



FULL SYSSELSÄTTNING OCH SOLIDARISK LÖNEPOLITIK

Vägen till full sysselsättning och rättvisare löner

Författare:

Åsa-Pia Järliden Bergström

Claes-Mikael Jonsson

Sebastian de Toro

Sverige har sedan 1990-talet lidit av hög arbetslöshet och har i dag vad som måste beskrivas som massarbetslöshet. Det är uppenbart att den förda ekonomiska politiken inte längre klarar att uppnå full sysselsättning. Det går inte heller att återgå till den politik som dominerade innan 1990-talet.

Vad Sverige behöver är därför en ny ekonomisk politik som förenar full sysselsättning och rättvisa löner med dagens öppna ekonomi. Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2012 beslutade att inleda projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*.

Detta arbete är nu färdigt och har bland annat resulterat i 24 underlagsrapporter och ett gediget utredningsmaterial. Detta är LOs rapport om full sysselsättning och solidarisk lönepolitik till kongressen 2016.

Det är min förhoppning att denna rapport ska bidra till den viktiga diskussionen om hur Sverige åter kan bli ett land med full sysselsättning och om hur den solidariska lönepolitiken kan moderniseras.

Karl-Petter Thorwaldsson

LOs ordförande

Innehåll

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sammanfattning | 8 |
| Fackföreningsrörelsen, lönebildningen och den fulla sysselsättningen | 9 |
| Målet full sysselsättning bör definieras | 11 |
| Vad kan den ekonomiska politiken göra? | 12 |
| Penningpolitiken räcker inte | 13 |
| Finanspolitiken bör prioritera full sysselsättning | 14 |
| Nya mål för finanspolitiken | 17 |
| Rapportens kapitel i korthet | 19 |
| | |
| 1. Inledning | 28 |
| | |
| 2. Den svenska arbetsmarknaden | 30 |
| Arbetslöshetens utveckling till i dag | 30 |
| Hög sysselsättningsgrad och högt arbetskraftsdeltagande ur ett internationellt perspektiv | 35 |
| Arbetslöshetsbördan bärs inte jämnt över befolkningen | 38 |
| Långtidsarbetslösheten har ökat | 47 |
| Ekonomisk (o)jämlighet | 48 |
| Summering | 59 |
| | |
| 3. Vad beror arbetslösheten på? | 60 |
| Behövs begreppet jämviktsarbetslöshet? | 62 |
| Läget i svensk ekonomi | 65 |
| Låg animal spirit eller strukturellt låg efterfrågan? | 73 |
| Strukturarbetslöshet | 83 |
| De senaste årens sysselsättningspolitik har inte fungerat | 86 |
| Summering | 91 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4. Den samhällsekonomiska debattens tankeramar | 93 |
| Den nyliberala revolutionen | 94 |
| Nyliberalism – en reaktion mot den inbäddade kapitalismen | 96 |
| Det stora skiftet i Sverige – och dess orsaker | 98 |
| Nyliberalismens två rotsystem | 101 |
| Särskilt om demokratins handlingsutrymme och EU | 103 |
| Något om utbuds- och efterfrågepolitik | 105 |
| Är den som är satt i skuld verkligen ofri? | 108 |
| Lönepolitisk rättvisa och nyliberalism | 111 |
| Nyliberalismen på arbetsmarknaden | 113 |
| Om att göra upp med myter | 115 |
| Utmaningar | 118 |
| 5. Den fackliga uppgiften | 119 |
| Vad vi lovar varandra | 119 |
| Facket och arbetets marknad | 121 |
| Marknadsekonomi i kris | 124 |
| Kan låga investeringar eller brister i kapital orsaka arbetslöshet? | 128 |
| Att köpa arbetskraft på arbetets marknad | 130 |
| Produktmarknader, miljöaspekter och full sysselsättning | 132 |
| Teknikutveckling och fackföreningsrörelsen | 133 |
| Om fackföreningen och arbetsprocessen | 135 |
| Efterfrågan på det som produceras | 137 |
| Förutsättningar för det fackliga arbetet | 140 |
| Om snäv gemenskap och samhällsintressen | 141 |
| Fackliga utmaningar | 143 |
| 6. Lönebildningens grunder | 145 |
| Autonoma och självständiga parter | 147 |
| Lönebildningens funktioner | 153 |
| Lönebildningens samspel med politiska och institutionella förhållanden | 160 |
| Lönebildningens institutioner | 167 |
| LOs styrelse föreslår | 176 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7. En moderniserad lönebildning för full sysselsättning | 177 |
| Lönebildning, löneåterhållsamhet och full sysselsättning | 177 |
| Särskilt om lönebildningens fördelningsfunktion | 184 |
| Lönebildningens utmaningar i det 21:a århundrandet | 199 |
| LOs styrelse föreslår | 205 |
| 8. Vad innebär full sysselsättning? | 206 |
| Varför full sysselsättning? | 206 |
| När råder det full sysselsättning? | 207 |
| Full sysselsättning är inte tillräckligt | 219 |
| LOs styrelse föreslår | 221 |
| 9. Öka efterfrågan på varor och tjänster | 222 |
| Finanskrisen har lett till lägre efterfrågan | 222 |
| Men den låga efterfrågan är inte enbart en följd av finanskrisen | 226 |
| Hur mycket påverkas sysselsättningen av efterfrågan? | 229 |
| Det behövs en aktiv politik för ökad efterfrågan | 229 |
| Tidshorisont 1: | |
| 1,5–3 procent i kickstart för att få fart på svensk ekonomi | 234 |
| Tidshorisont 2: Ersätt dagens överskottsmål med ett nytt mål för det offentliga sparandet | 236 |
| Har vi råd att arbeta? | 241 |
| LOs styrelse föreslår | 246 |
| 10. En stabiliseringspolitik för full efterfrågan | 247 |
| Inledning | 247 |
| Penningpolitiken ska bidra till full sysselsättning | 250 |
| Finanspolitikens ramar och ansvar | 261 |
| Finansiella marknader och risk för kriser | 270 |
| LOs styrelse föreslår | 278 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11. Jämställdhet och offentlig välfärd | |
| – förutsättningar för full sysselsättning | 279 |
| ”440 000 fler sysselsatta” om kvinnor arbetade i samma utsträckning som män | 279 |
| Svensk arbetsmarknad är kraftigt könsuppdelad | 285 |
| Klasskillnader förstärker könsskillnaderna | 287 |
| Välfärden kräver ökade resurser | 295 |
| LOs styrelse föreslår | 297 |
| 12. En rustande arbetsmarknadspolitik för omställning och matchning | 298 |
| Inledning | 298 |
| Utmaningar på arbetsmarknaden | 299 |
| En aktiv och rustande arbetsmarknadspolitik | 310 |
| Etablering för nyanlända invandrare | 332 |
| Arbetslöshetsförsäkringen | 335 |
| LOs styrelse föreslår | 342 |
| 13. Vuxenutbildning för det livslånga lärandet | 344 |
| Inledning | 344 |
| Gymnasial vuxenutbildning | 345 |
| Yrkeshögskolan | 348 |
| Yrkesintroduktionsavtal | 351 |
| Validering för bättre omställning och matchning | 352 |
| Studiefinansieringen för vuxna | 353 |
| LOs styrelse föreslår | 355 |
| 14. Grundläggande förutsättningar för långsiktig tillväxt | 357 |
| Investeringarna har minskat i Sverige | 358 |
| Infrastrukturen måste byggas ut och rustas upp | 362 |
| Ta kommando över bostadspolitiken | 368 |
| Innovationer och forskning | 373 |
| LOs styrelse föreslår | 379 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| 15. Utbildning för en stark, jämställd och jämlik arbetsmarknad | 380 |
| Inledning | 380 |
| Utvecklingen inom grundskolan och gymnasieskolan | 381 |
| Tänkbara skäl till den svaga utvecklingen och framtida möjligheter | 397 |
| Förskola för alla barn | 408 |
| LOs styrelse föreslår | 412 |
| | |
| Referenser | 413 |
| | |
| Underlagsrapporter | 426 |

Sammanfattning

DEN HÖGA ARBETSLÖSHETEN och de ökande inkomstskillnaderna är vår tids största utmaning. Sverige har haft grundläggande problem på arbetsmarknaden sedan 1990-talskrisen. Sedan finanskrisen som inledes 2008 verkar arbetslösheten ha fastnat på cirka 8 procent. Problemet och dess tänkbara lösningar har stötts och blötts i otaliga debatter och diskussioner mellan politiker, ekonomer och inte minst av parterna på arbetsmarknaden. Trots detta präglas svensk arbetsmarknad av massarbetslöshet.

Arbetslöshet drar isär ett samhälle. Individer som står utanför arbetsmarknaden hamnar också utanför den tillhörighet som ett arbete innebär, och ökade inkomstskillnader innebär ytterligare svårigheter för dem som har minst. Arbetslöshet skapar större inkomstskillnader både på kort och på lång sikt, eftersom de som står utan arbete under en längre tid riskerar att halka efter på arbetsmarknaden. Dessutom minskar det hela samhällets produktionsförmåga, eftersom det finns lediga resurser som inte används till produktion.

Sverige har historiskt sett haft perioder som kan karaktäriseras av full sysselsättning. Men sedan 1990-talskrisen har full sysselsättning varit en avlägsen verklighet. Arbetslösheten är i dagsläget hög och dess börda bärs inte lika över befolkningen. Unga, personer med kortare utbildning (i synnerhet kvinnor) och utrikes födda är arbetslösa i större utsträckning än andra. Kvinnor drabbas dessutom i större utsträckning än män av deltidsarbetslöshet.

Samtidigt brottas fackföreningsrörelsen med ett antal utmaningar som delvis kan hänföras till den höga arbetslösheten men som även beror på en hög strukturomvandlingstakt och på att marknaden för arbete inte längre är nationell utan global. En stor utmaning är att den fackliga organisationsgraden har minskat för både arbetare och tjänstemän sedan 1990-talets mitt. Särskilt markant blev fallet i organisationsgrad efter den borgerliga regeringens förändringar i arbetslöshetsförsäkringen från 2006 och framåt. Tjänstemännen har under senare år fått stopp

på den fallande organisationsgraden medan LO-förbunden fortfarande kämpar med en sjunkande organisationsgrad. Dock är kollektivavtalens täckningsgrad i stort sett oförändrad.

Andelen tjänstemän blir allt högre samtidigt som antalet med arbetaryrken i arbetskraften har minskat. Av den totala lönesumman i ekonomin tillfaller nu nästan 40 procent arbetarna och lite drygt 60 procent tjänstemännen.

I talet till LO-kongressen 2012 sa ordförande Karl-Petter Thorwaldsson:

Kongressvänner, vi ska göra mer. Jag vägrar att tro att det inte skulle gå. Jag tänker därför samla all kunskap om vägar framåt som finns tillgänglig. Vi ska tillsammans med all kunskap som finns inom fackföreningsrörelsen, våra förtroendevalda, goda ekonomer och duktiga forskare i Sverige och utomlands utforma en ny ekonomisk politik för full sysselsättning – som både kommer synas och höras. Vi ska göra skillnad. Det är mitt löfte till er.

Kongressen 2012 beslutade även att LO skulle få i uppdrag att ta fram underlag för en bred diskussion inom fackföreningsrörelsen i syfte att modernisera den solidariska lönepolitiken med särskilt fokus på ojämlik lönespridning, jämställda löner, löneglidning och internationell konkurrenskraft.

Detta är LOs rapport om full sysselsättning och solidarisk lönepolitik till kongressen 2016. LOs styrelse behandlade förslaget till kongressrapport den 12 maj 2015 och beslutade att anta dess uppsatser, vilka därmed föreläggs 2016 års LO-kongress.

Fackföreningsrörelsen, lönebildningen och den fulla sysselsättningen

Fackföreningsrörelsen kan bidra till full sysselsättning på flera sätt. Det mest centrala är att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar lönebildning. En sådan förutsätter att lönekostnadsutvecklingen på arbetsmarknaden kan kontrolleras, både i låg- och i högkonjunktur.

I lågkonjunktur handlar det om att lönerna ska öka i takt med produktivitetens utvecklingen och Riksbankens inflationsmål. Lönerna står

för merparten av köpkraften och efterfrågan i en marknadsekonomi, och för låga löner riskerar att bromsa tillväxten och skapa högre arbetslöshet. I högkonjunktur handlar det i stället om att se till att löneökningarna inte blir för höga. Om lönerna stiger för mycket sjunker företagets konkurrenskraft i förhållande till utländska företag. Investeringarna minskar, produktiviteten sjunker och reallöneutvecklingen blir sämre. Arbetslösheten ökar. För snabbt stigande löner är därtill en av de starkaste drivkrafterna bakom inflation – om företagen höjer sina priser för att klara den ökade kostnad som löneökningarna innebär leder det till ökad inflation. Och om inflationen blir för hög i förhållande till Riksbankens inflationsmål höjer de räntan och stramar åt ekonomin.

Risken för löneinflation är som högst när det är hög efterfrågan på arbetskraft. En långsiktigt välfungerande lönebildning måste alltså säkerställa att lönerna varken ökar för lite eller för mycket.

Men den solidariska lönepolitiken bidrar också på andra sätt till att skapa förutsättningar för full sysselsättning. Den solidariska lönepolitiken medverkar till strukturomvandling i ekonomin genom att tränga undan lågproduktiva låglönearbeten och ge utrymme för företag med goda utvecklingsmöjligheter. För att stärka den svenska avtalsmodellen och hindra framväxten av låglönesektorer måste lägstalönerna ständigt bevakas. LOs solidariska lönepolitik, som är en del av den vidare inkomstpolicen, är också central för att åstadkomma en jämn inkomstfördelning i samhället.

De ursprungliga tankekonstruktionerna i rapporten till LO-kongressen 1951, vilken kom att lägga grunden för den svenska modellen, ser mer färdiga ut i efterhand än de var när det begav sig. Samspelet mellan den solidariska lönepolitiken och finans- och penningpolitiken utvecklades inte i slutna rum. Successivt och i samspel mellan fack och stat växte den specifika svenska politisk-ekonomiska modellen fram, vilken förutsatte en stark och medveten fackföreningsrörelse. Förhoppningen är att rapporten till LO-kongressen 2016 på ett liknande sätt ska lägga grunden för att vidareutveckla spelet mellan fackföreningsrörelsens lönepolitik, statlig finans- och penningpolitik och den aktiva arbetsmarknadspolicen. För LO och LO-förbunden väntar även i framtiden mycket praktiskt lirkande.

Under de senaste 20 åren har lönebildningen i huvudsak fungerat bra.

Inflationen har varit låg och reallönerna har ökat. Lönekostnadsökningarna har inte underminerat Sveriges konkurrenskraft. Den största svårigheten har varit att åstadkomma en rimlig fördelning av produktionsresultatet. Löneskillnaderna har ökat. I hela kollektivet har detta inneburit att tjänstemännen har fått högre genomsnittliga löneökningar än arbetarna. Inom både tjänstemanna- och arbetarkollektivet har männen fortfarande högre löner än kvinnorna. Detta kan inte förklaras av skillnader i utbildning, arbetslivserfarenhet, kompetens eller anställningstider, utan det beror till stor del på att de kvinnodominerade yrkena har lägre löner än de mansdominerade. Denna *värdediskriminering* handlar om strukturella och föreställningsmässiga skillnader mellan kategorier av yrken som uppfattas som kvinnligt respektive manligt kodade. En grundpelare i den solidariska lönepolitiken är lika lön för likvärdigt arbete. Att motverka löneskillnader mellan kvinnligt och manligt dominerade yrkesgrupper som beror på värdediskriminering är således en central del av den solidariska lönepolitiken.

När arbetslösheten är hög försvagas fackföreningsrörelsens förhandlingsposition. Det motsatta sker när arbetslösheten är låg. Då måste arbetsgivarna öka attraktiviteten på de jobb de erbjuder. På så sätt får facket en starkare förhandlingsposition och det blir lättare att upprätthålla höga löner och goda anställningsvillkor. Därmed blir det lättare att undvika att löntagare konkurrerar med varandra om jobben med sämre löner och sämre villkor.

Trots en väl fungerande och återhållsam lönebildning har det inte skett en återgång till den fulla sysselsättningen. Fackföreningsrörelsen måste givetvis fortsätta att bidra, framför allt genom att garantera en stabil och samhällsekonomiskt väl utformad lönebildning. Men detta räcker inte för att skapa ett samhälle där alla som vill och kan arbeta också får arbeta. Ansvarvilar också tungt på den ekonomiska politikens institutioner, framför allt regeringen och Riksbanken.

Målet full sysselsättning bör definieras

För LO innebär full sysselsättning att alla som vill och kan arbeta ska ha ett arbete, och det ska räcka med *ett* arbete som det går att försörja sig på. Ingen ska behöva gå arbetslös annat än under korta perioder. Men det räcker inte med låg arbetslöshet. För att begreppet full sysselsättning

ska vara meningsfullt krävs också att andelen sysselsatta i befolkningen, den så kallade sysselsättningsgraden, är hög. Ju fler som arbetar, desto bättre blir förutsättningarna att finansiera den offentliga välfärden. Målet bör därför också vara att sysselsättningsgraden ska vara tillräckligt hög för att finansiera en generös offentlig välfärd.

Men arbetslöshet och sysselsättningsgrad är breda mått som kan dölja stora skillnader mellan olika grupper. Den totala sysselsättningsgraden kan till exempel vara hög samtidigt som kvinnor har lägre sysselsättningsgrad än män eller samtidigt som utrikes födda har väsentligt lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda. Målet bör därför vara att dessa och andra skillnader ska minimeras, så att arbetslöshet och sysselsättningsgrad blir så jämnt fördelade mellan olika grupper som möjligt.

Sammantaget innebär det att den ekonomiska politiken bör inriktas mot full, hög och jämn sysselsättning. Vi anser att målen bör vara ambitiösa. Historisk har Sverige haft en lång period som kan sägas ha präglats av full sysselsättning; exempelvis var arbetslösheten mellan 1970 och 1990 mellan 2 och 4 procent och sysselsättningsgraden var över 85 procent i slutet av 1980-talet. Det finns även i dag länder med arbetslöshetsnivåer på mellan 3 och 5 procent samt sysselsättningsgrader över 80 procent. I Sverige finns det dessutom grupper som präglas av mycket låg arbetslöshet och hög sysselsättningsgrad. Sammantaget gör detta att vi menar att full sysselsättning skulle kunna innebära en arbetslöshet på mellan 2 och 4 procent och en sysselsättningsgrad på minst 85 procent.

Vad kan den ekonomiska politiken göra?

Arbetslösheten kan lite grovt delas in i *efterfrågearbetslöshet*, *strukturarbetslöshet* och *friktionsarbetslöshet*. Efterfrågearbetslöshet innebär att det finns fler personer i arbetskraften än antalet arbeten. Aktiviteten i en ekonomi varierar i konjunkturcykler. Den så kallade stabiliseringspolitiken bidrar till att den arbetslöshet som beror på konjunktursvackor hålls nere. Detta görs antingen via penningpolitiken, det vill säga att Riksbanken höjer eller sänker styrräntan beroende på en bedömning av konjunkturläget, eller via en mer eller mindre expansiv finanspolitik. Strukturarbetslöshet beror i stället på att arbetskraften och jobben inte passar varandra medan friktionsarbetslöshet beror på att arbetskraften och jobben inte hittar varandra direkt.

Om efterfrågepolitik kan användas för att minska den arbetslöshet som beror på dåligt konjunktur- eller efterfrågeläge krävs struktur- och utbudspolitik i stället för att arbetsmarknaden ska fungera effektivare och på så vis bidra till ännu lägre arbetslöshet på lång sikt. Exempel på åtgärder som bidrar till att minska struktur- och friktionsarbetslösheten är utbildning, arbetsmarknadspolitik i form av exempelvis arbetsmarknadsutbildning eller subventionerade anställningar, arbetsförmedling och matchning av arbetssökande.

Efterfrågepolitik saknar dock inte helt betydelse för den strukturella arbetslösheten; djupa och långvariga lågkonjunkturer kan påverka jämviktsarbetslösheten genom att strukturella faktorer förändras. Exempelvis kan individers kompetens och sökaktivitet påverkas negativt av långvarig frånvaro från arbetsmarknaden. Detta innebär i sin tur att efterfrågeinsatser får betydelse för strukturarbetslösheten.

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

Penningpolitiken räcker inte

Under den nuvarande ekonomisk-politiska ordningen, med rörlig växelkurs och oberoende centralbank, antas det i första hand vara Riksbankens ansvar att stabilisera efterfrågan i ekonomin. En väl avvägd penningpolitik bidrar till att mildra effekten av exempelvis internationella lågkonjunkturer på svensk efterfrågan, men Riksbanken i Sverige har 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. Resultatet har blivit att penningpolitiken har bidragit till att arbetslösheten är högre än den annars skulle kunna ha varit.

De brister vi ser med penningpolitiken har till största delen att göra med hur Riksbanken har tolkat och utfört sitt uppdrag samt det demokratiska systemets svaga uppföljning av målet för penningpolitiken. Mycket hade kunnat vara annorlunda inom ramen för dagens regelverk, men givet att det inte har varit det anser vi att Riksbankens mandat för penningpolitiken ska förtydligas till att den ska stabilisera såväl inflationen runt inflationsmålet som arbetslösheten runt en långsiktigt

hållbar nivå. De föreslagna åtgärderna när det gäller tydligare mål och en förbättrad demokratisk kontroll innebär att penningpolitiken på sikt kan bidra till ökad sysselsättning på ett bättre sätt än den har gjort den senaste tjugoårsperioden.

På senare tid har penningpolitiken blivit mer expansiv. Reporäntan har sänkts kraftigt och riksbankschefen har tydliggjort att Riksbanken nu endast intresserar sig för att värna inflationsmålet och inte avser att använda reporäntan för att försöka påverka hushållens skuldsättning. Med det läge Sverige befinner sig i nu räcker det sannolikt inte för att säkra ekonomisk återhämtning. Snarare är det finanspolitiken som nu måste bära huvudansvaret.

Finanspolitiken bör prioritera full sysselsättning

För att öka efterfrågan föreslår vi att staten genomför ett expansivt ekonomiskt program de närmaste åren, för att därefter försöka stabilisera efterfrågan på en högre nivå. Programmets syfte är att stärka Sveriges långsiktiga ekonomiska utveckling samt förmå hushåll och privata företag att öka sin konsumtion och sina investeringar.

Förutsättningarna för finanspolitiska stimulanser är goda. Räntan är negativ, statsskulden är låg, prisnivån är i det närmsta konstant och det finns gott om ledig arbetskraft i ekonomin. Dessutom finns det uppenbara investeringsbehov på flera håll i ekonomin som skulle leda till högre tillväxt och högre sysselsättning om de avhjälpes.

En expansiv finanspolitik får stora effekter på produktionen när räntan är noll eller lägre och arbetslösheten är hög. I ett normalt konjunkturläge kommer penningpolitiken att motverka finanspolitiska försök att stimulera konjunkturen. Detta gäller inte i dag.

Det finanspolitiska programmet bör syfta till att öka efterfrågan i såväl den offentliga som den privata sektorn. Det bör inte enbart syfta till att få fler människor i arbete utan också till att 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, och en långsiktig som handlar om att Sverige ska ligga på en högre efterfrågenivå även i framtiden.

Det finns i dag uppenbara behov i svensk ekonomi. Trafiksystemet

lider av för lite underhåll och brist på nyinvesteringar, det byggs för få bostäder, särskilt i regioner där efterfrågan på arbetskraft är hög, barn-, skol- och äldreomsorgen inte tillräckligt utbyggd, vilket bidrar till att särskilt kvinnor drar ner på sitt arbetsutbud. Konjunkturinstitutet har räknat ut att utgifterna i offentlig sektor måste öka med omkring 80 miljarder kronor den närmaste fyraårsperioden om personaltätheten i välfärdstjänsterna ska vara konstant, ersättningsgraden i de sociala transfereringarna behållas, de statliga investeringarna öka i takt med potentiell BNP och de kommunala investeringarna öka i takt med den kommunala konsumtionen.

Hushållen och de privata företagens konsumtions- och investeringsbeslut påverkas i viss utsträckning av 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. Genom att staten visar vägen i form av produktiva samhällsinvesteringar går det att locka med sig fler privata investeringar och ökad privat konsumtion. Det är dock viktigt att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Annars finns det en risk att den privata sektorn inte minskar sitt sparande.

Hög arbetslöshet, obefintligt inflationstryck och låg räntenivå, tillsammans med stora behov samt hushållens och företagens höga sparande, talar för att det finns utrymme för omfattande stimulanser. Den bindande gränsen för hur stor omfattningen kan bli förefaller framför allt komma från EUs regelverk som säger att underskottet i de offentliga finanserna inte får uppgå till mer än 3 procent av BNP under ett enskilt år. Med tanke på prognoserna för de närmaste åren innebär det att en finanspolitisk stimulans kan uppgå till omkring 1,5–3 procent av BNP.

Genom att de ökade offentliga utgifterna används på ett produktivt sätt kan man också stärka hushållens och företagens tillförsikt till svensk ekonomi. På så sätt kan dessa förväntas öka sina investeringar och sin konsumtion, vilket är nödvändigt för att effekten av de finanspolitiska stimulanserna ska ha bäring även på längre sikt.

Vi föreslår en kickstart av svensk ekonomi i form av en kraftfull finanspolitisk stimulans. De områden vi anser att staten bör satsa på är följande:

- **Välfärden.** Det finns stora 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.

- **Arbetsmarknadspolitiken** är en central del av den svenska modellen och har en avgörande roll för matchning och omställning på arbetsmarknaden. Denna del av politiken har under lång tid rustats ner. Vi tror inte på försämrade ekonomiska incitament för att tvinga fler ut på arbetsmarknaden. I stället krävs en aktiv och rustande arbetsmarknadspolitik som ger arbetssökande möjlighet att möta arbetsmarknadens föränderliga krav och ta de framväxande jobben. 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** är en viktig pusselbit på en arbetsmarknad som kräver hög omställningsförmåga. Den främjar rörligheten och ökar individernas 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** får en allt större betydelse i det svenska utbildningssystemet. En förklaring är att relativt många unga lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg. De behöver en andra chans. 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 för hög 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.

Nya mål för finanspolitiken

En kraftfull finanspolitisk stimulans kommer att leda till att den offentliga bruttoskulden ökar. Det är rimligt så länge avkastningen av åtgärderna är större än kostnaderna för den uppkomna skulden, men på sikt måste de offentliga finanserna vara hållbara. Det betyder dock inte att man bör gå tillbaka till dagens överskottsmål.

Vi har pekat på att det finns uppenbara resursproblem på en rad områden i svensk ekonomi. Att nu enbart sträva efter att bygga upp en ännu starkare finansiell nettoposition 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. Frågan måste utredas mer förbehållslöst än så.

LO menar att regeringen bör tillsätta en utredning som förutsättningslöst ser över dagens saldomål och redovisningssystem. 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. Vid utredandet av en drifts- och kapitalbudget bör också prövas om begreppet investeringar kan ges en vidare innebörd än i dag.

För att den stimulans av ekonomin vi föreslår inte ska vändas i sin motsats, det vill säga att en expansiv period omedelbart byts ut mot en åtstramande, anser vi att det inte är rimligt att återgå till ett överskottsmål under mellanperioden. I stället är det rimligt att stabilisera skulden på den nya skuldnivån, alternativt låta skulden minska långsamt till dess att ett nytt regelverk är på plats. I praktiken innebär det att staten bör ha ett tillfälligt underskottsmål under en period.

Avslutningsvis

Det har skett ett globalt maktskifte där makt har förskjutits från politiker till det finansiella kapitalet. Efter andra världskriget utvecklades blandekonomin, och den keynesianska synen att konjunktursvängningar ska dämpas genom att finanspolitiken ska styra efterfrågan var förhärskande. I det politiska systemet hade full sysselsättning högsta prioritet. Detta har successivt förändrats och i stället har andra ideal blivit förhärskande. Tanken på den självreglerande marknaden som ideal och målsättning har förändrat de sociala, ekonomiska och politiska förhållandena för människor i grunden. Hög inflation och dåliga offentliga finanser är självklart inte lösningen på arbetslöshetsproblemet men sysselsättningen bör åter lyftas fram och få högsta prioritet.

Nästan varje område i samhällsekonomin har påverkats av föreställningen om den självreglerande marknaden. Det är hög tid att göra upp med föreställningar som präglat det politisk-ekonomiska tänkandet sedan 1990-talskrisen. Det är dags att skapa förutsättningar för att minska sparandet i ekonomin och öka investeringarna. Enligt Finansdepartementets prognoser uppnår Sverige ett balanserat konjunkturläge först 2018. Om inget annat inträffar bör alltså en finanspolitisk stimulans åtminstone pågå tills dess. Det är dock viktigt att inte låsa sig vid ett årtal. Under de senaste åren har prognosmakare varit mycket snabba med att deklarerat att lågkonjunkturen är över och att vändningen på väg. Det är en av anledningarna till att Riksbanken under så lång tid misslyckats med att hålla inflationen kring 2 procent. Vidare kan det finnas behov att stimulera ekonomin under en längre period än så, för att verkligen se till att arbetslösa som har svårt att få jobb får fotfäste på arbetsmarknaden. Regeringen bör alltså vara vaksam och beredd att stimulera ekonomin även under längre tid, om behoven kvarstår. Så länge inflationen och räntorna är låga, och arbetslösheten kan pressas ned med efterfrågeåtgärder, finns det anledning för finanspolitiken att vara expansiv.

Med den här rapporten inför LOs kongress 2016 hoppas vi kunna visa en väg mot ett förnyat synsätt på samhällsekonomin, som kan knäcka arbetslösheten. Men som alltid – allt är inte fel. Vad som ska avfärdas, bäras vidare och rustas upp är inte givet. Det som fungerar väl ska med in i framtiden.

Rapportens kapitel i korthet

Nedan följer en sammanfattning av samtliga kapitel samt slutsatser och förslag i de kapitel som behandlar specifika policyområden.

Kapitel 2. Den svenska arbetsmarknaden

Kapitlet ger en bakgrundsbeskrivning till hur svensk arbetsmarknad ser ut och har utvecklats framför allt de senaste decennierna. Sverige är i dag ett samhälle som 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. Arbetslöshetsbördan bärs inte heller lika över befolkningen. Unga, personer med kortare utbildning (i synnerhet kvinnor) och utrikes födda är arbetslösa i större utsträckning än andra. Kvinnor drabbas i större utsträckning av deltidsarbetslöshet.

Sverige har haft en lång period av reallöneökningar. I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet ökade lönerna mer för tjänstemän än för arbetare. Därefter har de ökat i ungefär samma takt för båda grupperna. Inkomstskillnaderna i stort har dock ökat, mycket på grund av ökade kapitalinkomster, men utan det fackliga arbetet hade inkomstskillnaderna sannolikt varit ännu större.

Kapitel 3. Vad beror arbetslösheten på?

Det faktum att cirka 400 000 individer är arbetslösa tyder på att det finns stora lediga resurser i ekonomin. En stor del av arbetslösheten orsakas sannolikt av ett efterfrågeunderskott. Det har varit en seg och utdragen internationell lågkonjunktur sedan finanskrisen, och finans- och penningpolitiken har inte förmått att motverka effekterna av lågkonjunkturen. Men det ser ut som om problemen kan ha börjat ännu tidigare. Penningpolitiken har missat inflationsmålet sedan 1990-talet och fram till i dag. Även offentlig sektor gick i stor utsträckning med överskott det första decenniet på 2000-talet. Hushållen har ökat sitt sparande kraftigt – sannolikt till stor del på grund av en svag och osäker konjunkturutveckling, den demografiska utvecklingen och ett stort privat pensionssparande. Det privata näringslivet investerar dessutom mindre i dag än tidigare.

Det finns tecken på att det har uppstått en hårdare konkurrens på

arbetsmarknaden på grund av ett högt strukturomvandlingstryck och en polarisering av jobben till låglöne- respektive höglönesektorer. Det finns dessutom tecken på att matchningen försvårats i takt med att grupper med svagare etablering på arbetsmarknaden har blivit en större del av arbetskraften. Detta leder oss att tro att det också finns strukturella problem på arbetsmarknaden.

Kapitel 4. Den samhällsekonomiska debattens tankeramar

I det här kapitlet behandlas den framgångsrika nyliberala berättelsen om den självreglerande marknaden. Få föreställningar har varit så dominerande och påverkat politisk-ekonomiska förhållanden så mycket de senaste decennierna – inte bara i Sverige utan i stora delar av världen. Tankarna tycks inte heller känna några partigränser. För att underlätta förståelsen av de krafter som bidragit till att skapa arbetslösheten och den ökade ojämlikheten är det viktigt att förklara de ideologiska sammanhangen. Vägen mot full sysselsättning måste börja där vi står och då behövs en karta. För många av oss har föreställningar om den självreglerande marknaden fått stor betydelse för tolkningen och förståelsen av världen.

Kapitel 5. Den fackliga uppgiften

I en tid där fack och kollektivavtal attackeras och utmålas som något omodernt av arbetsgivare, borgerliga politiker och opinionsbildare kan det finnas anledning att uppehålla sig lite extra vid de grundläggande fackliga uppgifterna. I det här kapitlet förklaras hur en modern kapitalistisk marknadsekonomi fungerar och på vilket sätt facket bidrar till, och delvis säkerställer, upprätthållandet av en välfungerande samhällsekonomi. Fackets många roller och funktioner i en marknadsekonomi tydliggörs. Avsikten är även att koppla samman fackets roll med den fulla sysselsättningens problematik inom ramen för samhällsekonomin.

Kapitel 6. Lönebildningens grunder

Det här kapitlet handlar om lönebildningens funktioner och samband. Mycket förenklat handlar lönebildning om prisbildning på arbete samt fördelningen av det som produceras genom arbete. LO och förbunden måste ständigt arbeta med grunderna för lönebildningen. Utmaning-

arna är många. Värdediskrimineringen mellan kvinnligt och manligt dominerade sektorer på arbetsmarknaden måste minska. Det är viktigt att upprätthålla förståelsen för att produktivitetsökningarna ska delas lika mellan löntagarna på svensk arbetsmarknad. Ingen äger sin egen produktivitetsökning. I kapitlet behandlas även lönebildningens förutsättningar och institutioner.

Kapitel 7. En moderniserad lönebildning för full sysselsättning

För att skapa full sysselsättning krävs att LO och förbunden gemensamt tar ansvar för en stabil lönebildning. I det här kapitlet diskuteras några av de aktuella frågor som berör lönebildning, där arbetsgivare och nyliberaler i regel hävdar att sysselsättningen ska öka genom sänkta löner. I kapitlet diskuteras även fördelningsnormeringens problem. LO-styrelsens förslag till inriktning vad gäller en moderniserad solidariska lönepolitik behandlas. Förslagen handlar om att stå fast vid grunderna för den solidariska lönepolitiken, vidta preventiva åtgärder för att göra dagens lönebildning mer inflationsrobust samt stärka lönebildningens fördelningsnormering.

Kapitel 8. Vad innebär full sysselsättning?

Arbete åt alla är arbetarrörelsens viktigaste mål. Arbete ger människor möjlighet att försörja sig själva samtidigt som det bidrar till hela samhällets materiella välbefinnande. Människor mår i huvudsak bra av att arbeta, och full sysselsättning bidrar till ökad sammanhållning och minskade klyftor i samhället.

Men när råder full sysselsättning i ett samhälle? För LO innebär full sysselsättning att alla som vill och kan arbeta ska ha ett arbete som det går att försörja sig på, att andelen sysselsatta i befolkningen ska vara hög och att det ska vara små skillnader i arbetslöshet och sysselsättningsgrad mellan olika grupper i samhället.

Kapitel 9. Öka efterfrågan på varor och tjänster

För att uppnå full sysselsättning är det viktigt att den samlade efterfrågan av varor och tjänster är hög. Sverige har under lång tid levt med för låg efterfrågan. Den finanskris som drabbade världen från hösten 2008 och framåt är en viktig orsak till detta. Men det finns också tecken på

ett mer långsiktigt efterfrågeunderskott. För att öka efterfrågan föreslår vi att staten genomför ett expansivt ekonomiskt program de närmaste åren, för att därefter försöka stabilisera efterfrågan på en högre nivå. Programmets syfte ska vara att stärka Sveriges långsiktiga ekonomiska utveckling samt förmå hushåll och privata företag att öka sin konsumtion och sina investeringar.

Kapitel 10. En stabiliseringspolitik för full efterfrågan

Den stabiliseringspolitiska regim som råder i Sverige (och i många andra länder) i dag brukar beskrivas som normpolitik. Dessa idéer växte fram under 1980-talet som en reaktion på politikernas svårigheter att hålla inflationen och statsfinanserna i schack under tidigare perioder. Kapitlet diskuterar den nuvarande penning- och finanspolitiska regimens möjligheter att upprätthålla full sysselsättning. De brister vi ser med penningpolitiken i dagsläget beror inte i huvudsak på den nya regimen med inflationsmål och en oberoende riksbank. I stället har det till största delen att göra med hur den svenska riksbanken har tolkat och utfört sitt uppdrag. Vi menar att målen bör förtydligas till att vara: ”att stabilisera såväl inflationen runt inflationsmålet som arbetslösheten runt en långsiktigt hållbar nivå.”

De brister vi ser med finanspolitiken beror inte i huvudsak på de begränsningar som det finanspolitiska ramverket innebär. De har också att göra med hur regeringar och finansministrar har tolkat och utfört sitt uppdrag. Mycket hade kunna vara annorlunda även inom ramen för dagens regelverk. Vi menar att regeringens ansvar för effekterna av konjunkturförändringar, i synnerhet arbetslösheten, måste bli större och att möjligheterna att stabilisera ekonomin via finanspolitiken måste förbättras.

Den senaste finanskrisen har med all önskvärd tydlighet visat att det stabiliseringspolitiska ramverket måste kompletteras med regler för de finansiella marknaderna. Det var i mångt och mycket avregleringen av dessa marknader som bidrog till en destabilisering av ekonomin, vilket i sin tur ledde till att effekterna av krisen på 1990-talet blev så djupgående. För att minska risken för och effekterna av en framtida finansiell kris bör samhället ta viktiga steg för att reglera bankerna hårdare.

Kapitel 11.

Jämställdhet och offentlig välfärd – förutsättningar för full sysselsättning

Ökad jämställdhet

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 cirka 300 000 fler sysselsatta. Sammantaget uppgår skillnaden i sysselsättning mellan män och kvinnor alltså till motsvarande nästan 440 000 sysselsatta. Ska målet om full, hög och jämn sysselsättning nås måste kvinnors sysselsättning därför öka kraftigt.

Viktiga orsaker till att kvinnor arbetar mindre än män är att det saknas en heltidsnorm på stora delar av den kvinnodominerade arbetsmarknaden och att kvinnor tar ett stort ansvar för sina anhöriga, särskilt barnen, vilket går ut över deras möjlighet att lönearbeta. Kvinnor i LO-grupperna är särskilt utsatta. För att öka sysselsättningen bland kvinnor måste bland annat heltid och tillsvidareanställning bli norm på hela arbetsmarknaden. Dessutom måste samhällsservicen, särskilt barn- och äldreomsorgen, bli mer tillgänglig och hålla högre kvalitet än i dag. Därutöver måste föräldraförsäkringen delas mer lika mellan föräldrarna än i dag.

Stärkt offentlig välfärd

Välfärden står inför stora utmaningar. Det finns omfattande kvalitetsbrister inom äldreomsorgen, skolresultaten har fallit under lång tid och kvinnors arbetsutbud hämmas av att barnomsorgen inte är tillgänglig på kvällen, nätter och helger. Dessutom kommer behoven att växa framöver. En åldrande befolkning innebär att behovet av välfärd kommer att öka. För att möta nuvarande och kommande behov behöver statsbidragen till kommuner och landsting öka och därefter indexeras.

Kapitel 12.

En rustande arbetsmarknadspolitik för omställning och matchning

Arbetsförmedlingens roll ska stärkas

Arbetsförmedlingen ska bära ansvaret för att utföra arbetsmarknadspolitik, och myndighetens roll för förmedling och matchning måste stärkas. Det kräver mer resurser och en mer regionalt anpassad verksamhet. Vi sätter stor tilltro till Arbetsförmedlingen när det gäller den statliga omställningspolitiken. Men arbetsmarknadens parter måste få ökat inflytande över arbetsmarknadspolitik för att ge legitimitet till en expansion av arbetsmarknadspolitik.

Bättre omställningsförmåga och matchning

Den aktiva och rustande arbetsmarknadspolitik har under lång tid monterats ner. Därför måste arbetsmarknadsutbildningarna utökas kraftigt och sättas in tidigare. Arbetslösa som saknar avslutad gymnasieutbildning bör ges möjligheten att fullfölja sina studier med aktivitetsstöd, innan arbetslösheten har hunnit bli långvarig.

Effektiva åtgärder för att motverka långtidsarbetslöshet

Vi föreslår en ny form av garanti i tre steg som sträcker sig från inskrivningen på Arbetsförmedlingen till dess att arbetslösheten bryts med en anställning. De tre stegen är 1) en nolltolerans mot utebliven tidig insats, 2) en 180-dagarsgaranti och 3) en kompetensutvecklingsgaranti. Garantin innebär att insatserna dels tidigareläggs betydligt, dels omfattar mer rustande insatser än dagens jobb- och utvecklingsgaranti.

Det finns stora behov av fler subventionerade anställningar. Därför måste taken för vilka löner som kan subventioneras höjas väsentligt. Det öppnar en större del av arbetsmarknaden för dessa anställningar. Dessutom ska subventionerade anställningar ha kollektivavtal och möjliggöra kvalificering till arbetslöshetsförsäkringen. Vidare bör Samhall ges mer resurser för att kunna anställa fler.

Snabbare etablering av nyanlända invandrare

Alla nyanlända invandrare måste omfattas av likvärdigt stöd för etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen behöver mer resurser för att snabbare kunna upprätta etableringsplaner och påbörja arbets-

marknads- och utbildningsinsatser. För detta krävs att väntetiden på eget boende kortas. Det är även nödvändigt att förbättra och utveckla undervisningen i svenska för invandrare (SFI) med målet att alla når den avslutande kursnivån.

En arbetslöshetsförsäkring värd namnet

Arbetslöshetsförsäkringen har urholkats under lång tid. Taket i arbetslöshetsförsäkringen måste därför höjas ytterligare. Därefter bör taket indexeras och följa löneutvecklingen i ekonomin. Det måste också bli lättare att kvalificera sig för ersättning. Arbetsvillkoret måste förändras och anpassas efter deltidarbetande och timanställda. Dessutom bör ett studerandevillkor införas som omfattar alla som avslutat gymnasiestudier, eftergymnasiala studier eller SFI.

Kapitel 13. Vuxenutbildning för det livslånga lärandet

Vuxenutbildningen får en allt större betydelse i det svenska utbildningssystemet. En förklaring är att ett förhållandevis stort antal unga lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg. De behöver en andra chans. 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 eller behöver vidareutbilda eller omskola sig.

Vuxenutbildningen bör byggas ut så att fler får chansen till utbildning oavsett tidigare bakgrund. Det kräver ett mer omfattande kunskapslyft. Yrkesvux och yrkeshögskolan bör ges en utökad och långsiktig finansiering för att tillsammans med gymnasieskolan utgöra ett sammanhållet och permanent yrkesutbildningssystem. Arbetsmarknadens parter måste få ökat inflytande över yrkesutbildningarnas dimensionering samt över innehåll och kvalitet på gymnasial och eftergymnasial nivå. Vidare bör studiefinansieringen för vuxna göras mer generös. För att göra vuxenutbildningen mer flexibel och individanpassad behöver möjligheterna till validering av alla former av kompetenser förbättras.

Kapitel 14. Grundläggande förutsättningar för långsiktig tillväxt

Framtidens jobb kräver ökad konkurrenskraft. Ett starkt och framgångsrikt näringsliv är grunden för jobb och tillväxt i Sverige. Om det svenska näringslivets konkurrenskraft ska förstärkas behöver staten och näringslivet samarbeta. Det behövs ökade investeringar i infrastruktur och bostäder samt i innovationer och forskning.

Satsningar på infrastruktur

För att få till stånd fler infrastrukturinvesteringar bör de offentliga anslagen till nyinvesteringar i transportinfrastruktur öka till 1 procent av BNP per år och utgifterna för drift och underhåll bör förstärkas med cirka 0,1–0,2 procent av BNP.

Fler bostäder

För att öka byggandet av bostäder bör statens roll stärkas i byggandet av bostäder, åtgärder vidtas för att få tillstånd en snabbare byggprocess, rörligheten på bostadsmarknaden förbättras och ekonomiska stimulanser tillförs.

Satsning på innovationer och forskning

För att skapa en forskning- och innovationsmiljö som i högre utsträckning bidrar till nya jobb och stärkt konkurrenskraft är det viktigt att det finns ett fungerande och väl utvecklat samarbete mellan politik, arbetsmarknadens parter och akademien samt att det offentliga bidrar till innovationer av nya produkter. För att uppnå detta bör det bland annat tas fram branschprogram för svenska nyckelbranscher och den offentliga upphandlingen bör användas för att främja innovationer.

Kapitel 15. Utbildning för en stark, jämställd och jämlik arbetsmarknad

Mer resurser till 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. 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.

Ett statuslyft för skolans personal

Lärarna har en central roll för elevernas prestationer. Bra lärare kanske är den enskilt viktigaste faktorn i ett framgångsrikt skolsystem. Men både drivkraften att bli lärare och lärarnas förutsättningar att göra sitt jobb verkar ha försämrats över tid.

Fritidshemmen ska komplettera skolan med verksamhet före och efter skoltiden. Allt fler barn går på fritidshem men resurserna hänger inte med. Barngrupperna växer, personaltätheten sjunker och andelen utbildad personal ökar. Samtidigt som lärarna och fritidspersonalen har fått ökat arbetsbörda har andra yrkesgrupper som tidigare funnits i skolan minskat i antal – till exempel administratörer, vaktmästare, måltidspersonal och städare. Statusen för skolans personal måste höjas, bland annat genom att fler personer anställs i skolorna.

En förskola för alla barn

Förskolan är en viktig del av det svenska utbildningssystemet. Den är det första steget i barns lärande, och den pedagogiska verksamheten inom ramen för förskolan lägger grunden för individernas 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.

1. Inledning

ARBETE ÅT ALLA är ett av arbetarrörelsens viktigaste mål, åtminstone i högtidstalen och på valaffischerna. Men efter att sysselsättningen minskade med omkring en halv miljon personer under 1990-talets första hälft har Sverige aldrig återvänt till något som kan kallas för full sysselsättning.

En svag arbetsmarknad missgynnar alla löntagare, särskilt LO-grupperna. Det är de med svagast individuell styrka som i första hand drabbas av arbetslöshet och dålig löneutveckling.

Men den höga genomsnittliga nivån på arbetslösheten är inte den enda utmaning som LO står inför.

Både arbetslösheten och sysselsättningen är ojämnt fördelade i Sverige. Arbetare, kvinnor, utrikes födda, ungdomar och äldre har sämre förankring på arbetsmarknaden än män i tjänstemannagrupper. En politik för full sysselsättning måste särskilt värna de grupper som har svag förankring på arbetsmarknaden.

Även om reallöneutvecklingen har varit god och inflationen har kunnat hållas i schack de senaste tjugo åren har inkomstskillnaderna ökat och löneandelen i Europa minskat. Fackföreningsrörelsen behöver vidareutveckla lönepolitiken för att få svar på hur löntagarnas position kan stärkas, lönerna öka och inkomsterna fördelas mer rättvist.

Mot bakgrund av den höga arbetslösheten och behovet att vidareutveckla den solidariska lönepolitiken beslutade LO-kongressen 2012 dels att rapporten till kongressen 2016 skulle handla om hur Sverige ska bli ett land med full sysselsättning, dels att LO skulle ta fram ett underlag för en bred diskussion inom fackföreningsrörelsen i syfte att modernisera den solidariska lönepolitiken. Utmaningarna går in i varandra och möts bäst genom en sammanhållen strategi. Därför fattade LOs styrelse beslutet att uppdragen skulle integreras i ett sammanhållet projekt och i en kongressrapport. Direktiven till utredningen antogs av styrelsen den 6 maj 2013.

Rapporten behandlar flera viktiga områden för att nå full sysselsättning men innehåller också några avgränsningar. Exempelvis beskrivs inte skattepolitik samt klimat- och energipolitik i egna kapitel, utan

frågor som rör dessa områden återfinns i stället inbakade i övriga kapitel i rapporten.

Utredningens sekretariat har bestått av Agneta Berge (till och med den 31 december 2014), Åsa-Pia Järliden Bergström, Claes-Mikael Jansson och Sebastian de Toro. LO-ekonomen Thomas Carlén har skrivit kapitel 12 om arbetsmarknadspolitik och kapitel 13 om vuxenutbildning.

Under arbetets gång har utredningen följts av en referensgrupp bestående av externa forskare och utredare samt av en förbundsgrupp bestående av representanter från LO-förbunden.

Totalt 24 underlagsrapporter har redan tagits fram eller tas för närvarande fram inom ramen för projektet. En förteckning av rapporterna återfinns i slutet av denna rapport.

Samtidigt som LO har arbetat med kongressrapporten har den internationella debatten om världsekonomens tillstånd vuxit sig starkare. Kritiken har blivit allt mer högljudd mot en värld där ojämlikheten växer och där politiker tror att svältkurer är den bästa medicinen mot stagnation och ekonomiskt stiltje.

Utredningen delar denna kritik. Det krävs en ny ekonomisk politik som sätter full sysselsättning och rättvis fördelning i förgrunden. Den svaga ekonomiska utvecklingen beror inte på att stater varit för slösaktiga sedan finanskrisen utan på att människor är arbetslösa och på att produktiva anläggningar inte används.

För att vända utvecklingen bör Sverige investera i det som bygger vårt land starkare och mer rättvist.

Utredningen förordar en kickstart för att få fart på svensk ekonomi och en nyorientering av den ekonomiska politiken i syfte att öka efterfrågan och förbättra ekonomins funktionssätt även på lång sikt. Det handlar om fler anställda i välfärden, ökade investeringar i infrastruktur och bostäder samt en upprustning av arbetsmarknadspolitik och utbildningssystemet.

Vidare ska LO verka för en arbetsmarknad med små löneskillnader, stärkta lägstalöner och en förnyad satsning på att motverka värdediskriminering mellan kvinnligt och manligt dominerade sektorer samtidigt som LO ska bidra till att lönebildningen tar ett ansvar för lönekostnadsutvecklingen.

LOs styrelse har den 12 maj 2015 behandlat förslaget till kongressrapport och beslutat att anta att-satserna som därmed föreläggs 2016 års LO-kongress.

2. Den svenska arbetsmarknaden

SVERIGE ÄR I DAG ett samhälle som 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 ska vi ge en bild av den svenska arbetsmarknadens utveckling och hur den har påverkat löner och inkomster fram till i dag.

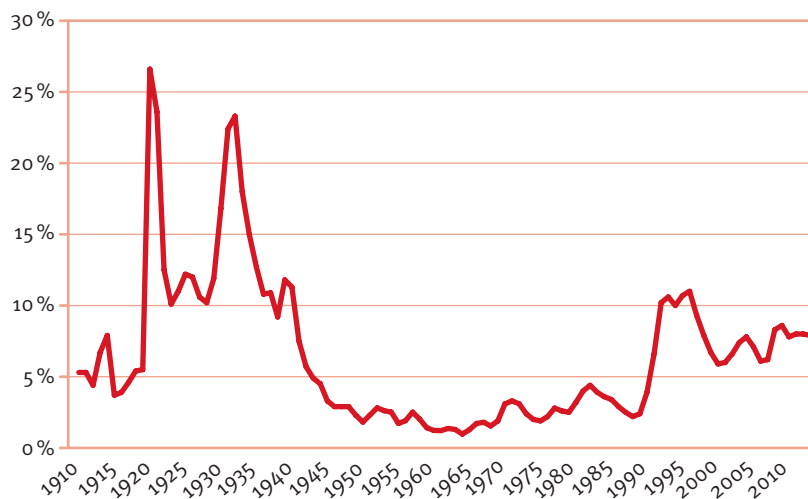
2.1 Arbetslöshetens utveckling till i dag

2.1.1 Full sysselsättning under efterkrigstiden

Sverige är ett högsysselsättningsland. Historiskt sett har dessutom arbetslösheten varit mycket låg; mellan 1950 och 1990 varierade den mellan den lägsta nivån runt 1 procent och som högst 4,4 procent. Före 1990-talskrisen var tiden mellan första och andra världskriget den mest utmärkande vad gäller hög arbetslöshet. Den stora deflationskrisen, som främst var initierad från USA, drabbade Sverige hårt under några år i början av 1920-talet. I början av 1930-talet kom sedan den stora depressionen, initierad av Wall Street-kraschen 1929, som fick stora återverkningar i större delen av världen. Perioden mellan dessa två djupa kriser karaktäriserades även den av hög arbetslöshet – mellan 1920 och 1930 understeg inte den svenska arbetslösheten 10 procent.

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; under den här perioden hade svensk industri de så kallade rekordåren. Det fanns gott om arbete. Sverige blev därigenom ett av världens rikaste industriländer. Samtidigt fanns det både politiska och ekonomiska förutsättningar för en stor satsning på offentlig verksamhet och den offentliga sektorn byggdes ut kraftigt. Under denna

Diagram 2.1 Arbetslösheten sedan 1911, 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).

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 högsta prioritet för den svenska ekonomiska politiken har varit just full sysselsättning. En aktiv konjunkturpolitik har kombinerats med en aktiv arbetsmarknadspolitik och en successiv utbyggnad av utbildningssystemet. Svensk ekonomi har också varit hjälpt i konjunkturstabiliseringen av starka så kallade *auto-*

¹ Arbetskraftsundersökningarna.

*matiska stabilisatorer*² i form av en bra arbetslöshetsförsäkring och ett högt skatteuttag. Denna modell har bidragit till att motverka konjunktursvängningar, stärka människors kunskaper – det så kallade *human-kapitalet* – i befolkningen samt att trimma arbetskraften till att kunna ta de arbeten som uppstår på en föränderlig arbetsmarknad. Till detta kommer att Sverige hade en lång period under 1960- och 1970-talen när stora grupper kvinnor trädde in i betalt arbete på arbetsmarknaden, till stor del understödda av medvetna politiska reformer, samt en reglerad arbetskraftsinvandring av både kvinnor och män främst under perioden 1950–1970, riktad mot industrin. Sammantaget har detta inneburit en mycket gynnsam utveckling av arbetsutbudet.

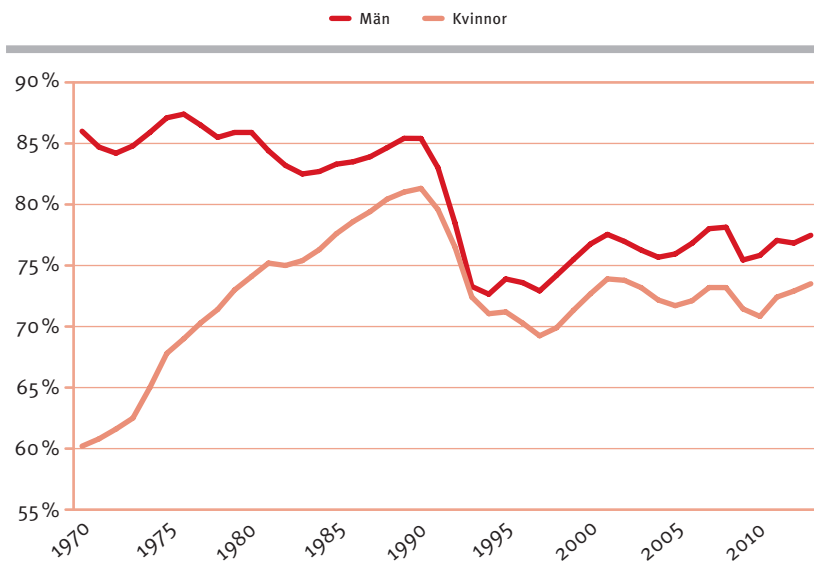
Den tydliga prioriteringen av sysselsättningen har visat sig bland annat genom en stark tilltro till överbrygningspolitik, det vill säga att efterfrågan har hållits uppe med hjälp av en valuta-, penning- och finanspolitik med målet att hålla arbetslösheten så låg som möjligt. Till skillnad från många andra länder inom OECD-området steg inte arbetslösheten i Sverige till följd av de kostnadskriser och lågkonjunkturer som inträffade på 1970- och 1980-talen. Detta innebär dock inte att den ekonomiska politik som bedrevs då är möjlig i dag eller ens innehåller en verktygslåda man önskar tillbaka (läs mer om detta i kapitel 4 och kapitel 10).

Tack vare kvinnors inträde på arbetsmarknaden ökade arbetskraftsdeltagandet under 1970- och 1980-talen från 75 procent i början 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. Arbetslösheten utgjorde vid denna tidpunkt endast cirka 2 procent av arbetskraften.

Kvinnor har omkring fem procentenheters lägre sysselsättningsgrad än män, vilket är en skillnad som varit relativt konstant det senaste kvartssekklet. Det var endast under 1990-talskrisen som skillnaden i princip upphörde under en kort period, och det berodde på att mäns sysselsättning föll ännu kraftigare än kvinnors.

2 Automatiska stabilisatorer är inslag i ekonomin som automatiskt minskar konjunktursvängningarna. När tillväxten minskar och arbetslösheten stiger så minskar skatteinkomsterna och utgifterna för arbetslöshetsersättning ökar. Detta innebär att de offentliga finanserna försämras i lågkonjunktur och förbättras i högkonjunktur.

Diagram 2.2 Sysselsättningsgrad (16–64 år) sedan 1970, kvinnor och män
Procent av befolkningen



Källa: SCB (AKU).

2.1.2 Historiskt hög arbetslöshet sedan 1992

1990-talskrisen innebar en chock för svensk ekonomi och svensk arbetsmarknad. Arbetslösheten steg till nivåer som inte skådats sedan före andra världskriget.

Arbetskraftsdeltagandet föll från den historiskt höga nivån 85 procent av befolkningen ner till drygt 80 procent av befolkningen, och där har det sedan förblivit under femton års tid. Om man väljer ut åldrarna 20–64 år³ är motsvarande siffror en minskning av arbetskraftsdeltagandet från 88 procent 1990 till 84 procent 1994. De senaste åren har inneburit en förhållandevis snabb ökning av arbetskraftsdeltagandet. Efter

³ Sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande för personer i åldrarna 15–19 år är inte så intressanta att mäta i detta sammanhang, eftersom dessa individer fortfarande går i skolan i stor utsträckning. I de historiska tidsserierna går dock inte denna grupp att särskilja.

att effekterna av den senaste finanskrisen har ebbat ut sker sålunda en stabil återhämtning av arbetskraften i nuläget och 2014 var arbetskraftsdeltagandet i denna åldersgrupp uppe i 86 procent. Sysselsättningen har dock inte ökat i samma takt. Den ligger nu på 80 procent.

Arbetslösheten under 1990-talskrisen slog mycket brett. Nästan 40 procent av den vuxna befolkningen kom att bli arbetslös åtminstone någon gång under 1990-talet.⁴ Det 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 40 procent var heltidsarbetslösa under flera år. Drygt var fjärde var deltidsarbetslös, inte sällan under flera år.

Trots att arbetslösheten spreds över breda samhällsgrupper kan man konstatera att arbetslösheterfarenheterna under 1990-talet visar ett starkt samband med levnadsförhållandena.⁵ De som under de kommande åren blev arbetslösa hade redan i utgångsläget 1991 lägre löner och sämre möjligheter att klara löpande utgifter jämfört med dem som inte blev arbetslösa under 1990-talet. De som drabbades av arbetslöshet, inte minst långtidsarbetslöshet, hade dessutom en betydligt sämre löneutveckling under hela 1990-talet än dem som klarade sig undan arbetslösheten. Till detta kommer att de arbetslösa, framför allt de med långa arbetslösheterfarenheter, försämrade sin hälsa, inte minst den psykiska hälsan, jämfört med dem som inte blev arbetslösa. Slutsatsen är att ju sämre utgångsläget var när det gäller löner och socioekonomiska förhållanden för de olika grupperna, desto mer arbetslöshet kom de också att drabbas av. Arbetslösheten förstärkte sedan i sin tur skillnaderna vad gäller ekonomi, karriärmöjligheter och hälsa.

Trots att krisen var över på några år och arbetsmarknadsläget förbättrades avsevärt under andra halvan av 1990-talet har svensk ekonomi 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.⁶ Kvinnor och män är arbetslösa i ungefär lika stor utsträckning när man

4 Korpi & Stenberg (2001). Här har de studerat hur många som 1991 var mellan 18 och 60 år och som någon gång fram till och med 1999 registrerades som öppet arbetslösa eller deltagare i program hos Arbetsförmedlingen.

5 Korpi & Stenberg (2001).

6 Här använder vi ILO-definitionen, det vill säga arbetslösa i befolkningen, 15–74 år.

mäter arbetslöshet i grupper och i form av antalet personer men arbetslösheten, då som nu, skiljer sig betydligt åt mellan olika grupper avseende bland annat ålder och socioekonomiska förhållanden. Mer om detta längre fram, men först en kort jämförelse med andra länder.

2.2 Hög sysselsättningsgrad och högt arbetskraftsdeltagande ur ett internationellt perspektiv

Trots fallet från den historiskt höga sysselsättningsgraden har Sverige fortfarande mycket hög sysselsättning vid en internationell jämförelse, en bra bit över genomsnittet för OECD-länderna.⁷ Den genomsnittliga sysselsättningsgraden inom OECD-området (20–64 år) var 70 procent 2013 och Sverige ligger cirka 10 procentenheter över. Även det svenska arbetskraftsdeltagandet ligger 10 procentenheter över OECD-snittet (som var 75 procent 2013). Detta förklaras framför allt av att Sverige har en relativt sett hög andel kvinnor och personer mellan 55–64 år i arbetskraften jämfört med många andra länder.

I diagrammet nedan syns en jämförelse av sysselsättningsgraden mellan 2007 och 2013 i ett urval av länder. Många länder hade ännu inte 2013 återhämtat det sysselsättningstapp som uppstod i samband med den senaste finanskrisen, vilken inleddes 2008.

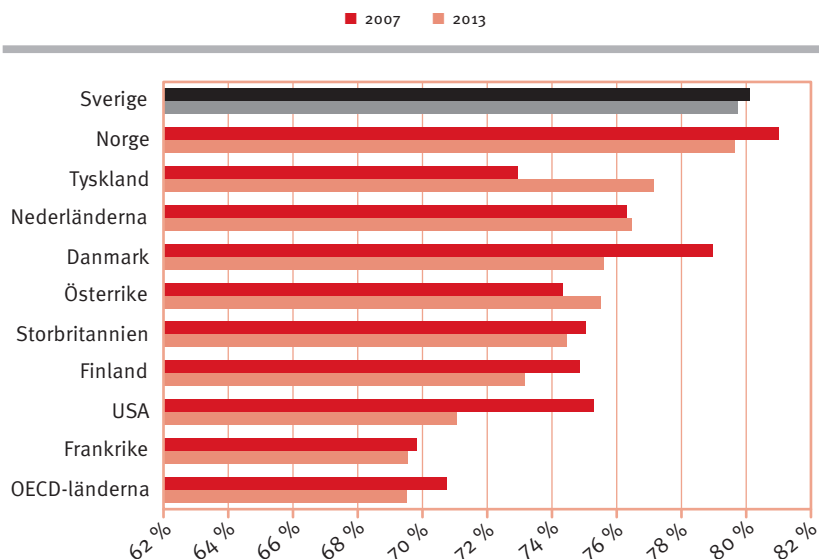
Sverige innehar dock även en topposition när det kommer till andelen av arbetskraften som är arbetslös. I dessa siffror syns effekterna av finanskrisen tydligt, även för Sverige. Arbetslösheten inom OECD (20–64 år) har ökat från cirka 5,5 procent till knappa 8 procent mellan 2007 och 2013. Norge utmärker sig i förhållande till de andra, med en betydligt lägre arbetslöshet både före och efter finanskrisen.

Flera faktorer döljer sig bakom arbetslöshetsutvecklingen, och därför är det vanskligt att jämföra länder som ofta skiljer sig åt i institutionella termer. I en underlagsrapport⁸ till Socialdemokraternas forskningskommission görs en beskrivning av svensk arbetsmarknad i jämförelse med några utvalda länder med liknande ekonomisk och institutionell struktur som Sverige – Danmark, Finland, Norge, Nederländerna och Österrike. Tyskland är också med i urvalet eftersom det allmänt sett ofta anses intressant som jämförelseland.

7 De 34 länder som ingår i Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

8 Malmberg och Öberg (2014).

Diagram 2.3 Sysselsättningsgrad (20–64 år) 2007 och 2013 i ett antal utvalda länder Procent av befolkningen

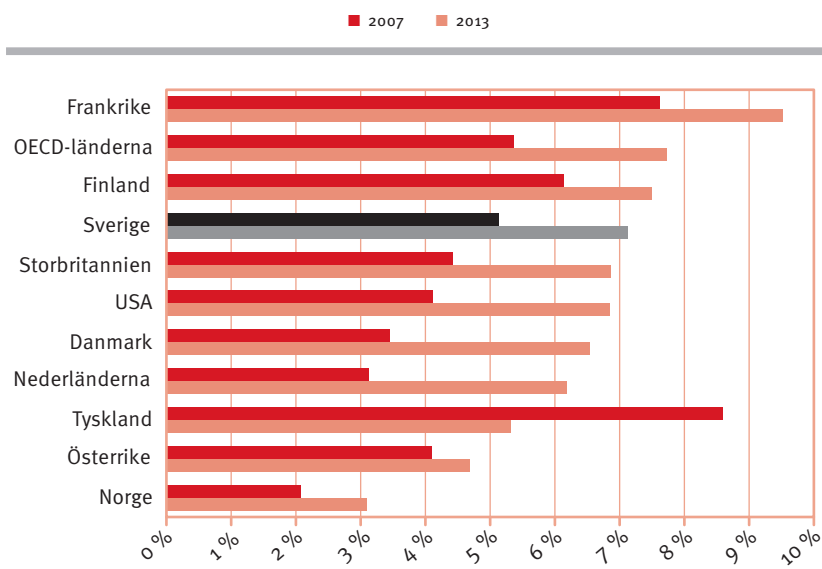


Källa: OECD.

I denna jämförelse kommer Sverige väl ut under hela den studerade perioden 1980–2011, när det gäller arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad. År 2011 låg Sverige i topp bland dessa länder när det gäller arbetskraftsdeltagande och bland de tre länder med högst sysselsättningsgrad. Före 1990-talskrisen låg Sverige klart över de andra länderna, för att efter 1992 ligga på ungefär samma nivå.

När det gäller arbetslösheten är mönstret det motsatta, vilket visas ovan. Detta gällde inte före 1990-talskrisen men perioden efter har Sverige konsekvent legat bland de sämre i jämförelsegruppen. Detta mönster har blivit starkare de senaste åren. Sverige sticker ut, tillsammans med Finland och Danmark, med påtagligt negativa effekter på arbetslösheten av finanskrisen under 2009. I jämförelse med de andra länderna har Sverige en relativt hög arbetslöshet även om man delar upp arbetskraften i åldersgrupper, efter kön, födelseland eller utbildningsnivå.

Diagram 2.4 Arbetslöshet (20–64 år) 2007 och 2013 i ett antal utvalda länder
Procent av arbetskraften



Källa: OECD.

Långtidsarbetslösheten⁹ är däremot relativt sett lägre i Sverige. När man undantar Norge, som visat exceptionellt låga siffror genom hela 2000-talet, ligger Sverige tillsammans med Österrike bäst till bland de jämförda länderna.

Den höga svenska sysselsättningsgraden är inte lika framstående i en jämförelse mellan mer specifika åldersgrupper eller grupper indelade utifrån nivå på utbildning och ursprung. Sverige hamnar relativt sett sämre när det gäller unga, kortutbildade och invandrare födda utanför EU. Utvecklingen i dessa grupper går dock inte helt att särskilja från varandra.

Bland utrikes födda har Sverige en låg sysselsättning och hög arbetslöshet inom alla åldersgrupper och ligger bland de länder som har sämst utfall. Det är stora skillnader mellan flyktinginvandrades och ar-

⁹ Arbetslösa längre än 12 månader, 15–64 år, som andel av arbetskraften.

betskraftsinvandrades etablering på arbetsmarknaden (vilket säger sig självt). Sverige har en hög andel flyktinginvandring jämfört med flera av dessa länder, vilket siffrorna för arbetslösheten återspeglar.

En mycket framträdande bild i underlagsrapporten till forskningskommissionen är att arbetskraftsdeltagandet bland män (25–54 år) ligger nära 90 procent i alla jämförda länder under hela perioden. Det betyder att arbetskraftsdeltagandet i denna grupp har varit i stort sett opåverkat av reformer och konjunkturcykler i 30 års tid. Slutsatsen i rapporten är att arbetskraftsdeltagandet för män tycks vara mycket okänsligt för yttre förändringar. Vi ska titta lite närmare på utfallen för olika grupper i Sverige nedan.

2.3 Arbetslöshetsbördan bärs inte jämnt över befolkningen

En beskrivning av den samlade arbetslösheten säger något om utvecklingen över tid och ger möjlighet till jämförelse med andra länder. Som vi varit inne på är det dock av stor betydelse att visa hur arbetslösheten fördelar sig mellan olika grupper i samhället. Arbetslöshet drabbar inte alla individer lika. Vissa grupper löper betydligt högre risk än andra att bli utan arbete, eller att inte få arbeta i den utsträckning de önskar. Dessa grupper är dessutom i stort sett desamma över tid.

2.3.1 Utbildning och yrken

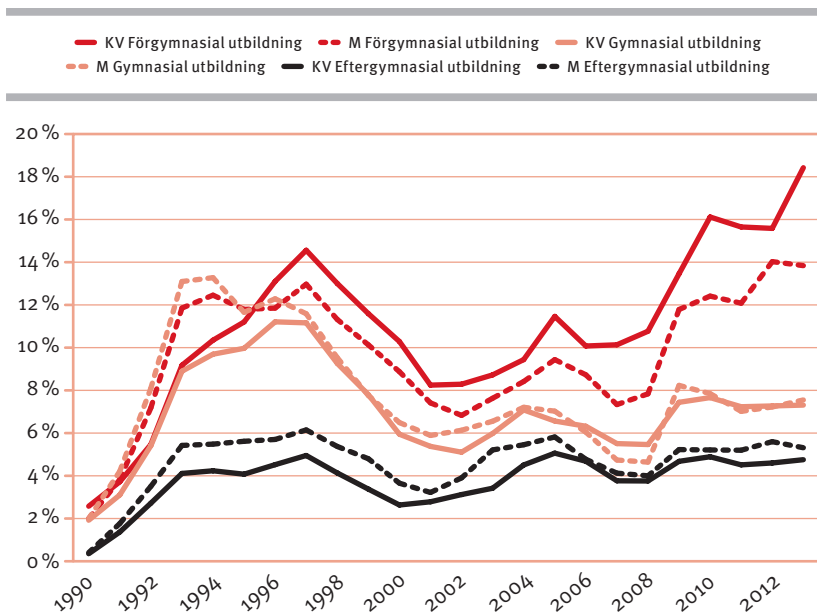
En central variabel som skiljer individerna åt när det gäller arbetslöshetsrisker är utbildningsbakgrund. Ju högre utbildning individen har, desto lägre risk för arbetslöshet. Under hela 1990-talet och fram till i dag har exempelvis arbetslösheten för universitetsutbildade (25–54 år) legat på runt 4–5 procent. Sysselsättningsgraden i denna grupp är närmare 90 procent.¹⁰ Arbetslösheten för dem med gymnasieutbildning samt individer med enbart grundskoleutbildning är betydligt högre. Speciellt har arbetslösheten för individer som saknar gymnasieutbildning ökat snabbt under 2000-talet. Sysselsättningsgraden i denna grupp har fallit kontinuerligt sedan 1990, med totalt cirka 20 procentenheter.¹¹

10 Se till exempel Holmlund m.fl. (2014), figur 16 och 17.

11 I befolkningen som helhet (20–64 år) är det endast 10 procent av kvinnorna och 13 procent av männen som har förgymnasial utbildning, cirka 40 procent av kvinnorna och 50 procent av männen har enbart gymnasieutbildning medan förhållandet är det omvända när det gäller eftergymnasial utbildning.

Diagram 2.5 Arbetslöshet efter utbildningsbakgrund och kön (20–64 år)

Procent av arbetskraften 1990–2013



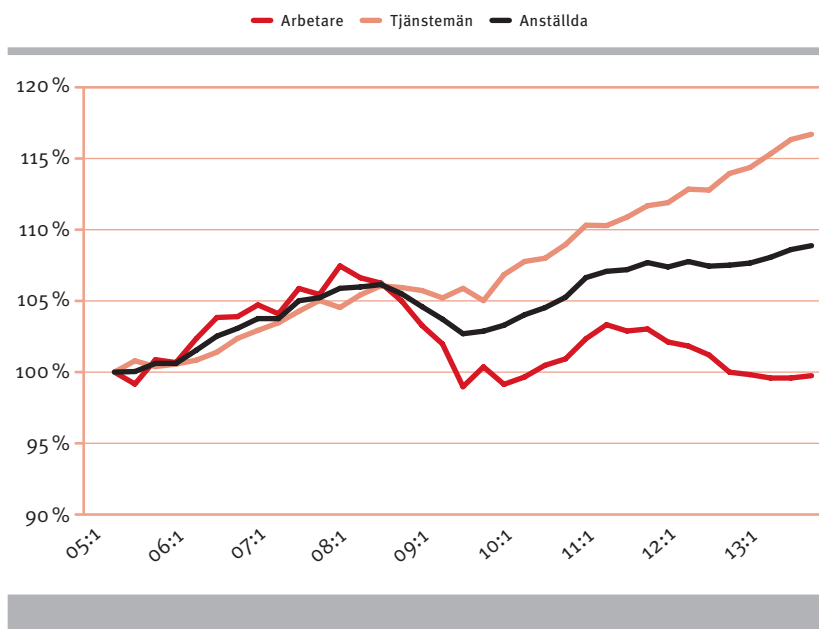
Källa: SCB (AKU) samt Vedin (2015), underlagsrapport 20.

När det gäller gruppen arbetslösa utan gymnasieutbildning ("förgymnasial utbildning" i diagram 2.5) syns dessutom stora skillnader mellan kvinnor och män. Arbetslösheten för kvinnor i denna grupp har ökat betydligt snabbare än för män de senaste åren.

Utbildningsnivåns effekter på arbetslösheten ger ett tydligt klassperspektiv när det gäller olika individers ställning på arbetsmarknaden. Detta mönster återfinns när vi gör en jämförelse mellan LO-grupperna och tjänstemannagruppernas sysselsättningsutveckling. I diagram 2.6 syns utvecklingen för arbetare respektive tjänstemän från 2005 fram till i dag. En mycket framträdande bild är att båda grupperna drabbades av finanskrisen under 2009 men att arbetares sysselsättning föll kraftigt medan tjänstemännens sysselsättningsökning stannade av. Även om sysselsättningen för arbetade ökade något 2010 har den sammanfattningsvis inte återhämtat sig sedan krisen.

Diagram 2.6 Anställdas sysselsättningsutveckling

Index 2005 kvartal 2 = 100



Källa: LO (2014a).

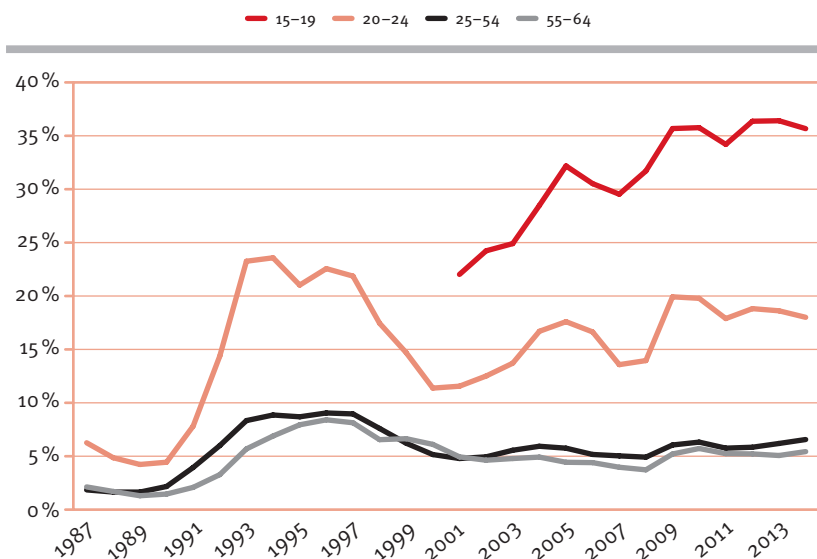
2.3.2 Ålder

Arbetslösheten är betydligt högre bland unga än bland äldre. Som regel är arbetslösheten lägst för individer i åldersgruppen 45–54 år och högst i åldrarna 16–24 år. Som vi beskrev i jämförelsen med de utvalda länderna ovan har Sverige hög ungdomsarbetslöshet ur ett internationellt perspektiv. Framför allt är arbetslösheten för gruppen tonåringar (16–19 år) hög och har dessutom ökat snabbare än för andra grupper. Denna grupp består dock av ungdomar som till stor del fortfarande går i grundskolan och läser på gymnasiet men ändå söker arbete. Det ska dessutom påpekas att ungdomar har betydligt kortare arbetslöshetstider än äldre.

Alla som inte arbetar men som skulle kunna arbeta och på något sätt söker arbete räknas som arbetslösa i Statistiska centralbyråns (SCBs) arbetskraftsundersökningar (AKU). Det gäller även ungdomar som studerar och söker extrajobb, eftersom det innebär att det finns ett utbud av

Diagram 2.7 Arbetslöshet i olika åldersgrupper 1987–2014

Procent av arbetskraften



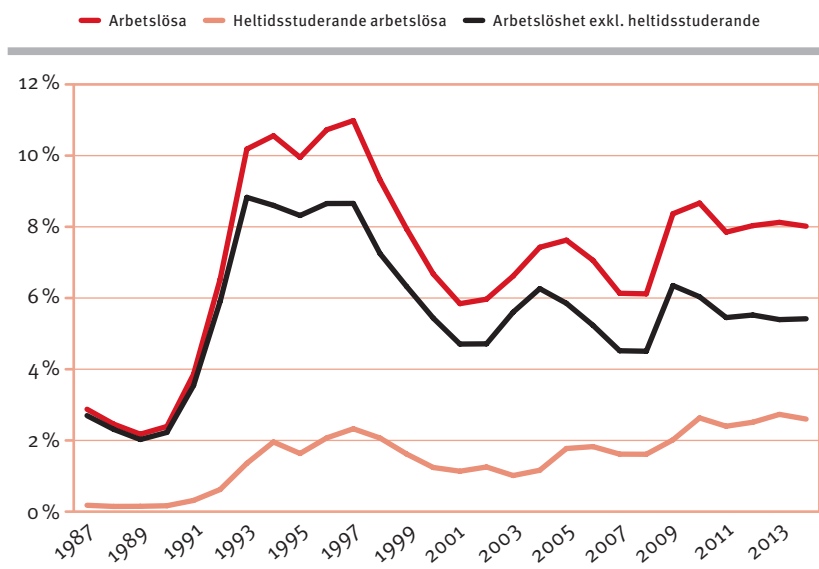
Källa: SCB (AKU).

arbetskraft som inte efterfrågas. En stor och växande andel av arbetslösheten består av heltidsstuderande som söker arbete. Mellan 2005 och 2014 ökade antalet heltidsstuderande arbetslösa från cirka 90 000 till cirka 130 000. År 2014 var drygt 30 procent av de arbetslösa i gruppen 16–64 år heltidsstuderande. Bland ungdomar (15–24 år) är andelen ännu större – närmare 50 procent. Eftersom en stor andel ungdomar studerar kan begreppet ungdomsarbetslöshet vara svårtolkat och har därför också varit omdiskuterat.

En undersökning av LO-ekonomerna¹² utifrån statistik från SCB visar att gruppen "heltidsstuderande arbetslösa" i den officiella statistiken är en heterogen grupp som består av tre större delgrupper: ungdomar på

12 Hållö (2014a).

Diagram 2.8 Arbetslöshet, arbetslöshet exklusive studerande samt arbetslösa som studerar, procent av arbetskraften 1987–2013



Källa: SCB (AKU).

gymnasiet, högskolestudenter (både unga och vuxna) samt arbetslösa i Arbetsförmedlingens program. Personer från dessa olika grupper har sannolikt väldigt olika behov av och förutsättningar för att få ett arbete.

Den relativt kraftiga ökningen av antalet heltidsstuderande arbetslösa sedan 2007 kan huvudsakligen härledas till att fler återfinns i arbetsmarknadspolitiska program. Antalet arbetslösa som studerar heltid på gymnasieskolan är oförändrat mellan 2007 och 2012. Det faktum att deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program blir allt fler är huvudsakligen ett resultat av att långtidsarbetslösheten har stigit.

Eftersom en majoritet i åldersgruppen 16–24 år har studier som huvudsysselsättning riskerar det ordinarie arbetslöshetsmättet alltså att ge en missvisande bild av ungas aktivitet, och under senare år har en ny indikator på ungdomars arbetsmarknadsutfall tagits fram inom EU

och börjat publiceras av bland annat OECD – Neet (*Not in employment, education or training*). Detta mått avser unga vuxna som varken arbetar, praktiserar eller studerar. Andelen beräknas som andelen inaktiva unga i *hela* ungdomsbefolkningen. Det skiljer sig alltså från ungdomsarbetslöshetsmättet som avser andelen unga arbetslösa i *arbetskraften*.¹³ Begreppet har utvecklats för att kunna uppskatta antalet inaktiva unga som riskerar att få etableringsproblem på dagens arbetsmarknad.¹⁴ Ungdomsarbetslösheten som andel av hela befolkningsgruppen är betydligt lägre än som andel av arbetskraften.¹⁵

Andelen unga i Sverige som varken arbetar eller studerar är relativt låg jämfört med andra EU-länder; 2013 var det 7,5 procent av alla ungdomar i åldersgruppen 15–24 år som varken arbetade eller studerade i Sverige. Motsvarande andel för EU var 13 procent. Bland de lite äldre ungdomarna som lämnat gymnasiet, 20–24-åringarna, var det 10,4 procent i Sverige som varken arbetade eller ägnade sig åt någon form av studier.

Risken att hamna i denna grupp är ojämnt fördelat mellan olika grupper av unga och över landet, och en rapport som LO tagit fram visar att det finns en överrepresentation av utrikes födda i gruppen; 27,4 procent av dem som varken arbetar eller studerar är utrikes födda medan andelen utrikes födda i hela åldersgruppen endast är 13,5 procent.¹⁶ Enligt detta mått är det också vanligare att unga med en kortare utbildning och unga med korttidsutbildade föräldrar har svårare att etablera sig i arbetslivet.

2.3.3 Utrikes födda

Sysselsättningen bland utrikes födda är drygt 15 procentenheter lägre än bland inrikes födda.¹⁷ Arbetslösheten är väsentligt högre bland utlandsfödda som grupp än bland inrikes födda – 10 procentenheter högre. Detta förhållande gäller samtliga åldersgrupper.

13 Ungdomsarbetslöshet är enligt Arbetsförmedlingen (AMS) andelen inskrivna mellan 18 och 24 år av den totala andelen registerbaserad arbetskraft i åldersgruppen, alternativt individer som i telefonintervju uppfyller ovanstående kriterier och befinner sig i åldersgruppen 15–24 år (AKU).

14 Se SOU 2013:74 s. 67–69.

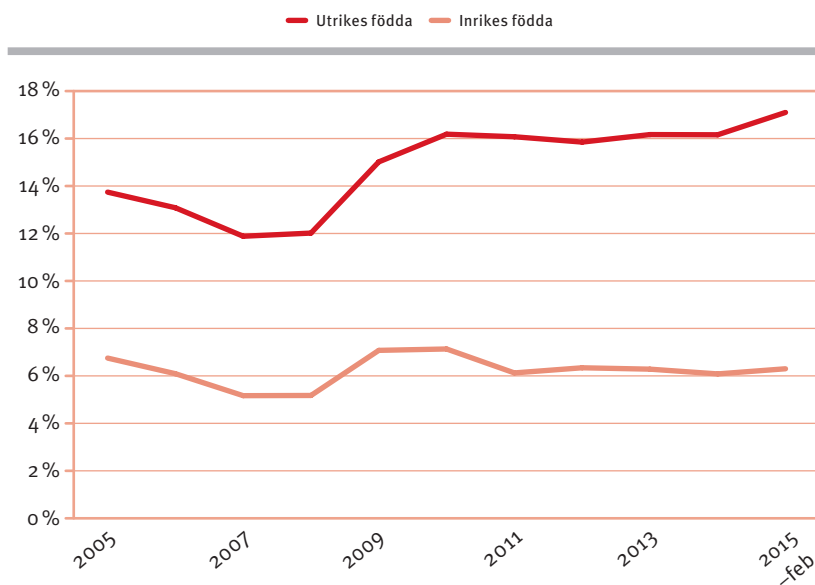
15 Niknami & Schröder (2014). Exempelvis: Om 80 av 100 ungdomar studerar medan 10 arbetar och 10 är arbetslösa innebär det ordinarie måttet att ungdomsarbetslösheten är 50 procent medan Neetandelen är 10 procent.

16 LO (2015a).

17 Enligt AKU, 20–64 år.

Diagram 2.9 Arbetslöshet, inrikes och utrikes födda, 15–74 år

Procent av arbetskraften

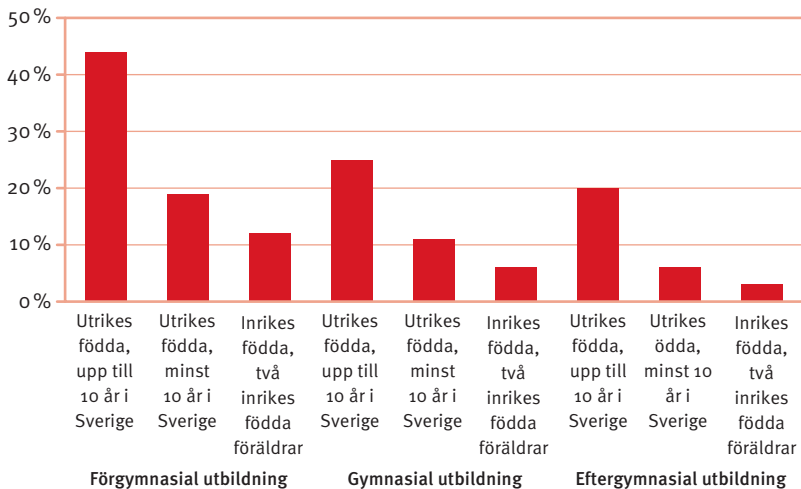


Källa: SCB (AKU).

Detta mönster återspeglas även när siffror på arbetslösheten jämförs mellan andra typer av gruppindelningar, till exempel efter kön och utbildningsbakgrund, vilket innebär att trots att utbildningsbakgrund är en väldigt drivande faktor för vilken arbetslöshetsnivå en grupp präglas av kvarstår skillnader mellan inrikes och utrikes födda. I en underlagsrapport till projektet, skriven av Ulrika Vedin, visas bland annat att det inte är tillräckligt att studera etnicitet isolerat för att förstå utmaningen på arbetsmarknaden. Det är snarare ett samspel mellan de tre strukturerna klass, kön och etnicitet.¹⁸ Nedan visas ett diagram över kvinnors arbetslöshet avseende utbildning och bakgrund.

¹⁸ Vedin (2015), underlagsrapport 20.

Diagram 2.10 Kvinnors arbetslöshet utifrån härkomst och utbildningsnivå 2013, arbetslösa (20–64 år) Procent av arbetskraften



Källa: SCB (AKU) samt Vedin (2015), underlagsrapport 20.

Ovan syns tydligt att kvinnor som varit i Sverige 10 år eller mindre och enbart har förgymnasial utbildning har den högsta arbetslösheten. Andelen arbetslösa faller i takt med att utbildningsnivån stiger, som vi visat tidigare. Skillnaden mellan utrikes och inrikes födda kvarstår dock i samtliga grupper men minskar med tiden man bor i Sverige.

2.3.4 Alla får inte arbeta så mycket de vill, särskilt inte kvinnor

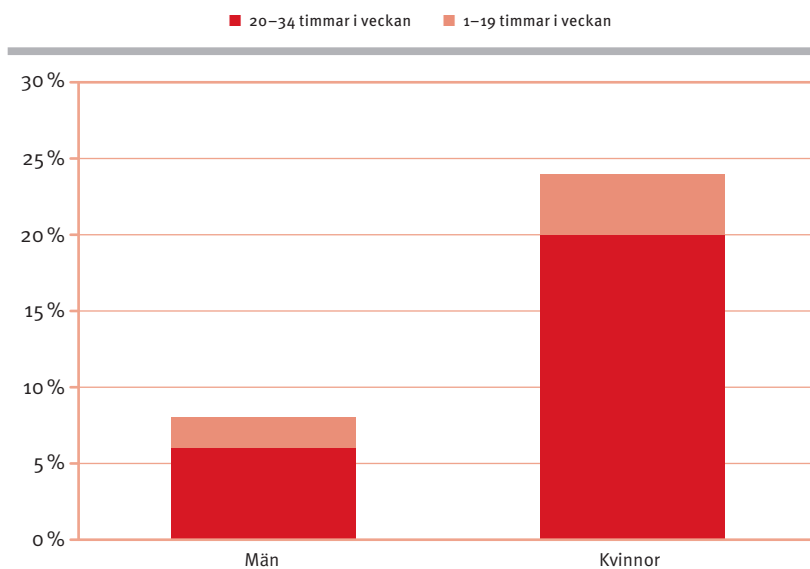
Arbetslöshet mäts ofta i antalet personer i arbetskraften som står utan ett arbete. Men ett viktigt mått är också hur mycket dessa personer arbetar. Antalet sysselsatta personer tar inte hänsyn till att en del är *undersysselsatta*, det vill säga har ett arbete men inte arbetar så många timmar som de skulle önska.

Enligt SCB var 7 procent av alla sysselsatta *undersysselsatta*¹⁹ 2013. An-

¹⁹ Sysselsatta som kan och vill öka sin arbetstid.

Diagram 2.11 Andel av respektive kön (20–64 år) som deltidsarbetar 2013

Procent av arbetskraften



Källa: SCB.

talet undersysselsatta i åldersgruppen 15–74 år var i genomsnitt 331 000 under året, vilket motsvarade ett arbetskraftsutbud på 4,2 miljoner timmar. Antalet undersysselsatta män var 147 000 och antalet undersysselsatta kvinnor var 184 000. Flest undersysselsatta fanns i åldersgruppen 15–24 år, där 100 000 personer (20 procent) i genomsnitt var undersysselsatta 2013. I de två äldre åldersgrupperna, 55–64 år respektive 65–74 år, var antalet undersysselsatta betydligt färre.

Den överenskomna arbetstiden visar stora och bestående skillnader mellan män och kvinnor. Kvinnor har ungefär 4 timmar färre i veckan,²⁰ vilket i huvudsak beror på en större andel deltidsarbetande. Tittar man på den faktiskt förvärvsarbetstiden ökar skillnaden till 4,6 timmar i veckan.

Av kvinnorna är det 24 procent som arbetar deltid, jämfört med 8

²⁰ SCB (AKU).

procent av männen. Den stora skillnaden beror på så kallat långt deltidsarbete, det vill säga när man arbetar mellan 20 och 34 timmar i veckan. Skillnaden grundläggs tidigt. Redan i åldersgruppen 20–24 år deltidsarbetar kvinnor i nästan dubbelt så hög utsträckning som män. Skillnaden växer och når sin topp i åldersgruppen 35–44 år, då kvinnor deltidsarbetar i fyra gånger så stor utsträckning som män.

Deltidsarbete har flera olika orsaker. En viktig förklaring är att det saknas heltidsarbeten, särskilt i kvinnodominerade arbetaryrken. En djupare analys av deltidsproblematiken samt en diskussion om eventuella lösningar återfinns i kapitel 11.

2.4 Långtidsarbetslösheten har ökat

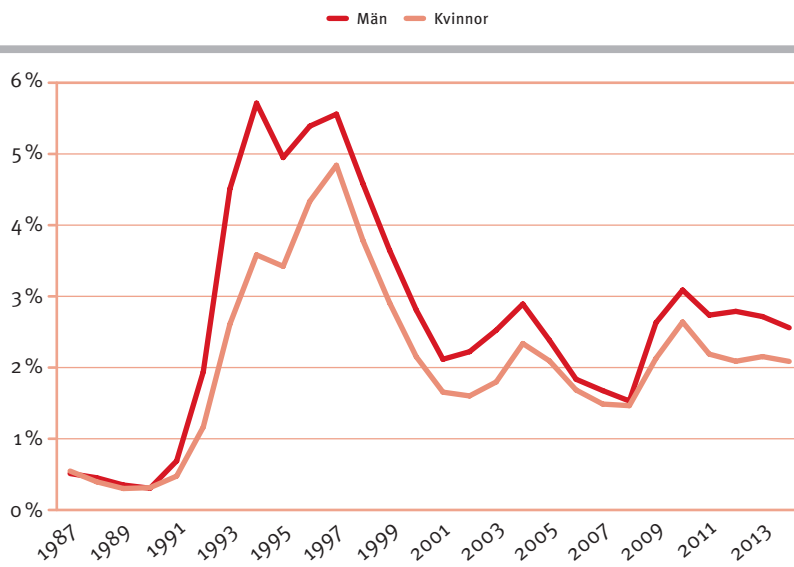
Ytterligare en indikator på hur stora problemen är på arbetsmarknaden är hur lång tid människor är arbetslösa. Ett vanligt sätt att mäta omfattningen av *långtidsarbetslösheten* är att mäta andelen av arbetskraften som är arbetslös mer än 26 veckor. 1990-talskrisen innebar en kraftig ökning av antalet långtidsarbetslösa. En stor diskussion då var huruvida den mycket höga arbetslösheten skapade ihållande effekter – så kallad *persistens* eller *hysteresis*²¹ – eftersom personer som varit arbetslösa under en längre period får svårt att komma tillbaka i arbete. I efterhand visade det sig att oron för hysteresiseffekter var något överdriven och att arbetslösheten och långtidsarbetslösheten minskade i takt med att Sverige tog sig ur krisen och konjunkturen vände.²² Men det tog dock hela sju år från det att arbetslösheten började stiga till dess att den tydligt började minska igen. Långtidsarbetslösheten minskade sålunda påtagligt från slutet av 1990-talet. Denna trend bröts sedan i samband med den senaste finanskrisen.

I diagrammet nedan syns denna utveckling. Långtidsarbetslösheten uppgick till 2,3 procent av arbetskraften (16–64 år) helåret 2014. Män är i högre utsträckning långtidsarbetslösa än kvinnor, och sedan mitten av 2000-talet har långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften ökat bland personer utan gymnasieutbildning samt bland utrikes födda. An-

21 Med *hysteresis* avser man som regel en permanent ökning av arbetslösheten efter en störning. Begreppet *persistens* innebär att arbetslösheten visserligen tenderar att dröja sig kvar vid den högre nivån men att den långsamt anpassar sig mot lägre, mer normala nivåer.

22 Bergman (2010).

Diagram 2.12 Långtidsarbetslöshet (mer än 26 veckor), kvinnor och män (16–64 år) 1987–2014



Källa: SCB (AKU).

delen långtidsarbetslösa i den utrikes födda arbetskraften var 7,1 procent 2013 medan motsvarande siffra för inrikes födda var 1,7 procent.²³ I gruppen med enbart förgymnasial utbildning var de långtidsarbetslösa 5,8 procent.

2.5 Ekonomisk (o)jämlighet

I avsnittet ovan har vi försökt ge en samlad bild av hur arbetsmarknaden har utvecklats historiskt och fram till i dag. En annan viktig bakgrundsbild att ha med sig är inkomstutvecklingen, särskilt hur löntagarna inkomster har utvecklats.

²³ Konjunkturinstitutet (2014a), fördjupningsruta *Långtidsarbetslösheten på svensk arbetsmarknad*.

2.5.1 Reallöneutveckling under hundra år²⁴

Låt oss inleda med en historisk tidsserie. 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). Löneökningen har skett stegvis och det är främst tre perioder som utmärker sig när det gäller reallöneökningar.²⁵

Den första perioden inleddes direkt efter första världskriget och varade i cirka tre år. Den andra perioden inleddes efter andra världskriget och varade cirka 30 år, fram till oljekrisen 1973. Den tredje perioden inleddes i mitten av 1990-talet och pågår än i dag. För hela hundraårsperioden har den genomsnittliga månadslönen för en industriarbetare ökat från 85 kronor 1913 till 26 700 kronor 2012. Räknat i 2012 års priser har månadslönen ökat från cirka 4 000 kronor 1913 till 26 700 kronor 2012. Det innebär att reallön och köpkraft för en industriarbetare ökat närmare 7 gånger på 100 år.

Perioden 1913–1940 ökade reallönerna med 65 procent för arbetare inom tillverkningsindustrin och med 3 procent för tjänstemännen i samma bransch.²⁶ Mellan 1940 och 1970 ökade reallönerna med 166 procent för arbetare och med 171 procent för tjänstemän inom tillverkningsindustrin. Från cirka 1975 och fram till i mitten av 1990-talet karaktäriserades svensk ekonomi av en mycket hög prisökningstakt. Den höga inflationen innebar stagnerade reallöneökningar, trots förhållandevis höga nominella löneökningar. Resultatet blev att lönerna var kvar på samma reala nivå 1995 som 1975. Perioden efter 1995 har dock inneburit reallöneökningar med i snitt 2,3 procent i årstakt för arbetare och 2,8 procent för tjänstemännen.

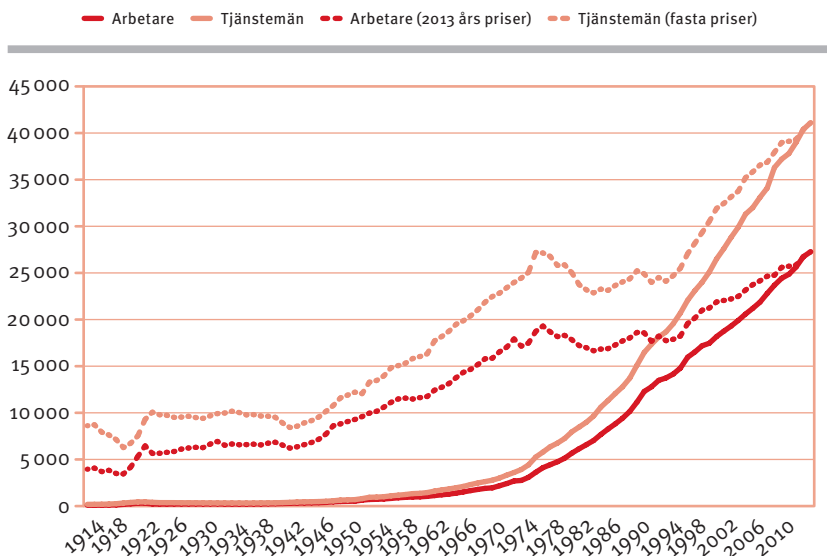
I vilken grad fackföreningsrörelsen påverkat löneutvecklingen är svårt att urskilja från allt annat som hänt. Exempelvis har efterkrigstidens stabila socialdemokratiska regeringsmakt, den starka industrialismen liksom Sveriges förskonande från såväl första som andra världskriget troligen också bidragit till löneutvecklingen. Men utifrån ett arbetstagarperspektiv har ändå en stark fackföreningsrörelse varit en förutsätt-

24 Avsnittet baseras på Larsson (2014b), underlagsrapport 2.

25 Reallöneutvecklingen har beräknats för anställda inom gruv- och tillverkningsindustrin.

26 Krigen, strejker och perioder av hyperinflation gör att lönestatistiken för 1930 är förhållandevis osäker.

Diagram 2.13 Månadslön för arbetare och tjänstemän 1913–2012, löpande och 2012 års priser



| | | | | | | | | | | |
|----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|---------------|
| Krig | 1a världskriget 1914–1918 | Skotten i Ådalen 1931 | 2a världskriget 1939–1945 | Koreakriget 1950–1953 | Oktoberkriget 1973 | | | | | |
| Kris och krasch | | Börskrasch 1929 Depression 1930–1935 Kreugerkrasch 1932 | | | Oljekris1 1973 | Oljekris2 1979 | 90-talskrisen 1990–1994 | Finanskris 2008 | | |
| Lag och avtal | Rösträtt för kvinnor 1919 | SAP regering 1932 | Saltsjöbads- avtalet 1938 | ATP EEG/EU 1957 bildas 1958 | LAS 1973 | MBL 1976 | 2 % i infla- tionsmål med i EU 1992 | Sverige med i EU 1995 | Industri- Lex avtalet 1997 | Laval 2010 |
| Semester | | 4 dagars semester 1931 | 2 veckors semester 1938 | 3 veckors semester 1951 | 4 veckors semester 1963 | 5 veckors semester 1978 | | | | |
| Arbetstid | 48 timmars arbetsvecka 1920 | | | 45 timmars arbetsvecka 1960 | 40 timmars arbetsvecka 1973 | | | | | |

Källa: Larsson (2014a) samt (Larsson 2014b), underlagsrapport 2.

ning för att arbetstagarna har fått en relativt stor del av de senaste 100 årens ekonomiska tillväxt.

Diagram 2.13 visar 100 års löneutveckling inom industrin kompletterad med historiska händelser.

2.5.2 Ökade inkomstskillnader

Arbetslöshet drar isär ett samhälle, inte minst socialt eftersom individer som står utanför arbetsmarknaden också hamnar utanför den tillhörighet som ett arbete innebär. Ökade inkomstklyftor innebär ytterligare stora påfrestningar. Som för att lägga sten på börda har stora delar av den sysselsättningspolitik som bedrivits sedan 2006 dessutom fokuserat på att öka de ekonomiska skillnaderna mellan dem som arbetar och dem som inte gör det. Exempelvis har reformer genomförts för att minska antalet arbetslösa och sjuka i och utanför arbetskraften och det centrala instrumentet för att åstadkomma detta har varit att strama upp regelverken kring arbetslöshets- och sjukförsäkringarna samt försämrarsättningsnivåerna. Detta har gett tydliga effekter på utvecklingen av de relativa inkomsterna i Sverige.

I SNS²⁷ *Välfärdsrapport 2011* konstateras att ”oavsett vilket mått man använder sig av går det att konstatera en trendmässig ökning av inkomstskillnaderna i Sverige från 1980 till i dag”.²⁸ Detta innebär ett brott med utvecklingen längre bakåt i historien. Mellan 1930 och 1950 minskade inkomstspridningen kraftigt. Mellan 1950 och 1965 var minskningen något svagare för att 1965 till 1980 åter vara kraftig. Sedan 1980 har skillnaderna ökat över hela inkomstskalan, både mellan medianinkomsttagarna och höginkomsttagarna samt mellan medianinkomsttagarna och låginkomsttagarna.²⁹

Sverige är nu det OECD-land där andelen fattiga har ökat snabbast de senaste 25 åren.³⁰ Sverige är därmed inte längre världens mest jämlika land; samtliga nordiska länder, liksom Tjeckien, Slovakien, Belgien och Österrike, har mindre inkomstskillnader.³¹

Ökningen av inkomstskillnaderna sedan början på 1980-talet är dock inget unikt svenskt fenomen, utan en liknande utveckling finns i flera avancerade ekonomier. 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 dragit

27 Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

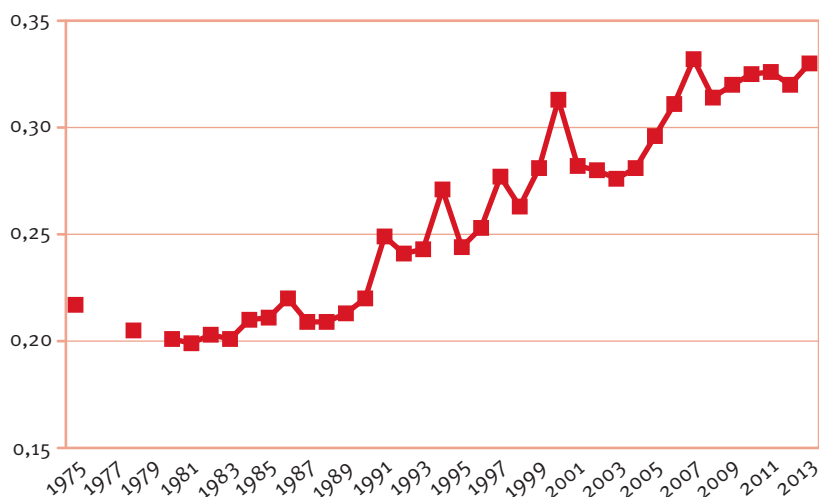
28 Björklund & Jäntti (2011).

29 *Median* innebär det mittersta värdet i en rangordning av alla inkomster.

30 Mätt som andelen av befolkningen vars disponibla inkomster understiger 50 procent av medianinkomsten.

31 OECD (2013).

Diagram 2.14 Ginikoefficient, disponibel inkomst per familjeenhet



Källa: SCB.

ifrån. Så ser det inte riktigt ut i Sverige, även om löneskillnaderna har ökat även här – mer om det nedan. I Sverige är den viktigaste förklaringen en tilltagande ojämlikhet i förmögenheter och därmed i avkastningen på desamma, det vill säga kapitalinkomster.

Inkomstskillnaderna mäts ofta med den så kallade *Ginikoefficienten*.³² Från 1980–1981 och fram till 2013 steg Ginikoefficienten från 0,20 till 0,33, se diagram 2.14.

I SNS *Välfärdsrapport 2011*³³ görs en beräkning av bidraget till inkomstskillnaderna från olika delar av hushållens ekonomi från 1975 till 2009. Slutsatsen är att det huvudsakliga bidraget kommer ifrån kapitalinkomster. Kring 1980 var bidraget från detta inkomstslag i stort sett 0 men det översteg 0,10 de sista åren av perioden. Det betyder att i stort sett hela den långsiktiga ökningen av inkomstskillnaderna kan hänföras

³² Ginikoefficienten har ett värde mellan 0 och 1, där 0 innebär helt jämnt fördelade inkomster och 1 att en person har alla inkomster.

³³ Björklund & Jäntti (2011).

till kapitalinkomster. Bidraget från ökade skillnader i arbetsinkomster har varierat något över åren men nivån 2009 var i stort sett densamma som 1980–1981.³⁴ Transfereringarnas bidrag har legat på en stabil och låg nivå under hela perioden.

Slutligen visar SNS att skatternas bidrag till ökade inkomstskillnader har förändrats en del över tiden. Det utjämnande bidraget från skatter minskade från 1990 till 1991 då den stora skattereformen genomfördes. Därefter förstärktes den utjämnande effekten fram till år 2000, varefter den åter har minskat.

Den viktigaste förklaringen till de ökade inkomstskillnaderna mätt med Ginikoefficienten är sålunda ökade skillnader i kapitalinkomster.³⁵ De stora förändringarna i skattesystemet (avskaffad förmögenhetsskatt, regressiv fastighetsskatt, mer generösa 3:12-regler och lägre bolagsskatt för att nämna några) samt inte minst reall fallande inkomstförsäkringar och transfereringar under senare år kommer sannolikt leda till att denna utveckling fortsätter, såvida det inte fattas politiska beslut i en helt annan riktning.

2.5.3 Löneskillnaderna har ökat – men inte så mycket på senare år

Hur har då löneskillnaderna utvecklats? En utförlig beskrivning av löneutvecklingen från 1913 fram till i dag finns i underlagsrapport nr 2 till projektet.³⁶ I detta avsnitt ger vi en återspeglning av rapportens slutsatser när det gäller löneskillnadernas utveckling.

Utvecklingen av lönespridningen inom privat sektor³⁷ 1970–2011 kan delas in i fyra perioder. Den första perioden gäller 1970-talet då lönespridningen minskade. Den andra perioden gäller 1980-talet och en bit in på 1990-talet då lönespridningen var relativt oförändrad. Den tredje perioden varade 1995–2001 då lönespridningen ökade. Den fjärde och sista perioden gäller från 2002 fram till i dag då lönespridningen åter varit relativt oförändrad. Lönespridning mäts här som kvoten mellan

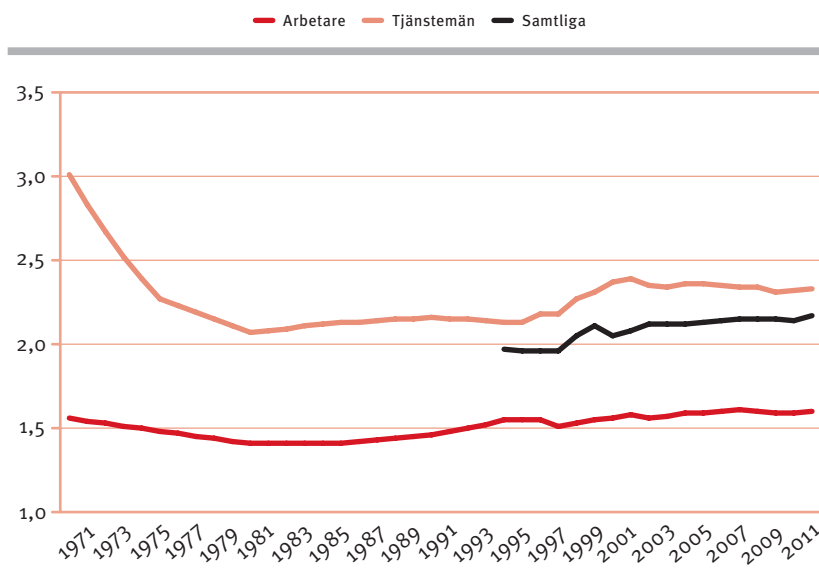
34 Observera att arbetsinkomster är hushållets sammanlagda arbetsinkomster dividerade med hushållets försörjningsbörda. Ginikoefficienten för detta mått på arbetsinkomster behöver således inte följa utvecklingen för lönespridningen bland arbetande individer.

35 Björklund & Jäntti (2011).

36 Larsson (2014b), underlagsrapport 2.

37 För denna tidsserie finns enbart statistik för privat sektor.

Diagram 2.15 Lönespridning efter klass, 1970–2011, privat sektor,
Percentil 90/Percentil 10



Källa: Larsson (2014a) samt Larsson (2014b), underlagsrapport 2.

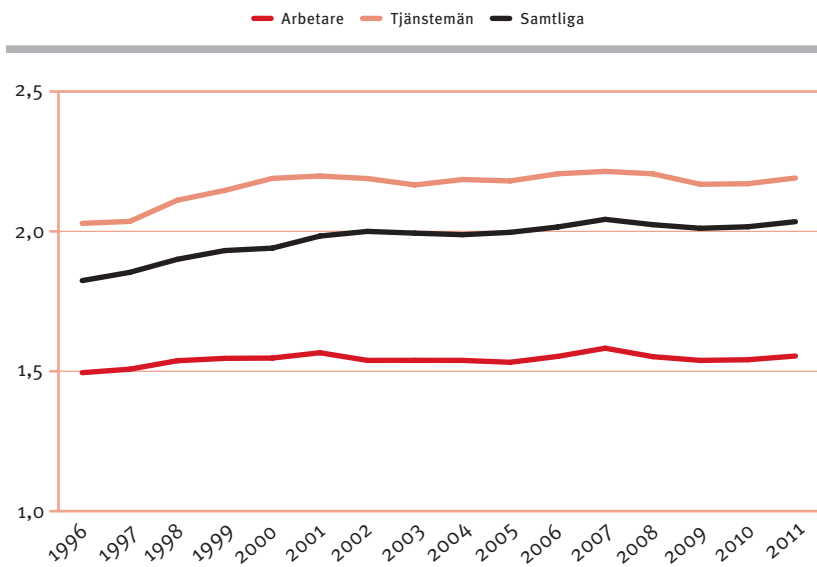
90:e percentilllönen³⁸ och 10:e percentilllönen. Enligt detta mått var lönespridningen för samtliga anställda i privat sektor 2,0. Det innebär att lönen i den 90:e percentilen var dubbelt så hög som lönen i den 10:e.

Utvecklingen uppdelad på dessa fyra perioder är tydligast inom gruppen tjänstemän. En närmare granskning visar dock att den även gäller för arbetare.

Den minskade lönespridningen bland arbetare på 1970-talet var till stor del ett resultat av den solidariska lönepolitik som LO drev i syfte att just minska löneskillnaderna mellan olika sektorer och yrkesgrup-

³⁸ 90:e percentillön: 90 procent av individerna har lägre lön medan 10 procent har högre. 10:e percentillön: 10 procent av individerna har lägre lön medan 90 procent har högre. Lönebegreppet i detta avsnitt gäller total lön, det vill säga tid- och prestationslön (grundlön) inklusive rörliga tillägg (ob-tillägg, skifttillägg med flera). Övertidsersättning ingår däremot inte. Alla löner är uppräknade till heltid. Yrkesgruppen verkställande direktörer, verkschefer med flera (SSYK=121) ingår inte eftersom de inte ingår i dataunderlaget för samtliga år.

Diagram 2.16 Lönespridning efter klass 1996–2011, samtliga anställda, Percentil 90/Percentil 10



Källa: Larsson (2014a) samt Larsson (2014b), underlagsrapport 2.

per. År 1980 kulminerade minskningen av lönespridningen. Samtidigt fick LO och LO-förbunden allt svårare att samordna sig om en gemensam solidarisk 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 till dagens 1,6.

Bland tjänstemän minskade lönespridningen drastiskt mellan 1970 och 1980, från 3,0 till 2,1, vilket motsvarar en minskning med över 30 procent. Om den solidariska lönepolitiken bidrog till detta är osäkert. Mer troligt är att det kraftigt ökande antalet högutbildade på 1970-talet bidrog till minskningen. Under 1980-talet stabiliserades lönespridningen bland tjänstemän runt 2,1, för att i slutet av 1990-talet öka 6 år i rad till som mest 2,4 år 2001. Därefter har den minskat något till dagens 2,3.

För att få en heltäckande bild av lönespridningen måste även anställda inom offentlig sektor ingå.³⁹ Lönespridningens utveckling för samtliga anställda 1996–2011 visar att den inledningsvis ökade från 1,8 år 1996 till 2,0 år 2002. Därefter har den legat stadigt strax över 2,0. Detta innebär att lönespridningen ökade med 12 procent 1996–2011 (se diagram nedan). Utvecklingen har varit likartad för arbetare och tjänstemän, det vill säga en inledande ökning följt av en stabilisering. Den inledande ökningen var dock mindre för arbetare än för tjänstemän. Bland arbetare ökade lönespridningen från 1,5 år 1996 till strax under 1,6 år 2001. Därefter har den stabiliserats runt 1,55. Totalt har lönespridningen bland arbetare därmed ökat med 4 procent 1996–2011. Bland tjänstemän har lönespridningen ökat med 8 procent, från 2,0 år 1996 till 2,2 år 2002, där den ligger även i dag.

Lönespridningen har alltså ökat mer bland samtliga anställda än vad den har gjort bland arbetare och tjänstemän var för sig. Det förklaras av att lönerna totalt sett ökat mer för tjänstemän än för arbetare. Det gäller såväl medellön som medianlön och percentillöner. Räknat i medellön ökade den med 60 procent för arbetare och 70 procent för tjänstemän 1996–2011.

2.5.4 Kvinnor och män

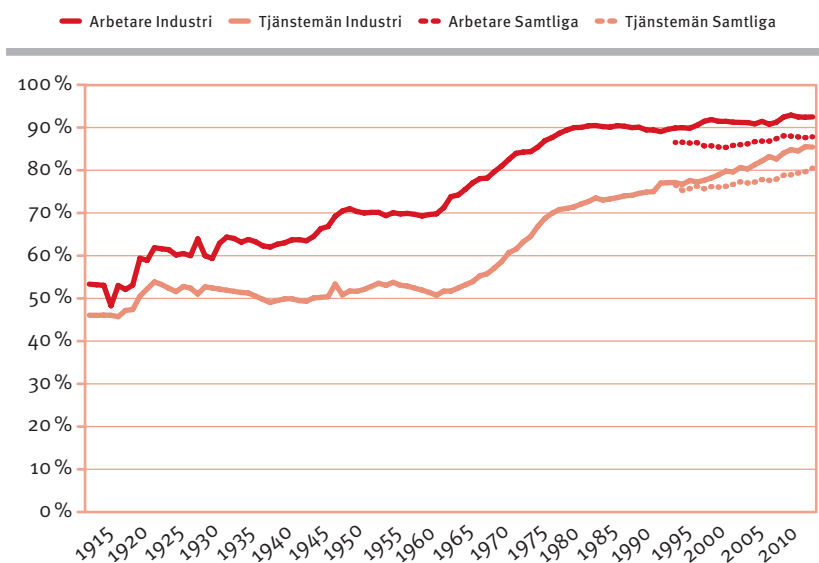
Löneskillnaden mellan kvinnor och män har minskat de senaste 100 åren. År 1913 var timlönen för kvinnor endast 52 procent av männens timlön bland industriarbetare. År 2012 har timlönen för kvinnor inom industrin ökat till 92 procent av männens timlön.

Löneskillnaden mellan kvinnor och män minskade framför allt under 1960- och 1970-talen i samband med att de särskilda kvinnolönerna togs bort ur kollektivavtalen. Utjämningen upphörde dock på 1980-talet och därefter har löneskillnaden endast minskat marginellt.

En bidragande orsak till löneskillnaderna mellan kvinnor och män är skillnaderna mellan mans- och kvinnodominerade yrken. Sedan 1994 har den relativa löneskillnaden mellan kvinnor och män minskat i långsam takt, från att medellönen var 22 procent högre för män än för kvinnor 1994 till att den var 18 procent högre 2012. Löneskillnaden har alltså

39 Detta finns dock endast tillgängligt från och med 1996 i den officiella statistiken.

Diagram 2.17 Kvinnors lön i procent av mäns lön, 1913–2012



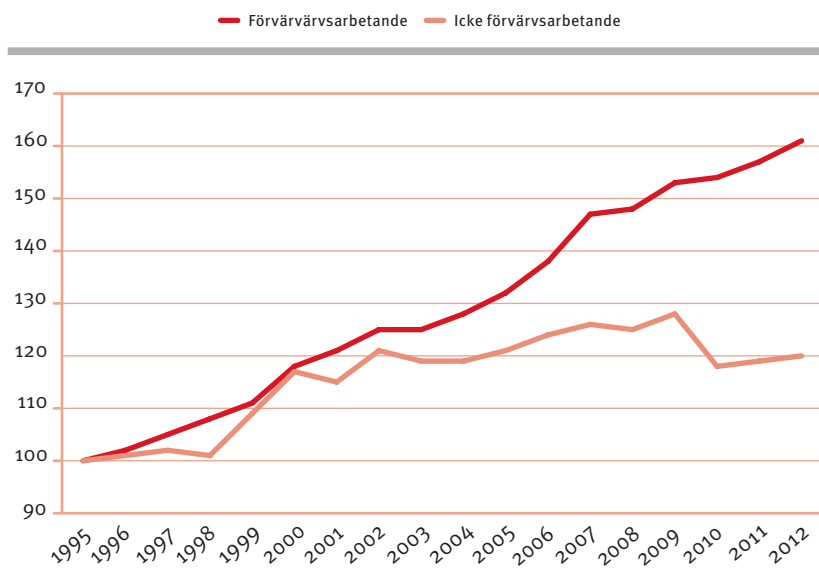
Källa: Larsson (2014a) samt Larsson (2014b), underlagsrapport 2.

minskat med 4 procentenheter på 18 år. Bland arbetare har löneskillnaden minskat med 2 procentenheter, från 16 procent högre lön för män 1994 till 14 procent 2012, och bland tjänstemän har den minskat med 5 procentenheter, från 31 procent 1994 till 26 procent 2012. Löneskillnaden har alltså minskat mindre bland arbetare än bland tjänstemän. Löneskillnaden är dock alltså mindre bland arbetare än bland tjänstemän.

2.5.5 Jobbskatteavdraget har bidragit till ökade inkomstskillnader

Den förra borgerliga regeringens politik har varit en tydligt bidragande faktor till ökande inkomstskillnader. Den dåvarande finansministern Anders Borg hävdade att även om jobbskatteavdraget på kort sikt ledde till ökande inkomstskillnader, så skulle det på lång sikt leda till minskade inkomstskillnader – när arbetslösheten minskar och sysselsättningen ökar. Detta resonemang avvisas dock bland annat av Finanspolitiska rå-

Diagram 2.18 Real disponibelinkomst med och utan arbete, 1995–2012, index
1995 = 100



Anm. Icke förvärvsarbetande avser här arbetslösa, sjukskrivna och pensionärer, 20–64 år, i HEK (SCBs undersökning Hushållens ekonomi).

Källa: Bengtsson m.fl. (2014).

det 2013: "Vi finner ... inget stöd för regeringens påstående att jobbskatteavdraget minskat spridningen i disponibla inkomster bland hushållen."⁴⁰

Denna bild bekräftas i underlagsrapport nr 6 till projektet.⁴¹ Där drar författarna slutsatsen att jobbskatteavdraget kan ha haft effekt på arbetskraftsdeltagandet, särskilt bland personer över 65 år, men att dess roll framstår som långt ifrån så avgörande som det ofta verkar i debatten och som det tidigare framhållits av den borgerliga regeringen.

Förutom att urholka de offentliga finanserna med nästan 100 miljarder kronor varje år bidrar jobbskatteavdraget till en försämring av

⁴⁰ Finanspolitiska rådet (2013), s. 14.

⁴¹ Järliden Bergström m.fl. (2014).

den relativa ekonomiska standarden för dem som inte har jobb. Detta syns tydligt i utvecklingen av real disponibel inkomst. Under perioden 2006–2012 ökade den ekonomiska standarden för förvärvsarbetande med 17 procent medan den för icke förvärvsarbetande sjönk med 5 procent. År 2012 hade de icke förvärvsarbetande en ekonomisk standard motsvarande 56 procent av den ekonomiska standarden för förvärvsarbetande. Motsvarande andel 1999 var 75 procent.⁴²

2.6 Summering

Historiskt har det varit möjligt med full sysselsättning, men sedan 1990-talskrisen har Sverige inte lyckats uppnå det. Arbetslösheten är i dagsläget mycket hög och bördan av den bärs inte lika över befolkningen. Unga, personer med kortare utbildning (i synnerhet kvinnor) och utrikes födda är arbetslösa i större utsträckning än andra. Kvinnor drabbas i större utsträckning av deltidsarbetslöshet.

Sverige har haft en lång period av reallöneökningar. I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet ökade lönerna mer för tjänstemän än för arbetare. Därefter har de ökat i ungefär samma takt. Inkomstskillnaderna i stort har ökat, mycket på grund av ökade kapitalinkomster.

⁴² SCB (2014a).

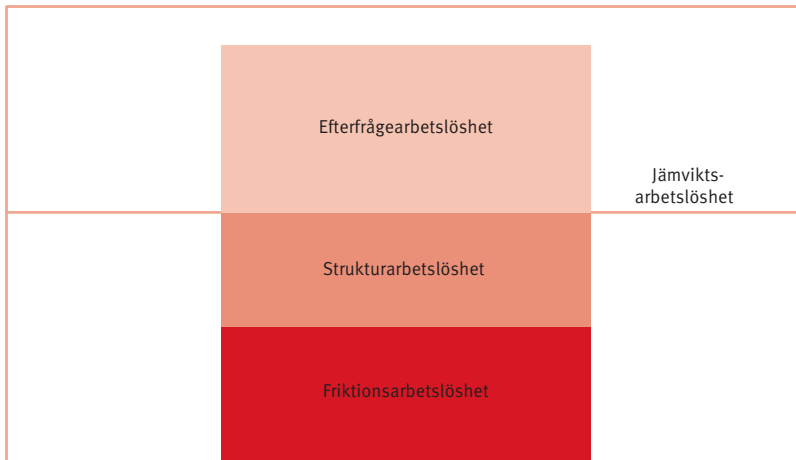
3. Vad beror arbetslösheten på?

I FÖREGÅENDE KAPITEL gav vi en bild av läget på svensk arbetsmarknad. Nästa steg är att försöka förklara vad som har bidragit till att Sverige har fått denna utveckling.

Sverige har en arbetslöshet på 8 procent, cirka 400 000 individer. 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.

Diagram 3.1 Arbetslöshetens olika komponenter



Aktiviteten i en ekonomi varierar över så kallade konjunkturcykler, och ju mindre upp- och nedgångarna är, desto bättre för samhället i stort. För att minska svängningarna förs en så kallad stabiliseringspolitik med målet att föra ekonomin mot ett normalt resursutnyttjande, det vill säga en stabil efterfråge- och produktionsnivå. På så vis bidrar stabiliseringspolitiken till att den arbetslöshet som beror på konjunktursvackor hålls nere. Detta görs antingen via penningpolitiken, det vill säga att Riksbanken höjer eller sänker styrräntan beroende på en bedömning av konjunkturläget, eller via finanspolitiken. Stabiliseringspolitiken beskrivs närmare i kapitel 10.

Strukturpolitiken⁴³ har i stället som mål att påverka den potentiella produktionsnivån i ekonomin och skapa ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt. Om efterfrågepolitik kan användas för att minska den arbetslöshet som beror på dåligt konjunktur- eller efterfrågeläge krävs struktur- och utbudspolitik i stället för att arbetsmarknaden ska fungera effektivare och på så vis bidra till ännu lägre arbetslöshet på lång sikt.

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 jämviktsarbetslösheten⁴⁴ beror denna alltså inte på kortsiktiga variationer i nominella variabler som löner, priser och inflationsförväntningar, utan jämviktsarbetslösheten påverkas endast av så kallade strukturella (reala) variabler, som takten i strukturomvandlingen, hur effektivt företag med vakanser och arbetslösa lyckas hitta varandra, ersättningsgrad i arbetslöshetsförsäkringen och parternas agerande på lokal och central nivå. Arbetslösheten kan inte väsentligt understiga nivån på jämviktsarbetslösheten utan att inflationsmålet hotas.

Exempel på åtgärder som bidrar till att minska struktur- och friktionsarbetslösheten är utbildning, arbetsmarknadspolitik i form av exempelvis arbetsmarknadsutbildning eller subventionerade anställningar, arbetsförmedling och matchning av arbetssökande. Efterfrågepolitik saknar dock inte helt betydelse för den strukturella arbetslösheten; djupa och långvariga lågkonjunkturer kan påverka jämviktsarbetslösheten

43 Strukturpolitik är ett vanligt använt begrepp som omfattar en rad ekonomisk-politiska åtgärder som syftar till att få marknadsmekanismen att fungera bättre på olika områden.

44 Se Konjunkturinstitutet (2014b), s. 64.

genom att strukturella faktorer förändras. Exempelvis kan individers kompetens och sökaktivitet påverkas negativt av långvarig frånvaro från arbetsmarknaden (så kallade *persistenseffekter*). Detta innebär i sin tur att efterfrågeinsatser får betydelse för strukturarbetslösheten.

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

3.1 Behövs begreppet jämviktsarbetslöshet?

När den totala arbetslösheten ligger över jämviktsarbetslösheten beror arbetslösheten på för låg efterfrågan, enligt definitionen ovan, och enligt Konjunkturinstitutets beräkning⁴⁵ av jämviktsarbetslösheten har det som skulle kunna kallas efterfrågearbetslöshet varierat ganska kraftigt den senaste tjugofemårsperioden. Under hela perioden 1993–2014 har jämviktsarbetslösheten beräknats vara i genomsnitt 7 procent medan den faktiska arbetslösheten har legat i genomsnitt i procentenhet högre.

Ett annat försök att mäta hur resursutnyttjandet i ekonomin förhåller sig till vad som skulle vara en möjlig nivå är det så kallade *BNP-gapet*, som mäts som den procentuella skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP.⁴⁶

BNP-gapet kan i sin tur delas upp i ett *arbetsmarknadsgap* och ett *produktivitetsgap*. Arbetsmarknadsgapet visar resursutnyttjandet på arbetsmarknaden i förhållande till det som uppskattas vara det högsta möjliga antalet arbetade timmar medan produktivitetsgapet visar den variation i faktisk produktivitet som uppskattas vara av konjunkturuell karaktär.

När arbetsmarknadsgapet är slutet är nivån på registrerad arbetslöshet ungefär densamma som jämviktsarbetslösheten. Sedan 1991 har arbetsmarknadsgapet endast varit positivt under sammanlagt 6 år (2000–2003, samt 2007–2008). Sedan 2009 har arbetsmarknadsgapet legat på i genomsnitt knappt minus 2 procent, vilket innebär att antalet arbetade timmar är lägre än vad som enligt detta mått anses vara det högsta möjliga antalet arbetade timmar.

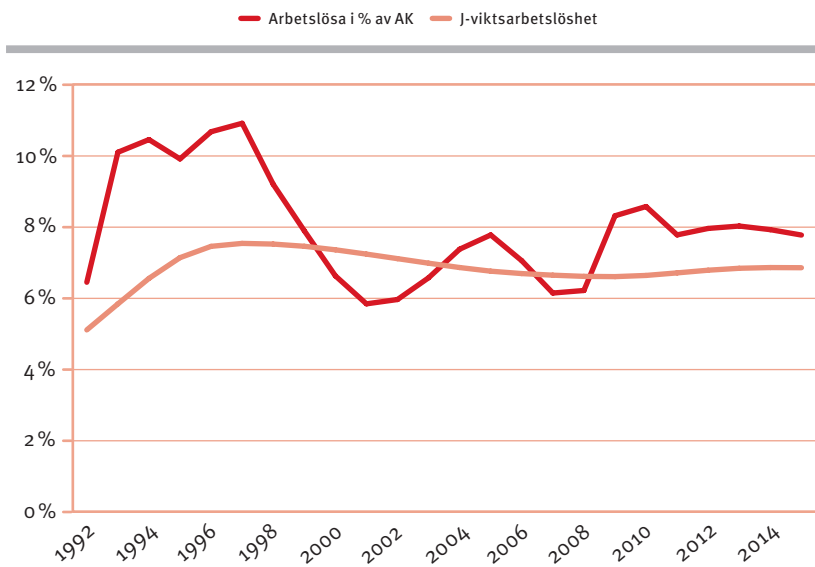
Konjunkturinstitutet studerar utvecklingen på arbetsmarknaden på lång sikt. Deras prognoser för jämviktsarbetslösheten landar i att den

45 Konjunkturinstitutet (2014b).

46 Potentiell BNP kan inte observeras utan är resultatet av en bedömning.

Diagram 3.2 Arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet 1992–2015

15–74 år Procent av arbetskraften



Källa: Konjunkturinstitutet (2015).

kan förutspås uppgå till 6,3 procent 2023.⁴⁷ Finansdepartementet däremot beräknar att jämviktsarbetslösheten 2018 hamnar på 6,1 procent,⁴⁸ och eftersom man dessutom bedömer att resursutnyttjandet i ekonomin som helhet och på arbetsmarknaden är ungefär balanserad vid denna tidpunkt så förväntas den faktiska arbetslösheten ligga på samma nivå. I en fördjupad analys från 2011, utförd av ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet, kom man fram till att de omfattande strukturreformer som genomfördes av den borgerliga regeringen från 2006 och framåt, skulle medföra att jämviktsarbetslösheten sjunker till 5 procent 2020.⁴⁹

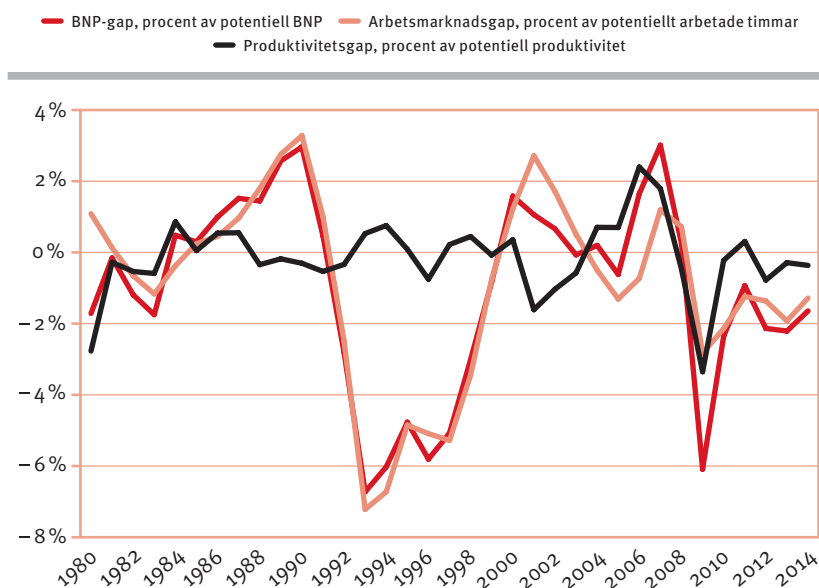
Även Riksbanken bedömer utvecklingen av jämviktsarbetslösheten på lång sikt. Senast 2013 presenterade de en beräkning som visar på att

47 Konjunkturinstitutet (2014b).

48 Finansdepartementet (2014).

49 Finansdepartementet (2011).

Diagram 3.3 BNP-gapet 1980–2014



Källa: Konjunkturinstitutet (2015).

de tror att jämviktsarbetslösheten på längre sikt hamnar mellan 5–7,5 procent, vilket ger en mittpunkt på 6,25 procent. Lars E.O. Svensson menar dock i en underlagsrapport till projektet⁵⁰ att denna skattning sannolikt ligger 0,75 procentenheter för högt⁵¹ – vilket i stället skulle ge en jämviktsarbetslöshet, eller ”långsiktigt uthållig arbetslöshet” på närmare 5,5 procent.

Allt detta är redogörelser för osäkra bedömningar av en variabel som inte kan mätas men som används för att visa att det finns en skillnad mellan den arbetslöshet som beror på låg efterfrågan och den arbetslöshet som beror på strukturella problem på arbetsmarknaden. Hur hög

⁵⁰ Svensson (2014a), underlagsrapport 13.

⁵¹ Anledningen är att beräkningen av jämviktsarbetslösheten beror av den historiska utvecklingen i faktisk arbetslöshet. Det faktum att denna har blivit för hög på grund av en alltför stram penningpolitik skulle då leda till en systematisk överskattning av jämviktsarbetslösheten.

jämviktsarbetslösheten är kommer alltså inte att kunna fastställas genom bedömningar, beräkningar och uppskattningar med hjälp av historiska data. Det enda riktigt säkra sättet att ta reda på nivån är att närma sig den i verkligheten. Det innebär att om man vill veta hur låg arbetslöshet svensk ekonomi tål måste man närma sig den nivån med hjälp av efterfrågepolitik. Därmed inte sagt att jämviktsarbetslösheten inte samtidigt går att påverka med strukturåtgärder.

3.2 Läget i svensk ekonomi

En utgångspunkt är att den arbetslöshet som råder i dag till någon del beror på svag efterfrågan. En intressant fråga är om detta enbart är konjunktorellt betingat, det vill säga beror på de olika ekonomiska kriser Sverige har gått igenom (nu senast finanskrisen) eller om det har funnits ett mer långsiktigt, "strukturellt" efterfrågebortfall som härstammar från förändringar av den ekonomiska politiken i samband med 1990-talskrisen, eller andra strukturella förändringar som skedde under samma tid.

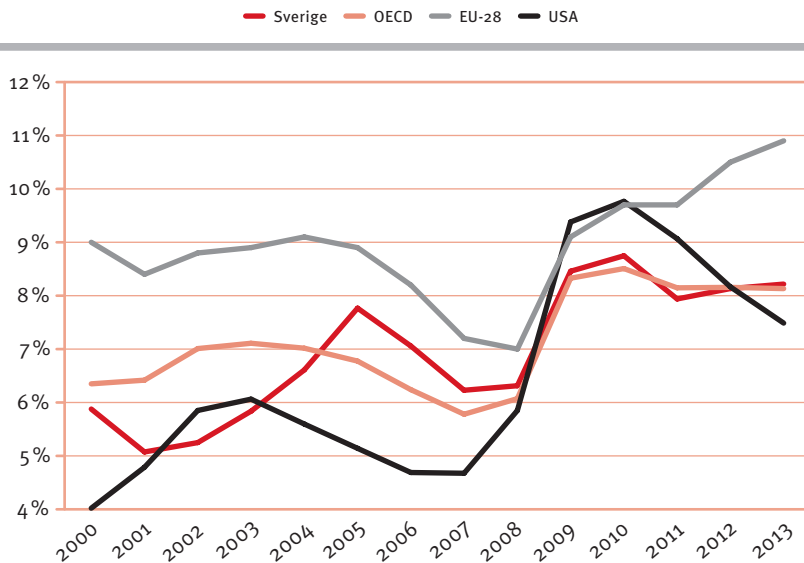
3.2.1 En mycket segdragen lågkonjunktur i Europa ...

Efter de förhållandevis goda åren som följde på att IT-bubblan sprack drabbades svensk ekonomi av ett betydligt mer allvarligt bakslag i form av finanskrisen 2008. Detta var en internationell krasch som slog betydligt hårdare mot många andra länder än mot Sverige. Men för ett litet exportberoende land blir återverkningarna ändå stora i en sådan situation som då uppstod.

Den europeiska ekonomiska krisen är nu inne på sitt sjunde år. Ekonomin inom euroområdet har under en lång period utvecklats mycket svagt. Arbetslösheten har ökat från drygt 7 procent i början av 2008 till över 11 procent 2014. Arbetslösheten inom OECD ökade från cirka 6 procent 2007 till drygt 8 procent 2013.

Den ekonomiska krisen i Europa utlöstes av den globala finanskrisen som inleddes 2008. Krisen kom därefter att förvärras i samband med att enskilda EU-länders problem framträdde tydligt. Krisen i Grekland, Spanien och Irland kom att bli hela Europas problem i takt med att det stod klart att det europeiska politiska systemet var oförmöglet att snabbt agera gemensamt. Detta scenario förvärrades av att flertalet länder i Eu-

Diagram 3.4 Arbetslöshet i Sverige, EU, OECD och USA, 2000–2013



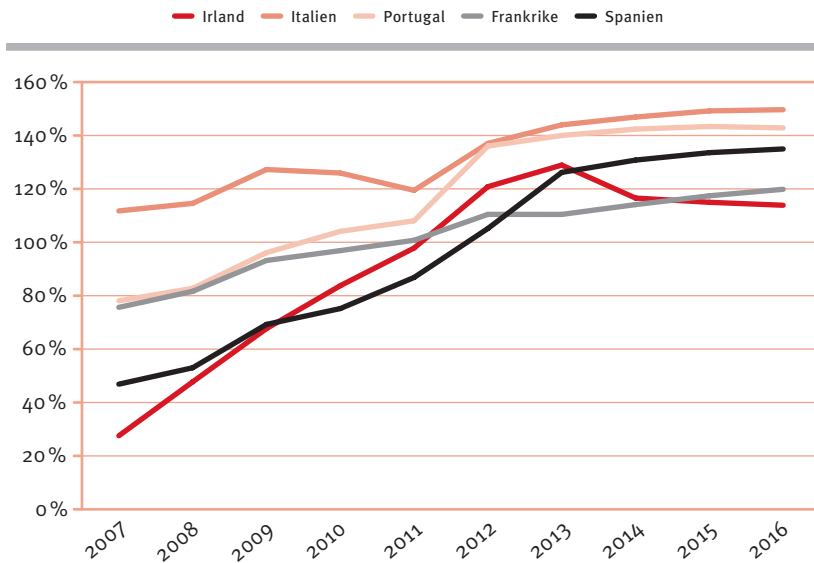
Källa: OECD.

ropa från 2010 och framåt kom att införa en ensidig åtstramningspolitik. Samtidigt har skuldsättningen i flertalet euroländer trots – eller snarare på grund av – åtstramningspolitiken ökat som andel av BNP.

Krisen tvingade fram ett antal stödpaket till särskilt utsatta länder inom eurozonen (Grekland, Portugal, Irland och Cypern). Dessa stödpaket följdes av hårda krav på offentliga åtstramningspaket i syfte att stärka förtroendet för ländernas betalningsförmåga, så att länderna själva skulle kunna låna på den privata finansmarknaden. Europeiska kommissionen och Tyskland har varit drivande vad gäller åtstramningspolitiken i hela euroområdet.

Penningpolitiken reagerade däremot snabbt på krisen. Europeiska centralbanken (ECB) var den aktör som förhindrade ett fullständigt

Diagram 3.5 Statsskuld, procent av BNP



Källa: Macrobond/OECD.

sammanbrott i euroområdet. Under de inledande åren ansåg sig ECB vara begränsat av det politiska mandat man hade, men med tiden kom ECB att tolka sitt mandat mer fritt. ECB har genomfört omfattande stödköp av skuldpaper från de euroländer som har pressats av stigande räntor. Finansieringen av banker i euroområdet har påtagligt underlättats genom att ECB lånat ut mycket stora summor till fördelaktiga villkor. Räntefallet efter ECBs ingripande indikerar dock att den högre räntan inte främst var orsakad av statsskuld och budgetunderskott utan av finansmarknadens rädsla för utträde ur euron (så kallad euroexit) och likviditetsproblem. ECBs agerande har bidragit till att pressa tillbaka räntan, vilket därmed har gett krisländerna bättre möjlighet att klara sin offentliga finansiering.

Den ekonomiska utvecklingen i USA respektive Europa har varit något olika de senaste sju åren. Efter den akuta finanskrisen 2008 skedde en återhämtning i både amerikansk och europeisk ekonomi enligt likartat mönster. Men detta mönster bröts 2011. Europeisk ekonomi vände då åter neråt medan amerikansk ekonomi fortsatte att förstärkas. I början av 2011 hade USA och euroområdet ungefär lika hög arbetslöshet – i dag är arbetslösheten i USA under 6 procent medan arbetslösheten i Europa är 11 procent.

Det finns numera en relativt bred politisk insikt i stora delar av Europa om att besparingsprogrammen inom eurozonen inte nått sitt syfte att stärka förtroendet för den ekonomiska stabiliteten. Snarare pekar dagens ekonomiska miljö, med låga räntor och svag ekonomi, mot insatser som ökar investeringsvolymerna. Den nya Europeiska kommissionen har också i sin politiska retorik satt fokus på behovet av ökade investeringar i Europa. Kommissionen har presenterat en investeringsplan som tillförs 8 miljarder euro från EU-budgeten men som enligt kommissionens beräkningar totalt bidrar till ökade investeringar på 315 miljarder euro under en treårsperiod genom hävstångseffekter.

Det finns anledning till att vara skeptisk till hur stor och effektiv investeringsplanen blir, men planen är en tydlig symbol för hur den nya kommissionen nu politiskt distanserar sig från åtstramningspolitiken.

3.2.2 ... ger tydliga återverkningar för svensk ekonomi

Återhämtningen i den svenska ekonomin efter finanskrisen blev kortvarig. Sedan skuldskrisen i euroområdet fick fullt genomslag har BNP-tillväxten i Sverige varit medioker. Hushållens konsumtion fungerar sedan länge som motor för tillväxten, även om det är en svag motor, men den har hittills inte varit tillräcklig för att lyfta svensk ekonomi ur en den segdragna lågkonjunkturen när efterfrågan från omvärlden, särskilt Europa, samtidigt har varit så svag.

För att en starkare tillväxt ska komma till stånd behöver den internationella utvecklingen ta fart och ge stöd till exporten. Det har hittills inte bedömts som en trolig utveckling. En annan möjlighet är att hushållens konsumtion blir en starkare drivkraft för utvecklingen. Det förutsätter att hushållen minskar sitt sparande påtagligt. Det höga sparandet i utgångsläget innebär att det finns ett stort utrymme för

att minska sparandet. Men möjligheterna till en bättre svensk utveckling beror på hur de svenska hushållen ser på framtiden och inte minst hur utvecklingen stöds av finans- och penningpolitiken. Osäkerhet om framtiden, kanske särskilt utvecklingen i omvärlden, har dock hittills inte visat sig vara en gynnsam miljö för investeringar, trots låga räntor och gynnsamma finansieringsvillkor.

3.2.3 På tok för stram penningpolitik under på tok för lång tid

Både den korta och långa räntan är rekordlåg. Riksbanken sänkte reporäntan till -0,25 i mars 2015 och kan sägas till sist ha anpassat sig till det rådande ekonomiska läget. Det är svårt att karaktärisera den svenska penningpolitiken sedan finanskrisen och fram till dagsläget som annat än ett misslyckande. Men vad gick snett? Enligt LO-ekonomerna ligger en kombination av dåliga inflationsprognoser, konsekventa överskattningar av resursutnyttjandet och missriktade försök att påverka hushållens skuldsättning nära till hands som förklaringar.⁵²

Under finanskrisen, som inleddes hösten 2008, genomförde Riksbanken kraftfulla räntesänkningar i syfte att stötta konjunkturen och försöka undvika en fullskalig finanskris i Sverige. Under andra hälften av 2010 höjde Riksbanken dock reporäntan i snabb takt. I efterhand är det uppenbart att dessa räntehöjningar var olämpliga ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Tillväxten i investeringarna var negativ både 2012 och 2013. Effekten av penningpolitiken blev att den reala svenska styrräntan (reporäntan minus inflationen) under stora delar av perioden 2011–2014 har varit högre i Sverige än i exempelvis euroområdet, Storbritannien och USA, samtidigt som arbetslösheten har varit högre (euroområdet undantaget) och inflationen lägre. I jämförelse med i många andra länder har svensk penningpolitik alltså inte varit expansiv. Detta blir särskilt tydligt om man jämför den reala styrräntan med någon form av "neutral" realränta.⁵³

Från slutet av 2011 och under 2012 sänktes reporäntan i små steg.

⁵² LO-ekonomerna analyserar den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. LO-ekonomernas analys bygger på arbetarrörelsens värderingar men är självständig i förhållande till LOs policybeslut. Varje vår och höst publicerar LO-ekonomerna *Ekonomiska utsikter* där de gör en konjunkturprognos samt ger sin syn på den ekonomiska politiken. Källa till citatet ovan är LO (2014b), s. 30.

⁵³ Svensson (2014b).

Den låg sedan still nästan hela 2013. Under 2014 fortsatte räntesänkningarna och reporäntan nådde noll den 29 oktober 2014. Hittills i år har räntan sänkts i två steg till -0,25 procent. Räntan är nu historiskt låg. De positiva effekterna av den låga räntan har uppstått i huvudsak genom stigande tillgångspriser på villor, bostadsrätter och aktier. Den mer expansiva penningpolitiken i närtid har däremot inte haft någon märkbar effekt vad gäller minskat sparande hos hushållen eller näringslivets investeringar. I detta läge – med stora lediga resurser och osäkerhet om framtidsutsikterna – räcker inte en lägre realränta för att stimulera till investeringar.

3.2.4 Finanspolitiken har varit expansiv – men inte tillräckligt

Finanspolitiken har till viss del motverkat det svaga efterfrågeläget efter finanskrisen. Från ett överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande på 2 procent 2008 landade de offentliga finanserna på ett underskott på 0,7 procent 2009. Huruvida finanspolitiken kan anses som expansiv eller kontraktiv (åtstramande) indikeras av utvecklingen av det *strukturella finansiella sparandet*, det vill säga det finansiella sparandet justerat för rådande konjunkturläge.⁵⁴ Sedan 2008 har detta sparande minskat för varje år fram till 2014. Detta innebär att finanspolitiken har bidragit positivt till konjunkturen och efterfrågeläget de senaste sex åren. Detta har dock inte räckt till för att utmana arbetslösheten på allvar.

De finanspolitiska stimulansåtgärderna var för små i samband med krisen 2009. Finanspolitiska rådets analys av åtgärderna visar att fallet i den offentliga sektorns sparande mellan 2008 och 2009 endast till en liten del förklaras av de direkta finanspolitiska reaktionerna.⁵⁵ Den mer expansiva finanspolitiken berodde i större utsträckning på ett utvidgat jobbskatteavdrag. Regeringen tillförde kommunsektorn sammanlagt 20 miljarder kronor 2010 och 2011 som en tillfällig stimulans för att motverka sysselsättningsnedgången. Konjunkturinstitutet gör i sin utvär-

⁵⁴ Detta är Konjunkturinstitutets beräkning av vad den offentliga sektorns finansiella sparande skulle vara vid ett balanserat resursutnyttjande (varken hög- eller lågkonjunktur) och en normal sammansättning av viktiga skattebaser, anges i procent av potentiell BNP. Se till exempel Konjunkturinstitutet (2014c).

⁵⁵ Finanspolitiska rådet (2010).

dering av de tillfälliga statsbidragen bedömningen att om kommunerna hade fått informationen om de tillfälliga statsbidragen tidigare och om de hade fått bidraget i mer än ett år hade konsumtionen och sysselsättningen kunnat hållas på en högre nivå under krisen än vad som blev fallet. Även effekten på sysselsättningen i hela ekonomin hade varit större, enligt Konjunkturinstitutet.⁵⁶

Den borgerliga regeringens ekonomiska politik har i stort inriktat in sig på sänkta skatter för dem som arbetar och för personer med förmögenheter (jobbskatteavdraget, sänkt fastighetsskatt samt avskaffad förmögenhetsskatt) samt försämringar i trygghetsförsäkringarna. Som konstateras i senaste utgåvan av LO-ekonomernas *Ekonomiska utsikter*⁵⁷ har denna inriktning varit olycklig ur ett konjunkturperspektiv. Via skattesänkningarna har resurser förts från personer som konsumerar en stor del av sin inkomst till personer som konsumerar en mindre del av sin inkomst. Försämringarna i arbetslöshetsförsäkringen har dessutom försvagat de automatiska stabilisatorerna relativt kraftigt. Det kan antas att en annan inriktning på finanspolitiken hade resulterat i högre efterfrågan och därför varit mer lämplig ur ett stabiliseringsperspektiv.

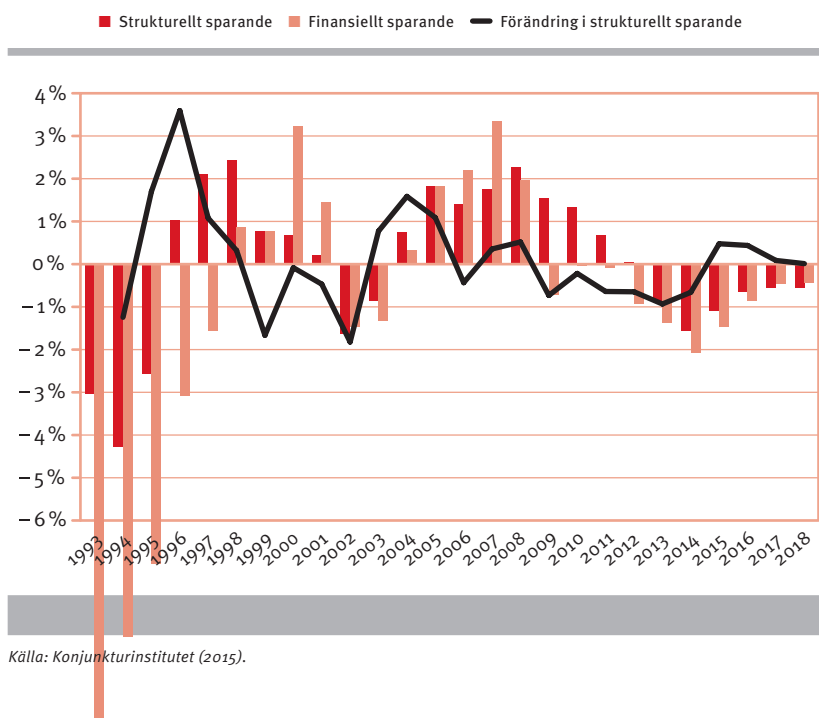
Konjunkturinstitutets senaste prognos indikerar att det är slut på de mer expansiva åren. Det långsiktiga målet för finanspolitiken i en balanserad konjunktur har sedan 2000 varit ett överskott på 1 procent av BNP. Detta mål kommer nu sannolikt successivt att överges,⁵⁸ möjligen till förmån för ett *balansmål*, det vill säga ett mål som innebär att utgifter och inkomster ska vara lika stora över en konjunkturcykel. Eftersom de offentliga finanserna än så länge befinner sig en bit ifrån ett balansmål har Finansdepartementet annonserat att de ämnar hålla fast vid en princip som innebär finansiering krona för krona av samtliga reformer. I Konjunkturinstitutets beräkningar stiger då det strukturella sparandet mellan 2014 och 2019. Detta beror på en automatisk 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.

56 Konjunkturinstitutet (2012).

57 LO (2015b).

58 Se DN debatt den 3 mars 2015: <http://www.dn.se/debatt/battre-framtidsutsikter-utan-atstramande-overskottsmal/>.

Diagram 3.6 Offentlig sektors finansiella sparande, procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet (2015).

3.2.5 Sekulär stagnation?

Det kan också finnas skäl att betrakta de senaste sju åren av ekonomisk kris ur ett längre och större perspektiv. Det finns indikationer på att tillväxtförutsättningarna har försvagats under en lång period och att realräntorna behöver vara negativa för att upprätthålla efterfrågan i ekonomin. Detta skulle kunna vara en utveckling som pågått under en längre tid men som dolts av återkommande bubblor som hållit upp tillväxten temporärt (exempelvis IT-bubblan). Detta perspektiv benämns av den amerikanske professorn Lawrence Summers som *sekulär stagnation*,⁵⁹ vilket är en tankeram som vunnit växande acceptans i den ekonomiska debatten sedan Summers återlanserade detta begrepp i slutet av 2013. Bidragande till situationen med låga tillväxtmöjligheter är exempelvis

59 Se exempelvis Summers (2014).

den ogynnsamma demografiska utvecklingen och kraftigt ökad ojämlikhet sedan 1980-talet.

Eller så är det som Keynes kanske skulle ha uttryckt det: ”Vi har kollektivt drabbats av låga ’animal spirits.’”

Even apart from the instability due to speculation, there is the instability due to the characteristic of human nature that a large proportion of our positive activities depend on spontaneous optimism rather than mathematical expectations, whether moral or hedonistic or economic. Most, probably, of our decisions to do something positive, the full consequences of which will be drawn out over many days to come, can only be taken as the result of animal spirits – a spontaneous urge to action rather than inaction, and not as the outcome of a weighted average of quantitative benefits multiplied by quantitative probabilities.⁶⁰

Keynes menar att ekonomiska modeller med beräkningar av nyttor och sannolikheter bara delvis kan förutspå individernas agerande – resten vilar tungt på människors framtidstro.

3.3 Låg animal spirit eller strukturellt låg efterfrågan?

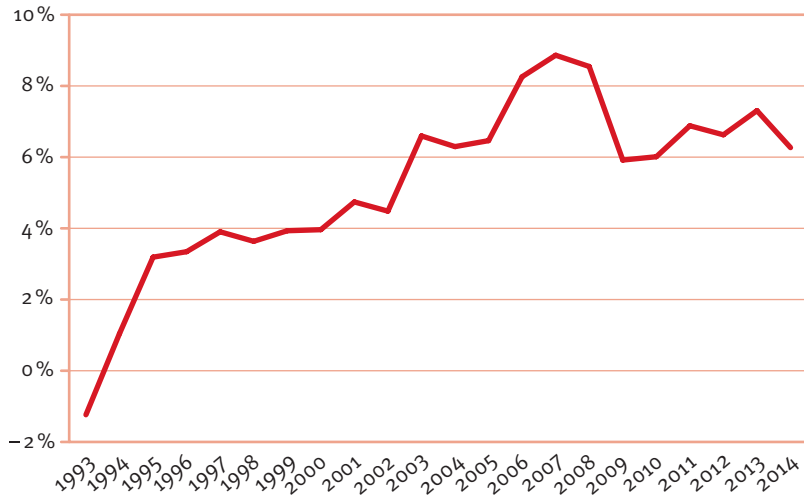
I föregående avsnitt gav vi en beskrivning av den svaga svenska ekonomiska utvecklingen sedan finanskrisen. En intressant fråga är dock om utvecklingen kan ses i ett större och längre perspektiv. En indikator på att det kan ha funnits problem i svensk ekonomi längre än enbart sedan den senaste krisen är att Sverige har ett mycket stort och ihållande bytesbalansöverskott⁶¹ i förhållande till BNP. Sverige har haft överskott i bytesbalansen varje år sedan 1994; sedan 2003 har det legat 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 en brist i nivån på offentliga och privata investeringar.

⁶⁰ Keynes (1936), s. 161–162.

⁶¹ Bytesbalansöverskottet byggs upp av handelsbalans (varuexport – varuimport) och tjänstebalans (tjänsteexport – tjänsteimport), faktorinkomster (avkastning på löner och kapital i utlandet) samt löpande transfereringar (bistånd och bidrag till och från utlandet).

Diagram 3.7 Bytesbalans som andel av BNP, Sverige



Källa: SCB.

En enkel beskrivning av bytesbalansöverskottet är att Sverige som nation har en lägre efterfrågan på varor och tjänster från utlandet än vad utlandet har på varor och tjänster från Sverige. Men varför är det så? Och hur ska denna obalans förklaras och bedömas?

Den bakomliggande makroekonomiska beskrivningen är att det sparas mer än det investeras i Sverige. I rapporten *Enkla regler svåra tider*⁶² beskriver SNS Konjunkturråd att en fundamental orsak kan sammanfattas som ”pessimism om landets framtida ekonomiska utveckling”, det vill säga låga förväntningar om framtida inkomsttillväxt och produktivitet som i sin tur höjer hushållens sparande och sänker företagens investeringsvilja.

62 Vredin m.fl. (2012).

3.3.1 Tänkbara orsaker till det höga bytesbalansöverskottet

I en underlagsrapport till projektet använder P-O Edin det *finansiella sparandet* (det vill säga andelen av inkomsterna som varken konsumeras eller investeras) för att peka på stora underliggande förändringar i ekonomin sedan början på 1990-talet.⁶³ Det har skett tre större förändringar i utvecklingen av det finansiella sparandet sedan början av 1990-talet: 1) svängningarna har blivit större, 2) privat sektor har kraftigt skiftat sitt finansiella sparande från negativt till positivt, 3) utlandet har sedan 1994 ett negativt finansiellt sparande. Privat och offentlig sektor har i genomsnitt sedan början respektive slutet av 1990-talet visat stora överskott, det vill säga sparat mer än man har investerat.

Konjunkturinstitutet beskriver det samlade sparandet i Sverige som stort och hushållens sparande som högt ur ett historiskt perspektiv.⁶⁴ Under de senaste två decennierna har sparandet dessutom ökat. Framför allt är det sparandet i utländska tillgångar som ökat, vilket bidragit till de stora överskotten i bytesbalansen. Det ökade sparandet har alltså varit ett resultat av ett växande finansiellt sparande; det reala sparandet⁶⁵ har endast ökat svagt.

Den svaga inhemska efterfrågan återspeglas i det svenska bytesbalansöverskottet på cirka 6 procent av BNP. Ola Pettersson diskuterar de bakomliggande orsakerna i en underlagsrapport till projektet.⁶⁶

En mekanism som får starkt stöd i empiriska undersökningar är att den offentliga sektorns sparande påverkar bytesbalansen.⁶⁷ Det innebär att finanspolitiska åtstramningar bidrar till förbättringar i bytesbalansen. Detta indikerar att den kraftiga åtstramningen av de offentliga finanserna i mitten på 1990-talet kan vara en bidragande orsak till det svenska bytesbalansöverskottet. Därefter skapade politikerna dessutom det nya, strikta finanspolitiska ramverk som gällt sedan dess.⁶⁸

SNS konjunkturråd⁶⁹ menar också att budgetkonsolideringen efter

63 Edin (2015), underlagsrapport 19.

64 Konjunkturinstitutet (2013), Fördjupning *Det samlade finansiella sparandet i Sverige mindre än tidigare*.

65 Det vill säga fasta bruttoinvesteringar.

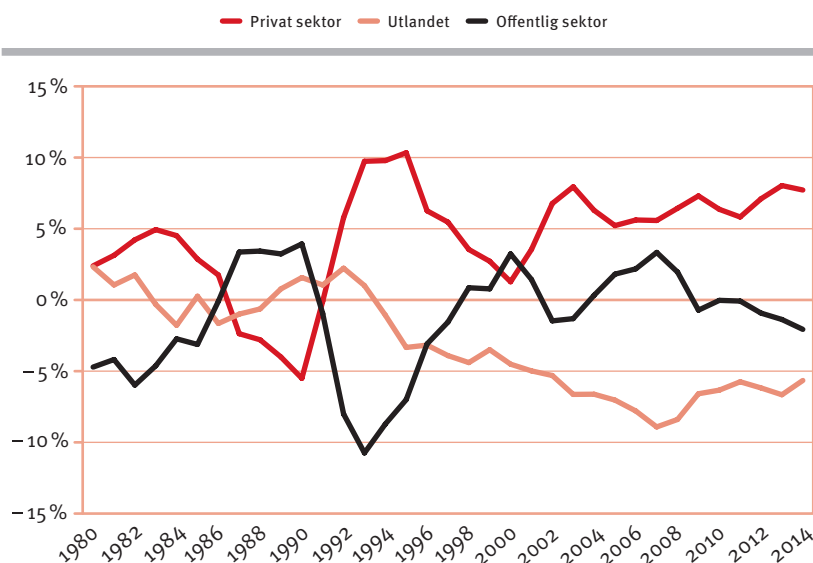
66 Pettersson (2014), underlagsrapport 9.

67 Se till exempel Bluedorn & Leigh (2011).

68 Mer om utformningen av ramverket i kapitel 10.

69 Vredin m.fl. (2012), s. 91–92.

Diagram 3.8 Finansiellt sparande i ekonomins olika sektorer, 1964–2014



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

1990-talskrisen är en viktig förklaring till bytesbalansöverskottet. De anger också några andra möjliga orsaker till Sveriges stora bytesbalansöverskott, till exempel Sveriges nära koppling till de baltiska ekonomierna som har haft stora investeringsbehov, en befolkning som har börjat åldras något tidigare än i andra länder och att pensionsreformen tydliggjort behovet av ett ökat privat pensionssparande på ett annat sätt än i andra länder. Men de konstaterar ändå att nivån, särskilt på hushållssparandet, är förvånande hög givet att behovet av att spara till ålderdom, ohälsa och utbildning är lågt i jämförelse med de flesta andra länder.

Europeiska kommissionen gör varje år en bedömning av medlemsländernas makroekonomiska obalanser.⁷⁰ Sverige ligger sedan 2003 över tröskelnivån på 3 procents överskott i bytesbalansen, och kommissionen ser tre huvudförklaringar till det stora bytesbalansöverskottet: 1) högt

⁷⁰ Europeiska kommissionen (2014).

nettosparande i den privata sektorn, 2) starka offentliga finanser och 3) lågt bostadsbyggande.

Precis som Konjunkturrådet är kommissionen av uppfattningen att de förändringar som har skett i det svenska pensionssystemet kan ha bidragit till ett högre privat pensionssparande och större bytesbalansöverskott. Överskottet kan, enligt kommissionens analys, i huvudsak ses som ett resultat av försiktighet bland hushåll och företag till följd av finanskrisen, i kombination med ett demografiskt fenomen, det vill säga stora befolkningsgrupper som har velat spara extra till pensionen.

Kommissionen har ytterligare några teser. Bland annat tror den att näringslivets höga sparkvot under 00-talet berodde på ett högt nettosparande i den finansiella sektorn, vilket påstås ha bidragit till att den svenska banksektorn är särskilt välkapitaliserad.⁷¹ Vid sidan av de låga bostadsinvesteringarna kan kommissionen dock inte peka på några politiska beslut som kan ha dämpat inhemsk efterfrågan och lett till stora externa överskott.⁷²

Internationella valutafonden (IMF) kommenterar också det svenska bytesbalansöverskottet. IMF anser att det konjunkturjusterade bytesbalansöverskottet ligger 2 till 4 procent över vad man kan förvänta sig.⁷³ Valutafonden lyfter fram det höga hushållssparandet som den viktigaste förklaringen till bytesbalansöverskottet och de förklaringar som pekas ut är pensionsreformen och försvagade trygghetssystem.

Slutsatsen i underlagsrapport nr 9⁷⁴ till projektet är att förutom att det höga hushållssparandet kan ha haft stor betydelse så är en förklaring till bytesbalansens utveckling att investeringarna i Sverige under en längre period varit för låga. Framst gäller det investeringar i bostäder och offentliga investeringar i transportinfrastruktur, men även näringslivets investeringar, vid sidan av bostadsinvesteringarna beskrivs som för låga.

3.3.2 En närmare titt på privat finansiellt sparande

När man bryter ner det privata finansiella sparandet ytterligare träder bilden fram att det är de icke-finansiella företagen och hushållen som

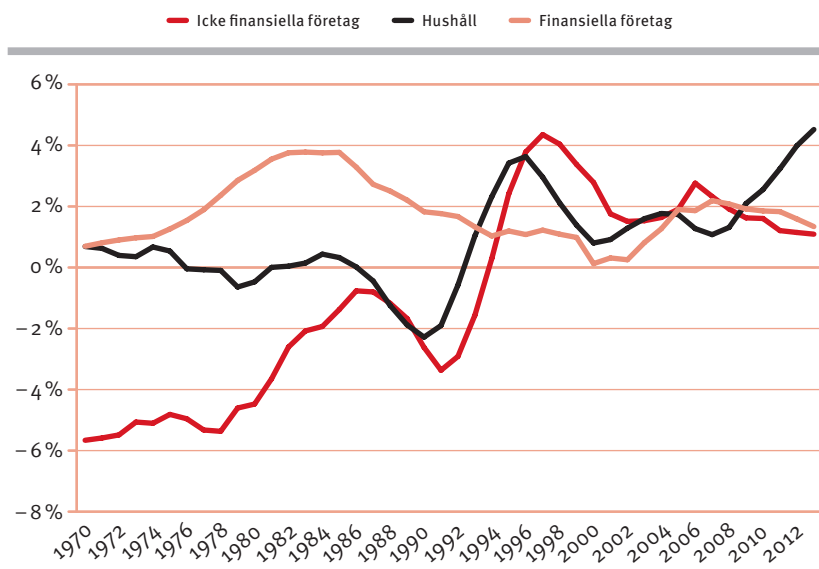
71 Europeiska kommissionen (2014), s. 17.

72 Europeiska kommissionen (2014), s. 24.

73 IMF (2013), s. 20.

74 Pettersson (2014), underlagsrapport 9.

Diagram 3.9 Finansiellt sparande i privat sektor, procent av BNP, fem års glidande medelvärde, 1970–2012



Källa: SCB (Nationalräkenskaperna) samt Edin (2015), underlagsrapport 19.

står för den stora omläggningen från början av 1990-talet. Kommissionens bild av att de finansiella företagen skulle ha bidragit till skiftet bekräftas delvis; de har konstant legat på ett positivt nettosparande som dock minskade kontinuerligt från de första åren av 1980-talet för att sedan vända uppåt igen i början av 2000-talet.

Hushållen sparar mycket...

Den kraftiga åtstramningen av Sveriges ekonomi i början av 1990-talet drogs igång av hushållssektorn. Enligt Edins underlagsrapport⁷⁵ till projektet fanns det i huvudsak tre bakomliggande faktorer.

⁷⁵ Edin (2015), underlagsrapport 19.

Den första var *kreditavregleringen* 1985. Denna reform innebar först ett minskat sparande men den följdes av en period med högt sparande när hushållen anpassade sina tillgångar och skulder till de nya förhållandena. Återställandet av hushållens balansräkningar innebar en åtstramning på cirka 3–4 procent av BNP i början av 1990-talet.

Den andra bakomliggande faktorn var *höga realräntor*. Sverige hade bestämt sig för att försöka försvara en orealistiskt stark kronkurs. Men räntesignalerna hade kommit betydligt tidigare. I slutet av 1990 betalade staten nära 15 procent ränta på sin korta upplåning. Räntan hade då stigit med drygt 5 procentenheter på två år. När effekten av detta var som starkast (1993) blev åtstramningseffekten cirka 3–4 procent av BNP.

Den tredje faktorn var *skattereformen* i början av 1990-talet, vilken bland annat innebar skärpt skatt på avkastning från reala tillgångar samtidigt som beskattningen av finansiella tillgångar minskade. En grov uppskattning är att detta höjde hushållens finansiella sparande med 1–2 procent av BNP.

Förutom effekterna av skattereformen finns det enligt Edin (2015) två faktorer som långsiktigt bör ha påverkat nivån på hushållens finansiella sparande – en i höjande riktning och en i sänkande riktning.

Den höjande är att man *sparar till pensionen*, vilket kanske är hushållens starkaste drivkraft att spara finansiellt. Efter att effekten av ATP-reformen klingat av ville hushållssektorn uppenbarligen fortsätta att förstärka sina pensionsfordringar ännu mer, och då måste detta göras genom privat finansiellt sparande i hushållssektorn (individuellt pensionssparande och kollektiva avtalsbundna pensionssystem). Det ökande pensionssparandet bland hushållen har också – åtminstone under vissa perioder – påverkats av den stigande medellivslängden och andra demografiska faktorer.

Den sänkande faktorn är *räntesänkningarna*. Sedan början av 1990-talet har hushållen upplevt en period av extremt kraftiga räntesänkningar och räntan är nu nere på historiskt låga nivåer, vilket stimulerat till lägre finansiellt sparande. Sett under hela perioden kan ändå penningpolitiken karaktäriseras som stram. I en underlagsrapport till projektet visar Lars E.O. Svensson att det fanns problem med penningpolitiken redan

före finanskrisen.⁷⁶ Inflationen beräknad som femårsgenomsnitt har aldrig överskridit 2 procent sedan 1998 och genomsnittet från 1995 fram till oktober 2014 är 1,2 procent – det vill säga långt under det målsatta 2 procent. Svensson har i tidigare studier beräknat att detta har bidragit till att den genomsnittliga arbetslösheten blivit ungefär 0,8 procentenheter högre (motsvarande ungefär 38 000 jobb) 1997–2011.⁷⁷

Sammantaget har det finansiella sparandet i hushållssektorn förstärkts, inte minst de senaste åren. Hushållen har aldrig tidigare haft en så stabil finansiell position som i dag. I diagram 3.9 ovan syns tydligt att hushållens finansiella sparande har hamnat på en högre nivå de två senaste decennierna än tidigare.

LO-ekonomerna tar upp det höga hushållssparandet i sin senaste konjunkturrapport.⁷⁸ Synen är densamma som återges ovan när det gäller effekten av kreditmarknadsavregleringen under andra halvan av 1980-talet – att den innebar att sparandet föll kraftigt. Det höga sparandet sedan 1990-talet har dock, enligt LO-ekonomerna, ett tydligt samband med den ekonomiska utvecklingen och hushållens syn på framtiden. Hushållens förtroende och trygghet, och därmed konsumtionsvilja, avspeglas tämligen väl i Konjunkturinstitutets konfidensindikator för hushållen (CCI).⁷⁹ Denna konfidensindikator samvarierar med sparandet, särskilt med det egna sparandet, det vill säga sparandet exklusive sparande i premie- och tjänstepensioner.⁸⁰ I samband med krisen i början av 1990-talet återställde hushållen sina balansräkningar och sparkvoten steg markant. Nästa kris, som kom runt år 2000, fick hushållen att öka sitt sparade igen. Finanskrisen, och därefter skuldkrisen i Europa, har inneburit att sparkvoten gradvis stigit med ett undantag – den kraftiga men korta återhämtningen 2010.

LO-ekonomerna menar dock inte att det enbart är den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden som ger avtryck i konsumentförtroende och sparande, utan de instämmer i synen att det faktum att de

76 Svensson (2014a), underlagsrapport 13.

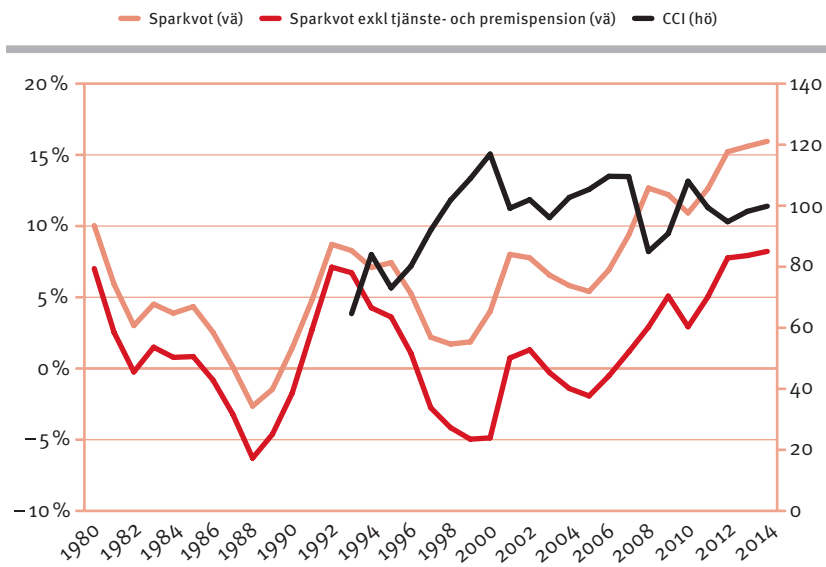
77 Svensson (2015).

78 LO (2015b).

79 Indikatorn beräknas som ett genomsnitt av nettotalen för 4 frågor om den egna och svenska ekonomin i nuläget respektive 12 månader framåt samt frågan om huruvida det är förmånligt att köpa kapitalvaror nu.

80 Korrelationen är –0,5.

Diagram 3.10 Hushållens sparande som andel av disponibel inkomst, 1980–2014, samt konsumentförtroende (CCI)



Källa: LO (2015b).

(reala) ersättningsnivåerna i socialförsäkringarna har sänkts har bidragit till att öka det så kallade försiktighetssparandet. Sparkvoten började stiga redan före finanskrisen, möjligen i samband med att den borgerliga regeringen påbörjade sin ambitiösa reformagenda. Vidare påtalar LO-ekonomerna att den allt mer ojämna inkomstfördelningen påverkar sparkvoten eftersom höginkomsttagare har en högre sparbenägenhet. Slutligen instämmer de även i synen att en lägre ersättningsgrad i pensionssystemet har bidragit till det höga sparandet.

...och företagen investerar mindre

Edin visar även att icke-finansiella företag långsiktigt har förändrat sitt finansiella sparande avsevärt mer än övriga inhemska sektorer – från en negativ position på 5–6 procent av BNP upp till ett positivt sparande,

som efter finanskrisens slut ser ut att stabilisera sig kring 2 procent av BNP. Denna utveckling har sannolikt huvudsakligen strukturella förklaringar. Den förklaring som ges är att Sveriges näringsliv fram till och med 1970-talet dominerades av branscher med stora materiella investeringsbehov – till exempel gruvindustri, stålindustri, varvsindustri, pappersindustri, verkstadsindustri och byggnadsindustri. Investeringarna var i flertalet fall långlivade och kunde till stor del finansieras med lånat kapital. Under de senaste 30 åren har dessa branscher dock minskat i betydelse. Dessutom har de ändrat karaktär. Det svenska näringslivet består i dag mycket mer av tjänsteproducenter som kräver avsevärt mindre av tunga, långsiktiga och belåningsbara investeringar.

Avreglering och globalisering har också inneburit att företagens vinster ökat, vilket har medverkat till uppgången av företagens finansiella sparande.

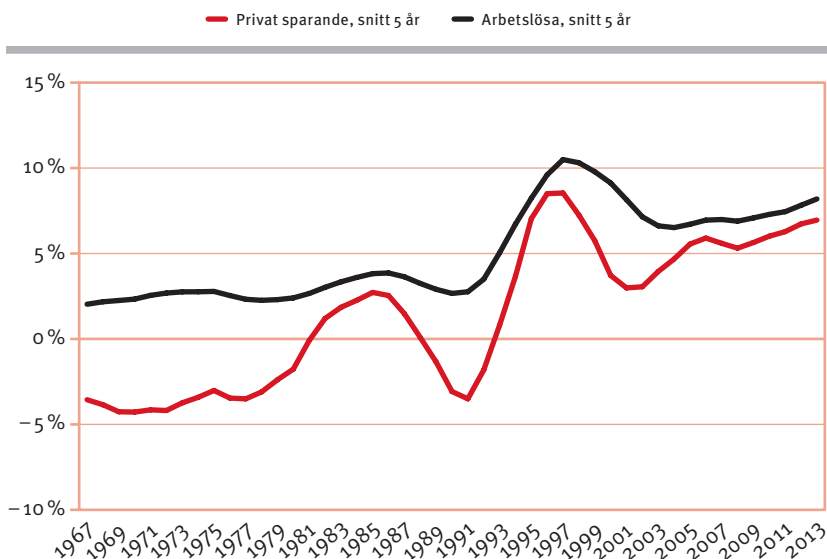
Minskad förbrukning av finansiella tillgångar för nyinvesteringar och ökad tillgång på finansiellt kapital via ökat driftsöverskott kan alltså, enligt Edin, i sin helhet förklara sektorns ökade finansiella sparande. I sammanhanget kan det vara värt att påpeka att detta ökade finansiella sparande har kommit till stånd trots att företagen samtidigt har ökat sina utdelningar påtagligt – med nästan 2 procent av BNP.⁸¹ Sannolikt är denna utdelningsökning en delförklaring till det ökade hushållssparandet.

3.3.3 Effekter för arbetslösheten

Anledningen till denna beskrivning av bytesbalansöverskottet och dess orsaker i det höga inhemska sparandet är att vi menar att det kan ha betydelse för den höga arbetslösheten i Sverige. Edin visar i sin rapport att det finns en tydlig samvariation mellan arbetslöshet och privat finansiellt sparande. Ett högre finansiellt sparande innebär en lägre inhemsk efterfrågan, vilket medför lägre produktion och högre arbetslöshet. Detta ger oss anledning att tro att det blir en viktig uppgift att förmå svenska hushåll att spara mindre och svenska företag att investera mer.

⁸¹ Källa: SCB, Nationalräkenskaper, Inkomster och utgifter samt kapitaltransaktioner. Aktieutdelningar sänker företagens finansiella sparande.

Diagram 3.11 Arbetslöshet och finansiellt sparande i privat sektor



Källa: SCB (Nationalräkenskaperna och AKU) samt Edin (2015), underlagsrapport 19.

3.4 Strukturarbetslöshet

En självklar orsak till arbetslösheten är att det finns fler arbetssökande än det finns arbeten att söka. I avsnittet ovan har vi försökt beskriva hur ekonomin de senaste åren präglats av en låg efterfrågan och vi anser att detta är en viktig orsak till den höga arbetslösheten. Men i en beskrivning av situationen på arbetsmarknaden måste även diskussionen om eventuella brister i arbetsmarknadens funktions sätt tas upp, till exempel svårigheter att matcha de arbetssökande med de arbeten som finns.

3.4.1 Matchning och arbetskraftens sammansättning

Det finns en ökad medvetenhet om att det finns matchningsproblem på svensk arbetsmarknad. Detta beskrivs mer utförligt i kapitel 12, men vi ska ändå kommentera det kort här.

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.⁸² 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.

Konjunkturinstitutet⁸³ pekar på att obalanserna avseende yrke och utbildning tycks ha ökat de senaste åren. Enligt en underlagsrapport till Finanspolitiska rådet⁸⁴ fanns det dessutom 2011 en geografisk mismatch som förklarade upp till 0,3 procentenheter av arbetslösheten. Det skulle alltså enligt denna analys finnas vinster att göra på att flytta arbetssökande mellan orter, framför allt till Stockholms län.

Den socialdemokratiska forskningskommissionen⁸⁵ konstaterar att matchningseffektiviteten försämras i perioder när en allt större andel av de arbetslösa ingår i grupper som Arbetsförmedlingen betecknar som utsatta (förgymnasialt utbildade, födda utanför Europa, personer 55–64 år och personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga) och som har lägre sannolikhet att få jobb. Ett ökat antal individer med lägre sannolikhet att få jobb blir i sig en förklaring till den försämrade matchningseffektiviteten.

En annan sammansättningseffekt är att andelen utrikes födda i befolkningen har ökat från 15 till 19 procent de senaste 10 åren. Vi har redan tidigare visat att arbetslösheten, och därmed riskerna för arbetslöshet, är betydligt högre för utrikes födda vilket i sin tur innebär att andelen utrikes födda bland de arbetslösa har ökat. Indikationerna på försvårade matchningsproblem är starkare för utrikes födda än för inrikes födda.⁸⁶ Detta måste dock ses i ljuset av en allmänt hög arbetslöshet,

82 Se till exempel Järliden Bergström m.fl. (2014).

83 Konjunkturinstitutet (2014b).

84 Marthin (2012).

85 Se Holmlund m.fl. (2014).

86 Holmlund m.fl. (2014), s. 28.

risk för diskriminering och en bristande förmåga hos arbetsmarknadens institutioner att överbrygga migrationseffekter, det vill säga att stödja arbetsmarknadsetablering för utrikes födda.

En hög arbetslöshet behöver nödvändigtvis inte enbart bero på att det finns fler svårmatchade personer på arbetsmarknaden. Det är också möjligt att en hög arbetslöshet till stor del beror på att det helt enkelt finns för få arbeten att söka och att mer svårmatchade individer då trängs undan från de jobb de skulle kunna få, av arbetssökande som skulle begränsa sig till mer kvalificerade delarbetsmarknader om jobben vore fler.

Forskning visar att matchningseffektiviteten har varierat med konjunkturen i USA, och att det till en betydande del kan förklaras av att matchningar som i högkonjunkturer är lönsamma inte alltid är det i konjunkturedgångar när produktiviteten i ekonomin är lägre. För arbetslösa innebär det att företagets krav på den som ska anställas ökar. Det finns också belägg för att anställningskraven varierar kontracykliskt i flera europeiska länder.⁸⁷

3.4.2 Matchning och förändrad jobsammansättning

Sedan (åtminstone) millenniumskiftet sker förändringar i sysselsättningens 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.⁸⁸

I USA, där denna utveckling tog fart tidigare än i Sverige, var det endast de enklare jobben som ökade sin andel av den totala sysselsättningen mellan 1999 och 2007 medan de mer kvalificerade jobben minskade sina andelar.⁸⁹ Rune Åberg har i flera sammanhang visat att utvecklingen i Sverige tycks gå åt samma håll,⁹⁰ vilket innebär en förskjutning mot en relativt snabbare jobbtillväxt i de mer lågkvalificerade delarna av arbetsmarknaden.

I tider av hög arbetslöshet och hård konkurrens om jobben blir en

87 Sedláček (2014).

88 Se Carlén (2014b), underlagsrapport 5, samt Åberg (2013).

89 Autor (2010).

90 Se till exempel Åberg (2013).

konsekvens av jobbpolariseringen att allt fler personer med längre utbildning tvingas söka sig neråt i kravhierarkin för att hitta ett jobb.⁹¹

3.5 De senaste årens sysselsättningspolitik har inte fungerat

I samband med regeringsskiftet 2006 gjordes en omläggning med en tydlig politisk prioritering att fokusera på att öka de ekonomiska incitamenten för människor att delta i arbetskraften och att vara sysselsatta. De ekonomiska incitamenten har förstärkts genom exempelvis ändrade skatter och ändrade villkor i de offentliga försäkrings- och bidragssystemen – förändringar som påverkar skillnaden mellan att arbeta och inte arbeta. En del av de förändrade ekonomiska incitamenten har bestått av ett uppstramat regelverk, framför allt i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, vilket helt enkelt har inneburit att färre har rätt till ersättning från försäkringarna.

Synen bland många nationalekonomer är att skatter, med anledning av de skatteklivar⁹² som uppstår, riskerar att hämma människors vilja att arbeta eller att de bidrar till att minska arbetsgivarnas efterfrågan på viss arbetskraft. Försäkringar och bidrag antas göra det möjligt att vara borta från arbetsmarknaden längre än nödvändigt och därmed minska intensiteten med vilken arbetslösa söker arbete. Enligt samma synsätt bidrar för svaga ekonomiska incitament bidrar till att människor söker sig till arbetskraften i mindre utsträckning, söker färre jobb eller arbetar mindre än de annars skulle ha gjort.

Men en hög arbetslöshetsersättning kan även bidra till att öka sysselsättningen, genom att den gör det mer attraktivt för oförsäkrade att skaffa sig ett arbete och på så sätt kvalificera sig för ersättning i framtiden. Detta är en grundpelare i den fackliga synen på hur det ska löna sig att arbeta.

Är det då enbart ekonomiska överväganden som styr individens val att bjuda ut sitt arbete? Under 1970- och 1980-talen, när arbetslösheten var som lägst och sysselsättningsgraden som högst, var tidvis marginalskatterna på arbete över 80 procent och ersättningsnivåerna i social- och arbetslöshetsförsäkringarna 90 procent. En viktig fråga är hur direkta ekonomiska incitament samspelar med andra institutioner på

⁹¹ Se Carlén (2014b), underlagsrapport 5.

⁹² Skillnaden mellan vad arbetsgivaren betalar och vad inkomsttagaren får ut i lön efter skatt.

arbetsmarknaden. Exempelvis kan Arbetsförmedlingen och den aktiverande roll som arbetsmarknadspolitiken spelar vara viktiga motvikt till försvagade incitament i form av en högre ersättning i arbetslöshetsförsäkringen.

Effekterna av den borgerliga regeringens sysselsättningspolitik har studerats i en underlagsrapport till projektet.⁹³ Slutsatserna i rapporten är att effekterna av jobbskatteavdraget är betydligt överdrivna och att det behövs ett bredare institutionellt perspektiv på sysselsättningen. Arbetsmarknadens institutioner omfattar alla politiska ingripanden eller kollektiva organisationer som påverkar besluten om löner och anställning samt arbetslöshet och arbetslöshetsersättning. Hur varje institution påverkar arbetsmarknaden beror på hela den institutionella kontexten och hur väl institutionerna samspelar. Att fokusera hela sysselsättningspolitiken på individuella ekonomiska incitament som ges av skatter och inkomstförsäkringar är för snävt.

Den borgerliga regeringens bedömning har varit att de fem jobbskatteavdragen sammantaget på sikt ökar den varaktiga sysselsättningen med cirka 120 000 personer. Men bedömningen baseras på modellberäkningar; det finns ingen analys utifrån utfallsdata som styrker detta. Ekonomisk teori och uppskattningar med hjälp av historiska data gör det troligt att jobbskatteavdraget har haft eller bör få effekt åtminstone på arbetsutbudet,⁹⁴ men storleksordningen är högst osäker.

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

En ökning i arbetskraften kan både bero på befolkningsökningen och på ett ökat arbetskraftsdeltagande. I rapporten görs en uppdelning av hur stor del av den totala ökningen av arbetskraften 2006–2013 som

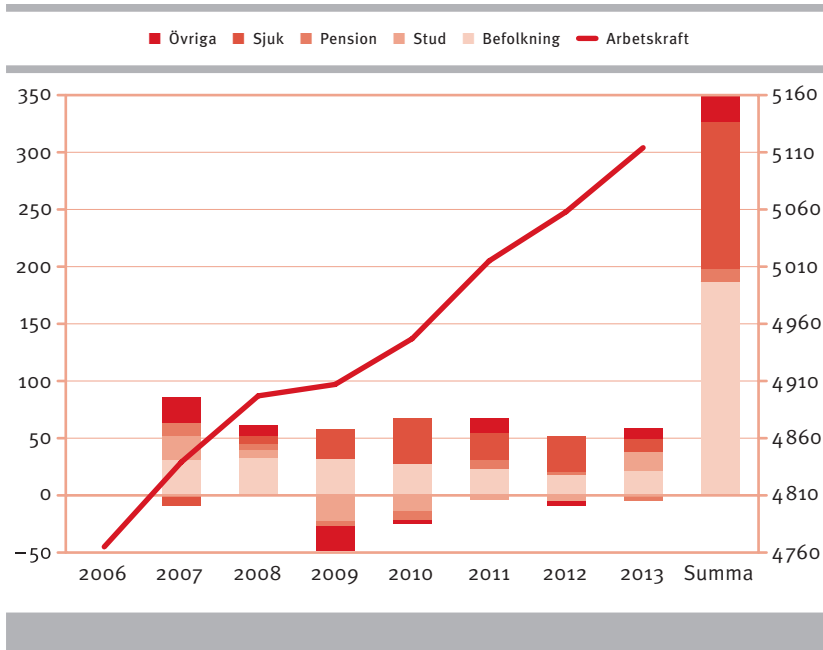
93 Järliden Bergström m.fl. (2014), underlagsrapport 6.

94 Ett ökat utbud på arbetsmarknaden förutsätts, enligt den så kallade sökteorin, leda till högre sysselsättning åtminstone på längre sikt. Det kan antingen ske i rådande löneläge genom att vakanser tillsätts snabbare och fler vakanser utlyses när de blir lättare att fylla eller genom att det skapas nya jobb i lägre lönelägen där det tidigare fanns få arbetssökande. Med större skillnader mellan de inkomster man får när man arbetar och de man får utan att arbeta blir jobb i lägre lönelägen intressanta.

kan beräknas bero på en ökning av befolkningen i arbetsför ålder och hur stor del som beror på ökat arbetskraftsdeltagande. Slutsatsen är att den demografiska utvecklingen är en viktig förklaringsfaktor till det ökade utbudet – befolkningen i arbetsför ålder har bidragit med cirka 190 000 personer – men en stor del av ökningen förblir oförklarad även när hänsyn tagits till demografiska faktorer. Här kan regel- och beteendeförändringar, konjunkturvariationer samt strukturella reformer som jobbskatteavdraget ha spelat en roll.

Ett eventuellt ökat arbetskraftsdeltagande på grund av jobbskatteavdraget borde, enligt teorin, i huvudsak uppkomma i grupper som inte har någon försörjning från allmänna försäkringssystem, det vill säga för individer som tidigare frivilligt valt att stå utanför arbetskraften för att de ansåg att det inte lönade sig att arbeta. Enligt utfallsdata är det dock inte i första hand dessa grupper som bidrar till en ökad arbetskraft mellan 2006 och 2013. Drygt 80 procent av ökningen beror i stället på att antalet sjuka utanför arbetskraften har minskat med 130 000 personer utöver vad som är en följd av befolkningsutvecklingen.

Diagram 3.12 Arbetskraften (höger) och tillskotten till arbetskraften från olika grupper utanför arbetskraften (vänster), 1 000-tal



Källa: SCB (AKU) samt Järliden Bergström m.fl. (2014), underlagsrapport 6.

Den stora minskningen av antalet sjuka utanför arbetskraften är en indikation på 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 också kan ha haft effekt, särskilt bland personer över 65 år, men jobbskatteavdragets roll framstår som långt ifrån avgörande.

Den tidigare borgerliga regeringen överbetonade de ekonomiska incitamentens betydelse för viljan att arbeta. Arbetet fyller en djupare funktion för enskilda individer och i samhället som inte enbart bestäms av den ekonomiska kompensationen. I underlagsrapporten *Vilja, få och förmå*⁹⁵ presenteras argument för att människor generellt sett behöver

⁹⁵ Järliden Bergström m.fl. (2014), underlagsrapport 6.

ett arbete och mår dåligt av att utestängas från arbetslivet.⁹⁶ Det finns till exempel indikationer på att ungas mentala hälsa påverkas negativt av arbetslöshet och att effekterna är starka.⁹⁷ Även den ökade alkoholrelaterade sjukligheten och dödligheten efter uppsägningar i Sverige på 1990-talet kan tolkas som tecken på arbetslöshetens nedbrytande verkan.⁹⁸

Vidare beskrivs att arbetsmotivationen är högre i mer omfattande välfärdsstater. Det finns dessutom tecken på att det inkomstskydd som höginkomsttagare får i mer generösa välfärdsstater kan ha betydelse för arbetsmotivationen i berörda grupper.⁹⁹ Institutioner som skapar bra arbetsvillkor ser också ut att påverka arbetsmotivationen positivt.¹⁰⁰ Det finns därmed andra fundament än dåliga inkomstförsäkringar och ekonomisk otrygghet att bygga sysselsättningspolitiken på.

Att de allra flesta vill arbeta innebär dock inte automatiskt att de söker aktivt och effektivt efter arbete. Arbetsmarknadspolitikerna har en viktig roll när det gäller att ge de arbetslösa praktiskt, rustande och motiverande stöd i arbetssökandet. Den blir därmed en viktig motverkande faktor till den försvagning av incitamenten att delta i arbetskraften och att arbeta som en god ekonomisk trygghet kan ge. Under de senaste åren har dock dessa viktiga balanserade system – förmedlingsverksamhet och programinsatser – rustats ner. Därigenom har möjligheterna att både upprätthålla ett högt arbetsutbud och en jämn inkomstfördelning försämrats. Detta diskuteras mer utförligt i kapitel 12.

En analys av förhållandena under senare delen av 1900-talet visar att det för Sveriges del fanns två lika effektiva sätt att sänka arbetslösheten¹⁰¹ – antingen genom att lönesättarna koordinerade löneförhandlingarna i högre grad eller genom att man på politisk väg sänkte arbetslöshetsersättningen, minskade fackförningarnas styrka och ökade konkurrensen på produktmarknaderna. De fördelingsmässiga effekterna av de två vägarna är väsensskilda – men effekterna på arbetslösheten skulle alltså vara densamma. Mycket har ändrats i Sverige sedan dess.

96 Se Jahoda (1982).

97 Strand m.fl. (2012).

98 Eliason (2014).

99 Se Esser (2006).

100 Se Esser (2006).

101 Lindgren (2006).

Slutsatsen av detta är inte att ekonomiska incitament saknar betydelse. Men eftersom storleken på sysselsättningseffekterna är mycket osäker medan effekten på inkomsterna för de individer som drabbas av relativa och absoluta försämringar av ersättningarna är desto säkrare, så är det mycket viktigt att försöka upprätthålla en balans så att de generella välfärdssystemen både ger goda incitament att arbeta samtidigt som de gör det möjligt för individer att hålla en jämn inkomstutveckling.

Att bara fokusera sysselsättningspolitiken på ett ökat arbetsutbud är otillräckligt. Sverige har haft en lång period med svag efterfrågan, vilket gör att alla individer som kan och vill ta ett arbete inte får det med anledning av ett svagt intresse från arbetsgivarna. Utbuds- och efterfrågepolitik måste gå hand i hand om ett högt arbetsutbud ska kunna leda till en hög sysselsättning.

3.6 Summering

En stor del av arbetslösheten orsakas sannolikt av ett efterfrågeunderskott. Det har varit en seg och utdragen internationell lågkonjunktur sedan finanskrisen, och finans- och penningpolitiken har inte förmått att motverka effekterna av lågkonjunkturen. Men det ser ut som om problemen kan ha börjat ännu tidigare. Penningpolitiken har missat inflationsmålet sedan 1990-talet och fram till i dag. Även offentlig sektor har i stor utsträckning gått med överskott under det första decenniet på 2000-talet. Hushållen har ökat sitt sparande kraftigt – sannolikt till stor del beroende på en svag och osäker konjunkturutveckling, den demografiska utvecklingen och ett stort privat pensionssparande. Det privata näringslivet investerar dessutom mindre i dag än tidigare, vilket sannolikt är en underliggande struktur som har inneburit en svag inhemsk efterfrågan och bidragit till det mycket stora bytesbalansöverskott som funnits sedan början av 1990-talet.

Om man ska få till stånd en ökning av den inhemska efterfrågan måste någon eller några av sektorerna i ekonomin förmås att förändra sitt finansiella sparande radikalt.

Det finns tecken på att det har uppstått en hårdare konkurrens på arbetsmarknaden på grund av ett högt strukturomvandlingstryck och en polarisering av jobben till låglöne- respektive höglönesektorer. Det finns dessutom tecken på att matchningen försvårats i takt med att grup-

per med svagare etablering på arbetsmarknaden har blivit en större del av arbetskraften. Detta leder oss att tro att det också finns strukturella problem på arbetsmarknaden.

Men vi tror inte på det senaste decenniets lösning på detta – det vill säga att försöka få ut så många i arbetskraften och tvinga de arbetslösa att söka så många arbeten som möjligt. Snarare bör politiken utformas för att rusta arbetskraften att klara denna påfrestning med hjälp av utbildningspolitik och arbetsmarknadspolitik.

4. Den samhällsekonomiska debattens tankeramar

MÄNNISKAN LEVER GENOM BERÄTTELSE. Det är genom berättelser som upplevelser får mening och betydelse. Genom berättelser kan människor tolka, sammanfoga och förstå omvärlden. Det är genom sammanhängande historier tankarna struktureras. Makt föds ur berättelser – makt över det egna livet men även över andra människors liv. Den som kan kontrollera och påverka berättelserna om hur människor bör leva sina liv i gemenskap med andra får ett enormt inflytande. Få saker ger större makt än inflytandet över tanken.

I det här kapitlet ska vi titta närmare på en oerhört framgångsrik berättelse – den om den självreglerande marknaden. Få föreställningar har varit så dominerande och påverkat politisk-ekonomiska förhållanden så mycket de senaste decennierna, inte bara i Sverige utan i stora delar av världen. För att underlätta förståelsen av de krafter som bidragit till att skapa arbetslösheten och den ökade ojämlikheten är det viktigt att även förklara de ideologiska sammanhangen. Vägen mot full sysselsättning måste börja där vi står och då behövs en karta. För många av oss har föreställningar om marknadskrafter stor betydelse för tolkningen och förståelsen av världen. Förmodligen är vi mer påverkade än vi tror.

Tanken på den självreglerande marknaden som ideal och målsättning har förändrat sociala, ekonomiska och politiska förhållandena för människor i grund och botten. I det här kapitlet försöker vi att förtydliga samhällsdebattens tankeramar och den ideologiska plattform som tankarna vilar på. Det är ett nytt samhällsekonomiskt paradig. Nästan varje område i samhällsekonomin har påverkats av föreställningen om marknaden. Det är hög tid att göra upp med föreställningar som präglat det politisk-ekonomiska tänkandet sedan 1990-talskrisen. Men som alltid, allt är inte fel, vad som ska avfärdas, bäras vidare och rustas upp är inte givet. Det som fungerar väl ska med in i framtiden. Vi återkommer till det i kapitel 10.

4.1 Den nyliberala revolutionen

Ibland används begreppet nyliberalism som ett skällsord. Inte sällan är det ett begrepp som från vänsterkanten vill utmåla meningsmotståndaren som ideologiskt anstucken – lite av en ”marknadstaliban”. Meningsmotståndaren är inte pragmatisk, förnuftig och lösningsorienterad. Men nyliberalismen är mycket mer än ett nedsättande begrepp. Det är en sammanhållen politisk-ekonomisk teoribildning som präglade Sverige och västvärlden de senaste decennierna. Tankarna tycks inte känna av några partigränser.

Nyliberalismen¹⁰² vilar på en föreställning om människan där välbefinnandet, antar man, främjas bäst genom att öka friheten till individuellt entreprenörskap. I nyliberalismens värld finns ingen eller mycket lite av mänsklig gemenskap eller kollektiva tillhörigheter. Som den brittiska premiärministern Margret Thatcher sa: ”Det finns inget samhälle, det finns bara individer”. Lagstiftning, kollektivavtal, socialförsäkringar, skolor och alla tänkbara institutioner som omger människan ska ge största möjliga utrymme för fria marknadskrafter och äganderätt. Statens roll inom nyliberalismen handlar primärt om att skapa och upprätthålla institutionella förhållanden som ger utrymme för marknadskrafterna. Staten ska dessutom genom polisen upprätthålla ordningen i samhället samt genom domstolarna säkerställa äganderätten.

Om det på ett område inte existerar en marknad så är det statens roll att skapa förutsättningar för marknadskrafterna. På en rad områden har också tidigare okända marknader vuxit fram i Sverige. Skolmarknaden, vårdmarknaden, utsläppsmarknaden och välfärdsmarknaden är exempel på ”marknader” som många aldrig hade hört talas om för bara två-tre decennier sedan.

Enligt nyliberal teoribildning ska staten inte intervensera på marknaden. Bara i nödfall ska staten ingripa, och då ska inblandningen hållas till ett minimum. Staten anses inte ha tillräcklig information och förmåga att hantera olika områden av samhället och samhällsekonomin. Det bästa, och i praktiken enda, sättet att koordinera resurser anses vara med hjälp av marknadskrafterna. Staten betraktas som ett störande inslag i strävan mot den perfekta marknaden. Tanken tycks vara att nästan

¹⁰² För mer läsning om nyliberalismen se bland annat Gustavsson & Lindberg (2015); Chang (2011) och Harvey (2005).

alla samhällets områden och det mesta av människans tillvaro lämpar sig för prissättning på en marknad. Marknadskrafterna ges nästan en övernaturlig förmåga till förändring. Nyckelord som vägleder teoribildningen är avreglering och privatisering.

Politiskt och demokratiskt vilar nyliberalismen på en misstanke om att staten favoriserar olika intressegrupperingar. Politiken och politiker företräder olika särintressen. Demokratin måste därför beskäras på makt och inflytande över samhällsutvecklingen eftersom den annars riskerar att användas i dessa särintressens olika egenintressen. Arbetsmarknadens parter, det vill säga arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer, betraktas som särintressen i stället för som viktiga aktörer i ett demokratiskt politisk-ekonomiskt system.

Nyliberalismen har även en tydlig rättsvetenskaplig föreställningsvärld.¹⁰³ Rättssystemets främsta uppgift anses vara att upprätthålla och skydda äganderätten. På många sätt är nyliberalismens rättsliga ideologi ett försök till återgång till perioden före den demokratiska revolutionen. Fram till åren efter första världskriget var rättssystemet i Sverige huvudsakligen ett instrument för upprättandet av klassamhället, men genom rättsrealismen och demokratins införande nyanserades och förändrades bilden av äganderätten.

Framväxten av den demokratiskt ”inbäddade kapitalismen” ledde också till att föreställningar om en högre absolut rätt utgående från Gud eller naturen fasades ut.¹⁰⁴ Rättsrealismen bidrog till att abstrakta begrepp om rättigheter och skyldigheter utsattes för noggrann granskning. Äganderätten bröts ner i beståndsdelar. Tunga jurister började att argumentera för att lag och rätt är ett system av handlingsregler för och av staten. Genom att fokusera rätten på faktiska och verifierbara omständigheter kunde utrymmet för personliga värderingar hos rättssystemets aktörer begränsas.

I nyliberalismen ställs absolut äganderätt mot ingen äganderätt. Antingen äger man eller så äger man inte. I den inbäddade kapitalismen

103 Se till exempel Holm (2015).

104 Begreppet ”inbäddad kapitalism” användes av Karl Polyani i *Den stora omdaning* som skrevs 1944. Begreppet kan användas för att beskriva det politisk-ekonomiska tänkande som dominerade före nyliberalismen. Ett annat begrepp som kan användas är Keynesianism men även begreppet blandekonomi är möjligt att använda.

däremot nyanseras äganderätten. Ägandet bryts ner i olika beståndsdelar. Ta bilägandet som exempel. Den som äger en bil kan köra den, sälja den, hyra ut den, pantsätta den eller rent av bränna upp den. Allt detta är delar av äganderätten. Men granskas äganderätten del för del så är begränsningarna många. Du som äger en bil kan inte köra den hur du vill, parkera den hur du vill, hyra ut den till vem du vill och så vidare. Äganderätten begränsas och regleras följaktligen i dess olika beståndsdelar.

Rättssystemet blev genom den inbäddade kapitalismen ett instrument för alla samhällsklasser i hela samhällets tjänst. Rätten upphörde att tjäna äganderätten och kapitalägarna och blev i stället ett instrument för att uppnå politiska mål. I den inbäddade kapitalismen är rättspolitiken en fråga för politiker. Rätten är ett redskap att förändra världen. I den nyliberala ideologin är rätten däremot ett system för att upprätthålla äganderätten. Rättspolitiken är en fråga för domstolar.

Nyliberalismen bär alltså på en vision om människan. Det är en idé om hur människan bör leva sitt liv men det är också en ideologi om statens uppgifter, rättsvetenskap, penning- och finanspolitik, lönepolitik, offentligt ägande, finansmarknader, frihandel med mera. Inte minst har förhållandena på arbetsmarknaden påverkats av nyliberalismen. Om varje människa ser till sitt egenintresse blir det, via marknadens osynliga hand, bäst för alla. Det marknadsorienterade synsättet tränger in i nästan varje hörn av samhällsdebatten – därav begreppet metaideologi. Nyliberalismen finns inom varje politikområde. Den påverkar andra ideologier. Och den är inte alltid enkel att se.

4.2 Nyliberalism – en reaktion mot den inbäddade kapitalismen

Efter andra världskriget växte en ny politisk-ekonomisk struktur för samhällets organisering fram. Den överordnade idén var att förhindra en återgång till 1930-talets förhållanden. Inte bara i Sverige utan i stora delar av västvärlden växte det fram en välfärdsstat och inbäddad kapitalism. Marknadsfundamentalismen tillhörde historien och kommunismen skulle hållas stängd. Det överordnade intresset var samhällsfred och maktbalans. Öreglerade marknader ansågs ha bidragit till 1930-talets ofärd. Perioden kallades ”den mörka dalen” av de samtida. Klasskompromisser var den nya tidens melodi.

Även för relationerna mellan olika stater upprättades en nyordning efter andra världskriget. Förenta nationerna grundas. Likaså upprättas en rad organisationer i Europa ur vilka EU växer fram. Några av de internationella institutioner som har till uppgift att skapa och vidmakthålla den globala arkitekturen för pengaflödena grundas, exempelvis Världsbanken och Internationella valutafonden.

I välfärdsstatens, blandekonomin eller den inbäddade kapitalismens era var statens uppgift att skapa full sysselsättning, ekonomisk tillväxt och välfärd för medborgarna. Om något område inom samhällsekonomin, exempelvis bostads- eller energipolitiken, inte bidrog till de överordnade målen för samhället så intervenerade staten och reglerade området. Det underliggande medborgerliga intresset var målet, inte marknaden i sig.

Samhällsmodellen med inbäddad kapitalism är inte död, men den har haft svårt att göra sig gällande under senare år. Det är en politisk-ekonomisk uppfattning med förtroende för staten. I en blandekonomi tror man exempelvis fortfarande att staten kan äga, initiera och driva stora offentliga satsningar inom samhällsviktiga områden. Marknaden är inte alltid den bästa metoden för att koordinera behov. Tvärtom finns områden där behoven koordineras på annat sätt än genom marknadsmekanismen. I den inbäddade kapitalismen är jämlikhetstanken markant.¹⁰⁵ Samhället mår bra av små eller begränsade inkomstskillnader. Fackföreningsrörelsen har en viktig roll i fördelningspolitiken – inte minst genom kollektivavtalsförhandlingar och lönepolitik.

Men i den inbäddade kapitalism som växte fram efter andra världskriget fanns även en inbyggd korporativism. Inte sällan omgavs näringslivet av sociala och politiska begränsningar. Att låna pengar och starta företag krävde inte sällan att entreprenören var socialt etablerad. Likaså var den kulturella mångfalden begränsad. Allt var inte frid och fröjd i efterkrigets samhälle.

Finans- och penningpolitiken ska i den inbäddade kapitalismen bidra till full sysselsättning, ekonomisk tillväxt och välfärd. Konjunkturcykeln skulle hållas balanserad och under kontroll. I Sverige fick samspelet mellan lönepolitiken och finans- och penningpolitiken en egen särprägel genom Rehn–Meidner-modellen (mer om det i kapitel 6 och 10).

105 Se exempelvis Wilkinson & Pickett (2009).

Nyliberalismen växte fram som reaktion mot den inbäddade kapitalismen. I början av 1970-talet kom stagflationen, det vill säga arbetslösheten och inflationen gick upp samtidigt – allt i strid med tidigare erfarenheter och ekonomiska konventioner (om samspelet mellan inflation och arbetslöshet, se kapitel 10).¹⁰⁶ Bretton Woods-systemet som reglerade valutakurserna föll samman och ett antal oljeprischocker skapade starkt inflationstryck i västvärldens ekonomier. Den inbäddade kapitalismen som hade skapat tillväxt och välfärd sedan andra världskriget var i kris. Nyliberalismen var inte det givna svaret på krisen. Ett annat tänkbart svar var att fördjupa och utveckla statens roll, liksom samverkan mellan arbetsmarknadens parter.¹⁰⁷

Med president Ronald Reagan i USA och premiärminister Margret Thatcher i Storbritannien fick 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.

4.3 Det stora skiftet i Sverige – och dess orsaker

På ett övergripande plan har Sverige gått från ett samhälle med full sysselsättning, minskade löne- och inkomstskillnader och stabil eller ökande löneandel till ett samhälle med sänkt löneandel, växande inkomstklyftor och massarbetslöshet. Fram till 1970-talet låg arbetslösheten i genomsnitt runt 2–3 procent. Löneandelen växte och inkomstskillnaderna minskade. Sedan 1990-talskrisen ligger arbetslösheten runt 8 procent, även om den varit nere på 6 procent. Löneandelen har minskat och inkomstskillnaderna har ökat.¹⁰⁸

Det är viktigt att särskilja vad som är gemensamt för omvärlden och vad som är svenska särdrag. Vissa saker är specifika för Sverige. Det gäller 1950- och 1960-talens uppbyggnad av Rehn–Meidner-modellen

¹⁰⁶ Se även Johansson m.fl. (2015), underlagsrapport 18.

¹⁰⁷ Förmodligen är det mot den bakgrunden som LOs förslag om löntagarfonder vid kongressen 1976 bör förstås. Förslaget avsåg att lösa centrala problem i samhällsekonomin. Den nutida berättelsen om löntagarfonderna har dock kommit att betona andra aspekter av förslaget. Varje initiativ och varje företeelse bör förstås med utgångspunkt från de förutsättningar och förväntningar som rådde vid den tidpunkt då besluten fattades. Det tunga marknadsorienterade tankeparadigmet tycks i dag göra ett utvidgat kollektivt löntagarbaserat ägande av företag till en otänkbar tanke i många kretsar.

¹⁰⁸ Det stora skiftet behandlas bland annat av Jonsson & Lindberg (2015), underlagsrapport 12.

men också 1970-talets överbrygningspolitik, det kontroversiella löntagarförslaget, 1980-talets facklig-politiska splittring och den till stor del hemmalagade 1990-talskrisen. Men trots detta är det ändå slående att huvuddragen i den ekonomiska och sociala utvecklingen är gemensam i hela omvärlden när man jämför de båda relativt stabila perioderna 1950–1960-talen och 1990–2000-talen. Inkomstskillnaderna växer och löneandelen har gått ner i hela omvärlden. De europeiska OECD-länderna låg på 2 procents arbetslöshet under 1960-talet; i dag ligger snittet på 9–10 procent. De gemensamma underliggande huvuddragen i förändringen har inte specifika svenska orsaker. Metaideologin har stor betydelse.

Sverige höll ut länge mot den framväxande nyliberalismen. Den fulla sysselsättningen upprätthölls under hela 1980-talet men det fanns även problem med hög inflation och sviktande konkurrenskraft delvis, men inte bara, till följd av en ogenomtänkt avreglering av kredit- och kapitalmarknaderna. Så kommer det tidiga 1990-talets djupa svenska bankkris med hög arbetslöshet och växande statskuld i spåren. I budgetpropositionen 1990/91 gör en socialdemokratisk regering inflationsbekämpningen till högsta prioritet. Den borgerliga regering som tillträder 1991 skär ner a-kassan och sjukförsäkringen, delvis med socialdemokratisk uppbackning. Allt detta kan dock med en portion god vilja ses som övergående krispolitik.

Det stora skiftet, sett ur svensk arbetarrörelses perspektiv, kan sägas ligga så sent som 1994–1995. Då går svensk socialdemokrati över från den inbäddade kapitalismens viktiga mål – att upprätthålla en tillräckligt hög efterfrågenivå i ekonomin för att klara jobben – till åtstramningsinriktad normpolitik avsedd att vinna ”marknadens” förtroende.

Avgörande verktyg för nyordningen är en självständig riksbank som vid behov kan ”korrigera” löneökningstakten och fastlagda budgetnormer med överskottsmål och treåriga utgiftstak samt en reglerad förhandlingsordning på arbetsmarknaden med ett aktivt medlingsinstitut. När omläggningen görs beskrivs inget av detta som övergående krispolitik. Det är en del av nyordningen. A-kassan och sjukförsäkringen ska dras ner till 75 procent av inkomstbortfallet. Även planer på försvagningar av arbetsrätten kommer upp på bordet.

Delar av nyliberalismens tankar, vilka spridit sig i världen, har inför-

livats även i socialdemokratins politik. Det stora skiftet skapar konflikt inom arbetarrörelsen. En del av konflikterna tycks ännu vara olösta.

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 är att Sverige gått för långt med jämlikhetstanken och välfärdsidealen. Assar Lindbeck, en nestor bland ekonomer med gott anseende inom socialdemokratiet, hävdade att svensk ekonomi släpade efter. Han menade att landets höga skatter, små löneskillnader, anställningstrygghet och utbyggd välfärd har skapat ”åderförkalkning” i ekonomins blodomlopp (jämför kapitel 3). Samma tankar börjar även att sprida sig inom socialdemokratiet.

Men det är inte bara tidsandan som avgör. De förändrade maktförhållandena blir tydliga när Riksgäldskontoret ska sälja Sveriges statskuldväxlar. Internationella kreditvärderingsinstitut sänker Sveriges kreditbetyg. Internationella valutafonden IMF beskriver Sverige som ett skuldyngt land med små möjligheter att klara sin ekonomi. Statsministern anser sig tvingad att resa till New York för att försvara Sveriges politik och välfärdssystem inför ”flinande finansvalpar på Wall Street”. Han tänker först att dessa inte har med svensk välfärdspolitik att göra. ”Den bestämmer vi över själva” tänker statsministern, men han inser i nästa ögonblick att det faktiskt inte är landets politik utan de utländska finansmarknadernas bedömning av den som sätter ramarna för vad en svensk regering kan göra. Berättelsen som föds bygger på påståendet om att ”den som är satt i skuld är inte fri”,¹⁰⁹ vilket låter som att när statskulden väl har tagits ned så är man ”fri” igen. Men politikomläggningen är bestående. Sverige har genomgått ett paradigmskifte. En ny politisk-ekonomisk ideologi har etablerat sig – även i Sverige.

109 Vad som är fakta och myt beträffande statsministerns resa till New York kan diskuteras. Det finns nationalekonomer som hävdar att Sverige inte alls hade några problem att ta upp lån. Vad finansvalparna förmodligen flinade åt var att de föreslogs bära valutarisken för en instabil svensk krona. Kreditvärdigheten var aldrig ifrågasatt. Hade Sverige tagit upp lån i en annan valuta, exempelvis tyska D-mark, skulle räntekostnaderna varit desamma som för andra jämförbara länder. Historien om flinande finansvalpar bör i stället betraktas som ett exempel på en skickligt genomförd berättelse fick många att gå med på normpolitik.

4.4 Nyliberalismens två rotsystem

Den fundamentalistiska tron på självreglerande marknader kan förstås som en teori om människan och samhällsekonomin. Om marknadskrafterna får råda kan kapitalcirkulationen och marknadsekonomin fungera bättre. Nyliberalismen kan således betraktas som en berättelse och en vision om det mesta som behandlas i kapitel 5. Detta är nyliberalismens första rotsystem.

Ett annat sätt att förstå nyliberalismen handlar om makt och politik. Det andra rotsystemet är en berättelse om den ekonomiska elitens revanschlusta efter decennier av klasskompromisser. Den inbäddade kapitalismen var en kompromiss mellan arbete och kapital. Av kapitalägarna betraktades demokratin som en nödvändig eftergift för att upprätthålla samhällsfreden. I samhällen med ett privatägt näringsliv finns alltid en betydande makt samlad hos kapitalägarna. Detta är också marknadssystemets inneboende drivkraft. Oreglerade marknader tenderar att göra de rika rikare och de fattiga fattigare. Det kraftigaste motmedlet mot en sådan utveckling är demokrati och facklig organisering. Genom demokratin kan människor ta makt över samhällsekonomin och bygga mer jämlika samhällen. Återupprättandet av kapitalägarnas makt är alltså nyliberalismens andra rotsystem.

Det bär för långt att i detta sammanhang på ett utförligt sätt utvärdera en hel ideologisk epok, men jämförs två tidsperioder, 1950–1960-talens inbäddade kapitalism med 1980–2010-talens nyliberalism, är tendensen tydlig. Under nyliberalismen har den ekonomiska tillväxten varit svagare. De ekonomiska kriserna har blivit fler. Ojämligheten och arbetslösheten har ökat dramatiskt. Det kan hävdas att nyliberalismens försök att stärka kapitalismens funktionssätt har misslyckats. En sak har nyliberalismen dock otvetydigt lyckats med – inflationen är låg och under kontroll.

Man kan diskutera vilka av de två rotsystemen som är viktigast. Självreglerande marknader har inte varit en lösning på samhällets alla problem. Men nyliberalismen som instrument för den ekonomiska elitens maktåtertagande tycks däremot ha varit synnerligen framgångsrikt. De superrika har blivit ännu rikare. De klasskillnader som skildras i tv-serien *Downton Abbey* hör inte längre till historien. Även om demokratin som idé skördat många framgångar och spridits till allt fler länder har dess beslutsutrymme börjat tunnats ut på ett allvarligt sätt. Alliansen mellan demokrati och kapitalism knakar i fogarna.

Utvecklingen mot större klyftor äger rum här och nu. Ojämligheten i Sverige ökar snabbast i hela OECD-området.¹¹⁰ En av orsakerna är att kapitalbeskattningen har blivit avsevärt mycket lägre. År 2005 togs arvs- och gåvoskatten bort och 2007 försvann både fastighetsskatten och förmögenhetsskatten. För att den reglerade och inbäddade kapitalismen ska fungera och skapa tillväxt och jobb behöver rikedomarna omfördelas i mycket större omfattning än i dag.

Förändringen mellan de två skedena – övergången mot hög arbetslöshet respektive växande klyftor – bör i stor utsträckning förstås som en maktfråga. Medan kapitalmakten blivit allt mer rörlig över nationsgränserna har de demokratiska och de fackliga krafterna fortfarande sin verkningskraft huvudsakligen på nationell nivå. Utvecklingen har samband med kapitalets ökade rörlighet samt finanssektorns väldiga tillväxt och globala utpressningsmakt. En maktbalans har rubbats. Men maktresurser är inte opåverkbara.

I ett samhälle där makten i arbetslivet som utgångspunkt ligger hos arbetsgivarna behöver löntagarna kollektivavtal och lagar som balanserande verktyg. När produktionen blivit organiserad i globala värdekedjor och finanskapitalet utmanar de demokratiska regeringarnas makt behöver löntagarnas organisering och demokratin förstärkas, både genom att värna ett tillräckligt nationellt handlingsutrymme och genom att organisera nationsöverskridande motkrafter mot ett transnationellt kapital. Det sistnämnda motståndet återkommer vi till i kapitel 7.

En av de inneboende krafterna i kapitalismen är en allt större kapitalkoncentration, alltså att allt större förmögenheter hamnar i allt färre händer. Denna utveckling har accelererat sedan andra världskriget i hela västvärlden. Ojämligheten skapar flera problem – först och främst ur ett rättviseperspektiv men ojämlikhet skapar också instabilitet i ekonomin. En hög jämlikhet är helt avgörande för att främja en stark och hållbar tillväxt.¹¹¹

En maktanalys måste kompletteras med tidsandans roll. Värderingsundersökningar visar att en fortlöpande modernisering går hand i hand med en växande individualism. Det handlar inte om uppfattningar av karaktären ”sköt dig själv och skit i andra”. Kraven på makt över det egna

110 OECD: *Divided we stand: why inequality keeps rising*.

111 Piketty (2014a) eller Freeman (2015), underlagsrapport 21.

livet handlar mer om inflytande över arbetstider, hur man utför sina arbetsuppgifter etc. Men parallellt med individualiseringen har synen på statens roll rullats tillbaka. En minskad tilltro till statens förmåga att reglera, som ivrigt backas upp av marknadspredikanter, är kanske ännu viktigare än individualiseringen.

4.5 Särskilt om demokratins handlingsutrymme och EU

Frågan om demokratins handlingsutrymme har fått stor betydelse i och med EU-domstolens dom i Laval-målet 2007. Det hävdas ibland att Sverige inget kan göra för att återupprätta likabehandlingen på svensk arbetsmarknad. Men begränsas den svenska demokratin av EU? Vad som är sant och falskt i detta sammanhang är inte alltid enkelt att fastställa.

Samarbetet inom EU kan betraktas på två sätt. Ett sätt att förstå EU utgår ifrån politiken och demokratin. Det andra synsättet är att tolka EU som ett projekt för att skapa och upprätthålla marknader.¹¹²

Väljer man att betrakta EU som ett politiskt och demokratiskt samverkansprojekt blir unionen ett instrument för att utveckla en demokratisk motvikt till globalisering och internationaliserade marknadsaktörer. När företag, kapital och marknader blir verksamma över gränserna måste fackföreningar och politiker göra detsamma. EU blir därmed ett instrument för att återta den makt som i en allt mer globaliserad värld har förlorats i nationalstaten.

Det andra synsättet betraktar marknadsintegration och frihandel som EUs primära uppgift. Globalisering och internationalisering ska främjas genom att samtliga hinder för företagets verksamhet tas bort. EU blir med denna utgångspunkt ett avregleringsinstrument och ett nyliberalt instrument för företagen att komma ur nationalstatens "bojor" – ett sätt att skapa och upprätthålla marknadskrafternas företrädare framför politiken.

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

Inom ramen för EU-samarbetet måste den nationella lagstiftaren ha en kritisk och aktiv hållning till vad som påstås vara EU-rättens före-

112 För olika sätt att förstå och tolka EU-samarbetet se Scharpf (2010).

träde och krav. Oförutsägbarheten och dynamiken är stor. Att åsidosätta svensk lag som antagits under demokratiska former är en allvarlig sak. Inga frågor är avgjorda förrän EU-domstolen har uttalat sig men även då finns det ofta ett betydande utrymme för olika handlingsalternativ; ett sådant exempel är debatten om lex Laval.

De som med utgångspunkt från EU-domstolens praxis tolkar det nationella handlingsutrymmet framställer inte sällan detta som en objektiv vetenskap. Men faktum är att den som ska fastställa EU-rättens krav, och därmed det politiska handlingsutrymmet nationellt, kan utesluta möjliga alternativ. Den som med bestämdhet säger sig veta var gränserna går riskerar att begränsa även det demokratiska handlingsutrymmet och möjligheten till politiska val. Vad som är gällande inom EU-rätten utvecklas i en ständigt pågående dialog mellan nationella politiker, domstolar och överstatliga institutioner.

Det är nödvändigt att hitta en balans mellan lojalitet och motstånd till EU-rättens krav. Sveriges förhållande till EU har allt sedan medlemskapets första dagar präglats av en vilja att vara ”bäst i klassen”. Men duktighet kan bli en svaghet om man inte värnar det nationella handlingsutrymmet. Det är lätt hänt att det nationella handlingsutrymmet görs onödigt snävt till följd av försiktiga tolkningar – ett sådant exempel är frågan om offentlig upphandling. Sveriges utrymme att ställa sociala krav i upphandlingar är sannolikt avsevärt större än vad restriktiva uttolkare av EU-rätten vill göra gällande.

Motstånd handlar om att använda det nationella handlingsutrymmet och demokratin. Lojalitet handlar om att värna gemensamma europeiska regler och bidra till en fungerande internationell samverkan. Det är nödvändigt att svenska politiker har en kritisk hållning till uttolkare av EU-rättens krav, i synnerhet på arbetsmarknadens och välfärdens område.

De olika synsätten på EUs roll avspeglar sig även i den politiska debatten och de rättsakter som antas (eller inte antas) av Europaparlamentet och ministerrådet. De nyliberala företrädarna vill inte att EU lagstiftar om likabehandling av arbetstagare eller om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Det primära för dem är i stället att ta bort så många hinder och administrativa bördor som möjligt för företagen på EUs inre marknad. Inte sällan hävdas att arbetsmiljöregler och information och samråd med löntagarna är ”hinder och bördor”. Om sådana regler

ändå skapas vill nyliberalerna att de vid införandet i nationell lagstiftning hålls på en maximinivå, trots att EU-fördraget stipulerar att medlemsstaterna kan införa striktare regler om de så vill. Detta så kallade regelförenklingsarbete och kampen mot så kallad överreglering (*gold plating*) är Europeiska kommissionens högsta prioritet, kraftigt påhejat av Storbritanniens premiärminister David Cameron och Sveriges förre statsminister Fredrik Reinfeldt.

Sverige behöver en nationell strategi för att hantera EU-rättens krav. Politiker och arbetsmarknadens parter måste gemensamt finna en strategi för att värna 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 en svensk modell och säkerställa Sveriges internationella konkurrenskraft. Att finna en partsgemensam strategi tillsammans med politikerna är en utmaning, men det är också en möjlighet för den svenska modellen att fortsätta utvecklas.

Strategier för det nationella handlingsutrymmet bör ta sin utgångspunkt i gemensamma intressen. Det är arbetsmarknadens parter som ska bära det huvudsakliga ansvaret för att reglera löner och anställningsvillkor på svensk arbetsmarknad. Det är hög tid att arbetsmarknadens parter tillsammans verkar för att säkerställa partsautonomin inom ramen för det europeiska samarbetet.

Det är viktigt att slå vakt om ett tillräckligt nationellt handlingsutrymme. Det krävs för att folkmajoritetens maktmedel, facket och demokratin, ska ha verkningskraft i dagens världsekonomi. Men det är även viktigt att hävda demokratin som motkraft till nyliberala tankeföreställningar. EU får inte reduceras till ett projekt för skapande och upprätthållande av marknadskrafter. Det är därför viktigt att LO och förbunden aktivt verkar för att förändra EU-systemet i riktning mot mer demokrati och bättre balans mellan EUs sociala och ekonomiska dimensioner. Arbetet med att anta ett så kallat socialt protokoll till EUs fördrag utgör ett led i att förändra EU-samarbetet.

4.6 Något om utbuds- och efterfrågepolitik

I dagens debatt om den europeiska krisen är det främst vänsterkrafter – politiska partier, forskare och debattörer på vänsterkanten i bred me-

ning – som driver linjen om att stimulera den samlade efterfrågan i de europeiska ekonomierna.¹¹³

De inflytelserika institutionerna och makthavarna i Europa – Europeiska kommissionen, Europeiska centralbanken (ECB) och den tyska förbundskanslern – fortsätter att driva på för avregleringar och strukturreformer som brukar förknippas med så kallad *utbudspolitik*, det vill säga sänkta ersättningsnivåer i socialförsäkringssystem och a-kassor, försämrat anställningsskydd samt svagare fack. Men är valet mellan en utbuds- och efterfrågepolitik ett val mellan en höger- och en vänsterlinje? Är utbudspolitiken nyliberal? Förmodligen inte.

Att göra utbudspolitik till nyliberal högerpolitik skulle vara ohistoriskt. Svensk socialdemokrati drev en kraftfull utbudspolitik under efterkrigstidens första årtionden. Några av de viktigaste verktygen var särbeskattning, daghemsutbyggnad och en aktiv, rörlighetsfrämjande arbetsmarknadspolitik. Politiken fick genomslag i tillväxt och sysselsättning; svensk sysselsättningsnivå nådde i det här skedet en topplacering. Den här politiken bedrevs i ett gynnsamt ekonomiskt skede. Efterkrigstidens utbudspolitik gav uttryck för ett politiskt vägval – inte minst syftade politiken till att stärka kvinnors möjligheter till egen försörjning.

Dagens form av utbudspolitik som successivt introduceras i västvärlden från 1970-talets slut och framåt har en helt annan karaktär. Löntagaren anpassas till marknadens krav. En bärande tankelinje är att alltför höga löner i en relativt lågproduktiv tjänstesektor är en huvudorsak till långsiktigt hög arbetslöshet. För att skapa fler jobb krävs, enligt denna utbudslinje, större löneskillnader och mer flexibla anställningsformer. En ny konsensus har växt fram, förknippad mer med ekonomen Milton Friedman än med socialdemokraten Ernst Wigforss. Vi återkommer till detta i kapitel 7.

Det går alltså att urskilja två former av utbudspolitik tillämpade under två olika tidsskeden – den ena med full sysselsättning, den andra med massarbetslöshet. Den ena formen är förknippad med blandekonomi (inbäddad kapitalism) och den andra med föreställningen om marknadskrafternas självreglerande krafter (nyliberalism). Utbudspolitik betyder i dag nästan alltid fler låglönejobb, försämrad arbetsrätt och

113 Se till exempel Engelbert Stockhammer i Bengtsson m.fl. (2013).

sänkta ersättningsnivåer i socialförsäkringarna. Så har man gjort i USA, England och Tyskland, och det kallas inte sällan arbetsmarknadsreformer. Men det betyder inte att all utbudspolitik måste ha den karaktären.

Skillnaderna mellan dagens och efterkrigstidens utbudspolitik är alltså omfattande. Effekterna av den nutida utbudspolitiken har försvagat löntagarna och ökat samhällsklyftorna. Dessutom tycks effekterna av dagens utbudspolitik på sysselsättningen vara små, om ens några. En massarbetslöshet har etablerat sig i Sverige och Europa (se även kapitel 2).

Men hur är det med *efterfrågepolitiken*? Hör den hemma på vänsterkanten? Framväxten av en aktiv efterfrågepolitik brukar förknippas med idéer som lanserades på 1930-talet av nationalekonomen John Maynard Keynes, Stockholmskolan och Ernst Wigforss. Dessförinnan rådde ett slags konsensus bland ekonomer om att staten borde hålla fingrarna borta och, om så krävdes, låta lönerna sjunka till den nivå där utbud och efterfrågan möttes.

Under efterkrigstidens första årtionden, samtidigt som den inbäddade kapitalismen växer fram, kom i stället en bred konsensus att uppstå kring uppfattningen att staten aktivt borde balansera konjunkturella skiften i efterfrågenivån. Bland verktygen ingick för svensk del inte bara en överrespektive underbalansering av budgeten och en politiskt styrd räntepolitik utan även en bostadsplanering som kunde anpassas efter konjunkturerna samt statliga investeringsfonder som kunde stängas av och släppas loss för att förmå näringslivet att investera mer i lågkonjunktur.

Efter 1970-talets stagflation, parallellt med uppfattning att staten var problemet, kom efterfrågepolitiken i vanrykte. Huvudkritiken var att den var ineffektiv. Argument som, inte utan grund, anfördes var att politikerna gärna ökade statens utgifter i lågkonjunktur men sällan gjorde det motsatta i högkonjunktur, att överbryggningspolitik fördröjde en nödvändig strukturell anpassning och att de statliga åtgärderna fick effekt med en fördröjning på ett till två år vilket gjorde att de inte sällan förstärkte i stället för motverkade svängningarna.

Sedan 1970-talet, samtidigt som nyliberalismen växer fram, har statlig efterfrågepolitik varit ute. Finanspolitiken har låsts genom budgettak och mål för reducerad statsskuld. Penningpolitiken har nu använts till bristningsgränsen, Riksbankens styrränta är negativ. Trots detta ligger en hög arbetslöshet kvar.

Det nuvarande efterfrågeproblemet tycks gå djupare än att utjämna konjunktursvängningar. Penningpolitikens möjligheter att stimulera efterfrågan är i dag uttömda utan att arbetslöshetsproblemet är löst. Då återstår finanspolitik och lönepolitik för att öka efterfrågan. Om staten säger nej till finanspolitik återstår expansion genom löner. Det är sämre än statliga investeringar i bostäder och infrastruktur men bättre än arbetslöshet.

Varken utbuds- eller efterfrågepolitik bör förespråkas på ideologisk grund. Frågan är vad som är effektivt i förhållande till målen. Det är en väldig skillnad mellan att hantera en ekonomi som går på högvarv och att bekämpa massarbetslöshet. Ändå är det viktigt att se att de vägval som görs även har ideologiska drag. Initiativ till efterfrågepolitik har alltid främst kommit från vänsterhåll i bred mening. Efterfrågepolitiken har alltid gett staten en roll och därmed byggt på ett blandekonomiskt tänkande.

4.7 Är den som är satt i skuld verkligen ofri?

Den tyska förbundskanslern Angela Merkel anser att flera av eurons medlemsländer levit över sina tillgångar. Euroländernas finansministrar har enligt förbundskanslern mycket att lära från de schwabiska hemmafruarna som genom sparsamt hushållande och balanserade budgetar håller ordning på familjens ekonomi. Resonemangen är inte helt olika de tankar som den svenske statsministern förmedlade efter sin resa till New York: "Den som är satt i skuld är inte fri". Men är det verkligen så? Är det, som Angela Merkel så provocerande formulerar det, ingen skillnad på en finansminister och en schwabisk hemmafru? Är familjebudgeten och statsbudgeten underkastade samma förhållanden? LOs tidigare chefsekonom, Per-Olof Edin, förklarar skillnaderna på följande sätt:

Om man lägger ihop alla inkomster i en ekonomi, blir det alltid – på kronan – exakt samma summa som om man lägger ihop alla utgifter. Den enes inkomst är nämligen alltid någon annans utgift. I ett makroekonomiskt perspektiv är faktiskt inkomster och utgifter samma sak. Det är ett penningflöde – och den, som flödet lämnar, kallar det utgift, och den, som tar emot det, kallar flödet inkomst.

Just detta faktum – att inkomster och utgifter är samma sak – är den

vanligaste orsaken till att slutsatser från hushålls- eller företagsekonomin, som överförs till makroekonomin blir fel. Alla vet till exempel att hushålllets inkomster inte ökar, bara för att man ökar utgifterna, eller att om man drar ned på utgifterna, då minskar inte – per automatik – inkomsterna på öret lika mycket. Men i makro fungerar det faktisk exakt så. Denna makroekonomiska sanning, står dock i stark konflikt med "vanligt sunt bondförnuft". Därför förekommer resonemanget nästan aldrig i den politiska debatten. Och den som, till äventyrs, framför den blir vanligtvis inte trodd.

Men om vi i Sverige ökar våra utgifter, då ökar också inkomsterna lika mycket. Men vem eller vilka får de ökade inkomsterna?

De ökade inkomsterna kan hamna på tre olika områden. Det första och mest eftertraktade är att när vi köper mer, då måste företagen anställa fler och därigenom ökar Sveriges produktion av varor och tjänster (BNP) – det vill säga Sveriges samlade realinkomster ökar. Men våra ökade inköp kan också leda till att importen ökar, och då hamnar inkomstökningen utomlands. Det tredje området, och minst attraktiva, är att våra ökade köp gör att företagen höjer priserna extra mycket, Det blir alltså högre inflation – vilket gör att de ökade inkomsterna äts upp av högre priser. I verkligheten blir det alltid en blandning av alla tre effekterna. Men blandning kan bli mycket olika, främst beroende dels på vilka typer av utgifter vi ökar, dels på hur mycket lediga produktionsresurser (arbetskraft) vi har i landet.

Det fungerar naturligtvis på motsvarande sätt om vi minskar våra utgifter.

Om du som privatperson skulle låna 1 000 kronor från banken och sätter sprätt på dessa extrapengar under en månad – då fungerar det i princip på samma sätt som om staten sätter sprätt på 1 000 miljoner kronor. I praktiken blir det dock några mycket väsentliga skillnader.

Om vi börjar med att förenkla exemplet och anta att hela utgiftsökningen leder till ökad sysselsättning och produktion (ingen inflation eller import).

Den första skillnaden är att ingen skulle märka någon effekt av dina ökade utgifter, på sina inkomster eller sysselsättning. Om effekterna skulle sprida sig jämt över hela ekonomin räcker det om varje sysselsatt ökade

sin arbetstid denna månad med en tusendels sekund. Och varje persons inkomst skulle öka med lite mer än en hundradel av ett öre. Om staten sätter sprätt på 1 000 miljoner kronor ger det 15 000 nya jobb och inkomsten stiger med drygt 100 kronor per person.

Men inkomstökningarna fördelar sig inte alls lika. Framför allt får staten alltid en stor del av den ökade kakan. Dels ökar skatteintäkterna i takt med stigande BNP – ungefär 45 procent av ökningen blir skatteinkomster för den offentliga sektorn. Och därtill kommer minskade offentliga utgifter för arbetslöshet. Staten får alltså en återbetalning på sina extrautgifter.

Den enskilde medborgaren, en schwabisk hausfrau exempelvis, kan inte räkna med någon som helst rabatt på sina utgifter – inkomsterna hamnar till en försvinnande liten del hos den person som står för utgifterna.

Men alla extra utgifter förvandlas inte till ökad sysselsättning och BNP. Hur mycket som övergår till inflation beror framför allt på hur hög arbetslösheten är. Finns det ont om ledig arbetskraft – då får många företag svårt att anställa fler och då höjs priserna i stället. Finns det däremot gott om ledig arbetskraft då blir det mycket produktionsökning och lite prisökning. Extra satsningar blir alltså mycket effektivare i tider med hög arbetslöshet – och det är ju då, som de behövs som allra mest.

Och alla inkomster hamnar inte i Sverige. För en privatpersons extra utgifter kan så mycket som hälften bli import, vilket alltså skapar inkomster i utlandet. Om den offentliga sektorn satsar sina extrapengar på vård, skola och omsorg hamnar endast ett fåtal procent av detta i utlandet, och om det gäller investeringar i infrastruktur stannar importandelen vid cirka 20 procent.

Men den kanske allra viktigaste principiella skillnaden är vilket uppdrag som en privatperson – typ en schwabisk hausfrau – har, jämfört med en finansminister. När en privatperson ska välja hur den ska spendera sina lånade 1 000 kronor ska användas, så gör hen det utifrån vad som passar hen och hens familj bäst. Det är det naturliga uppdraget – och för övrigt så blir ändå effekten på resten av Sverige ändå så små att man helt kan bortse från dem.

Men en finansministers uppdrag är inte att berika sig själv, eller ens

att göra staten välmående. Uppdraget är att göra hela Sverige välmående. Därför ska man räkna in alla positiva effekter, som extrasatsningen skapar för medborgarna.

4.8 Lönepolitisk rättvisa och nyliberalism

En av nyliberalismens förgrundsfigurer är ekonomen Milton Friedman. Mest känd är han förmodligen för sina penning- och stabiliseringspolitiska teorier. Men Friedman formulerade även en lönepolitisk grundsyn. Perspektivet har letat sig in på svensk arbetsmarknad och påverkat grunderna för lönebildningen.¹¹⁴ Tankar som för bara några decennier sedan fanns i samhällsdebattens periferi hörs allt oftare i dess mitt.

I en marknadsekonomi menar Friedman att lönen bör sättas så att den premierar dem som är skickliga och presterar bäst. En sådan lönesättning efter duglighet stimulerar konkurrens och medför att de anställda anstränger sig. Lön efter prestation är också ett redskap att locka till sig de fantasifulla, djärva och självsäkra, vilket stimulerar den ekonomiska effektiviteten. Skälet till att de flesta anställda föredrar förutsebara lönetariffer framför lön efter duglighet är att de verkligen skickliga är en liten minoritet.¹¹⁵

Målet i en marknadsekonomi är inte att eftersträva en inkomstutjämning, anser Friedman. Den princip som rättfärdigar fördelning av inkomster i ett samhälle med fri marknad formuleras på följande sätt: ”Åt var och en efter vad han och de hjälpmedel som han äger kan tillverka.” En sådan princip om betalning efter prestation strider enligt Friedman inte mot principen om lika behandling av alla. Människor vill olika saker i livet. Preferenserna skiljer sig åt. Vissa vill ha gott om fritid, andra vill arbeta mer för att få högre lön. En lönesättning efter prestation tar större hänsyn till olikheterna mellan människors intresen och önskemål.

Betalning efter prestation leder till en ojämn inkomstfördelning, men enligt Friedman avspeglar olikheterna människors olika prioriteringar. Olikheterna avspeglar också de ursprungliga skillnaderna mellan människor i fråga om begåvning och egendom. En person som har

114 För fördjupad läsning om nyliberal lönepolitisk ideologi se Grenholm (2015), underlagsrapport nr 23.

115 Friedman (1972).

föräldrar som är förmögna har större chanser än andra, men det är enligt Friedman inte orätt att föräldrarna låter sina barn få del av deras förmögenhet. På samma sätt har den som är mer begåvad bättre möjligheter än andra. Detta är dock inte något som strider mot rättvisan i Friedmans darwinistiska värld utan kollektiva gemenskaper.

På den fria marknaden ger principen om betalning efter prestation högst effektivitet, menar Friedman. På marknaden samarbetar individer med varandra för att de på så sätt lättare kan tillfredsställa sina egna behov. Att individen då erhåller i lön efter vad hon bidrar med är det bästa sättet att nyttja tillgångar på ett effektivt sätt. Det bidrar till att öka effektiviteten och därmed också det samlade produktionsresultatet. Den fria marknaden uppnår en inkomstfördelning som i allmänhet uppfattas som rättvis.

En marknadsekonomi med betalning efter prestation medför en ojämn fördelning av inkomster och förmögenheter. Men samtidigt hävdar Friedman att en självreglerande marknadsekonomi leder till mindre ojämlikhet än andra samhällssystem. Den kapitalistiska ekonomin har medfört ett ekonomiskt framåtskridande som minskat tidigare ojämlikheter.

Friedman uppfattar inte ekonomisk utjämning som ett ideal. Särskilt tydligt blir detta i hans kritik av statliga åtgärder för att bidra till en jämnare inkomstfördelning genom progressiva inkomstskatter. Friedman anser att utjämning via skatter strider mot principen om den personliga friheten. Skatter betraktas som en tvångsåtgärd, där staten tar från några för att kunna ge åt andra. Ett liknande synsätt anläggs mot fackliga organisationer som genom löneutjämning med stöd av kollektivavtalen skapar en annan rättvisa än den Friedman företräder.

Konflikten med LOs och förbundens traditionella lönepolitiska grundvalar är uppenbar.

Den solidariska lönepolitiken avser att minska löneklyftorna som uppstår som ett resultat av marknadskrafterna (se kapitel 6 och 7). 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 etnicitet, kön, nationalitet, social position, sexuell läggning eller moraliska egenskaper. Det är ett jämlikhetsideal som be-

tyder att varje människa ska behandlas med samma hänsyn och respekt. En konsekvens av detta är att alla människor har samma rättighet till liv, frihet och välfärd. En annan är att en rättvis fördelning av dessa värden är en likafördelning. Det fackliga uppdraget vilar på erfarenheten av och insikten om att marknadskrafterna inte belönar jämlikt.

4.9 Nyliberalismen på arbetsmarknaden

I maj 1944, mitt under brinnande världskrig, träffades en rad stats- och partsföreträdare i USA, för att förnya och stärka förpliktelserna i ILO-deklarationen. Deklarationen i Philadelphia syftade till att förhindra ett återupprepande av 1930-talets världsekonomiska kris. I Philadelphiadeklarationen fastslås grundläggande idéer om arbetsmarknaden för världssamfundet. Många formuleringar har en näst intill poetisk skönhet,¹¹⁶ däribland "Labour is not a commodity", det vill säga "Arbete är inte en vara."

Tidens tankar har dock förändrats. Nyliberalismens teori om att marknaden kan prissätta allt i samhällsekonomin omfattar naturligtvis även arbetsmarknaden. För många löntagare har skiftet varit tydligt, och kanske är det på arbetsmarknaden som förändringarna är allra tydligast. Arbetet har blivit mer av en vara och allt mindre av en social relation. Precisionsbemanning är ett begrepp som kan användas för att åskådliggöra utvecklingen av arbetets varublivande.

Precisionsbemanning är en strategi där arbetsgivarna vill åstadkomma en effektiv produktion genom en så precis bemanning som möjligt vid varje givet ögonblick. Fokus för både svenska och internationella företag ligger i dag därför hårt på arbetstider, anställningsformer och inhyrning. Att betala för exakt den arbetsmängd som behövs vid varje givet ögonblick är målet.

Varublivandet av arbetet och de allt mer lösa anställningsförhållandena på arbetsmarknaden är långsiktigt ett hot mot löntagarnas möjligheter att hävda kollektivavtalens villkor, för kostnaden för precisionsbemanningen betalas i stor utsträckning av löntagarna. Alla krav, strävanden och förhoppningar om återanställningar, fler tillsvidarean-

116 Andra viktiga och vackra formuleringar från Philadelphiadeklarationen är exempelvis "Poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere", "Universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice", "Freedom of expression and of association are essential to sustained progress".

ställningar och mer heltidsarbete står i direkt strid mot arbetsgivarnas övergripande ambitioner.

I vissa branscher kan man se en utveckling mot att arbetsgivare planerar verksamheten så att de vid varje tillfälle, varje dag, varje timme, varje minut, har exakt rätt bemanning – och aldrig mer än vad arbetsbelastningen kräver för stunden. Den höga arbetslösheten underlättar för företagen. Så länge det finns god tillgång på arbetskraft är det ett sätt att hålla nere kostnaderna. I vissa branscher tenderar affärsrisken i företagen att vältras över på arbetstagarna.

I tjänstesektorn, där arbetsbelastningen ofta varierar under dagen, har arbetsgivarna stora möjligheter att ensidigt besluta över dessa åtgärder medan det i andra branscher finns möjligheter till fackligt inflytande. Inom flera av LO-förbundens branscher, i synnerhet tjänstesektorn, pågår en utveckling där daglönare (i själva verket är det frågan om timlönare) blir allt vanligare. Arbetsgivarna väljer att utnyttja sina möjligheter att använda sig av timanställda. Dessa rings in med kort varsel och har ingen garanterad arbetstid och därmed inte någon garanterad inkomst. Oftast är det kvinnor och ungdomar som hamnar i denna situation.

Företeelsen med precisionsbemanning är inte endast svensk. Arbetsgivare runt om i världen agerar på liknande sätt. Kraven och modellerna för effektivisering eller precisering av arbetsstyrkan varierar. Det kan vara längre arbetstid utan lönekomensation och inhyrning i stället för anställning men också ökad variation av arbetstid, slopade ledigheter, slopade övertids- och ob-ersättningar. Precisionsbemanning är en följd av arbetets varublivande och en intensifierad konkurrens men även en konsekvens av nyliberal ideologi. Arbetet har blivit en vara igen.

Men marknadsmekanismen är inte bara mer påtaglig i köpet av arbete. Även människors självbild på arbetets marknad har kommit att förändras. Allt mer drivs människor, eller upplever sig människor tvingade, till att lansera sig själva som en attraktiv och begärlig vara. Man anstränger sig så mycket man kan och tar hjälp av de bästa medel som står till förfogande för att öka marknadsvärdet på den vara man säljer. På den nyliberala arbetsmarknaden är den vara man uppmanas att bjuda ut, marknadsföra och sälja är personen själv. För att få plats på arbetsmarknaden tvingas människor förvandla sig till varor som kan fånga uppmärksamheten, stimulera efterfrågan och skaffa kunder.

Även på arbetsplatserna märks konsekvenserna av arbetets varublivande. Arbetsmiljön försämrades snabbt under 1990-talet. Störst har förändringen varit för kvinnliga arbetare, följda av kvinnliga lägre tjänstemän och sedan av manliga arbetare.

En ytterligare konsekvens av att marknadsmekanismerna blivit starkare på arbetsmarknaden är att ett oorganiserat så kallat *prekariat* vuxit fram – inte bara i Sverige. Det är grupper som förenas av att de arbetar för sin och sin familjs försörjning men saknar fast anställning. De är arbetare men saknar ofta arbetsgivare och är bara sällan organiserade. De passar inte in i fackets traditionella mallar. Särskilt utsatta är papperslösa, personer från tredje land med arbetstillstånd samt utstationerade från ett EU-land. Här finns fortsatt mycket arbete att göra för LO och LO-förbunden.

4.10 Om att göra upp med myter

En vinnande berättelse är en framgång för den som fått människan att förstå världen på ett visst sätt. Den som får sitt perspektiv bekräftat har vunnit en seger. Men känslan av att verkligen förstå en berättelse kan också frigöra motbilder. Som vi skrev i inledningen: Den som kan kontrollera och påverka berättelserna om hur människor bör leva sina liv i gemenskap med andra får ett enormt inflytande.

Att göra upp med det nyliberala tankegodset handlar alltså om att våga ifrågasätta och kritisera påståenden om den självreglerande marknaden som ständigt omger oss. I mångt och mycket handlar det om myter som kommit att accepteras som sanningar. Inget tankeparadigm varar för evigt. Allt fast förflyktigas.

Låt oss därför avslutningsvis nämna några av de nyliberala myterna och ge förslag på motfrågor och alternativa påståenden. Kanske är sanningen bakom myterna 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 och att andra svar på våra frågor.

Myt: De säger att arbetslösheten enbart beror på arbetskraftsutbudet.
Utmaning: Är det inte så att det också krävs köpare? Att hela Europa präglas av en stagnation därför att den samlade efterfrågan är för låg?

Myt: De säger att sänkta löner skapar fler jobb.
Utmaning: Men det är höjda löner, särskilt för lågavlönade, som skapar efterfrågan. Finns det inte i stället behov av en löneledd tillväxt?

Myt: De säger att staten inte ska 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: De säger att 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 – en högre tillväxt och konkurrenskraft än andra?

Myt: De säger att 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: De säger att 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 både är bra för medborgarna och samtidigt en konkurrens fördel?

Myt: De säger att marknader ska vara fria.
Utmaning: Ska löntagaren göras till en handelsvara? Ska jorden och vatten 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?

Mot nyliberalismens marknadsfundamentalism ställer LOs kongressrapport blandekonomin pragmatism. 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.

Fram till tiden för första världskriget var både högern eller vänstern övertygade om att demokrati och kapitalism var oförenliga. Inom högern ville man begränsa demokratins genomslag. Man var rädd att folkmajoriteten skulle omintetgöra de stora privategendomarna och slå sönder äganderätten. Inom vänstern befarade många i stället att det parlamentariska arbetet skulle göra arbetarrörelsen till ett offer för kapitalets maktövertag.

Men efter andra världskriget bleknade dessa farhågor bort. Blandekonomin och den inbäddade kapitalismen blev tidens överideologi. Det var välfärdsstatens utbyggnadsskede i hela västvärlden. Under 1980- och 1990-talen flyttade nyliberalismen fram sina positioner. Villkoren för kompromissen mellan höger och vänster förändrades. Kapitalägarna stärkte sin position nationellt genom att politikerna valde att globalisera dess spelregler utan att samtidigt förmå globalisera den demokratiska och fackliga sammanhållningen och förhandlingsförmågan.

Den nya maktordningens överideologi blev den självreglerande marknaden. Men idéerna var inte nya. Grundsatserna formulerades redan på 1940-talet, men då fanns inte de maktmässiga förutsättningarna. Med kriserna på 1970-talet gavs dock marknadsfundamentalismen en öppning. Nyliberalismen fullföljde högerens gamla krav på att begränsa demokratins genomslag. I dagens europeiska krispolitik ser man följdenligt hur nationella lagar och avtal ställs åsido.

I dagens samhällsdebatt ställs på nytt frågor om kapitalism och demokrati.¹¹⁷ Kan den krislösning som dagens europeiska makthavare ser framför sig – en ”flexibilitet” som gör löntagarna allt mer utsatta för marknadskrafterna – vara förenlig med demokratin ens i den nedbantade form som den fått i dagens Europa?

Avslutningsvis finns anledning att erinra om att kongressrapportens

117 Altvater, Habermas m.fl. (2015).

kritik av nyliberalismen inte är argument för att söka sig bakåt. I förslagsdelarna av rapporten pekas i stället på vägar för att i blandekonomin pragmatiska anda finna lösningar på dagens och morgondagens utmaningar. Det som krävs – om demokratins ska överleva – är att ge dagens kapitalism en ny ”inbäddning”. Samtidigt bör det som fungerat väl i nyliberalismen tas med in i framtiden. Framför allt handlar det om sådant som hållit inflationen på en låg och stabil nivå. Vi återkommer till det i kapitel 10.

4.11 Utmaningar

Utmaningar

- Demokratien har ökat löntagarnas makt. Det är viktigt att stå upp för inte bara för demokratins värderingar utan även för dess handlingsutrymme. Demokratins handlingsutrymme behöver öka, inte minska.
- En utmaning för demokratins handlingsutrymme är det svenska EU-medlemskapet. Grundläggande fackliga fri- och rättigheter måste garanteras och den svenska kollektivavtalsmodellen värnas.
- Att människor går arbetslösa är ett slöseri för samhället och nedbrytande för individen. Det är dags att prioritera och tänka nytt för att sätta människor i arbete. Det får inte finnas några tabun som förhindrar målet om full, hög och jämn sysselsättning. Det är viktigt att upprätthålla lönenivåerna.
- Löntagarna är ingen handelsvara. Det är viktigt att minska precisionsbemanningen och skapa större trygghet i arbetslivet.
- Det är hög tid att utmana marknadens myter. Det är viktigt att ifrågasätta och kritisera påståenden om den självreglerande marknaden.
- Staten måste investera för att öka efterfrågan i ekonomin. Staten måste gå före och visa vägen. Sverige måste investera i bostäder, utbildning och klimatsmarta lösningar.

5. Den fackliga uppgiften

FACKFÖRENINGSRÖRELSENS FRAMVÄXT är berättelsen om en vilja till makt över det egna livet, personliga uppoffringar, ömsesidiga förpliktelser och ett enträget arbete för att övervinna till synes övermäktiga krafter. I facket kan människor vinna självförtroendet åter. Kapitalismens och fackföreningsrörelsens uppkomst är sammanvävd. Det är två institutioner och föreställningar som hör samman. Båda är barn av upplysningstiden och det moderna samhället.

Det svenska systemet för reglering av löner och anställningsvillkor, kollektivavtalen, har vuxit fram som en historisk överenskommelse mellan fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och stat. Det utvecklades under kamp och motsättningar. Sundsvallsstrejken 1889, storstrejken 1909, Ådalsstrejkerna 1931, gruvkonflikterna 1969, storlockouten 1980 och Lavalkonflikten 2004 är några av de händelser som format vår gemensamma identitet. Kollektivavtalssystemet är resultatet av de kompromisser och den praxis som växte fram när två olika intressen, kapitalets och arbetets, sökte hitta en fungerande form för hur priset på arbete skulle regleras.

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. I det här kapitlet försöker vi förklara hur en modern kapitalistisk marknadsekonomi fungerar och på vilket sätt facket bidrar till, och delvis säkerställer, upprätthållandet av en välfungerande samhällsekonomi. Avsikten är även att koppla fackets roll till arbetslösheten och den fulla sysselsättningens problematik inom ramen för samhällsekonomin. Förhoppningen är att tydliggöra fackets många roller och funktioner inom en modern och social marknadsekonomi.

5.1 Vad vi lovar varandra

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

slutning 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 på både arbetsmarknaden och samhället i stort. Inom LO har den dominerande idén varit att skapa ett jämlikt samhälle genom en stark solidaritet.

Den fackliga gemenskapen vilar på den universella idén om människors lika värde och rätt. Tillsammans vill vi bygga ett bättre samhälle med en tro på framtiden. Allt för ofta hörs det att våra barn och barnbarn kommer att få det sämre. Det tror inte vi. Poeten Bertolt Brecht skrev om framtidens förväntningar: "Vänta dig inget annat svar än ditt eget!" Så är det även med det fackliga arbetet. Du bär själv på svaren. Vill du vara kraften bakom en förändring? Eller knyter du handen i fickan?

Facket börjar med en föreställning om att saker kan förändras. Inte sällan handlar det om förhållandena på arbetsplatsen. Facket är svaret på det kollektiva handlandets dilemma. Varje 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.

I ensam kortsiktighet kan det vara rationellt att sänka lönen för att få behålla jobbet. Man kan ha kvar sitt jobb och arbetsgivaren sänker sina lönekostnader. Berättelsen om facket handlar om vad vi lovar varandra. Vi konkurrerar inte med varandra med sänkta löner och försämrade villkor. Långsiktigt förlorar alla på detta. Ofta uttrycks detta som ett löfte.

De första fackföreningsagitorerna som reste runt i landet hade en svår uppgift. Ute på arbetsplatserna var det just detta som skulle förklaras – att man inte ska försöka trygga jobbet genom att acceptera låg lön. Man ska hålla ihop om en gemensam löne-

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.

nivå. Man ska inte vara så rädd för arbetslösheten att man inte vågar vara med i facket. Facklig verksamhet handlar inte bara om att genomdriva förmåner. Ibland krävs också uppoffringar. Det finns de som tror att den tiden är över. Men runt om i landet tycks ofärden i arbetslivet åter sprida sig bland arbetare i flera sektorer.

De ömsesidiga förpliktelseerna, uppoffringarna och skyldigheterna är det fackliga arbetets mest basala förutsättningar. Facklig gemenskap handlar om att riskera något. Men också att vinna något åter: trygghet, självkänsla och stolthet. Kraften som kommer ur modet kan förändra en människa – men även arbetsplatsen och samhället i stort.

Agitatorernas tid är inte över, om den någonsin varit det. Men problemen har tilltagit i omfattning under senare år. Allt fler arbetstagare konfronteras med arbetsliv utan trygghet och möjlighet att planera sina liv. Människor hamnar fortfarande i valet mellan arbetslöshet och sämre villkor på jobbet. Redskapen är fler i dag. Det fackliga medlemskapet, kollektivavtalen, a-kassan och inkomstförsäkringar ger delvisa svar. Den grundläggande utmaningen kvarstår dock. Tillsammans måste den fackliga rörelsen ge självförtroende, trygghet, framtidstro och kraft till dem som tvingas till personliga uppoffringar.

Löntagarnas viktigaste instrument för att hävda sig gentemot arbetsgivaren är kollektivavtalen. Det är genom kollektivavtalen vi fäster våra löften och överenskommelser på papper. I en värld där det enda konstanta i tillvaron är förändringen kan det vara viktigt att erinra om fackets eviga vakthållning av kollektivavtalen och villkoren på arbetsmarknad. Inga segrar varar för evigt. Kollektivavtalen måste vinnas åter varje dag.

LOs kamp för den fulla sysselsättningen, det ena av benen i den här kongressrapporten, hämtar sin kraft ur dessa förhållanden. Det är LO-grupperna som gynnas allra mest av en stark arbetsmarknad. När efterfrågan på arbetskraft sjunker är det de med svagast individuell styrka som i första hand drabbas av arbetslöshet och dålig löneutveckling. Arbete för alla är mycket viktigt för LO men också för samhället som helhet.

5.2 Facket och arbetsmarknad

Den moderna samhällsekonomin är både sårbar och komplex. Samhäl-

lets delområden är extremt integrerade med varandra. Men samhälls-ekonomi är inte bara integrerad med olika marknadsområden – den är också integrerad över nationsgränserna.

Fackföreningsrörelsen verkar primärt på arbetets marknad, men uppdraget är vidare än så. En marknad uppstår där det finns en säljare och en 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.

Grundläggande marknadsteori utgår från egennyttn. Moralfilosofen och ekonomen Adam Smith formulerade på 1700-talet egennyttans betydelse på ungefär följande sätt: Det är inte från slaktarens välvilja som vi förväntar oss en middag. Det inte våra behov som avgör om han vill sälja utan om vi kan tillfredsställa hans egennytta, hans pris.

Men på en rad punkter skiljer sig arbetets marknad från övriga marknader. För att arbete ska kunna säljas krävs ett samhälle med arbetsdelning och specialisering. I ett förindustriellt jordbrukssamhälle, där självhushållningen var basen för ekonomin, fanns inga löntagare, arbetsgivare eller anställningskontrakt. Genom industrialisering och arbetsdelning har det uppstått en marknad där arbete säljs och köps. Den som äger ett produktionssystem, till exempel en fabrik eller ett flygbolag, och som följaktligen har tillgång till kapital, måste köpa arbetskraft för att skapa en vara eller en tjänst som kan säljas med vinst. Om det inte finns någon arbetskraft att köpa kan kapitalisten inte heller driva produktionssystemet. Den marknad där arbetsgivarens efterfrågan på arbete möter löntagarnas utbud av arbete är alltså arbetets marknad.

Även om arbetets marknad är en marknad så är skillnaden gentemot torghandelns myllrande marknadskaos stor. 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 i regel 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 arbetets marknad kräver en annan reglering. Om inte annat, kan konkurrensen få förödande konsekvenser för löntagarna. Människor har andra egenskaper och behov än varor.

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.

De utbuds- och tillgångsmekanismer som ska fastställa priset på arbete är alltså annorlunda. Enligt ekonomisk teori ska priset på arbete sjunka när efterfrågan på arbete minskar. Men för den som säljer sitt arbete är detta normalt ett handlingsalternativ som är uteslutet eftersom priset på arbete nästan alltid är löntagarens enda inkomst. För löntagaren är lönen dessutom så mycket mera än bara priset på arbete. Lönen är den inkomstkälla som ska förse honom eller henne, eller deras barn, med livets nödvändigheter – mat, bostad, kläder – och förhoppningsvis också ge tillvaron lite guldkant som bio, semester, kanske en dosa snus och lite fredagsmys.

Lönesänkningar påverkar därmed också löntagaren som konsument. Möjligheterna att konsumera och hålla upp efterfrågan på varor i samhället minskar om lönerna sänks, vilket gör att samhällsekonomin som helhet försvagas. Vi kommer tillbaka till debatten om lönesänkningar i kapitel 7.

I konkurrensen om arbete på arbetsmarknaden föds fackföreningsrörelsen. Här formuleras det fackliga löftet. Konkurrensen ska enligt den klassiska ekonomiska teorin bidra till att pressa ner priset för köparen. Men för löntagarna innebär detta ett allas krig mot alla. Den som erbjuder sitt arbete till ett pris som ligger under andras pris kommer också att tvinga andra att sänka sitt pris. Intressekonflikten mellan köpare och säljare av arbete, mellan kapital och arbete, är den röda tråden i den fackliga historien.

En välorganiserad och medveten fackföreningsrörelse som kan kontrollera prisutvecklingen på arbete kan bygga en positiv makt. Den konstruktiva makten kan användas för att påverka lagstiftaren och motparten. Men den fackliga makten kan även vara negativ. Tillsammans kan vi genom stridsåtgärder allvarligt skada marknadsekonomin. Priset för löntagarna kan bli kostsamt. Det är därför svensk fackföreningsrörelse använder strejkvapnet restriktivt.

I facket vill vi vända marknads spiraler. Genom arbetet kan människans möjligheter frigöras. Goda och rättvisa arbeten kan ge frihet till utveckling genom arbetet. Konkurrens på arbetsmarknaden är ingen naturlag. Tillsammans kan vi ta makt över arbetet. Tillsammans kan vi skapa det goda arbetet. Instrumentet för självbestämmande och frihet är kollektivavtalen.

5.3 Marknadsekonomi i kris

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, eurokris, skuldskris och 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 metaideologi som präglat stora delar av samhällsdebatten är under tryck (mer om det i kapitel 4). En ny politisk-ekonomisk debatt formerar sig i

undervegetationen. Hur den debatten kommer att gestalta sig är i högsta grad en fråga för fackföreningsrörelsen.

Den moderna kapitalistiska marknadsekonomin kan beskrivas på flera olika sätt. Begreppet kapitalism har ingen enhetlig definition, trots att det använts, debatterats och kritiserats sedan 1800-talet. Kanske är det alla myllrande processer inom ett kapitalistiskt system som försvårar den gemensamma förståelsen. Kanske skymms sikten av att vi lever mitt i systemet. Det finns de som väljer att betona prismetanismen och marknaden. En del lyfter fram kapitalismens idéer och föreställningsvärld. Andra betonar dess sociala och materiella sidor. Avsikten här dock är inte att akademiskt utreda kapitalismens begreppsliga innebörd.

Låt oss använda en metafor för att beskriva kapitalismen: Ett sätt att förstå systemet är att tänka på det som ett kretslopp.¹¹⁸ Kapital är inte enbart maskiner eller kylskåp. Inte heller är det samma sak som pengar. Kapital är en rörelse – en process. Det är ett ständig pågående byte mellan varor, pengar och tjänster. Genom cirkulationen kan kapitalet definiera sig. De samhällen som ekonomiskt, socialt och politiskt präglas av detta kretslopp är i grund och botten kapitalistiska. Kretsloppet kan beskrivas som kapitalismens kärna. Att upprätta och underhålla kretsloppet är en gigantisk utmaning.

Använder man den bilden av kapitalismen kan fackets många roller i en marknadsekonomi förklaras. Facket har en viktig roll, direkt och indirekt, i att upprätthålla kretsloppet.

Låt oss fortsätta liknelsen. Kontinuiteten i processen är viktig. Marknadsekonomin är ett blodomlopp, ett slags levande system. Varje avbrott i cirkulationen skapar stora förluster. Långvariga, men även kortvariga, avbrott i processen kan skapa stora problem i ekonomin. En facklig stridsåtgärd kan åstadkomma avbrott i cirkulationen. Det är i egenheten av potentiellt hinder i kapitalcirkulationen som facket finner grundfundamentet till sin makt i samhällsekonomin. En facklig organisation som har makt att stoppa cirkulationen kan inte ignoreras. Detta är fackets destruktiva makt. Tillsammans kan vi, om vi vill, allvarligt skada marknadsekonomin – men till ett högt pris.

Om systemet för kapitalcirkulationen stoppas eller försvåras avse-

118 För vidare läsning om kapitalcirkulationen som ett sätt att beskriva kapitalismen, Heilbroner (1986); Harvey (2007) eller Arrighi (1996).

vårt uppstår en kris. Tillväxten avtar eller upphör. Ur ett internationellt perspektiv kan en kris vara förhållandevis kortlivad och lokal, som den svenska 1990-talskrisen (även om den i Sverige upplevdes som svår och många löntagare drabbades hårt). Men större kriser kan vara långlivade och globala, som 1930-talskrisen och den nuvarande ekonomiska krisen. Löntagarna i de länder som drabbats värst av eurokrisen har snart genomlidit ett decennium i kris.

I en kris förlorar kapitalet sitt värde. Butiks- och kontorslokaler står tomma, människor blir arbetslösa, priserna på fast och lös egendom sjunker, fabriker läggs ner och så vidare. Men förlusterna drabbar inte enbart kapitalägaren. Förlusterna och konsekvenserna bärs inte sällan till största del av löntagarna – för det mänskliga priset för arbetslöshet är stort. Det ligger därför i fackets intresse att marknadsekonomi fungerar väl.

Den form av kapitalism som präglat västvärlden sedan 1700-talet präglas av industriell tillverkning. Tänk dig en entreprenör som ska tillverka och sälja bord. Först och främst behövs pengar. Därefter kan behovet av arbetskraft och produktionsmedel (råvaror, maskiner etc.) handlas upp. Arbetskraften kombineras med produktionsmedlen i en arbetsprocess. Resultatet blir ett bord som avyttras på marknaden. Har entreprenören arrangerat produktionen på ett skickligt sätt har det uppstått en vinst. Dag två investeras vinsten åter i verksamheten, processen återupprepas igen, med den skillnaden att det köps mer arbetskraft och produktionsmedel. Vinsten blir därmed ännu större dag två.

Processen återupprepas varje dag. Vinsten och kapitalet expanderar således, i varje fall i teorin, i en evig process. Två bord dag ett, blir fyra bord dag två sedan åtta, sexton, trettiofyra, sextiofyra och så vidare. Detta är den enkla tanke som ligger bakom marknadsteorins industriella bas. Det är också denna cirkulation genom produktionsprocessen som behandlas nedan.

Samhällsekonomi präglas i allt större utsträckning av tjänstesektorn. Utvecklingen är gemensam för de 25 rikaste kapitalistiska länderna i världen. Produktiviteten inom jordbruk och industri har trendmässigt inneburit att ny teknik och organisation har minskat antalet jobb i dessa sektorer och i stället ökat antalet inom tjänstesektorn.

Tjänstesektorn kan definieras på olika sätt. Ett sätt är att se tjänster

som är produktionsinriktade (företagstjänster, forskning, transporter, konsulter med mera) eller konsumtionsinriktade (handel, vård och omsorg, transporter, restauranger, renovering med mera). Ett annat sätt är att se tjänster som tekniska tjänster eller som humana och sociala tjänster.

Inte sällan hörs det från politiker, forskare och opinionsbildare att vi lever i en ny tid. Sverige har blivit ett tjänstesamhälle. Det hävdas att industriell produktion har minskat i betydelse. Den borgerliga statsministern Fredrik Reinfeldt som avgick efter riksdagsvalet 2014 hävdade till och med att svensk industri var "basically gone" (ungefär "i praktiken hade upphört att existera"). Detta var föreställningen om tjänstesamhället taget till sin yttersta extrem.

Gränsen mellan tjänste- och varuproduktion är dock betydligt mer komplex än vad den allmänna debatten ger sken av. Ryktet om industrins och den produktiva ekonomins död är starkt överdrivet. Alla tjänster, liksom all produktion av varor, kräver i regel både arbete och produktionsmedel. Gränsen mellan tjänster och varor handlar om hur mycket arbete som ingår i den slutliga produkten, vilket kan vara en vara eller tjänst. Andelen arbete blir större hos en frisör än i en zinkgruva. Kapitalcirkulationens villkor gäller för både tjänster och industriell produktion.

I varje steg av produktionen har entreprenören en rad svårigheter att övervinna, och varje hinder är inte bara en utmaning för den enskilde kapitalägaren utan även för det marknadsekonomiska systemet som helhet. I nästan vart och ett av stegen har facket en funktion att fylla. Ett misslyckande med att hantera och lösa ett problem skapar arbetslöshet. Det är löntagarna som får bära den tyngsta bördan när marknadsekonomins blodomlopp blockeras. För LO och förbunden är det därför av avgörande betydelse att marknadsekonomin fungerar väl.

Med utgångspunkt från en modern marknadsekonomis funktions-sätt diskuterar vi nedan på vilket sätt facket bidrar till upprätthållandet av en välfungerande samhällsekonomi. Avsikten är även att koppla fackets roll inom samhällsekonomin till arbetslösheten och den fulla sysselsättningens problematik. Startpunkten är de olika hindren mot kapitalcirkulationen. Förhoppningsvis kan fackets många roller inom ramen för den moderna marknadsekonomin, liksom kopplingen till sysselsättningen, tydliggöras på det sättet.

Det är viktigt att påminna om att fackets uppgifter aldrig kan re-

Hinder mot en kapitalcirkulation

De viktigaste hindren mot en fungerande kapitalcirkulation som orsakar kriser och arbetslöshet:

- a) brist på investeringskapital
- b) brister i arbetskraftsutbudet och andra problem avseende arbetskraftsutbudet
- c) otillräckliga insatsvaror och råvaror
- d) bristande teknik och brist på lämpliga organisationsformer
- e) problem och motstånd inom arbetsprocessen
- f) brist på efterfrågan med köpkraft på marknaden.

duceras till en ekonomisk funktion i samhällsekonomin. Facket och den bredare arbetarrörelsen bär också på en politisk idé om ett bättre samhälle. Vi upprörs och agerar mot orättvisor. Vi verkar som ett värn mot de orättvisor som uppstår i marknadskrafternas kölvatten. Facket är mycket mer än en lönekartell i kapitalcirkulationen. Vi är en kraft som kan förändra villkoren i samhället.

5.4 Kan låga investeringar eller brister i kapital orsaka arbetslöshet?

Den här rapporten vilar på en övertygelse om en stark koppling mellan investeringar och full sysselsättning (se bland annat kapitel 3, 9 och 10). Flera av underlagsrapporterna till kongressrapporten har berört detta tema.¹¹⁹ Beslutet att sätta pengar i cirkulation genom en produktionsprocess vilar ytterst på framtidstro och hopp. Man vet vad man har, men inte vad man kan få. Förmågan att föreställa sig något annat är central för den enskilde entreprenören.

Keynes kallade alla dessa förväntningar, förhoppningar, gissningar och begär för "animal spirits" – en slags naturliga drifter.

Det är mycket som kan gå fel i kapitalcirkulationen. En skicklig kapitalist måste ha tur. Men för den som har kapital är det i praktiken omöjligt att undgå att återinvestera i kapitalcirkulationen – i varje fall om man vill förbli kapitalägare.

¹¹⁹ Edin (2015), underlagsrapport 19, Pettersson (2015), underlagsrapport 9, Bengtsson (2015), underlagsrapport 11 samt Johansson m.fl. (2015), underlagsrapport 18.

Kreditsystemet och finansmarknadernas betydelse för investeringarna kan inte överdrivas. Det är en mycket viktig förutsättning för kapitalcirkulationen. Genom kreditsystemet kan kapital på kort tid sammanföras i mycket stora kvantiteter. Utan kreditsystemet hade det inte varit möjligt att genomföra omfattande investeringar i infrastruktur som järnvägar och vägnät samt i urbana miljöer.

Kreditsystemet och finansmarknaderna binder samman platser med kapitalöverskott med platser där det råder kapitalbrist. På den internationella finansmarknaden har tid och rum fått allt mindre betydelse. Uppstår ett överskott av kapital i Norge kan det skickas till Brasilien. När det pratas om de senaste decenniernas finansiella innovationer och avregleringar handlar det alltså ytterst om formerna för att samla och distribuera kapitalöverskott.

Under de senaste decennierna har de tidigare regelsystem som omgärdade kreditmarknaderna avreglerats kraftigt. Enskilda länders möjlighet att med lagstiftning reglera finansmarknaderna har minskat betydligt. Sedan finanskrisen 2008 har visserligen vägen mot mer reglerade finansmarknader påbörjats. Ett sådant exempel är ett EU-initiativ till en bankunion.¹²⁰ Processen är dock långsam och demokratins verkningskraft tycks ha svårt att hävda sig mot ett fortsatt massivt avregleringstryck.

De internationella institutioner som har till uppgift att skapa och vidmakthålla den globala arkitekturen för pengaflödena inom kreditsystemet utgörs av bland annat av Världsbanken, Internationella valutafonden, G20-gruppen, Europeiska centralbanken och världens centralbanker. Finansmarknaderna präglas av ett omfattande demokratiskt underskott. Fackets brist på makt inom ramen för kreditsystemet är kanske mest påtaglig i detta sammanhang. Det är viktigt att kreditsystem och finansmarknader är transparenta och underkastade demokratisk kontroll. Här har en verklig maktförskjutning ägt rum.

När investerare präglas av rädsla avtar viljan till spekulation hastigt. Kapitalet söker sig till trygga hamnar, till exempel statsobligationer. När kapitalägare och banker inte investerar pengarna kan allvarliga problem uppstå. Problemet när sparandet blir för stort kallade Keynes för likviditetsfällan. Den kan beskrivas på följande sätt: När ingen vill investera

120 Läs mer i Hällö (2014) underlagsrapport 1.

pengar och misstron mot ekonomin blir så stor att alla väljer att spara fördjupas kriser. När ingen spenderar pengar upphör efterfrågan i ekonomin. När efterfrågan upphör blir det mindre lönsamt att återinvestera i produktionen. En negativ spiral uppstår. Dessvärre hjälper det alltså inte alltid med positivt tänkande för att komma ur kris. Offentliga investeringar kan behövas.

I denna rapport utgår många av förslagen ifrån att arbetslösheten och den fulla sysselsättningen i stor utsträckning måste komma från ökade investeringar. Vi återkommer till det i kapitel 9.

5.5 Att köpa arbetskraft på arbetsmarknaden

Arbetsmarknaden är facket hemmabana. Den som ska köpa arbetskraft ser gärna att utbudet är rikligt, vilket påverkar prisbildningen. Ett stort utbud, vilket kan beskrivas som hög arbetslöshet, sänker i teorin priset på arbetet. Arbetslösheten är alltså inte värdeneutral. Olika grupper har olika stort intresse av att bekämpa arbetslösheten. Arbetsgivarnas metoder för att pressa priset på arbete är många. Med framväxten av EUs inre marknad, globala företag, internet, internationaliserade transportflöden och fria kapitalflöden har hotet om utlandsflytt blivit den kanske starkaste påtryckningen, i varje fall inom tillverkningsindustrin.

Under de senaste 30 åren har det globala arbetskraftsutbudet ökat från 1 till 3 miljarder löntagare. Tillskotten till den samlade arbetskraften finns huvudsakligen i Asien. Detta är en av många orsaker till att löneandelen har minskat i västvärlden. Bland andra förklaringar finns arbetslöshet, minskad facklig organisering, förändringar i produktionens kapitalintensitet och avreglerade kapitalmarknader.

I den nyliberala metaideologi som omgett den ekonomisk-politiska debatten i decennier (och som behandlas närmare i kapitel 4) har ett kraftigt ökat utbud av arbetskraft varit ett överordnat egenintresse för kapitalägarna, förmodligen som ett svar på 1970-talets arbetsmarknadsproblem vilket av arbetsgivarna beskrivs som ett utbudsproblem. Löneandelen växte på ett sådant sätt att kapitalcirkulationen kom att äventyras.

Det var också en tid som kan beskrivas med orden "facklig hybris" – den löntagarfondsdebatt som växte fram i Sverige kan betraktas som en period av övermod. Men även andra perspektiv är möjliga (se även

kapitel 4). Och på många sätt tvingades fackföreningsrörelsen till eftergifter som svar på löntagarfondsinitiativen.

Arbetsgivaren vill ha arbetskraft som är tillgänglig och disciplinerad. För arbetsgivaren måste arbetskraften dessutom ha rätt egenskaper. Den måste vara foglig och flexibel. Ibland krävs även specifika krav på kvalifikationer och färdigheter, men i regel krävs att arbetsgivaren själv utbildar sin arbetskraft. I detta sammanhang hör även så kallade kompetensfrågor hemma. För den enskilde arbetsgivaren handlar dock köpet av arbetskraft om en sak – att få jobbet gjort snabbt, bra och effektivt.

En arbetsgivares förhoppning är förstås att slippa köpa arbetskraft. Arbetskraften är en ständig källa till oro, men utopin om en marknads ekonomi utan arbetstagar tycks dock vara mindre akut. Utvecklingen globalt sedan 1980-talet har mer eller mindre löst kapitalets problem med arbetskraftsförsörjningen. I dag är tillgången till arbetskraft i praktiken obegränsad inom såväl industrin som inhemska branscher. Det innebär dock inte att det saknas matchningsproblem på arbetsmarknaden.

En arbetsgivare ser gärna att arbetstagar konkurrerar med varandra om jobben. Det kan till och med vara en uttalad strävan. Genom att spela på etnicitet, kön och annat som skiljer arbetstagar åt kan solidariteten inom kollektivet brytas. En splittringsstrategi är ytterst ett sätt att kontrollera och förvalta arbetskraften men även prisbildningen påverkas. Den fackliga kampen för att hålla ihop arbetstagar kollektiva intresse möter alltid motstånd.

Arbetskraftsutbudets omfattning samspelar med arbetsmarknadsregleringar. Staten involveras på en rad punkter, immigrationslagstiftning och a-kassa påverkar utbudet, liksom rörligheten över gränserna. Valfärdstjänster och utbildning påverkar arbetskraftens kvalitet. Arbetsrätt och arbetsmiljöbestämmelser påverkar villkoren i arbetet. Arbetsmarknadsparternas autonomi och självreglering är avhängig de förutsättningar som ges av lagstiftaren. Vi kommer tillbaka till detta i kapitel 6 och 7.

Statens betydelse i intressekonflikterna mellan köpare och säljare av arbete kan inte värderas nog högt. Upplever kapitalägarna att arbetarna är allt för välorganiserade kommer man att förmå statsapparaten att gå deras ärenden. Att löntagarna organiserar sig politiskt är därför en nödvändighet för att säkerställa att staten inte enbart springer näringslivets ärenden.

En politiskt organiserad facklig organisation som LO, med politiskt inflytande och ambitionen att smälta samman grupp- och allmänintresse, kan inte ignorera kapitalcirkulationens behov. Men en välfungerande marknadsekonomi handlar sällan om att göra vad som är bra för en enskild kapitalägare. Det handlar om att bygga en hållbar och fungerande kapitalcirkulation som ger något till alla. Kort och gott: ett jämlikt och rättvist samhälle. Att säkerställa en välfungerande marknad för arbete är facket's unika och viktiga roll. På det sättet kan kapitalismen bli ett plus för alla.

5.6 Produktmarknader, miljöaspekter och full sysselsättning

Det fackliga intresset på produktmarknaden är mer indirekt, men det som händer på produktmarknaden har betydelse för sysselsättningen och för en välfungerande marknadsekonomi. När kapitalöverskottet återinvesteras och ekonomin expanderar behövs tillgång till ännu mer produkter och arbetskraft. Expansionen är sällan smidig och problemfri. Tvärtom, det uppstår nästan alltid flaskhalsar. Man kan exempelvis förundras över den samordning som behövs för att mätta den ständigt ökade efterfrågan på datorer och mobiltelefoner. På produktmarknaden har marknadsmekanismen visat sig vara förhållandevis bra på att samordna utbud och efterfrågan.

Produktmarknaden har en stark koppling till hur gemensamma natur- och miljöresurser används. Marknadsekonomi har vilat på ett antagande om att naturresurser i praktiken är gratis. I varje fall har den fulla kostnaden inte beaktats. Även om bred konsensus tycks råda om att naturresurserna är begränsade råder en annan logik hos enskilda aktörer. Den som är underkastad konkurrens och kortsiktiga intressen tycker sig sällan ha råd att tänka på långsiktiga ekologiska intressen.

Kapitalägaren vill naturligtvis att naturresurserna förblir lättillgängliga och helst gratis. Men under senare år tycks en förskjutning ägt rum. Förståelsen för att människan står inför en kris i relation med naturen som kräver långtgående anpassningar verkar ha vuxit fram, även om många av de nödvändiga åtgärderna tycks dröja. Även om det finns kapitalägare som insett allvaret i klimatutmaningen tycks inte det nuvarande politisk-ekonomiska systemet ha hittat former för att hantera belastningen på jorden.

Produktmarknaden kräver omfattande samordning. Att bygga en bil kräver gummi, stål, plast, och en lång rad andra komponenter. Dessutom krävs vägar och människor som kan och vill köpa bilarna. När produktiviteten ökar i något led uppstår innovationsbehov även i senare led. När datorer och mobiltelefoner utvecklas uppstår behov av ytterligare teknikutveckling. Likaså finns efterfrågan på tidigare nästan okända metaller med i kölvattnet.

Marknadsmekanismen kan vanligtvis hantera produktmarknadens komplexitet. Men även produktmarknaden kräver statliga ingrepp. Man brukar säga att där två eller fler företagare träffas så delas marknaden upp. Tendensen till monopolisering kräver ständig övervakning. Att manipulera marknaden är inte särskilt svårt om man ensam, eller med några andra, har en tillräckligt dominerande ställning på en delmarknad.

Produktmarknaden har starka ideologiska motsättningar: Vad ska samordnas av staten? Och vad ska samordnas av privata aktörer genom marknadsmekanismer? Men bortom ideologin handlar det om relativt enkla och pragmatiska intressen. Det gäller att skapa en organisatorisk form med största möjliga effektivitet som även förhindrar anarki. De institutionella arrangemangen måste underlätta för kapitalströmmarna att ta sig fram. Detta är ett område som är kantat av en lång serie marknadsmisslyckanden – men även av politikmisslyckanden. Det handlar även om att säkerställa medborgarnas intressen. För att knyta an till ett aktuellt och konkret exempel: Är avreglerade järnvägar den effektivaste och mest rationella driftsformen? Många viktiga avregleringsbeslut under senare år tycks ha byggt på ideologiska, snarare än rationella, grunder.

5.7 Teknikutveckling och fackföreningsrörelsen

I liknelsen med ett kretslopp är innovationerna och teknikutvecklingen kapitalismens hjärta. De kapitalägare som inte klarar konkurrensen försöker i stället att sänka lönerna eller använda produktionsmedel av lägre kvalitet. Dessa misslyckade kapitalister skadar dock kapitalcirkulationen på flera sätt. Inte nog med att den effektiva efterfrågan på varor och tjänster avtar när löneandelen minskar. Dessutom minskar, ibland rent av upphör, teknikutvecklingen och effektiviseringen av arbetsprocessen. En av den solidariska lönepolitikens viktigaste uppgifter är just att hålla lönenivåerna uppe i syfte att upprätthålla ett omvandlingstryck i ekonomin.

Detta är den djupt bakomliggande orsaken till det som brukar benämnas kollektivavtalens konkurrensneutralitetsfunktion. När lönekostnaderna är neutrala i konkurrensen kan kapitalägaren lägga energi på teknikutveckling i stället. Kollektivavtalen har en nyckelfunktion i att långsiktigt upprätthålla kapitalcirkulationen och indirekt bidrar de till upprätthållandet av en framgångsrik kapitalism. Det förklarar även varför staten tvingas lagstifta om lön när kollektivavtalen tappar i kvalitet och täckningsgrad; ett exempel är Tyskland, som nyligen tvingats införa en lagstadgad minimilön. Samtidigt är det viktigt att påminna om att upprätthållandet av lönenivåerna även handlar om mänsklig värdighet. Arbetet ska ge människor en lön att leva på. Lönen är mer än en funktion i kapitalcirkulationen. Den är även en moralisk och etisk fråga. Det sätt på vilket lönerna fördelas får konsekvenser för vilket slags samhälle vi lever i (se mer i kapitel 7 och 9).

Staten har en avgörande roll när det gäller främjandet av forskning och utveckling. Med tiden har ett starkt nätverk vuxit fram mellan stat och näringsliv vad gäller innovationer av strategisk och militär betydelse. Faktum är att många av de viktigaste innovationerna har sitt ursprung i dessa forskningsmiljöer. IT och teletekniken är sådana exempel. Med stark forskning och utveckling får stater och näringsliv komparativa fördelar i den internationella konkurrensen.

Teknikutvecklingen är i grund och botten revolutionär. Produktionen måste konstant förnyas. Orsaken till detta är att den som äger den mest överlägsna tekniken och arbetsprocessen kan göra högre vinster än sina konkurrenter. Företag som kan hålla en "högre hastighet" genom kapitalcirkulationen vinner i konkurrensen. Men förändringen är konstant. Inga teknikförsprång varar för evigt. Konkurrenterna kan alltid komma tillbaka med ny teknik. Med stigande produktivitet sjunker även kostnaderna för de varor som produceras. Löneandelen för arbetstagarna kan alltså sänkas utan att levnadsstandarden sjunker.

Men det finns även djupare sociala och kulturella villkor bakom teknikutvecklingen. Människor fascinerar av det nya och gillar nya, snabba och coola grejer. Den drivkraften bidrar till att hålla teknikutvecklingen vid liv. Där tidigare samhällsordningar försökte bevara den rådande ordningen och skydda olika privilegier ger kapitalismen utrymme för förnyelse och innovationer.

Den primära kraften bakom teknikutvecklingen är konkurrens. Den kapitalägare som är effektivast och har mest produktiv teknik kan försätta konkurrenterna i konkurs, men de extra vinster som uppstår är alltid tillfälliga. Konkurrenterna kan alltid komma tillbaka med ännu bättre teknik.

Konkurrensen på arbetets och teknikens områden får helt olika konsekvenser. För löntagarna kan teknikutvecklingen vara tveeggad. Fler maskiner innebär förlorade arbetstillfällen, så att vinna stöd för produktivitetens utveckling är inte alltid enkelt. LO har länge hävdats 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.

Det är viktigt att det ständigt finns tillskott på nya produktområden. Utvecklingen av nya produkter och branscher har många gånger gett kapitalismen ny kraft. Det är därför löntagare måste ges utbildning och stöd till nya arbetstillfällen i nya branscher. Om detta system för omställning fungerar väl – vilket det har gjort i Sverige, historiskt sett i varje fall – kan teknikutveckling vara positivt för löntagarna. Dessutom kan en väl fungerande omställning av arbetskraften bli konkurrensfördel i den internationella konkurrensen.

Som sagt, en snabb och effektiv omställning av teknik och arbetsprocesser ger fördelar i kapitalcirkulationen. Och för att lyckas med detta krävs att arbetskraften kan och får vara med. Det är därför fack och löntagarna kräver en fungerande arbetsmarknadspolitik.

Kapitalägaren har med det ursprungliga kapitalet köpt arbetskraft och produktionsmedel. Arbetet sammanförs med produktionsmedlen. För att lyckas i konkurrensen måste kapitalisten nu i de nästkommande stegen använda teknik och upprätta en arbetsprocess.

5.8 Om fackföreningen och arbetsprocessen

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 värden uppstår. Det är här som vinsten skapas. Värdets grund är arbetet. Genom arbete, i en eller annan form, omvandlas naturen till varor.

Ett sätt att förklara hur värden uppstår är mervärdesteorin. Tanken här är att värdet uppstår i arbetsprocessen. Grunden är att det är skillnad på arbetskraft och arbete. Med detta menas att *arbetskraft* är kostnaden för produktionen mätt i arbetad tid medan *arbete* är den faktiska tid arbetaren har arbetat. Arbetaren får betalt för den arbetskraft hen sålt till kapitalägaren, medan kapitalägaren får betalt för arbetet när hen säljer varan som producerats. Skillnaden, överskottet som uppstår, är det värde ur vilket vinsten skapas. Överskottet är således ett mervärde som arbetskraften skapar åt kapitalägaren. Arbetaren själv får inte del av mervärdet, trots att det är arbetaren som genom sitt arbete skapat värdet. Orsaken till detta är att kapitalisten äger produktionsmedlen.

För att produktionsprocessen ska fungera krävs samarbete. Detta kan skapas genom samverkan mellan kapitalägaren och arbetarna. Organisationen bygger på förtroende, lojalitet och ömsesidighet och facket blir då en partner. Det förtroendefulla samarbetet är ett karaktäristiskt drag för den svenska kollektivavtalsmodellen. En alternativ grundval för samarbetet, till synes på frammarsch för många av LO-förbundens medlemmar, är tvång och regleringar. Här är ömsesidigheten underordnad. Att tala om tvång kan dock föra tankarna i fel riktning. Företeelsen benämns "digital taylorism" och handlar om att arbetsuppgifterna förenklas, utarmas och specialiseras. För kapitalägarna handlar det ytterst om använda ny teknik för att kontrollera arbetsprocessen. Integritetsfrågorna kan därför förutspås att växa än mer i betydelse framöver.

Det inte lätt att få andra människor att rätta sig efter ens egen vilja. Arbetsprocessen är ett slags slagfält där kulturerna kan variera kraftigt.

Detta bidrar även till att förklara maskinernas och kontrollrummens betydelse. Ju mer av produktionen som kan göras oavhängig arbetstagarernas mänskliga nyckler, desto lättare blir det att kontrollera arbetsprocessen. Och med ny teknik – gps, övervakningskameror, mobiltelefoner och så vidare – har instrumenten för kontroll blivit fler. Angreppen mot löntagarnas integritet i arbetslivet har intensifierats.

Kapitalägarens kontrollbehov över arbetsprocessen förklarar arbetsgivarnas eviga krav på obegränsad arbetsledningsrätt, det vill säga rätten att fördela och leda arbetet. Kampen kring arbetsledningsrätten utgör den röda tråden i arbetsrättens historia. Även om arbetsledningsrätten inte är obegränsad kan den som stiftar närmare bekantskap med arbetsrätten bli förvånad; i synnerhet gäller detta för yngre löntagare. Den enskilde arbetstagarens integritets- och intresseanspråk väger litet eller inget i förhållande till arbetsgivarens intresse av kontroll över arbetsprocessen. Den som vill påverka eller förändra kapitalägarens makt över produktionsprocessen kan förvänta sig ett massivt motstånd. Mellan fackföreningsrörelsen och arbetsgivarorganisationerna har många sådana intressekamper utspelats.

Men samtidigt kan medbestämmande löna sig. Det visar i varje fall historien. Förtroendefulla relationer mellan löntagare och företag lönar sig i längden.

5.9 Efterfrågan på det som produceras

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 industri som manipulerar *begär* finns överallt – på bussen, i tv och radio och så vidare. Reklamindustrin lyckas, om och om igen, att skapa begär som övergår i *behov*. Förmodligen är det tur att reklamkampanjerna lyckas, för utan nya behov skulle kapitalcirkulationen sannolikt stanna. Den moderna marknadsekonominns överlevnad vilar på konsumtionen. Utan villiga konsumenter stannar ekonomin.

Den vara eller tjänst som producerats ska alltså avyttras på en marknad. Alla tidigare anskaffningsutgifter ska nu täckas. Dessutom ska det som producerats säljas med vinst. För den enskilde kapitalägaren är detta sanningens ögonblick. De förväntningar, förhoppningar och gissningar som ursprungligen gav upphov till investeringen får nu sitt svar.

Men begär och behov är inte tillräckligt för att skapa efterfrågan. Den som ska köpa måste också ha köpkraft, för utan pengar kan varan eller tjänsten inte köpas. Om det inte finns köpare med pengar sker ingen försäljning. Vinsten kan inte realiseras. Det ursprungliga kapitalet har då gått förlorat. En fungerande kapitalcirkulation förutsätter således att det finns en effektiv efterfrågan.

Effektiv efterfrågan är dock inte enbart en fråga för den enskilde kapitalägaren utan den är avgörande för kapitalcirkulationen som helhet. En fungerande marknadsekonomi kräver en hög och jämn efterfrågan. Den viktigaste källan till efterfrågan är arbetstagare som spenderar sina löner. Löneandelen på arbetsmarknaden 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. Men samtidigt kan de totala löneutbetalningarna aldrig överstiga det samlade kapital som är i cirkulation. Skulle löneandelen stå för all efterfrågan skulle det aldrig bli några vinster. Ingen kapitalägare tar då risken att investera. Löneandelen kan alltså bli för hög. I sammanhanget finns anledning att påminna om att den nuvarande ekonomiska krisen tycks höra samman med en globalt minskad löneandel. Detta är grunden för den växande debatten om löneledd tillväxt (mer om detta i kapitel 6 och 7).

En annan källa till efterfrågan är kapitalägarnas egna privata konsumtion. Men den har begränsad betydelse: Hur många skor kan en människa köpa? Även lyxkonsumtion i form av båtar och bilar har sina begränsningar. De superrika är inte goda konsumenter helt enkelt. Jämlikhetstanken har alltså även en ekonomisk grund. Stora inkomstskillnader handlar inte enbart om etik och värderingar. Det handlar om att skapa en välfungerande samhällsekonomi.

Arbetstagarnas och kapitalägarnas konsumtion är inte tillräcklig för att skapa en effektiv efterfrågan i ekonomin. En fungerande kapitalcirkulation kräver att kapitalägarna återinvesterar i produktionen. När vinsterna återinvesteras utvidgas produktionen ytterligare. Kapitalcirkulationen expanderar. En effektiv efterfrågan på gårdagens producerade överskott förutsätter morgondagens expansion av produktionen. En fungerande marknadsekonomi förutsätter expansion, tillväxt kort och

gott. Detta är en av grunderna till den här rapportens bärande förslag: Investeringarna måste öka.

I en ekonomiskt osäker situation kan det för den enskilde kapitalägaren vara förnuftigt att hålla fast vid pengarna i stället för att investera. Problemet blir dock allvarligt när hamstrandet av pengar blir en kollektiv företeelse. Den negativa spiral som uppstår kan vara svår att bryta. Keynes menade att detta var sanningens ögonblick för staten. I osäkra tider måste staten investera. Kanske är det där Sverige befinner sig i dag? Vi återkommer till detta i kapitel 9.

Men för att gårdagens produktionsöverskott ska kunna efterfrågas på grundval av morgondagens expansion krävs även att tidsglappet kan täckas, ungefär som när man handlar på avbetalning. Ibland har man inte pengar samtidigt som man behöver dem. En effektiv efterfrågan kräver ett fungerande kreditsystem och fungerande finansmarknader. Kapitalcirkulationen klarar sig inte utan kreditmarknaden. Priset för tidsglappet är ränta.¹²¹

Att kontrollera kreditsystemet och finansmarknaderna ger en enorm maktposition. I liknelsen med ett kretslopp kan kreditsystemet beskrivas som det centrala nervsystem som styr och kontrollerar kapitalismens globala dynamik. Den som kontrollerar kreditgivningen kan styra kapitalismens funktionssätt. På det sättet blir det enklare att förstå ur vilka strukturer Goldman & Sachs och andra internationella banker hämtar sitt inflytande. De avreglerade kredit- och kapitalmarknaderna har medfört en omfattande maktförskjutning från politiska till finansiella makthavare.

För sin överlevnad vilar kapitalismen, liksom andra avancerade ekonomiska system, på cirkulationen. Kontinuiteten måste hela tiden upprätthållas. En fungerande kapitalcirkulation förutsätter tillväxt samt en fungerande kreditmarknad. Dessutom behövs en fackföreningsrörelse som kan säkerställa en löneandel som bidrar med efterfrågan. Kapitalismen måste generera tillräcklig efterfrågan. Misslyckas detta uppstår en kris.

Facket har således många viktiga funktioner inom ramen för en modern marknadsekonomi. Huruvida en långsiktigt hållbar kapitalism

¹²¹ Mer om detta i Harvey (2014).

tycks förutsätta en stark och ansvarstagande fackföreningsrörelse kan diskuteras. En kapitalistisk ekonomi kan kanske klara sig utan fackföreningar en tid, men på sikt blir ojämlikheten stor, efterfrågan faller med en minskande löneandel, innovationstrycket minskar, konkurrenskraften minskar och arbetslösheten ökar. Kanske kapitalismen kräver fackföreningar för en långsiktig funktionsduglighet?

5.10 Förutsättningar för det fackliga arbetet

Mot bakgrund av den moderna marknadsekonomins funktionssätt: Hur ska man beskriva förutsättningarna för det fackliga arbetet? Ibland är det de enkla frågorna som kräver eftertanke. Ett sätt att beskriva det fackliga arbetets förutsättningar är att ta spjörn mot människors vilja till långsiktig samverkan och solidaritet. 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 erbjuds insikt om möjligheterna att förändra villkoren på arbetsplatsen, arbetsmarknaden och i samhället som helhet. Hur fackföreningsrörelsen ska lyckas med uppdraget kan beskriva utifrån fyra nyckelord: vilja, långsiktighet, samverkan och solidaritet.

- *Vilja*: Utan tydlig viljeriktning blir det fackliga arbetet oordnat och osammanhängande. Det krävs en vision och gemensamma mål. Det är exempelvis därför LO-förbunden har knutit sig samman kring långsiktiga lönepolitiska mål fram till 2028. Genom målen visar förbunden en gemensam vilja. För en fackförening handlar de grundläggande målen i regel om att agera för medlemmarnas intressen samt att bygga ett jämlikt och rättvist samhälle. Den fackliga målsättningen regleras i stadgarna som kan se olika ut för olika fack. Svårigheten är att bygga mål som förenar gruppintresset med samhällsintresset. 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. Man behöver en organisation och en ekonomi. Man behöver överlåta beslutsmakt till organisationen. Motsatsen till långsiktighet är naturligtvis kortsiktighet. I kortsiktigt samarbete beslutar var och en vid varje tillfälle om de ska delta. Facebookgrupper eller deltagande i en manifestation är kortsiktig samver-

- kan. Fackligt medlemskap är långsiktig samverkan – lojalitet och förpliktelse. Det är samverkan med förpliktelse. Man lämnar inte facket för att det inte går precis så som man vill för stunden.
- *Samverkan*: Detta innebär att många agerar tillsammans för att uppnå ett resultat som är mer fördelaktigt för gruppen som helhet. Alla ska vinna på samverkan, inte nödvändigtvis lika mycket vid varje samverkanstillfälle 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. Solidariteten missförstås ibland; om den ena parten ger eller avstår från något utan att det förbättrar situationen för den andra parten kan man inte heller prata om solidaritet. Att alla får det sämre är inte solidaritet. Det är dålig samverkan.

5.11 Om snäv gemenskap och samhällsintressen

När en organisation bestämt sig för att göra det bättre för medlemmarna uppstår snart en rad följdfrågor: Vad händer med dem som står utanför organisationen? Är organisationen enbart ett särintresse? Är det bara medlemmarnas intressen som ska främjas? Inte sällan har det under senare år pratats om fackföreningsrörelsen som ett särintresse men även arbetsgivarparten beskrivs ibland som ett särintresse. Ibland kallas problematiken för insider/outsider-frågan. 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-förbundens del är uppgiften att göra det bättre för medlemmarna. Men för LO och förbunden stannar inte intresset där. På ett ganska unikt sätt har vi lyckats lösa upp motsättningarna mel-

lan 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 en inbäddad kapitalism.
- LO tror på ett jämlikt och jämställt samhälle på grundval av föreställningen om alla människors lika värde, en solidarisk och generell välfärd utan vinstintressen.

Listan kan naturligtvis göras längre. Konflikten mellan grupp- och allmänintresset överdrivs ofta. Det som är bra för en grupp behöver inte stå i strid med breda samhällsintressen och sakna stöd hos en mycket bred majoritet. I föredragningen av kongressrapporten till 1941 års LO-kongress uttrycktes förhållandet tillspetsat: "Fackföreningsrörelsen har alla skäl att med stolthet förklara, att staten, det är vi."

Är kampen för minskade löneskillnader mellan kvinnor och män ett egenintresse eller ett allmänintresse? Är en politik för full sysselsättning ett gruppintresse eller ett samhällsintresse? När man företräder väldigt många kan gränsen mellan grupp- och allmänintresset ibland upphöra.

I en tidsperiod som präglas av mer individualistiska uttryckssätt kan kollektiva lösningar och gruppintressen framstå som omoderna. Det är i varje fall vad arbetsgivarföreträdare och borgerliga tyckare vill få människor att tro. I en tid där individer uppfattas som allt mer obundna till varandra är dock verklighetens förhållanden väsentligt annorlunda. Sällan har människor, inte minst i storstäderna, varit mer beroende av varandra för sin fortlevnad. Tänk bara på den mänskliga samordning som krävs för att hålla en stad i drift med allt från bussar, el, bananer, dagis, kaffe, butiker, datorer och sjukvård.

Även om allt färre löntagare har arbetsuppgifter som direkt säkerställer fortlevnaden så är alla mycket viktiga, i vissa fall direkt avgörande, för samhällets funktion. Påståenden om att den fackliga konfliktstyrkan

avtagit är inte sanna. Tvärtom, tillsammans har löntagarna sannolikt aldrig varit starkare. Det är LO-förbundens medlemmar som möjliggör livet i storstaden.

Mycket av den fackliga politiken utspelar sig i spänningen mellan det snäva organisationsintresset och det bredare allmänintresset, och ibland uppstår det en konflikt mellan egen- och allmänintresset. LO och förbunden måste kunna överbygga och marginalisera de interna intressekonflikterna. 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 att vidmakthålla en fackföreningsrörelse som kan upprätthålla ett nationellt perspektiv.

I demokratiska organisationer kan förhållandena snabbt förändras. LO och LO-förbundens möjligheter att företräda samhällsintresset är inte av naturen givna. Förlorar förbundens medlemmar och människor tron på att intresset mellan grupp och samhälle överlappar finns stor anledning till oro. Sverige har allt sedan andra världskriget haft en av de minst konflikttrabbade arbetsmarknaderna i Europa, men de politiska och ekonomiska institutionerna kan och bör inte ta dessa förhållanden för givna. Alla löntagare måste uppleva delaktighet i samhällets ekonomiska och demokratiska utveckling. En fackföreningsrörelse som byggs upp av medlemmar med en positiv grundsyn på frihandel och strukturomvandling i näringslivet är inte en naturlag.

5.12 Fackliga utmaningar

Fackföreningsrörelsen och kapitalismen är i ömsesidigt behov av 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 i upprätthållandet av kapitalcirkulationen. Att helt försöka tänka bort facket från politiken och samhällsekonomin, vilket förekommer, är ett misstag.

Fackets utmaningar är många, varav några tycks vara eviga. Låt oss avslutningsvis nämna några exempel.

Några exempel på facket's utmaningar

- Förbunden ska organisera löntagare i etablerade branscher. I en ekonomi som är i ständig förändring växer konstant nya branscher fram. Att organisera och bygga fackliga organisationer i nya delar av ekonomin är en utmaning. Att upprätthålla och öka organisationsgraden är viktigt.
- Samspelet mellan tjänste- och industrisektorn är komplext. Att tjänstesektorn enligt statistiken i dag står för närmare 80 procent av sysselsättningen i Sverige ger inte en fullständig bild. Utvecklingen har konsekvenser för fackföreningsrörelsens sätt att se på ekonomin, sysselsättningen, lönebildningen och arbetsvillkoren. LO måste fortsätta att arbeta för att möta de nya krav som ställs i samspelet mellan tjänste- och industrisamhället.
- I denna kongressrapport föreslår LO åtgärder för full, hög och jämn sysselsättning. Fackföreningsrörelsen ska bidra till att göra Sverige till ett land med jobb för alla.
- Splittring mellan löntagare skadar. Det är viktigt att arbetar- och tjänstemannagrupper kan agera gemensamt. Enbart arbetsgivarna vinner på att fackförbund slås mot varandra. Att hålla samman är därför ett mål i sig. LO ska fortsätta att stärka sammanhållningen och utveckla de mekanismer som kan binda samman löntagarna.
- I en globaliserad värld behöver löntagare samverka över nationsgränserna. LO och förbunden ska fortsätta att bygga facklig samverkan i Norden, Europa och globalt.
- Medlemskapet i EU är en utmaning för den autonoma självreglerande svenska kollektivavtalsmodellen. Inom EU blir medlemsstaterna med statlig inblandning i prissättningen på arbete allt fler. Det är viktigt att värna inte bara grundläggande fackliga fri- och rättigheter utan också den svenska kollektivavtalsmodellen som sådan.
- Att upprätthålla det fackliga löftet är en evig utmaning. LO ska även i framtiden förhindra att vi inte konkurrerar med varandra med sänkta löner och försämrade villkor. Medvetenheten om och förståelsen för löftet ska stärkas ytterligare.

6. Lönebildningens grunder

VI LEVER I EN TID där föreställningarna om marknadskrafterna har etablerat en sådan kraft över tanken att det ibland kan vara svårt att genomskåda det viktiga. Allt materiellt värde skapas genom arbete där människan förädlar naturen. Ett större välstånd skapas genom alla människors arbete. Värdet ökar antingen genom att vi tillsammans arbetar fler timmar eller genom att vi ökar produktiviteten genom teknisk utveckling, innovationer och organisatoriska framsteg.

Det här kapitlet handlar om lönebildningens funktioner och samband. Mycket förenklat handlar lönebildning om prisbildningen på arbete samt fördelningen av det som produceras genom arbete. I kapitlet behandlas även lönebildningens förutsättningar och institutioner.

Lönebildningen fullgör flera viktiga funktioner i ett ekonomiskt utvecklat samhälle. Men vad ligger egentligen i begreppet funktioner? Och vad menas med lönebildningen? Låt oss försöka att reda ut begreppen.

Lönebildningens primära funktion är att åstadkomma välfärd samt samhälls- och arbetsfred. Konflikter är långsiktigt kostsamma för alla i samhället. Att människor lever i fredlig samvaro med ömsesidiga förhoppningar om en gemensamt bättre framtid är inte givet. Att den produktiva ekonomin växer och utvecklas utan kostsamma avbrott i form av stridsåtgärder är ingen naturlag. Det kan, bortom lönebildningens dagliga skärmytslingar och långsiktiga problem, vara viktigt att påminna om det gemensamma intresset av ökad välfärd och fredlig samlevnad.

För att underlätta hur vi tänker kring den produktiva ekonomins funktionssätt använder vi bilder av utbud och efterfrågan, köpare och säljare och så vidare. Marknadskrafterna är ett sätt att beskriva viktiga samband mellan ekonomiska och sociala faktorer.

Från ett snävt fackligt perspektiv handlar lönebildningen om att förändra de utfall som åstadkoms av marknadskrafterna allena. Utan fackliga organisationer belönar marknaden olika grupper olikvärdigt. De med marknadskrafterna i ryggen, med färdigheter, kunskaper och utbildning som efterfrågas för stunden, kan individuellt höja lönerna

för sig själva markant. För de löntagargrupper som organiseras inom LO-kollektivet är det dock i regel nödvändigt att agera kollektivt genom den fackliga lönekartellen för att höja lönerna.

Marknadskrafterna tenderar att ge mer till dem som redan har och mindre till dem som har minst. Från det snäva fackliga perspektivet handlar lönebildningen om att skapa ett löneutfall som är mer rättvist än vad som följt om marknadskrafterna hade fått råda fritt. Ur ett sådant perspektiv betraktas rättviseaspekten som lönebildningens viktigaste funktion. Men det fackliga perspektivet kan inte stanna vid rättvisan.¹²² Tillsammans bär vi ett vidare samhällsansvar.

Arbetets marknad skiljer sig på en rad punkter från andra marknader. Pris och villkor förhandlas om och om igen. Köpare och säljare är bundna till varandra och måste göra upp med varandra (ibland efter stridsåtgärd). Även den ”vara” som säljs avviker från andra marknader. Skillnaderna är alltså många. Förhandlingar om pris och villkor pågår ständigt men även de kollektiva inslagen är betydelsefulla. De kollektivavtal som förhandlas och träffas mellan fack och arbetsgivarorganisationer har avgörande betydelse för löner och anställningsvillkor på arbetsplatser i Sverige.

De regler, traditioner och principer som vuxit fram för förhandlingarna om kollektivavtal är mycket beständiga. Större förändringar är sällsynta. En viktig fas påbörjades med Saltsjöbadsavtalet 1938 och andra världskriget, och på flera nivåer lever vi fortfarande med de lönebildningsstrukturer som växte fram under den perioden, exempelvis samordnade löneförhandlingar för hela arbetsmarknaden, den internationellt konkurrensutsatta sektorn som lönekostnadsnormerande samt LO-stadgar om kollektivt facklig handlande. Under 1950-talet fördjupades även samspelet med staten genom bland annat arbetsmarknads- och utbildningspolitiken.

En andra utvecklingsfas med större förändringar för lönebildningen inleds i samband med 1990-talskrisen. De nya strukturerna och institutionerna tar fastare former med industriavtalet 1997, Lisaprojektet¹²³, utvecklad LO-samordning och inrättandet av Medlingsinstitutet 2000. Utvecklingen har i stor utsträckning handlat om att arbetsgivarna vill

122 För ytterligare läsning om rättvisa och löner se Grenholm (2015), underlagsrapport 23.

123 Det så kallade lisaprojektet genomfördes inom LO under 1990-talet. Det syftade till att informera om behovet av stabil lönebildning och skapa acceptans för löneökningar på europeisk nivå.

ha en mer decentraliserad lönebildning. Men trots förändringarna tycks mycket av grundstommarna bestå. Utvecklingen av den andra periodens lönebildningsstrukturer pågår ännu.

6.1 Autonoma och 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 – centralt exempelvis genom att ta hänsyn till särskilda branschförhållanden men den kan även förändra och balansera lokala maktförhållanden genom att regleringen anpassas till lokala villkor. Självreglering gör skillnad i verklighetens brokiga maktrelationer. Verklighetens aktörer, det vill säga fack och arbetsgivare, får ett avgörande inflytande.

En av självregleringens nackdelar är att den inte har det juridiska maktutövandets teoretiska anspråk på att omfatta alla situationer. Inte heller är ekonomernas modellberäkningar enkla att förena med självregleringens komplexitet. 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 Laval-målet. I länder där staten bestämmer minimilöner och lagreglerar anställningsvillkor kan självregleringen väcka frågor. Täckningsgraden är inte 100 procent. Men självregleringen har en stor fördel – den når verklighetens anställningsförhållanden i mycket stor omfattning, för även om en lagstiftning rent teoretiskt omfattar alla är tillämpningen många gånger bristfällig.

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 – lagstiftning – är fyllt med hål och dessutom oerhört trubbigt. Förståelsen för självregleringens förutsättningar och fördelar tycks dock ha minskat med tiden. När dagens politiker och teknokrater analyserar partsautonomin verkar maktföreställningen ofta vara ensidigt juridisk och formell.

Många politiker och teknokrater tycks vara aningslösa i fråga om vilka åtgärder som betyder något för verklighetens anställnings- och arbets-

villkor. I klockarkärlek till marknadskrafterna tycks det ofta glömmas bort att makten på arbetsplatserna i praktiken är ojämnt fördelad till arbetsgivarens fördel. Verklighetens relationer på arbetsplatserna ser inte ut som lagbokens vackra kategoriseringar eller ekonomernas antagande om starka självständiga säljare av arbetskraft. På arbetets marknad är det ofta ett stort glapp mellan de juridiska och ekonomiska teorierna och verkligheten. Det är viktigt att idén om självständiga parter kan upprätthålla förtroendet hos samtidens politiker. Hålen i den juridiska maktväven kommer att kvarstå. Om verklighetens maktförhållanden ska balanseras och korrigeras kommer staten att behöva självständiga parter. En rättvis lönebildning kräver fackföreningar och arbetsgivarorganisationer.

6.1.1 Kollektivavtalsmodellens förutsättningar

Partsautonomin vilar på två ben. För det första handlar det om *representativa och starka parter som klarar av att normera löne- och anställningsvillkor*. För att vår fackliga lönekartell ska hålla samman krävs att tillräckligt många löntagare är organiserade – det vill säga hög organisationsgrad. Dessutom måste de flesta arbetsgivare vara bundna av kollektivavtal – det vill säga hög avtalsäckning. Löntagarna måste genom sina fackliga organisationer, och tillsammans med motparten, även säkerställa att avtalen upprätthålls och följs. Om ett eller flera av dessa tre villkor inte är uppfyllda ökar risken för underbudskonkurrens mellan företag och mellan löntagare. Om för få löntagare är organiserade blir deras fackliga organisation mindre intressant att sluta rikstäckande avtal med. Ett mönster från andra länder kan vara att facket är starkt på ett företag eller inom en koncern. Är förhållandena de rätta kan ett sådant företagsfack visserligen upprätthålla bra lönenivåer och anställningsvillkor under en tid, men de riskerar att så småningom bli utkonkurrerade.

För det andra handlar det om att *staten accepterar och stödjer parternas autonomi och att systemet levererar arbetsfred, stabilitet och förutsebarhet*. Inget samhälle kommer i längden att acceptera kaos på arbetsmarknaden. Blir de sociala motsättningarna för stora, med återkommande långvariga strejker och lockouter som följd, går stora värden till spillo. Det drabbar inte bara företagen och de anställda utan också hela samhällsekonomin. Kapitalcirkulationen riskerar därmed att upphöra att fungera (se kapitel 4).

I ett demokratiskt samhälle finns inte alternativet att förbjuda fackföreningar eller parternas rätt att vidta stridsåtgärder. Det är upp till parterna att hantera intressekampen mellan löntagare och arbetsgivare så att samhället inte går sönder. Med den utgångspunkten är rätten för facket att använda strejkvapnet, och för arbetsgivarna att lockouta, en demokratisk rättighet som har stor betydelse oavsett om någon part utlöser en stridsåtgärd eller inte. Samtidigt är det viktigt att påminna om att inget samhälle helt överlåtit till parterna att reglera strejkrätten; i Sverige införlivades strejkrätten i rättssystemet 1928.

6.1.2 Kollektivavtalen och EU

Ett grundläggande arbetsrättsligt problem är att kollektivavtal som reglerar löner och anställningsvillkor orsakar kostnader för företagen. Företag med sämre villkor kan därigenom skaffa sig konkurrensfördelar. Denna tanke formulerades redan i ingressen till ILOs konstitution från 1919, där det heter:

The failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries.¹²⁴

Frågan om hur den arbetsrättsliga skyddsregleringen ska utsträckas till att omfatta alla uppkommer på olika nivåer. På internationell nivå handlar det om att skilda arbetsrättsliga regler i olika länder kan ge länder med låga skyddsnivåer konkurrensfördelar i kampen om marknadsandelar på världsmarknaden eller i kampen om de internationella företagens investeringar.

Ett sätt att motverka konkurrens av detta slag är genom internationella konventioner.

Den arbetsrättsliga regleringen som härrör såväl från ILO som från EU kan delvis förklaras utifrån sådana överväganden. Med ökad internationalisering och fler utländska aktörer i Sverige krävs att regelverken som omger kollektivavtalen stärks. Trots fri rörlighet inom EU för

124 | översättning ungefär: "En nations misslyckande med att skapa humana villkor för löntagarna utgör ett hinder för andra nationer som vill förbättra villkoren i sina egna länder."

varor, tjänster, kapital och arbete kan lagstiftaren göra mycket i syfte att upprätthålla ordning och reda på svensk arbetsmarknad.

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

Kollektivavtalen förhindrar att arbetsgivaren skapar konkurrens om jobben med krav om sämre löner och lägre villkor. Utan kollektivavtalen är arbetstagarna utlämnade till marknaden och arbetsgivarnas intressen. Lavalfrågan handlar om hotet mot det fackliga löftet.

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

Konsekvenserna av Lavaldomen hanterades i en offentlig utredning som ledde fram till en särskild lagstiftning inom ramen för lagen om utstationering av arbetstagare. Lagstiftningspaketet brukar kallas lex Laval. Utifrån lex Laval kan inte inhemska och utländska företag likabehandlas. Facket kan inte längre, med stöd av stridsåtgärder, kräva samma villkor i kollektivavtal som man kräver av svenska företag. Det kommer att finnas arbetsgivare som verkar i Sverige med lägre löner. Det riskerar att bidra till låglönekonkurrens. Med stöd av stridsåtgärder kan facket enbart kräva så kallat utstationeringsavtal som innehåller kärnvillkoren i kollektivavtalen. Av utländska bolag kan bland annat minimilön, arbetstidsregler och semesterersättningar krävas. Det är därför LO har krävt att lex Laval rivs upp.

Ytterligare ett problem är att fastställa vad som menas med minimilön. Kollektivavtalen innehåller ofta entydiga och klara lägstralöner. Men minimilön och lägstralön är inte samma sak. Och glappet mellan lägstralön och utgående lön kan vara stort. På sikt riskerar lex Laval att bidra till krav på högre lägstralöner i paritet med utgående lön. En företeelse i arbetsmarknadens marginaler riskerar således att få betydelse för lönebildningens framtid. Dessutom sätt partsautonomin under press.

6.1.3 Andra system för reglering av löner och villkor

När kollektivavtalens täckningsgrad blir låg – eller när organisationsgraden på arbetsmarknaden når en kritisk gräns – behöver arbetsmarknaden regleras på annat sätt. I huvudsak finns två kompletterande system för att reglera villkoren på arbetsmarknaden. Inget av dessa system finns på svensk arbetsmarknad i dag, och båda systemen skulle, om de introducerades, förmodligen påverka den lönebildningsregim som vuxit fram efter 1990-talskrisen.

Det ena systemet, *allmängiltigförklaring av kollektivavtal*, är en metod för att stödja arbetsmarknadsparternas självreglering. I det systemet kan staten besluta att allmängiltigförklara ett kollektivavtal så att reglerna och villkoren i avtalet genom lag kommer att gälla på företag utan avtal. Det vanligaste är att det endast är vissa minimiregler om lön och ersättningar som allmängiltigförklaras. Staten ger genom lagstiftningen legitimitet till kollektivavtal som saknar effektivitet.

I det andra systemet införs i lag *en nationellt reglerad minimilön i lag*, där politikerna tar över ansvaret för lönerna. Kollektivavtalen och arbetsmarknadsparterna förlorar i betydelse.

Historiskt sett har fack och arbetsgivare argumenterat mot politisk inblandning på löneområdet. Politiker ska inte sätta priset på arbete, lika lite som de ska blanda sig i priset på vitvaror eller hårklippning. Löner lämpar sig inte för politiska val. Det kostar inget för ett politiskt parti att driva på för höjda minimilöner.

Om maktbalansen mellan dem som köper och dem som säljer arbete inte fungerar kan lagstiftaren ha en roll. Bara när lönerna blir oskäligt låga finns det anledning för staten att rycka in. Så är det inte i Sverige i dag. Men världen förändras snabbt. Det enda konstanta i tillvaron är förändringen.

De flesta länder som infört allmängiltigförklaring av kollektivavtal motiverar det genom att organisationsgraden och täckningsgraden för kollektivavtal på arbetsmarknaden är låg. Allmängiltigförklaringen blir därmed en nödvändighet för att motverka underbudskonkurrens och garantera att alla arbetstagare täcks av kollektivavtalsenliga villkor. På så sätt kan fackliga organisationer med lågt medlemsantal eller låg avtalstäckning utsträcka sitt kollektivavtal till att gälla hela branschen.

Problemet med allmängiltigförklaring är dock att kontrollera efter-

levnaden. Fackets uppgift att kontrollera att avtalen följs blir mindre. I stället får staten ett kontrollansvar, eftersom det är staten som ”lyfter upp” kollektivavtalet till allmänt bindande verkan. Staten, som ofta har bristande resurser och dessutom står ett steg längre från arbetsmarknaden än vad facket gör, får svårt att kontrollera efterlevnaden. Det finns även risk att allmängiltigförklaring minskar den fackliga organisationsgraden och därmed avtalens legitimitet. Det leder i sin tur till att arbetstagarnas kollektiva styrka och inflytande minskar – det blir svårare att upprätthålla avtal med bra löner och anställningsvillkor.

Anledningen till att organisationsgraden minskar i ett system med allmängiltigförklaring är att det så kallade fripassagerarproblemet blir så mycket större när det varken behövs fackligt medlemskap eller facklig kamp får att få del av värdet av kollektivavtalet. Allmängiltigförklaringen äger rum oavsett om man är medlem i facket eller inte.

De länder som *reglerar minimilöner i lag* har det dels av tradition, dels av brist på fackligt inflytande på arbetsmarknaden. För länder med ytterst lågt fackligt inflytande och låg organisationsgrad kan detta vara den enda lösningen för att rättsligt garantera alla arbetstagare en viss lägsta lönenivå. För att minimilönen ska garanteras alla krävs att lagen efterlevs, och utan fackliga organisationer av betydelse blir det statens uppgift att bedriva denna kontroll. Skillnaden mellan verklighetens och lagbokens löner och arbetsvillkor blir i praktiken ofta stor.

I kölvattnet av EU-domstolens dom i Laval-målet framfördes från arbetsgivarorganisationen Teknikföretagen att minimilön i lag kan vara ett lämpligt sätt att följa EU-lagstiftningen. Teknikföretagen menar att det är tillåtet enligt EU-rätten att ha en kollektivavtalsmodell som den i Sverige men att modellen är svår att tillämpa på arbetstagare som utstationeras i Sverige.

Dock finns det två parter på arbetsmarknaden – den ena parten säljer arbete och den andra köper arbete. Att en tredje part då ska sätta priset förefaller ologiskt. Om staten blandar sig i denna överenskommelse skulle det leda till att avtalets och parternas legitimitet undermineras. Det finns även svårigheter för statsmakten när det gäller att bestämma nivån på minimilönen eftersom det inte finns en minimilön som passar alla branscher och regioner. Skulle en lagstadgad minimilön sättas väldigt lågt, vilket erfarenheterna från de länder som har ett sådant

system visar, skapar det en stelhet på arbetsmarknaden eftersom lönen inte är anpassad efter olika branscher. Priset på arbetet blir helt enkelt felaktigt. Genom att lagstifta om minimilön minskar med största sannolikhet även den fackliga organisationsgraden och kollektivavtalens täckningsgrad eftersom fripassagerarproblemet även här ökar kraftigt.

Lagstadgade minimilöner påverkar de faktiska lönenivåerna. Det är mycket sällsynt med lagstadgade minimilöner i närheten av utgående löner, utan lagstadgade minimilöner blir i praktiken väsentligt lägre än utbetalda löner. Den lagstadgade minimilönen måste passa alla sektorer och branscher, och i regel utgår den från lönerna i de företag och regioner där lönerna är lägst. I praktiken tycks den lagstadgade minimilönen därför innebära ett tryck neråt på genomsnittslönerna i andra sektorer och branscher.

Gemensamt för båda modellerna är att parterna, fack och arbetsgivare, förlorar kontroll över prisbildningen på arbete och att staten får en mycket mer aktiv roll. När priset på arbete regleras mellan parterna stimuleras dessa till ansvar. Avtal är stabilare än lagar.

I Sverige bär arbetsmarknadens parter ansvaret för lönerna genom kollektivavtalen. Det är en modell som LO vill värna. Förutsättningen för parternas självreglering är att kollektivavtalen har en hög täckningsgrad och att organisationsgraden på arbetsmarknaden är hög. Om dessa förutsättningar rubbas kan LO-förbunden tvingas ompröva sin hållning och exempelvis tvingas agera för allmängiltigförklaring av kollektivavtalen.

6.2 Lönebildningens funktioner

Lönebildningen kan beskrivas som de processer som bestämmer lönerna för samhällsekonomin som helhet, för kollektiv av löntagare och för enskilda personer. Men lönebildningen kan inte, vilket ibland händer, reduceras till en fråga enbart om prisbildning i samhällsekonomin. Den centrala inkomstfördelande uppgiften, rättvisedimensionen, gör lönebildningen till en kontroversiell och komplicerad fråga i samhällsdebatten. Lönebildningen har flera ansikten.

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 produktivitetssökning. Synsättet kan vara attraktivt för vissa grupper av löntagare, men i grunden vilar tankesättet 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 industriarbetare 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. I allmänhet råder det dock betydande oenighet om hur stort detta utrymme är. Det finns aktörer som vill anpassa lönerna till det enskilda företagens bärkraft, men i slutändan är det få aktörer som hävdar något annat än att det finns ett nationellt löneutrymme. För LO är utgångspunkten att ingen äger sin egen produktivitetssökning viktig. De samlade produktivitetstvinsterna 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. Arbetsmarknadens parter är tillräckligt stora för att sluta avtal utifrån ett nationellt perspektiv. Parterna är genom lönebildningen förmögna att bära ett samhällsansvar. I andra länder får marknadskrafterna på arbetsmarknad större genomslag. Ett sådant exempel är USA. Där är lönebildningen starkt decentraliserad. 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 starkt decentraliserat eller centraliserad lönebildning beror på komplexa faktorer, inte minst på löntagarnas fackliga organisationsgrad och politiska organisering.

Det brukar sägas att båda lönebildningsmodellerna, både starkt centraliserade och decentraliserade modeller, gör bra ifrån sig. I båda typerna av länder tenderar prisbildningen fungera och arbetslösheten kan hållas förhållandevis låg. Skillnaderna är mer markerade vad gäller den rättvisa fördelningen. Forskning av Calmfors och Driffill tyder på att

arbetslösheten blir högre i länder som varken har en centraliserad eller decentraliserad lönebildning.¹²⁵ Varken samhällsintresset eller marknaden gör sig då gällande. I lönebildningsssammanhang brukar små och starka fackföreningar utan samordning, som agerar utifrån snäva gruppintressen utan beaktande av kollektiva samhällsintressen, ofta beskrivas som en icke önskvärd situation.

6.2.1 Kontrollera lönekostnadsutvecklingen

En långsiktigt hållbar lönebildning förutsätter att lönekostnadsutvecklingen på arbetsmarknaden kan kontrolleras. Både i låg- och högkonjunktur måste kontrollen fungera. I lågkonjunktur handlar det om att lönerna ökar i takt med den konjunkturrensade produktivitetens utveckling och Riksbankens inflationsmål. Lönerna står för merparten av köpkraften och efterfrågan i en marknadsekonomi. Låga löner bromsar tillväxten och skapar högre arbetslöshet. Men inte nog med det. Om löntagarna känner osäkerhet inför framtiden sparar man pengar i stället, vilket kan minska efterfrågan ytterligare. En fungerande lönebildning säkerställer alltså att lönerna inte ökar för lite i ekonomin. Låga löneökningar ger försvagad efterfrågan samt minskade rationaliseringar och investeringar och därmed högre arbetslöshet.

Kravet på en lönebildning som kontrollerar lönekostnadsutvecklingen gäller även i högkonjunktur. Från ett fackligt kampperspektiv kan frågan om huruvida löneökningarna är för höga vara svårsmält. Målsättningen är att ta ut så mycket löneökningar som möjligt. Men i Sverige har fackföreningsrörelsen vunnit en stark position. Genom att agera med beaktande av hela samhällsekonomin intressen, men även i medlemmarnas långsiktiga intresse, finns det löneökningar som är för höga. Om lönerna stiger för mycket sjunker företagets konkurrenskraft i förhållande till utländska företag, investeringarna minskar, produktiviteten sjunker och reallöneutvecklingen blir sämre. Arbetslösheten ökar.

Stigande löner är 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.¹²⁶ Risken för löneinflation är högst när det är hög

125 Calmfors & Driffill (1988).

126 För ytterligare läsning om inflation och löner, se Molin & Roth (2014), underlagsrapport 8.

efterfrågan på arbetskraft. Konkurrens om arbetskraften ger löntagarna en stark position på arbetsmarknaden. Arbetsgivarna behöver då höja lönerna för att tävla om arbetskraften, vilket leder till generella lönehöjningar. Höga löner leder till att företagen tvingas höja sina priser för att hantera kostnadsökningarna, vilket riskerar att spä på inflationen ytterligare. I den ordning som vuxit fram efter 1990-talskrisen är dock det mest sannolika att Riksbanken höjer styrräntan. Konsekvensen när lönerna stiger för mycket blir i stället arbetslöshet. Lönerna kan öka för mycket – även för en facklig kamporganisation. En långsiktigt väl fungerande lönebildning måste alltså säkerställa att lönerna inte ökar för mycket.

Sedan slutet av 1992 har Sverige en rörlig växelkurs. Det betyder att kronans värde varierar med utbud och efterfrågan på en internationell valutamarknad. Den rörliga växelkursen har på lång sikt betydelse för att upprätthålla svensk konkurrenskraft. Ökar lönekostnaderna mer än i omvärlden kan konkurrenskraften försämrast. Minskad export leder till att utrikeshandeln försämrast och till slut faller växelkursen. Därigenom stimuleras exporten medan importen dämpas, vilket återskapar långsiktig balans i utrikeshandeln. Detta sker först på lång sikt (5–10 år). På kort sikt är det andra svårförutsedda valutaflöden som påverkar växelkursen. Växelkursens förmåga till anpassning kan därför inte användas för att motivera en oansvarig lönepolitik. När utrymmet för lönekostnadsökningar beräknas ska man inte räkna med att en rörlig växelkurs kan ändra kronans värde.

6.2.2 Beakta lönekostnadsläget i konkurrentländerna

En långsiktigt hållbar lönebildning måste även kunna säkerställa att den totala lönekostnadsutvecklingen sker med beaktande av lönekostnadsläget i konkurrentländerna. På sätt och vis är detta ett förtydligande av det som redan sagts om behovet av en kontrollerad lönekostnadsökningstakt. I en ekonomi som är så starkt internationaliserad som den svenska kan det dock finnas anledning att extra tydligt lyfta fram behovet av att stämna av lönekostnadsläget i omvärlden.

Det brukar heta att lönekostnadsutvecklingen ska vara i takt med Europa. Att följa Europeanormen handlar i huvudsak om att utvärdera om lönerna i Sverige har följt löneutvecklingen i Europa. Det gäller att studera utfallsstatistiken och säkerställa att vi inte håller på att ”spåra

ur”. Men Europanormen handlar också om att samla in information om lönekostnadsutvecklingen för innevarande år och de närmast kommande åren. Att stämma av lönekostnadsläget i omvärlden handlar om att både utvärdera bakåt och se framåt.

Det finns en bred samsyn om att det är den internationellt konkurrensutsatta sektorn som ska vara lönekostnadsnormerande på svensk arbetsmarknad. Vilka branscher som ingår i den internationellt konkurrensutsatta sektorn diskuteras dock ständigt. Lönekostnadsnormeringen sker huvudsakligen inom ramen för industriavtalet, i relation till Riksbankens inflationsmål, produktivitetsutvecklingen, sysselsättningen och utvecklingen i Sveriges konkurrentländer. För löntagarkollektivet är det nödvändigt att kollektivavtalen utformas så att kostnadsökningarna kan kontrolleras. Det är fullt möjligt att förena en välfungerande kostnadsnormering med en fördelningsnormering som kan realisera LO-kollektivets fördelningspolitiska mål. Relativlöneförändringar är möjliga utan att den internationellt konkurrensutsatta sektorns lönekostnadsnormerande roll åsidosätts, men förändringar utöver lönekostnadsnormen förutsätter acceptans inom LO och hänsyn till det samhällsekonomiska utrymmet. Möjligheten till relativlöneförändringar är en förutsättning för att nuvarande modell ska vara långsiktigt stabil.

LO och medlemsförbunden ska verka för sänkta internationella kapitalavkastningskrav och en ökad löneandel i Sverige och våra konkurrentländer. Med fria kapitalrörelser är kapitalavkastningskraven internationellt satta. Sverige kan inte väsentligt avvika utan att straffas med färre investeringar. Det går således inte att i ett enskilt land förändra förhållandet mellan lön- och vinstandel nationellt på något avgörande sätt. Sverige har i dag en relativt sett högre löneandel av BNP än våra konkurrentländer. Att löneandelen höjs i våra närmaste konkurrentländer kan bidra till att stärka svensk industris konkurrenskraft.

Alla försök att förändra löneandelen i stort måste ske i samordning med våra fackliga syskonorganisationer i de närmaste konkurrentländerna. Ett gemensamt fackligt agerande över nationsgränserna är av betydelse för att skapa högre efterfrågan i ekonomin. Även i detta sammanhang har lönebildningen en viktig funktion att fylla. En internationell facklig samverkan för att påverka förhållandet mellan löne- och vinstandel kräver en välfungerande nationell lönebildning.

6.2.3 Effektivt resursutnyttjande

Lönebildningen har till uppgift att bidra till ett effektivt nyttjande av samhällets resurser. Predikanter för den fria marknaden och konkurrens tror att marknadskrafterna på egen hand ska leda fram till ett effektivt resursutnyttjande på arbetsmarknaden. Verkligheten och människors erfarenheter under 1900-talet visar dock att ohämmad konkurrens och fria marknadskrafter på arbetets marknad inte leder till effektivitet. Fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och lagstiftning har bidragit till att skapa en ordning som är mer samhällsekonomiskt effektiv.

Även denna fråga hör samman med behovet av att kontrollera lönekostnadsökningarna. Blir löneökningarna för höga kommer sysselsättningsgraden att sjunka enligt ekonomisk teori. Likaså kan för låga löneökningar för vissa grupper få konsekvenser för sysselsättningen. Det kan uppstå brist på arbetskraft för att lönerna är för låga och vice versa: Vissa branscher kan attrahera allt för mycket arbetskraft på grund av ett högt löneläge. Samtidigt finns anledning att erinra om LO-ekonomen Gösta Rehns liknelse mellan arbetskraftens rörlighet och kvicksilver. Han menade att arbetskraften inte är kvicksilver. Inte ens medelstora löneskillnader, motiverar i regel inte människor att byta jobb. Arbetskraftens rörlighet motiveras ofta av andra krafter än löneförhållanden. Likväl finns anledning att verka för rationella löneskillnader.

Lönebildningen är central för att styra hur arbetskraftsresurserna används för olika produktiva ändamål. En rationell lönestruktur är kopplad till arbetsuppgifternas kollektiva värde. Arbetsuppgifternas utförande bör bedömas utifrån betydelsen för samhället och samhällsökonomin: Vilka värden tillförs det gemensamma och kollektiva?

En rimlig lönenivå bidrar till att skapa produktivitet och upprätthålla svensk konkurrenskraft, som möjliggör arbetskraftens reproduktion där improduktiva jobb slås ut och där alla som bidrar (direkt, indirekt, faktiskt och potentiellt) till värdeskapandet får en rättvis del av de värden som produceras.

Innovationer och teknikutveckling är centrala delar av marknadsökonomin funktionssätt. Lönebildningen är avgörande för att bidra till strukturomvandling och näringslivets förnyelse. De arbetsgivare som inte klarar av konkurrensen försöker i stället att sänka lönerna eller använda sämre produktionsmedel. Dessa misslyckade arbetsgivare

skadar marknadsekonomin och näringslivets utveckling. I Sverige har det varit fackföreningsrörelsens uppgift att säkerställa att lönerna följer den genomsnittliga produktivitetstökningen i samhället. När teorier om att lönerna enbart bör sättas utifrån det enskilda företags bärkraft förs fram finns det anledning att oroa sig för framtiden. Lönerna driver ständigt på teknikutvecklingen och effektiviserar arbetsprocesserna. För låga löner riskerar dessutom att påverka den effektiva efterfrågan på varor och tjänster negativt eftersom löneandelen minskar. Detta är också bakgrunden till kollektivavtalens konkurrensneutralitetsfunktion. När lönekostnaderna är neutrala i konkurrensen kan kapitalisten lägga energi på teknikutvecklingen i stället. Man kan säga att kollektivavtalen har en nyckelfunktion i att upprätthålla och utveckla en välfungerande marknadsekonomi.

6.2.4 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 anställningsvillkoren till förhållandena i respektive bransch. Detta är en viktig funktion för kollektivavtalsmodellen som även bidrar till att säkerställa en fungerande lönebildning.

En välfungerande lönebildningsmodell måste även klara att hantera extraordinära händelser. En sådan förmåga visades upp i samband med den kris som uppstod våren 2009. I finanskrisens fotspår föll exportmarknaderna för privata kapitalvaror dramatiskt. Inom exportindustrin uppstod mycket snabbt en överkapacitet och lönsamheten sjönk hastigt. Företagen var tvungna att snabbt minska sina kostnader.

Resultaten av de förhandlingar som inleddes mellan IF Metall och Teknikföretagen blev ett så kallat krisavtal. Överenskommelsen fick inledningsvis utstå mycket kritik, i synnerhet från de fackliga leden. Krisavtalet beskrevs som ett avtal om lönesänkningar, vilket var felaktigt. Priset på arbetet upprätthölls men för de löntagare som omfattades av krisavtalen uppstod inkomstsänkningar. I avsaknad av ett statligt permitteringssystem löste krisavtalen ett akut problem med överbemannning utan att sänka priset på arbete per enhet. I själva verket rörde det sig om en lönebildningsmodell som i avsaknad av permitteringssystem

och med en undermålig arbetslöshetsförsäkring kunde uppvisa god förmåga till anpasslighet till extraordinära omständigheter.

6.3 Lönebildningens samspel med politiska och institutionella förhållanden

Lönebildningens alla processer äger 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 av svensk arbetsmarknad är felaktig och allt för förenklad. Lagstiftningen på svensk arbetsmarknad syftar till att ge parterna stor frihet att utveckla och förändra kollektivavtalens bestämmelser och med ansvar tillämpa avtalen. Lagstiftningen är inte neutral, utan den syftar till att balansera maktförhållandena mellan parterna och möjliggöra för parterna att gemensamt ta ansvar för utvecklingen på arbetsmarknaden. Självregleringen ska vidmakthållas.

Kollektivavtalsmodellen förutsätter att både fack- och arbetsgivarorganisationer är välorganiserade och jämnstarka. Kollektivavtalen måste ha en hög täckningsgrad. Detta utgör grunden för att parterna kan ta ett stort ansvar för att skapa regler på arbetsmarknaden. För att autonomi ska kunna vidmakthållas förutsätts att arbetsmarknadens parter tar ansvar för att reglera hela arbetsmarknaden. Autonomi förutsätter att staten i samspelet med både fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer erbjuder goda möjligheter att organisera medlemmar och utveckla kollektivavtalen.

På arbetsmarknaden är det en grundläggande uppgift för staten att skapa långsiktigt stabila förhållanden. Statens viktigaste instrument för att åstadkomma detta är finans- och penningpolitiken. Penningpolitiken har delegerats till en självständig riksbank medan finanspolitiken fortsatt beslutas av Sveriges riksdag. Staten har en viktig roll i att stabilisera förhållandena på svensk arbetsmarknad genom att förhindra underbudskonkurrens, det vill säga press nedåt på lönerna. Likaså har staten en uppgift i att bidra till att förhindra överbudskonkurrens, det vill säga press uppåt på lönerna, vilket medför inflation. Staten har således en mycket viktig funktion i att ge stabila förutsättningar för lönebildningen, vilket i sin tur indirekt bidrar till de fackliga lönepolitiska målen om ett mer rättvist, jämlikt och jämställt samhälle.

Samspelet mellan arbetsmarknadsparterna och staten är omfattande och långtgående. Instabilitet på arbetsmarknaden samt överskott och underskott på arbetskraft hanteras genom arbetslöshetsförsäkringen, arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken.

Lönebildningens fördelningsdimension (innefattande till exempel jämlikhet och jämställdhet) har historiskt sett uteslutande varit en fråga för parterna. Statens roll i detta sammanhang är att bistå med andra fördelningspolitiska lösningar (skatte- och välfärdspolitik). Medlingsinstitutet har ingen roll i den fördelningspolitiska dimensionen, men samtidigt har dess tolkning av uppdraget försvårat LO-förbundens fördelningsambitioner. De flesta aktörerna på arbetsmarknaden anser att ansvaret för fördelningsnormeringen ska vara parternas. Parternas svårighet att åstadkomma önskvärda relativlöneförändringar under senare år har dock lett till ett ökande politiskt engagemang i lönebildningens fördelningsdimension.

6.3.1 Central eller lokal lönebildning

En stark normbildning inom lönebildningen är nödvändig för en långsiktig stabil utveckling av den svenska ekonomin. De enskilt viktigaste instrumenten för normbildningen och en fungerande lönekostnadsutveckling är de centrala kollektivavtalen. De sifferlösa avtalen utan löneregleringar är ett långsiktigt hot mot möjligheterna att genomföra LO-förbundens lönepolitik. Den normupplösning som påbörjats sedan 1990-talskrisen är allvarlig. Respekten för de centrala löneavtalen minskar. Lönerna sätts allt mer i lokala förhandlingar utanför de centrala uppgörelserna. Detta bidrar även till minskat fackligt inflytande.

De centrala kollektivavtalens första funktion är att förhindra konkurrens mellan olika grupper och personer på arbetsmarknaden genom att säkerställa två saker – dels varje löntagares lön och därmed förhindra så kallade frivilliga överenskommelser om försämringar av lön och anställningsvillkor, dels en viss lönestruktur inom branschen. Konkurrensneutralitet är en mycket viktig funktion för riksavtalen.

De centrala kollektivavtalens andra funktion är att tillhandahålla ett regelverk för att undvika konflikter i varje enskild fråga. Kollektivavtalen bidrar till att höja effektiviteten genom att de skapar ett regelverk med legitimitet på arbetsplatsen. Detta kan benämnas som de centrala kollektivavtalens effektivitets och rättvisedimension.

Det är angeläget att kollektivavtalen har en starkt lönekostnadsnormerande funktion. Vad som behövs är starka organisationer på arbetsmarknaden som är beredda att ta ansvar för avtalsförhandlingar och ingångna avtal på ett sätt som gör att avtalen blir normgivande både för lönebildningen och för övriga anställningsvillkor i företagen. Detta kan åstadkommas genom ett samlat och enigt uppträdande från löntagarnas sida.

6.3.2 Faktorer som påverkar förutsättningarna för lönebildningen

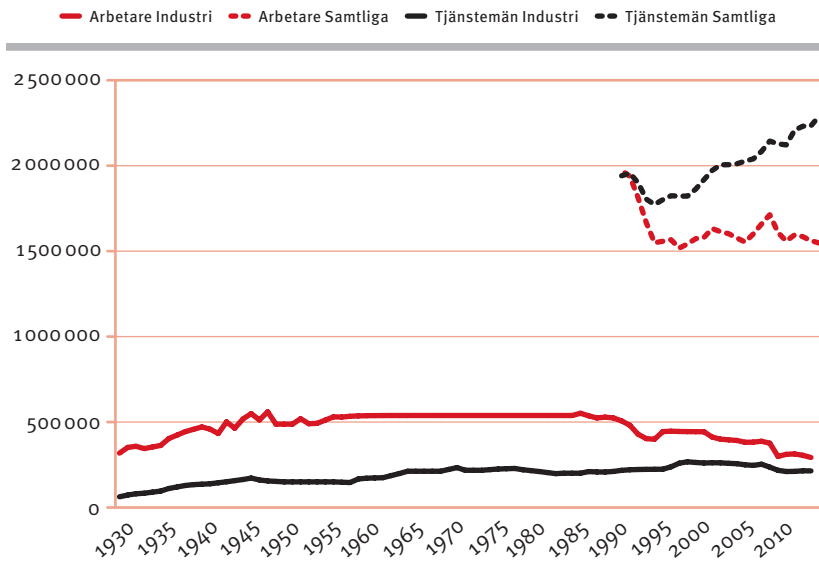
Svensk arbetsmarknad är i ständig omvandling. Gamla jobb försvinner och ersätts med nya. Omvandlingen medför att arbetsmarknaden förändras. Dessa förändringar har betydelse för lönebildningens funktionsätt och utformning. På lång sikt har utvecklingen även konsekvenser för kartellsammanslutningarna på svensk arbetsmarknad.

Det traditionella sättet att dela upp löntagargrupperna på svensk arbetsmarknad är en uppdelning i arbetare och tjänstemän. Uppdelningen har historiskt byggt på att arbetarna utför arbetet och tjänstemännen leder, planerar och fördelar arbetet på arbetsgivarens uppdrag. Det brukar sägas att arbetarna har kollektiv förhandlingsstyrka medan tjänstemännen har individuell förhandlingsstyrka. Arbetargrupperna organiseras av förbund inom LO och tjänstemannagrupperna av förbund inom TCO och Saco.

Gränserna mellan arbetare och tjänstemän är många gånger diffusa. Betydande grupper som organiseras av tjänstemannafacken har arbetsuppgifter vars ställning i produktionen gör att de borde betraktas som arbetare. I det här avsnittet beskrivs förändringarna på några områden av betydelse för lönebildningen genom diagram. Utgångspunkten är en indelning mellan arbetare och tjänstemän. Avsnittet innehåller ingen analys av vad förändringarna kan innebära för lönebildningen på svensk arbetsmarknad.

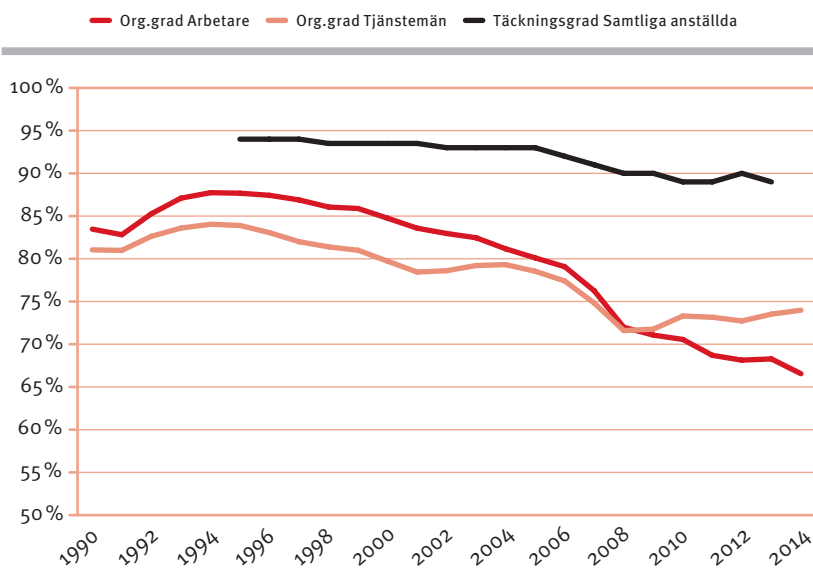
Av diagram 6.1 framgår att andelen tjänstemännen blir allt större. Sedan slutet av 1980-talet har andelen arbetare minskat med nästan 25 procent samtidigt som andelen tjänstemännen har vuxit med nästan 20 procent. Inom industrin har andelen arbetare nästan halverats under samma tidsperiod.

Diagram 6.1 Antal arbetare och tjänstemän, samtliga och industri 1929–2014



Källa: Mats Larsson och AKU.

Diagram 6.2 Organisationsgrad arbetare, tjänstemän samt täckningsgrad samtliga 1990–2014

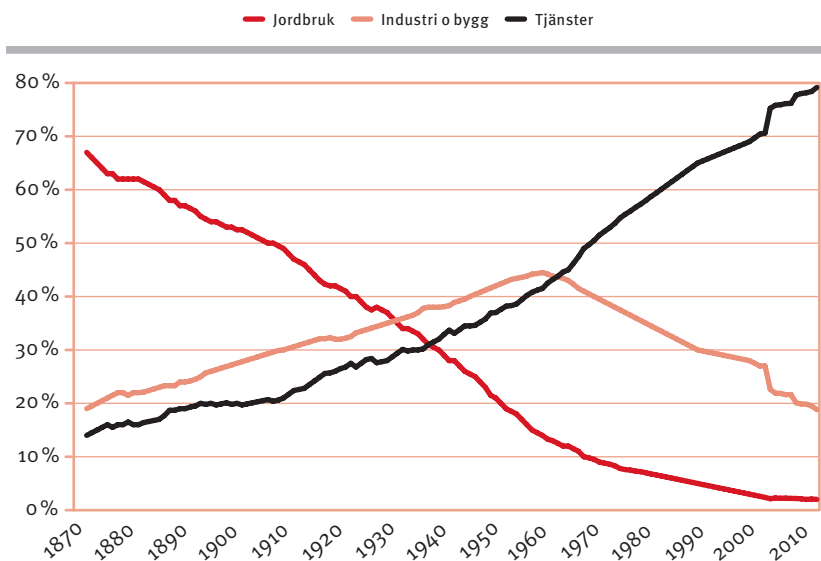


Källa: Anders Kjellberg, Lunds universitet och AKU.

Av diagram 6.2 framgår att organisationsgraden för både arbetare och tjänstemän minskat sedan mitten av 1990-talet. Särskilt markant blev fallet i organisationsgraden 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.

När de första fackföreningarna växte fram runt 1870-talet sysselsattes 7 av 10 i Sverige inom jordbruket medan 2 av 10 arbetade inom

Diagram 6.3 Sysselsättningen efter sektor 1872–2014

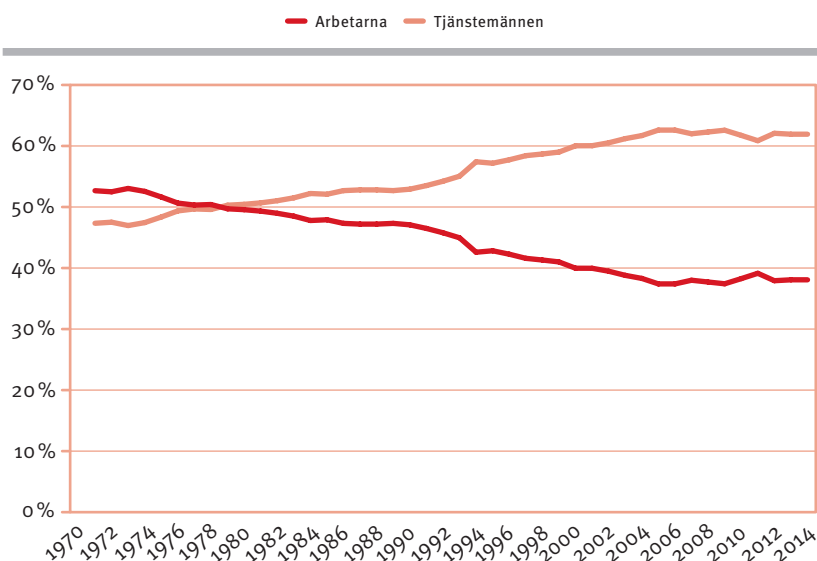


Källa: Mats Larsson, *Hundra år av ojämlikhet*.

industri- och byggnadsverksamhet. Andelen sysselsatta utifrån sektor har radikalt förändrats. I dag är sysselsatta i jordbruket endast 2 procent, medan nästan 80 procent av de sysselsatta finns i tjänstesektorn.

Industrin sysselsätter nästan en lika stor andel i dag som 1872 – knappt 20 procent. Men åren däremellan har andelen sysselsatta inom industrin varit betydligt högre – som mest 43 procent i början av 1960-talet. Efter 1960 vände dock andelen sysselsatta inom industrin tvärt neråt. Den tvära vändningen förklaras främst av att den offentliga sektorn började byggdes ut.

Diagram 6.4 Löneandelar av total löneandel 1970–2014



Källa: Mats Morin.

Diagram 6.4 visar hur stor andel av lönesumman som tillfaller arbetare respektive tjänstemän. I takt med att tjänstemännen blir fler samtidigt som arbetarna blir färre förändras även storleken på den lönesumma som kontrolleras av LO- respektive tjänstemannafack. Hur stor andel av lönesumman som kontrolleras har betydelse för kartellbildningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att andelen sysselsatta som organiseras av tjänstemannafack växer medan organisationsgraden bland arbetarna minskar och att andelen sysselsatta i tjänstesektorn ökar medan andelen sysselsatta inom industrin minskar. Kollektivavtalens täckningsgrad är i det närmaste oförändrad. Arbetarnas andel av lönekostnadssumman har minskat till 38 procent. Vad detta kan innebära för lönebildningen på längre sikt återkommer vi till i kapitel 7.

6.4 Lönebildningens institutioner

Det brukar sägas att om man verkligen vill åstadkomma förändring ska man förändra hur besluten fattas. Genom beslutsordningar formuleras även utfallet. Den regim som har växt fram, med bland annat industriavtalet och Medlingsinstitutets tillkomst i slutet av 1990-talet, har haft stor betydelse för lönebildningen. Nedan följer en kortfattad beskrivning av den nuvarande institutionella ordningen för lönebildningen på svensk arbetsmarknad.

Den nya ordningen har förändrat maktbalansen mellan lönebildningens aktörer. Lönebildningsregimen har fyra stabiliserande faktorer: LO-samordningen, industriavtalet, Medlingsinstitutet och Svenskt Näringslivs samordning.

Den första stabiliserande faktorn är *LO-samordningen*. Samordningen mellan LOs förbund har sedan 1990-talets Lisaprojekt haft ambitionen att verka för en stabil lönebildning och lönenormering. Begreppet lönenormering innehåller såväl lönekostnads-, fördelnings- och lägstalönsnormering, det vill säga avtalsrörelsens tre viktigaste förlopp. Inom ramen för LO-samordningen har det samhällsekonomiska lönekostnadsutrymmet räknats fram. Med utgångspunkt från detta utrymme har avtalskrav innehållande såväl kronor som procent, samt i vissa fall särskilda potter samt lägstalönskrav tagits fram av avtalsråd och beslutats av LOs styrelse. I LO-samordningen ingår också gemensamma beslut om lönekostnadsnormeringen. Därefter har andra förbund inom LO-samordningen ofta haft ansvar för att verka för en fördelningsnormering, inte minst för att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män.

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 den samlade lönenormeringen i Sverige, med inflytande på såväl lönekostnadsnormering, fördelningsnormering som lägstalönsnormering.

LO-samordningens fördelningsnormering syftar dels till att säkerställa att lågavlönade samt grupper utan löneglidning kan kompenseras, dels till att åstadkomma önskvärda relativlöneförändringar. LO-samordningen syftar också till att normera ett utfall som garanterar en rimlig fördelning mellan arbetare och tjänstemän. Eller för att tala klarspråk – LO vill åstadkomma jämställda och jämlika löner.

Inte sällan uppstår spänningar med den lönekostnadsnorm som etablerats inom ramen för industriavtalet, ofta uttryckt i procent, och LOs fördelningsnormering som i allmänhet innehåller krontalshöjningar. I regel ställer sig Medlingsinstitutet endast bakom procentnormen, vilket skapar en konflikt med LOs fördelningsnormering. Det finns således inbyggda spänningar mellan lönebildningen olika stabiliserande faktorer.

Lönebildningens andra stabiliserande faktor är *industriavtalet*. Efter industriavtalets tillkomst 1997 har det vuxit fram ett informellt samförstånd på svensk arbetsmarknad där lönekostnadsökningarna inom industrin ska normera avtalen även inom andra branscher. På den fackliga sidan respektive arbetsgivarsidan finns samordning som samspelar med industrins normerande avtal.

Industriavtalet syftar till att säkerställa en stabil lönebildning i Sverige. Utgångspunkten är lönebildningens konsekvenser för inflation, sysselsättning och konkurrenskraft. I avtalet betonas att industrins utsatthet för internationell konkurrens innebär att arbetskraftskostnadsökningar långsiktigt måste stå i överensstämmelse med den internationella utvecklingen. Parterna inom industrin anser att ”en sund och bärkraftig lönebildning förutsätter att förbundsavtalen inom industrin, som är kärnan i den internationellt konkurrensutsatta sektorn, utgör kostnadsnorm och vägledning för arbetskraftskostnader på svensk arbetsmarknad.”¹²⁷

Industriavtalet vilar på en ömsesidig förpliktelse mellan industrifacken och arbetsgivarorganisationerna. Bland annat framgår det av avtalet att: ”parterna inom industrin åtar sig, var och en och gemensamt, att verka för att ’kostnadsmärket’ [*det vill säga lönekostnadsnormeringen*] inom industrin är den norm inom vilken övriga parter på arbetsmarknaden ska hålla sig.”

Den tredje stabiliserade faktorn i lönebildningen är *Medlingsinstitutet*. Myndigheten beskriver sitt uppdrag på följande sätt:

”En väl fungerande lönebildning innebär att den internationellt konkurrensutsatta sektorn är normerande, vilket betyder att löneökningstakten inom industrin ska vara en norm för den övriga arbetsmarknaden och

127 Se Industriavtalet, industrins samarbetsavtal och förhandlingsavtal.

*att löneökningstakten anpassas till våra viktigaste konkurrentländer. Detta ska kunna förenas med de förhandlingsformer som parterna själva väljer, det vill säga såväl avtal på förbunds nivå som decentraliserad och individuell lönebildning.*¹²⁸

Myndighetens huvudsakliga uppdrag enligt instruktionerna är att värna arbetsfreden, genom att verka för "att nya avtal sluts innan föregående avtalsperiod löper ut" samt verka för "att tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden 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 hävdar att en sådan tolkning av uppdraget riskerar att undergräva parternas ställning och försvåra LOs ambition att i varje avtalsrörelse åstadkomma en något mer rättvis och jämställd lönestruktur. LO har också framfört kritik mot att Medlingsinstitutet i sina löneanalyser i stor utsträckning ignorerar värdediskrimineringen mellan kvinnligt och manligt dominerade sektorer på arbetsmarknaden.

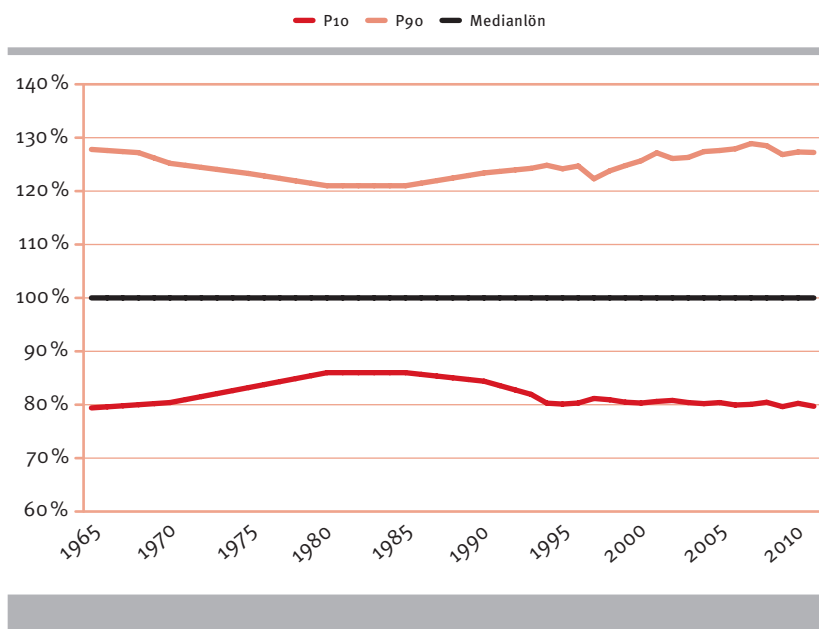
Slutligen har vi den fjärde stabiliserande faktorn för svensk lönebildning – *Svenskt Näringslivs samordning* för arbetsgivare inom den privata sektorn. Den speglar i stor utsträckning LO-samordningen och har i regel en starkt disciplinerande effekt på arbetsgivarorganisationerna inom Svenskt Näringsliv. 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.

Trots att den lönebildningsregim som skapades under 1990-talet byggs på branschvisa förbundsförhandlingar har de fyra stabiliserande institutionerna skapat en maktstruktur som sätter strikta ramar för de enskilda förbundsförhandlingarna. Makten över lönebildningen har centraliseras kring de stabiliserande institutionerna sedan regimen fick fastare form kring millenniumskiftet.

Under de senaste 20 åren har lönebildningen i huvudsak fungerat

128 Se Medlingsinstitutets hemsida: <http://www.mi.se/om-oss/>

Diagram 6.5 Lönespridning inom arbetarkollektivet 1965–2006, arbetare privat sektor Procent av medianlön



Källa: Mats Larsson, beräkningar till kongressrapporten.

bra. Inflationen har varit låg och reallönerna har ökat på svensk arbetsmarknad sedan 1990-talets mitt. Lönekostnadsutvecklingen tycks inte underminerat eller försvagat Sveriges internationella konkurrenskraft. På det stora hela tycks lönebildningsregimen vara stabil.

Den ledande idén bakom 1990-talets omläggning av lönebildningen var att finans- och penningpolitiken inte långsiktigt förmår sänka arbetslösheten utan att det är lönebildningen som är avgörande härvidlag, men trots välfungerande och påtagligt återhållsam lönebildning, och en inflationstakt som Riksbanken hållit en bra bit under 2 procent, har det löftet inte infriats. Arbetslösheten har fortlöpande legat på nivåer som under den svenska modellens höjdpunkt skulle ha betraktats som massarbetslöshet. I stället har inkomst- och förmögenhetsklyftorna ökat. Löneandelen ligger lägre än tidigare och vinstandelen högre. Den högre vinstandelen har inte resulterat i höjda investeringar. Den söker i

stället legitimitet genom att hänvisa till en global kapitalmarknads avkastningskrav, där ett kortsiktigt finanskapital driver upp nivåerna och ställer krav som ganska få reala investeringar förmår uppfylla.

Den nya lönepolitiska ordningen har kritiserats för att den har svårt att åstadkomma en rimlig fördelning av produktionsresultatet. Löneskillnaderna har tenderat att öka. Ofta har de normerande ökningarna endast uttryckts i procent. Generella likvärdiga procentuella påslag leder inte till oförändrade löneskillnader. I stället medför de likvärdiga procentuella påslagen till att de grupper som har löneglidning drar ifrån. Det leder typiskt sett till högre genomsnittliga löneökningar för tjänstemän än för arbetare. Inom arbetarkollektivet skapar löneglidningen i de allra flesta fall en bättre löneutveckling för breda manligt dominerade avtalsområden än för de stora kvinnodominerade avtalsområdena.

Under de senaste avtalsrörelserna har LO-förbunden gemensamma krav innehållit satsningar på lågavlönade och kvinnodominerade grupper genom krontalspåslag på såväl utgående lön som lägсталöner och ibland särskilda lönepotter. Dessa satsningar, gemensamt beslutade inom LO inom ramen för det samhällsekonomiska utrymmet i syfte att etablera en fungerande fördelningsnormering, har inte i tillräcklig grad accepterats 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 lägсталönshöjningar enligt de principer de gemensamma kraven stipulerat, för att uppnå högre krontalspåslag på utgående lön.

Om man bortser från åren 2007–2009 har LO-förbundens ambitioner att varaktigt ändra relativlöneförhållanden genom samordnade sifferfasta krav i förhandlingar haft svårt att lyckas. Bland tjänstemannafacken har samtidigt andra strategier för att uppnå samma sak blivit allt mer allmänt förekommande. Många förbund använder så kallade sifferlösa avtal för att uppnå relativlöneförbättringar utanför kostnadsnormeringen. Framst lärarförbunden har dessutom aktivt verkat för att staten ska intervensera i lönebildningens fördelningsdimension för att uppnå relativlöneförbättringar.

Såväl de sifferlösa avtalen som ett ökat statligt engagemang i lönebildningens fördelningsdimension utgör allvarliga hot mot den rådande

lönepolitiska regimen. De riskerar att dels leda till en flykt från gemensamt ansvarstagande, dels underminera kostnadskontrollen i lönebildningen.

6.4.1 Framväxten av den solidariska lönepolitiken och samspelet med staten

Modellen för full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, som den utvecklades under 1950- och 1960-talen, hade två rotsystem. Det ena var renodlat fackligt. Det bottnade i behovet att bredda den fackliga solidariteten genom att samla löntagargrupper som annars drar åt olika håll och ser till ett snävare egenintresse i ett gemensamt, långsiktigt och solidariskt lönepolitiskt handlande. Det rotsystemet kan föras tillbaka till en motion från Svenska Metallindustriarbetareförbundet till 1936 års LO-kongress. Motionen tog sin utgångspunkt i en lång och djup facklig erfarenhet att splittring försvagar. Metall krävde samlad klasskamp och efterlyste ett starkt och samordnat fackligt handlande, främst för att stödja de lågavlönade grupperna. Bland annat skriver Metall följande i motionen:

Fackföreningsrörelsen måste också i solidaritetens namn och den inre sammanhållningens intresse så långt möjligt medverka till likartade levnadsbetingelser för olika arbetargrupper, vilket i vissa fall kan komma att kräva socialpolitiska åtgärder och en lönepolitik, som i första hand tager sikte på att hjälpa de i lönehänseende sämst ställda arbetarna.

Det föreslogs dels en utredning, dels stadgeändringar som skulle stärka LOs samordnande roll. Motionen bifölls och LOs femtonmannakommitté inledde sitt arbete. De stadgeförändringar som infördes vid LO-kongressen 1941 kom sedan att lägga grunden för den framtida utvecklingen av LOs samordnande funktioner.

Utgångspunkten för den inre fackliga processen var det fackliga löftet eller, om man så vill, det kollektiva handlandets dilemma. En enskild grupp kan vinna på att ta ut mer i löneökning än vad det tillgängliga utrymmet medger. Men om alla söker tillgodose den egna gruppen förlorar alla i längden. Solidaritet bygger på insikten om ett bredare ömsesidigt egenintresse. Insikten om att egen och andras långsiktiga egoism kan vara ett fundament för gemensamma intressen är inte given av natu-

ren. Det gemensamma handlandet har alltid varit svårt att etablera. Det kräver en stark institutionell uppbyggnad med system för gemensamma beslut i förhandlingar och konfliktlägen samt en ömsesidig förståelse för ömsesidiga intresse motsättningar. Och det förutsätter en samsyn på utrymmet för lönekostnadsökningar och fördelningsnormeringen. Så var det då och så är det än i dag – utmaningarna och svårigheterna för det gemensamma handlandet består.

Den svenska arbetsmarknaden hade redan på 1930-talet sina särdrag. Staten ingrep i många länder reglerande på arbetsmarknaden. I Sverige lämnades dessa frågor nästan helt åt parterna på arbetsmarknaden. På arbetsgivarsidan 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.¹²⁹ 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.

Det som brukar kallas den svenska modellen, vilket är ett vidare begrepp än det svenska kollektivavtalssystemet, växte dock inte fram på 1930-talet utan först under efterkrigstiden.

Modellens andra rotsystem utvecklades ur en strävan att lösa det dominerande samhällsekonomiska problemet under årtiondena efter andra världskriget – förhållandet mellan full sysselsättning och hög inflation. Att hålla inflationen under kontroll utan en återhållsamhet som hotade den fulla sysselsättningen var ett ständigt dilemma i hela den västliga industrivärlden vid den här tiden. Modellen sökte en svensk väg ur detta dilemma. Ur fackligt perspektiv handlade det om löneförhandlingarnas roll i samhällsekonomin, i kombination med en strävan att undvika statlig inkomspolitik.

För fackföreningsrörelsen syftar alltså den svenska modellen till att förena full sysselsättning med låg inflation – och att i den processen bevara en frihet för arbetsmarknadens parter att förhandla utan ingripanden från statsmakten. Modellen är på en gång ett intellektuellt och fackligt-organisatoriskt svar på efterkrigstidens strävan att tillgodose tre svärförenliga mål: full sysselsättning, låg inflation samt arbetsmark-

129 För ytterligare läsning om särskilt LO-samordningens framväxt se Rehnström & Sjunnebo (2015), underlagsrapport 16.

nadsparternas frihet och ansvar. Svaret har i efterhand kommit att kallas Rehn–Meidner-modellen efter de båda LO-ekonomerna som främst stod för de nedskrivna tankarna, men den växte fram i ett samspel mellan praktiskt handlande och teoretisk reflektion; det fanns ingen färdig planritning. När Gösta Rehn blickar tillbaka på modellens framväxt talar han om ”det praktiska lirkandets metod”.¹³⁰

Inom ramen för kongressrapportens lönebildningskapitel kan Rehn–Meidner-modellen sägas innefatta tre moment med olika rollfördelning och ansvar mellan regeringen och arbetsmarknadens parter.

Det första är ett krav att *regeringen ska föra en återhållsam finans- och penningpolitik* som inte skapar ett ohanterligt inflationstryck. De fackliga organisationerna ska inte ges ansvaret att 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 och därmed omöjliggöra en solidarisk lönepolitik. Detta är en ståndpunkt som LO gång på gång hävdade under de årtionden när modellen utvecklades, inte minst i förhållande till det socialdemokratiska partiet. Med tiden utvecklades Rehns och Meidners syn på en återhållsam finans- och penningpolitik och man menade att politiken kan vara mer expansiv i lågkonjunktur.

Det andra huvudmomentet, de fackliga organisationernas uppgift, är att *lönerna ska följa den genomsnittliga produktivitetsökningen i samhället*, inte det enskilda företags eller branschens bärkraft. 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. Inbäddat i detta ligger en positiv syn på ny teknik och strukturell omvandling i avsikt att främja framtidens jobb och löner.

Det tredje huvudmomentet är *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

¹³⁰ Se LO (1980).

arbetsmarknaden, även för dem som inte i dagsläget riskerar arbetslöshet. En sådan rörlighet gör att omställningens bördor så långt möjligt läggs på de starkares axlar. Full sysselsättning utgör en förutsättning för den aktiva arbetsmarknadspolitikens verkningsförmåga; det måste finnas nya jobb att söka och flytta till. Genom att en stram finanspolitik kombineras med selektivt stöd och aktiv arbetsmarknadspolitik kan den fulla sysselsättningen upprätthållas utan alltför hög inflation.

Rapporten *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen* till 1951 års LO-kongress är Rehn–Meidner-modellens grunddokument. LO avvisade där den brittiska Beveridgerapportens linje att regeringen ska föra en expansiv finanspolitik och fackets ska bära ansvaret för att hålla nere inflationen. LO avvisade likaså planhushållningsbetonade idéer om pris- och lönekontroll. I stället förordades stram finanspolitik, en samordnad lönepolitik byggd på principen ”lika lön för lika arbete” och en aktiv arbetsmarknadspolitik. Programmet är unikt genom sin integration mellan facklig lönepolitik, statlig finans- och penningpolitik och en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Den solidariska lönepolitiken är mycket mer än en stomme i en ekonomisk-politisk samhällsmodell. Det är en idé om rättvisa som bärs upp av två principer. Den första principen är en grundläggande strävan mot jämlika löner. Med utgångspunkt från människors lika värde och lika rätt ska löneskillnaderna på arbetsmarknaden hållas mycket begränsade. Den andra principen är lika lön för lika arbete, vilket innebär att lönen kan variera när arbetet är olika. Vilken av den solidariska lönepolitikens rättviseidéer som betonas börjar fram och tillbaka över tid.¹³¹

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.

131 För ytterligare läsning om rättvisa och löner se Grenholm (2015), underlagsrapport 23.

6.4.2 Utmaningar

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

- En välfungerande lönebildning är mycket viktig 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 för självregleringen på svensk arbetsmarknad. 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.

6.5 LOs styrelse föreslår

EU-samarbetet och globaliseringen är en utmaning för självregleringen och den svenska kollektivavtalsmodellen. LOs styrelse föreslår därför att arbetet med försvara grundläggande fackliga rättigheter internationellt fortsätter.

LOs styrelse föreslår

att LO ska verka för att den fria förenings- och förhandlingsrätten samt rätten att vidta stridsåtgärder, respekteras och främjas på global och europeisk nivå.

7. En moderniserad lönebildning för full sysselsättning

DE URSPRUNGLIGA TANKEKONSTRUKTIONER i rapporten till LO-kongressen 1951, vilken kom att lägga grunden för den svenska modellen, ser mer färdiga ut i efterhand än de var när det begav sig. Samspelet mellan den solidariska lönepolitiken och finans- och penningpolitiken utvecklades inte i slutna rum. Successivt och i samspel mellan fack och stat växte den specifika svenska politisk-ekonomiska modellen fram. Den förutsatte en stark och medveten fackföreningsrörelse. Förhoppningen är att rapporten till LO-kongressen 2016 på ett liknande sätt ska lägga grunden för att vidareutveckla samspelet mellan fackföreningsrörelsens lönepolitik, statlig finans- och penningpolitik samt den aktiva arbetsmarknadspolitik. Nu, som då, krävs en aktiv och stark fackföreningsrörelse med självförtroende.

För LO och LO-förbunden väntar även i framtiden mycket praktiskt lirkande. För att skapa full sysselsättning krävs att LO och förbunden gemensamt kan ta ansvar för en stabil lönebildning. I det här kapitlet diskuteras några av de aktuella frågor i samhällsdebatten som berör lönebildning, där arbetsgivare och nyliberaler hävdar i regel att sysselsättningen ska uppkomma genom sänkta löner. I kapitlet diskuteras även fördelningsnormeringens problem.

Avslutningsvis i kapitlet presenteras LO-styrelsens förslag till inriktning vad gäller hur den solidariska lönepolitiken ska moderniseras i enlighet med det beslut som fattades på LO-kongressen 2012. Åtgärderna handlar om att stå fast vid grunderna för den solidariska lönepolitiken, vidta preventiva åtgärder för att göra dagens lönebildning mer inflationsrobust och stärka lönebildningens fördelningsnormering.

7.1 Lönebildning, löneåterhållsamhet och full sysselsättning

För dem med överdrivna förväntningar på marknadens självreglerande kraft löser man enklast sysselsättningsfrågan med prismetanismen. Inte sällan kan man höra tanken på att låga löneökningar ska ge fler jobb. Utgångspunkten är föreställningen om hur prisbildningen på en

marknad fungerar: Sjunger priset på arbete så är det fler som vill köpa arbetskraft. Men hur förhåller det sig i verkligheten?

Inför varje avtalsrörelse är det vanligt att arbetsgivare och även Konjunkturinstitutet rekommenderar låga löneökningar för att stimulera sysselsättningen. Med detta avses att löneökningarna bör ligga i underkant av det samhällsekonomiska löneutrymmet och att Riksbanken då sänker räntan. Men kan verkligen lönebildningen åstadkomma löneökningar i underkant av löneutrymmet? Skulle det lyckas, kvarstår frågan: Skulle Riksbanken sänka räntan så att löneåterhållsamheten bidrar till ökad sysselsättning? Svaret på båda frågorna är nej. Det innebär dock inte att man i teorin, om man tänker bort verkligheten på svensk arbetsmarknad, kan komma till andra slutsatser. Låt oss titta närmare på de teoretiska och praktiska förutsättningarna för sänkta löner.¹³²

En teori för att nå högre sysselsättning genom löneåterhållsamhet förutsätter att det endast finns en stor fackförening som löneförhandlar för hela arbetsmarknaden. Så är det inte på svensk arbetsmarknad i dag.

Lönebildningen på den svenska arbetsmarknaden sker på två nivåer. På förbunds nivå tecknas först centrala avtal och därefter sker lokal lönebildning på företagsnivå. En stor del av arbetsmarknaden saknar dock lokal lönebildning. Förenklat kan man säga att LO-förbundens lokala lönebildning är av begränsad betydelse, medan tjänstemännens lokala lönebildning är omfattande, och de centrala avtalen är i dag möjliga att samordna men inte den lokala lönebildningen. En teori med två fackföreningar som löneförhandlar ger en bättre beskrivning av hur svensk arbetsmarknad fungerar. Den ena fackföreningens medlemmar antas få lönen fastställd endast i centrala förhandlingar medan den andras medlemmar även antas få lönepåslag i en efterföljande lokal lönebildning.

Om fackföreningen med endast centrala avtal lägger sig i underkant av löneutrymmet så blir det mycket fördelaktigt för den andra fackföreningen att i sin lokala lönebildning se till att löneutfallet hamnar i överkant av löneutrymmet. De lokala löneprocesserna kan inte kontrolleras. Hela löneutrymmet tas då ut och sammantaget har lönerna inte sänkts. Inget utrymme för expansion har skapats och den totala sysselsättningen har inte ökat. Det har inte uppstått någon så kallad

132 Det här avsnittet bygger Morin (2015), underlagsrapport 17. Rapporten ger en omfattande bakgrund till frågan om kopplingen mellan löner och sysselsättning.

skaleffekt på sysselsättningen.¹³³ På kort sikt uteblir sålunda hela den förväntade sysselsättningseffekten för den fackförening som ligger i underkant av löneutrymmet.

På längre sikt kommer sysselsättningen att öka för den gruppen genom att relativlönen gentemot den andra fackföreningen har sänkts. Men priset för denna så kallade substitutionseffekt på sysselsättningen i form av förlorad reallön kommer att bli högt.¹³⁴ För den fackförening som ligger i överkant av löneutrymmet kostar reallöneökningen på kort sikt ingenting i pris av förlorad sysselsättning. På längre sikt blir sysselsättningspriset lågt.

Den ekonomiska statistiken visar att de grupper som har lokal lönebildning oftast har låg arbetslöshetsrisk. När risken för arbetslöshet är låg och sysselsättningspriset för reallöneökning är lågt är sannolikheten stor att den fackförening som förhandlar lokalt får ut höga lönepåslag i den lokala lönebildningen eftersom de centrala avtalen ligger lågt.

Förutsättningen för att lägre löner skulle ge högre sysselsättning är alltså att båda fackföreningarna skulle ligga i underkant av löneutrymmet. Det teoretiska resultatet skulle då bli detsamma som om det enbart fanns en stor fackförening, det vill säga en utbudskartell på arbete.

Låt oss tala klarspråk: Det är LO-grupperna som har störst arbetslöshetsrisk. Arbetarnas löner bestäms nästan uteslutande i centrala förhandlingar; 90 procent av arbetarnas löner sätts i centrala avtal. Tjänstemännen får ofta lönepåslag i de lokala förhandlingarna medan endast två tredjedelar bestäms i centrala avtal. Tjänstemännen kan därför förväntas få ut märkbara lönepåslag i den lokala lönebildningen till skillnad från arbetarna. Arbetarna kan därför liknas med den fackförening som i teorin antas få lönen bestämd endast i centrala förhandlingar och tjänstemännen liknas med den fackförening som även antas ha lokal lönebildning.

Om det nu skulle lyckas att sänka lönen kvarstår frågan om den andra

¹³³ Med skaleffekt på sysselsättningen menas att produktionsvolymen har ökat, vilket i sin tur innebär att den totala sysselsättningen ökar.

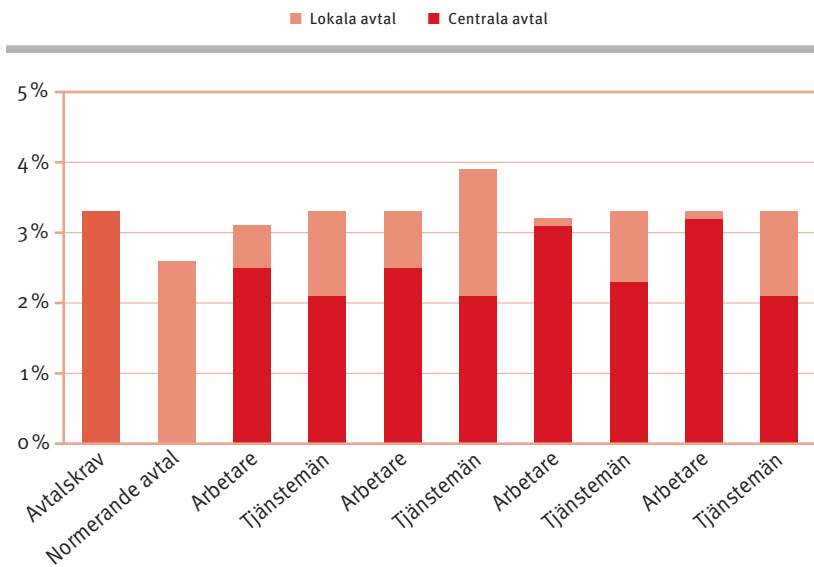
¹³⁴ Med substitutionseffekt på sysselsättningen menas att arbetarnas och tjänstemännens relativa sysselsättning har ändrats utan att produktionsvolymen har förändrats. Detta kan ske om arbetarnas löner ökar mindre än tjänstemännens. Då kommer företagen att på längre sikt ändra produktionsprocessen så att fler arbetare och färre tjänstemän behövs givet en viss produktionsvolym.

förutsättningen är uppfylld, nämligen att Riksbanken skulle stimulera ekonomin så mycket med räntan att inflationen hamnar på 2 procent. Lägre löner medför lägre konsumtion och lägre allmän efterfrågan som måste uppvägas av att Riksbanken sänker räntan och därigenom stimulerar allmän efterfrågan. Skulle inte Riksbanken sänka räntan tillräckligt mycket kommer lägre löner att på kort sikt medföra lägre sysselsättning i stället för högre. Inflationen har under många år legat under inflationsmålet 2 procent, vilket tyder på att det är en vanskelig strategi att hålla tillbaka löneökningarna och hoppas på att Riksbanken sänker räntan. I en lågkonjunktur skulle därför löneåterhållsamheten enbart få till effekt att konjunkturläget försämrats ytterligare eftersom den samlade efterfrågan skulle minska. Inte heller den andra förutsättningen kan därför anses vara uppfylld.

Låt oss titta närmare på verklighetens förhållanden. En genomgång av de olika avtalsperioderna från 1998 och framåt tyder på att hela löneutrymmet totalt sett tas ut i de centrala förhandlingarna och den lokala lönebildningen under en eller två avtalsperioder. Är de centrala avtalen låga kommer de lokala lönepåslagen att bli höga. Ju mer löneutrymme som lämnas kvar till lokal lönebildning, desto högre löneökningar för dem som har en stark ställning på arbetsmarknaden. Arbetarna får oftast högre centrala avtal och tjänstemännen oftast högre lokala lönepåslag. Sammantaget brukar dock de båda gruppernas löner öka i liknande takt, men det finns undantag.

Inför avtalsperioden 1998 tecknades låga centrala avtal för att få upp vinstläget och därmed främja sysselsättningsutvecklingen. Detta resulterade i att de lokala lönepåslagen blev ovanligt höga och framför allt tillföll tjänstemännen. Under avtalsperioden 1998, som var för tre år, höjdes avgiften till tjänstemännens individuella tjänstepension (ITP-avgiften) kraftigt. Detta höjde lönekostnaderna med 1 procent i årsgenomsnitt. Trots detta fanns det löneutrymme kvar som i den lokala lönebildningen kunde höja tjänstemännens löner med i genomsnitt 2 procent per år. Tjänstemännens lönekostnader ökade med 5 procent per år och de utgående lönerna med 4 procent. Arbetarnas utgående löner ökade endast 3 procent per år. Arbetarna fick lägre löneökningar än tjänstemännen inom alla de tre huvudsektorerna industrin, privata tjänster och kommunsektorn.

Diagram 7.1 Avtalsrörelserna 1998–2013, genomsnitt för de 7 avtalsperioderna, procent



Källa: Mats Morin, underlagsrapport 17

Vinsterna blev inte högre än normalt. Detta märks på att vinstläget (kapitalavkastning – räntan) låg på 8 procent avtalsperioden 1998, vilket är samma som det genomsnittliga vinstläget under hela perioden 1998–2013. Detta tyder på att lönerna inte hamnade i underkant av löneutrymmet. Trots att de centrala avtalen syftade till att ge löner i underkant av löneutrymmet verkar de höga lokala lönepåslagen ha medfört att hela det samhällsekonomiska löneutrymmet togs ut. Resultatet av arbetarnas återhållsamma löneutveckling avtalsperioden 1998 kan därför anses magert. Sysselsättningseffekten blev sannolikt liten och reallöneförlusten stor.

Den treåriga avtalsperioden för 2007 var speciell. Det är den enda avtalsperiod sedan 1998 där arbetarnas löner i genomsnitt märkbart ökade mer än tjänstemännens. Detta berodde på två faktorer. För det första blev de centrala avtalen höga relativt löneutrymmet, när ekonomin 2008 drabbades av finanskrisen. För det andra ingick en ovanligt

stor jämställdhetspott i arbetarnas centrala avtal. Denna jämställdhetspott användes dock inte av industriarbetarna, vilket kan ha bidragit till att industriarbetarnas löner inte ökade mer än industritjänstemännens. Inom privata tjänster och kommunsektorn använde arbetarna jämställdhetspotten och arbetarnas löner ökade i dessa sektorer med i genomsnitt i procent mer per år än tjänstemännens. I sammanhanget ska även nämnas att 2007 års avtalsrörelse omfattande en pensionsuppgörelse.

Under de övriga avtalsperioderna (2001, 2004, 2010, 2012 och 2013) har arbetarnas och tjänstemännens löner ökat i ungefär samma takt, även om tjänstemännens löner ökade något mer 2004 och 2010. Sammantaget är dock bilden att de centrala avtalen har varit väl avvägda och att inget större utrymme för lokala lönepåslag har uppstått.

Det som dessutom bidragit till att lönerelationerna ungefär kunnat behållas de senaste avtalsperioder är avtal om jämställdhets- och låglönesatsningar som kunnat användas av arbetarna inom privata tjänster och kommunsektorn. Jämställdhets- och låglönesatsningen har kompenserat för att dessa grupper oftast inte har någon löneglidning.

Slutsatsen är att en låglönestrategi för högre sysselsättning som endast omfattar de centrala avtalen inte fungerar. Detta beror på att det inte går att hålla tillbaka löneutvecklingen lokalt. Låga centrala avtal skapar främst utrymme för höga lokala lönepåslag till de grupper på arbetsmarknaden som har marknadskrafterna i ryggen. De får ut det som är kvar av det samhällsekonomiska löneutrymmet. Genom att produktionens pris då inte sänks uppstår inga skaleffekter på sysselsättningen. De positiva substitutionseffekter som uppstår på sysselsättningen för vissa grupper kostar för mycket i förlorad reallön. För de grupper som hållit tillbaka lönerna ökar inte sysselsättningen på kort sikt. På längre sikt blir reallöneutvecklingen betydligt sämre än vad som var tänkt. Den sysselsättningseffekt som då uppstår kostar för mycket i förlorad reallön. De grupper som i stället får höga lokala lönepåslag får inte betala något sysselsättningspris för detta på kort sikt, och på längre sikt är sysselsättningspriset lågt.

7.1.1 Lågstralöner och full sysselsättning

Hur ska de nya jobben skapas? För arbetsgivarföreträdare och liberaler på högerkanten tycks svaret vara givet: Sänkta lågstralöner och lågkva-

lificerade jobb är framtiden. I det föregående avsnittet behandlades löneåterhållsamhet och sänkta lönekostnader i allmänhet. Här diskuteras frågan om lägstalönerna och den fulla sysselsättningen. Även i detta sammanhang är utgångspunkten en ganska enkel tanke om hur prisbildningen på en marknad fungerar: Sjunker priset på arbete så är det fler som vill köpa arbetskraft och jobben blir fler. Men verklighetens arbetsmarknad är avsevärt mycket mer komplicerad.

Ett tankespår hos arbetsgivarna utgår från det så kallade hästskitsyndromet.¹³⁵ Tesen är man ska mata hästen (de rika) med mycket havre så att sparvarna (de fattiga) sedan kan picka i näringen från den stora bajshögen. I synen på lön och arbete kan man få höra att de fattiga inte arbetar eftersom deras löner är för höga samtidigt som de rika inte arbetar eftersom deras löner är för låga. För att få fart på ekonomin måste de fattiga alltså få mindre – och de rika mer.

Med lägstalön avses den lön som arbetsgivaren minst måste betala för ett arbete. Arbetsgivarna använder flera olika begrepp för att beskriva lägstalönen. 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 ungdomslöner, det vill säga lägstalöner, sänks kommer ungdomsarbetslösheten snabbt att minska.

En av underlagsrapporterna till denna kongressrapport behandlar särskilt frågan om lägstalöner och full sysselsättning,¹³⁶ och den visar att det finns flera sätt att närma sig frågan om lägstalöner. I underlagsrapporten granskas forskningen på området. Slutsatsen utifrån betydelsen för sysselsättningen är att effekterna av en sänkning i praktiken är obefintliga. Trots decennier av forskning råder ingen konsensus kring att sänkta lägstalöner över huvud taget kan skapa ökad sysselsättning. Den som med stöd av forskning vill hävda att sänkta lägstalöner kan skapa jobb är alltså ute i ogjort väder.

135 Idén om att de rika ska sätta fart på hjulen så att det kommer hela samhället till godo var en populär högeridé redan på 1960-talet. Den amerikanske nationalekonomen John Kenneth Galbraith döpte argumentet till hästskitsyndromet.

136 Berge (2014), underlagsrapport 3.

Av underlagsrapporten framgå även att de svenska erfarenheterna av sänkta arbetsgivaravgifter för unga inte heller talar för att sänkt lägstalön är en framkomlig sysselsättningsstrategi. Den borgerliga regeringens åtgärder bygger på samma grundtanke som sänkt lägstalön men sysselsättningseffekten har varit begränsad, i synnerhet för de grupper som har minst jobbchanser i dag.

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, vilket vi återkommer till i kapitel 12 och 14. Dessutom behövs en ökad efterfrågan i ekonomin (se kapitel 9).

Lägstalönerna är inte begynnelse- eller ingångslöner. Vissa på arbetsmarknaden arbetar på lägstalönerna hela sitt arbetsliv. Sänkta lägstalöner är detsamma som lägre löner till LO-förbundens medlemmar. Lägstalönerna är golvet för alla anställdas löner inom ett avtalsområde. Sänkta lägstalöner innebär på sikt att den sammanlagda lönekostnaden för alla löntagare inom avtalsområdet blir lägre. De nyanställda kommer in på lägre löner än tidigare och drar ner den kollektiva lönenivån. Sänkta lägstalöner handlar ytterst om att arbetsgivaren vill sänka arbetskraftskostnader. Sänkta lägstalöner är således i praktiken samma sak som sänkta löner.

För LO handlar lägstalönerna inte bara om den kollektiva lönenivån. Det är också en fråga kopplad till vilka typer av arbeten som ska finnas på framtidens arbetsmarknad. Sänkta lägstalöner underminerar strukturomvandlingen och gynnar framväxten av lågproduktiva branscher. Lägstalönerna har också, som vi strax ska komma, till en nyckelroll för att upprätthålla en arbetsmarknad med begränsade löneskillnader och hindra framväxten av arbetande fattiga. Till syvende och sist handlar lägstalönerna om politik: Vilken typ av arbetsmarknad vill vi bygga för framtiden och vilka löneskillnader kan accepteras i ett gott samhälle?

7.2 Särskilt om lönebildningens fördelningsfunktion

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

- Den första dimensionen är fördelningen mellan löntagare och kapi-

- talägare. Detta är den för fackföreningsrörelsen klassiska frågan om relationen mellan arbete och kapital: Hur mycket av det som produceras tillfaller löntagarna?
- Den andra rättvisedimensionen är fördelningen mellan olika grupper av löntagare. På svensk arbetsmarknad handlar det om hur stor del av löneandelen som ska tillfalla arbetar- respektive tjänstemanakollektiven.
 - Den tredje rättvisedimensionen utspelar sig inom arbetarkollektivet: Hur fördelas löneandelen 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 handlar om fördelningen mellan olika individer inom ett kollektiv.

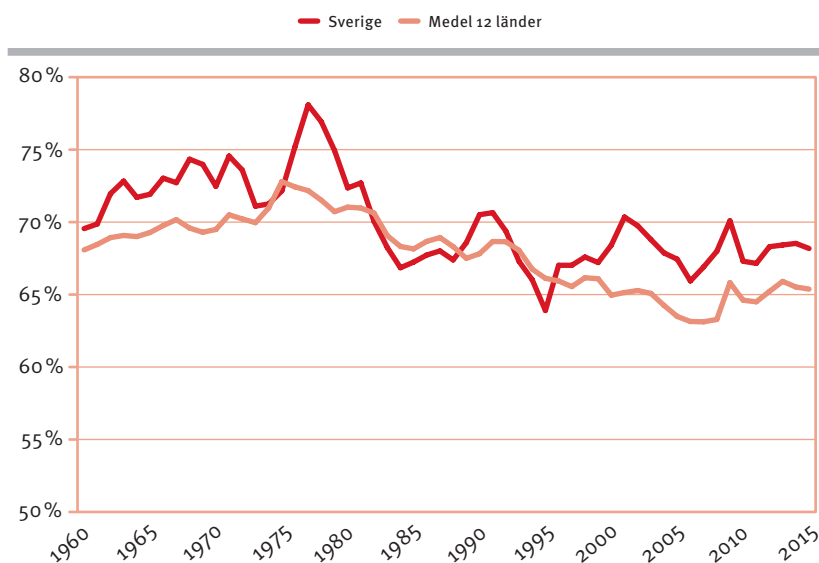
Lönebildningens fyra rättvisedimensioner hör intimt samman med lönebildningens samhällsekonomiska funktioner, vilket kan göra frågorna mycket komplicerade och kontroversiella att diskutera.

I den här kongressrapporten är det framför allt problem inom ramen för fördelningen mellan arbete och kapital som diskuteras. Mer konkret handlar det om den löneledda tillväxten och lönekostnadsnormeringens funktionssätt. Dessutom hanteras problem i fördelningen mellan olika grupper på svensk arbetsmarknad, det vill säga frågor som ligger inom ramen för andra och tredje rättvisedimensionen. Detta är en av den nuvarande lönebildningsregimens svagaste punkter. Systemet för fördelning inom LO-kollektivet fungerar i vissa avseenden men det har exempelvis inte fungerat när det gäller relativlöneförändringar under senare år. För arbetsmarknaden som helhet finns ingen fungerande fördelningsnormering. Avsaknaden av en fungerande fördelningsnormering utgör ett hot mot lönekostnadsnormeringen och därmed mot hela den rådande lönebildningsregimen.

7.2.1 Rättvisedimension 1 – fördelningen mellan arbete och kapital

Löneandelen har sjunkit inom hela OECD-området de senaste 30 åren. I dag är löneandelen nere på närmare 65 procent. Det finns många sätt att mäta utvecklingen. En del vill mäta relationen mellan kapital- och löneandel för hela näringslivet. Andra vill enbart mäta relationen inom

Diagram 7.2 Löneandelen 1960–2014¹³⁷



Källa: Ameco.

industrin. 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.

Effekterna av den fallande löneandelen diskuteras allt mer frekvent och konsekvenserna för ekonomin och sysselsättningen får allt större uppmärksamhet.¹³⁸ Allt oftare lyfts behovet av en löneledd tillväxtstra-

¹³⁷ De tolv länderna är Australien, Österrike, Belgien, Kanada, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Norge, Storbritannien och USA. De är jämförbara med Sverige på så sätt att alla tolv var industrialiserade 1950 och haft stabilt demokratiska regimer under perioden. Vi utgår ifrån Amecos lönekostnadsbegrepp, där alla ersättningar för arbete ingår – lön, semesterersättning samt arbetsgivarens alla obligatoriska socialavgifter för den anställda. Måttet är justerat för egenföretagare vars inkomster räknas som löneandel. Detta ökar på löneandelen med cirka 6 procent.

¹³⁸ Se exempelvis: Bengtsson m.fl. (2013), Bengtsson (2014), underlagsrapport 11, Onaran & Galanis (2014), Kumhof & Ranciére (2010), Stockhammer & Onaran (2012), Piketty & Zucman (2014).

tegi. I synnerhet i USA debatteras behovet av höjda löner (och höjd löneandel) som en viktig metod för att höja efterfrågan i ekonomin. Likaså debatteras behovet av höjda löner (och höjd löneandel) i Tyskland som ett svar på krisen i eurozonens ekonomier.

Under en längre tid utgick nationalekonomer från att fördelningen av inkomster mellan arbete och kapital var konstant över tid, med undantag för kortsiktiga fluktuationer och konjunkturer. Forskningen inom området har dock vuxit i omfattning under senare år. Det finns inte längre konsensus om att fördelningen mellan arbete och kapital är konstant. Men trots detta, oavsett synsätt och beräkningsmetod, tycks det råda en bred enighet kring att löneandelen har minskat, även om det finns flera olika teorier och sätt att förklara vad som ligger bakom utvecklingen.

Det mer neoklassiska nationalekonomiska perspektivet fäster större vikt vid teknikens betydelse för inkomstfördelningen (och tonar ned politiska och sociala faktorer). Kapitalandelen betraktas som en funktion av hur kapitalintensiv ekonomin och verksamheten är. I mer kapitalintensiva verksamheter blir vinstandelen högre och i mer arbetsintensiva blir löneandelen högre. Men även neoklassiska ekonomer har kritiserat detta perspektiv. Oliver Blanchard, chefsekonom på Internationella valutafonden, har vidgat perspektivet och utvecklat en teori där förhandlingarna mellan arbetstagare och arbetsgivare har betydelse för fördelningen. Även inom det neoklassiska perspektivet har maktrelationerna på arbetsmarknaden börjat tillmätas vikt.

Ett annat teoretiskt perspektiv utgår ifrån så kallad postkeynesianism. Där är maktrelationerna än mer markerade. Här får klassrelationer och maktförhållanden större betydelse. Arbetsmarknaden betraktas inte enbart som en fråga om utbud och efterfrågan. Men även den så kallade kvartalskapitalismen tillmäts betydelse, liksom teknikutvecklingen. En variant på inriktningen är mer sociologiskt. En tydlig företrädare för den inriktningen är Walter Korpi som utvecklat den så kallade maktresursteorin, vilken utgår ifrån klasskonflikterna i samhället. Utfallen av dessa konflikter beror på hur pass välorganiserade klassaktörerna är i fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer och politiska organisationer. Löntagarnas förhandlingsposition antas bli stärkt av hög organisationsgrad, kollektivavtalsstäckning och en stark välfärdsstat. En

viktig förklaringsfaktor för den minskade löneandelen blir således förändrade maktrelationer.

Vid sidan av teknikutveckling och förändrade maktrelationer bör det faktum att det globala arbetskraftsutbudet har dubblerats sedan 1980 lyftas fram. Ryssland, Kinas och Indiens införlivande i världsekonomin har kraftigt förskjutit maktrelationerna mellan produktionsfaktorerna arbete och kapital. Även detta påverkar den minskande löneandelen.

Variationerna mellan länder vad gäller löneandelarna är stora, men likväl finns det en gemensam trend: Sedan 1960-talet har löneandelen minskat. När löneandelen planar ut på 2000-talet ligger löneandelen i genomsnitt 5–8 procent lägre än på 1960-talet – i varje fall på gemensam nivå. Tendensen i Sverige är möjligtvis mer mångtydig. Om löneandelen kan höjas kan efterfrågan öka – och därmed även sysselsättningen.

En stabil lönebildning ger i regel lägre räntor, vilket i sin tur möjliggör lägre kapitalavkastningskrav eftersom detta sätts i relation till räntan. För att öka löneandelen behövs således en välfungerande lönebildning.

7.2.2 Rättvisedimension 2 – fördelningen mellan arbetare och tjänstemän

I den samhällsmodell som växte fram under efterkrigstiden var strävandet efter begränsade inkomstskillnader en viktig utgångspunkt. Begränsade inkomstskillnader skapade exempelvis underlag för allianser mellan arbetarrörelsen och breda tjänstemannagrupper i uppbyggnaden och finansieringen av den framväxande välfärdsstaten.

En central tanke för LO från 1950-talet och framåt var att lönepolitiken skulle främja omvandlingstrycket och strukturförändringar. Detta skulle ske genom extra satsningar på de lägst avlönade arbetarna.

Diskussionen inom LO kring löneskillnader mellan tjänstemän och arbetare startade på bred front under 1960-talet i samband med att tjänstemännen i allt högre utsträckning började agera kollektivt genom sina fackliga organisationer. Under lång tid, från åtminstone början av 1970-talet, var LOs kanske högst prioriterade strategiska mål på det lönepolitiska området att uppnå en så kallad totalsamordning. Med det begreppet avsågs en samordning som även inbegrep tjänstemännen. Flera försök gjordes dock utan att LO och TCO/PTK kunde enas.

En bakgrund till dessa strävanden var att motverka förhållandet att tjänstemännen kunde ta ut större löneökningar än arbetarkollektivet

genom bland annat befattningsutveckling. Med en totalsamordning hoppades LO också att kunna hindra konkurrens mellan å ena sidan arbetare och tjänstemän inom privat sektor och å andra sidan privat och offentligt anställda. Konkurrensen skapade en komplex dragkamp på den fackliga sidan som under lång tid hotade stabiliteten och kostnadsutvecklingen i lönebildningen.

Till viss del har en totalsamordning möjliggjorts genom industriavtalet, för genom industriavtalet möjliggörs en samordning med den största aktören på tjänstemannasidan – Unionen. Utan en samordning skulle antagligen löneskillnaderna mellan arbetare och tjänstemän vara ännu större än vad som i dag är fallet. Det är inte heller säkert att alla grupper skulle kunna uppnå samma nivå på löneökningarna utan omfattande konflikter.

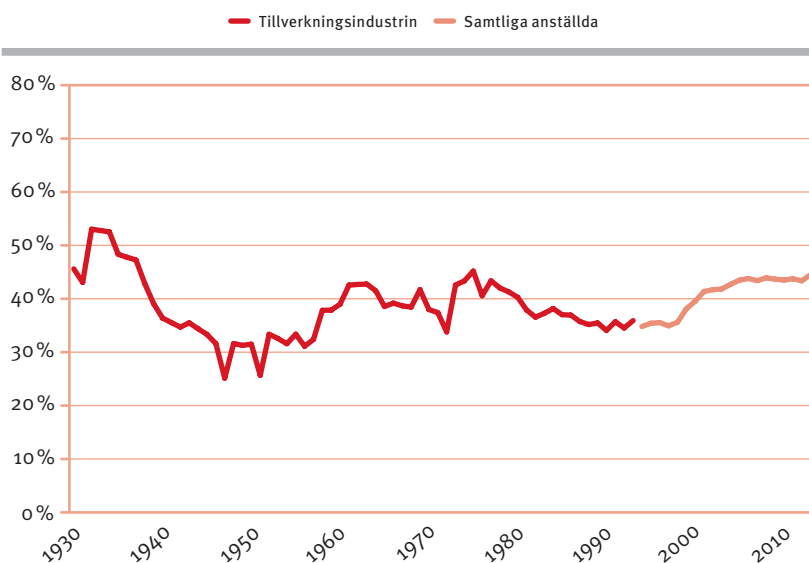
Den solidariska lönepolitiken som den formulerades från början av efterkrigstiden utgick ifrån att det är fördelningspolitiskt och samhälls-ekonomiskt rationellt dels med lika lön för likvärdigt arbete, dels med begränsade löneskillnader. Betydande löneskillnader skapar problem i samhället och i ekonomin. Stora skillnader i lönenivåer äventyrar samhällsfreden och produktionen. När förbundsegoismen sprider sig blir det svårare att upprätthålla ett nationellt perspektiv på lönebildningen. LO-förbundens samordnade förbundsförhandlingar har bidragit till ökade reallöner sedan mitten av 1990-talet. Dock har en snedfördelning mellan olika grupper på arbetsmarknaden lett till ökade löneskillnader, till fördel för de högst betalda i samhället.

Löneskillnaderna mellan arbetare och tjänstemän ökade under 1990-talets senare hälft och i början av 2000-talet. Tjänstemän har nu i genomsnitt runt 45 procent högre lön än arbetare enligt LOs årliga statistik på området. Detta är en hög nivå i modern tid.¹³⁹

För att skapa förutsättningar för produktivitetsoökningar är det viktigt att såväl arbetar- som tjänstemannauppgifter utvecklas. En sådan utveckling kan ske i olika tempo och skilja sig åt mellan branscher. Ibland kan det innebära att tjänstemännens arbetsinnehåll och kvalifikationskrav utvecklas snabbare än arbetarnas. Det kan då skapa ett tryck mot ökade löneskillnader mellan arbetare och tjänstemän. En del av de ökade

139 För ytterligare läsning om utvecklingen löneskillnaderna mellan arbetare och tjänstemän Lars-son (2014), underlagsrapport 2.

Diagram 7.3 Lönegap mellan arbetare och tjänstemän 1930–2013, procent



Källa: Mats Larsson, *Hundra år av ojämlikhet – löner och löneutveckling efter klass och kön, underlagsrapport 2 till FSSL*.

löneskillnaderna sedan 1990-talets mitt är kopplade till en sådan utveckling särskilt inom vissa branscher, exempelvis industrin.

Den solidariska lönepolitiken strävar efter att begränsa löneskillnader oavsett arbetsinnehåll.

För LO är det angeläget att åstadkomma en hållbar fördelningsnormering som dels hindrar ökade löneskillnader, dels långsiktigt minskar det historiskt sett stora lönegapet mellan arbetare och tjänstemän.

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

7.2.3 Rättvisedimension tre – fördelningen inom LO-kollektivet

En central rättvisepincip inom den solidariska lönepolitiken har sedan länge varit att begränsa löneskillnaderna oavsett arbetsuppgifter. Det skulle också kunna uttryckas som en allmän strävan efter utjämning av löneskillnader – en strävan som bygger på ett jämlikhetsideal som ytterst utgår från alla människors lika värde och rätt till ett gott liv.

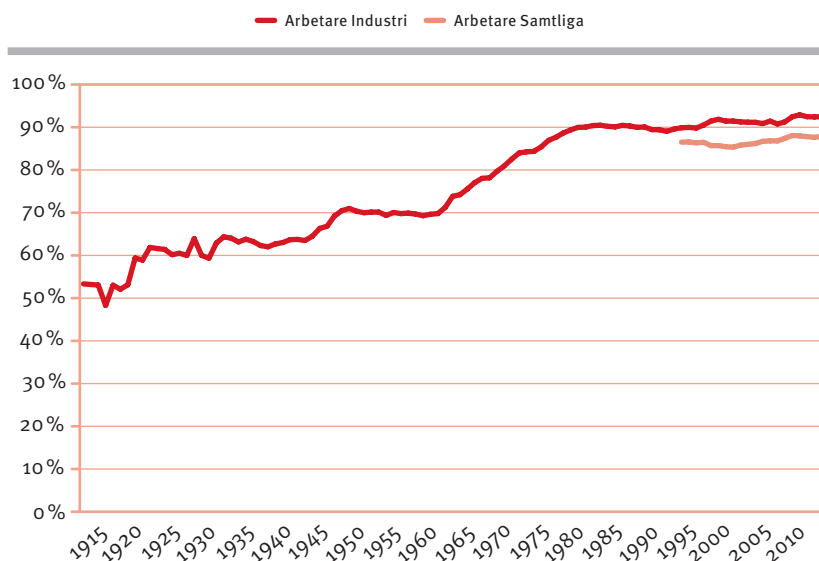
Lönespridning bland arbetare brukar mätas som relationen mellan den 90:e percentillönen och den 10:e percentillönen. Lönespridningen inom LO minskade successivt under efterkrigstiden fram till 1980, då den 90:e percentillönen var 40 procent högre än den 10:e percentillönen. Efter 1980 har lönespridning ökat och den ligger i dag på cirka 60 procent. Under senare år har förändringarna varit små, men utvecklingen behöver vändas.

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 lägstalönerna inte halkar efter i utveckling. Avtalens lägstalöner ska också hindra förekomsten av arbetande fattiga. Avtalens lägstalöner ska dessutom bidra till strukturomvandlingen genom att tränga undan lågproduktiva låglönearbeten och därmed ge bättre förutsättningar för företag med goda utvecklingsmöjligheter.

För att stärka den svenska avtalsmodellen, hindra framväxten av låglönesektorer och fortsatt prioritera de lägsta lönerna inom LO måste lägstalönerna ständigt bevakas. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att Sverige helt saknar en lägsta fastställd lön i lagstiftning. Avsaknaden av lagstiftning ger stor frihet för arbetsmarknadens parter men är även förenat med ett betydande ansvar. De löner som fastställs i kollektivavtal får betydelse för såväl förbundens medlemmar som oorganiserade. Vidare pågår en ständig debatt inom EU avseende införandet av en europeisk minimilön via lagstiftning.

En annan central rättvisepincip för den solidariska lönepolitiken är lika lön för lika eller likvärdigt arbete. LO-kongressen 2012 beslutade att LO inom ramen för den solidariska lönepolitiken ska fortsätta att verka för relativlöneförändringar som motverkar värdediskriminering mellan manligt och kvinnligt dominerade sektorer. Värdediskriminering be-tecknar det faktum att yrken där en majoritet kvinnor arbetar har sämre

Diagram 7.4 Kvinnors lön i procent av mäns lön 1913–2013, arbetare inom industrin respektive samtliga arbetare



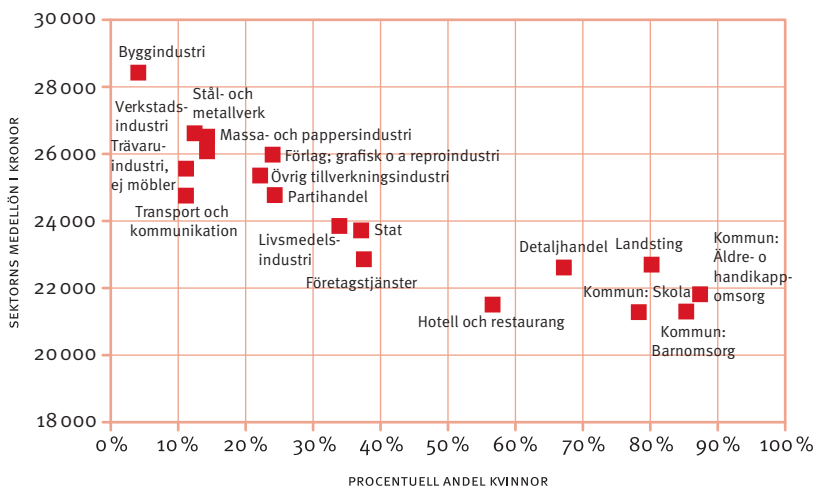
Källa: Mats Larsson, *Hundra år av ojämlikhet*, underlagsrapport 2 till FSSL.

villkor vad gäller exempelvis löner och allmänna anställningsvillkor än yrken där en majoritet män arbetar. Värdediskriminering förekommer inom avtalsområden men framför allt mellan olika avtalsområden. Till skillnad från direkt diskriminering kan värdediskriminering därför inte lösas av enskilda förbund utan kräver en större samordning mellan flera förbund.

Vid en granskning av arbetsmarknaden framträder en tydlig bild av värdediskriminering: Ju fler kvinnor det finns inom en sektor, desto lägre blir denna sektors lön. Att kvinnor skulle ha

lägre kompetens och utbildning samt kortare arbetslivserfarenhet och anställningstid med mera är inte giltigt som förklaring till dessa löneskillnader. Värdediskriminering handlar om strukturella och föreställningsmässiga skillnader mellan kategorier av yrken som uppfattas som kvinnligt respektive manligt kodade. Arbeten som innehas av en

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



Källa: Mats Larsson, *Hundra år av ojämlikhet*.

majoritet kvinnor värderas lägre än om samma arbeten skulle innehas av en majoritet män. Det tenderar leda till en lönesättning med olika lön för likvärdiga arbeten. Arbeten som inte är likvärdiga ska givetvis även fortsättningsvis kunna lönesättas olika, oavsett kön.

Värdediskrimineringen på arbetsmarknaden förekommer enligt samma grundläggande strukturella mönster både bland arbetare och tjänstemän. En hållbar modell för att motverka löneskillnader mellan kvinnor och män i framtiden bör vara flexibel och möjliggöra förbundsspecifika lösningar samtidigt som modellen helst bör inkludera de flesta kvinno-dominerade yrkena. En sådan inriktning kan också skapa förutsättningar för bredare samordning som i sin tur möjliggör en fördelningsnormering som även omfattar tjänstemannagrupper.

Att motverka de löneskillnader mellan kvinnor och män som beror på värdediskriminering är ett långsiktigt arbete som kräver uthållighet

över flera avtalsrörelser. Det viktiga är att någon form av förändring av kvinnors relativa lön gentemot män åstadkoms i varje avtalsrörelse.

Den modell för löneutjämning som användes under avtalsrörelsen 2007 medförde minskade löneskillnader mellan män och kvinnor med knappt 0,4 procentenheter per år under perioden 2007–2009. Ambitionsnivån på detta område bör vara hög.

Det är angeläget att även motverka den starkt könssegregerade arbetsmarknaden för arbetare. Ett sätt är att göra i dag kvinnodominerande yrken mer attraktiva för män och vice versa, det vill säga göra manligt dominerande yrken mer attraktiva för kvinnor.

7.2.4 Rättvisedimension 4 – fördelningen mellan individer inom kollektiv

Den sista av lönebildningens rättvisedimensioner utspelar sig inom ett kollektiv av löntagare, och kanske är det den del av rättvisan som är mest påtaglig i vardagen. Den hanterar frågan om hur lönerna skiljer sig åt mellan olika personer på en arbetsplats: Hur skiljer sig lönen mellan dem som arbetar inom samma kollektivavtals tillämpningsområde? Variationen mellan LO-förbundens olika avtal är stor, och fördelningen inom kollektivet kan lösas på många olika sätt. Detta är ett område med många frågeställningar som i detta sammanhang enbart berörs översiktligt.

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. Lönen följer tariffen. I praktiken finns ingen lokal lönefördelningsfråga att ta ställning till. På andra områden kan utrymmet för lokala förhandlingar vara desto större.

Från ett fackligt perspektiv är det viktigt att lönesystemet på arbetsplatsen är utformat så att det kan råda 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.

Inom ramen för den solidariska lönepolitiken tillåts löneskillnader men det är viktigt att principerna och grunderna för skillnaderna är

förenliga med vår syn på rättvisa. Löneskillnader inom ett kollektiv kan exempelvis grunda sig på arbetets art, det vill säga svårighet, belastning och prestation. Lönesystem måste vara begripliga så att löneskillnaderna mellan personer blir förståeliga och kontrollerbara.

Arbetsgivarna vill i regel minska informationen om löneskillnaderna; får ingen annan veta vad någon annan tjänar blir det enklare att individualisera lönesättningen. Under senare decennier har arbetsgivarna varit framgångsrika i att flytta fram sin makt över lönesättningen – i varje fall inom tjänstemannaavtalens område. Starka riksavtal med tydliga löne-regleringar möjliggör löneökningar för majoriteten av löntagarna inom LO-kollektivet. Riksavtal med lokala potter utan regleringar som garanterar ett tydligt fackligt inflytande över den lokala fördelningen utgör ett hot mot möjligheterna att långsiktigt föra en solidarisk lönepolitik.

7.2.5 LOs långsiktiga lönepolitiska mål

I februari 2015, under förberedelserna av kongressrapporten, kunde LOs medlemsförbund enas om ett antal långsiktiga lönepolitiska mål, och det är av avgörande vikt att lönebildningen kan utformas för att stödja och möjliggöra förverkligandet av LOs långsiktiga mål.¹⁴⁰ Lönepolitiken är den viktigaste delen av fördelningspolitiken. Samtidigt är det angeläget att påminna om att alla fördelningspolitiska problem inte kan lösas med lönepolitiska metoder. De måste kompletteras med andra fördelningspolitiska instrument som alla utformas i samspel med varandra.

Långvarig samverkan förutsätter en gemensam uppfattning om organisationens målsättningar. Gemensamma långsiktiga mål kan även bidra med större uthållighet i samordningen mellan LO-förbunden samt möjliggöra mer långsiktiga uppgörelser. Med gemensamma mål lägger förbunden grunden för mer förtroendefulla relationer.

Med långsiktiga mål avser LO-förbunden en period om på kongressperioder, det vill säga fram till 2028. Målen ska ses som en övergripande färdriktning för LOs löne- och avtalspolitik i kommande avtalsrörelser. Som det sägs i ingressen till de långsiktiga lönepolitiska målen är avsikten att målen ska samspela med den samhällsekonomiska politiken i kongressrapporten.

¹⁴⁰ Se *Gemensamma långsiktiga mål för tre kongressperioder*, LO, 2015.

En strävan med målen är att de i så hög utsträckning som möjligt ska vara konkreta och mätbara. Genom preciseringen uttrycks en verklig ambition. Utöver rena lönefrågor behandlar de långsiktiga målen exempelvis även deltids- och visstidsproblematiken, arbetsmiljö, arbetstid, avtalspensioner och avtalsförsäkringar.

De långsiktiga målen avser i regel arbetarkollektivet som helhet. Målen är således gemensamma och bärs kollektivt. I vissa fall kan målen uppnås av enskilda förbund i förtid. I några fall kan förbund redan ha uppfyllt målsättningarna för 2028; målen förhindrar inget förbund från att i förtid uppnå målen. Inte heller ska målen förstås som en anledning att minska ambitionerna för de förbund som i dagsläget har mer förmånliga villkor.

Avsikten med LO-förbundens långsiktiga mål fram till 2028 är inte att åstadkomma knalleffekter och utopiskt drömmeri. Tvärtom, i ljuset av tidigare erfarenheter är målen realistiska och praktiskt möjliga att förverkliga. Med en fokuserad och kollektiv ansträngning, i samspel med en förändrad samhällsekonomisk politik med utgångspunkt från förslagen i kongressrapporten, kan LO-förbunden förverkliga målen tillsammans.

LO-styrelsens långsiktiga mål handlar bland annat om hur lönebildningen kan bidra till full sysselsättning vid hög sysselsättningsgrad och hur lönekraven kan bidra till reallöneökningar, sänkta internationella kapitalavkastningskrav, höjd löneandel, minskat lönegap mellan arbetare och tjänstemän, minskade löneskillnader mellan kvinnor och män samt lägstalöner, visstidsanställningar, deltider, arbetsrätt, försäkringar, pensioner med mera.

7.2.6 Åtgärder för nordeuropeiska lönekrav för en löneledd tillväxt
Förutsättningarna för löneutvecklingen ändrades väsentligt i samband med att valutaregleringen avskaffades. Därefter kunde det finansiella kapitalet flöda fritt mellan olika valutaområden. Industrieländerna avskaffade sina valutaregleringar mellan 1975 och 1991; Sverige avskaffade valutaregleringen 1989. Kraven har blivit betydligt högre på att löneökningarna ska medföra att ett internationellt bestämt kapitalavkastningskrav är uppfyllt och att inflationsmålet hålls. Görs inte detta söker sig det finansiella kapitalet till andra ekonomier som uppfyller dessa krav eller så kräver det hög ränta på sina finansiella placeringar.

Valutaregleringens avskaffande kan liknas vid att öppna en lejonbur och släppa loss lejonet (det finansiella kapitalet). Nu dikterar det finansiella kapitalet villkoren. När det finansiella kapitalet var reglerat kunde det inte ställa några krav och lönerna kunde utvecklas på ett betydligt friare sätt. Lejonet ställer nu krav på att löneutvecklingen medför att ett internationellt bestämt kapitalavkastningskrav blir uppfyllt samt att inflationen blir låg och stabil. Löneutrymmet bestäms sålunda nu av ett internationellt kapitalavkastningskrav och ett inflationsmål. Vid hög arbetslöshet blir den fackliga förhandlingsstyrkan svagare och facket orkar inte ta ut hela löneutrymmet. Då blir löneandelen lägre.

Internationella kapitalavkastningskrav ställer krav vad gäller löne- och vinstandelens storlek. Det innebär att endast de företag och investeringsprojekt som uppfyller detta avkastningskrav kommer att finnas kvar. Högre löneökningar ger större löneandel och mindre vinstandel. Fackföreningsrörelsen i Sverige kan inte agera ensamt utan det behövs en bred facklig allians för att påverka förhållandena – och någonstans i världen måste en förändring av sakernas tillstånd inledas.

Lönerna kan öka för mycket och därmed bidra till hög inflation. Det var huvudproblemet på svensk arbetsmarknad under 1970- och 1980-talen. Men lönerna kan också öka för lite. Det kan ses som en av grundorsakerna till Europas nutida kris och stagnation. Krisen är långtifrån över; återhämtningen i dagens Europa går långsammare än efter 1930-talets stora depression.

Inkomstskillnaderna har ökat och lönernas andel av BNP har fallit i hela Europa under ett par decennier. Reallönerna har inte hållit takt med produktivitetsökningen. Forskare visar att länderna i Europa fört en konkurrensinriktad lönepolitik där man – ibland genom sociala paketer – 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, vilket lett till en förbryllad diskussion om varför de "lediga" pengarna inte investeras.

Europeisk krispolitik har sedan 2008 styrts av en teori om expansiv åtstramning. Om staten stramar åt och lönerna hålls nere växer ekonomin, säger denna till synes motsägelsefulla tankemodell. 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. Teorin har legat till grund för de europeiska institutionernas handlande och de krav som ställts på krisländerna. Men effekterna har visat sig bli de motsatta. Den samlade efterfrågan i ekonomin har stannat på en alltför låg nivå. Europa riskerar stagnation, i värsta fall recession. Allt fler ifrågasätter i dag åtstramningsstrategin.

Länderna i Europa har alltså periodvis fört en konkurrensinriktad lönepolitik, där man ibland 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 ganska länge lyckats väl med detta. Men om alla gör så, blir alla förlorare. Svag löneutveckling bidrar till att den samlade efterfrågan blir otillräcklig.

Tyskland och mindre ekonomier i Europas centrala och norra delar har drivit en exportledd tillväxtstrategi medan de mer perifera länderna i eurozonen har haft en skuldeledd tillväxt fram till dess skuldskrisen bröt in. Även andra länder – inte minst USA – har försökt hålla efterfrågan uppe med hjälp av privat eller offentlig skuldsättning. Ingen av modellerna är långsiktigt hållbar; finansiella bubblor och skulder måste betalas tillbaka någon gång och exportledd tillväxt bygger på att andra länder skuldsätter sig.

Ett alternativ till åtstramningslinjen är en löneledd tillväxt. En grundsten skulle kunna vara att se till 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. En gemensam samsyn i Europa bland regeringarna, arbetsmarknadens parter och de styrande eu-

ropeiska institutionerna om en politik i mer expansiv riktning skulle minska dessa problem. Om Sverige ska återgå till full sysselsättning kan vi inte ensidigt satsa på att vinna marknadsandelar från andra, utan vi måste få med oss andra länder i en politik som skapar efterfrågan och tillväxt. Samtidigt ska betonas att svensk lönebildning fungerar väl. Det är en viktig utgångspunkt att ta hänsyn till när löneledd tillväxt ska utreds och diskuteras av LO.

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 Tyskland, Holland, Österrike och de skandinaviska länderna – bör utreda möjligheterna att inleda samverkan i en rimligt expansiv lönepolitik som stärker den samlade efterfrågan och därmed tillväxten. Samarbetet bör dock på sikt breddas.

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 löntagare är en grundtanke i den solidariska lönepolitiken. Det solidariska i den solidariska lönepolitiken är just insikten om ett ömsesidigt egenintresse att hålla ihop för att inte söka vinna jobb från varandra genom underbud. En expansiv lönepakt mellan facken i norra Europa skulle kunna låta den solidariska lönepolitikens idé präglade det fackliga handlandet i Europa.

Men parallellen sträcker sig längre. Att forma en facklig politik som inte bara gynnar löntagarna utan som 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.

7.3 Lönebildningens utmaningar i det 21:a århundradet

En grundläggande fråga som LOs kongressrapport försöker att besvara är varför arbetslösheten i Sverige ligger runt 8 procent och vad som

behöver göras för att råda bot på arbetslösheten. Frågan kan besvaras med utgångspunkt från två olika perspektiv. Med ett utbudsperspektiv (arbetskraften har fel sammansättning, fel utbildning, låg kvalitet, för högt pris och så vidare) blir analysen annorlunda jämfört med ett efterfrågeperspektiv (arbetsgivarna efterfrågar inte arbetskraft).

LOs grundsyn är att arbetslösheten i Sverige till stor del har sin grund i en efterfrågeproblematik. Detta betyder 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 frågeställning är således att utforma en expansiv politik som leder till högre efterfrågan på arbetskraft. Huvudsakligen kommer det att handla om finans- och penningpolitik. Men en stor del av den samlade efterfrågan i samhällsekonomin bestäms av lönekonsumtion, så en ökad löneandel kan bidra till efterfrågan i samhällsekonomin.

Nedan följer två områden där LO anser att lönebildningen på kort eller lång sikt behöver utvecklas för att möjliggöra full sysselsättning. Det handlar om åtgärder på både efterfråge- och utbudssidan kopplade till lönebildningen.

7.3.1 Åtgärder för 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 medverka till och verka för en mer inflationsrobust lönebildning.

Att förena full sysselsättning med låg inflation är ett av de mest centrala problemen i den ekonomiska politiken. Det är lönebildningens ansvar att försöka att lösa upp den knuten. Under Rehn–Meidnermodellens gyllene period på 1950- och 1960-talen fungerade det bra i Sverige. Under 1970- och 1980-talen var inflationen alldeles för hög och arbetslösheten låg. Sedan 1990-taleskrisen har förhållandena dock varit de omvända. Inflationen har varit låg och arbetslösheten alldeles för hög.

För att en mer expansiv finanspolitik och penningpolitik (se kapitel 10) ska få avsedd effekt krävs att lönebildningen kan ta ett ansvar för lönekostnadsutvecklingen. En lugn och stabil lönekostnadsutveckling möjliggör en bra reallöneutveckling och hög sysselsättning.

Svensk lönebildning som den utvecklats sedan 1990-talskrisen med industriavtalet, Medlingsinstitutet och samordningarna inom Svenskt Näringsliv och LO som lönekostnadsdisciplinerande institutioner och aktörer har inte prövats mot en expansiv efterfrågepolitik. Lönebildningen vad beträffar lönekostnadsutvecklingen har fungerat väl. Inflationstrycket från lönerna har hållits lågt. Reallöneutvecklingen har varit god. Även om den nuvarande lönebildningen i huvudsak fungerat väl då det gäller kostnadskontrollen finns dock anledning att vidta åtgärder för att stärka och centralisera övervakningen av lönekostnadsutvecklingen i en efterfrågeekonomi.

Ansvar 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 lönekostnadsutvecklingen. Det finns dock 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.

LO-ekonomen Gösta Rehn skrev att man nästan kan se ett perfekt samband mellan graden av centralism i lönebildningen och storleken på den andel av produktionen som exporterades i de olika länderna. Detta skrevs i början på 1980-talet men sambandet tycks kvarstå. De länder som är förhållandevis framgångsrika exportländer – exempelvis Tyskland, Sverige, Nederländerna, Danmark, Sydkorea och Japan – uppvisar starka centralistiska inslag vad gäller lönekostnadsutvecklingen. Om en central samordning kan förhindra inbördes kapplöpning mellan olika löntagargrupper kan en lugn och ansvarskännande lönepolitik växa fram, vilket ger goda möjligheter för industrin att konkurrera på världsmarknaden.

När Sverige går in i en ekonomi med en betydligt högre efterfrågan på arbetskraft kommer detta ställa nya krav på lönebildningen. Även vid hög efterfrågan är det av vikt att Riksbanken kan nå det uppsatta inflationsmålet. Kostnadskontrollen måste kunna värnas även i ett sådant läge. Det ställer krav på parternas ansvarstagande, särskilt i branscher där löneglidning tenderar att uppstå. Det finns därför ett behov av att kunna begränsa sådan löneglidning som kan hänföras till förhållanden på arbetsmarknaden. Detta hindrar dock inte löneökningar som

kan hänföras till förändrad arbetsorganisation med mer kvalificerade arbetsuppgifter.

Även om dagens lönekostnadsnormering fungerar väl finns anledning att förbereda och preventivt agera för en fortsatt välfungerande lönebildning. Hur skapas en inflationsrobust lönebildning inom ramen för en framtida efterfrågeekonomi?

Hur och på vilket sätt kontrollen av löneinflation bör stärkas är för tidigt att exakt ange. För att utreda formerna och villkoren för en starkt inflationsrobust lönebildning föreslås att LO tillsätter en grupp med företrädare från förbunden som får i uppdrag att återkomma med förslag till åtgärder till LOs styrelse.

7.3.2 Åtgärder för en mer centraliserad fördelningsnormering av lönerna

De institutionella förhållanden som uppstått på svensk arbetsmarknad har bidragit till en i huvudsak välfungerande lönebildning. Industriavtalet, Medlingsinstitutet samt samordningarna inom Svenskt Näringsliv och LO har åstadkommit en förhållandevis stabil lönekostnadsutveckling. Men under ytan finns starka motsättningar.

En avtalsrörelse består av tre viktiga förlopp: lönekostnadsnormering, fördelningsnormering och lägstalönsnormering. Lönekostnadsnormering är det begrepp som avser att beskriva den process som etablerar de grundläggande lönekostnadsökningarna för samhällsekonomin som helhet. Fördelningsnormeringen kan beskrivas som den process som avgör vilka löntagargrupper som får vad av löneandelen samt de satsningar som görs utöver de grundläggande kostnadsökningarna. Förändringar utöver lönekostnadsnormen förutsätter acceptans inom LO och hänsyn till det samhällsekonomiska utrymmet. Det handlar om fördelningen i det som ovan kallats rättvisedimension två och tre, det vill säga fördelningen mellan tjänstemän och arbetare samt fördelningen inom LO-kollektivet.

En långsiktigt välfungerande lönebildning förutsätter att alla förlopp fungerar väl. Ska lönebildningen vara lugn och stabil även i framtiden krävs åtgärder för att stärka upp fördelningsnormeringen. Det är på sikt inte hållbart att förbund tvingas att urholka kollektivavtalens allmänna villkor för att kunna följa med i löneutvecklingen. Det är också nödvändigt att åstadkomma varaktiga relativlöneförändringar för att öka jämlikheten och jämställdheten på arbetsmarknaden.

Lönekostnadsnormeringen har fungerat väl, men priset har varit högt för möjligheterna att hålla samman inom LO-kollektivet och i synnerhet för de LO-förbund som tvingats försäkra allmänna villkor för att hänga med i löneökningstakten. Avsaknaden av en fungerande fördelningsnormering har också lett till framväxten av systemfrämmande fackliga strategier bland tjänstemännens fackliga organisationer. Det gäller särskilt de kvinnodominerade tjänstemannaorganisationerna.

Lönebildningens fördelningsdimension har historiskt sett uteslutande varit en fråga för parterna. Statens roll i detta sammanhang är att bistå med andra fördelningspolitiska lösningar, exempelvis genom skatte- och välfärdspolitik. LOs uppfattning är att Medlingsinstitutet inte har någon roll i den fördelningspolitiska dimensionen. Samtidigt har Medlingsinstitutets tolkning av sitt uppdrag försvårat LO-förbundens fördelningsambitioner. De flesta aktörerna på arbetsmarknaden anser att ansvaret för fördelningsnormeringen ska vara parternas.

Parternas svårighet att åstadkomma önskvärda relativlöneförändringar under senare år har dock lett till ett ökande politiskt engagemang i lönebildningens fördelningsdimension. Det visar inte minst utvecklingen av lärarnas löner. En stor och viktig kvinnodominerad yrkesgrupps lönevillkor har allt mer blivit en angelägenhet för politiken. Det är en farlig utveckling. Den statliga inblandningen i lönebildningens fördelningsfunktion äventyrar på kort sikt lönebildningens stabilitet. Risken för kompensationskrav och flykt från gemensamt ansvarstagande kan tillta. På längre sikt riskerar en fortsatt statlig inblandning i relativlönefrågan att försvaga de fackliga organisationerna. En facklig rörelse som inte längre själv kontrollerar priset på arbetet förlorar i relevans och riskerar att försvagas på alla områden.

En växande utmaning för stabiliteten i lönebildningen är de arbetsgivarförbund och tjänstemannafack som i avsaknad av fungerande fördelningsnormering försöker att smyga in lönehöjningar över de normerande nivåerna via sifferlösa avtal. Det utgör, liksom den statliga inblandningen, ett högst konkret hot mot stabiliteten i lönebildningen. Hela normeringsprocessen kan komma att påverkas om fenomenet växer. Även risken för okontrollerbara kompensationskrav tilltar.

En annan utmaning för lönebildningen är de underliggande förändringarna av de faktorer som bygger upp de fackliga kartellstrukturerna.

En allt högre andel av de sysselsatta organiseras av tjänstemannafack samtidigt som organisationsgraden bland arbetarna minskar.

Arbetarnas andel av lönekostnadssumman har successivt minskat.

Den fördelningsnormering som äger rum med stöd av LO-samordningen behöver stärkas. Kan fördelningsnormeringen göras mer centraliserad stärks LO-förbundens möjligheter att agera mer kraftfullt och med gemensam styrka. Det kommer att behövas för att försvara och stärka en arbetsmarknad med små löneskillnader, stärkta lägstalönsnivåer och en förnyad satsning på att motverka värdediskrimineringen mellan kvinnligt och manligt dominerade sektorer. Många förbund har flera och mindre avtal som skulle tjäna på mer centrala löneuppgörelser, i synnerhet när avtalsrörelserna blir utdragna och risken är att vart och ett av kollektivavtalen tvingas till varsel om stridsåtgärder samt eventuell begäran om sympatiåtgärder.

Den politiska inblandningen i lönefördelningen och de allt fler sifferlösa avtalen visar också att det behövs en fungerande fördelningsnormering över en större del av arbetsmarknaden än den som LO täcker. För att stärka den svenska avtalsmodellen och upprätthålla stabiliteten i lönebildningen behövs en fördelningsnormering som successivt kan öka jämställdheten på arbetsmarknaden och modernisera förlegade lönerelationer som omfattar både arbetare och tjänstemän.

Lönekostnadsnormeringen inom ramen för industriavtalet brottas också med legitimitetsproblem. Insynen och medverkan för de förbund som står utanför är begränsad. Möjligheterna att påverka lönekostnadsnormeringen upplevs som mycket begränsad. Att de förbund som står utanför industriavtalet även i framtiden, i synnerhet vid övergången till en efterfrågeekonomi, fortsätter att acceptera lönekostnadsnormeringen kan inte tas för givet.

Inte sällan kan makten öka när den delas med fler. Särskilt kan detta gälla förhållanden på löntagarsidan. Det kan inte uteslutas att löntagarnas möjligheter att kollektivt hävda sig i förhållande till arbetsgivarkollektivet kan stärkas ytterligare. För att skapa en balans gentemot den starka samordningen inom ramen för Svenskt Näringsliv och hindra att Medlingsinstitutet tilldelas en roll inom lönebildningens fördelningsdimension behöver löntagarnas stärka sin samverkan på svensk arbetsmarknad.

7.4 LOs styrelse föreslår

För att stärka och utveckla parternas ansvar för fördelningsnormeringen, åstadkomma önskvärda relativlöneförändringar samt skapa en mer inflationsrobust lönebildning föreslår LOs styrelse följande.

LOs styrelse föreslår

- att* LO ges i uppdrag att inom ramen för den solidariska lönepolitiken fortsatt verka för relativlöneförändringar som motverkar värdediskriminering mellan kvinnligt och manligt dominerade sektorer.
- att* LO ges i uppdrag att inom ramen för den solidariska lönepolitiken fortsatt verka för att prioritera de lägst avlönade arbetarnas löner.
- att* LO ges i uppdrag att inom ramen för den solidariska lönepolitiken verka för att minska lönespridningen på hela arbetsmarknaden.
- att* LO ges i uppdrag att inleda samtal med tjänstemännens fackliga organisationer i syfte att upprätta en bredare samsyn om fördelningen av löneutrymme på svensk arbetsmarknad.
- att* LO ges i uppdrag att motverka förekomsten av sifferlösa avtal.
- att* LO ges i uppdrag att motverka statlig inblandning i lönebildningen.
- att* 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.

8. Vad innebär full sysselsättning?

8.1 Varför full sysselsättning?

Behovet av full sysselsättning gör sig påmint dagligen. Arbetslösheten i euroområdet har under lång tid legat över 10 procent, i flera av EUs medlemsländer har den varit över 15 procent och i Spanien och Grekland 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 har även vi omkring 400 000 personer, eller 8 procent, som går 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 finns det stora behov i samhället som inte blir tillfredsställda. Eleverna i skolan behöver bättre undervisning. Kvaliteten inom äldreomsorgen måste förbättras. Barnomsorgen måste byggas ut så att den också är tillgänglig på kvällar, nätter och helger då många föräldrar arbetar. Infrastrukturen måste byggas ut och underhållas bättre. Det behöver byggas fler bostäder i de expanderande storstadsregionerna.

Det politiska svaret, i Europa och Sverige, borde under sådana här omständigheter vara självklart: Bedriv en politik för ökad sysselsättning som möter de behov som finns i samhället. Men i stället för kraftfulla insatser 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.

1. **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 efter egna önskemål. En hög sysselsättning gynnar

också individen indirekt eftersom löntagarkollektivets förhandlingsposition gentemot arbetsgivare stärks och det blir lättare att upprätthålla höga löner och goda arbetsvillkor för arbetstagarkollektivet i sin helhet.

2. **Arbete bidrar till hela samhällets materiella välstånd, 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 den enskilde utan gör hela samhället fattigare. De produktiva resurserna blir underutnyttjade samtidigt som många behov förblir otillfredsställda.
3. **Människor mår i huvudsak bra av att arbeta.** Förutom försörjning fyller lönearbete psykologiska och sociala behov. Att ha ett arbete innebär att man kan känna sig behövd, att man har en roll i samhällsbygget och att man bidrar till dess välstånd. Det ger människor en struktur i tillvaron, sociala kontakter, deltagande i kollektiva strävanden, status och stöd för den egna identiteten, vilket svarar mot djupt kända behov hos de flesta människor.¹⁴¹
4. **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 vidgas de ekonomiska, sociala och politiska skillnaderna – klyftorna växer och kritiken mot de etablerade partierna och institutionerna växer sig starkare.

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

8.2 När råder det full sysselsättning?

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

¹⁴¹ För mer om arbetets värde vid sidan av försörjning, se Järliden Bergström m.fl. (2014), underlagsrapport 6.

en bra målsättning, men den är inte heltäckande. EUs lägsta arbetslöshet betyder inte per automatik att Sverige har full sysselsättning. Arbetslösheten kan fortfarande vara för hög, och målet säger inget 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 och de konkreta sysselsättningsmålen bör sättas högre och vara mer heltäckande än regeringens nuvarande mål.

8.2.1 Full, hög och jämn sysselsättning

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 annat än under korta perioder mellan två jobb eller under en kort period vid inträdet på arbetsmarknaden, det vill säga den enda arbetslöshet som ska förekomma vid full sysselsättning är friktionsarbetslöshet.¹⁴²

Men det räcker inte med låg arbetslöshet. För att begreppet full sysselsättning ska vara meningsfullt krävs det också 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 också vara att sysselsättningsgraden ska vara tillräckligt hög för att finansiera en generös offentlig välfärd.

Slutligen är arbetslöshet och sysselsättningsgrad breda mått som kan dölja att det finns stora skillnader mellan olika grupper. Den totala sysselsättningsgraden kan till exempel vara hög, samtidigt som kvinnor har lägre sysselsättningsgrad än män eller samtidigt som utrikes födda har väsentligt lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda. Målet bör därför vara att även dessa och andra skillnader mellan olika ska minimeras, så att arbetslöshet och sysselsättningsgrad blir så jämnt fördelat i olika grupper som möjligt.

Sammantaget innebär det att den ekonomiska politiken bör inriktas mot full, hög och jämn sysselsättning.

¹⁴² Friktionsarbetslöshet och andra former av arbetslöshet beskrivs i kapitel 3.

8.2.2 Högst 2–4 procents arbetslöshet

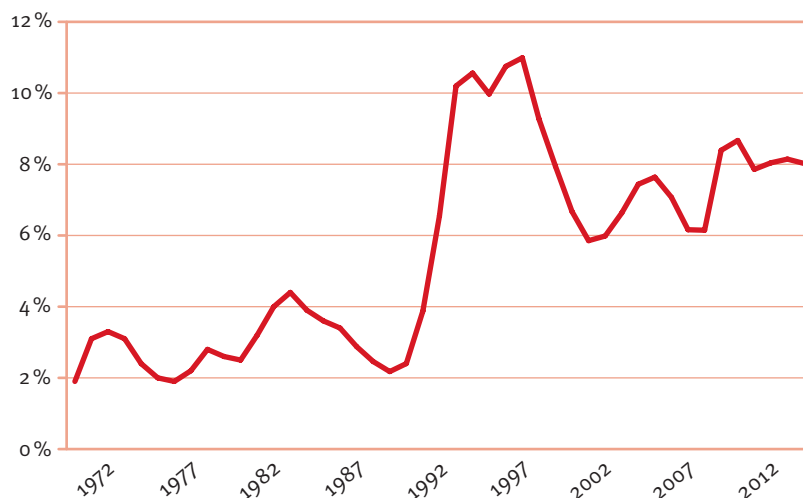
Alla som vill och kan arbeta bör ha ett arbete det går att försörja sig på. Samtidigt är det svårt att tänka sig en marknads- eller blandekonomi utan någon arbetslöshet alls. Människor flyttar och behöver finna jobb på nya orter, företag uppstår och läggs ner, konkurrensen från omvärlden leder till rationaliseringar i företag och branscher.

Beräkningar visar att brutto omsätts ungefär en femtedel av alla arbeten under ett genomsnittligt år.¹⁴³ En så omfattande årlig omsättning innebär också att det alltid kommer att finnas arbetstagare som är arbetslösa under kortare perioder. Denna arbetslöshet, som brukar kallas för friktionsarbetslöshet, är det svårt och kanske inte ens önskvärt att försöka eliminera. Exakt hur stor den är går det heller 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 att sträva mot 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.

¹⁴³ Med bruttoomsättning menas här summan av andelen nya jobb och andelen nedlagda jobb. Se Jans (2011) för mer information.

Diagram 8.1 Arbetslösheten 1970–2014, 16–64 år



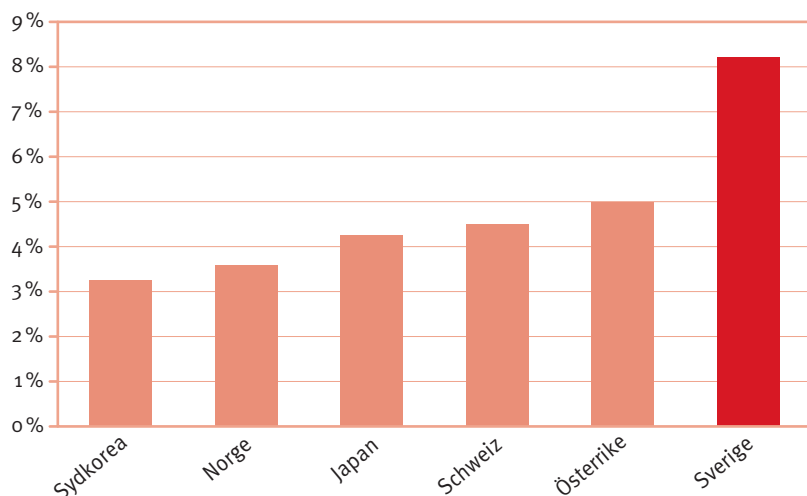
Källa: SCB (AKU).

Arbetslösheten var mellan 2 och 4 procent 1970–1990

Från 1990-talskrisen och framåt har arbetslösheten som lägst legat på strax under 6 procent.¹⁴⁴ Sedan finanskrisen 2008 har arbetslösheten ökat ännu mer 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; under vissa perioder var den till och med nere i 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.

¹⁴⁴ Den minnesgode läsaren undrar säkert om arbetslösheten inte var nere i 4 procent vid millennieskiftet. Det stämmer enligt det gamla sättet att räkna arbetslöshet. SCB har dock genomfört en statistisk reform, i syfte att anpassa svensk statistik till internationell standard, som innebär att även heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa. Med den förändringen blir den uppmätta arbetslösheten väsentligt högre. En orsak till att denna förändring inte slår igenom tydligare under 1970- och 1980-talen är att det då var färre personer som studerade vid universitet och högskolor. För mer information om heltidsstuderande arbetslösa, se Hållö (2014a).

Diagram 8.2 Arbetslösheten 2013 i toppresterande länder och Sverige, 15–64 år



Källa: OECD.

Arbetslösheten i toppresterande länder är mellan 3 och 5 procent

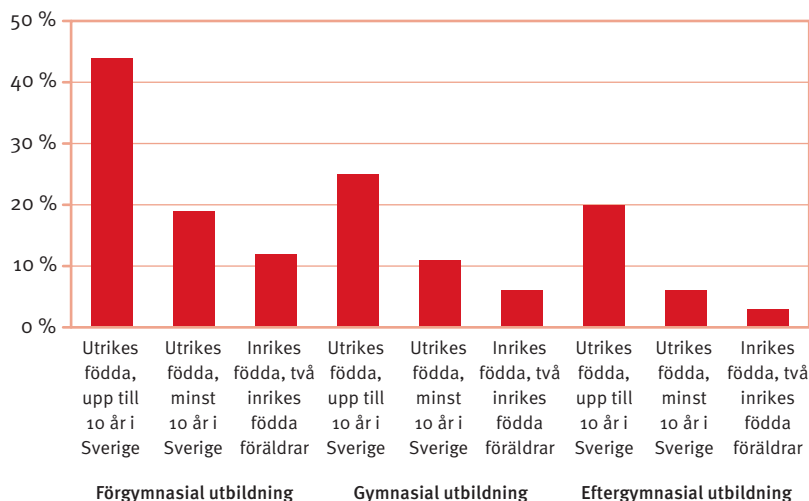
Arbetslösheten är avsevärt lägre i flera andra industrialiserade ekonomier än i Sverige. I diagram 8.2 visas arbetslösheten för 15–64-åringar 2013 för Sverige jämfört med de länder som har lägst arbetslöshet i OECD. Medan de toppresterande länderna – Sydkorea, Norge, Japan, Schweiz och Österrike – hade en arbetslöshet på mellan 3,2 och 4,9 procent uppgick Sveriges arbetslöshet till 8,2 procent.

Arbetslösheten för grupper med lägst arbetslöshet i Sverige är nere på 3 procent

Ytterligare en möjlig jämförelse är studera hur hög arbetslösheten är i de grupper som är bäst etablerade på arbetsmarknaden.

Indelningen av grupper kan göras på olika sätt. I diagram 8.3 visas arbetslösheten för kvinnor uppdelat på utbildningsbakgrund, härkomst och föräldrarnas härkomst. Det visar sig att arbetslösheten skiljer sig

Diagram 8.3 Arbetslöshet för kvinnor 20–64 år, uppdelat på inrikes och utrikes födda och utbildningsnivå, 2013



Källa: Vedin (2015), underlagsrapport 20.

kraftigt åt beroende på utbildningsnivå, om man är född i Sverige eller inte och var ens föräldrar är födda.

Arbetslösheten är väsentligt lägre för inrikes födda jämfört med för 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 inrikes födda föräldrar. I denna grupp var arbetslösheten endast 3 procent. Motsvarande grupp män hade en arbetslöshet på 4 procent.

Högst 2–4 procents arbetslöshet

Sammantaget visar de olika jämförelserna ovan att det i olika länder, olika grupper och under olika historiska epoker är och har varit möjligt att ha en arbetslöshet som ligger omkring 3 procent. Detsamma bör gälla för Sverige av i dag. Eftersom arbetslösheten normalt rör sig upp och ner

beroende på var man befinner sig i en konjunkturcykel är det svårt att slå fast en exakt siffra för hur hög arbetslösheten kan bli. I stället bör man försöka finna ett intervall inom vilket arbetslösheten kan tänkas röra sig. Mot bakgrund av exemplen ovan menar vi att denna nivå ligger mellan 2 och 4 procent.

8.2.3 Minst 85 procent sysselsatta

Arbetslösheten kan vara låg utan att sysselsättningen är hög. Under 1950-talet var detta vanligt, eftersom kvinnor yrkesarbetade i avsevärt lägre utsträckning 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 inte enbart eftersträva låg arbetslöshet utan också hög sysselsättning.

När ett mål sätts för sysselsättningsgraden är det viktigt att slå fast för vilken åldersgrupp det bör gälla. Vi menar att i närtid är det rimligt att ha ett mål för 20–64-åringar. Att inte ha med personer under 20 år beror på att tonåringar i första hand ska studera på gymnasiet, inte arbeta. Att inte ha med personer över 64 år beror på att det fortfarande är många som lämnar arbetskraften innan de har fyllt 65 år, ofta för att deras arbetsmiljö inte möjliggör att de arbetar längre. Detta är särskilt tydligt i en del LO-yrken. Det är i dagsläget viktigare att hjälpa denna grupp att ha möjlighet att arbeta till 65-årsåldern än att sträva efter att andra jobbar ännu längre. När detta väl är uppnått, kan det vara rimligt att utvidga målgruppen till att omfatta personer även högre upp i åldrarna.

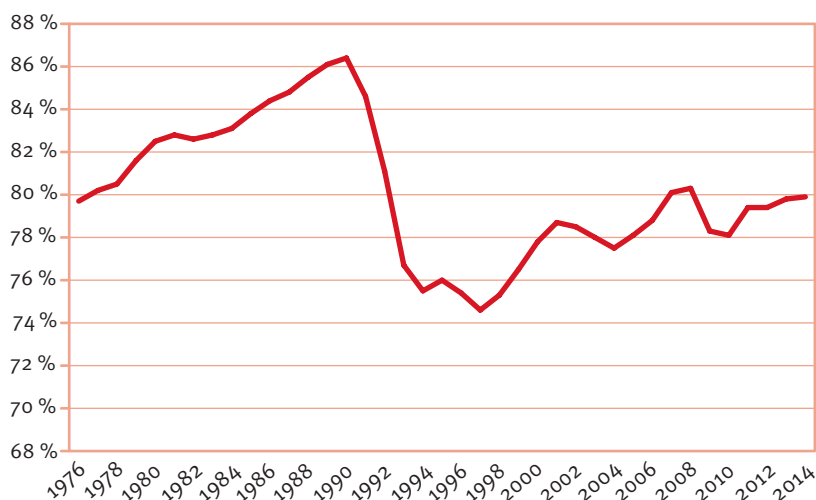
Även för sysselsättningsgraden är det rimligt att göra jämförelser med andra länder, bakåt i tiden och med de grupper i Sverige som har högst sysselsättning, för att ta reda på vilken nivå det är rimligt att sträva efter.

Sysselsättningsgraden var över 85 procent i slutet av 1980-talet

År 1998 satte den dåvarande socialdemokratiska regeringen upp målet att den reguljära sysselsättningsgraden¹⁴⁵ i åldersgruppen 20–64 år skulle öka till 80 procent till 2004. Året före, alltså 1997, var den reguljära

¹⁴⁵ *Reguljär sysselsättningsgrad* inbegrep inte personer som var sysselsatta i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program som beredskapsarbete, anställningsstöd, resursarbete, rekryteringsstöd och starta-egat bidrag.

Diagram 8.4 Sysselsättningsgraden i Sverige 1976–2014, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

sysselsättningsgraden 74 procent och målet sågs som mycket ambitiöst. Därför var det kanske heller inte förvånande att målet inte nåddes.

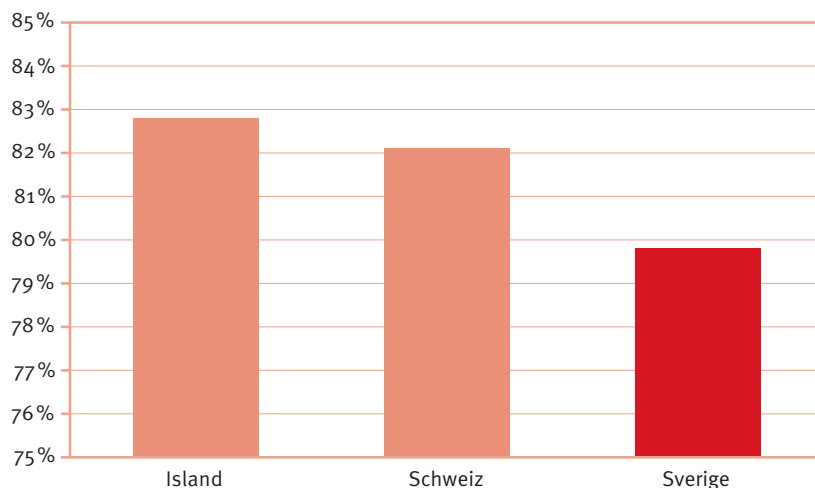
Efter 1990-talskrisen har sysselsättningsgraden legat på 80 procent eller över endast 2007–2008. Under decennierna före var sysselsättning dock högre än så. Till exempel var sysselsättningsgraden uppe i 85 procent under 1980-talets sista högkonjunkturår och i skiftet mellan 1980- och 1990-tal, vilket illustreras i diagram 8.4.

Den högre sysselsättningsgraden under 1980-talet indikerar att dagens nivå inte ska ses som ett tak. Samtidigt bör man ha i åtanke att det också 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 topppresterande länder ligger på över 82 procent
Sverige har en hög sysselsättningsgrad jämfört med de flesta andra län-

Diagram 8.5 Sysselsättningsgraden i toppresterande länder, 2013

Procent av befolkningen 20–64 år som är sysselsatt



Källa: Eurostat.

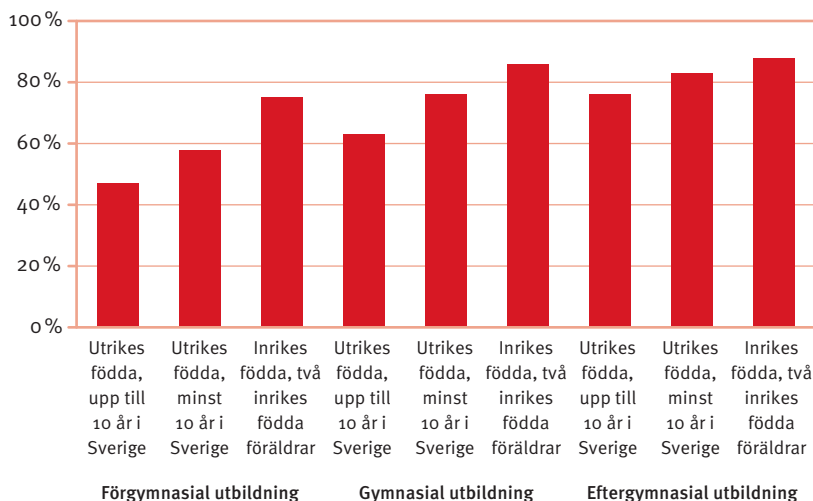
der. Det som särskilt utmärker Sverige är att många kvinnor och många äldre lönearbetar.

Flera viktiga politiska reformer har förbättrat förutsättningarna för kvinnor att delta i arbetslivet, som 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 innebär att Sverige har en särskilt hög sysselsättning bland äldre kvinnor i dag. Men att vi har fler äldre i arbetskraften beror också på att äldreomsorgen är relativt väl utbyggd, vilket möjliggör för fler äldre att arbeta i stället för att ta hand om sina anhöriga.

I diagram 8.5 visas dock att Sverige inte ligger bäst till. Såväl Island som Schweiz hade 2013 en sysselsättningsgrad i åldersgruppen 20–64-åringar på över 82 procent, jämfört med Sverige som låg strax under 80 procent.

Diagram 8.6 Sysselsättningsgrad för män 20–64 år, uppdelat på inrikes och utrikes födda och utbildningsnivå, 2013



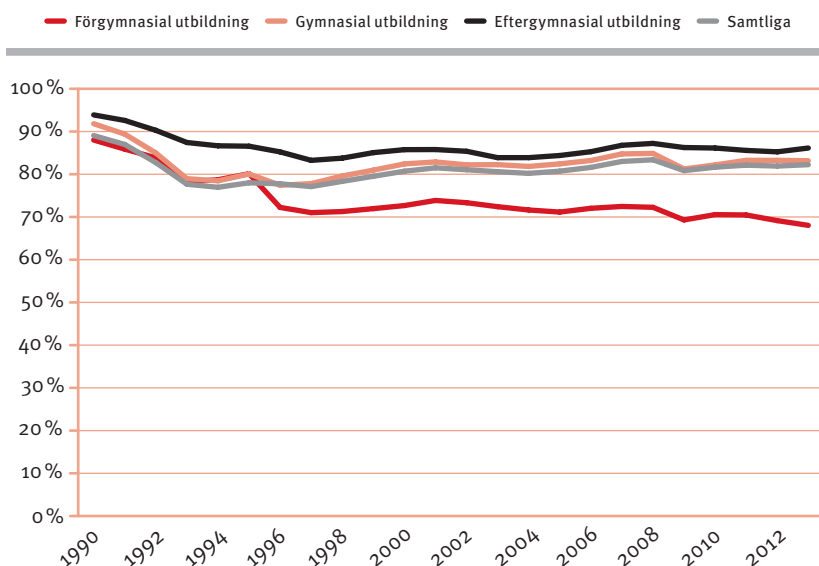
Källa: Vedin (2015), underlagsrapport 20.

Sysselsättningsgraden är 86–88 procent för de grupper som har högst sysselsättningsgrad

I diagram 8.6 visas sysselsättningsgraden för män uppdelat på utbildningsbakgrund, härkomst och föräldrarnas härkomst. Diagrammet visar att sysselsättningsgraden är högst för eftergymnasialt utbildade män, födda i Sverige med 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 har en hög sysselsättningsgrad – 86 procent.

Ytterligare en intressant jämförelse är att se hur sysselsättningsgraden utvecklats över tid för olika grupper. I diagram 8.7 jämförs sysselsättningsgraden över tid för män avseende utbildningsbakgrund. Det visar sig att eftergymnasialt utbildade män har haft en sysselsättningsgrad runt 86 procent sedan millennieskiftet, i princip oavsett konjunkturläge.

Diagram 8.7 Mäns sysselsättningsgrad 20–64 år, 1990–2013



Källa: Vedin (2015), underlagsrapport 20.

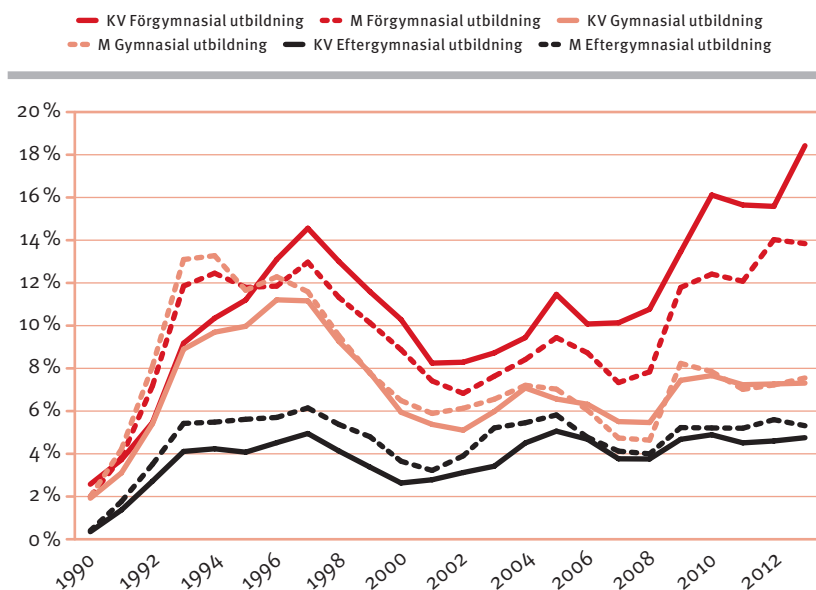
Motsvarande siffra för gymnasialt utbildade män är 83 procent och 71 procent för personer med förgymnasial utbildning. Det är alltså stora skillnader mellan grupperna. Skillnaden växer också med tiden. Framför allt har personer med förgymnasial utbildning successivt halkat efter.

Minst 85 procents sysselsättningsgrad

Jämförelserna ovan visar att dagens sysselsättningsnivå på strax under 80 procent är långt ifrån vad som är möjligt. Sysselsättningsgraden i de bästa länderna ligger på 82–83 procent och historiskt 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. Vi menar därför att det går att spänna bågen hårdare än i dag och föreslår att ett mål bör vara att sysselsättningsgraden för 20–64-åringar ska uppgå till minst 85 procent.

Diagram 8.8 Arbetslöshet efter utbildningsbakgrund och kön (20–64 år)

Procent av arbetskraften 1990–2013



Källa: SCB (AKU) samt Vedin (2015), underlagsrapport 20.

8.2.4 Minimera skillnaderna mellan olika grupper

Sysselsättningsgrad och arbetslöshet är inte jämnt fördelade mellan olika grupper utan varierar beroende på bland annat kön, ålder, etnicitet, social bakgrund, utbildningsnivå, yrke och geografi, vilket flera av diagrammen ovan visar. Ytterligare ett exempel på detta är diagram 8.8 som visar hur arbetslösheten har utvecklats över tid avseende kön och utbildningsnivå. Diagrammet visar tydligt att medan arbetslösheten har varit relativt låg och stabil för dem med eftergymnasial utbildning har den varit mer varierande och hög för dem med förgymnasial utbildning. Särskilt svag position har kvinnor med endast förgymnasial utbildning, för vilka arbetslösheten de senaste åren har börjat närma sig 20 procent.

Även om delmålen för arbetslöshet och sysselsättningsgrad nås kan vissa grupper fortfarande vara arbetslösa eller utanför arbetskraften i avsevärt högre utsträckning än andra. Därför bör det också finnas ett mål att skillnaderna mellan olika grupper ska minimeras.

Skillnaderna handlar dock inte enbart om att sysselsättningsgraden eller heltidsarbetslösheten skiljer sig åt mellan olika grupper. En betydande skillnad på svensk arbetsmarknad är att kvinnor deltidsarbetar i väsentligt högre utsträckning än män. I kapitel 11 visas att om kvinnor skulle förvärvsarbeta lika många timmar i veckan som män skulle det innebära en ökad sysselsättning med nästan 10 miljoner arbetade timmar per vecka, vilket är en lika stor ökning som om sysselsättningen ökade med 300 000 personer.

Den viktigaste orsaken till att kvinnor deltidsarbetar i högre utsträckning än män är att det inte finns några heltidsanställningar inom stora delar av de kvinnodominerade sektorerna på arbetsmarknaden. Därför är det särskilt viktigt att arbeta för att heltid blir norm på arbetsmarknaden.

8.3 Full sysselsättning är inte tillräckligt

Full sysselsättning är viktigt för att bygga ett bra samhälle, men det är inte tillräckligt. Ett samhälle måste också sträva efter andra värden som frihet, demokratiskt inflytande, ekonomisk utveckling samt ekonomisk och social trygghet. Dessa värden kan ofta samverka i strävan efter full sysselsättning men det behöver inte alltid vara så. Vissa jobbskapande åtgärder kan i stället inkräkta på ovan nämnda värden.

En politik för full sysselsättning som samtidigt vill förbättra människors levnadsvillkor måste beakta dessa potentiella målkonflikter. Nedan omnämns några värden som bör eftersträvas vid sidan av full sysselsättning.

Ekonomisk utveckling möjliggör en 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. LOs solidariska lönepolitik har historiskt sett haft en viktig funktion i att bidra till strukturomvandling genom att tränga undan lågproduktiva låglönearbeten och ge utrymme för företag med goda utvecklingsmöjligheter.

Jämlikhet och jämställdhet. Ekonomisk utveckling ska komma alla till del. Det är inte rimligt att ett fåtal lägger beslag på den välstandsökning 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 bland annat beror på klass, etnicitet och kön. LOs lönepolitiska samordning är av stor betydelse för att åstadkomma en rättvisare inkomstfördelning i samhället.

Hållbarhet i arbetslivet. Den ekonomiska utvecklingen och en politik för full sysselsättning ska vara hållbar ur ett socialt perspektiv. Den ekonomiska tillväxten ska 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 ska ha 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 bibehållen fysisk och psykisk hälsa. Även på detta område kan LOs samordning vara av betydelse för att förbättra förhållandena på arbetsmarknaden.

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 exempelvis genom en kraftig uppvärmning av jordens temperatur.

8.4 LOs styrelse föreslår

LOs styrelse föreslår

- att* LO ska verka för att den ekonomiska politiken inriktas mot full, hög och jämn sysselsättning
- att* LO ska verka för att arbetslösheten som högst pendlar i intervallet två till fyra procent under en konjunkturcykel
- att* LO ska verka för att sysselsättningsgraden för 20–64-åringar som lägst ska ligga på 85 procent
- att* 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.

9. Öka efterfrågan på varor och tjänster

FÖR ATT UPPNÅ full sysselsättning är det viktigt att den samlade efterfrågan av varor och tjänster är hög. I Sverige har vi under lång tid levt med en för låg efterfrågan. Finanskrisen, som drabbade världen från hösten 2008, är en viktig orsak. Men det finns också tecken på ett mer långsiktigt efterfrågeunderskott. För att öka efterfrågan föreslår vi att staten genomför ett expansivt ekonomiskt program de närmaste åren, för att därefter försöka stabilisera efterfrågan på en högre nivå. Programmets syfte är att stärka Sveriges långsiktiga ekonomiska utveckling och förmå hushåll och privata företag att öka sin konsumtion och sina investeringar.

9.1 *Finanskrisen har lett till lägre efterfrågan*

Före 1930-talskrisen präglades det nationalekonomiska synsättet av synen att konjunktursvängningar i en marknadsekonomi är kortvariga och att ekonomin, genom fri prisbildning, snabbt och utan statlig inblandning återgår till ett jämviktsläge. Olika historiska erfarenheter kom dock att omkullkasta den synen.

Under den ekonomiska recessionen som följde på Napoleonkrigen väcktes i Storbritannien, i den så kallade Birminghamskolan, tanken att det rådde brist på pengar och att penningpolitiken behövde bli mer expansiv i syfte att få fart på ekonomin och öka sysselsättningen.

Under 1920- och 1930-talens ekonomiska kris var det flera ekonomer i den så kallade Stockholmsskolan som diskuterade konjunktur- och stabiliseringspolitiska utmaningar och de landade i slutsatsen att den låga efterfrågan och höga arbetslösheten berodde på otillräckliga investeringar.

Men det är framför allt Keynes som är känd för att ha utvecklat teorin kring hur den samlade efterfrågan i en ekonomi påverkar sysselsättningen och att staten bör föra en kontracyklisk ekonomisk politik, det vill säga att den ekonomiska politiken ska vara expansiv under lågkonjunkturer och åtstramande under högkonjunkturer.¹⁴⁶

¹⁴⁶ För mer information om synen på efterfrågepolitik i historien kan den intresserade söka information i SOU 2002:16, Glasner (1997) och Lundberg (1987).

9.1.1 *Finanskrisens påverkan på USA och EU*

Finanskrisen 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 överlag kraftigt och i en del länder bidrog finanspolitiken i försöken att få fart på ekonomin.

När den akuta krisen var över valde dock olika länder olika väg. Skillnaden är särskilt tydlig när man jämför euroområdet med USA. Medan den amerikanska centralbanken (FED) behöll räntan på en låg nivå och tidigt använde sig av okonventionella metoder¹⁴⁷ för att öka penningmängden och få ner räntorna, höjde den europeiska centralbanken (ECB) räntan 2011. Även om detta beslut så småningom övergavs och ECB började sänka räntan igen hade räntehöjningarna en negativ effekt på sysselsättningsutvecklingen.

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 har varit 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 den i USA.

9.1.2 *Sveriges utveckling efter finanskrisen*¹⁴⁸

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 Tyskland, Storbritannien, USA och de nordiska länderna. En svagare ekonomisk utveckling i ett flertal av dessa länder innebär att svensk produktion och sysselsättning drabbas negativt.

¹⁴⁷ Konventionell penningpolitik handlar ofta om att ändra styrräntan. Ett exempel på okonventionell penningpolitik är kvantitativa lättnader där centralbanken köper värdepapper för att öka utlåningen och likviditeten i ekonomin.

¹⁴⁸ Sveriges utveckling efter krisen beskrivs närmare i kapitel 2 och Riksbankens agerande beskrivs närmare i kapitel 10.

Men Sveriges svaga ekonomiska utveckling kan inte enbart härledas till utvecklingen i omvärlden. Misstag från riksbanken och regeringen har spätt på den svaga utvecklingen.

Den borgerliga regeringen agerade långsamt och tamt när finanskrisen drabbade Sverige. Åtgärderna de föreslog var alltför små; en del av dem var till och med verkningslösa.¹⁴⁹ Finanspolitiska rådet menade exempelvis i sin utvärdering av regeringen att statsbidragen till kommunerna borde ha höjts mer och att volymerna i arbetsmarknadsutbildningen borde ha ökats på i ett tidigt skede av krisen.¹⁵⁰

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. Den borgerliga regeringens neddragningar innebar dock att den här formen av stötdämpare hade försvagats kraftigt när finanskrisen bröt ut.

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.

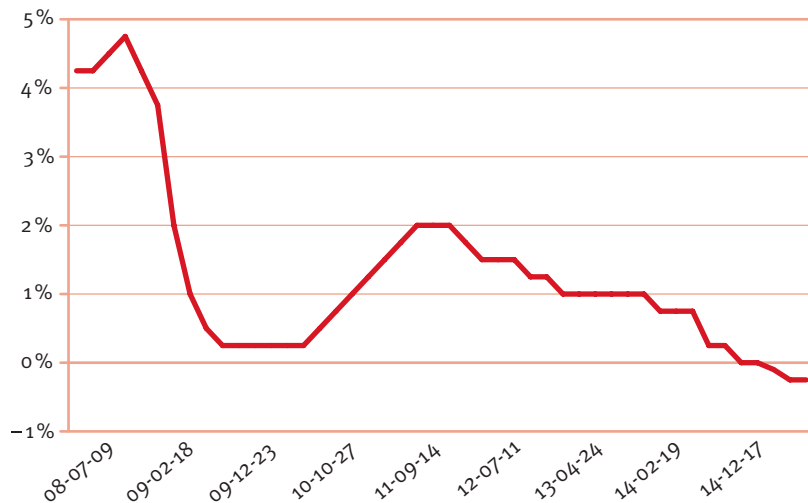
Försvagningen av ekonomins stötdämpare talar därför för att regeringen borde ha fört en mer aktiv keynesiansk finanspolitik under finanskrisen.

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 likvi-

149 Åren 2008–2010 uppgick det strukturella sparandet, alltså skillnaden mellan den offentliga sektorns intäkter och utgifter i en situation när ekonomin är tänkt att vara i jämvikt, till *mer* än 1 procent av BNP. Finanspolitiken var alltså i praktiken åtstramande, när den i stället borde ha varit expansiv.

150 Finanspolitiska rådet (2009).

Diagram 9.1 Riksbankens reporänta, i procent, januari 2008 till maj 2015



Källa: Riksbanken.

diteten i ekonomin. Men, vilket framgår av diagram 9.1, när den akuta krisen väl var över började Riksbanken höja räntan igen, för att sedan sänka den alltför långsamt – dels för att man såg relativt ljusa framtidsutsikterna 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.

Den svaga utvecklingen i omvärlden och de inhemska policymiss-tagen har sammantaget lett till en svag ekonomisk utveckling i Sverige. BNP per invånare var 2014 på samma nivå som 2007. Det innebär ett produktionsbortfall på nästan 100 000 kronor per svensk jämfört med om tillväxten hade utvecklats normalt.¹⁵¹ Arbetslösheten har bitit sig fast på en nivå som är 2 procentenheter över den nivå som rådde strax före finanskrisens utbrott och inflationen har under lång tid legat under målet på 2 procent.

151 Hållö (2015).

9.2 Men den låga efterfrågan är inte enbart en följd av finanskrisen

Finanskrisen är alltså en förklaring till att efterfrågan utvecklats svagt, men det är inte den enda förklaringen. Efterfrågan i svensk ekonomi har legat på en för låg nivå under längre tid än så.

9.2.1 Högt sparande sedan mitten av 1990-talet

Bytesbalansen anger skillnaden mellan vad som produceras och vad som förbrukas i ett land. Om privat och offentlig sektor sparar mer än vad som investeras uppstår ett bytesbalansöverskott och om investeringarna är större än sparandet uppstår ett underskott.

Sverige har sedan mitten av 1990-talet haft ett överskott i bytesbalansen, vilket de senaste åren har legat på mellan 6 och 9 procent av BNP. Detta är högt även vid en internationell jämförelse, vilket illustreras i diagram 9.2. Internationella valutafonden (IMF) anser att Sveriges konjunkturjusterade bytesbalansöverskott ligger omkring 2–4 procent över vad som är rimligt att förvänta sig.¹⁵²

Var är det då som har orsakat det höga sparandet?¹⁵³

För det första har den offentliga sektorn kraftigt förändrat sitt finansiella sparande, från ett stort underskott i början av 1990-talet till ett överskott från slutet av 1990-talet och framåt. Budgetkonsolideringen efter 1990-talskrisen innebar att utgifterna för offentlig konsumtion minskade drastiskt samtidigt som skatteuppbörden ökade. Därefter introducerades överskottsmålet för de offentliga finanserna som innebär att den offentliga sektorn ska visa ett överskott på 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.

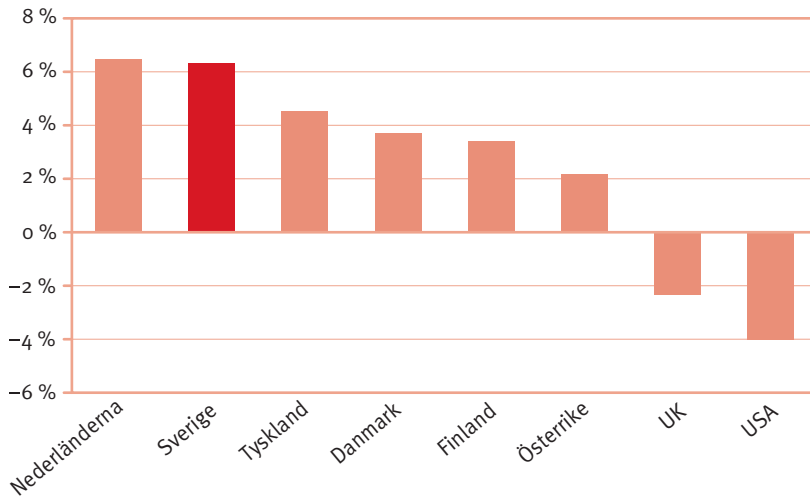
Den offentliga sektorns förändring i sitt finansiella sparande är alltså en avsiktlig konsekvens av den politik som bedrivits de senaste 20 åren.

För det andra har hushållen ökat sitt sparande kraftigt. Förändringar i pensionssystemet och försämrade trygghetsförsäkringar har ökat behovet av trygghetssparande. Detta kan ha förstärkts av att fyrtiotalisterna, som utgör en stor åldersgrupp i Sverige, närmast sig pensionsåldern och därför ökat sitt sparande; detta fenomen bör dock avta nu, eftersom de sista fyrtiotalisterna kommer att gå i pension de närmaste åren. Vidare

¹⁵² IMF (2013).

¹⁵³ För mer information om bytesbalansen och det höga sparandet, se kapitel 3.

Diagram 9.2 Bytesbalans som andel av BNP, genomsnitt 2000–2013. Sverige och jämförbara länder



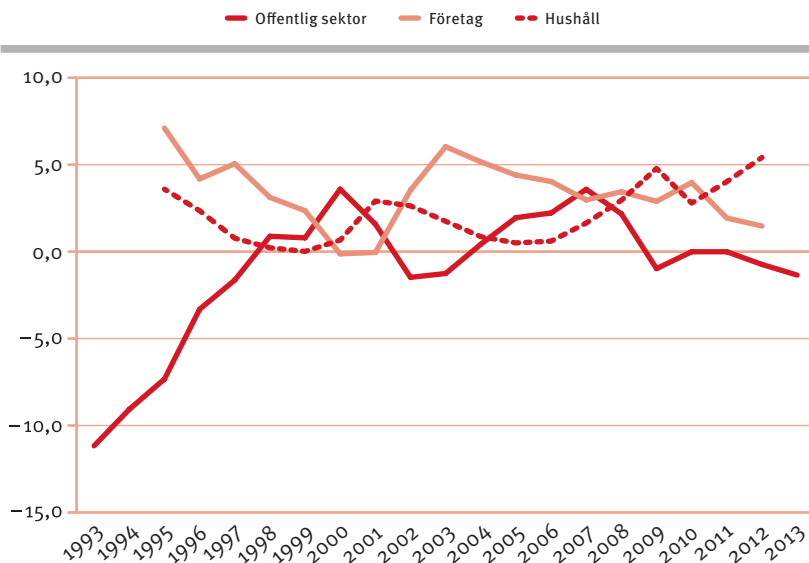
Källa: OECD.

innebar skattereformen i början av 1990-talet att drivkrafterna att spara ökade, eftersom att reala tillgångar beskattades hårdare medan finansiella tillgångar beskattades lägre.

Den ekonomiska ojämlikheten, som har ökat successivt sedan 1980-talets början, kan också tänkas ha lett till ett högre totalt sparande hos hushållen eftersom hushåll med höga inkomster och omfattande förmögenheter tenderar att konsumera en lägre andel av sin inkomst än hushåll med mer begränsade resurser. Den strama penningpolitiken under senare år, vilken har lett till en hög realränta, kan också ha bidragit till ett större sparande hos hushållen.

För det tredje kan en allmän pessimism om framtiden hos såväl hushåll som företag ha lett till att de valt att spara sina inkomster i stället för att konsumera eller investera. Om framtidsutsikterna är dystra är det nämligen rimligt att spara i stället för att spendera. Exempel på att detta sker är att hushållen ökat sitt sparande i samband med de tre stora kriser som har drabbat svensk ekonomi det senaste kvartssekklet:

Diagram 9.3 Finansiellt sparande i olika sektorer



Källa: OECD.

den ekonomiska krisen i början av 1990-talet, IT-krisen vid millennieskiftet och den nuvarande finanskrisen.

För det fjärde har investeringarna i Sverige varit för låga under en längre period. Det gäller främst investeringar i bostäder och offentliga investeringar i transportinfrastruktur, men även näringslivets investeringar har varit för låga.¹⁵⁴

En orsak till de låga företagsinvesteringarna kan vara att näringslivsstrukturen i Sverige har förändrats. Under 1970-talet utgjorde branscher med stora investeringsbehov en betydande del av svensk ekonomi. Det rörde sig om gruvor, stålindustri, skeppsvarv, pappersindustri och verkstadsindustri. Investeringarna var i flera fall långlivade och kunde i hög utsträckning finansieras med lånat kapital. Under de senaste tre decennierna har dessa branscher minskat i betydelse och förändrat karaktär. Det svenska

¹⁵⁴ Se Pettersson (2014), underlagsrapport 9, för en fördjupning om bristen på investeringar i svensk ekonomi.

näringslivet består i dag i högre utsträckning av tjänsteproducenter och kräver därför mindre av tunga, långsiktiga, belåningsbara investeringar.¹⁵⁵

9.3 Hur mycket påverkas sysselsättningen av efterfrågan?

Efterfrågan har alltså varit svag under senare år, men hur har det påverkat sysselsättningen?

Det går inte att finna några entydiga svar på hur många jobb som har gått förlorade på grund av den låga efterfrågan utan det förekommer olika beräkningar, vilket framgår av fördjupningsruta 9.1 på nästa uppslag. Däremot visar beräkningarna att arbetslösheten är för hög och att den skulle kunna pressas ned om efterfrågan ökade. För att nå full sysselsättning behövs därför en längre period av efterfrågeorienterad politik.

9.4 Det behövs en aktiv politik för ökad efterfrågan

Förloppet efter finanskrisen kan förenklat delas upp i två faser.

I den första fasen drabbade krisen världsekonomin med full kraft. Efter stora stimulanser från centralbanker, och i viss mån regeringar, vände ekonomin uppåt igen.

I den andra fasen avvecklade många länder sina stimulanser i tron att konjunkturen skulle utvecklas positivt och att faran snarare låg i för hög offentlig skuldsättning och expansiv penningpolitik än i för låg efterfrågan. Detta har fått till följd att ekonomin inte har återhämtat sig.

Nu är världsekonomin eventuellt på väg in i en tredje fas där återhämtningen kanske äntligen är på väg. Orsaken till att det finns skäl att vara mer optimistisk nu än tidigare är dels ett lägre pris på olja, vilket är positivt för världsekonomin, dels att flertalet beslutsfattare äntligen anpassat sig till de ekonomiska realiteterna. I såväl euroområdet som i Sverige har penningpolitiken blivit mer expansiv och i euroområdet har finanspolitiken också blivit mindre åtstramande. En bättre utveckling i Europa skapar tillsammans med en svagare krona gynnsamma förutsättningar för ökad tillväxt.

Men att sitta still i båten och utgå från att lyftet verkligen blir av, eller att det blir tillräckligt omfattande för att lyfta Sverige ur sin nuvarande belägenhet, är en riskabel strategi. Ju längre människor är utan arbete,

155 Edin (2015), underlagsrapport 19.

Fördjupningsruta 9.1

Pressa ner arbetslösheten med ökad efterfrågan

Arbetslöshet är inte enbart ett konjunkturfenomen utan förekommer över hela konjunkturcykeln, även i högkonjunkturer. Denna konjunkturoberoende del av arbetslösheten brukar benämnas jämviktsarbetslöshet.

Jämviktsarbetslösheten uppstår därför att arbetsmarknaden inte är en idealiserad perfekt marknad. På perfekta marknader anpassar sig priset så att efterfrågan vid varje tidpunkt är lika med utbudet. Är utbudet större än efterfrågan faller priset och vice versa. Men på arbetsmarknaden anpassar sig inte priset/lönen omedelbart så att utbud och efterfrågan möts.

En av de faktorer som skiljer arbetsmarknaden från en perfekt marknad är förekomsten av friktioner. Arbetsmarknaden kännetecknas av ständiga in- och utflöden av personer. Eftersom det vanligen tar tid för en arbetsgivare att hitta någon som är lämplig att anställa, och tid för en arbetslös person att hitta ett lämpligt jobb, uppstår alltid en viss arbetslöshet. Omfattningen av denna arbetslöshet kan dock variera, bland annat beroende på hur väl matchningen mellan arbetslösa och lediga jobb fungerar.

Jämviktsarbetslösheten går inte att observera utan måste uppskattas. Konjunkturinstitutet har försökt att uppskatta jämviktsarbetslösheten sedan 1990-talets början och jämfört den med den faktiska arbetslösheten. Skillnaden utgör, i teorin, den arbetslöshet som beror på för låg efterfrågan.

Enligt Konjunkturinstitutets uppskattning har den faktiska arbetslösheten legat över jämviktsarbetslösheten med drygt 1 procentenhet (drygt 40 000 jobb) de senaste åren.

Andra bedömare menar att skillnaden kan vara ännu större. Exempelvis menar före detta vice riksbankschefen Lars Svensson att jämviktsarbetslösheten ligger runt 5,5 procent, vilket är nästan 1 procentenhet lägre än Konjunkturinstitutets beräkningar.

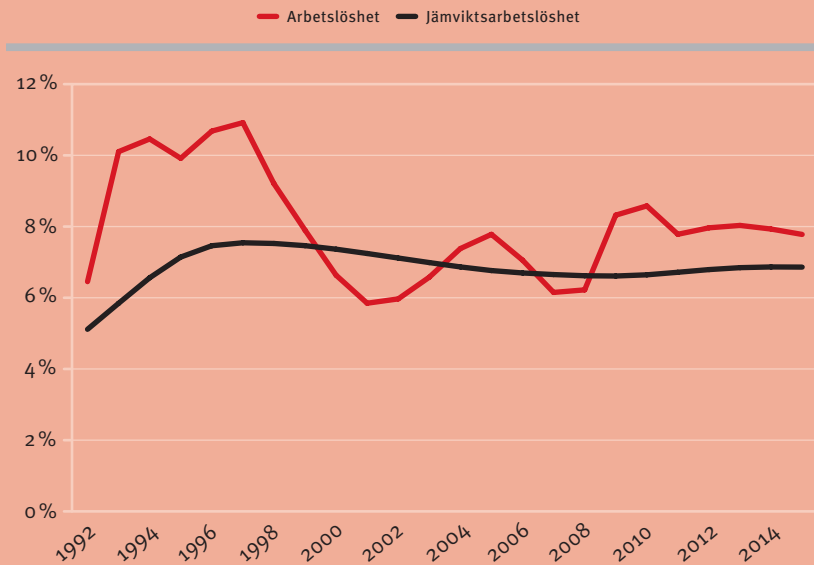
Jämviktsarbetslöshet är dock ett problematiskt begrepp. Utgångspunkten i ekonomisk teori är att jämviktsarbetslösheten endast kan påverkas med hjälp av strukturreformer eller strukturella förändringar på arbetsmarknaden.

Fackföreningsrörelsen har förvisso inget problem med strukturreformer utan är positivt inställd till reformer som kan minska arbetslösheten och öka produktionsförmågan i ekonomin. I den här rapporten föreslås exempelvis åtgärder för att öka kvinnors arbetsutbud, förbättringar av utbildningssystemet och förslag för att se till att det byggs bostäder där det efterfrågas arbetskraft. Men att *enbart* tro att jämviktsarbetslösheten av i dag kan påverkas av strukturreformer är feltänkt.

Arbetslösa med låg utbildning eller personer som står utanför arbetsmarknaden ses ofta som strukturellt arbetslösa, dömda att inte få jobb om de inte skaffar sig ny utbildning, ökar sin jobb-sökarintensitet eller accepterar lägre löner. Men en stark efterfrågan kan hjälpa de här personerna att få jobb, och när man väl fått en fot in på arbetsmarknaden ökar sannolikheten att få jobb på

Diagram 9.4 Arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet 1992–2015

Procent av arbetskraften



Källa: Konjunkturläget mars 2015.

sikt dramatiskt, eftersom man lär sig på jobbet, bygger upp erfarenheter och ökar sin attraktivitet i omvärldens ögon.

Av ovanstående skäl menar ekonomen Laurence Ball att den ekonomiska politiken i USA måste vara kraftigt expansiv i dagsläget. Han pläderar för att man ska försöka uppnå vad han kallar för en *högtrycksekonomi*, det vill säga ett tillstånd där man låter sysselsättningen och produktionen växa så snabbt att inflationen under en period kanske blir något för hög. Den tillfälligt höga inflationen är dock ett rimligt pris att betala i syfte att skapa så många arbetstillfällen att personer som annars inte får jobb eller är undersysselsatta får fotfäste på arbetsmarknaden.

En liknande argumentation går att överföra till Sverige. En politik för öka sysselsättning får därför inte göra halt så fort man når en uppskattad nivå på jämviktsarbetslösheten. Det behövs en längre period av efterfrågeorienterad politik för att pressa ner jämviktsarbetslösheten.

Källor: SOU 2011:11, Långtidsutredningen 2011, Konjunkturinstitutet (2014), Ball (2009), Ball (2015), Svensson (2014a), underlagsrapport 13, Johansson m.fl. (2015).

desto svårare är det att komma tillbaka i jobb även när konjunkturen väl vänder. Därmed riskerar arbetslösheten att bita sig fast på de höga nivåer vi har i dagsläget.

9.4.1 Stimulera ekonomin via låga räntor ...

Under vår nuvarande ekonomisk-politiska ordning, med rörlig växelkurs och oberoende centralbank, antas det i första hand vara Riksbankens ansvar att stabilisera efterfrågan i ekonomin.

Ett skäl är att penningpolitiken antas få snabbare effekt på ekonomin än finanspolitiken (som ju i regel endast beslutas en gång per år, när regeringens ekonomiska budget behandlas i riksdagen)¹⁵⁶ och därför har större möjlighet att motverka konjunktursvängningar.

Ett annat skäl är att penningpolitiken uppfattas som ”billigare” för skattebetalarna, i och med att kostnaderna framför allt uppstår i form av lägre avkastning på räntebärande tillgångar, inte genom sämre offentliga finanser.

Vidare antas självständiga riksbanker ha större möjlighet att utforma sina åtgärder utifrån ekonomins utveckling till skillnad från politiker som måste ta hänsyn till dagsaktuella väljaropinioner. Det sistnämnda kan medföra att stabiliseringspolitiken systematiskt blir allt för expansiv eller på annat sätt mindre effektiv.¹⁵⁷

Under lång tid försummade Riksbanken uppdraget att nå en inflation på 2 procent, men på senare tid har penningpolitiken blivit mer expansiv. Reporäntan har sänkts kraftigt för att från den 18 februari 2015 vara negativ och riksbankschefen har tydliggjort att Riksbanken nu endast intresserar sig för att värna inflationsmålet och inte avser att använda reporäntan för att försöka påverka hushållens skuldsättning.

Skiftet från Riksbankens sida är välkommet. Lägre ränta stimulerar ekonomin genom att det blir billigare för hushåll och företag att låna till investeringar och konsumtion. Detta gäller naturligtvis också för offentlig sektor. Slutligen innebär lägre räntor att hushållens förmögenhetsvärden stiger, vilket stimulerar hushållen att spara mindre och konsumera mer.

156 Regeringen kan också lägga tilläggsbudgetar. Dessa är oftast relativt små och presenteras i stort endast i samband med den ekonomiska vårpropositionen, om det inte föreligger extraordinära omständigheter.

157 Se SOU 2002:16 samt LO (2015b) för en mer utvecklad beskrivning av penningpolitikens roll för att stabilisera konjunktursvängningar.

9.4.2... och en mer expansiv finanspolitik

Lägre räntor är nödvändigt för att få fart på ekonomin, men det är inte tillräckligt. Sverige har nått en punkt där det inte går att sänka reporäntan mycket mer. För att öka den aggregerade efterfrågan bör därför också finanspolitiken understödja inhemsk konsumtion och investeringar.

Förutsättningarna för finanspolitiska stimulanser är goda. Räntan är negativ, statsskulden är låg, prisnivån är i det närmsta orörlig och det finns gott om ledig arbetskraft i ekonomin. Dessutom finns det uppenbara investeringsbehov på flera håll i vår ekonomi, som om de avhjälpes 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 avsaknad av bostäder i regioner där företagen är i behov av arbetskraft och om behov av nyanställningar i skolan, omsorgen och sjukvården. Behoven förväntas dessutom växa kommande år på grund av den demografiska utvecklingen.

Det finns starka skäl att tro att den finns en betydande multiplikatoreffekt för ökad offentlig konsumtion och investeringar i vårt nuvarande läge.¹⁵⁸ En expansiv finanspolitik får stora effekter på produktionen när räntan är noll eller lägre och arbetslösheten är hög. I ett normalt konjunkturläge kommer penningpolitiken att motverka finanspolitiska försök att stimulera konjunkturen. Detta gäller inte i dag.

9.4.3 Ett finanspolitiskt program för ökad efterfrågan

För att få fart på svensk ekonomi bör regeringen genomföra ett finanspolitiskt program som ökar efterfrågan i svensk ekonomi. Programmet bör syfta till att öka efterfrågan, i såväl den offentliga som den privata sektorn, och inte enbart syfta till att få fler människor i arbete utan också till att stärka Sveriges långsiktiga tillväxtförutsättningar.

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, och en *långsiktig* mer måttlig

158 Multiplikatoreffekt innebär att effekten av en ursprunglig utgiftsökning eller inkomstminskning överstiger kostnaden för den förda politiken. Till exempel kan ökade offentliga investeringar ge upphov till att fler personer anställs, vilket innebär att dessa får lön som de i sin tur spenderar, vilket leder till nya jobb, investeringar och skatteintäkter, och så vidare.

stimulans som handlar om att Sverige ska ligga på en högre efterfrågenivå även i framtiden. Detta kan praktiskt hanteras genom att regeringen inför finanspolitiska reformer i närtid och att finansieringen sker när ekonomin har tagit fart och arbetslösheten pressats tillbaka. På lång sikt bör det dock också utvärderas om dagens mål för det offentliga sparandet är rimligt eller om det bör ersättas med ett nytt mål.

9.5 Tidshorisont 1:

1,5–3 procent i kickstart för att få fart på svensk ekonomi

En hög arbetslöshet, obefintligt inflationstryck och en låg räntenivå talar för att det behövs en finanspolitisk stimulans i närtid, vilket har beskrivits i avsnitten ovan. Det finns dock två viktiga frågor att ställa sig: Hur stor bör kickstarten vara och hur länge bör den pågå?

9.5.1 Hur stor bör kickstarten vara?

Det finns i grunden fyra parametrar som har betydelse för hur stor de offentliga stimulanserna kan och bör vara:

1. **Kommer stimulanserna att leda till ökad sysselsättning eller högre inflation?** Så länge det finns efterfrågearbetslöshet, det vill säga att människor går arbetslösa på grund av att för låg efterfrågan, är förutsättningarna goda för att ökade finanspolitiska stimulanser leder till fler jobb och inte enbart till högre inflation.
2. **Finns det lämplig användning av de ökade utgifterna?** 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 blir utväxlingen av varje satsad krona större.

I dag finns det uppenbara behov i svensk ekonomi. Det handlar om ett trafiksystem som lider av för lite underhåll och brist på nyinvesteringar, att det byggs för få bostäder, särskilt i regioner där efterfrågan på arbetskraft är hög samt att barn-, skol- och äldreomsorg är underutbyggd, vilket bidrar till att särskilt kvinnor drar ner på sitt arbetsutbud. Konjunkturinstitutet har räknat ut att om personaltätheten i välfärdstjänsterna ska vara konstant, ersättningsgraden i de sociala transfereringarna bibehållas, de statliga investeringarna öka i takt med potentiell BNP och de kommunala investeringarna öka i takt med den kommunala konsumtionen måste utgifterna i offent-

lig sektor öka i nivå med omkring 80 miljarder kronor den närmaste fyraårsperioden.¹⁵⁹

3. **Kommer hushållen och de privata företagen att spendera och investera mer eller mindre till följd av de ökade offentliga utgifterna?** Hushållen och de privata företagens konsumtions- och investeringsbeslut 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. Genom att staten visar vägen i form av produktiva samhällsinvesteringar kan man också locka med sig fler privata investeringar och ökad privat konsumtion. Det är dock viktigt att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Annars finns det en risk att den privata sektorn inte minskar sitt sparande. Därför måste staten visa att åtgärderna är produktiva och att de offentliga finanserna är hållbara på sikt.
4. **Rymmer en satsning inom ramen för EUs regelverk?** Enligt EUs regelverk får ett land ha ett underskott i de offentliga finanserna som uppgår till 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. Dessa två mått visar att det Sverige har ett stort avstånd till EUs bindande gränser. Avslutningsvis bör det också noteras att Europeiska kommissionen har uttalat att länder med ekonomiskt utrymme bör öka sina investeringar och kommissionen har också presenterat en ny modell för tolkning av reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten där det ges större svängrum för investeringar. Risken för att Sverige skulle dras inför skranket för att vi under något eller några enstaka år passerar 3-procentsgränsen förefaller därför liten.

Alla fyra parametrar talar alltså för att stimulansen kan vara omfattande. Den bindande gränsen förefaller framför allt komma från EUs regelverk

159 Konjunkturinstitutet (2014c).

som säger att underskottet i de offentliga finanserna inte får uppgå till mer än 3 procent av BNP under ett enskilt år (även om det kanske inte är bindande i nuläget, se punkt 4 ovan). Med tanke på prognoserna för de närmaste åren innebär det att en finanspolitisk stimulans kan uppgå till omkring 1,5–3 procent av BNP.

9.5.5 Hur länge bör kickstarten pågå?

Så länge inflationen och räntorna är låga och arbetslösheten kan pressas ned med efterfrågeåtgärder 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 åtminstone pågå tills dess. Det är dock viktigt att inte låsa sig vid ett årtal. Under de senaste åren har prognosmakare varit mycket snabba med att deklarerat att lågkonjunkturen är över och att vändningen på väg. Det är en anledning till att Riksbanken under så lång tid misslyckats med att hålla inflationen kring 2 procent. Vidare kan det finnas behov att stimulera ekonomin under en längre period än så, för att verkligen se till att arbetslösa som har svårt att få jobb får fotfäste på arbetsmarknaden. Regeringen bör alltså vara vaksam och beredd att stimulera ekonomin även under längre tid, om behoven kvarstår.

9.6 Tidshorisont 2: Ersätt dagens överskottsmål med ett nytt mål för det offentliga sparandet

Under den expansiva perioden, det vill säga tidshorisont 1, kommer den offentliga bruttoskulden att öka. Det är rimligt så länge avkastningen av åtgärderna är större än kostnaderna för den uppkomna 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 nettopositionen har vänts 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 trafiken som följd. Bostadsbristen tilltar. Kvaliteten i äldreomsorgen är undermålig.

Att enbart sträva efter att bygga upp en ännu starkare finansiell netto-position 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. Frågan måste utredas mer förbehållslöst än så.

9.6.1 Alternativ till överskottsmålet

En viktig utgångspunkt i finanspolitiken är att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara, det vill säga att skatteintäkterna ska vara tillräckligt stora för att finansiera välfärdssystemet även om man tar hänsyn till förändringar i demografi och andra förändringar som kan väntas ske i framtiden. Intäkterna och utgifter behöver inte vara i balans varje år, men på lång sikt måste intäkterna täcka utgifterna.

Perioden från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet kännetecknades av en växande offentlig skuldsättning i de flesta OECD-länder. I Sverige ökade skulden från 28 procent av BNP 1975 till 85 procent 1996. För att få bukt med en växande skuldbörda införde många länder olika former av finanspolitiska regler.

I Sverige utlöstes behovet av ett ramverk av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet.

Åren 1993–1997 provades olika kvantitativa mål för det offentliga budgetsaldot. Systemet förfinades och sedan 2000 gäller målet att den offentliga sektorn ska visa ett finansiellt överskott över en konjunkturcykel.¹⁶⁰ De politiska motiven för målet har formulerats på olika sätt över åren, men i grunden har det handlat om två huvudargument.¹⁶¹

1. *Finanspolitisk hållbarhet.* Den offentliga sektorn ska stå väl rustad att hantera den demografiska utvecklingen, till exempel den större andelen äldre i framtiden. De som är unga ska inte belastas med en alltför tung börda när dagens yrkesverksamma är gamla och behöver sjukvård, äldreomsorg och pensioner.

160 Till en början var målet 2 procent över en konjunkturcykel men då inbegreps även hushållens PPM-sparande. När PPM-sparandet enligt EUs statistikorgan Eurostat inte längre fick betraktas som offentligt sparande ändrades målet till 1 procent.

161 Finanspolitiska rådet (2008).

2. *Konjunkturpolitisk säkerhetsmarginal.* Det ska finnas tillräckligt stora buffertar för att kunna hantera konjunkturedgångar.

Överskottsprocentmålet var viktigt när det infördes. Sverige hade precis tagit sig ur den djupa ekonomiska krisen från början av 1990-talet och tilltron till Sveriges offentliga finanser var naggad i kanten. I dag har Sverige dock en helt annan finansiell situation med en avsevärt lägre bruttoskuld och en betydande nettoförmögenhet. Frågan uppstår då om dagens finanspolitiska ramverk är anpassat efter vår tids utmaningar.

Vad är ekonomisk uthållighet?

Ett samhälles ekonomiska uthållighet kan inte enbart utvärderas utifrån den offentliga sektorns *finansiella* tillgångar och skulder. Lika viktigt är att förstå om det finns goda förutsättningar för ekonomisk tillväxt även i framtiden.

I det avseendet kan det vara mer relevant att studera tillståndet för andra former av kapital, som realkapital eller humankapital: Är den fysiska infrastrukturen väl utbyggd och underhållen? Finns det tillgång till bostäder i de orter där det finns jobb? Har arbetskraften de kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden? Finns det en social infrastruktur som gör det möjligt för människor att lönearbeta i tillräcklig omfattning?

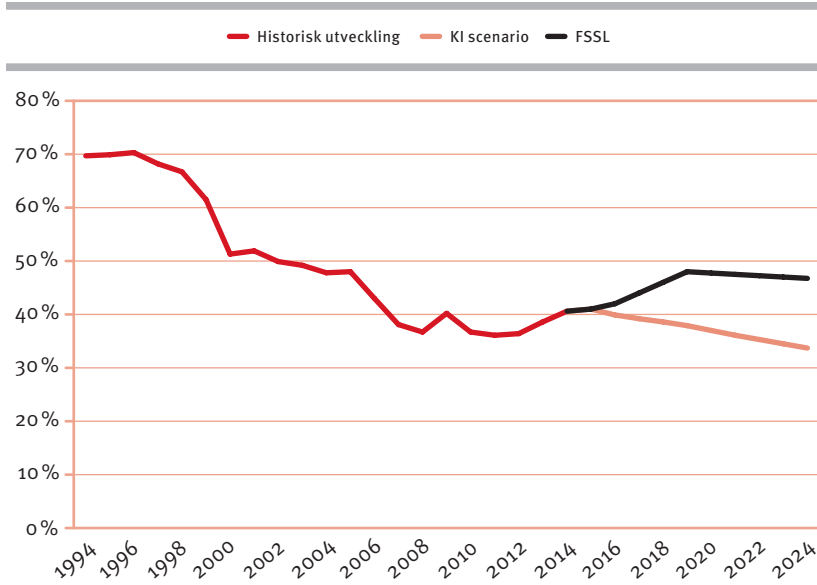
Det finns många tecken på att Sverige inte har förvaltats dessa former av kapital lika bra som det finansiella kapitalet, och det är skäl nog för att fundera på om det finns andra former av budget- eller redovisningssystem för staten som är bättre på att rymma alla de aspekter som en statsbudget bör ta hänsyn till.

Utred alternativ till dagens överskottsmål

LO menar att regeringen bör tillsätta en utredning som 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. Vid utredandet av en drifts- och kapitalbudget bör det också prövas om begreppet investeringar kan ges en vidare innebörd än i dag. I fördjupningsruta 9.2 nedan diskuteras några problem med dagens system och hur man kan se på det.

Diagram 9.5 Två möjliga scenarion för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld Procent av BNP



Anm. KI scenario anger Konjunkturinstitutets scenario från Konjunkturläget (mars 2015). FSSL (Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik) är ett räkneexempel, inte ett förslag eller prognos, på hur bruttoskulden skulle kunna utvecklas givet det program som presenteras i denna rapport.

Källa: KI samt egna beräkningar.

9.6.3 Ett tillfälligt underskottsmål

Att införa en drifts- och kapitalbudget eller hitta ett system för lånefinansiering av offentliga investeringar är inget som görs i en handvändning. Det kan uppstå en mellanperiod i väntan på att utredningen och utformningen av ett nytt regelverk är på plats.

För att den stimulans av ekonomin som diskuterades i avsnittet *En kickstart för att få fart på svensk ekonomi* inte ska vändas i sin motsats, det vill säga att en expansiv period omedelbart byts ut mot en åtstramande, anser vi att det inte är rimligt att återgå till ett överskottsmål under mellanperioden. I stället är det rimligt att stabilisera skulden på den nya skuldnivån, alternativt låta skulden minska långsamt till dess

Fördjupningsruta 9.2 *Finansiellt eller reallt sparande*

Överskottsmålet är ett mål endast för det finansiella sparandet, det vill säga en jämförelse mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Utgifterna för en investering, som ofta är dyr, måste alltså bokföras i sin helhet det år utgifterna uppstår. Det går inte att dela upp kostnaden över flera år.

Utformningen ökar risken att beslutsfattare väljer bort långsiktiga investeringar till förmån för offentlig konsumtion.

Samtidigt är det så att nuvarande generationer väljare har svaga drivkrafter att göra offentliga investeringar som gynnar även framtida generationer, om dessa investeringar inte får lånefinansieras. Skattefinansieringen innebär nämligen att nuvarande generationer får stå för hela kostnaden för investeringarna samtidigt som de bara får en del av avkastningen.

Ett gyllene tillfälle för en gyllene regel?

Ett alternativ till dagens mål för finansiellt sparande är att i stället använda sig av ett mål för det totala sparandet, en så kallad *gyllene regel*. En gyllene regel skulle innebära ett mål för det totala sparandet, det vill säga att saldomålet för den offentliga sektorn endast inkluderar löpande inkomster och utgifter medan investeringsutgifter kan lånefinansieras.

Detta är detsamma som att ha en drifts- och kapitalbudget, det vill säga att de löpande utgifterna belastar driftsbudgeten och finansieras med skatter medan kapitalutgifter belastar kapitalbudgeten och kan finansieras med lån.

En sådan modell skulle förmodligen leda till ökade investeringar i samhället.

Vad är en investering?

En viktig diskussion blir då om alla realkapitaltillgångar ska omfattas. Många offentliga realkapitaltillgångar genererar liten eller ingen framtida avkastning samtidigt som andra utgifter kan tänkas generera avkastning i framtiden, exempelvis utbildningsinsatser eller förebyggande hälsovård. Om ett nytt mål för det offentliga sparandet sätts upp som också inkluderar investeringar kan det därför vara rimligt att utvärdera vilka utgifter som ska definieras som investeringar.

Inget fusk här inte!

Att öppna upp definitionen av investeringar är dock förenat med stora risker. Politiker och väljare kan till exempel vilja omdefiniera allehanda utgifter till investeringar. Därför är det centralt att det finns ett oberoende expertorgan som i slutänden avgör vilka utgifter som får klassificeras som investeringar och därmed lånefinansieras.

Källor: Finanspolitiska rådet (2008, 2011), Vredin m.fl. (2012).

att ett nytt regelverk är på plats. I praktiken innebär det att staten bör ha ett tillfälligt underskottsmål under en period. Effekterna av en sådan ordning illustreras i ett illustrativt räkneexempel i diagram 9.5.

9.7 Har vi råd att arbeta?

I en värld full av naturtillgångar som inte utnyttjas, omgivna av överflöd på livsmedel som inte tas i bruk, får de arbetslösa svaret: Vi är för fattiga för att hålla produktionen i gång, vi har inte råd att låta er arbeta.

Ernst Wigforss

Inför valet 1932 skrev Ernst Wigforss skriften *Ha vi råd att arbeta?* I skriften argumenterade Wigforss för att det är irrationellt att låta människor gå arbetslösa samtidigt som stora behov i samhället förblir otillfredsställda.

Skriften tillkom i en tid när massarbetslösheten bredde ut sig och fattigdomen var av ett annat slag än i dag. Men det finns också likheter. De borgerliga partierna drev linjen att sparsamhet med offentliga medel var vägen ur krisen. Wigforss menade i stället att sparsamheten riskerade att bli arbetsamhetens fiende. Om inkomsterna sjönk och fattigdomen bredde ut sig berodde det på att människor inte arbetade lika mycket som förut, att naturtillgångar låg outnyttjade och att produktiva anläggningar inte togs i bruk – inte på att staten var slösaktig.

Wigforss menade också att det var fel att betrakta arbete som en lyx, som något endast rika och välmående samhällen, inte länder i ekonomiska svårigheter, kunde kosta på sig. Tvärtom borde samhället sätta människor i arbete i syfte att öka produktionen och landets rikedomar.

Vårt samhälle kan inte jämföras med 1930-talets. Men Wigforss retoriska fråga är giltig än i dag: Har vi råd att arbeta? Är det rimligt att hundratusentals människor går sysslolösa samtidigt som det skulle behövas byggas fler bostäder, järnvägarna underhållas bättre och mer personal anställas i vård, skola och omsorg?

LOs uppfattning är att människors förmågor ska tas tillvara för att möta de behov vi ser i samhället, inte att de ska gå till spillo i sysslöshet och fas 3-program. Den ekonomiska politiken ska inriktas på att öka efterfrågan i ekonomin och få ner arbetslösheten. Men för att

den ökade efterfrågan ska ha maximal effekt och inte leda till problem i form av till exempel för hög inflation eller urholkade statsfinanser bör de finanspolitiska stimulanserna huvudsakligen inriktas mot tillväxtfrämjande åtgärder som bidrar till högre produktivitet, fler arbetstillfällen och som minskar riskerna att det uppstår inflationsdrivande flaskhalsar i framtiden.

Genom att de ökade offentliga utgifterna används på ett produktivt sätt kan man också stärka hushållens och företagens tillförsikt om svensk ekonomi. På så sätt kan dessa förväntas öka sina investeringar och sin konsumtion, vilket är nödvändigt för att effekten av de finanspolitiska stimulanserna ska ha bäring även på längre sikt.

Nedan redogörs för de områden där vi anser att staten bör satsa. Förslagen och skälen till dem beskrivs närmare i kapitel 11–15, där vi även beskriver åtgärder som inte kräver resurstillskott.

Öka resurserna till välfärden

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

Stärk Arbetsförmedlingen

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

Stärk arbetskraftens omställningsförmåga och matchning

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken 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 arbetsmarknadspolitik, 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 och Samhall bör tillföras mer resurser.

Snabbare etablering av nyanlända invandrare

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

En arbetslöshetsförsäkring värd namnet

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 utbildningssystemet. 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 bör få 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.

Förbättra näringslivets förutsättningar

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 för hög 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.

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.

En skola för den framtida arbetskraften

Mer resurser till 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 fördelaktig bakgrund.

Ett statuslyft för skolans personal

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

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 individernas 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.

9.8 LOs styrelse föreslår

LOs styrelse föreslår

att 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

att 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

att 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.

10. En stabiliseringspolitik för full efterfrågan

10.1 Inledning

I tidigare avsnitt har vi beskrivit den ekonomiska utvecklingen sedan 1990-talet och vilken betydelse vi menar att penning- och finanspolitiken har haft när det gäller att uppnå ett stabilt resursutnyttjande. Den bild vi målade upp var att den ekonomiska politiken inte bidragit i tillräcklig utsträckning till att motverka lågkonjunkturer på senare tid och att arbetslösheten därför har blivit högre än den annars skulle kunnat vara.

En annan slutsats i avsnittet om den ekonomiska utvecklingen är att Sverige har hamnat i en situation med en *strukturell*¹⁶² lägre efterfrågan sedan början av 1990-talet. Orsaken till det är att privat sektor förändrat sitt förhållande mellan sparande och investeringar så att svensk ekonomi har gått från att ha ett negativt finansiellt sparande till ett positivt. Detta återspeglas i det stora bytesbalansöverskott som Sverige haft under samma period. Även denna utveckling kan ha påverkats av en för stram penning- och finanspolitik.

I kapitel 9 presenteras en modell för en kickstart av ekonomin som skulle kunna bidra till att minska sparandet och öka framtidstron hos hushåll och företag. I detta kapitel ska vi i huvudsak fokusera på utformningen av de verktyg som finns för att förhindra att ekonomin drabbas av en kraftig lågkonjunktur eller för den delen överhettning, det vill säga finans- och penningpolitiken samt finansmarknadernas reglering.

Först en kort bakgrund. Den stabiliseringspolitiska regim som råder i Sverige (och i många andra länder) i dag brukar beskrivas som normpolitik. Normpolitikens idéer växte fram under 1980-talet som en reaktion på de svårigheter politikerna hade att hålla inflationen och statsfinanserna i schack under tidigare perioder.

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 konjunktur-

¹⁶² Det vill säga en mer långsiktig låg efterfrågan än det som kan sägas ingå i en normal konjunkturcykel.

svängningar. Till att börja med fungerade det också bra. Finanspolitiken var i stort sett konkracyklisk fram till i slutet av 1960-talet och arbetslösheten var låg.¹⁶³ Under 1970-talet användes expansiv finanspolitik för att överbrygga effekterna av den internationella lågkonjunkturen. Denna politik tvingade fram ett antal devalveringar för att mildra effekterna av en skenande kostnadsutveckling.

Den nya ekonomisk-politiska strömningen som tog vid kan beskrivas som icke-interventionistisk. Innebörden av det är att man tog avstånd från den så kallade *ackommodationspolitiken*.¹⁶⁴ I stället argumenterade många ekonomer, bland annat företrädare av SNS konjunkturråd,¹⁶⁵ för en normbaserad politik med låg och konstant inflation som det främsta målet. Man menade att den tidigare politiken, genom att den på kort sikt värnade om full sysselsättning, bara ledde till hög inflation och devalveringar utan några positiva långsiktiga effekter.

Företrädarna för normpolitiken argumenterade också för att övergången till en prisstabiliseringsregim skulle kombineras med en rad utbudsreformer, som till exempel reformerad lönebildning, nytt skattesystem, avreglerad kreditmarknad, avreglerad bostadsmarknad och ny finanspolitik. Tanken var att reformerna skulle öka trovärdigheten för den nya regimen och markera ett brott mot den tidigare politiken grundad på "interventionistiska och reglerande ambitioner".¹⁶⁶ Det normbaserade budskapet innehöll synen att tillväxt inte kan skapas genom finans- eller penningpolitisk expansion; prisstabilitet och jämvikt i den offentliga budgeten utmålades i stället som nödvändiga förutsättningar för "en ekonomisk-politisk miljö där långsiktiga satsningar uppmuntaras och tillväxten frodas".¹⁶⁷ Detta synsätt kombinerades med argument för breda avregleringsreformer främst på kapitalmarknaden och arbetsmarknaden men även på övriga reglerade marknader som till exempel valutamarknaden, inom jordbruket och på bostadsmarknaden (hyresregleringen).

I dag kan man nog påstå att förespråkarna för denna omläggning

163 Se exempelvis Lindbeck (2015).

164 En ekonomisk politik som uttryckligen syftar till att stabilisera konjunkturer.

165 SNS konjunkturråd gav ut rapporterna *Vägen till ett stabilare Sverige 1985*, *Nya spelregler för tillväxt 1986*, samt *Hur ska välfärden fördelas? 1988*.

166 Se Jonung (2015).

167 Söderström (1986), s. 15.

har fått igenom de normpolitiska ambitionerna 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 är påverkad av avreglerande reformer under 1990-talet och fram till i dag.

Först ut av avregleringsreformerna var slopandet av regleringen av kreditmarknaden. Denna reform, i kombination med att valutamarknaden avreglerades några år senare, kan sägas ha lagt grunden till den stora omsvängningen i politik som faktiskt följde. Denna avreglering av de finansiella marknaderna (kreditavregleringen 1985 och valutaavregleringen 1989) fick mycket stora konsekvenser för utvecklingen. Sverige drabbades av en massiv kreditexpansion med stigande tillgångsvärden, stigande inflation och stigande inflationsförväntningar. I ett försök att stabilisera förväntningarna ansökte Sverige om medlemskap i EU (1990) och beslöt att koppla kronan till ecun (1991). Beslutet om den fasta växelkursen ledde till massiva spekulationer mot den svenska kronan och ett desperat försök att försvara den med hjälp av extrema räntehöjningar. Till slut kom den värsta konjunkturkraschen i modern tid – 1990-talskrisen.

Poängen med denna korta historiebeteckning är att beskriva hur avregleringen av finansmarknaderna i stor utsträckning banade vägen för införandet av normpolitiken på övriga områden. Även om omläggningen i hög grad var inspirerad av nya synsätt bland ekonomer runt om i världen när det gäller hur framgångsrik ekonomisk politik ska bedrivas, så avgjordes framgångarna och att den faktiskt etablerades av de dramatiska makroekonomiska problem som 1990-talskrisen innebar för Sverige.

Kapitalmarknadens avreglering har ändrat maktförhållandena i ekonomin. Finanskapitalet har nu ett betydligt större inflytande över den ekonomiska politiken än tidigare. Inflationsrestriktionen och den strama hanteringen av offentliga finanser är inte enbart ett resultat av politiska beslut. Politiken har snarare levererat nödvändiga förändringar i den nya ekonomiska omgivningen. Varför hände då detta? En förklaring är att de reglerade ekonomierna visade sin oförmåga under 1970-talet, när de ekonomiska problemen bestod av hög arbetslöshet och hög inflation, så kallad stagflation. En annan förklaring är att den tekniska utvecklingen har försvårat kontrollen av kapitalmarknaden och att avregleringen redan i praktiken hade inträffat. Sverige var dessutom en del av en inter-

nationell utveckling där det hade blivit mycket svårt att som ensamt land behålla regleringarna på kapitalmarknaden.

Den stabiliseringspolitiska situationen är därmed i dag väsentligt anorlunda i Sverige än den var när landet drabbades av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Det har till stor del lagt grunden för mer stabila institutioner och därmed en mer stabil konjunkturutveckling. Men en mycket allvarlig brist i det nya systemet är att den öppna arbetslösheten har fastnat på 8-procentsnivån. Kan orsakerna till det sökas på det stabiliseringspolitiska området? En annan brist är att den senaste finanskrisen visade dels att Sverige inte undanröjt risken för stora kriser, dels att den nuvarande regimen för hanteringen av kriser inte är optimal.

I denna nuvarande stabiliseringspolitiska ordning är det Riksbanken som bär huvudansvaret för att utjämna konjunktursvängningarna. Skälet är att den kan agera snabbare och dessutom inte är styrd av politiker, vilket gör att åtgärderna löper mindre risk att bli procykliska, det vill säga komma fel i tiden i förhållande till konjunkturläget. I detta kapitel ska vi diskutera lite mer utförligt hur vi ser på penningpolitikens roll och hur den skulle kunna bidra mer till att hålla nere arbetslösheten på längre sikt. Vi ska också resonera kring finanspolitiken i form av både *diskretionära åtgärder*, det vill säga direkta finanspolitiska åtgärder vid konjunkturedgångar (och uppgångar) och vikten av starka automatiska stabilisatorer. Vidare förs en kortare diskussion om finansmarknadens roll och hur den marknaden kan göras mer robust för att inte bidra till framtida kriser.

10.2 Penningpolitiken ska bidra till full sysselsättning

Riksbanken har ett mycket viktigt uppdrag i att stabilisera ekonomin. En väl avvägd penningpolitik bidrar till att mildra effekten av exempelvis 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. Den har inte tagit tillräcklig hänsyn till arbetslöshet och sysselsättning. Resultatet är att penningpolitiken har bidragit till att arbetslösheten är högre än den annars skulle kunna varit.

10.2.1 Vad gick snett?

I skrivande stund har vi en negativ reporänta, och det är svårt att karak-

tärisera den svenska penningpolitiken sedan finanskrisen 2008 som något annat än ett misslyckande. Och 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. Vad gick egentligen snett?

Historien bakom Riksbanksreformen och införandet av inflationsmålet ska verkligen inte glömmas bort. Denna politikomläggning hade föregåtts av skenande pris- och kostnadsökningar under framför allt 1970- och 1980-talen och stora svårigheter att motverka en överhettning i svensk ekonomi. Synen att Sverige borde övergå från en höginflationsekonomi till en ekonomi med låg och konstant inflation växte successivt fram under 1980-talet. Redan i kompletteringspropositionen 1983 ställde den socialdemokratiska regeringen upp ett kvantitativt inflationsmål på 4 procent 1984 och 5 procent 1985. Detta fick dock inga direkta konsekvenser för den ekonomiska politiken. I finansplanen 1991 fanns det ett klart stöd för låginflationspolitik och för första gången gavs låg inflation högre prioritet än full sysselsättning. 1993 uttalade Riksbanken själv ett prisstabilitetsmål som formulerades som 2 procent med avvikelser på ± 1 procent. Detta inflationsmål började gälla från den 1 januari 1995. År 1999 trädde den nya riksbankslagen i kraft, med en uttalad självständig roll för Riksbanken som i korthet innebär att politikerna utser ledningen (direktionen) men håller sig borta från frågorna om hur denna direktion bedriver sitt arbete med att stabilisera ekonomin. Detta är ett tydligt avtryck från normpolitiken.

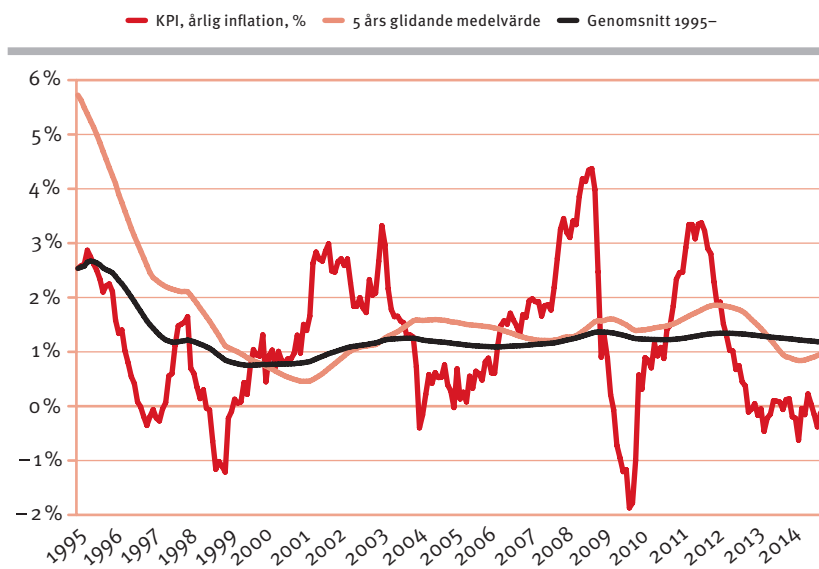
Riksbanken har dock misslyckats med att uppfylla inflationsmålet. Som framgår av diagram 10.1 har femårsgenomsnittet sedan 1998 aldrig överskridit 2 procent och genomsnittet från 1995 fram till oktober 2014 är 1,2 procent, det vill säga långt under 2 procent.

För att bedöma hur god måluppfyllelse som är möjlig och realistisk kan man jämföra med andra centralbanker med inflationsmål. Lars E.O. Svensson har visat att andra centralbanker som haft ett oförändrat inflationsmål lika länge som Sverige har en genomsnittlig inflation som på sin höjd avviker ett par tiondelar från målet.¹⁶⁸ Riksbanken avviker alltså klart från andra centralbanker med inflationsmål.

Sverige befinner sig i ett läge med mycket lågt resursutnyttjande och

168 Svensson (2015).

Diagram 10.1 KPI-inflation i procent, fem års glidande medeltal samt genomsnitt från 1995



Källa: SCB samt Svensson (2014a), underlagsrapport 13.

penningpolitiken ser för tillfället ut att i stort sett ha nått vägs ände. Hur hamnade vi här? Enligt LO-ekonomerna ligger en kombination av dåliga inflationsprognoser, konsekventa överskattningar av resursutnyttjandet och missriktade försök att påverka hushållens skuldsättning nära till hands som förklaringar till de senaste årens otillräckliga penningpolitiska insatser.¹⁶⁹ Ett viktigt skäl till att penningpolitiken har varit så olämplig ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv är att Riksbanken särskilt under perioden 2011 till 2013 tog stor hänsyn till den finansiella stabiliteten. En majoritet i Riksbanksdirektionen har velat hålla en högre ränta än vad ett strikt hänsynstagande till inflationsmålet skulle motivera, i syfte att försöka dämpa hushållens skuldsättning. På lite längre sikt kan en förklaring vara att man från Riksbankens håll har priorite-

¹⁶⁹ LO (2014b), s. 30.

rat att hålla inflationen låg snarare än att stabilisera resursutnyttjandet mätt som exempelvis arbetslösheten.

I detta läge, med stora lediga resurser och osäkerhet om framtidsutsikterna, räcker inte enbart en lägre realränta för att stimulera till mindre sparande och mer investeringar. Men trots detta är det viktigt med en diskussion om hur penningpolitiken bättre kan bidra till sysselsättningen i framtiden.

10.2.2 Vad kan penningpolitiken åstadkomma?

Det finns, enligt gängse ekonomisk teori, inget *långsiktigt* utbyte mellan arbetslöshet och inflation. Anledningen är att hushåll och företag på sikt anpassar lönekrav och priser till den faktiska inflationen.¹⁷⁰ När Riksbanken sänker styrräntan påverkar det den reala räntan, vilket stimulerar konsumtion och investeringar och därmed ger en positiv effekt på efterfrågan. En högre efterfrågan gör att företagen vill höja priserna på sina varor och anställa fler för att öka produktionen och de är då beredda att betala högre löner. Löntagarna kommer dock på sikt att vilja kompensera sig för de högre priserna och kostnaderna för företagen stiger igen. Om inflationen stiger för högt över inflationsmålet kommer Riksbanken dessutom att höja räntan.

Under förutsättning att inflationsförväntningarna i genomsnitt överensstämmer med inflationen, och hushåll och företag därmed anpassar sig, kan penningpolitiken sålunda inte på lång sikt påverka sysselsättningen och arbetslösheten. De långsiktigt hållbara nivåerna för sysselsättning och arbetslöshet bestäms i stället i huvudsak av reala faktorer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. På kortare och medellång sikt kan dock penningpolitiken påverka variabler som sysselsättning och arbetslöshet, vilket beskrivits ovan.

Sedan inflationsmålet introducerades 1995 har det visat sig att inflationsförväntningarna ganska snabbt anpassade sig till inflationsmålet, trots att faktisk inflation i genomsnitt har varit betydligt lägre än målet. Detta innebär att det inte är självklart att inflationsförväntningarna, inte ens under en så lång period som 15 år, alltid anpassar sig till den faktiska inflationen. Parterna har i lönebildningen utgått ifrån att Riksbanken

¹⁷⁰ För en mer utförlig genomgång av inflationens effekter i ekonomin och dagens teori och modeller för penningpolitiken rekommenderas Molin & Roth (2014), underlagsrapport 8.

ska hålla sig till målet om 2 procents inflation i genomsnitt. Detta kommer till uttryck genom att det samhällsekonomiska löneutrymmet har definierats som konjunkturjusterad produktivitet¹⁷¹ plus det utrymme som näringslivet har för prisökningar utan att ekonomins inflationsmål på 2 procent hotas.¹⁷² Inflationen har dock som genomsnitt legat under 2 procent, vilket de facto har inneburit att reallöneökningarna har blivit högre än avsett och sysselsättningen lägre på lång sikt.

Detta samband har framför allt förts fram av tidigare vice riksbankschef Lars E.O. Svensson som en delförklaring till den höga arbetslösheten.¹⁷³ Riksbanken själv menar att det observerade sambandet mellan arbetslöshet och inflation skulle kunna vara ett resultat av oväntade störningar, exempelvis ovanligt stark produktivitetsökning och svag exportefterfrågan från utlandet, som båda på kort sikt har bidragit till både lägre inflation och högre arbetslöshet.¹⁷⁴ Sannolikt är det ändå så att en viktig förklaring till det negativa mönster som har kunnat observeras de senaste åren har sin grund i att inflationsmålet inte har uppfyllts och att inflationsförväntningarna inte har anpassats efter den faktiska inflationen. Detta innebär dock inte att det numera finns ett långsiktigt stabilt samband mellan arbetslöshet och inflation som kan utnyttjas i den ekonomiska politiken.

I en underlagsrapport till projektet diskuterar tidigare vice riksbankschef Lars E.O. Svensson hur penningpolitiken kan bidra till sysselsättningen.¹⁷⁵ Han menar att om inflationsförväntningarna inte anpassar sig till den faktiska inflationen får penningpolitiken mer långsiktiga effekter på sysselsättning och arbetslöshet. 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 även på så sätt få tämligen stora och utdragna effekter på arbetslösheten.

171 Det vill säga den "underliggande" produktivitet som beror på produktionsapparatus produktionsförmåga.

172 Denna definition förutsätter att kapitalavkastningen i näringslivet uppfyller ett internationellt bestämt kapitalavkastningskrav. Se vidare i Morin (2015), underlagsrapport 22.

173 Svensson (2015).

174 Se Söderström & Vredin (2013).

175 Svensson (2014a), underlagsrapport 13.

En viktig slutsats av detta resonemang är att det vid en lågkonjunktur är mycket viktigt att snabbt få ner arbetslösheten 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.

10.2.3 Riksbankens mål bör förtydligas

Den nya riksbankslagen innebar att Riksbanken, som är en myndighet under riksdagen, fick en unik självständig ställning gentemot riksdag och regering. Som diskuteras i regeringens proposition 1997/98:40 om riksbankslagen är en delegering av penningpolitiken till en självständig riksbank 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 så långtgående delegering av penningpolitiken måste kombineras med uppföljning och kontroll samt ett utkrävande ansvar för penningpolitiken. Riksdagen måste som Riksbankens huvudman ha möjlighet att utvärdera verksamheten utifrån det mål som fastställts.

Enligt riksbankslagen är målet för penningpolitiken ett fast penningvärde. Riksbanken har konkretiserat detta i form av ett inflationsmål på 2 procent för årlig KPI-inflation.

I riksbankslagens förarbeten slås fast att Riksbanken, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, ska stödja den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och hög sysselsättning.¹⁷⁶ Riksbanken har även själv uttalat att den bedriver en flexibel inflationsmålspolitik, vilket innebär att den, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, strävar efter att stabilisera produktion och sysselsättning runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor.¹⁷⁷

Lars E.O. Svensson går i sin underlagsrapport genom vilket mandat Riksbanken har och framhåller att Riksbanken har preciserat Riks-

176 Regeringens proposition 1997/98:40, s. 1. Ingår i förarbetena till riksbankslagen (1988:1385).

177 Se exempelvis Riksbanken (2014).

bankspropositionens formulering om ”hög sysselsättning”, till en sysselsättning längs en ”långsiktigt hållbar utvecklingsbana”. Utifrån antagandet att deltagandet i arbetskraften huvudsakligen är strukturellt bestämt och därmed inte påverkas av penningpolitiken, motsvaras en given långsiktigt hållbar sysselsättning av en långsiktigt hållbar arbetslöshet. Därmed kan Riksbankens mandat, enligt Svensson, tolkas som att den ska stabilisera såväl inflationen runt inflationsmålet som arbetslösheten runt en långsiktigt hållbar arbetslöshet.¹⁷⁸

En jämförelse mellan Riksbankens och den amerikanska centralbankens (Federal Reserve, FED) mandat visar att FEDs mandat också består i att stabilisera både inflationen runt ett inflationsmål och sysselsättningen runt en långsiktigt hållbar nivå. Det är alltså ingen vare sig praktisk eller principiell skillnad mellan FEDs ”duala” mandat och Riksbankens flexibla inflationsmålspolitik. FED är dock tydligare än Riksbanken genom att man betonar att man tillämpar ett ”balanserat tillvägagångssätt” i situationer när det uppstår en konflikt mellan att begränsa de båda slagen av avvikelser, till exempel när både inflationen och arbetslösheten är för höga. Detta tolkas som att FED fäster ungefär lika stor vikt vid avvikelser för inflationen som för sysselsättningen och arbetslösheten.¹⁷⁹

Hur ska då Riksbanken prioritera mellan sina mål? Med tanke på hur stora kostnader som är förknippade med arbetslöshet anser vi, liksom Lars E.O. Svensson, att det är rimligt att man fäster *lika stor* vikt vid inflation som vid arbetslöshet. FED använder sig av policydokumentet *Uttalande om långsiktiga mål och penningpolitisk strategi* för att deklarerat hur penningpolitiken ska bedrivas.¹⁸⁰ Det vore rimligt att Riksbankens penningpolitik förtydligades på samma sätt.

Behövs då ett *explicit* sysselsättnings- eller arbetslöshetsmål för penningpolitiken? Som framgår av diskussionen ovan innebär redan nuvarande skrivningar att Riksbankens mandat består i att den ska stabilisera såväl inflationen runt inflationsmålet som sysselsättningen runt en uppskattad långsiktigt hållbar nivå. Nuvarande skrivningar behöver

178 Svensson (2014a), underlagsrapport 13.

179 En tolkning som stöds av uttalanden från flera ledamöter i Federal Market Open Committee, vilket är FEDs penningpolitiska kommitté.

180 Federal Reserve (2014).

därför inte ändras. Däremot behöver innebörden av skrivningarna förtydligas. Dessutom bör det tilläggas att målformuleringen ska innebära att lika stor vikt fästs vid avvikelser för inflationen och avvikelser för arbetslösheten.

Hur ska målet formuleras?

Inflationen bestäms till stor del av Riksbanken. Men den långsiktigt hållbara arbetslösheten påverkas i huvudsak av faktorer som ligger bortom Riksbankens kontroll. Den bestäms av arbetsmarknadens och lönebildningens funktionssätt, är mycket svår att mäta och ändras dessutom över tid. Därför är det inte lämpligt med ett fast mål för arbetslösheten. I stället måste den långsiktigt hållbara arbetslösheten utforskas praktiskt genom att efterfrågan tillåts öka samt nivån beräknas och bedömas, helst av en annan aktör än Riksbanken själv.

Eftersom Riksbanken är en myndighet under riksdagen är det lämpligt att riksdagens finansutskott gör ett förtydligande av Riksbankens mandat. Utskottet kan också uppdra åt Konjunkturinstitutet, Finanspolitiska rådet eller någon annan myndighet att bidra med beräkningar av den långsiktigt hållbara arbetslösheten, vilka Riksbanken sedan ska styra mot.

Förslag

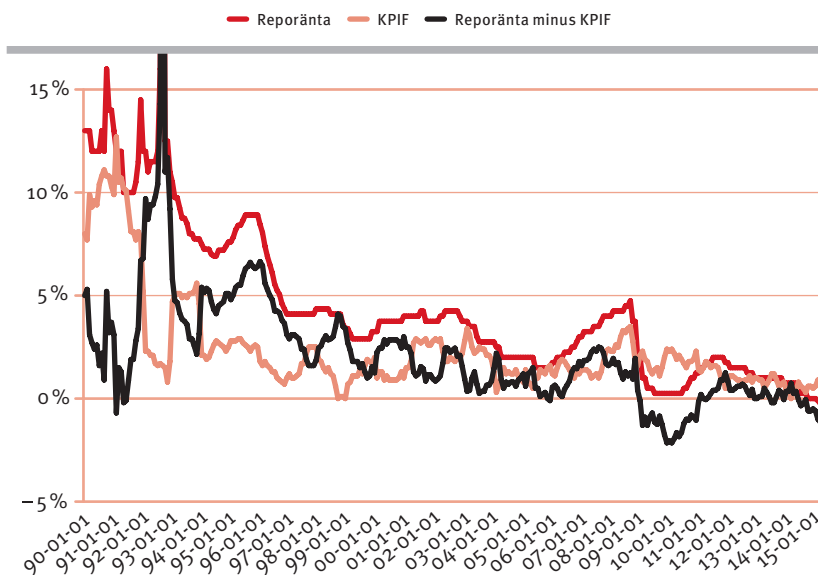
Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att Riksbankens mandat för penningpolitiken ska förtydligas till att vara: "att stabilisera såväl inflationen runt inflationsmålet som arbetslösheten runt en långsiktigt hållbar nivå."

10.2.4 Behöver inflationsmålet höjas?

Under senare år har det förts en diskussion i ljuset av erfarenheterna från den senaste krisen, både internationellt och i Sverige, om att inflationsmålet borde höjas. Ett viktigt skäl för en höjning är att risken för att styrräntans nedre gräns begränsar penningpolitikens möjligheter.

Ett viktigt argument för högre inflation är att låg inflation innebär större risk att ekonomin hamnar i en så kallad *likviditetsfälla*, det vill säga en situation där man inte längre kan använda penningpolitiken för att stimulera ekonomin. Om inflationen hade varit högre före den

Diagram 10.2 Svensk styrränta, inflation (KPIF¹⁸¹) samt real styrränta 1990–2015



Källa: Macrobond.

senaste krisen hade även centralbankernas styrräntor legat på en högre nivå och i så fall hade det funnits utrymme för mer kraftfulla räntesänkningar. Argumentet är alltså att alltför låga inflationsmål gör att även styrräntorna tenderar att ligga på en låg nivå, vilket minskar det penningpolitiska manöverutrymmet vid en lågkonjunktur.¹⁸¹ Argumentet att ett högre inflationsmål skapar större utrymme för realräntesänkningar förs också fram av den socialdemokratiska forskningskommissionen.¹⁸²

I diagram 10.2 nedan syns Riksbankens styrränta (reporäntan) samt inflationen och den reala räntan. Som synes var styrräntan mycket nära noll redan i samband med finanskrisen.

De flesta stora centralbanker har i dag ett inflationsmål på cirka 2 procent. Inflationsmålet har haft stora fördelar men allt fler interna-

¹⁸¹ Blanchard m.fl. (2010).

¹⁸² Homlund m.fl. (2014).

tionella ekonomer har pekat på att ett något högre inflationsmål sannolikt hade varit en fördel de senaste åren. Den amerikanske professorn Paul Krugman är en av de ekonomer som argumenterar för en höjning av inflationsmålet.¹⁸³ Krugman menar att erfarenheten från den globala finanskrisen av att risken för att styrräntans nedre gräns begränsar penningpolitiken i utvecklade ekonomier är större än vad man trodde tidigare. Kostnaden för denna begränsning i form av ett sämre makroekonomiskt utfall verkar också vara större än man tidigare trodde. Även företrädare för amerikanska centralbanken har pekat på att det hade funnits fördelar med ett högre inflationsmål.¹⁸⁴

I en situation med en bindande nedre gräns för styrräntan ger dock växelkurspolitik och växelkursgolv fortfarande möjligheter att höja inflationen mot inflationsmålet och stimulera ekonomin ur en recession. Möjligheterna att undvika att hamna i en sådan situation är också bättre i små öppna ekonomier än i stora ekonomier som är mindre öppna. Att den svenska ekonomin nu hamnat i en sådan situation är främst en följd av en felaktig och alltför stram penningpolitik från Riksbankens sida.

Det som i första hand krävs för Sverige är en omläggning av penningpolitiken så att den inriktas på att stabilisera såväl inflationen runt dagens mål på 2 procent och arbetslösheten runt en långsiktigt hållbar nivå, enligt resonemanget ovan.

10.2.5 Skärpt demokratisk kontroll av Riksbanken

Mot bakgrund av de senaste årens oenighet kring huruvida dagens mål för penningpolitiken uppfylls har vi ovan beskrivit behovet av ett förtydligat mål för penningpolitiken. Men ett förtydligat mål räcker inte, om det inte finns demokratiska verktyg att se till att det uppnås så som det var tänkt. För att penningpolitiken ska bli mer ändamålsenlig och i större utsträckning bidra till sysselsättningen framöver krävs en skarp demokratisk kontroll av Riksbanken. Riksdagen måste som Riksbankens huvudman ha möjlighet att utvärdera verksamheten utifrån det mål som fastställts, både genom uppföljning och kontroll samt genom ett utkrävande av ansvar för penningpolitiken.

¹⁸³ Krugman (2014).

¹⁸⁴ http://www.nytimes.com/2015/04/29/business/economy/2-inflation-rate-target-is-questioned-as-fed-policy-panel-prepares-to-meet.html?_r=0 (2015-04-28)

Sedan den nya riksbankslagen trädde i kraft har riksdagens finansutskott varje år gjort en utvärdering av penningpolitiken, kompletterat 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 även penningpolitiken och lämna en årlig rapport till riksdagen.

Erfarenheterna från de senaste åren visar vidare att det inte är lämpligt att det är Riksbanken som avgör om penningpolitiken ska justeras för att ta hänsyn till finansiell stabilitet eller eventuella risker förenade med hushållens skuldsättning. Eftersom Finansinspektionen fått alla makrotillsynsverktyg och ansvaret för den finansiella stabiliteten är det i stället rimligt att Finansinspektionen bedömer huruvida det uppstår ett läge där penningpolitikens inriktning medför ett hot mot den finansiella stabiliteten som Finansinspektionen inte kan hantera med tillgängliga verktyg. I så fall kan Finansinspektionen varna om detta och Riksbanken kan då överväga om penningpolitikens inriktning ska justeras.¹⁸⁵ En viktig förutsättning här är dock att Riksbanken inte åsidosätter de penningpolitiska målen i frånvaro av en sådan varning.

En sådan ordning skulle klargöra ansvarsförhållande inom penningpolitiken och makrotillsynen ytterligare och göra det möjligt att bättre utkräva ansvar av de berörda myndigheterna. Detta borde rimligtvis bidra till bättre måluppfyllelse inom både penningpolitiken och politikområdet finansiell stabilitet.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att den demokratiska kontrollen och utvärderingen av Riksbanken ska skärpas.

10.2.6 Slutord penningpolitik

De brister vi ser med penningpolitiken i dagsläget beror inte i huvud-

¹⁸⁵ Detta förslag tas upp i Svensson (2014a), underlagsrapport 13.

sak på den nya regimen med inflationsmål och en oberoende riksbank. I stället har det till störst utsträckning att göra med hur den svenska riksbanken har tolkat och utfört sitt uppdrag samt det demokratiska systemets svaga uppföljning av målet för penningpolitiken. Mycket hade kunna vara annorlunda även inom ramen för dagens regelverk. Men givet att det inte har varit det anser vi att målen bör förtydligas och uppföljningen bör förbättras.

De föreslagna åtgärderna när det gäller förtydligandet av målen samt en förbättrad demokratisk kontroll innebär förändringar som gör att penningpolitiken på sikt kan bidra till sysselsättningen på ett bättre sätt än den senaste 20-årsperioden. Penningpolitiken har ansetts bära huvudansvaret för stabiliseringen av ekonomin sedan normpolitikens införande. Men med det läge Sverige befinner sig i nu räcker den sannolikt inte längre till för att säkra ekonomisk återhämtning. Snarare är det finanspolitiken som nu måste bära huvudansvaret, såväl i Sverige som i Europa. Detta innebär dock inte att penningpolitik som verktyg för att stabilisera ekonomin kommer att spela en liten roll i framtiden.

10.3 Finanspolitikens ramar och ansvar

Som beskrivits inledningsvis var införandet av det finanspolitiska ramverket 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 1993–1995 var cirka 11, 9 och 7 procent av BNP 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 krisen satte på de offentliga finanserna var att det i framtiden måste finnas en beredskap att tackla extraordinära konjunktursvängningar. Det politikerna landade i var att den bästa beredskapen var sunda statsfinanser och ett tydligt respektavstånd till stora budgetunderskott.

Formerna kring budgetprocessen och utgiftstaken introducerades redan under 1990-talet. Beståndsdelarna i det svenska finanspolitiska ramverket är följande:¹⁸⁶

– den strama budgetprocessen

¹⁸⁶ För en mer utförlig beskrivning se regeringens skrivelse 2010/11:79, *Ramverk för finanspolitiken*.

- överskottsmålet
- utgiftstaket
- det kommunala balanskravet
- de europeiska budgetreglerna
- Finanspolitiska rådet.

Den strama budgetprocessen innebär i huvudsak att utgiftsökningar inom ett område måste täckas med utgiftsminskningar inom samma område. Budgeten ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Utgifter ska redovisas på budgetens utgiftssida medan inkomster ska redovisas på budgetens inkomstsida.

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. I huvudsak har fyra motiv använts för införandet:

- Det finansiella sparandet ska bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser.
- Det ska vara en buffert vid konjunktursvackor.
- Det ska bidra till en jämn fördelning av resurser mellan generationer.
- Det ska bidra till ekonomisk effektivitet, det vill säga skatterna ska inte behöva variera över tid till följd av den demografiska utvecklingen.¹⁸⁷

Överskottsmålet har inneburit att statskulden betalats ner, inte bara som andel av BNP utan även i absoluta termer. Detta har i sig inneburit att det har skapats ett större utrymme för att bedriva finanspolitik vid lågkonjunkturer.

Överskottsmålet ger, tillsammans med utgiftstaket, det totala ekonomiska utrymmet i budgetprocessen. Det är obligatoriskt för regeringen att föreslå tak för statens och ålderspensionssystemets utgifter för tre år framåt. Riksdagen fastställer taket. Genom att besluta om ett tak visar regeringen vilka ramar det finns för utgifter och skatteuttag för att nå överskottsmålet.

För kommunerna är ”god ekonomisk hushållning” ett övergripande

¹⁸⁷ Finansdepartementet (2010).

mål. Sedan år 2000 innebär det framför allt att de ska eftersträva balans i de kommunala budgeterna. Om det ändå uppstår underskott ska detta kompenseras med överskott de närmaste tre åren.

De europeiska budgetreglerna omfattar även de svenska statsfinanserna eftersom EUs medlemsländer är anslutna till den så kallade *stabilitets- och tillväxtpakten*. Budgetreglerna inom ramen för denna 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 (Sverige har i dag en offentlig bruttoskuld på cirka 40 procent av BNP). Sverige har vidare satt upp ett så kallat medelfristigt budgetmål¹⁸⁸ som innebär att det *strukturella* budgetunderskottet, det vill säga ett budgetunderskott som är rensat för konjunkturreffekter, inte får vara större än 1 procent.¹⁸⁹

Till sist något om Finanspolitiska rådets roll. Rådets främsta uppgift är att följa upp och bedöma måluppfyllelsen 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.¹⁹⁰

10.3.1 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 i framtiden inte kommer att försämras kraftigt. Finanspolitikens uppdrag är därmed att

188 *Medium term objective* – MTO.

189 Sverige har också anslutit sig till den så kallade finanspakten där länderna förbinder sig att det strukturella underskottet inte får vara större än 0,5 procent. Finanspakten är inte bindande för länder utanför eurosamarbetet så länge de inte inför euron som valuta.

190 Se förordning (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

förebygga och motverka såväl osäkerhet om de offentliga finansernas utveckling som osäkerhet om den framtida ekonomiska utvecklingen.

Den finanspolitik som har bedrivits efter den senaste krisen har till viss del bidragit till att motverka det svaga efterfrågeläget efter finanskrisen. Detta har dock inte räckt till för att utmana arbetslösheten på allvar. I kapitel 3 ger vi en bild av finanspolitikens inriktning i samband med den senaste krisen som började 2008. Vår syn på hur krisen har hanterats av finanspolitiken kan sammanfattas i orden ”för lite, för sent och med fel inriktning”.

De finanspolitiska stimulansåtgärderna var för små i samband med krisen 2009. Konjunkturinstitutets bedömning är att de tillfälliga statsbidragen till kommunerna kom för sent och varade under 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 därmed resulterat i högre efterfrågan.

Överskottsmålet kommer nu sannolikt att överges till förmån för ett balansmål. En ny regering och ett nytt mål för budgeten innebär dock inte självklart en ny inriktning på finanspolitiken. Finansdepartementet har annonserat att de ämnar hålla fast vid en princip som innebär en finansiering krona för krona av samtliga reformer. Detta innebär en stram finanspolitik med anledning av 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).

Diskussionen om huruvida allt för mycket fokus ligger på starka statsfinanser snarare än på konjunkturstabilisering eller långsiktig tillväxt är viktigare än någonsin.

10.3.2 Problem med dagens finanspolitiska ramverk

Det finansiella ramverket fyller en viktig funktion. Det har bidragit till en tydligare struktur kring de offentliga finanserna, vilket i sin tur har

lagt grunden för en mer långsiktig ekonomisk politik. Det går dock att peka på några uppenbara brister som kan ha bidragit till att försvåra den ekonomiska situation vi befinner oss i. Ett exempel är det sätt på vilket utgiftstaket binder utgifterna samtidigt som det inte finns något motsvarande regelverk som hindrar skattesänkningar (om det uppstår utrymme i förhållande till överskotts målet). Detta är en brist både för att det skapar en slagsida i riktning mot att minska storleken på offentlig sektor när det uppstår utrymme och för att utgiftsökningar kan vara mer effektiva som konjunkturåtgärder.¹⁹¹

Vidare har det kommunala balanskravet inneburit att det skapas risker för en åtstramande effekt i lågkonjunktur när kommunerna strävar efter att uppnå balans i sina budgetar, vilket i så fall bidrar till att förstärka en konjunkturedgång.

Det är bra med ett tydligt regelverk för den offentliga sektorns finanser. Det bidrar till långsiktighet, tydlighet och ett förtroende för att de offentliga åtagandena kommer att uppfyllas även på lång sikt. Målen för de offentliga finanserna bör dock vara konstruerade så att de möjliggör en effektiv och aktiv konjunkturstabiliserande finanspolitik.

10.3.3 Mer effektiv stabiliseringspolitik

Grovjustering snarare än finjustering

Normpolitiken förde med sig en syn att politiker inte skulle ta på sig uppgiften att bedriva konjunkturspolitisk finanspolitik med hjälp av aktiva (diskretionära) åtgärder för att motverka konjunktursvängningar. Det finns en rad argument för att regeringar och finansministrar inte bör ägna sig åt att finjustera de ekonomiska svängningarna och att detta lämpligen bör överlåtas till de automatiska stabilisatorerna och penningpolitiken. Ett argument är att det tar tid att ta politiska beslut och att genomföra projekt när besluten har tagits, vilket innebär att åtgärderna riskerar 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 dock argument för att en mer aktiv finanspolitik är lämplig i djupa eller kraftigt utdragna lågkonjunkturer och vid kraftig överhettning.¹⁹² I sådana situationer är risken mindre att verkningarna av

191 För en diskussion om detta se exempelvis LO (2013c).

192 Se exempelvis Lindbeck (1993) samt Lindbeck (2015).

finanspolitiken hamnar i fel konjunkturläge. Dessutom är sannolikheten större att politiska och samhällsekonomiska intressen sammanfaller under en sådan period än i perioder med måttliga svängningar.

Vi anser därför att regeringen bör ges ett större ansvar att agera för att undvika större konjunktursvängningar. Detta bör ske med i förväg anvisade instrument för att påverka aktiviteten i ekonomin. Exempelvis kan det handla om tidigareläggning av nödvändiga investeringar eller andra utgifter som är betingade av långsiktiga behov. Andra alternativ är kortsiktiga förändringar av skatter som ger snabba återverkningar i ekonomin, exempelvis moms. Förändringarna ska finansieras eller tas tillbaka när konjunkturen vänder. I denna rapport föreslår vi en kickstart av ekonomin med hjälp av ett omfattande finanspolitiskt paket. Storleken och innehållet på framtida paket bör dock givetvis vara avhängiga den rådande ekonomiska situationen.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att finanspolitiken ska ta ett större ansvar för att stabilisera den svenska ekonomiska utvecklingen. Vidare anser vi att det ska finnas färdiga, tillfälliga och finanspolitiska paket för att sättas in vid kraftig lågkonjunktur.

Starkare automatiska stabilisatorer

Svensk ekonomi är hjälpt i konjunkturstabiliseringen av starka så kallade *automatiska stabilisatorer*¹⁹³ i form av en bra arbetslöshetsförsäkring och ett högt skatteuttag. Till detta brukar ibland även utgifterna för arbetsmarknadspolitiken läggas till, eftersom de i allmänhet ökar i samband med att arbetslösheten ökar.

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

Denna stabiliserande faktor är dock tydligt försvagad, inte minst

¹⁹³ När inkomsterna faller så faller även skatteintäkterna och när arbetslösheten stiger så stiger utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen. Detta ger automatiskt en effekt i form av sämre statsfinanser i lågkonjunktur och motsatt effekt i högkonjunktur.

på grund av att den borgerliga regering som styrde Sverige i två mandatperioder från 2006 i många delar försämrade de automatiska stabilisatorerna genom att sänka skatterna och försämrade arbetslöshetsförsäkringen, men även sett ur ett något längre tidsperspektiv har dessa mekanismer försvagats.

De automatiska stabilisatorerna uttrycks ofta som en budgetelasticitet som anger hur många procent av BNP det finansiella nettosparandet "automatiskt" förbättras om BNP ökar med 1 procent (relativt sin trend). I en skattning gjord av Martin Flodén¹⁹⁴ visar han att effekten av de automatiska stabilisatorerna har minskat från 58,4 procent 1998 till 53,2 procent 2009. Detta är osäkra beräkningar men de visar ändå en nedåtgående trend fram till 2009. När beräkningarna även inkluderar utgifterna för arbetsmarknadspolitiken blir nedgången i budgeteffekten ännu större – från 71,3 procent till 62,5 procent.¹⁹⁵

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 dessutom en central förutsättning för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att de automatiska stabilisatorerna ska stärkas genom att arbetslöshetsförsäkringen reformeras så att löntagarna ges ett fullgott och pålitligt inkomstskydd.

Stabila finanser i kommunerna

Det kommunala balanskravet innebär att det skapas risker för en åstramande effekt i lågkonjunktur när kommunerna strävar efter att uppnå balans i sina budgetar, vilket i så fall bidrar till att förstärka en konjunkturedgång.

SNS konjunkturråds granskning av konjunkturförloppen mellan 1995 och 2011¹⁹⁶ visar att den kommunala aktiviteten har tenderat att

194 Flodén (2009).

195 Den automatiska budgetförsvagningen beräknas som budgetelasticiteten multiplicerat med BNP-gapet.

196 Vredin m.fl. (2012).

minska i lågkonjunkturer och öka i konjunkturuppgångar. I rapporten drar man slutsatsen att det kommunala balanskravet riskerar att göra finanspolitiken procyklisk på kommunal nivå. Förslaget från konjunkturrådet är antingen att det kommunala balanskravet mjukas upp eller att det införs en automatisk konjunktur Anpassning av statsbidragen till kommunerna.

Det är inte rimligt att kommunerna bidrar till att förstärka konjunkturuppgångar och 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 i förväg fastslagna regler. Ett sätt att uppnå detta är genom att låta statsbidragen variera med konjunkturen.

Sedan 2013 har kommuner och landsting större möjligheter att jämna ut intäkter över tid. De ska kunna bygga upp så kallade *resultatutjämningsreserver* inom ramen för det egna kapitalet. Det innebär att de kan reservera en del av överskottet i goda tider för att sedan använda det till att täcka underskott i en lågkonjunktur. Det återstår att se om detta system kommer att vara tillräckligt för att minska kommunernas procykliska beteende.

Utgiftstaket bör medge större utrymme

De av riksdagen beslutade utgiftstaken binder utgifterna tre år framåt i tiden. Detta riskerar att begränsa möjligheterna att bedriva en effektiv finanspolitik vid en kraftig lågkonjunktur. SNS konjunkturrådsrapport 2012 drar slutsatsen att utgiftstaken verkar ha begränsat finanspolitikens utformning under finanskrisens inledande år, och man föreslog att dessa ska förses med en undantagsklausul så att de inte behöver följas i en djup lågkonjunktur.¹⁹⁷ Samma sak lyfte Finanspolitiska rådet 2009.¹⁹⁸

Vid lågkonjunktur måste kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken kunna öka utan att man tvingas till besparingar i andra delar av arbetsmarknadsområdet. I en djup lågkonjunktur

¹⁹⁷ Vredin m.fl. (2012).

¹⁹⁸ Finanspolitiska rådet (2009).

bör utgiftstaken kunna höjas för att inte hindra nödvändiga utgifter, skapa ett utrymme för att bedriva en aktiv politik i form av exempelvis fler utbildningsinsatser och ambitiösare arbetsmarknadspolitik vid en konjunkturedgång samt säkra de arbetslösas ekonomiska trygghet.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att utgiftstaken ska kunna revideras i en djup lågkonjunktur.

10.3.4 Slutord finanspolitik

Det har skett ett globalt maktskifte där makt förskjutits från politikerna till det finansiella kapitalet. Efter andra världskriget utvecklades blandekonomin och den keynesianska synen att konjunktursvängningar ska dämpas genom att finanspolitiken ska styra efterfrågan var förhärskande. I det politiska systemet hade full sysselsättning högsta prioritet. Nu har fast penningvärde och starka offentliga finanser högsta prioritet. Hög inflation och dåliga offentliga finanser är självklart inte lösningen på arbetslöshetsproblemet men det är ändå viktigt att lyfta fram att sysselsättningen bör ha högsta prioritet.

Precis som när det gäller utformningen av penningpolitiken går det inte att hävda att de brister vi ser med hur finanspolitiken bedrivits enbart, eller kanske ens i huvudsak, beror på införandet av det finanspolitiska ramverket. Det har också att göra med hur regeringar och finansministrar har tolkat och utfört sitt uppdrag. Mycket hade kunna vara annorlunda även inom ramen för dagens regelverk.

Vi anser att regeringens ansvar för effekter av konjunkturförändringar – i synnerhet arbetslösheten – måste bli större och möjligheterna att stabilisera ekonomin via finanspolitiken förbättras. De föreslagna åtgärderna är tänkta att skapa större möjligheter att bedriva en effektiv stabiliseringspolitik och därmed bidra till sysselsättningen på ett bättre sätt än den senaste 20-årsperioden. Penningpolitiken har ansetts bära huvudansvaret för stabiliseringen av ekonomin sedan normpolitikens införande. Men den har visat sig vara otillräcklig i långa perioder och 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 bära 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.

10.4 Finansiella marknader och risk för kriser

Få saker är så förödande för sysselsättningen som en finansiell kris. Finansiella kriser tenderar att kraftigt och snabbt driva upp arbetslösheten. Det tar sedan ofta lång tid efter att en kris klingat av innan, om någonsin, arbetslösheten sjunker tillbaka till de nivåer som rådde före krisen. Exempelvis har arbetslösheten i Sverige aldrig kommit tillbaka till de nivåer som rådde före 1990-talskrisen, och trots att många år nu har gått sedan den internationella finanskrisen är arbetslösheten i Sverige cirka 2 procentenheter högre än före krisen.

Om Sverige ska nå en uthålligt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet behöver breda insatser genomföras för att minska risken för att vårt land drabbas av finansiella kriser.

10.4.1 Den finansiella marknaden nu och då

Det finansiella systemet har tre huvuduppgifter: att omvandla sparande till finansiering, att hantera risker och att göra det möjligt att genomföra betalningar på ett effektivt sätt.

De finansiella marknaderna kan kategoriseras som ränte-, valuta- och aktiemarknaderna. Svenska banker och företag verkar i dag dessutom i stor utsträckning på globala finansiella marknader. På ränte- och aktiemarknaderna kan företag, organisationer och stater komma åt kapital för exempelvis investeringar. Samtidigt hjälper dessa marknader investerare att hitta placeringsmöjligheter. Valutamarknaden används av ett stort antal aktörer som behöver köpa eller sälja utländsk valuta.

Under andra världskriget reglerade industriländerna sina kapitalmarknader. Dessa regleringar behölls efter kriget och började avvecklas först under 1980-talet. Valutaströmmarna var reglerade, vilket innebar att finansiellt kapital inte fick lämna landet utan tillstånd. Räntenivån bestämdes på hemmamarknaden av det politiska systemet. I Sverige sattes räntan lågt för att stimulera investeringar. För att se till att det finansiella kapitalet huvudsakligen gick till investeringar infördes placerings tvång för stora finansiella ägare och hushållskrediterna reglerades.

Genom valutaregleringen hade det finansiella kapitalet inget alternativ till att placera i svenska värdepapper med låg ränta. Den låga räntan medförde också låga kapitalavkastningskrav i produktionen. Kapitalets andel av förädlingsvärdet kunde därför hållas låg, vilket innebar att löneandelen kunde hållas hög.

Denna period med reglerad kapitalmarknad innebar att det finansiella kapitalet hade liten ekonomisk makt. Avregleringen av de finansiella marknaderna (kreditavregleringen 1985 och valutaavregleringen 1989) bidrog till en kraftfull maktförskjutning från politiken till de finansiella marknaderna.

Det krävs nu låg och liknande inflation i industriländernas ekonomier, annars stiger räntorna. Staten och nationen har vidare ett stort upplåningsbehov. När staten förlägger en del av sin upplåning i Sverige i stället för i utlandet kommer kapitalmarknaden att i stället sköta om nationens utlandsupplåning och därefter låna ut till staten. Finanskapitalet tar då en växelkursrisk i stället för staten och tar betalt för detta genom att kräva en högre ränta i Sverige.

En välfungerande finansmarknad är en förutsättning för att ekonomin som helhet ska fungera väl. Banker och finansinstitut ser till att sparare och låntagare möts och att investeringar sker i verksamheter som kan ge god avkastning. Om det finansiella systemet inte fungerar väl hotas själva blodomloppet i den svenska ekonomin. Men det finansiella systemet kan också vara ett hot i sig.

10.4.2 Finansiell reglering – en viktig del av stabiliseringspolitiken

Den senaste krisen har med all önskvärd tydlighet visat att det stabiliseringspolitiska ramverket måste kompletteras med regler för de finansiella marknaderna. Som beskrivits tidigare var det i mångt och mycket avregleringen av dessa marknader som bidrog till den destabilisering av ekonomin som gjorde att effekterna av krisen på 1990-talet blev så djupgående. Lars Jonung skriver följande i en vänbok till Hans Tson Söderström:¹⁹⁹

199 Jonung (2015).

Jag vill... påstå att vi, inte ens i vår vildaste fantasi, kunde föreställa oss 1985 att finansiell avreglering skulle kunna öppna för en så stark expansion av det finansiella systemet som faktiskt följde i Sverige. Vi väntade oss att Snövit skulle vakna ur sin törnrosasömn, inte att en svårstyrd och destabiliserande Frankenstein till finansiellt system skulle väckas till liv.

En central förklaring till den senaste ekonomiska krisens djup i Europa är bristen på överstatlig reglering av de finansiella institutionerna. I flera länder har statsskulden skjutit i höjden i takt med att regeringarna ansett sig tvingade att på nationell basis rädda fallerande banker. Europas banksystem är allt sedan finanskrisen i mycket dåligt skick. I slutet av 2012 beslutade EU att påbörja arbetet med att bygga en europeisk bankunion. Syftet är att minska risken för bankkriser och begränsa skattebetalarnas kostnader för att hantera bankkriser.²⁰⁰ Sverige står utanför samarbetet, trots att Sverige bär en hög risk som hemmaland till fyra stora banker med en sammantagen utlåning motsvarande 400 procent av svensk BNP.

10.4.3 Den svenska banksektorn

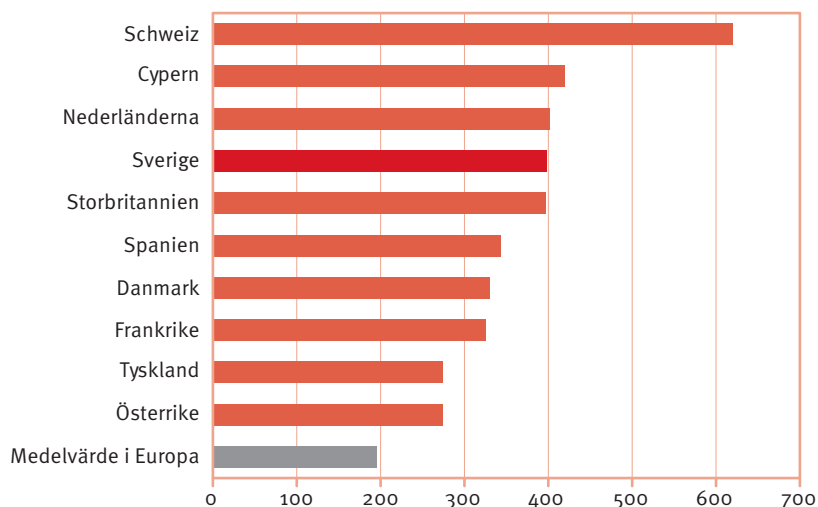
Bankerna är de viktigaste aktörerna i finanssektorn. Sverige har en omfattande banksektor. Bankernas andel av svensk BNP uppgår till 400 procent (2012), vilket är mycket också ur ett internationellt perspektiv. Detta kan i sig innebära en risk för ekonomin. Sverige har de senaste åren varit nästan helt 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 explicit garantera delar av bankernas upplåning.

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

Om en stor bank går i konkurs eller allvarligt störs i sin verksamhet

200 Läs mer i LO (2014b), faktaruta *Den europeiska ekonomiska krisen – det sjunde året*, s. 10.

Diagram 10.3 Bankernas tillgångar som andel (procent) av BNP (december 2012)



Källa: Riksbanken samt Hållö (2014b), underlagsrapport 1.

får detta stora konsekvenser för det finansiella systemet och samhälls-ekonomi. Därför finns det en förväntan om att staten sannolikt inte skulle tillåta att en stor bank går omkull. Detta innebär att staten förväntas garantera bankens överlevnad och därigenom implicit garantera värdet på långivarnas fordringar på banken. Detta system gör att riskerna för bankens långivare minskar. Dessa lånar därför ut till banken till en lägre ränta än vad som annars skulle varit fallet. Denna ”implicita garanti” har därför ett värde för bankerna men innebär en kostnad för staten. Bankerna kan lånefinansiera sig mycket billigt eftersom skattebetalarna direkt och indirekt garanterar bankernas upplåning.

Bankgarantin kan bidra till att öka bankernas risktagande samtidigt som de lägre upplåningskostnaderna kan bidra till en alltför stor banksektor och en för hög utlåning. Finansinspektionen har uppskattat storleken på den implicita statliga garantin för de fyra svenska storban-

kerna.²⁰¹ Studien visar att värdet av den implicita garantin är positivt och betydande. Under 2009 uppgick garantins värde som mest till 203 miljarder kronor årligen, medan genomsnittet under perioden 1998–2014 uppgick till 26 miljarder kronor per år.²⁰² Finansinspektionen uppskattar att det totala årliga värdet av den implicita statsgarantin till de fyra storbankerna sommaren 2014 uppgick till mellan 6 och 14 miljarder kronor. Den förhållandevis låga nivån 2014 speglar sannolikt både att läget på de finansiella marknaderna var mer stabilt än under krisåren och att bankernas motståndskraft har ökat, bland annat till följd av högre kapital- och likviditetskrav. Sammanfattningsvis tar de svenska storbankerna fortsatt del av betydande implicita statliga garantier.

10.4.4 Mer kapital och bättre tillsyn i finanssektorn

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

I en underlagsrapport till projektet skriver LO-ekonomen Torbjörn Hällö om hur den svenska banksektorn bör regleras för att inte bidra till instabilitet på finansmarknaden.²⁰³ Det sannolikt mest kraftfulla instrumentet för att reglera banker är kapitalkrav vad gäller 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 ha en väsentligt högre andel eget kapital än vad som är fallet i dag. Om bankerna har mer eget kapital skapas en buffert och bankerna kan därmed göra större förluster som täcks av ägarnas kapital i stället för av skulder. Ökade kapitalkrav skulle leda till att incitamenten för bankerna att ta orimliga risker kraftigt minskar eftersom risktagandet då i högre grad sker på egen bekostnad.

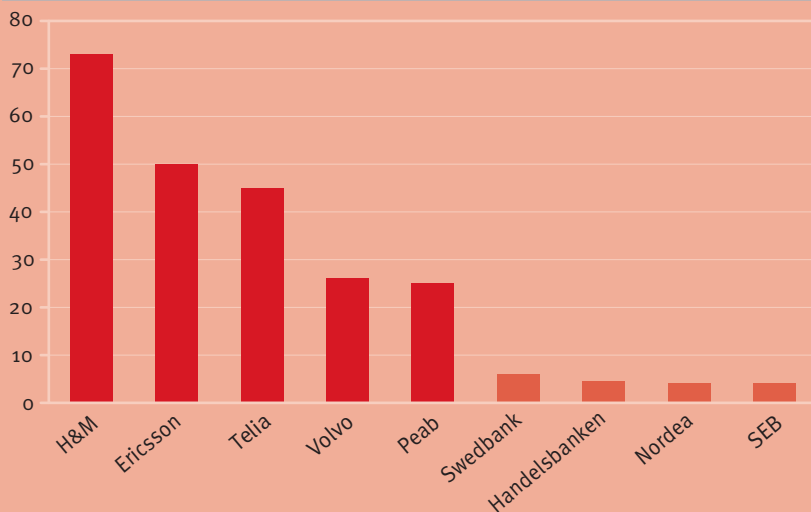
201 Finansinspektionen (2015). Bankerna är Nordea, SEB, Handelsbanken och Swedbank.

202 Den implicita garantin varierar kraftigt beroende på beräkningsmetod men framför allt över tid, vilket är en konsekvens av att marknads uppfattning om risknivåer förändras över tid.

203 Hällö (2014b), underlagsrapport 1.

Alla företag har en tillgångssida och skuldsida. Tillgångarna och skulderna är definitionsmässigt exakt lika stora. Skulderna består av två huvudgrupper – dels lån i olika former, dels ägarnas del av skuldsidan, det som kallas eget kapital. Många storföretag har en relativt hög andel eget kapital; exempelvis har flera svenska storföretag en soliditet på omkring 50 procent. Det betyder att företagen kan göra mycket stora förluster innan ägarnas del av skuldsidan är förbrukad. Men de svenska storbankerna har en mycket lägre andel eget kapital än andra storföretag.

Diagram 10.4 Soliditet i några svenska storföretag Procent



Källa: Hållö (2014b), underlagsrapport 1.

Bankernas låga andel kapital beror i huvudsak på att bankerna kan lånefinansiera sig mycket billigt eftersom skattebetalarna direkt och indirekt garanterar bankernas upplåning. Det skapar en mycket olycklig situation där samhällets skydd av bankerna ökar bankernas risktagande, vilket gör samhället ännu mer exponerat för bankernas riskfyllda beteende. Genom att ha en mycket låg andel eget kapital i kombination med orimligt låg kostnad för sin upplåning kan bankerna skapa en mycket stor så kallad hävstångseffekt. Den höga skuldsättningen ger en potentiellt hög avkastning så länge bankrörelsen genererar bättre avkastning än den låga låneräntan.

Det är viktigt att påpeka att krav på mer eget kapital inte automatiskt betyder att bankerna ska låna ut mindre pengar. Krav på ökat eget kapital betyder i stället att bankernas ägare ska finansiera mer av bankernas verksamhet. Ett sätt att öka andelen eget kapital är att aktieutdelningen till bankernas ägare sänks.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att kapitaltäckningskraven för samhällsviktiga banker och finansiella institut ska höjas.

Riskdifferentierade avgifter

Ett annat sätt att komma åt problemet med för stort risktagande i bankerna är att avgiftsbelägga bankerna i förhållande till de risker de skapar för samhällsekonomin. Staten befinner sig i dag i en gisslansituation i förhållande till bankerna. Det är ofta omöjligt att avveckla en bank på ett ordnat sätt och utan stora eller oöverblickbara kostnader för samhällsekonomin. Sverige behöver en sammanhängande ordning för stöd, förvaltning, rekonstruktion och avveckling av insolventa banker. I flera länder, exempelvis Sverige och inom den europeiska bankunionen, finns ett system med bankavgifter för att finansiera olika former av förlustgarantier. Rätt utformade kan dessa avgifter också styra bankerna i en mer samhällsekonomiskt 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. Trots att det nu har gått mer än sex år sedan riksdagens beslut finns ingen modell för riskdifferentierade avgifter på plats. Den avgift bankerna betalar till den stabilitetsfond som ska finansiera stödinsatser vid finansiella kriser bör differentieras utifrån den risk respektive bank tar, i enlighet med riksdagens beslut från oktober 2008.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att riskdifferentierade avgifter till stabilitetsfonden ska införas.

Demokratisk kontroll över bankerna

Ett ytterligare centralt verktyg för att styra banksektorn och minska de skador bankerna kan orsaka i den reala ekonomin är att strukturerat övervaka bankernas beteende och struktur samt införa lagar som kan förenkla processen att avveckla banker som utgör en risk för samhället.

Sverige är i dag en liten öppen ekonomi och därmed i mycket hög grad beroende av vad som händer i omvärlden. Finanskrisen och den efterföljande ekonomiska krisen gjorde det tydligt att den finansiella sektorn kopplar ihop länder över nationsgränserna. Den bankunion som nu växer fram i Europa är sannolikt ett mycket viktigt steg för att minska risken för att skattebetalarna ska tvingas bära kostnaden för bankernas misslyckanden. Även globalt pågår en omfattande debatt om behovet av att reglera och omstrukturera den finansiella sektorn. Sverige bör vara en aktiv del av detta utökade internationella samarbete.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att det ska införas en lagstiftning som gör det möjligt för banker att avvecklas utan stora kostnader för samhällsekonomin.

Vidare anser vi att den internationella finansmarknaden i högre utsträckning ska underkastas demokratisk kontroll och att LO i samverkan med fack i andra länder ska utreda alternativ till regleringen av den internationella finansmarknaden.

Den svenska regeringen har under de senaste åren haft en tydlig retorik riktad mot bankernas höga utdelningar och bonusar. Vi kan dock 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 hårdare reglera bankerna.

10.5 LOs styrelse föreslår

LOs styrelse föreslår

Penningpolitik

- att* 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
- att* LO ska verka för att den demokratiska kontrollen och utvärderingen av Riksbanken skärps.

Finanspolitik

- att* LO ska verka för att finanspolitiken ska ta ett större ansvar för att stabilisera den svenska ekonomiska utvecklingen
- att* LO ska verka för att det ska finnas färdiga, tillfälliga, finanspolitiska paket för en justering vid kraftig lågkonjunktur
- att* LO ska verka för att de automatiska stabilisatorerna stärks genom att arbetslöshetsförsäkringen reformeras så att löntagarna ges ett fullgott och pålitligt inkomstskydd
- att* LO ska verka för att utgiftstaken ska kunna revideras i en djup lågkonjunktur.

Finansiella marknader

- att* LO ska verka för att kapitaltäckningskraven för samhällsviktiga banker och finansiella institut höjs
- att* LO ska verka för att riskdifferentierade avgifter till stabilitetsfonden införs
- att* LO ska verka för att en lagstiftning införs som gör det möjligt för banker att avvecklas utan stora kostnader för samhällsekonomin.
- att* 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.

11. Jämställdhet och offentlig välfärd – förutsättningar för full sysselsättning

11.1 ”440 000 fler sysselsatta” om kvinnor arbetade i samma utsträckning som män²⁰⁴

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 motsvarande nästan 440 000 sysselsatta. Detta beskrivs tydligare i fördjupningsruta 11.1.

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

11.1.1 Kvinnor har lägre sysselsättningsgrad än män

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

Skillnaden i sysselsättningsgrad finns nästan oaktat vilken åldersgrupp som studeras. Det är endast i början av arbetslivet, i åldersgruppen 20–24 år, som sysselsättningsgraden mellan män och kvinnor är någorlunda jämn.

Skillnaden i sysselsättningsgrad kan förklaras av två bakomliggande skillnader – dels att kvinnor är sjuka i högre omfattning än män, dels att kvinnor hemarbetar (är ”hemmafruar”) i större utsträckning.

204 I detta kapitel beskrivs könsskillnaderna avseende sysselsättning. Löneskillnader mellan män och kvinnor beskrivs i kapitel 7.

Fördjupningsruta 11.1 ”440 000 fler sysselsatta” om kvinnor arbetade som män

Kvinnor lönearbetar i lägre utsträckning än män – dels har kvinnor lägre sysselsättningsgrad än män, dels arbetar de kvinnor som är sysselsatta färre timmar i veckan än de män som är sysselsatta.

137 000 fler sysselsatta vid lika sysselsättningsgrad²⁰⁵

År 2013 uppgick den kvinnliga befolkningen i åldersgruppen 20–64 år till omkring 2 741 000 personer. Av dessa var cirka 2 116 000 sysselsatta. Antalet sysselsatta i förhållande till befolkningen, den så kallade sysselsättningsgraden, uppgick alltså till 77,2 procent.

För män i samma ålder var sysselsättningsgraden 82,2 procent samma år, det vill säga 5 procentenheter högre. Om även kvinnor hade en sysselsättningsgrad på 82,2 procent skulle det innebära att 137 000 fler kvinnor var sysselsatta (5 procent av 2 741 000 = 137 000).

”300 000 fler sysselsatta” om kvinnor arbetade lika många timmar som män

Men den största skillnaden i sysselsättning mellan män och kvinnor beror inte på om man arbetar eller inte, utan på *hur mycket* man arbetar.

Om man jämför kvinnors faktiska arbetstid med motsvarande arbetstid för män arbetar kvinnor i genomsnitt 4,6 timmar färre i veckan (27,8 timmar jämfört med 32,4 timmar).²⁰⁶

Om även kvinnor skulle arbeta 32,4 timmar i veckan skulle kvinnors arbetstid öka med 9,7 miljoner timmar i veckan (2 116 000 personer x 4,6 timmar), vilket motsvarar en sysselsättningsökning med 300 000 personer (9,7 miljoner timmar/32,4 timmar i veckan).²⁰⁷

Sammantagen skillnad

Den sammantagna skillnaden mellan män och kvinnors sysselsättning uppgår alltså till nästan 440 000 arbeten, varav 137 000 beror på skillnaden i sysselsättningsgrad och 300 000 beror på skillnaden i arbetade timmar.

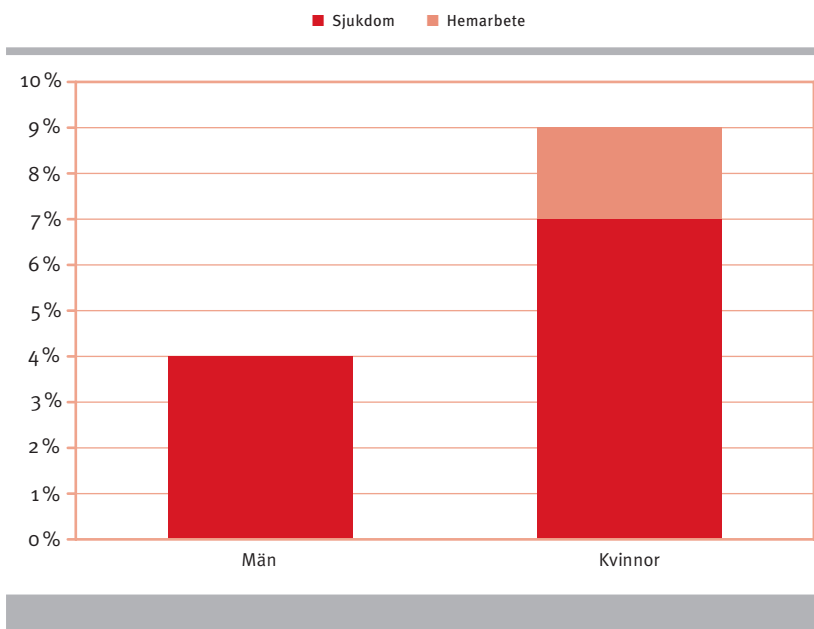
Källor: SCB (AKU), egna beräkningar.

205 I arbetsmarknadsstatistiken anger sysselsättningsgraden den andel av befolkningen som är sysselsatt i en viss ålderskategori. Om exempelvis tre av fem miljoner personer i åldersgruppen 20–64 år är sysselsatt är sysselsättningsgraden 60 procent.

206 Skillnaden i faktiskt arbetade timmar utgår från åldersgruppen 16–64-åringar. I övrigt används åldersgruppen 20–64-åringar i beräkningarna. Eftersom antalet sysselsatta i åldersgruppen 16–19 år är relativt begränsat bör skillnaden inte ha någon större påverkan på slutresultatet av beräkningen.

207 I denna beräkning har vi utgått från det genomsnittliga antalet arbetade timmar för män. Om man istället skulle utgå från 40-timmars arbetsvecka skulle siffran bli lägre.

Diagram 11.1 Personer utanför arbetskraften på grund av sjukdom eller hemarbete
Procent av respektive kön, 20–64 år, som inte är i arbetskraften, 2013



Källa: SCB.

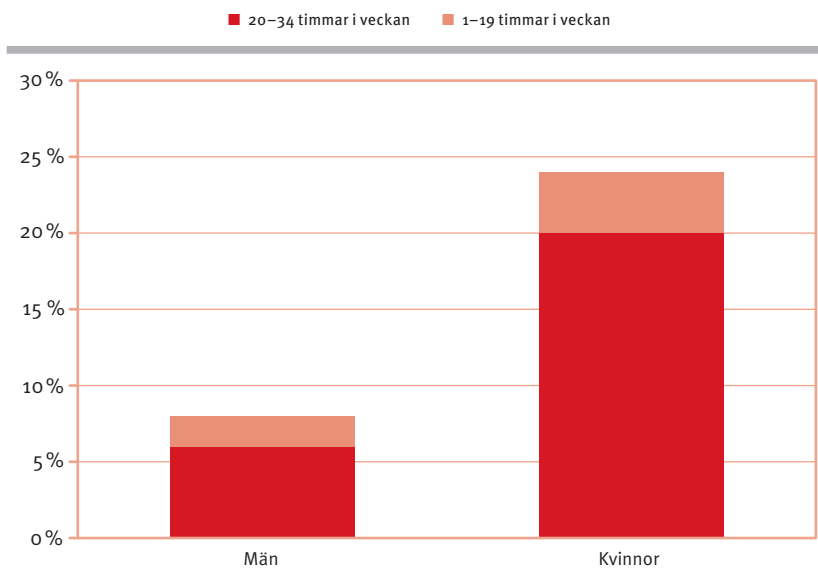
Män och kvinnors frånvaro på grund av sjukdom ökar med åldern, med det är särskilt påtagligt för kvinnor. Medan antalet män med sjuk- och aktivitetsersättning är något fler än antalet kvinnor i åldersgruppen 20–34 år blir antalet kvinnor därefter fler, och den skillnaden ökar med åldern.

11.1.2 Kvinnor arbetar färre timmar än män

Den andra stora skillnaden i sysselsättning mellan män och kvinnor utgörs av att antalet arbetade timmar för kvinnor som är sysselsatta är lägre än för män som är sysselsatta. Kvinnor arbetar helt enkelt färre timmar än män.

Den vanligen arbetade tiden, överenskommen arbetstid, visar stora och bestående skillnader mellan män och kvinnor som grupp. Diffe-

Diagram 11.2 Andel män respektive kvinnor 20–64 år som deltidsarbetar, 2013



Källa: SCB.

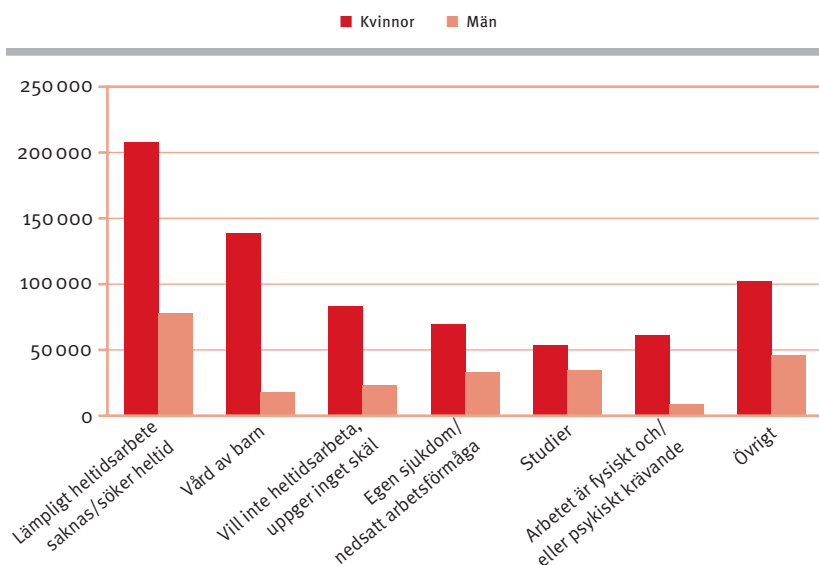
rensen är ungefär 4 timmar i veckan till kvinnors nackdel,²⁰⁸ vilket i huvudsak beror på en större andel deltidsarbetande. Tittar man på den faktiskt arbetade tiden ökar skillnaden till 4,6 timmar i veckan.

Långvarigt deltidsarbete får stora ekonomiska konsekvenser för den enskilde, som lägre livsinkomst, sämre pension och sämre ersättning från trygghetssystemen.

Skillnaderna mellan män och kvinnor har förvisso minskat över tid – dels ökade kvinnors deltagande i arbetskraften kraftigt fram till slutet av 1980-talet, dels har andelen kvinnor som är heltidssysselsatta fortsatt att öka, om än långsamt, även efter det. För män har deltagandet i arbetskraften varit relativt konstant, men sen 1990-talskrisen ser man

208 SCB (AKU).

Diagram 11.3 Orsak till deltidarbete för personer 20–64 år, 2013, antal personer



Källa: Arbetskraftsundersökningar (AKU), SCB.

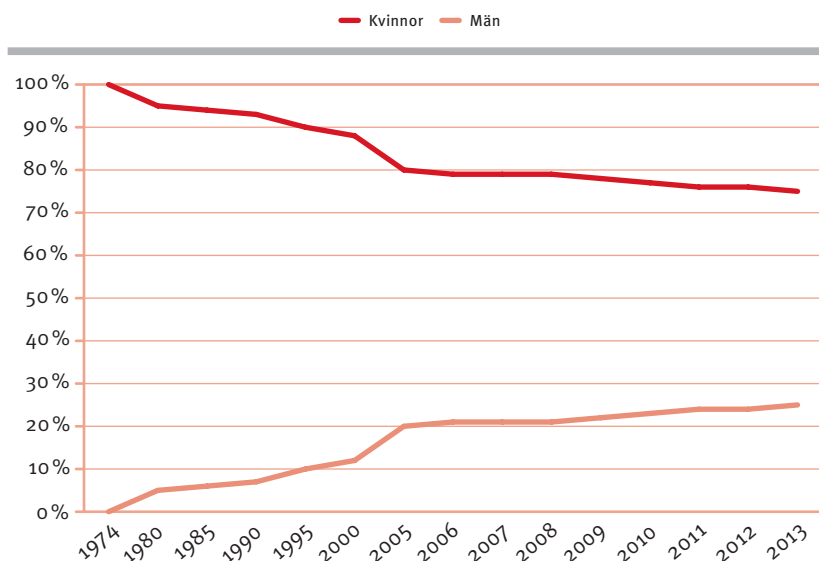
en kraftig ökning av arbetslösheten och i viss utsträckning också en ökning av deltidarbetslösheten.²⁰⁹

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 (se diagram 11.2). 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 åldersgruppen 20–24-åringar 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.

²⁰⁹ SCB (AKU).

Diagram 11.4 Utvecklingen av föräldraförsäkringen uppdelat på kön

Ersatta dagar för vård av barn 1974–2013 som andel av totalt antal dagar



Källa: SCB.

Det finns två grundläggande förklaringar till att kvinnor deltidarbetar i så stor utsträckning. Den viktigaste är att kvinnor inte finner något lämpligt heltidsarbete, och avsaknaden av heltidsarbete är särskilt påtaglig för arbetarkvinnor (se avsnitt 11.3). Den näst viktigaste är vård av barn. Andra skäl, som att kvinnor inte vill heltidarbete i samma utsträckning som män, sjukdom, vård av vuxna och dylikt spelar en mindre betydelsefull roll.

Den näst vanligaste förklaringen till att kvinnor deltidarbetar i högre utsträckning än män, det vill säga 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 (se diagram 11.4). Även om uttaget av föräldrapenningdagar har blivit mer jämställt

med åren tar papporna fortfarande endast ut en fjärdedel av alla dagar.

Skillnaderna är dock ännu större än vad diagram 11.4 visar. Det är möjligt att sprida ut ersättningsdagar under ledighetsperioder på ett sådant sätt att föräldraledigheten kan sträckas ut över lång tid, och både män och kvinnor tar ut längre ledighet än vad uttaget av föräldrapenningdagar ger sken av. Kvinnor är i genomsnitt föräldralediga motsvarande 13 månader för barn upp till 2 år medan föräldrapenninguttaget motsvarar 9,5 månader. Motsvarande siffror för män är 3,5 månader respektive 2 månader.²¹⁰ Ytterligare en skillnad är att kvinnors sysselsättningsgrad minskar med antalet barn medan mäns sysselsättningsgrad är konstant. Deltidsarbetet bland mammorna hänger dessutom ofta kvar långa perioder efter småbarnsåren.

11.2 Svensk arbetsmarknad är kraftigt könsuppdelad

Undersköterskor, barnskötare samt hotell- och kontorsstädare är i regel kvinnor medan byggnadsträarbetare, lastbils- och långtradarchaufförer samt fastighetsskötare i regel är män.²¹¹

Sammantaget arbetar 17 procent av alla kvinnor i yrken med en extremt hög dominans av kvinnor (över 90 procent); 23 procent av alla män jobbar i motsvarande manligt dominerande miljöer. Endast 14 procent av kvinnorna och 13 procent av männen arbetar i yrken med jämn könsfördelning.²¹²

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 har i sig påverkan på mäns och kvinnors arbetssituation. Löner och villkor skiljer sig åt beroende på vilken sektor och inom vilket yrke man arbetar.

Könsuppdelningen på arbetsmarknaden har också betydelse för hur arbetslösheten skiljer sig åt mellan män och kvinnor. Privat sektor är mer konjunkturkänslig än offentlig sektor, vilket kan förklara varför män har högre arbetslöshetstal än kvinnor och varför mäns arbetslöshetstal varierar kraftigare med konjunkturen. Samtidigt är kvinnor del-

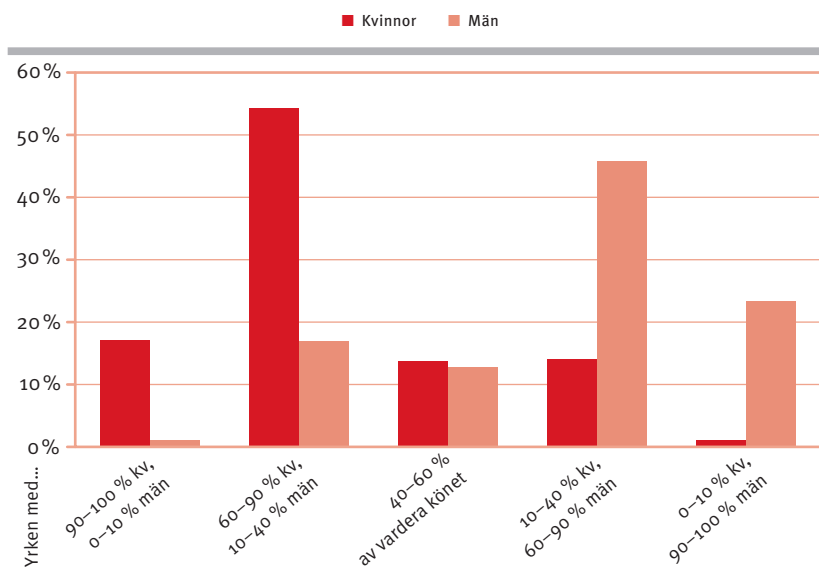
210 Se Försäkringskassan (2013) samt Duvander & Viklund (2014)

211 Statistik om könsuppdelning på arbetsmarknaden finns hos Yrkesregistret, SCB.

212 Yrkesregistret, SCB. Jämn könsfördelning motsvarar minst 40 och högst 60 procent representation av vardera kön. Siffrorna anger situationen 2012.

Diagram 11.5 Graden av könsdominans på arbetsmarknaden

Procent



Källa: Yrkesregistret, SCB.

tidsarbetslösa i högre utsträckning, eftersom deltid i mycket högre grad är norm i de sektorer på arbetsmarknaden som domineras av kvinnor.

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. Konjunkturinstitutet gav 2012 ut en kunskapsöversikt rörande ekonomisk jämställdhet. Där beskrivs bland annat skillnaderna i studieval och betyg mellan pojkar och flickor.²¹³ En betydligt större andel av 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

²¹³ Andrén (2012).

pojkar i genomsnitt har lägre betyg än flickor i alla teoretiska ämnen är skillnaderna lägst i ämnena matematik, engelska, teknik och fysik.

De intressen som utvecklas i grundskolan speglar till viss del valet av utbildningsprogram på gymnasiet. Väldigt få kvinnor väljer de tekniska utbildningarna. Skillnaderna i utbildningsinriktning har inte förändrats nämnvärt de senaste 15 åren, vilket visar att det är svårt att åstadkomma förändringar.

11.3 Klasskillnader förstärker könsskillnaderna

Jämställdhet diskuteras ofta utifrån samtliga mäns och kvinnors situation i samhället. Det är givetvis viktigt att förstå vilka de grundläggande könsskillnaderna är i samhället men en allt för övergripande analys riskerar att leda till att annan viktig information drunknar i helheten.

I LO-rapporten *Tid, makt och pengar*²¹⁴ beskrivs köns- och klasskillnader²¹⁵ på svensk arbetsmarknad. Rapporten visar att kvinnor i arbetaryrken har sämre anställningstrygghet, mer deltidsarbete, mindre inflytande över arbetstider och oftare arbetar kvällar och nätter än kvinnor i tjänstemannaryrken eller män överlag.

11.3.1 Tidsbegränsade anställningar

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 trygga. 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.

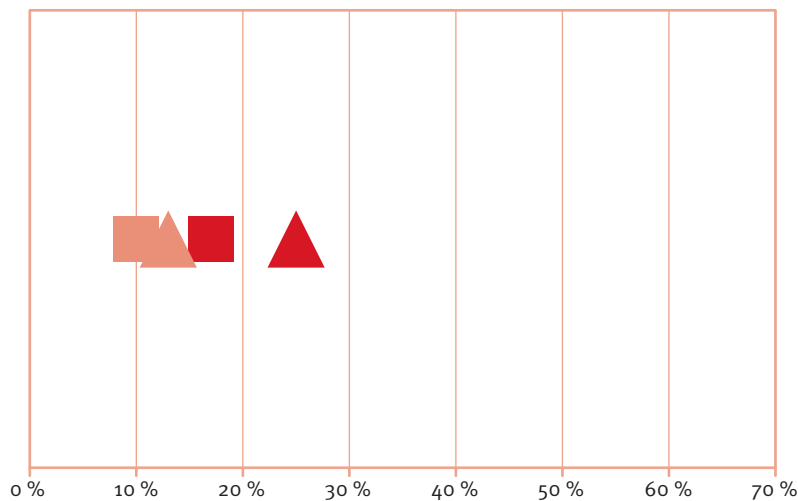
I arbetaryrken dominerar olika så kallade tim- och behovsanställningar. Dessa tillhör de mest osäkra formerna av tidsbegränsade anställningar och gäller i antal betydligt fler kvinnor än män. Vikariat, som också tillhör de mer osäkra tidsbegränsade anställningsformerna, är vanligare bland kvinnor än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

²¹⁴ LO (2015c).

²¹⁵ Klass definieras här som huruvida man jobbar i arbetar- eller tjänstemannaryrken.

Diagram 11.6 Kvinnor i arbetaryrken har tidsbegränsade anställningar i högre utsträckning än andra grupper Andel procent

■ Män, tjänstemannayrken ■ Män, arbetaryrken ▲ Kvinnor, tjänstemannayrken ▲ Kvinnor, arbetaryrken



Källa: LO (2015c).

11.3.2 Deltid

Varannan arbetarkvinna arbetar deltid, mot en fjärdedel av tjänstemannakvinnorna.

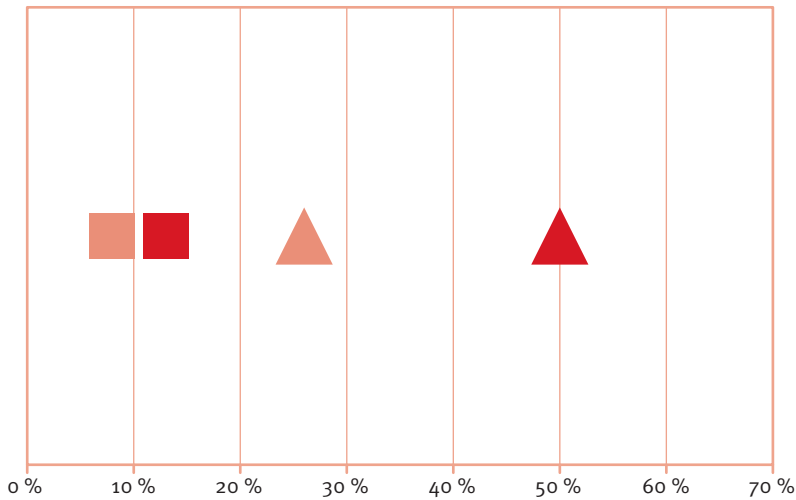
Orsakerna till deltidarbete utifrån kön och klass återspeglar flera strukturella förhållanden.

Särskilt vanligt är att kvinnor i arbetaryrken erbjuds deltidsanställningar medan kvinnor i tjänstemannayrken oftare erbjuds heltidsanställningar.

Arbetarkvinnor anger arbetsmarknadsskäl som klart största orsak till deltidarbete, det vill säga att man inte har hittat eller blivit erbjuden ett heltidsarbete. Detta är en effekt av arbetsgivares strävan efter

Diagram 11.7 Kvinnor i arbetaryrken arbetar deltid i högre utsträckning än andra grupper Andel procent

■ Män, tjänstemannayrken ■ Män, arbetaryrken ▲ Kvinnor, tjänstemannayrken ▲ Kvinnor, arbetaryrken



Källa: LO (2015c).

precisionsbemanning, men det kan också indirekt hänga samman med den ojämn fördelningen av omsorgen om barn.

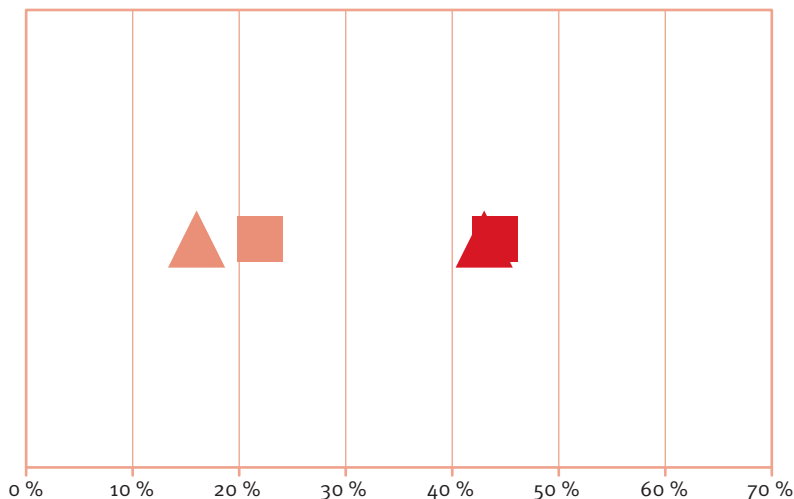
Endast en liten andel arbetarkvinnor anger dock att orsaken till deltidarbete är vård av barn (eller anhöriga). Bland kvinnor i tjänstemannayrken är vård av barn en betydligt vanligare orsak till deltidarbete än arbetsmarknadsskäl.

Män i arbetaryrken uppger i högst grad att arbetsmarknadsskäl är orsaken till deltidarbete, trots att deltidarbetet ligger på en mycket låg nivå. Jämfört med män i tjänstemannayrken är män i arbetaryrken i lägst grad deltidarbetande på grund av omsorgsansvar för barn och andra anhöriga.

Diagram 11.8 Arbetare deltidsarbetar främst av arbetsmarknadsskäl

Andel procent av deltidsarbetande

■ Män, tjänstemannayrken ■ Män, arbetaryrken ▲ Kvinnor, tjänstemannayrken ▲ Kvinnor, arbetaryrken



Källa: LO (2015c).

Förslag för ökad jämställdhet

Heltid ska vara norm på arbetsmarknaden

Det stora problemet inom kvinnodominerade sektorer på arbetsmarknaden är att det saknas heltidsanställningar. På mansdominerande LO-områden råder en tydlig heltidsnorm, men detta gäller inte på de kvinnodominerade områdena. 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 deltid samverkat till att vissa verksamheter huvudsakligen organiseras med deltidsanställningar. 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 delti-

den. Finansieringen av välfärdssystemen och socialförsäkringarna skulle stärkas om fler arbetade heltid. Därför är det viktigt att arbeta för att heltid blir norm på arbetsmarknaden. För LO är det särskilt viktigt att det blir norm för arbetare.

Tillsvidareanställning ska vara norm på arbetsmarknaden

Andelen visstidsanställningar har sedan början av 2000-talet legat på ungefär 15 procent av alla anställda på arbetsmarknaden. Här finns dock 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 (eller timanställda) allt vanligare, där arbetstagarna inte har någon garanterad arbetstid eller något schema och därmed ingen garanterad inkomst. Denna anställningsform kan fortgå under lång tid för en enskild individ, ibland under flera år.

För LO är det viktigt att tillsvidareanställning blir norm på arbetsmarknaden. Normen innebär också att visstidsanställningar endast ska användas när det finns ett verkligt behov och objektiva skäl eller efter överenskommelse med fackföreningen.

Kompetensförsörjningsbristernas effekter på kvinnors respektive mäns arbetsvillkor

Arbetsmarknaden hanterar kompetensförsörjningsbehov olika beroende på i vilken sektor dessa behov uppträder. I manligt dominerade sektorer leder det ofta till att marknaden är beredd att betala mer för att få tag på kompetens. Det blir 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 allmänhet endast till att arbetsgivarna sänker kraven och anställer personer utan tillräcklig kompetens. Ofta erbjuds dessa personer visstidsanställning med hänvisning till att de saknar adekvat yrkesutbildning. Resultatet blir att lönerna sjunker vid kompetensförsörjningsbrister i stället för att öka som det gör i flera manligt dominerade yrken. Dessutom blir

arbetsförhållandena för dem som har kvalifikationer mycket belastande, 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 på annat sätt fastställda kvalifikationskrav, exempelvis yrkesförarbevis, certifiering för elarbeten, licens för att svetsa och så vidare. Företagen konkurrerar med kvalitet och det finns normer för vad som är kvalitet på olika produkter och tjänster.

I flera av de kvinnlig dominerande yrkena är kvalitet ett mer diffust begrepp – ofta är det en subjektiv upplevelse.

LO bör därför aktivt stödja de kvinnodominerade branscherna att utveckla legitimering och yrkesbevis samt verka för att samhället erbjuder långt fler yrkesutbildningsplatser.

Utvecklad samhällsservice

En bra och trygg offentlig omsorg, i synnerhet barnomsorg, är grundläggande för att föräldrar ska kunna lönearbeta. 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 som har schemalagt arbete på kvällar och helger kan därtill 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 kraftfullt 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. Och de senaste 25 åren är det också allt fler äldre som får delar av sitt hjälpbehov tillgodosett av anhöriga och vänner, vilket innebär en informalisering av vård- och omsorgsarbetet.

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

LOs uppfattning är 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 sina anhöriga.

De ökade kraven på öppettider och kvalitet kan inte infrias om inte verksamheterna tillförs ökade resurser. Därför är det viktigt att statsbidragen till kommunerna ökar i relation till de ökade kraven.

Jämnare uttag av föräldraledigheten

Fördelningen av betalt och obetalt arbete mellan kvinnor och män återskapar och konserverar könsmonster. Det tenderar därför fortfarande att ses som "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. Med ett mer jämställt uttag av föräldraledighet och tillfällig föräldrapenning (vab-dagar) skulle företag och organisationer sannolikt se det som rationellt att erbjuda både kvinnor och män heltid i större utsträckning, vilket skulle leda till fler arbetade timmar. Ett jämnare uttag av föräldraledigheten möjliggör således 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 frånvarande på grund av föräldraledighet och vård av barn. Om det förhållandet kan brytas gynnas kvinnors position på arbetsmarknaden.

Föräldraförsäkringen är till sin utformning individuell men det är möjligt för föräldrarna att föra över merparten av dagarna till varandra. Det gäller för föräldrapenningdagar 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 kommer att gå att överföra mellan föräldrarna. Det är en början på en mer individualiserad föräldraförsäkring, men 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 inkomstbortfallsersättning. Försäkringen ger föräldrar 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 incitament för både kvinnor och män att etablera sig på arbetsmarknaden, och på så vis har den bidragit till en hög kontinuerlig sysselsättningsgrad i befolkningen.

Försäkringen har kontinuerligt förlängts och byggts ut med olika typer av ersättningsnivåer. Dagens regelverk är generöst i antal ersättningsdagar och ger stor möjlighet att använda försäkringen på ett flexibelt sätt, både vad gäller exempelvis 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 sin ursprungliga nivå på den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) på föräldrapenningen.

Konsekvensen av det generösa och flexibla ledighetsregelverket är dels att det skapar en svåröverskådlig och krånglig försäkring att hantera för såväl föräldrar som arbetsgivare, dels att i synnerhet kvinnor blir borta under mycket långa perioder. Dessutom finns tydliga klassaspekter i användningen av försäkringen. De grupper av föräldrar som är beroende av den rätt till ledighet som ersättningsdagarna ger, även senare under barnens uppväxt, har oftare varit tvungna att använda samtliga dagar medan grupper av föräldrar som har högre inkomst och mer inflytande över sina arbetstider kan spara dagar under långa perioder.

Förutom att föräldraförsäkringen ännu tydligare bör följa principen att den ska vara en individuell inkomstbortfallsförsäkring, ett system som det svenska socialförsäkringssystemet generellt bygger på, behövs en övergripande översyn av föräldraförsäkringen för att säkerställa att den fungerar effektivt i relation till sitt syfte.

11.4 Välfärden kräver ökade resurser

11.4.1 Välfärd och sysselsättning är varandras förutsättningar

Sverige ska vara ett välfärdssamhälle 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.

11.4.2 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 framöver. Antalet personer som är äldre än 65 år har ökat snabbt sedan början av 2000-talet, och 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 konsumerar mer välfärdstjänster än genom-

snittet. För att klara den ekonomiska utmaningen behöver vi öka sysselsättningen och antalet arbetade timmar.

Men regeringens prognos pekar i andra riktningen. För åren 2016 till 2018 kommer offentlig konsumtion per capita att minska, om inga nya resurser tillförs. Det skulle innebära en sänkt nivå för offentliga välfärdstjänster.

11.4.3 Välfärden måste tillföras nya resurser

Om välfärden inte kan utvecklas i linje med de behov som finns och de krav som 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 de både ska 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.

11.5 LOs styrelse föreslår

LOs styrelse föreslår

- att* LO ska verka för att heltid ska bli norm på hela den svenska arbetsmarknaden
- att* LO ska verka för att tillsvidareanställning ska vara norm på hela arbetsmarknaden
- att* LO aktivt ska stödja de kvinnodominerade branscherna att utveckla legitimering och yrkesbevis samt att LO ska verka för att samhället erbjuder långt fler yrkesutbildningsplatser
- att* LO ska verka för att allmän förskola införs från två års ålder
- att* LO ska verka för att skollagen föreskriver att barn till föräldralediga, arbetslösa och personer med försörjningsstöd erbjuds minst 30 timmars förskola per vecka
- att* LO ska verka för att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda barnomsorg på kvällar, nätter och helger
- att* 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
- att* LO ska verka för att föräldraförsäkringen delas lika mellan föräldrarna; som ett första steg bör försäkringen tredelas
- att* 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
- att* LO verkar för att statsbidragen till kommunerna ökar i syfte att möta de demografiskt motiverade behoven och skapa utrymme för en permanent ambitionshöjning
- att* LO ska verka för att statsbidragen till kommunerna indexeras.

12. En rustande arbetsmarknadspolitik för omställning och matchning

12.1 Inledning

Vid sidan av en stark efterfrågan på arbetskraft är god matchning på arbetsmarknaden avgörande för att motverka struktur- och friktionsarbetslöshet. Det betyder att 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. Den kontinuerliga strukturomvandlingen innebär 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.

I Sverige har det funnits en tradition av att se välfärdspolitik och arbetsmarknadspolitik ur ett socialt investeringsperspektiv som understödjer en föränderlig ekonomi och arbetsmarknad och som bidrar till ekonomisk effektivitet. Det är ett proaktivt förhållningssätt med syfte att förebygga att problem uppstår och som bidrar till kollektiv riskfördelning i stället för individuellt risktagande. Individens trygghet och samhällsekonomisk effektivitet står enligt detta betraktelsesätt inte i motsats till varandra.

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 värn mot lägre reservationslöner och en osund låglönekonkurrens om jobben.

Den aktiva och rustande arbetsmarknadspolitikerna har, åtminstone

sedan Rehn–Meidner-modellens framväxt då full sysselsättning var det övergripande målet, varit en central del av omställningspolitiken.²¹⁶ Många arbetslösa är i behov av kompetensutveckling för att kunna få ett arbete i konkurrens med en allt mer välutbildad arbetskraft. För långtidsarbetslösa och personer med nedsatt arbetsförmåga är även subventionerade anställningar en bra väg in på arbetsmarknaden. Därtill är en väl fungerande och generös arbetslöshetsförsäkring avgörande för matchningen på arbetsmarknaden. Men både den aktiva arbetsmarknadspolitikerna och arbetslöshetsförsäkringen har urholkats kraftigt.

Svensk arbetsmarknad präglas av snabba förändringar och står inför stora utmaningar. Det innebär alltid en risk att arbetskraftens behov av trygghet och omställning undervärderas eller nedprioriteras. Det skulle förvärra problemen ytterligare. I stället behövs en kraftig ambitionshöjning av den statliga omställningspolitiken.

Möjligheterna till kompetensutveckling i arbetet är avgörande för att motverka arbetslöshet och stärka de anställdas omställningsförmåga om de måste hitta ett nytt arbete. Dessa möjligheter har försämrats och fördelas ojämnt mellan arbetstagarna, inte minst på grund av flexibiliseringen av arbetslivet. Detta kapitel handlar dock om vuxna arbetstagarers omställningsförmåga utanför arbetet och anställningen, alltså när de frivilligt eller ofrivilligt befinner sig mellan två jobb, samt nyanlända invandrare etablering på arbetsmarknaden. Däremot ingår inte ungas utmaningar att få sitt första jobb.

12.2 Utmaningar på arbetsmarknaden

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

12.2.1 Utmaning 1: hög arbetslöshet och långa arbetslöshetstider

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

²¹⁶ Även den reguljära vuxenutbildningen, som diskuteras i kapitel 13, har fått en växande betydelse för omställning och matchning på arbetsmarknaden.

personer.²¹⁷ Men denna ögonblicksbild ger inte hela bilden av arbetslöshetsriskerna. Nästan en fjärdedel av befolkningen mellan 16 och 64 år har varit arbetslös åtminstone någon gång de senaste fem åren.²¹⁸ 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 sysselsättningschanser och arbetslöshetsrisker. Sedan finanskrisen har arbetslösheten ökat överlägset mest bland arbetstagare som saknar gymnasieutbildning; där har arbetslösheten nästan fördubblats sedan 2008. År 2014 var den högre än under 1990-talskrisen. Antalsmässigt är dock arbetslösa med gymnasieutbildning flest medan de med förgymnasial utbildning är något fler än de med eftergymnasial utbildning.²¹⁹ Bland de arbetslösa som saknar gymnasieutbildning och som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen saknar cirka 45 procent även en fullständig nioårig grundskoleutbildning, och cirka 60 procent av de arbetslösa med förgymnasial utbildning är yngre än 45 år.²²⁰

Sedan arbetslösheten steg i samband med finanskrisen har även antalet långtidsarbetslösa, det vill säga som varit arbetslösa längre än 26 veckor, i åldersgruppen 20–64 år ökat med 64 procent mellan 2008 och 2014. År 2014 var 113 000 personer långtidsarbetslösa, vilket motsvarar 33 procent av alla arbetslösa i den åldersgruppen. Men det ger inte hela bilden. Mellan 2008 och 2014 har den genomsnittliga tiden i arbetslöshet ökat från 30 till 38 veckor för åldersgruppen 20–64 år. Det, tillsammans med de senaste åren, toppas endast av de värsta åren under 1990-talet. Det innebär att det är många som har varit arbetslösa under lång tid. Det finns dock stora skillnader som speglar att risken för långtidsarbetslöshet ökar med åldern. Även utrikes födda och personer med förgymnasial utbildning drabbas hårt av långtidsarbetslöshet.

217 Se kapitel 6 för en längre genomgång av arbetslösheten.

218 Carlén (2014a), underlagsrapport 4.

219 År 2014 hade 170 000 arbetslösa en gymnasieutbildning, 126 000 en förgymnasial utbildning och 113 000 en eftergymnasial utbildning.

220 LO (2015a).

Tabell 12.1 Andelen långtidsarbetslösa samt genomsnittlig arbetslöshetstid i veckor, 2014 Andel som varit utan arbete längre än 26 veckor av samtliga arbetslösa samt genomsnittlig pågående arbetslöshetstid i veckor, 20–64 år

| | Andel långtidsarbetslösa | Antal veckor i genomsnitt |
|---------------------|--------------------------|---------------------------|
| Kvinnor | 31 % | 35 |
| Män | 35 % | 40 |
| 20–24 år | 18 % | 19 |
| 25–54 år | 36 % | 41 |
| 55–64 år | 49 % | 61 |
| Inrikes födda | 29 % | 33 |
| Utrikes födda | 39 % | 45 |
| Förgymnasial utb. | 38 % | 46 |
| Gymnasial utb. | 35 % | 39 |
| Eftergymnasial utb. | 28 % | 32 |
| Samtliga | 33 % | 38 |

Källa: SCB (AKU).

Även Arbetsförmedlingens siffror visar att långtidsarbetslösheten har ökat kraftigt. Omkring hälften av alla inskrivna vid Arbetsförmedlingen har varit arbetslösa i över ett år och 70 000 personer har varit inskrivna i mer än två år utan arbete, vilket är en ökning med 180 procent sedan 2008. Enligt det bedömningsstöd som Arbetsförmedlingen använder vid inskrivning av arbetssökande riskerade 44 procent av dem som skrevs in 2013 att bli långtidsarbetslösa.²²¹

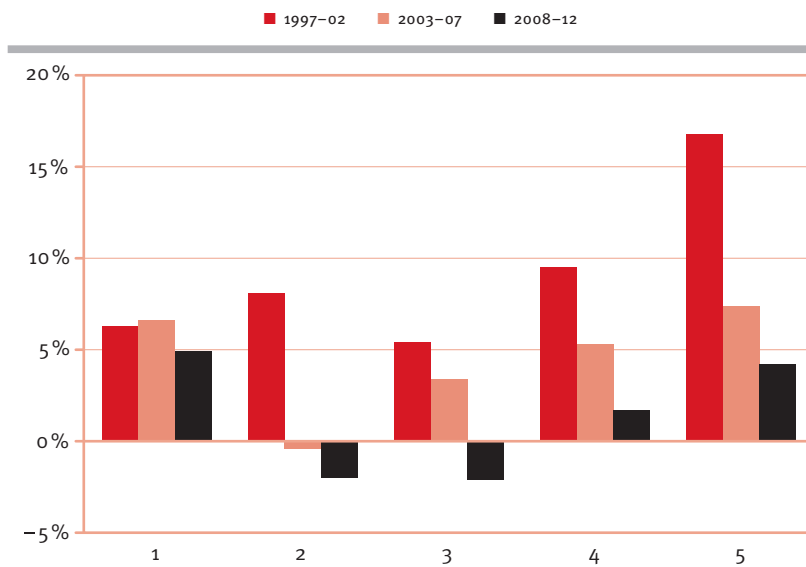
12.2.2 Utmaning 2: tecken på förändrad strukturomvandling

Det finns tecken på att strukturomvandlingen, som vi känner den, håller på att förändras. Under andra hälften av 1900-talet präglades svensk arbetsmarknad av en traditionell strukturomvandling där de jobb som skapades var lite mer kvalificerade och gav högre löner än de jobb som försvann.

²²¹ Arbetsförmedlingen (2014a).

Diagram 12.1 Den svenska jobbstrukturens förändring mellan 1997 och 2012²²³

Procentuell förändring av jobben inom respektive lönekvintil och tidsperiod



Anm. Kvintilgrupp 1 = låglönegrupp ... 5 = höglönegrupp.
Källa: Åberg (2015).

Men sedan åtminstone millenniumskiftet har denna trend med upp-
kvalificering av jobben ändrats till en polariserande utveckling där både
hög- och lågkvalificerade jobb växer fram medan jobben i mellanskiktet
minskar.²²³ Jobben växer alltså i ändarna av kravhierarkin och löneför-
delningen, vilket framgår tydligt av det U-liknande mönstret i diagram
12.1.²²⁴ Det är en tydlig förändring på svensk arbetsmarknad. Under pe-
rioden 2003–2007 och 2008–2012 växer låglönejobben i kvintil 1 pro-

222 Här avses månadslön inklusive fast lön, fasta lönetillägg, prestationslön, avtalad bonus, tan-
tiem etc., tillägg för skift, obekväm arbetstid etc., ersättning för beredskap och jour, förmåner
och andra kontanta ersättningar. Alla löner är uppräknade till heltid.

223 Carlén (2014b), underlagsrapport 5; Åberg (2013); Åberg (2015).

224 Det är viktigt att påpeka att de flesta jobb i den lägsta kvintilen, alltså de så kallade låglönejob-
ben, omfattas av kollektivavtal och har kollektivavtalade löner som inte självklart ska beteck-
nas som låga i förhållande till arbetsinnehållet. Begreppet låglönejobb används här relativt
jobb med högre löner och syftar inte på lönenivån i sig.

centuellt sett ungefär lika mycket som höglönejobben i kvartil 5. Det innebär en förändrad jobbsammansättning med en förskjutning mot en relativ jobbtillväxt i de mer lågkvalificerade delarna av arbetsmarknaden.

Denna jobbpolarisering är inte unik för Sverige. I USA har den pågått under längre tid än här, med tydligare konsekvenser för arbetsmarknaden samt för inkomst- och löneutvecklingen.²²⁵ Detta har föranlett en debatt om den försvinnande medelklassen. Mellan 1999 och 2007 var det enbart jobben med lägst kvalifikationskrav som ökade på den amerikanska arbetsmarknaden. I Europa har andelen mellanlöneyrken minskat i samtliga 16 undersökta länder mellan 1993 och 2010.²²⁶ Samtidigt ökade andelen låglöneyrken i 14 av dessa 16 länder och andelen höglöneyrken ökade i samtliga länder.

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 i mellanskiktet automatiseras i takt med den snabba utvecklingen av datorer, nätverk och robotar.²²⁷ Den nya strukturomvandlingen sker framför allt inom företag som ersätter mellankvalificerade rutinjobb med datorer och maskiner för att fortsätta utvecklas. Vid sidan av ny teknik bidrar även så kallad offshoring, där vissa arbeten flyttas till andra länder, samt inhemska politiska vägval, exempelvis olika subventioner av enklare jobb, till utvecklingen.

Rutinjobben karaktäriseras av väldefinierade och upprepade arbetsmoment som ingår i mellanskiktet av kvalifikationskraven. Rutinjobben delas vanligen upp i kognitiva respektive manuella jobb. De kognitiva rutinjobben utförs främst av lägre tjänstemän, exempelvis kundsupport, sekreterare, säljare samt post- och banktjänstemän, medan de manuella rutinjobben består av arbetaryrken som maskinoperatörer, mekaniker och montörer.

Samtidigt växer de icke-rutinmässiga, kognitiva och manuella, jobben fram där arbetskraften ännu så länge har en fördel framför tekni-

225 Beaudry m.fl. (2013); Autor (2010).

226 Goos, Manning & Salomons (2014).

227 Detta kallas för *skill-biased technological change* (SBTC) respektive *task-biased technological change* (TBTC). Det senare benämns ibland även för *the routinisation hypothesis*. Se Carlén (2014b) och Jaimovich & Siu (2012).

ken. De kognitiva jobben karaktäriseras av abstrakta arbetsuppgifter och räknas som mer kvalificerade medan många servicejobb räknas till icke-rutinmässiga manuella jobb. I den senare gruppen återfinns vissa jobb inom vård och omsorg, som gynnas av befolkningstillväxten och befolkningens åldersfördelning och som ofta kräver en professionell bedömningsförmåga som är svår att ersätta med teknik. Men teknikutvecklingen sker även inom hälso- och sjukvården, vilket medför dels att befolkningen lever längre, dels att kompetenskraven förändras. Till servicejobben hör även jobb inom exempelvis hotell och restauranger, butiker, turism, vaktmästeri och hushållstjänster. Dessa jobb kräver ofta någon form av social kompetens och personlig kundkontakt, och de påverkas därför inte lika mycket av teknikutvecklingen. I stället gynnas de av ökad efterfrågan från en växande grupp välbetalda konsumenter, inte minst i storstadsområdena.

Denna utveckling kommer med all sannolikhet att fortsätta. Den nya strukturuomvandlingen kan få stora konsekvenser för hur arbetet organiseras och medför nya utmaningar för arbetsmarknaden, arbetslivet samt löne- och inkomstfördelningen. En allvarlig konsekvens är att matchningen på arbetsmarknaden riskerar att försämrans (se nedan).

12.2.3 Utmaning 3: sämre matchningen på arbetsmarknaden

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 dels om att hitta personer, inklusive arbetslösa, som kan fylla vakanser, dels om att matcha rätt personer till rätt arbete med hänsyn till deras utbildning och arbetets utbildningskrav.

Många studier pekar på att matchningen har försämrats under senare år.²²⁸ 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 samhällskostnader men också till en risk för förlorad yrkeskunskap och ökad social utslagning.²²⁹

Carlén menar att en konsekvens av jobbpolariseringen, där hög- och

²²⁸ Cronert (2015), underlagsrapport 15.

²²⁹ Cronert (2015), underlagsrapport 15.

lågkvalificerade jobb växer fram medan de minskar i mellanskiktet, är att de kvalificerade jobben inte tycks räcka till för alla dem med längre utbildning.²³⁰ När efterfrågan på arbetskraft är låg, med hög arbetslöshet och hård konkurrens om jobben som följd, tvingas därför allt fler med längre utbildning att söka sig neråt i kravhierarkin för att hitta ett arbete. Då uppstår en form av 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 för att utföras har ökat kontinuerligt till 55 procent av alla anställda 2010.²³¹ Utbildningskraven för att *få* ett arbete i konkurrensen med andra har alltså ökat betydligt mer än kraven på att kunna *utföra* samma arbete. Det är uppenbart att arbetsgivarnas krav på de arbets sökandes utbildning inte enbart speglar innehållet i arbetet utan även andra faktorer som i princip är oberoende av arbetsinnehållet.

Denna form av felmatchning med hänsyn till utbildning innebär att arbetstagarnas potential inte nyttjas fullt ut samtidigt som de får lägre löner än vad de skulle ha haft som rätt matchade.²³² 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. Därför missgynnas personer med kort utbildning allra mest av allmänt låg efterfrågan på arbetskraft. Deras sysselsättningschanser avgörs av den totala tillgången på jobb, andelen jobb med låga utbildningskrav samt hur många av dessa som innehas av personer med längre utbildning. Carlén menar därför att det främsta problemet med svensk jobbstruktur inte är att de enkla jobben inte räcker till för dem med kort utbildning utan att antalet kvalificerade jobb inte räcker till för alla dem med längre utbildning.²³³ Fler kvalificerade jobb skulle förbättra den yrkesmässiga matchningen för dem med längre utbildning och samtidigt lätta på konkurrensen om de enklare jobben för dem med kortare utbildning. En politik som ensidigt fokuserar på att stimulera fram fler enklare jobb riskerar däremot att förvärpa matchningen på arbetsmarknaden ytterligare.

230 Carlén (2014b), underlagsrapport 5.

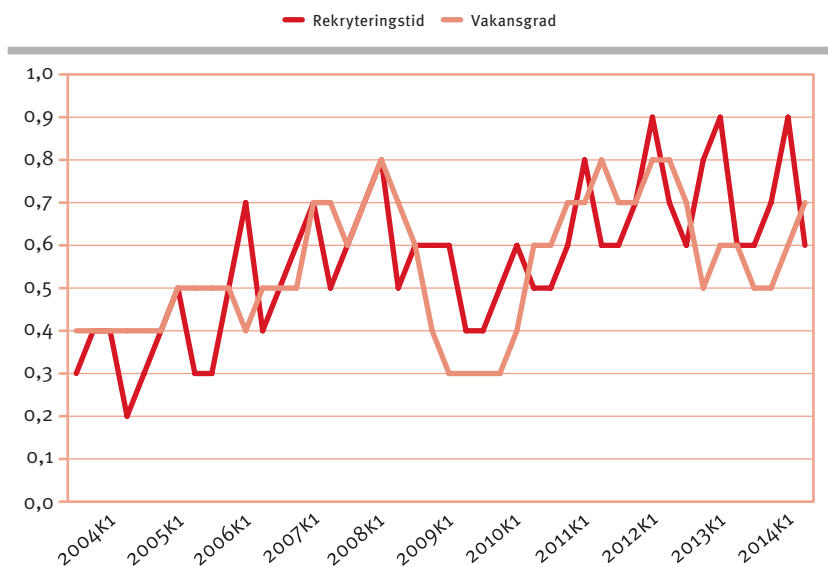
231 le Grand m.fl.(2013); Carlén (2014b), underlagsrapport 5.

232 Carlén (2014b), underlagsrapport 5.

233 Carlén (2014b), underlagsrapport 5.

Diagram 12.2 Vakansgrad och genomsnittlig rekryteringstid i privat sektor

Andelen vakanser av alla anställda samt genomsnittlig rekryteringstid i månader. Kvartal 3 2003–kvartal 2 2014



Källa: Cronert (2015).

Flera studier visar att matchningseffektiviteten har försämrats efter finanskrisen.²³⁴ I diagram 12.2 framgår att vakansgraden (antalet vakanser i förhållande till antalet anställda) i privat sektor har ökat svagt under de senaste tio åren. Även de genomsnittliga rekryteringstiderna har ökat trendmässigt och är i dag längre än under den senaste högkonjunkturen, vilket kan vara ett tecken på att det är svårare att hitta rätt personer att anställa. Sedan åtminstone 2004 har brist på rätt utbildad arbetskraft rankats som den näst viktigaste orsaken till att företag som är medlemmar i Svenskt Näringsliv har svårt att rekrytera personal.²³⁵

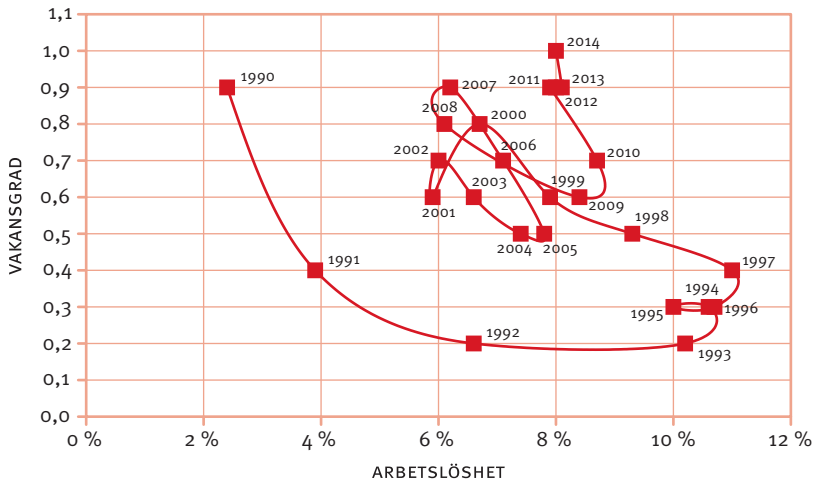
Den så kallade Beveridgekurvan är ett vanligt mått på matchningseffektiviteten och visar relationen mellan arbetslösheten och antalet

²³⁴ Se Konjunkturinstitutet (2014b).

²³⁵ Svenskt Näringsliv (2014). Den orsak som genomgående rankas högst är brist på yrkeserfarenhet.

Diagram 12.3 Sveriges Beveridgekurva 1990–2014

Vakansgrad och arbetslöshet, 16–64 år



Anm. Här motsvarar vakansgraden det genomsnittliga antalet kvarstående lediga platser hos Arbetsförmedlingen som andel av arbetskraften. Arbetslösheten består av länkade data 1990–2004 samt originalvärden 2005–2014. Källa: Arbetsförmedlingen och SCB/AKU.

vakanser på arbetsmarknaden.²³⁶ Normalt bör arbetslösheten sjunka när antalet vakanser ökar. Men om så inte är fallet, och kurvan i diagrammet skiftar utåt, indikerar det sämre matchningseffektivitet eftersom fler vakanser inte leder till lägre arbetslöshet eller till och med sker samtidigt som arbetslösheten stiger.

Det är tydligt att Beveridgekurvan har uppvisat två tydliga skiften sedan början av 2000-talet. Det första bestod i ett skarpt skifte inåt kring millenniumskiftet. Det andra skiftet sker efter 2009 då vakanserna ökar utan att arbetslösheten minskar nämnvärt. Samtidigt som arbetslösheten är hög har många lediga platser har anmälts till Arbets-

²³⁶ Det finns dock vissa problem med att dra för långtgående slutsatser utifrån Beveridgekurvan, särskilt när det gäller längre tidsjämförelser. Det beror bland annat på att alla lediga jobb inte anmäls till Arbetsförmedlingen samt att konjunkturen och förändrade rekryteringsbeteenden kan påverka vakanstalen och vakanstiderna över tid.

förmedlingen under senare år. Det indikerar att de arbetslösa i minskad utsträckning får de lediga jobb som finns.

Förklaringarna är troligen flera. För det första tycks jobbchanserna för arbetslösa ha försämrats, det vill säga att det tar längre tid för arbetslösa att hitta ett jobb givet antalet vakanser. Det kan bero på att arbetslösa i ökad utsträckning saknar den kompetens som arbetsgivarna efterfrågar eller att jobben skapas i andra regioner än där de arbetslösa bor. För det andra har arbetskraftens sammansättning förändrats, bland annat beroende på den tidigare borgerliga regeringens sjukförsäkringsreformer som medför att fler som tidigare var sjukskrivna nu söker arbete.²³⁷ Ett ökat antal individer med lägre sannolikhet att få jobb kan i sig vara en förklaring till den försämrade matchningseffektiviteten.

Ibland görs Beveridgekurvor för olika utbildningsgrupper för att försöka belysa hur stora matchningsproblemen är på olika delar av arbetsmarknaden. En sådan analys tar dock inte hänsyn till att arbetslösa kan tvingas ta jobb som inte matchar deras utbildning, vilket är något som sker i ökad utsträckning (se ovan). Arbetssökande med olika utbildningsnivåer konkurrerar alltså i ökad utsträckning om samma lediga platser. Men eftersom arbetssökande som saknar gymnasieutbildning i praktiken har mycket svårt att få ett jobb som kräver viss utbildning (alltså svårt att röra sig uppåt i kravhierarkin) kan Beveridgekurvan för denna utbildningsgrupp ändå ge en tillförlitlig bild. En sådan Beveridgekurva visar att arbetslösheten bland dem med förgymnasial utbildning har ökat kraftigt parallellt med att antalet vakanser för jobb med låga kvalifikationskrav har ökat det senaste decenniet. Det tyder på försämrad matchning.²³⁸ Detta stämmer med bilden av att personer med längre utbildning tar de enklare jobben och tränger undan dem med kortare utbildning.

12.2.4 Utmaning 4: etableringsproblem för utrikes födda

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, oavsett hur vi

²³⁷ Järliden Bergström m.fl. (2014), underlagsrapport 6.

²³⁸ Cronert (2015), underlagsrapport 15; Konjunkturinstitutet (2014b).

mäter det, en sämre position på arbetsmarknaden.²³⁹ 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 utrikes födda som har varit i Sverige upp till tio år samt de som har varit här mer än tio år 8 respektive 12 procent av befolkningen mellan 16 och 64 år. Utrikes födda är dock en heterogen grupp, i likhet med inrikes födda, med varierande 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.²⁴⁰ Det gäller i stort sett oavsett utbildningsnivå, men skillnaderna är större för kvinnor än för män.

Konjunkturläget vid tiden för invandringen har stor betydelse. Att möta en lågkonjunktur direkt efter invandringen innebär längre etableringstid och högre arbetslöshet jämfört med att invandra i ett gott arbetsmarknadsläge.²⁴¹ Det har i sin tur en direkt effekt på framtida arbetslöshet (så kallad *scarring*) då arbetsgivare kan uppfatta tidigare arbetslöshet som en signal på låg produktivitet och förlorad kompetens. Mötet med en lokalt hög arbetslöshet är förknippat med lägre sysselsättning och högre arbetslöshet under åtminstone tio år.²⁴²

De flesta nyanlända flyktingar och anhöriginvandrare har stora behov av att överbygga så kallade migrationseffekter.²⁴³ Migrationseffekter är kopplade till att delar av den förvärvade utbildningen och arbetslivserfarenheterna mister sin relevans på den nya arbetsmarknaden, men det handlar även om mötet med ett nytt samhälle, nya institutioner, nytt språk samt begränsade sociala kontakter och nätverk som har betydelse för arbetsmarknaden. För asylsökande (flyktingar) som har beviljats uppehållstillstånd är dessutom tillgången till eget boende centralt för att de ska kunna påbörja etableringsinsatser så tidigt som möjligt.²⁴⁴

239 Vedin (2015), underlagsrapport 20; Neergaard (2006).

240 Vedin (2015), underlagsrapport 20.

241 Rooth & Åslund (2003).

242 Rooth & Åslund (2003).

243 Vedin (2015), underlagsrapport 20.

244 Vedin (2015), underlagsrapport 20.

Utrikes födda är oftare än inrikes födda hänvisade till yrken med lägre utbildningskrav.²⁴⁵ Det leder till en omfattande felmatchning mellan individens utbildning och det aktuella jobbets utbildningskrav (se ovan). 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.²⁴⁶ Vedin menar att den låga matchningskvaliteten främst bör sökas i skärningen mellan hög arbetslöshet, höga krav för att få ett arbete, diskriminering och bristfällig politik för att överbygga migrationseffekter, exempelvis bristande överförbarhet av utbildningar från andra länder.²⁴⁷

12.3 En aktiv och rustande arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitiken delas vanligen upp i en aktiv och en passiv del. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken består av Arbetsförmedlingen och de arbetsmarknadspolitiska programmen och insatserna medan den passiva delen utgörs av arbetslöshetsförsäkringen. Den aktiva arbetsmarknadspolitikens grundläggande uppgift är att minska friktions- och strukturarbetslösheten samt att genom kompetenshöjande åtgärder minska risken för rekryteringssvårigheter och arbetskraftsbrist.

12.3.1 Arbetsförmedlingens roll

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 och att kontrollera att de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande.

I jämförelse med arbetskraften som helhet är de som återfinns hos Arbetsförmedlingen yngre, mer ofta utrikes födda och söker oftare yrken med lägre kvalifikationsnivå. Dessa särskiljande drag har förstärkts de senaste tio åren, vilket i huvudsak följer mönstret för hur arbetslös-

²⁴⁵ le Grand m.fl. (2013).

²⁴⁶ Vedin (2015), underlagsrapport 20.

²⁴⁷ Vedin (2015); se även Rooth & Åslund (2006).

hetens fördelning har utvecklats. Däremot är det en allt mindre andel inrikes födda arbetslösa och arbetslösa med eftergymnasial utbildning som kontaktar Arbetsförmedlingen.²⁴⁸ Detsamma gäller ombyttessökande som vill byta jobb. Dessa grupper använder förvisso ofta Platsbanken men det är av allt att döma färre arbetssökande som skriver in sig på Arbetsförmedlingen.²⁴⁹ Orsaken kan vara en låg tilltro till att Arbetsförmedlingen har något relevant stöd att erbjuda. Att arbetsförmedlarna ställer orimliga krav på sökande är däremot en mindre förekommande anledning till misstro.²⁵⁰

Cronerts studie visar att de jobb som förmedlas genom en aktiv medverkan av en arbetsförmedlare i högre grad går till grupper med svagare förankring på arbetsmarknaden och att dessa jobb inte är mindre attraktiva än andra arbeten.²⁵¹ Samtidigt är Platsbanken av särskild betydelse för sökande med en starkare förankring på arbetsmarknaden. Detta visar att Arbetsförmedlingen inte enbart är en marknadsplats för de mest utsatta grupperna och de minst kvalificerade jobben. Cronert drar slutsatsen att det inte tycks finnas någon motsättning mellan att ge stöd åt grupper med svagare respektive starkare förankring på arbetsmarknaden.

Kommunal arbetsmarknadspolitik

Arbetsförmedlingens roll har påverkats av ökad kommunalisering av arbetsmarknadspolitiken. Under våren 2013 beslutade riksdagen 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 i stället betraktas som ett socialpolitiskt problem. Dessutom är försörjningsstödet illa utformat för ersättning vid arbetslöshet. Stödet är behovsprövat på hushållsnivå och kan ge höga marginaleffekter om någon i hushållet får tillfälligt arbete.²⁵²

248 Cronert (2015), underlagsrapport 15.

249 Cronert (2015), underlagsrapport 15.

250 Cronert (2015), underlagsrapport 15.

251 Cronert (2015), underlagsrapport 15.

252 Marginaleffekterna har dock mildrats sedan den 1 juli 2013, då 25 procent av inkomst från anställning inte beaktas vid behovsprövningen för hushåll som under sex på varandra följande månader tagit emot försörjningsstöd.

På grund av långvarigt hög arbetslöshet i kombination med att färre omfattas av arbetslöshetsförsäkringen har försörjningsstödet fått en större roll som inkomst under perioder av arbetslöshet än vad som var tanken. Sedan 1990-talet är det allt fler med försörjningsstöd som kan antas ha en arbetsförmåga som är jämförbar med arbetslösa som har akasseersättning.²⁵³ År 2013 var arbetslöshet försörjningshindret för 48 procent, eller nästan 124 000 personer, av de vuxna biståndsmottagarna.²⁵⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, uppskattar att nästan 110 000 personer deltog i kommunala arbetsmarknadsinsatser 2013.

Att arbetslösa med försörjningsstöd hamnar vid sidan av den statliga arbetsmarknadspolitiken medför en rad problem. För det första tycks de kommunala åtgärderna inte ge några betydande positiva effekter, även om effektstudierna som gjorts är få och insatserna är diffusa med begränsad dokumentation.²⁵⁵ Flera studier pekar på att kommunala aktiveringsinsatser inte utgår ifrån individuella bedömningar.²⁵⁶ För det andra uppstår stora lokala variationer av insatserna. För det tredje försämras möjligheterna att bedriva en träffsäker arbetsmarknadspolitik. Arbetslösa med försörjningsstöd får i lägre utsträckning ta del av Arbetsförmedlingens program jämfört med dem som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.²⁵⁷ 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 exempelvis personers arbetsförmåga.²⁵⁸

Vår syn...

Arbetsförmedlingen ska bära 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 utgöra viktiga samarbetspartners till Arbetsförmedlingen för att möta särskilda behov, exempelvis regionala insatser vid större varsel om uppsägningar.

253 Nybom (2012).

254 Socialstyrelsen (2014).

255 Grape (2015).

256 Thorén (2012).

257 Mörk & Liljeberg (2012).

258 Olofsson & Wadensjö (2009).

Ansvar för stöd till arbetslösa bör återföras från kommunerna till staten och Arbetsförmedlingen. Det bör även övervägas om Arbetsförmedlingen ska ges uppgiften att kontrollera jobbsökandet hos arbetslösa som får försörjningsstöd. Arbetsförmedlingens stöd måste vara tillgängligt för alla arbetslösa, oavsett hur de försörjer sig och var de bor.

Arbetsförmedlingen bör vidta åtgärder för att bredda sin målgrupp så att fler arbetssökande, bland annat deltidsarbetslösa och tillfälligt timanställda, skriver in sig på Arbetsförmedlingen och på så sätt gör sig matchningsbara för arbetsförmedlarna. Arbetsförmedlingen bör även få utökade resurser och möjligheter att erbjuda förstärkta och uppsökande förmedlingsinsatser för att kompensera arbetssökande med bristfälliga kontaktnät.

Arbetsmarknadspolitiken måste bli mer regionalt anpassad för att möta arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov. Det är uppenbart att viktiga kunskaper om, och initiativkraft för, regionala utmaningar gick förlorade när länsarbetsnämnderna lades ner. Även om Sverige i vissa perspektiv utgör en gemensam arbetsmarknad, och en likvärdig och sammanhållen arbetsmarknadspolitik är av högsta vikt, bör arbetsätt och resurser utformas utifrån varierande behov i de olika regionerna. För att säkra likvärdigheten bör detta utformas inom Arbetsförmedlingens nuvarande organisation. Att möta regionala utmaningar kräver också en större och tydligare roll för parterna (se nedan).

12.3.2 Arbetsmarknadspolitiken har försvagats

Sverige var tidigare en pionjär inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken, vilken utgjorde en viktig beståndsdel i Rehn–Meidner-modellen. Från 1950-talet och fram till slutet av 1990-talet investerade Sverige betydligt mer i aktiv arbetsmarknadspolitik än andra jämförbara länder.²⁵⁹ Den aktiva arbetsmarknadspolitiken sågs då som en central aspekt av ett socialt investeringsperspektiv med förebyggande och rustande insatser för att arbetslösa skulle kunna möta arbetsmarknadens krav.²⁶⁰ Men sedan dess har resurserna successivt minskat och Sverige har närmat sig det europeiska genomsnittet vad gäller satsningar på aktiv arbetsmarknadspolitik.²⁶¹

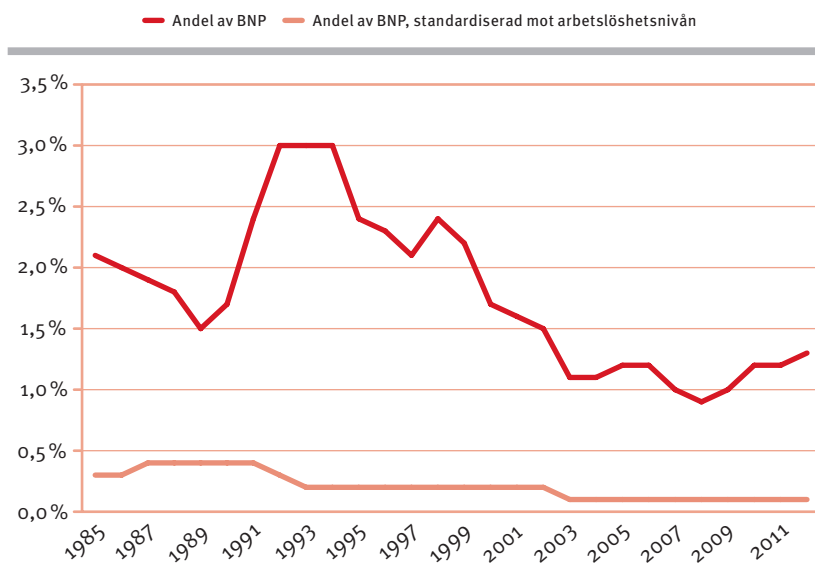
259 Lindvall (2011).

260 Bengtsson & Jacobsson (2013).

261 Grape (2015); Bengtsson & Jacobsson (2013).

Diagram 12.4 Totala utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik 1985–2012

Andel av BNP respektive standardiserat mot arbetslöshetsnivån



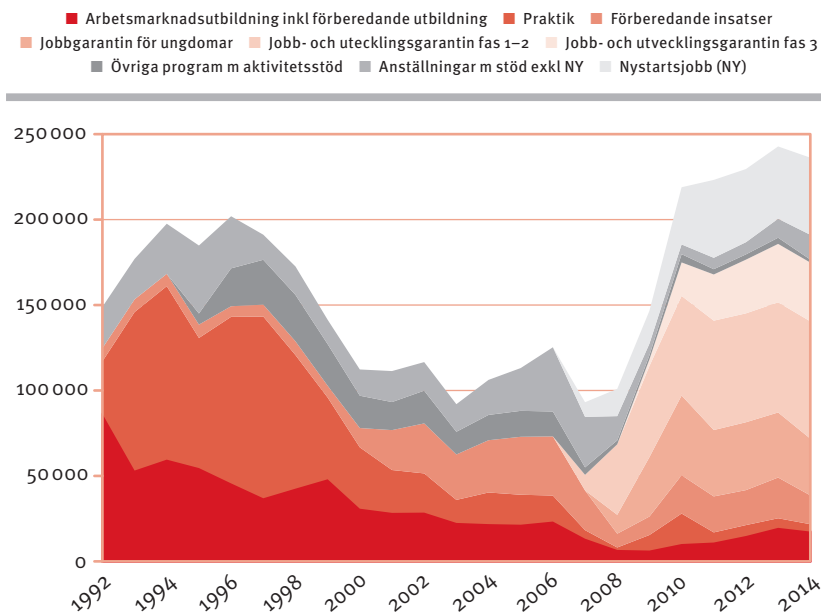
Källa: OECD, SCB/AKU samt egna beräkningar.

Nivån på arbetsmarknadspolitikens utgifter som andel av BNP har minskat kontinuerligt sedan 1990-talskrisen och har under 2000-talet varit lägre än under 1980-talet då arbetslösheten var mellan 2 och 3 procent. Finanskrisen och den efterföljande utdragna lågkonjunkturen har inte inneburit någon nämnvärd ambitionshöjning när det gäller utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik, framför allt inte med hänsyn till den högre arbetslösheten.

Alla arbetssökande på Arbetsförmedlingen ska ha en individuell handlingsplan inom fem dagar efter inskrivningen som gör klart vad som behöver göras för att komma i arbete. Planen ska beskriva jobbsökandets inriktning, planerade aktiviteter och den sökandes skyldigheter. Men ett stort antal arbetssökande per arbetsförmedlare har länge utgjort ett hinder för att förmedlarna ska kunna upprätta handlingspla-

Diagram 12.5 Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program 1992–2014

Deltagare per månad i genomsnitt



Källa: Grape (2015).

ner med god kvalitet. Under 2013 saknade 18 procent en handlingsplan fem dagar efter inskrivningen och 13 procent saknade en handlingsplan efter 30 dagar.²⁶²

Andelen arbetslösa som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program har ökat från 30 procent före finanskrisen till rekordhöga 47 procent 2014.²⁶³ Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har dock allt mer inriktats på de så kallade garantiprogrammen (jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar) där deltagarna i normalfallet skrivs in efter cirka 14 respektive 3 månaders arbetslöshet. Utvidgningen av arbetsmarknadspolitiken sker alltså i hög grad per automatik när den långvarigt höga arbetslösheten resulterar i att allt fler blir långtidsarbetslösa.

²⁶² Arbetsförmedlingen (2014a).

²⁶³ Grape (2015).

Det har medfört att garantiprogrammens dominans bland insatserna till arbetslösa har ökat till 77 procent av samtliga deltagare i program med aktivitetsstöd 2014.²⁶⁴

Garantiprogrammen är paraplyprogram som omfattar en rad olika aktiviteter. De vanligaste aktiviteterna i jobb- och utvecklingsgarantis fas 1 och 2, liksom för deltagare i jobbgarantin för ungdomar, syftar till att upprätthålla en hög sökaktivitet. Här handlar det om coaching, vägledning, kartläggning och olika, ibland oklara, jobsökaraktiviteter. Dessa aktiviteter skiljer sig inte nämnvärt från traditionell förmedlingsverksamhet som ska komma alla arbetslösa till del, oavsett om de deltar i ett program eller inte.²⁶⁵ Däremot saknas många gånger insatser för långsiktig kompetensutveckling inom garantierna.

12.3.3 Rustande insatser för arbetslösa

Ur ett omställningsperspektiv framstår de kompetenshöjande och rustande insatserna – alltså arbetsmarknadsutbildning, praktik och subventionerade anställningar – som de mest relevanta. De rustande insatserna avgör hur *aktiv* arbetsmarknadspolitiken faktiskt är. Den så kallade aktivkvoten visar hur stor andel av samtliga arbetslösa, oavsett om de är inskrivna på Arbetsförmedlingen eller ej, som får del av arbetsmarknadspolitiska program. Det är ett mått på politikens aktiveringsgrad och speglar effekter av såväl konjunktur som politiska ambitioner. Den faktiska aktivkvoten visar aktiveringsgraden när enbart programinsatser av rustande karaktär tas med.

År 2014 uppgick aktivkvoten till 47 procent medan den faktiska aktivkvoten stannade vid 26 procent. Skillnaden däremellan har aldrig varit större än 2014. Det är alltså endast en av fyra arbetslösa som får ta del av kompetensutvecklande insatser. Det är dock viktigt att påpeka att detta inte ska ses som en indelning i bra respektive dålig arbetsmarknadspolitik. Både förmedlingsinsatser och rustande insatser behövs. Men insatserna har olika syften.

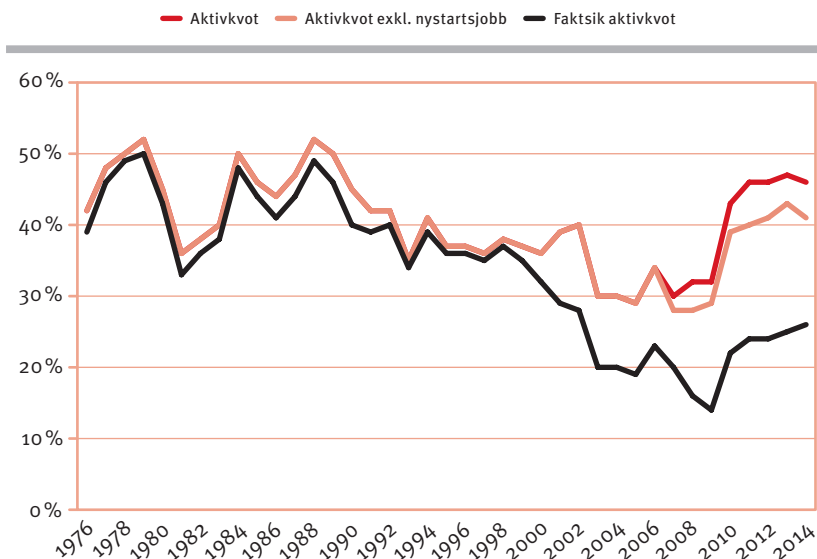
I det sociala investeringsperspektivet ses aktiv arbetsmarknadspolitik som produktiv; den kan öka sysselsättningen genom att rusta individer-

²⁶⁴ Grape (2015).

²⁶⁵ Grape (2015).

Diagram 12.6 Aktivkvot 1976–2014

Andel deltagare i arbetsmarknadspolitiska program av totalt antal arbetslösa



Anm. Aktivkvoten avser andelen deltagare i konjunkturberoende program (inklusive nystartsjobb) av samtliga öppet arbetslösa exklusive heltidsstuderande enligt SCB/AKU plus antalet deltagare i konjunkturberoende program. Den faktiska aktivkvoten inkluderar rustande insatser, bland annat arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar, samtidigt som hela eller delar av de program som betraktas som förmedlingsinsatser exkluderas. Se Grape (2015) för en detaljerad indelning.

Källa: Grape (2015).

na för arbetsmarknadens krav.²⁶⁶ I Sverige var det sociala investeringsperspektivet högst levande under 1990-talet. Därefter har en övergång från mer kostsamma aktiva åtgärder, som exempelvis yrkesutbildningar, till mindre kostsamma åtgärder, som exempelvis jobbcoachning och jobbsökaraktiviteter, inneburit ett avsteg från den sociala investeringsagendan.²⁶⁷ De aktiva åtgärdernas offensiva inriktning på kompetensutveckling, där den arbetslöse ses som en "aktiv varelse", har alltså fått stryka på foten till förmån för defensiva åtgärder med fokus på indivi-

²⁶⁶ Bengtsson & Jacobsson (2013).

²⁶⁷ Bengtsson & Jacobsson (2013).

dernas motivation att söka arbete och på att motverka passivisering och uppkomsten av bidragskulturer.²⁶⁸

Detta är ett resultat av politiska prioriteringar som vittnar om ett ideologiskt skifte där arbetslöshet betraktas som ett individproblem, främst beroende på obenägenheten att söka arbete, snarare än ett samhällsproblem. Därmed förstärks inriktningen mot det som brukar benämnas *job first* eller *workfare*, det vill säga aktiviteter som syftar till att öka sökintensiteten och i kombination med låg arbetslöshetsersättning försöka tvinga arbetslösa att ta första bästa jobb. Då är risken stor att individen pressas att ta jobb med lägre kompetenskrav och lägre lön, med sämre matchning som följd.

Arbetsmarknadsutbildning och praktik

Arbetsmarknadsutbildningen har historiskt sett utgjort kärnan i den aktiva arbetsmarknadspolitiken 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.

Det finns en rad studier som över lag visar positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning. Utsikterna att få ett arbete och en god inkomstutveckling förbättras efter utbildningen, även för långtidsarbetslösa, samtidigt som matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden i stort ökar.²⁶⁹ Arbetsmarknadsutbildningens effekter tycks dock ha blivit svagare under senare år, vilket troligen beror på att utbildningarna oftare sätts in sent i arbetslöshetsperioden samt att utbildningarnas anpassning till de regionala arbetsmarknaderna har försvagats.²⁷⁰

Det finns vissa inläsningseffekter i arbetsmarknadsutbildningen, det vill säga deltagarna söker arbete mindre intensivt under programtiden. De negativa effekterna är dock små när efterfrågan på arbetskraft är låg och det finns få jobb att söka, och forskningen talar för att det är klokt

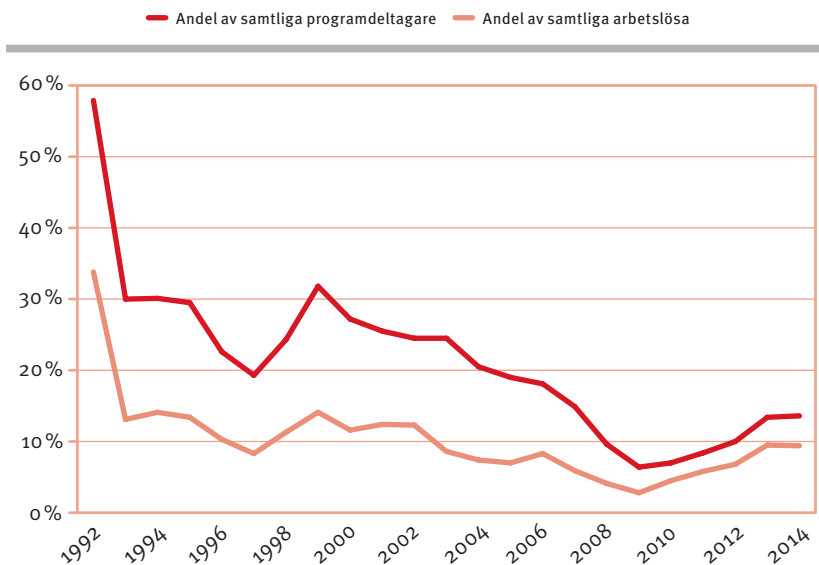
268 Bengtsson & Jacobsson (2013); Bengtsson & Berglund (2012).

269 SOU 2007:112; Nordlund (2010); Forslund & Vikström (2011).

270 Grape (2015).

Diagram 12.7 Arbetsmarknadsutbildningens utveckling 1992–2014

Andelen deltagare i förberedande och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning av samtliga arbetslösa respektive samtliga programdeltagare



Anm. Andelen deltagare i förberedande och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning av samtliga arbetslösa 20–64 år enligt AKU samt andelen av samtliga programdeltagare inklusive nystartsjobb.

Källa: Grape (2015).

att satsa på utbildningsinsatser under lågkonjunkturer.²⁷¹ Utbildningens rustande effekter väger vanligen tyngre än eventuella inlåsnings effekter. Inslaget av praktik i arbetsmarknadsutbildningarna är viktigt för att ge arbetssökande viktiga kontakter med arbetsgivare.²⁷²

Det är tydligt att nedmonteringen av de rustande insatserna, som beskrevs ovan, till stor del förklaras av kraftiga nedskärningar av arbetsmarknadsutbildningen. Samtidigt som utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik över lag har minskat (se diagram 12.4) har andelen av de totala aktiva arbetsmarknadspolitiska utgifterna för just arbetsmarknadsutbildning minskat dramatiskt från drygt 35 procent kring millen-

²⁷¹ Taslimi (2011).

²⁷² Farhad & Tydén (2008); Okeke (2005).

numskiftet till 7 procent 2012.²⁷³ Nedmonteringen har alltså skett under både socialdemokratiska och borgerliga regeringar.

Andelen deltagare i yrkesinriktad och förberedande arbetsmarknadsutbildning utgjorde omkring 20 till 30 procent av samtliga programdeltagare mellan 1993 och 2006. Därefter har andelen utbildningsplatser minskat drastiskt till omkring 7 procent under bottenåren 2009 och 2010. Då fick knappt 3 procent av alla arbetslösa ta del av en arbetsmarknadsutbildning. Minskningen av resurser till de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna har varit så genomgripande att Sverige 2010 låg under genomsnittet för OECDs medlemsländer.²⁷⁴ Därefter har utbildningsvolymerna utökats något men ökningen har i huvudsak skett inom den förberedande utbildningen. Under 2014 fick 14 procent av samtliga programdeltagare del av en yrkesinriktad eller förberedande utbildning.

En bidragande orsak till nedmonteringen är att den borgerliga regeringen 2009 införde den tillfälliga satsningen på yrkesutbildning för vuxna, yrkesvux, som ett konjunkturellt och arbetsmarknadspolitiskt verktyg. Tanken var att yrkesvux delvis skulle ersätta de dyrare arbetsmarknadsutbildningarna.²⁷⁵ Det var ett problematiskt vägval som innebär att arbetslösa i högre utsträckning får ta eget ansvar för att stärka sin omställningsförmåga och dessutom finansiera den själv genom studiemedel.

Det har skett ett stort skifte i fördelningen mellan förberedande och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Under 2008 utgjorde den förberedande utbildningen drygt 30 procent av all utbildning medan den yrkesinriktade utbildningen stod för nära 70 procent.²⁷⁶ I dag är förhållandet snarare spegelvänt, då den förberedande utbildningen utgör 62 procent av all utbildning. Nästan hälften av den förberedande utbildningen består av yrkessvenska. Den andra hälften utgörs av vad som är att betrakta som traditionell förmedlingsverksamhet, insatser som syftar till att förbereda deltagarna för jobsökande och deltagande i andra programinsatser. Det handlar om yrkesorientering, motivationshöjande insatser och nivåtest. Att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildning-

273 Egna beräkningar baserade på statistik från OECD.

274 Bengtsson & Jacobsson (2013).

275 Se även kapitel 13.

276 Grape (2015).

en har en så svag position inom arbetsmarknadspolitiken innebär att Arbetsförmedlingen saknar ett viktigt matchningsverktyg.

En stor del av arbetsmarknadsutbildningarna ges inom ramen för garantiprogrammen. Under 2013 gavs 39 procent av all utbildning inom garantierna; 2014 hade andelen stigit till 46 procent. Tillträdet till utbildningsinsatserna har därmed senarelagts. Innan utbildning kommer ifråga har den arbetslöse dessutom i normalfallet varit inskriven i garantins fas 1 under cirka sju månader. Det betyder att utbildningen ofta ges efter en arbetslöshetsperiod motsvarande cirka ett år och nio månader. Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen ges vanligen mycket sent i arbetslöshet (i fas 3), jämfört med den förberedande utbildningen. Det innebär att arbetslösa med ett tydligt och specificerat utbildningsbehov riskerar att behöva vänta väldigt lång tid innan de får del av en insats som kan rusta dem för ett jobb inom ett definierat bristyrke.

Ett allvarligt problem med de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna, vilka är dyrare än de förberedande utbildningarna, har länge varit att de i hög grad riktas mot mansdominerade yrken och att rekryteringen till utbildningarna följer könstypiska mönster. Under 2014 var drygt 60 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen män och knappt 40 procent kvinnor.²⁷⁷ Däremot är kvinnorna i majoritet i de förberedande insatserna. Under 2015 har dock regeringen förtydligat Arbetsförmedlingens uppdrag att utforma verksamheten så att den främjar jämställdhet och mångfald samt motverkar könsuppdelningen på arbetsmarknaden.

Möjligheterna till praktik på en arbetsplats är värdefull för arbetssökande. Praktik av god kvalitet ska ge referenser, färdigheter och kontakter, och studier visar att arbetspraktik förbättrar deltagarnas möjligheter att få ett arbete.²⁷⁸ Det gäller i synnerhet för personer med begränsad arbetslivserfarenhet men också för personer som varit långvarigt frånvarande från arbete och därför behöver stärka sin anknytning till arbetsmarknaden. Antalet praktikplatser utanför garantiprogrammen har minskat betydligt jämfört med åren före 2007 (se diagram 12.5). Däremot har praktikplatserna inom jobbgarantin för ungdomar ökat.

²⁷⁷ Grape (2015).

²⁷⁸ Forslund m.fl. (2013).

Vårsyn...

Det krävs en aktiv och rustande arbetsmarknadspolitik för att säkerställa en effektiv matchning och god omställning på arbetsmarknaden. 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 dessutom sättas in i ett tidigare skede än i dag. Rätt utformad och använd kan den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen utgöra ett snabbfotat 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. Vissa bristyrkesutbildningar som i stort sett ständigt efterfrågas bör Arbetsförmedlingen kunna erbjuda i egen regi för att snabba upp utbildningsinsatserna.

Arbetsmarknadsutbildningens dimensionering och innehåll måste anpassas efter den regionala arbetsmarknadens behov. Därför bör en kommission tillsättas med syfte att kartlägga 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, vid konstaterat behov för återetablering, ges möjligheten att fullfölja sina studier i det reguljära studiesystemet med aktivitetsstöd som studiefinansiering, utan att arbetslösheten hunnit bli långvarig. Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att upphandla platser inom komvux, yrkesvux, yrkeshögskolan samt högskolor och universitet för att snabbare möta specifika behov.

Vi ser arbetspraktik som arbetsplatsförlagt lärande. Det kräver utbildade handledare på arbetsplatsen som ges tid för handledning. Därför bör staten skjuta till resurser till arbetsgivarna för handledning samt möjligheter för arbetsgivaren att öka bemanningen för att kompensera handledarens förlorade arbetstid. Ställ krav på en tydlig överenskommelse om innehållet i praktiken och låt den fackliga organisationen yttra

sig över denna i det samrådsförfarande som ska föregå varje anvisning. Ge Arbetsförmedlingen ansvar att följa upp att intyg som kan valideras ges efter avslutad praktik.

Insatser för att motverka långtidsarbetslöshet

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har en särskilt viktig uppgift att motverka långtidsarbetslöshet som annars riskerar att bli självförstärkande och leda till att människor permanent ställs utanför arbetslivet. Det beror i sin tur framför allt på att många arbetsgivare i högre grad ifrågasätter produktivitet och arbetsförmåga hos personer som varit utan arbete en längre tid och väljer bort dessa till förmån för de som redan är anställda eller endast varit arbetslösa en kortare tid. Arbetsgivarna tycks dock vara mer positiva till sökande som deltagit i kompetenshövande arbetsmarknadspolitiska program än till sökande som enbart varit öppet arbetslösa.²⁷⁹

Arbetslösa skrivs in i normalfallet in i jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 när a-kassans 300 ersättningsdagar är slut. Efter ytterligare 150 respektive 300 ersättningsdagar i fas 1 och 2 går de in i fas 3 och ska erbjudas "sysselsättning" i form av meningsfulla uppgifter. Aktiviteten inom jobb- och utvecklingsgarantin är dock låg. I genomsnitt deltog deltagarna i fas 1 och 2 i aktiviteter (inklusive eget arbetssökande) i 18 timmar i veckan våren 2014.²⁸⁰ Så många som 17 procent deltog inte i någon aktivitet över huvud taget. Samma låga aktivitetsnivå gäller inom jobbgarantin för ungdomar.

I fas 2 är aktiviteten så låg – många får inte ens del av arbetsplatsförlagda aktiviteter – att personer som troligen skulle kunna finna ett arbete med mer stöd ofta hamnar i fas 3.²⁸¹ De deltagare som inte hade rätt till aktivitetsstöd baserat på tidigare a-kasseersättning i fas 1 och 2 får inte heller någon ersättning i fas 3 utan hänvisas till kommunernas behovsprövade försörjningsstöd.

Även besöksfrekvensen på Arbetsförmedlingen visar att de arbetslösa inte får särskilt intensivt stöd. I slutet av 2013 träffade öppet arbetslösa och programdeltagare en arbetsförmedlare (eller en kompletterande

279 Ackum Agell & Lundin (2001).

280 Arbetsförmedlingen (2014c).

281 Holmlund m.fl. (2014).

aktör) i genomsnitt drygt en gång i månaden.²⁸² Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och 2 träffade en förmedlare i genomsnitt 0,8 gånger per månad.

Utbildningsinsatser är det främsta redskapet för att motverka långtidsarbetslöshet, men om detta 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 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.²⁸³ Det innebär dock större undanträngningseffekter.

Det finns även andra skäl som motiverar att långtidsarbetslösa och personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning (se nedan), erbjuds subventionerade anställningar.²⁸⁴ För det första ökar det delaktigheten i samhället om allas arbetsförmåga används och arbetslösa integreras på ett bättre sätt i samhället och arbetslivet. För det andra innebär en anvisning till en subventionerad anställning en kontroll av individens arbetsvilja och därmed av rätten till ekonomisk ersättning. För det tredje kan normen upprätthållas om hög sysselsättning och att det normala är att alla arbetar och bidrar till sin egen försörjning.

De subventionerade anställningar som i dagsläget riktar sig till arbetslösa med långa inskrivningstider på Arbetsförmedlingen är *särskilt anställningsstöd* och *förstärkt särskilt anställningsstöd*.²⁸⁵ Anställningsstöden har goda sysselsättningseffekter och tycks stärka efterfrågan på arbetslösa. Studier visar att det går fortare för personer med subventionerade anställningar att få ett jobb utan stöd jämfört med att söka arbete som öppet arbetslös.²⁸⁶ Effekterna tycks inte skilja sig åt mellan

282 Arbetsförmedlingen (2014a).

283 Holmlund m.fl. (2014).

284 Andersson (2012).

285 Det särskilda anställningsstödet riktas till den som fyllt 20 år och avslutat fas 1 i jobb- och utvecklingsgarantin eller som har anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin efter att ha deltagit i jobbgarantin för ungdomar i 15 månader. Det ges i 12 månader med möjlighet till förlängning i ytterligare 12 månader. Det förstärkta särskilda anställningsstödet inkluderar förstärkt handledningsstöd och riktas till den som har fyllt 20 år och deltar i fas 3.

286 Forslund & Vikström (2011).

arbetslösa i olika åldrar eller med olika utbildningsbakgrund. Den positiva effekten visar sig i ett stort flöde från subventionerat arbete till osubventionerat arbete just när subventionen tar slut, vilket troligen inte skulle vara fallet om anställningsstöden i stor utsträckning erbjöds personer med permanent nedsatt arbetsförmåga. Det är dock viktigt att anställningsstöden riktar sig till just långtidsarbetslösa för att motverka oönskade undanträngningseffekter.

Sedan 2007 har anställningsstöden delvis ersatts med *nystartsjobb* som i dag är den mest omfattande formen av subventionerad anställning. Till skillnad från de behovsprövade anställningsstöden utgör nystartsjobben en rättighet för personer som uppfyller kraven. Nystartsjobb innebär att arbetsgivare som anställer en person som varit utan arbete minst ett år får en skattesubvention under lika lång tid som personen varit utan arbete, dock som längst i fem år.²⁸⁷ År 2009 fördubblades skattereduktionen för nystartsjobben och arbetsgivarna får numera i normalfallet en subvention som motsvarar den dubbla arbetsgivaravgiften. Den fördubblade subventionen tycks innebära att fler får ett subventionerat arbete, men den har en obetydlig effekt på chanserna till jobb utan stöd.²⁸⁸ Drygt 60 procent av alla nystartsjobb är undanträngning av jobb som skulle ha kommit till stånd även utan subventionen, vilket tyder på en begränsad effekt för arbetslösheten totalt sett men en önskvärd omfördelning av arbetslöshetsbördan.²⁸⁹ Sedan 2015 ska nystartsjobben ha kollektivavtal eller likvärdiga villkor.

Ett allvarligt problem är de låga lönetaken för subventionerade anställningar. I dag är det bara löner upp till drygt 17 000 kronor per månad som subventioneras fullt ut.²⁹⁰ För nystartsjobben subventioneras sedan i maj 2015 endast den delen av löner som är upp till 22 000 kronor i månaden vid heltid. Det innebär i praktiken att endast en liten del av jobben på arbetsmarknaden omfattas av subventioner i den omfatt-

287 För unga gäller dock nystartsjobben som längst i ett år och för personer som är äldre än 55 år som längst i tio år. Även subventionsgraden varierar beroende på ålder. Det finns även *särskilt nystartsjobb* för långtidssjukskrivna med sjuk- och aktivitetsersättning, och *nystartsjobb för deltidsarbetslösa*.

288 Liljeberg m.fl. (2012); Arbetsförmedlingen (2014a).

289 Liljeberg m.fl. (2012).

290 Detta gäller för de särskilda anställningsstöden men också för de stöd som riktar sig till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (se nedan).

ning som stöden avser. Det leder till att stöden i praktiken riktar in sig mot ett fåtal branscher samtidigt som stora delar av arbetsmarknaden är stängd för anställningar med stöd, eftersom arbetsgivarnas kostnader inte täcks i tillräcklig utsträckning. Det försvårar en ökning av antalet anställningsstöd.

Under 2015 inför regeringen en 90-dagarsgaranti för unga mellan 20 och 24 år. Efter 90 dagars arbetslöshet erbjuds ett *utbildningskontrakt* för hel- eller deltidsstudier för dem som inte har fullföljt gymnasiestudierna. För dem som avslutat gymnasiestudierna erbjuds *traineejobb* i som längst ett år. Dessa kombinerar relevant yrkesutbildning med arbete i sektorer där det finns eller kommer att uppstå brist på arbetskraft. Yrkesutbildningen berättigar till studiemedel och arbetet ska ha kollektivavtal eller motsvarande villkor.

Regeringen inför även så kallade *extratjänster* i välfärden för långtidsarbetslösa. Dessa extratjänster ska stegvis ersätta fas 3 i jobb- och utvecklingsgarantin. Samtidigt införs möjligheten för deltagare i fas 3 att studera kortare kurser (upp till ett år) på komvux, folkhögskola, yrkeshögskola, högskola eller universitet med bibehållet aktivitetsstöd. Förutsättningen är att de uppfyller de formella behörighetskraven. Antagningen sker i konkurrens med andra behöriga sökanden.

Vår syn...

Vi 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, vilket är avgörande för att motverka långtidsarbetslöshet.

1. Inför en *nolltolerans mot utebliven tidig insats* för en arbetssökande, oavsett ålder, som av arbetsförmedlarna bedöms riskera långtidsarbetslöshet. De arbetssökande ska garanteras en individuell handlingsplan inom fem dagar, inklusive kartläggning och validering, för att fastställa behov av stöd och insatser. Därefter ska individuellt anpassade insatser som både stärker jobbsökandet och rustar individen sättas in så tidigt som möjligt.
2. Inför en *180-dagarsgaranti* för alla arbetslösa, inklusive dem som tidigare inte bedömdes riskera långtidsarbetslöshet, som trots tidigare

insatser inte har fått ett arbete inom sex månader. Då ska en ny individuell behovsprövning av utvidgat stöd och insatser ske. Därefter ska de jobbsökaraktiviteter och rustande insatser som bedöms behövas 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 inlåsningseffekter, 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 vid fortlöpande arbetslöshet sker efter cirka 14 månader. Här garanteras alla arbetslösa rustande insatser, alltså utbildning, praktik eller subventionerade anställningar, till dess att arbetslösheten bryts. Det säkerställer även att ingen står utan ekonomisk ersättning. Till skillnad från dagens jobb- och utvecklingsgaranti ska kompetensutvecklingsgarantin inte fokusera på kartläggning, vägledning och jobbsökaraktiviteter. Det ska redan vara avklarat. Däremot är fortsatta förmedlingsinsatser nödvändiga. Kompetensutvecklingsgarantin ska, till skillnad från jobb- och utvecklingsgarantin, utformas utan tidsgränser som styr när olika aktiviteter kan erbjudas. Detta innebär att dagens fas 1, 2 och 3 slopas. Ersättningsnivåerna ska inte trappas ner under garantitiden.

Det finns stora behov av att fler kan erbjudas subventionerade anställningar eftersom antalet långtidsarbetslösa har ökat kraftigt under senare år. Subventionerade anställningar är vårt huvudsakliga alternativ till dagens fas 3 i jobb- och utvecklingsgarantin. Våra övriga förslag i detta avsnitt innebär samtidigt att betydligt färre kommer att vara arbetslösa så länge att de skulle nå dagens fas 3.

Taken för vilka löner som kan subventioneras måste höjas väsentligt för att de subventionerade anställningarna ska bli mer attraktiva. Nivån bör vara betydligt högre än medellönen på svensk arbetsmarknad, vilket kräver tak som omfattar löner en bra bit över 30 000 kronor per månad. Det är viktigt för att öppna en större del av arbetsmarknaden för subventionerade anställningar och sprida fördelningen av dessa anställningar på flera branscher. Det förbättrar matchningen på arbets-

marknaden. I dag får vissa branscher och yrken ta emot många med subventionerade anställningar, där också undanträngningen av annan arbetskraft blir onödigt stor.

Subventionerade anställningar ska ha kollektivavtal. Eftersom den anställde är en del av produktionen ska både den lön och de villkor och rättigheter som normalt följer med en anställning gälla. Det ställer också tydligare krav på arbetsgivare som tar emot personer med subventionerade anställningar. I dag förekommer missbruk, inte minst i de branscher som tar emot många med dessa anställningar. Kollektivavtal skyddar både individen och arbetsmarknaden i stort mot pressade löner och arbetsvillkor, och de underlättar insyn och kontroll. Vidare bör Arbetsförmedlingens kontroll av de företag som får del av subventionerna stärkas för att minimera riskerna för ekonomisk brottslighet.

Subventionerade anställningarna ska, oavsett vem de riktar sig till, i hög grad likna ordinarie jobb och arbetsuppgifter med utvecklingsmöjligheter för att stärka övergången till arbete utan stöd. Att subventionerade anställningar betraktas som ordinarie arbeten bör även möjliggöra kvalificering till arbetslöshetsersättning.

Om en subventionerad anställning, som ska ha föregåtts av andra rustande insatser som utbildning eller arbetspraktik, inte övergår till ett arbete utan stöd, och individen återigen blir arbetslös, har denna enligt vårt förslag kvalificerat sig för ersättning från a-kassan. Då ska en ny behovsprövning av rustande insatser ske, inklusive behovet av en ytterligare subventionerad anställning och stöd i jobbsökandet. Det bör även utredas varför personen inte har fått arbete trots alla tidigare insatser, inklusive en bedömning om eventuellt arbetshandikapp och om det är aktuellt med programinsatser för personer med nedsatt arbetsförmåga (se nedan).

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 en hård konkurrens om jobben bidragit till större svårigheter att inkludera personer med olika former av funktionsnedsättningar i arbetslivet.

Det har skett en normförskjutning i arbetslivet för vad som anses "normalt", och arbetslivets föränderliga krav har stärkt så kallade normativa ideal om vem som anses vara produktiv arbetskraft.²⁹¹ I slutänden är det arbetsgivarnas syn på individens arbetsförmåga som avgör möjligheterna till anställning. Signaler om individers produktivitet bidrar till att skapa en subjektiv sorteringsprocess, där det inte enbart handlar om vem som faktiskt kan utföra jobbet utan även om subjektiva förväntningar hos arbetsgivare, arbetskamrater och arbetsförmedlare.²⁹²

Drygt 16 procent (987 000 personer) av befolkningen mellan 16 och 64 år uppger att de har någon form av funktionsnedsättning.²⁹³ Av dessa bedömer 70 procent (74 procent av kvinnorna och 65 procent av männen) att de har nedsatt arbetsförmåga. Här är kvinnor och äldre överrepresenterade. Närmare 80 procent av samtliga sysselsatta personer med nedsatt arbetsförmåga har behov av anpassade arbetsförhållanden eller stöd för att kunna utföra sitt arbete.²⁹⁴ Det förekommer även diskriminering av funktionsnedsatta på arbetsmarknaden. Bland personer med nedsatt arbetsförmåga uppger 31 procent att de har utsatts för diskriminering, jämfört med 7 procent av dem som inte har nedsatt arbetsförmåga.²⁹⁵

Utbildningsnivån är i genomsnitt lägre än bland befolkningen i allmänhet, något som delvis kan 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 funktionshinder, ett behov som ökar ytterligare när konkurrensen om jobben är hård.

Gruppen med nedsatt arbetsförmåga, som förvisso är heterogen, 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.²⁹⁶ För dessa blir tiderna utan arbete ofta långa; mer än var tredje inskriven arbetslös med funktionsnedsättning har en arbetslöshetstid på mer än två år.

291 Jacobsson & Seing (2013).

292 Andersson (2012).

293 SCB (2014b). Undersökningen avser 2013.

294 SCB (2014b).

295 SCB (2014b).

296 Arbetsförmedlingen (2014d).

Mellan 2008 och 2014 har antalet inskrivna arbetslösa personer på Arbetsförmedlingen som bedöms ha en funktionsnedsättning ökat från cirka 38 000 till 80 000 personer. Omkring 70 procent av den totala uppgången sedan 2010 beror på överföringen till Arbetsförmedlingen från sjukförsäkringssystemet. Därutöver hade nästan 90 000 personer med funktionsnedsättning ett arbete med stöd.

I dag finns fem olika anställningsstöd för personer med nedsatt arbetsförmåga.²⁹⁷ Den vanligaste programinsatsen är lönebidrag där subventionens storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmåga.

När varken aktiva förmedlingsinsatser eller arbetsmarknadsutbildning räcker för att bryta arbetslösheten, eller när subventionerade anställningar inte leder till arbete utan stöd när subventionen upphör, behövs mer långvariga åtgärder för personer med permanent nedsatt arbetsförmåga. Ett alternativ kan då vara en anställning i statligt ägda Samhall. Samhall har cirka 20 000 anställda som utför uppdrag hos privata eller offentliga kunder medan Samhall står för personalledning och den anpassning som krävs för att kunna jobba på arbetsplatsen. Lön och anställningsvillkor regleras av kollektivavtal. Det är Arbetsförmedlingen som avgör om en person inte kan få arbete genom andra insatser och därmed har behov av en anställning hos Samhall. Syftet är att utveckla personer med funktionsnedsättning genom arbete, för att de sedan ska kunna rekryteras av andra arbetsgivare.

Vår syn...

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

²⁹⁷ Det finns lönebidrag som räcker i fyra år för personer med nedsatt arbetsförmåga, *offentligt skyddat arbete* med rehabiliterande inslag som ges ett år i taget för personer med socialmedicinsk funktionsnedsättning, *utvecklingsanställning* i ett år för personer som behöver utveckla sin arbetsförmåga, *trygghetsanställning* som är tillsvidareanställningar på hel- eller deltid under fyra år för personer vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser, samt *skyddat arbete* vid Samhall för dem som inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

hall 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. Det bör därför diskuteras om de politiskt styrda verksamheterna kan ta 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.

12.3.1 Arbetsmarknadens parter måste få inflytande och kontroll över insatserna

Vi 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, särskilt när det gäller utbildningsinsatser och åtgärder som sker på arbetsplatserna. De nuvarande formerna för insyn och inflytande är otillräckliga. Det behövs en samlad strategi för 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.

I den svenska modellen har partsöverenskommelser en central roll för att skapa ordning och reda på arbetsmarknaden. Detta kräver starka och jämbördiga parter. Därför måste staten, som tredje part, driva en politik som främjar partsöverenskommelser. Staten bör även se till att facken kan uppfylla sitt kontrollerade uppdrag bättre. I dag saknas systematik i detta och kontrollen är bristfällig. Vi menar att ett liknande system som finns inom arbetsmiljöområdet, där staten gör inspektioner och samtidigt skjuter till skyddsombudsmedel till facket, bör övervägas för bättre kontroll av subventionerade anställningar, arbetspraktik och arbetsplatsförlagd utbildning. Det är viktigt för att förhindra missbruk och ekonomisk brottslighet och för att samtidigt kunna kontrollera att

kvalitetskraven efterlevs. Vi ser parternas ökade roll inom arbetsmarknadspolitikerna som en utveckling av den svenska modellen.

12.4 Etablering för nyanlända invandrare

Arbetsförmedlingen har tillsammans med kommunerna ansvar för etableringsreformen som sedan 2010 omfattar flyktingar och deras anhöriga. Däremot omfattas inte övriga anhöriginvandrare (som inte är anhöriga till flyktingar) av reformen.²⁹⁸ Det innebär att de som tillhör gruppen flyktingar och deras anhöriga respektive de som ingår i gruppen övriga anhöriginvandrare får olika stöd för etablering på arbetsmarknaden, trots att de möter likvärdiga migrationseffekter och likartade etableringshinder.²⁹⁹ Då män i högre grad är flyktinginvandrare och kvinnor i högre grad är övriga anhöriginvandrare finns en jämställdhetsproblematik i tillgången till tidigt stöd för arbetsmarknadsetablering.

När flyktingar som söker asyl i Sverige har fått uppehållstillstånd och en kommunplacering med eget boende ska, enligt etableringsreformen, Arbetsförmedlingen upprätta en individuell etableringsplan tillsammans med individen. Planen ska gälla som längst i två år. Etableringsplanen består av parallella aktiviteter som minst ska omfatta samhällsorientering och svenska för invandrare (SFI), som kommunen ansvarar för, samt arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter, som Arbetsförmedlingen ansvarar för.

Det tar ofta lång tid för Arbetsförmedlingen att upprätta etableringsplanerna. Skälet är att resurserna begränsas i takt med att antalet ärenden per handläggare har ökat, vilket även får inverkan på kvaliteten, kartläggningen och den långsiktiga planeringen.³⁰⁰ Problemet förstärks av att utrikes föddas, och inte minst nyanländas, viktigaste kanal in på arbetsmarknaden ofta är arbetsförmedlarna. Det innebär att arbetsförmedlarnas möjligheter till matchning och till att erbjuda kontakter och nätverk är begränsade. Därtill kommer samverkanssvårigheter mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna samt otillräckliga arbetsmark-

298 Flyktinginvandrare omfattar asylsökande som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande flyktingar samt deras anhöriga. Övriga anhöriginvandrare omfattar anhöriga som har fått uppehållstillstånd på anknytning till någon som bor i Sverige (så kallat familjeband).

299 Vedin (2015), underlagsrapport 20.

300 Arbetsförmedlingen (2014b).

nads- och utbildningspolitiska verktyg och resurser för att överbygga migrationseffekter.³⁰¹

Inom etableringsreformen är den vanligaste aktiviteten, näst efter att vara öppet arbetslös, förberedande insatser.³⁰² Dessa består främst av CV-skrivning, intervjuteknik och bedömning av utländska betyg. Den utbildning inom de förberedande insatserna som är vanligast är SFI, där drygt hälften som har en etableringsplan har påbörjat undervisning inom sex månader och uppemot 80 procent inom ett år. SFI dras dock med ett antal brister och studieresultaten varierar, främst beroende på deltagarnas skilda utbildningsbakgrunder. Mycket talar samtidigt för att SFI är en viktig första ingång till tidiga etableringsinsatser. SFI har på längre sikt positiva sysselsättningseffekter, inte minst för personer med kort utbildning.³⁰³ Flera granskningar pekar dock på att oavslutad SFI, där deltagaren inte når den fjärde och sista kursnivån (D-nivån), är ett hinder för etableringsprocessen och riskerar att leda till större omställningsproblem vid senare arbetslöshet. Därför är det problematiskt att endast drygt 20 procent når D-nivån inom etableringsplanens två år.³⁰⁴

Sedan 2007 har personer med ett uppehållstillstånd som inte är äldre än 36 månader rätt till ett *instegsjobb* i högst 24 månader, samtidigt som personen läser SFI. Instegsjobben är en del av det särskilda anställningsstödet men de kan sättas in tidigare i arbetslösheten än för andra grupper. Relativt få personer har ett instegsjobb, delvis för att dessa jobb trängs undan av nystartsjobben. Därtill tycks instegsjobben koncentreras till ett fåtal branscher och yrken med låga kompetens- och språkkrav och de bidrar inte till hög matchningseffektivitet.³⁰⁵

Vår syn...

Alla nyanlända ska omfattas av likvärdigt stöd för etablering, inklusive statlig etableringsersättning. Dessutom måste väntetiden för ett eget boende kortas för att så snabbt som möjligt kunna upprätta en etableringsplan och påbörja arbetsmarknads- och utbildningsrelaterade insat-

301 Vedin (2015), underlagsrapport 20.

302 Vedin (2015), underlagsrapport 20.

303 Vedin (2015), underlagsrapport 20.

304 Riksrevisionen (2014).

305 Vedin (2015), underlagsrapport 20.

ser, inklusive SFI. Här måste staten och kommunerna samverka bättre för ett gemensamt ansvarstagande och en jämnare fördelning av mottagandet av nyanlända mellan kommuner.

Svenskundervisning, kartläggning av utbildning och arbetslivserfarenheter samt samhällsorientering bör sättas in redan under asyltiden, innan de fått eget boende, för att underlätta upprättandet av etableringsplaner.

Etableringsreformens tidsgräns på två år bör slopas för att inte staten ska föra över kostnader och ansvar till kommunerna. Vidare behövs mer kraftfulla verktyg för att överbygga olika migrationseffekter. För detta behövs mer resurser till Arbetsförmedlingen för att säkerställa att etableringsplaner med hög kvalitet snabbt kan upprättas och insatser påbörjas. Detta kräver en väl strukturerad samverkan mellan Arbetsförmedlingen, kommunen och individen för en sammanhållen kedja av insatser för hög matchningskvalitet. Därtill är regelbundna och stödjande kontakter med arbetsförmedlarna avgörande. Förmedlingsverksamheten är även viktig för att motverka förekomsten av diskriminering.

Det är nödvändigt att förbättra och utveckla SFI med målet att nyanlända flykting- och anhöriginvandrare når nivå D. Det öppnar dörren till andra kompetenshöjande aktiviteter. Avslutad SFI bör dessutom 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 bättre möjligheter till subventionerade anställningar som vid behov ska kunna kombineras med SFI. För att främja en hög matchningskvalitet måste taken för subventionerna höjas.

Vi föreslår ett kunskapslyft i två nivåer för flykting- och anhöriginvandrare som bör läggas inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken och därmed ge rätt till aktivitetsstöd och som samtidigt drar nytta av det reguljära utbildningssystemet. Det första steget innebär möjligheter att få gymnasiekompetens när sådan saknas. Det andra steget omfattar gymnasialt och eftergymnasialt utbildade och inriktas på validering och yrkeskompetensbedömning för möjligheten till kompletterande utbildningar. För yrkesinriktad validering på gymnasienivå och eftergymnasial nivå bör arbetsmarknadens parter involveras i syfte att öka kvaliteten och legitimiteten i valideringen.

12.5 Arbetslöshetsförsäkringen

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 risker för att man blir uppsagd och arbetslös. För arbetstagarna är en generös arbetslöshetsförsäkring även ett värn mot sänkta reservationslöner, låglönekonkurrens och sämre arbetsvillkor.

Arbetslöshetsförsäkringen består av en frivillig inkomstrelaterad försäkring som är kopplad till ett medlemskap i en a-kassa, samt en allmän grundförsäkring för dem som inte är medlemmar i en a-kassa eller som inte uppfyller villkoren för den inkomstrelaterade försäkringen.

12.5.1 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 endast kan få 75 ersättningsdagar; detta gäller både dem med fast deltidsanställning och tillfälligt timanställda.

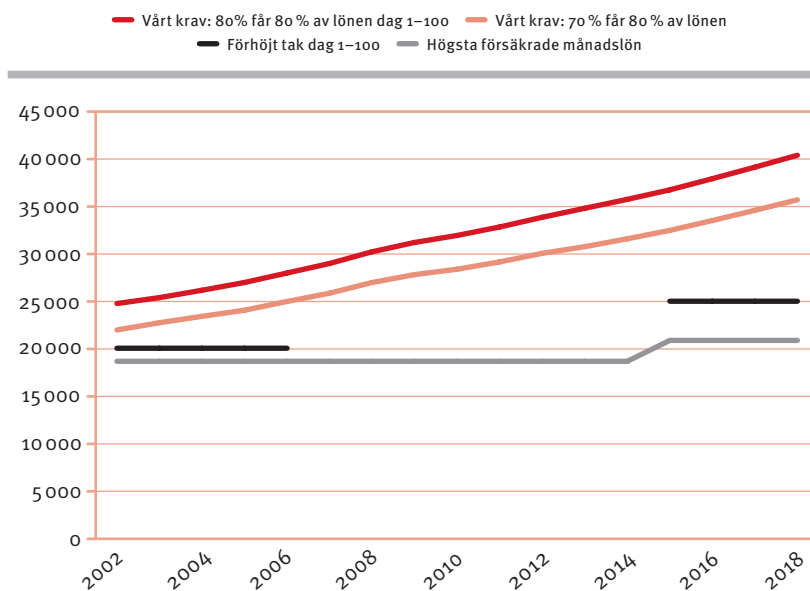
Mellan 2002 och september 2015 var taket för högsta ersättning oförändrat. År 2007 togs även det förhöjda taket för högsta ersättning bort, vilket innebar att den högsta försäkrade månadslönen var 18 700 kronor. Det motsvarade en högsta möjliga ersättning på 14 960 kronor per månad. I takt med löneutvecklingen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

Den borgerliga regeringens uttalade syfte med reformerna var att påverka lönebildningen och sätta press på reservationslöner. Det betyder att arbetslösa skulle förmås att ta jobb till lägre löner och på så vis bidra till högre efterfrågan på arbetskraft. Sverige är det land som enligt OECD minskat utgifterna för ekonomiskt stöd vid arbetslöshet

Diagram 12.8 Högsta försäkrade månadslön i arbetslöshetsförsäringen

2002–2014 samt prognos för 2015–2018

Streckade linjer avser våra krav på taknivån (se nedan)



Källa: Egna beräkningar baserade på SCB/Linda, Konjunkturinstitutet och LO (2015).

mest mellan 1992 och 2012, när hänsyn tas till arbetslöshetsnivån.³⁰⁶ Sverige har därmed gjort avsteg från den generella välfärdsmodellen och närmat sig mer liberala modeller som präglas av begränsade offentliga trygghetssystem och ligger nu på en lägre nivå än de övriga nordiska länderna och länder med konservativa välfärdsmodeller.

I september 2015 höjer regeringen taket så att löneinkomster upp till 25 025 kronor ger 80 procent av inkomsten de första 100 ersättningsdagarna. Det innebär en högsta möjliga ersättning på 20 020 kronor per månad. Efter hundra dagar sker en nedtrappning av inkomsttaket så att månadsinkomster upp till 20 900 kronor försäkras till 80 procent.

306 Grape (2015).

Det motsvarar en högsta möjliga ersättning på 16 720 kronor per månad. Regeringen höjer även grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen något.

Under 2015, när taket har höjts, väntas 35 procent av alla heltids- och deltidsarbetande kunna få en ersättning motsvarande 80 procent av tidigare lön de första hundra dagarna, givet att villkoren för inkomstrelaterad ersättning är uppfyllda.³⁰⁷ Under resterande ersättningsperiod är motsvarande andel 19 procent. Om enbart heltidsarbetande tas med i beräkningen kan 19 procent få 80 procent av lönen de första hundra dagarna och 4 procent därefter. Om inte taket fortsätter att höjas kommer dessa andelar att minska i takt med löneutvecklingen i ekonomin.

En rad studier pekar på att högre ersättning och längre ersättningstider leder till längre arbetslöshetsperioder, även om det inte finns någon entydig bild av hur stor den effekten är.³⁰⁸ Effekten beror på högre reservationslöner (högre lönekrav) och minskad sökaktivitet. Dessa negativa effekter kan dock minska om det finns strikta krav på arbetsökande att ta erbjudna arbeten och fungerande kontrollmekanismer för att säkerställa att ersättningskraven uppfylls. Hög ersättningsnivå i kombination med arbetsvillkor för att kvalificera sig för ersättning gör det dessutom mer attraktivt att skaffa ett arbete, exempelvis för nytillträdande på arbetsmarknaden, för att kvalificera sig till framtida ersättning. Att reglera vilka jobb som arbetslösa som uppbär arbetslöshetsersättning ska acceptera med hjälp av regler och kontroll ter sig därför mer effektivt och rättvist än att reglera det med kraftiga inkomstbortfall.³⁰⁹

En högre ersättning kan även förbättra matchningen mellan arbetsökandes kompetens och arbetsgivarnas kompetenskrav, även om det innebär längre arbetslöshetstider, eftersom ersättningstagarna 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 vad deras utbildning motsvarar, något som också sker.³¹⁰ Ett undermåligt försäkringsskydd, tillsammans med en urhol-

307 Egna beräkningar baserade på SCB/Linda, Konjunkturinstitutet samt LO (2015b). Observera att minst 5 procent av alla sysselsatta har mycket korta deltidsanställningar och inte kan kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen. Därför bör egentligen cirka 5 procentenheter dras bort från dessa 35 respektive 19 procent.

308 Se Holmlund m.fl. (2014).

309 Järliden Bergström m.fl. (2014), underlagsrapport 6.

310 le Grand m.fl. (2013) samt Carlén (2014b). Se även avsnittet om matchning i detta kapitel.

kad aktiv arbetsmarknadspolitik, förstärker snarare än motverkar en sådan felmatchning.

En försäkring som ger majoriteten av löntagarna fullgott inkomstskydd vid arbetslöshet kan aldrig få legitimitet eller upprätthålla betalningsviljan om den inte kombineras med väl utformade regler för krav och kontroll av ersättningstagarnas arbetsvilja och jobbsökande. Kontroll och stöd är ömsesidigt beroende av varandra för att stärka arbetskraftens omställningsförmåga. Intensifierad arbetsförmedling samt regelbundna och täta möten mellan arbets sökande och arbetsförmedlare ger både ett effektivt stöd för att komma tillbaka i arbete och kunskap om vilka krav som ställs för att arbetslösa inte ska riskera sanktioner i form av återbetalningskrav eller uteslutning ur a-kassan.³¹¹ Endast de arbetstagare som egentligen inte står till arbetsmarknadens förfogande ska drabbas av sanktioner. Det står i skarp kontrast till ett system med låga eller avtrappade ersättningsnivåer där alla straffas oavsett beteende.

Även de arbetsmarknadspolitiska programmen bidrar i olika grad till att kontrollera arbetsviljan. OECD visar att arbetslöshetsersättningen inte har någon signifikant effekt på arbetslösheten i länder som satsar mycket på aktiv arbetsmarknadspolitik.³¹² Hur kombinationen av arbetsmarknadsinstitutioner, i det här fallet en generös arbetslöshetsförsäkring, en aktiv arbetsmarknadspolitik och fungerande kontroll av ersättningstagarna, ser ut visar sig betyda mer för arbetslösheten än vad de enskilda institutionerna gör.³¹³

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att regelverk för kontroll understödjs av normer om att man ska arbeta och göra rätt för sig. Politik kan både stärka och stärkas av dessa normer. Studier visar att arbetsmotivationen och arbetsmoralen är högre bland arbetslösa i mer generösa välfärdsstater och att normen att arbeta är stark i Sverige jämfört med i många andra länder.³¹⁴ Institutioner som skapar bra arbetsvillkor påverkar alltså arbetsmotivationen positivt. Men misstro mot andra eller mot olika institutioner kan leda till en ond cirkel som kan förstöra vilket system som helst, även om det har skapats för att öka solidariteten.

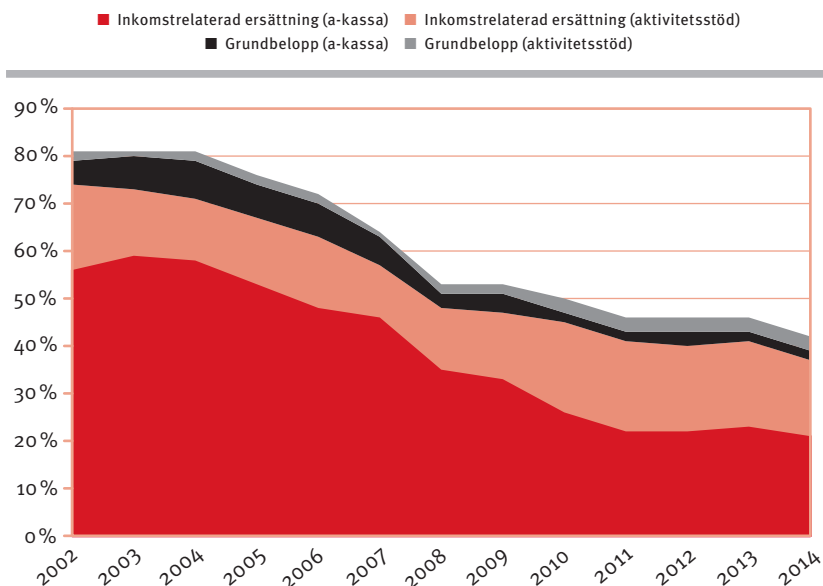
311 Forsslund & Vikström (2011).

312 OECD (2006).

313 Lindgren (2006).

314 Esser (2006).

Diagram 12.9 Andelen ersättningstagare av samtliga arbetslösa, 16–64 år



Källa: SCB (AKU), Arbetsförmedlingen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Från 2004 har andelen ersättningstagare av samtliga arbetslösa sjunkit från cirka 80 procent till 42 procent 2014. Nedgången accelererar efter 2007. Det beror främst på att betydligt färre får inkomstrelaterad ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, men det är även något färre som får grundbeloppet eller inkomstrelaterat aktivitetsstöd som baseras på tidigare rätt till a-kasseersättning. Allt fler arbetslösa har i stället blivit beroende av det allra lägsta aktivitetsstödet, utvecklingsersättning eller etableringsersättning som kan ges till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program men som inte har kvalificerat sig för a-kasseersättning, eller av familj, vänner eller kommunernas försörjningsstöd.

Konsekvensen av den borgerliga regeringens politik har resulterat 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 förde även med sig 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.

De försämringar som genomfördes 2007 och 2008 har även inneburit en tendens till 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.

Vår syn...

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 (se diagram 12.8). På lite längre sikt bör det förhöjda taket de första hundra 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.

Arbetslöshetsförsäkringen måste göras tillgänglig för fler arbetstagare. Det innebär att det måste bli lättare att kvalificera sig för ersättning. För det första bör därför kravet på arbetsmarknadsförankring (arbetsvillkoret) förändras så att det räcker med 40 timmars arbete per månad i 6 av 12 månader samt att ersättningen baseras på 6, inte på 12, månader. Därigenom anpassas arbetsvillkoret till att många är deltidsarbetande och tidsbegränsat anställda, vilket är centralt ur ett klass- och köns- perspektiv för att arbetstagare ska ha ett likvärdigt försäkringsskydd. Dessutom anser vi att subventionerade anställningar bör betraktas som ordinarie arbeten och därmed möjliggöra kvalificering till arbetslöshetsförsäkringen.

För det andra måste deltidsbegränsningsreglerna förändras. Dels ska inte tillfälligt timanställda omfattas av någon deltidsbegränsning utan ha samma ersättningsrätt som helt arbetslösa. Dels bör arbetslösa som får en fast deltidsanställning men som tidigare arbetat i större omfattning efter som mest 30 veckor ha rätt till arbetsmarknadspolitiska in-

satser och aktivitetsstöd som motsvarar deltidsarbetslösheten, i stället för att bli av med ersättningen efter 75 ersättningsdagar.

För det tredje bör ny tillträdandes koppling till arbetslöshetsförsäkringen på nytt 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 generös ersättning med väl avvägda bestämmelser om krav på aktivitet, omställning och kontroll. Därför behövs mer resurser till den aktiva arbetsmarknadspolitiken, bland annat för att möjliggöra tätare möten mellan arbetssökande och arbetsförmedlare.

12.6 LOs styrelse föreslår

LOs styrelse föreslår

Arbetsförmedlingens roll

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 arbetsmarknadspolitiken till staten och Arbetsförmedlingen
- Arbetsförmedlingen anpassar verksamheten och insatserna efter regionala behov.

Aktiv och rustande arbetsmarknadspolitik

För att stärka omställningsförmågan och matchningen anser LOs styrelse att LO ska verka för att en rustande arbetsmarknadspolitik 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.

Etablering för invandrare

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 i två nivåer för flykting- och anhöriginvandrare inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

Arbetslöshetsförsäkringen

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 gymnasiestudier, eftergymnasiala studier eller SFI.

13. Vuxenutbildning för det livslånga lärandet

13.1 Inledning

Arbetskraftens omställningsförmåga handlar till stor del om det livslånga lärandet och är en hörnsten i den svenska modellen. Här har vuxenutbildningen en viktig roll. Den fungerar som en brygga mellan utbildning och arbetsliv och den främjar yrkesväxling, rörlighet, kompetensförsörjning och matchningen på arbetsmarknaden.³¹⁵

Vuxenutbildningen får en allt större betydelse i det svenska utbildningssystemet. En viktig förklaring är att ett förhållandevis stort antal unga lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg. För dem utgör vuxenutbildningen en andra chans att förbättra sina möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden eller studera vidare. Men vuxenutbildningen har även andra viktiga målgrupper: de som har en högskoleförberedande gymnasieutbildning men vill byta till ett yrke som kräver yrkesutbildning, de som har en yrkesinriktad gymnasieutbildning som behöver högskolebehörighet, de som har en yrkesinriktad gymnasieutbildning och vill vidareutbilda sig inom sitt yrke samt de som har en yrkesutbildning från gymnasiet men som vill eller behöver byta yrke.

Vuxenutbildningen har dock allt mer tvingats kompensera för bristerna i grund- och gymnasieskolan i stället för att ge plats åt personer som behöver omskolning och vidareutbildning. Därtill finns 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 kompetenser för att skapa ett mer flexibelt och individanpassat utbildningssystem.

Detta kapitel handlar främst om gymnasial och eftergymnasial yrkesutbildning, så vuxenutbildning på universitet och högskolor tas inte med här. Däremot ingår yrkesutbildning i de yrkesintroduktionsavtal som vissa LO-förbund har tecknat med sina motparter.

³¹⁵ Tillsammans med den aktiva arbetsmarknadspolitiken som diskuteras i kapitel 12.

13.2 Gymnasial vuxenutbildning

13.2.1 Komvux

Den kommunala vuxenutbildningen, *komvux*, har en avgörande roll när det gäller vuxnas möjligheter att fullborda sin utbildning. Utbildningen sker på grundskole- och gymnasienivå. Kommunerna är skyldiga att erbjuda alla som saknar grundskoleutbildning möjlighet att studera på komvux. När det gäller den gymnasiala nivån har inte kommunerna lika stora skyldigheter, men om det behöver göras ett urval av studenter ska de med oavslutad utbildning prioriteras. De som har avslutat ett yrkesinriktat program men saknar behörighet till högskolan har dock rätt att få studera på komvux i syfte att uppnå högskolebehörighet.

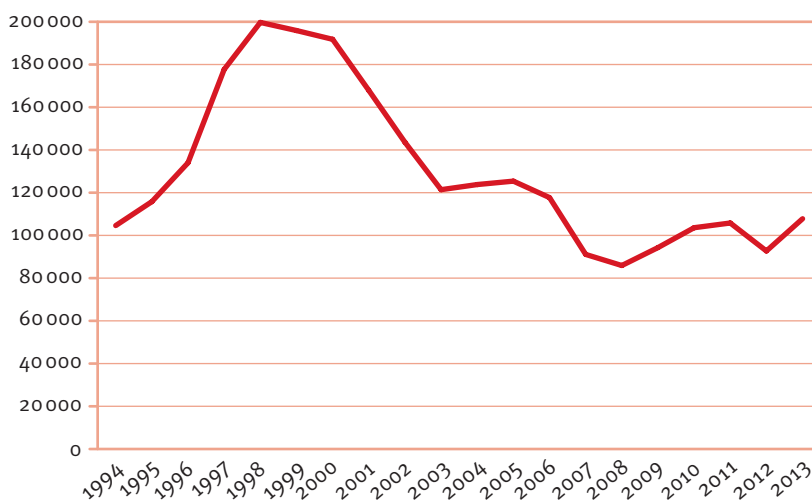
När kunskapslyftet infördes 1997 ökade antalet komvuxplatser kraftigt. Satsningen riktades främst till arbetslösa som saknade en treårig gymnasieutbildning som då fick ett särskilt utbildningsbidrag motsvarande aktivitetsstöd. Kunskapslyftet innebar att staten finansierade cirka 100 000 komvuxplatser per år, utöver ordinarie platser. Från toppen 1998 trappades antalet platser ned tills kunskapslyftet avslutades 2002. Men även därefter fortsatte nedgången fram till bottenåret 2008, för att sedan återigen öka något. Parallellt med nedskärningarna efter att kunskapslyftet avslutades 2002 har den vuxna befolkningen mellan 20 och 64 år ökat med över 360 000 personer till och med 2014.

Hösten 2015 inför regeringen ett nytt kunskapslyft för personer som saknar gymnasieutbildning och för nyanlända invandrare. Jämfört med kunskapslyftet på 1990-talet är detta lyft dock påfallande blygsamt. Satsningen omfattar 7 000 respektive 8 500 extra utbildningsplatser per år 2016 och 2017 samt 10 000 extra utbildningsplatser per år 2018 och 2019.³¹⁶ Platserna ska fördelas på komvux och yrkesvux (se nedan). Samtidigt utökas antalet utbildningsplatser på folkhögskolornas allmänna kurser med 2 000 platser per år. Till detta tillkommer 3 700 platser per år inom komvux och yrkesvux genom traineejobbens utbildningskontrakt för unga samt 2 000 platser per år på folkhögskolornas studiemotiverande kurser.

316 Se presentation av vårbudgeten 2015 (2015-04-15): <http://www.regeringen.se/content/1/c6/25/74/91/f3b778bc.pdf>.

Diagram 13.1 Antal deltagare i gymnasial komvuxutbildning 1994–2013

Höstterminen respektive år



Källa: SCB, Utbildningspolitisk årsbok.

13.2.2 Yrkesvux

Den yrkesinriktade vuxenutbildningen, *yrkesvux*, är en statlig satsning som infördes av den borgerliga regeringen 2009. Till en början gällde satsningen bara till 2012 men har sedan förlängts. De riktade statsbidragen till kommunerna har därför varit tidsbegränsade och dessutom tillsynes nyckfullt dimensionerade, vilket har försvårat framförhållning, planering och genomförande av utbildningarna. Antalet utbildningsplatser har trappats ned successivt från drygt 20 000 platser 2010 och 2011 till 5 700 platser 2015 (exklusive kunskapslyftet).

Syftet med yrkesvux är att motverka brist på yrkesutbildad arbetskraft och tillgodose vuxnas behov att omskola sig eller skaffa en grundläggande yrkesutbildning för att förbättra förutsättningarna att få ett jobb. De som saknar fullgjord gymnasieutbildning eller står långt från arbetsmarknaden ska prioriteras när platserna fördelas.

Yrkesvux infördes främst av konjunkturskäl som ett arbetsmark-

nadspolitiskt verktyg som delvis skulle ersätta den betydligt dyrare yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen. Detta speglar den borgerliga regeringens ambition att föra över kostnader och ansvar för omställning från staten till arbetslösa individer. Yrkesvux har dock ett bredare uppdrag än arbetsmarknadsutbildningen: den ska i enlighet med skollagens intentioner bidra till individens utveckling och även omfatta allmän-teoretiska moment. Yrkesvux ska därför snarast jämföras med gymnasieskolans yrkesutbildningar, inte med arbetsmarknadsutbildningarna.

Behoven av yrkesinriktad vuxenutbildning är stora. Enligt Arbetsförmedlingens prognoser på fem till tio års sikt kommer det att finnas stort behov av yrkesutbildad arbetskraft på både gymnasial och eftergymnasial nivå.³¹⁷ Samma bild ger Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät för 2014 där 34 procent av de tillfrågade arbetsgivarna har sökt personal med gymnasial yrkesutbildning.³¹⁸ Det är marginellt fler än dem som har sökt personer med högskoleutbildning. Det sjunkande intresset för yrkesprogrammen på gymnasiet ökar betydelsen av yrkesinriktad vuxenutbildning för att säkra kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden.³¹⁹ Många gånger upplever dessutom arbetsgivarna att kunskaperna från yrkesprogrammen inte räcker för att en person ska kunna börja arbeta inom yrket.

När volymerna i komvux och yrkesvux minskar ökar andelen yngre deltagare. Det är viktigt att unga vuxna kan komplettera oavslutade gymnasiestudier men det är problematiskt när det många gånger tycks bero på brister i grund- och gymnasieskolan. Det riskerar att tränga undan andra vuxna som är i behov av omställning och yrkesväxling senare i arbetslivet.

Det finns återvändsgränder inom dagens utbildningssystem. Exempelvis är det långt ifrån alla som har avslutat en högskoleförberedande gymnasieutbildning som fortsätter att studera på högskolor eller universitet. Omkring 40 procent av de elever som gick ut gymnasieskolans samhällsvetenskapsprogram, det mest populära programmet av alla,

317 Arbetsförmedlingen (2015).

318 Svenskt Näringsliv (2014).

319 Andelen unga som väljer ett yrkesprogram på gymnasiet har sjunkit från 35 procent 2008 till 27 procent 2014.

läsåret 2007/2008 hade inte påbörjat högskolestudier tre år senare.³²⁰ I nuläget är det mycket svårt för den som har fullständiga betyg från ett högskoleförberedande program att bli antagen till yrkesvux för att sedan gå vidare till ett yrke. Störst chans att yrkesutbilda sig som vuxen har den som saknar fullständiga gymnasiebetyg eller bedöms stå långt från arbetsmarknaden.

Vår syn...

Det behövs betydligt fler utbildningsplatser inom komvux och yrkesvux. Därför bör det föreslagna kunskapslyftet utökas betydligt. Platserna måste räcka både till arbetslösa som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning (se även kapitel 12), och till dem med avslutad gymnasieutbildning som vill eller behöver skola om sig till ett annat yrke. Annars blir vuxenutbildningen inte ett effektivt omställningsverktyg.

Yrkesvux bör få en permanent och långsiktig finansiering med syfte att upprätthålla en tillräcklig volym på nödvändiga yrkesutbildningar. Möjligheterna till yrkesvuxutbildningar ska inte vara konjunkturberoende och ska inte heller ersätta arbetsmarknadsutbildningarna. Det måste därför till en tydlig skiljelinje mellan när det är staten respektive individen som ska bära kostnaderna för utbildningen.

Vi menar att det behövs fler spår i vuxenutbildningssystemet. Det skapar en form av förebyggande arbetsmarknadspolitik som ökar arbetstagarnas omställningsförmåga och rörlighet samtidigt som arbetslöshetsriskerna minskar. Onödiga återvändsgränder måste undanröjas. Det måste vara möjligt för dem som avslutat ett högskoleförberedande gymnasieprogram att läsa en yrkesvuxutbildning.

13.3 Yrkeshögskolan

Sedan 2009 har samtliga eftergymnasiala yrkesutbildningar samlats inom Myndigheten för yrkeshögskolan, YH-myndigheten. Där finns två examensformer: *yrkeshögskoleexamen* (som motsvarar 1 års heltidsstudier) och *kvalificerad yrkeshögskoleexamen* (motsvarande 2 års heltidsstudier) där minst 25 procent av utbildningen är arbetsplatsförlagd. Utbildningen ska präglas av såväl stark arbetslivsanknytning som teo-

320 SCB (2012).

retisk 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.

Hur många platser som kan beviljas styrs av regeringens medelstilldelning. I 2014 års ansökningsomgång inkom drygt 1 300 ansökningar om att bedriva yrkeshögskoleutbildning för hösten 2015 och våren 2016. Av dessa var det dock knappt 360 ansökningar (27 procent) som beviljades, vilket sammanlagt ger drygt 19 200 studieplatser. Flest platser beviljas inom områdena *ekonomi, administration och försäljning, teknik och tillverkning* samt *data/IT*. Aldrig förr har så många ansökningar fått avslag, trots att YH-myndigheten bedömer att ungefär dubbelt så många ansökningar höll lika hög kvalitet som de beviljade. Problemet var i stället begränsade ekonomiska resurser.

Yrkeshögskoleutbildningarna erbjuder bra möjligheter till fördjupning, karriärutveckling och omställning 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.³²¹ Hälften hade en anställning redan innan utbildningen var slut och en tredjedel hade jobb inom tre månader efter att den avslutats. Yrkeshögskolan erbjuder dock enbart heltidsstudier, vilket hindrar dem som har ett arbete men som på egen hand vill omskola eller vidareutbilda sig.

Den främsta framgångsfaktorn för yrkeshögskolan är den nära samverkan med företrädare för arbetsgivare och fackliga representanter.³²² Samverkan nationellt, regionalt och lokalt utifrån branschernas olika behov är en viktig förutsättning för yrkesutbildningarnas attraktivitet och kvalitet. Arbetsmarknadens parter påverkar såväl utbildningarnas inriktning genom att ta initiativ till ansökningar om att starta yrkeshögskoleutbildningar, som själva genomförandet.

Det är uppenbart att det behövs eftergymnasiala utbildningsmöjligheter i form av ett tydligt yrkesutbildningsspår, vid sidan av högskolor och universitet – dels bidrar det till att göra de gymnasiala yrkesprogrammen mer attraktiva bland ungdomar, dels tillgodoser det arbetsgivarnas kompetensbehov och motverkar arbetskraftsbrist. Enligt Svenskt Nä-

321 YH-myndigheten (2012).

322 YH-myndigheten (2012).

ringslivs rekryteringsenkät för 2014 svarar 30 procent av arbetsgivarna att de har sökt personer med eftergymnasial yrkesutbildning, vilket i stort sett är samma andel som personer med högskoleutbildning.³²³

Det finns intressanta lärdomar att dra från det finska yrkeshögskolesystemet. Där är volymerna i yrkeshögskoleutbildningarna betydligt större än i Sverige. I Finland finns dessutom en tydlig länk mellan utbildningarna på yrkeshögskolorna och yrkesutbildningarna på gymnasial nivå. I Sverige är den länken svagare. Elever på yrkesprogrammen i de svenska gymnasieskolorna får till exempel inte per automatik grundläggande behörighet för studier på högre nivå. Vidare har yrkeshögskoleutbildningarna i Finland en mer permanent status. I Sverige bygger YH-konceptet på att utbildningsarrangörerna söker tillstånd och att utbildning medges efter arbetsmarknadsprövning och i mån av finansieringsmöjligheter.

Vår syn...

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 även erbjuder studier på deltid för dem som vill kombinera studier med arbete.

YH-utbildningarna behöver få en starkare koppling till yrkesprogrammen på gymnasiet och yrkesvux. Det skulle synliggöra att även yrkesutbildningar har en tydlig utvecklings- och karriärväg, något som sannolikt skulle bidra till att öka det välbehövliga intresset för yrkesutbildningar bland ungdomar.

Det är nödvändigt att stärka kopplingen mellan gymnasieskolans yrkesprogram, yrkesvux och yrkeshögskolan och skapa ett sammanhållet yrkesutbildningssystem. Det betyder att YH-utbildningarna måste få en permanent status i stället för dagens ad hoc-betonade utbildningsinsats som är organiserad utifrån kortsiktiga behov. Det kräver utökade resurser och långsiktiga finansieringsförutsättningar.

Arbetsmarknadens parter måste få ett ökat inflytande över dimensionering, innehåll och kvalitet i yrkesutbildningarna på gymnasial och

³²³ Svenskt Näringsliv (2014).

eftergymnasial nivå. Därför bör Skolverkets programråd, där parterna ingår, få ett tydligare uppdrag och mandat där parternas roll tydliggörs. 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.

13.4 Yrkesintroduktionsavtal

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.

Vår syn...

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 annan myndighet.

Utbildningsdelen behöver stärkas genom samverkan mellan parterna i respektive bransch. Men det behövs också ett fördjupat utbyte av erfarenheter mellan branscherna. System för validering av utbildningsinnehållet behöver också utvecklas (se nedan). Kravet på kollektivavtal måste kvarstå även efter att undantaget upphör 2019.

13.5 Validering för bättre omställning och matchning

Den formella utbildningsnivån har blivit ett sätt för arbetsgivare att sortera arbets sökande vid rekrytering. Det innebär att de som inte kan uppvisa formella meriter riskerar att trängas undan även från jobb som de har kompetens att utföra. Därför kan validering för att synliggöra alla former av lärande och kompetenser vara ett kraftfullt verktyg för omställning och matchning på arbetsmarknaden. Validering har även ett värde för arbetsgivaren som kan se hela bredden i en arbetssökandes kompetens. Icke-formella utbildningar och informellt lärande kan många gånger visa sig vara mer betydelsefullt för det aktuella arbetet än en formell utbildning.³²⁴

Att enbart validera mot utbildningsnivå eller yrkeskvalifikationer är otillräckligt eftersom det är resultatet av lärandet som ska valideras, oberoende av hur det sker. Behoven av validering av faktiska kompetenser beror ofta på att vissa kompetenser inte dokumenteras. Det gäller inte minst informellt lärande som förvärvas i arbetet tillsammans med kollegor men som sällan erkänns eller synliggörs.

Genom validering kan eventuella kunskapsluckor identifieras, vilket underlättar individanpassade och kortare utbildningsinsatser samt kan ge behörighet till högre utbildning. Det skapar ett mer flexibelt utbildningssystem och främjar det livslånga lärandet.³²⁵ Validering underlättar även arbetsförmedlarnas arbete.³²⁶ Arbetsförmedlingen har även ett uppdrag att utveckla valideringen av nyanlända invandrades kompetens.

I dag finns ungefär 25 branschmodeller för validering som sammanlagt omfattar cirka 140 olika yrkesroller.³²⁷ Det finns dock stora behov av att inkludera fler yrkesroller. Ett annat problem är att det inte finns någon gemensam struktur eller uppfattning kring generella och all-

324 Icke-formell utbildning sker, till skillnad från formell utbildning, inte inom det reguljära utbildningssystemet och omfattar exempelvis personalutbildningar eller kurser på fritiden. Informellt lärande sker utanför utbildningar och kurser, exempelvis i själva arbetet.

325 Inom den kommunala vuxenutbildningen är det kommunerna som ansvarar för valideringen. Elever har rätt att få sina kunskaper och kompetenser skriftligt dokumenterade i ett intyg. Därefter kan betyg sättas efter prövning.

326 Arbetsförmedlingen upphandlar valideringstjänster på central nivå som kan användas för arbets sökande med behov av validering. Arbetsförmedlingen kan då antingen använda någon av de olika branschmodellerna eller validera mot Skolverkets ämnesplaner för respektive yrkesprogram.

327 Se YH-myndighetens valideringsportal www.valideringsinfo.se.

männa yrkeskompetenser och att individens resultat inte kan överföras mellan olika branschmodeller. Det gör systemet svåröverblickbart för exempelvis studie- och yrkesvägledare, utbildningsanordnare och arbetsförmedlare.

Därför har YH-myndigheten sedan 2009 ansvaret att ta fram en nationell och samordnad struktur för validering och i samverkan med andra myndigheter och branschernas parter utveckla en valideringsmodell. YH-myndigheten har också uppdraget att vidareutveckla det nationella ramverket för kvalifikationer. YH-myndigheten har dock begränsade ekonomiska resurser. Utvecklingsarbetet har inte skett i den takt som är önskvärd och validering används inte i den utsträckning som skulle behövas för att underlätta arbetstagarnas omställning och möjligheter till fortsatt utbildning.

Vår syn...

Alla former av utbildningar och informellt lärande måste synliggöras och dokumenteras för att kunna valideras vid behov. Validering skulle kunna underlättas avsevärt om branscherna själva utvecklade metoder och underlag för dokumentation av alla former av kompetenser. Alla som avslutar en anställning bör få ett intyg över arbetsuppgifter, kompetenser och färdigheter.

Validering måste bli ett starkare och legitimt verktyg för matchning och rörlighet på arbetsmarknaden. Det förutsätter ett erkännande av nationella valideringsmodeller som kan utvecklas av olika branscher. YH-myndigheten bör få ökade resurser för att fortsätta utveckla en nationell struktur och ge stöd åt de branscher som ännu inte kommit igång med att utveckla valideringsmodeller.

13.6 Studiefinansieringen för vuxna

Ett allvarligt hinder för vuxenstudier har länge varit studiefinansieringsystemet. 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-kasseer-

sättning, aktivitetsstöd eller liknande.³²⁸ Från och med 2015 är studiemedlet 9 950 kronor per månad, varav bidrags- och lånedelarna utgör 28 respektive 72 procent. Det motsvarar knappt hälften av en genomsnittlig heltidslön för personer som saknar gymnasieutbildning. Att studera med aktivitetsstöd, vilket den som går en arbetsmarknadsutbildning inom ramen för arbetsmarknadspolitiken får, är mer generöst för den som tidigare har varit etablerad på arbetsmarknaden.

I dag bygger studiemedelssystemet främst på att vuxenstuderande är förhållandevis unga och inte har etablerat sig på arbetsmarknaden eller inte har försörjningsansvar för barn. Skolverket anser därför att studiestödssystemet behöver göras mer differentierat i syfte att bättre svara mot vuxnas behov.³²⁹ För många arbetslösa är steget till studier med finansiering genom studiemedelssystemet alltför stort, och grupper i verkligt behov av att 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. Det medför att två tredjedelar av deltagarna i yrkesvux är kvinnor som i stor utsträckning själva finansierar sin utbildning medan nästan två tredjedelar av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning är män som får aktivitetsstöd.

Vår syn...

Alla som behöver läsa in de 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 utifrån varierande behov av kompletterande och fördjupade studier ta steget från arbete till studier och tillbaka till arbete. 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 en bredare grupp vuxna, som inte sällan har familj och höga fasta kostnader. Då får vuxenutbildningen en starkare betydelse för omställningen på arbetsmarknaden.

³²⁸ Statskontoret (2012).

³²⁹ Skolverket (2003).

13.7 LOs styrelse föreslår

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 yrkesintroduktionsavtalsens 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 vuxenutbildning anser LOs styrelse

att LO ska verka för att studiefinansieringen för vuxna görs mer generös.

14. Grundläggande förutsättningar för långsiktig tillväxt

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 ökade investeringar i forskning, infrastruktur, bostäder och innovation. Det svenska näringslivet har två ben: tjänstesektorn och industrin. Många av de nya jobben i tjänstesektorn växer fram i nära anslutning till industrin.

Om Sverige ska kunna öka sin export av varor och tjänster behövs en infrastruktur i toppklass. Det behövs satsningar på vägar, järnvägar och annan transportinfrastruktur. Sverige behöver en ökad produktion av 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 som kan lösa 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 att 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.

I rapporten diskuteras merparten av dessa frågor, som vår syn på finans- och penningpolitik, finansmarknadsfrågor, utbildningspolitik, lönebildning, arbetsmarknadspolitik och välfärdsfrågor, i andra kapitel. I det här kapitlet koncentrerar vi oss på behovet av ökade investeringar, särskilt inom infrastruktur, bostäder samt forskning och utveckling.

14.1 Investeringarna har minskat i Sverige³³⁰

Investeringar görs vi 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 välstånd. Därför är det oroande att det investeras så lite i Sverige.

Sverige har sedan 1970 haft en trendmässigt fallande investeringskvot. Investeringarna låg som högst 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 skulle i och för sig inte behöva vara ett problem. Den investeringsnivå ett land bör söka sig mot vid varje given tidpunkt är den som ger högst långsiktig konsumtionsnivå. Det betyder alltså att det inte nödvändigtvis är 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 vilka förväntningar investerarna har om framtiden.

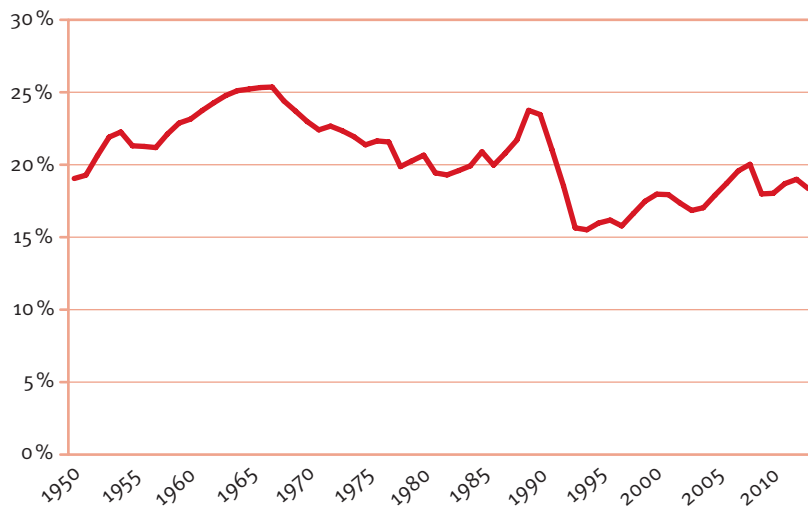
Vissa länder kan till exempel ligga efter med investeringar och därför behöva investera mer än andra. Det gäller särskilt utvecklingsländer och länder som har fått sin kapitalstock förstörd. Men det kan också handla om länder där befolkningen växer eller länder där man under lång tid investerat för lite och som därigenom är i behov av nya vägar, järnvägar, avloppssystem, bostäder med mera. 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 är behovet av investeringar lägre. 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.

Hur ser det då ut för Sverige? Som diagram 14.1 visar 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

330 Detta avsnitt bygger i hög utsträckning på underlagsrapport 9 *Investeringar och sysselsättning i Sverige* författad av LOs chefsekonom Ola Petterson.

Diagram 14.1 Investeringar som andel av BNP



Källa: SCB.

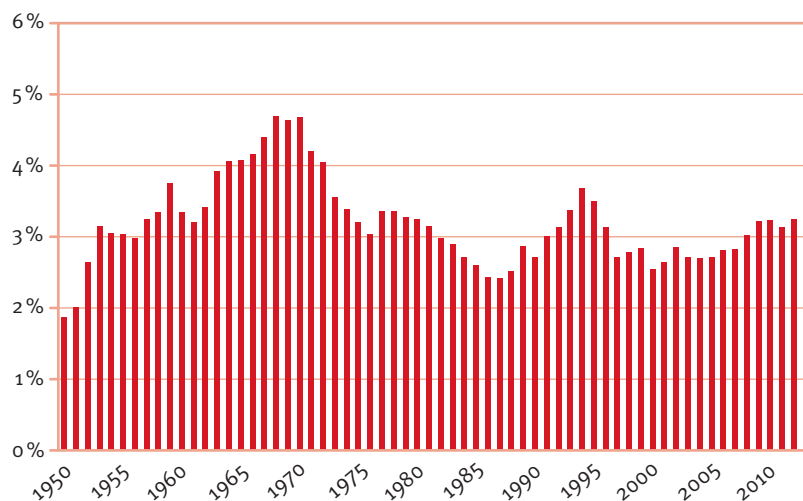
investeringsnivåerna har under lång tid också varit låga jämfört med flera andra västeuropeiska länder. En viktig förklaring är att de offentliga investeringarna har minskat över åren, vilket kan ha påverkat de privata investeringarna.

14.1.1 De 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.³³¹ 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.

³³¹ Ett *marknadsmisslyckande* är en situation där en fri marknad inte leder till en effektiv resursanvändning. I stället behövs olika former av statliga ingrepp, till exempel regleringar, skatter eller offentliga investeringar för att förbättra resursanvändningen.

Diagram 14.2 Offentliga myndigheters investeringar i Sverige, 1950–2010
Procent av BNP



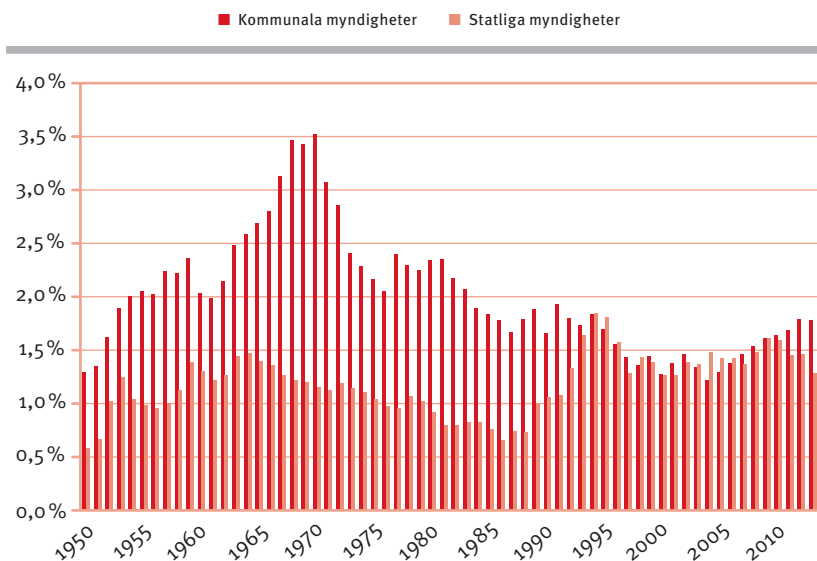
Källa: SCB och Molin (2012).

När det gäller offentliga myndigheter³³² visas i diagram 14.2 en tidsserie från 1950 och framåt. Under perioden 1950–1970 växer investeringarna kraftigt från 2 till 5 procent av BNP. Mellan 1970 och slutet av 1980-talet sjunker sedan investeringarna kraftigt. Därefter finns ingen tydlig trend utan investeringarna pendlar mellan drygt 2 och drygt 3 procent.

Att de offentliga investeringar var höga under 1960- och 1970-talen beror troligen på den modernisering av städerna som skedde de här 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.

³³² Offentliga myndigheter inkluderar endast den del av den offentliga sektorn som är skattefinansierad och som tillhandahåller varor och tjänster gratis eller till priser som inte är ekonomiskt signifikanta. Renhållning, vatten och energi är exempel på verksamheter som inte inkluderas i offentliga myndigheter.

Diagram 14.3 Fasta bruttoinvesteringar i Sverige som andel av BNP, 1950–2008



Källa: Molin (2012).

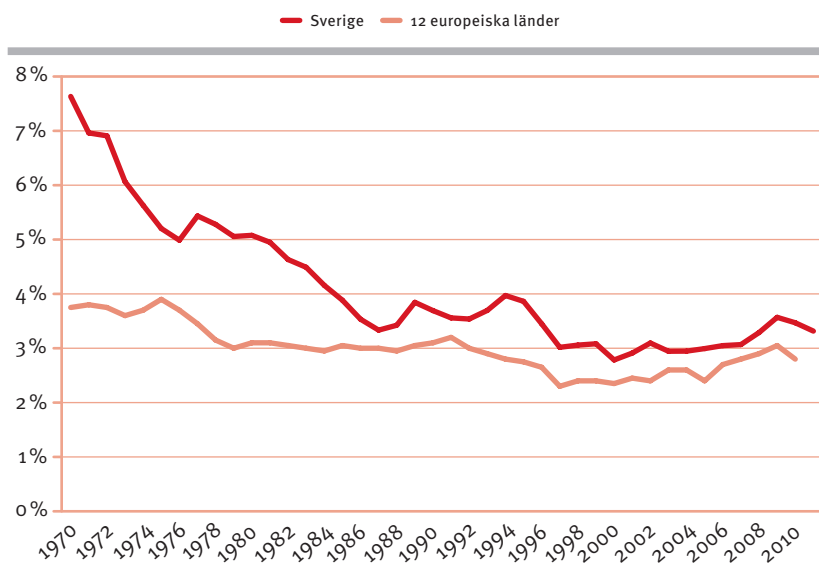
Statliga och kommunala investeringar

Offentliga myndigheter går att bryta ner i statliga och kommunala myndigheter. Sedan 1970-talet har framför allt investeringarna i de kommunala myndigheterna minskat. Det hänger troligen samman med utvecklingen av den offentliga konsumtionen. Den kommunala konsumtionen ökade under perioden 1950 till 1980 och stabiliserades därefter. Under en uppbyggnadsfas krävde det rimligen stora investeringar. Den statliga konsumtionen har däremot varit relativt stabil sedan 1950, vilket bör vara en förklaring till att de statliga investeringarna inte har varierat så mycket över åren.

Den statliga investeringskvoten däremot börjar stiga 1989 för att efter 1998 stabiliseras på samma nivå som den kommunala investeringskvoten, cirka 1,4 procent av BNP. Studerar man de statliga investeringarna uppdelade efter ändamål sedan 1993 är det främst investeringar i infrastruktur som ligger bakom uppgången.

Utvidgas jämförelsen till ett genomsnitt av de västeuropeiska län-

Diagram 14.4 Offentliga investeringar som andel av BNP 1970–2010, Sverige och ett genomsnitt av jämförbara länder



Källa: Molin (2012).

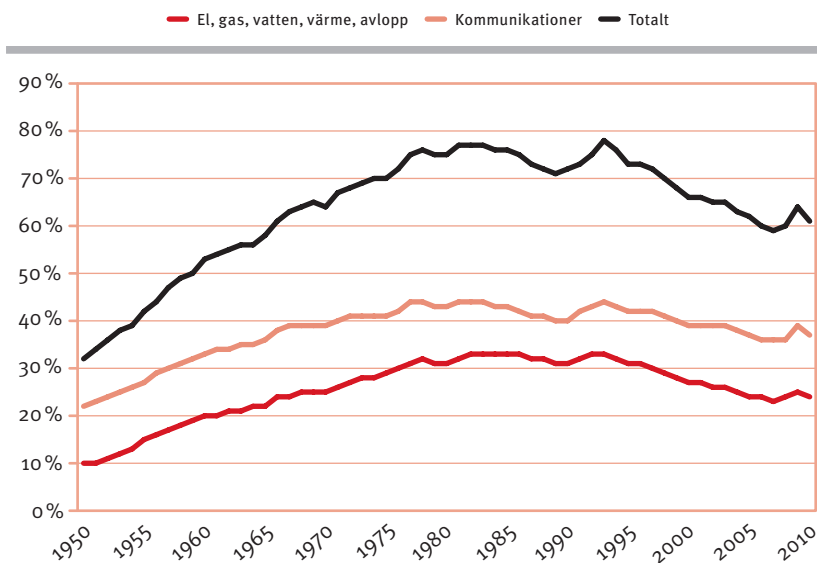
dena framträder en liknande bild. Den offentliga sektorn i Sverige har hela tiden sedan 1970 investerat mer, men skillnaden är betydligt mindre sedan i slutet på 1980-talet.

Investeringarna i Sverige har alltså 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, särskilt i expanderande arbetsmarknadsregioner, är påtagligt. Om Sverige ska öka sin produktion i framtiden behövs ökade investeringar i infrastruktur och bostäder, områden vi ska titta närmare på nu.

14.2 Infrastrukturen måste byggas ut och rustas upp

En utbyggd fysisk infrastruktur behövs för att en modern ekonomi ska kunna nyttja sin fulla potential. Det handlar om järnvägar och vägar

Diagram 14.5 Infrastrukturstocken som andel av BNP, 1950–2010



Källa: Anderstig m.fl. (2013)

för att möjliggöra snabba och effektiva transporter av varor och arbetskraft, anläggningar för energiöverföring, vatten- och avloppsnät med mera. Men det finns flera exempel på att infrastrukturinvesteringarna i Sverige har fallit efter.

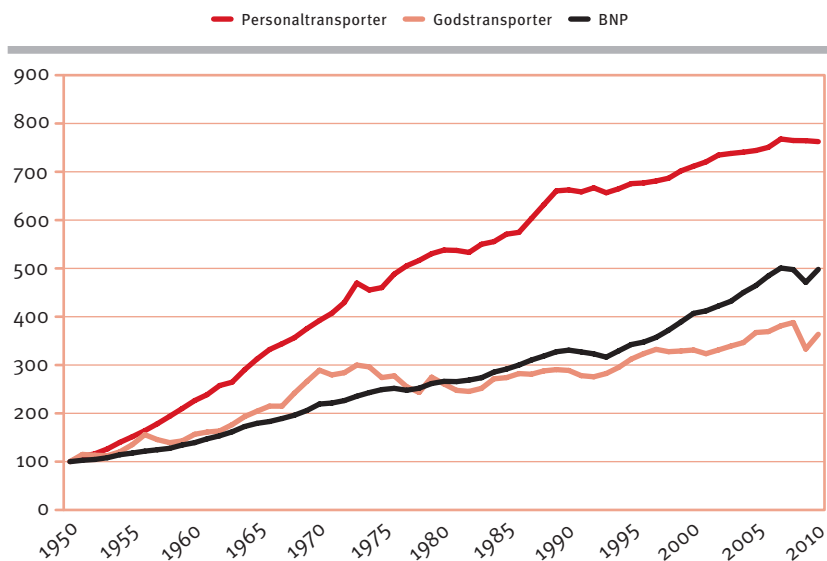
14.2.1 Infrastrukturinvesteringarna har fallit

När ekonomin växer ökar i regel belastningen på vägar, spår, elnät, vatten och avlopp. Men de senaste decennierna har infrastrukturstocken vuxit långsammare än BNP, så andelen av BNP har sjunkit från nära 80 procent i slutet av 1970-talet till 60 procent i dag.³³³

Att stocken har minskat beror på att investeringarnas andel av BNP har sjunkit. Investeringarna i kommunikationer började minska redan i mitten av 1960-talet medan investeringarna i el, gas, värme, vatten och

³³³ Anderstig m.fl. (2013).

Diagram 14.6 Person- och godstransporter jämfört med BNP (1950 = index 100)



Källa: Anderstig m.fl. (2013).

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, något som borde tala för en högre, inte en lägre, investeringskvot (se diagram 14.6).

Konjunkturinstitutet gör bedömningen att infrastrukturinvesteringarna de senaste decennierna inte har motsvarat den ökade trafikmängden och menar att det framför allt finns stora kapacitetsproblem på järnvägsnätet som är kopplade till flaskhalsar i storstadsregionerna.³³⁴

Behoven av investeringar i trafikinfrastrukturen är stora, och enligt Trafikverkets kapacitetsutredning från 2012 finns de största kapacitetsbristerna i järnvägssystemet samt i och kring storstäderna. Bristerna för de tre storstadsregionerna sammanfattas på följande sätt:³³⁵

³³⁴ Konjunkturinstitutet (2012).

³³⁵ 6F (2014).

Region Stockholm

- Trängsel på vägnätet som sprider sig utåt från Stockholm.
- Trängsel på cykelvägarna.
- Begränsningar i regional- och pendeltågstrafiken (kapacitetsbrist på Mälar- och Ostkustbanan)
- Sämre tillgänglighet för godstrafiken på grund av trängsel på infarterna och kapacitetsbrist på spåren. Ineffektiv distribution bidrar till trängseln.
- Begränsad spårkapacitet centralt minskar kollektivtrafikens konkurrenskraft och marknad.
- Risk för begränsningar i Arlandas flygtrafik för att tillgodose utsläppskrav och bullervillkor.
- Behov av effektivare kollektivtrafik mot Nacka/Värmdö och nordost.

Region Väst

- Brister för transporter Örebro/Hallsberg–Göteborg på grund av trafikökning/kapacitetsproblem.
- Brister för transporter Oslo/Värmland–Göteborg på grund av mer godstransporter/kapacitetsbrister.
- Kraftigt ökad godshantering i Göteborgs hamn med kapacitetsproblem för anslutande vägar och järnvägar.
- Trafikökningar i synnerhet för lastbilar leder till kapacitetsproblem på det nationella
- vägnätet i Storgöteborg.
- Tätare trafik leder till kapacitetsproblem för pendlare Alingsås–Göteborg–Kungsbacka.
- Ökad efterfrågan på pendlingsmöjligheter leder till kapacitetsproblem för pendlare
- Arvika–Kil–Karlstad–Kristinehamn.
- Pendling Borås–Göteborg försvåras av långa restider på grund av låg kvalitet på infrastruktur och litet turutbud
- Trängselproblem på infarter till och inom Göteborg, vilket även påverkar kollektivtrafiken.

Region Syd

- Godstransporter Östergötland–Skåne/Blekinge får låg kvalitet på grund av ökad gods- och regional persontrafik och konflikt med snabbtågstrafiken.
- Godstransporter Halland–Skåne får bristfällig kvalitet på grund av ökade godstransporter på järnväg och väg, vilket leder till kapacitetsbrister respektive trängselproblem.
- Transportkvaliteten för transporter till och från vissa industrier i Småland blir bristfällig på grund av otillräcklig järnvägskapacitet.
- Brister uppstår vid noder i södra Sverige till följd av kraftigt ökade lastbilstransporter.
- Bristande kapacitet i farleden till Trelleborg.
- Resandeefterfrågan hotas längs starka pendlingsstråk av dagens trafikupplägg med olika uppehållsbilder som tar mycket kapacitet och försvårar utökad trafik.
- Sämre möjligheter för pendling till större städer i Småland och Blekinge på grund av långa restider.
- Transportkvaliteten för långväga resor mellan städer i södra Sverige och Stockholm blir bristfällig på grund av försämrad punktlighet i och med ökad regional tågtrafik och godstrafikens krav på fler tåg dagtid.

Behoven för nyinvesteringar 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 kommer att öka, särskilt i storstadsregionerna. Klimatförändringar ställer krav på omställning av 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.

14.2.2 *Infrastrukturinvesteringar bra för tillväxten*

Avsaknaden av investeringar i infrastruktur är problematisk för Sverige. Internationella valutafonden (IMF) argumenterar för att det behövs ett infrastrukturlyft (*infrastructure push*) 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.³³⁶

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.

Förslag för ökade infrastrukturinvesteringar

De svenska infrastrukturinvesteringarna, som huvudsakligen är ett statligt ansvar, har under lång tid släpat efter i förhållande till BNP-utvecklingen. Det finns ett stort behov av större investeringar och bättre underhåll för att höja effektiviteten i transportsystemet.

Regeringens ram för investeringar i transportsystemet 2014–2025 uppgår till 522 miljarder kronor, varav 281 miljarder kronor är tänkta att gå till nyinvesteringar i vägar och spår. Givet rimliga antaganden om BNP-tillväxten innebär det att investeringarnas andel av BNP sjunker från 0,85 procent 2011 till 0,67 procent 2025.

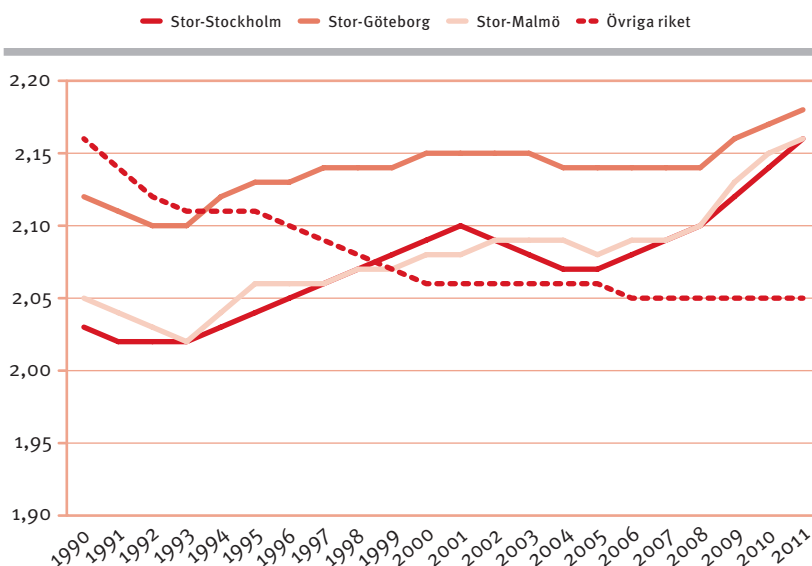
En ambitionshöjning motsvarande nyinvesteringar i trafikinfrastruktur på 1 procent av BNP för 2014–2025 innebär att anslagen, som 2013 uppgick till 29 miljarder kronor (0,8 procent av BNP), behöver höjas med ungefär 10 miljarder kronor och sedan växa i takt med BNP.³³⁷

På motsvarande sätt som för investeringar i infrastrukturen behöver utgifterna för drift och underhåll förstärkas med cirka 0,1–0,2 procent av BNP jämfört med dagens nivå för att möta de behov som finns av underhåll.

336 IMF (2014).

337 6F (2014).

Diagram 14.7 Boendetätet i olika regioner, personer per lägenhet



Källa: Hall (2014), underlagsrapport 10.

14.3 Ta kommando över bostadspolitiken³³⁸

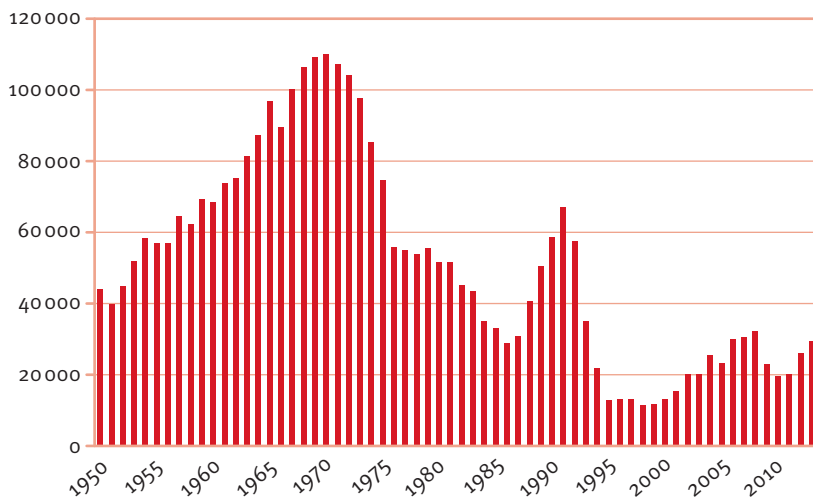
14.3.1 Bostadsbristen hämmar svensk ekonomi

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 ännu mer omfattande i framtiden i takt med att befolkningen för-

³³⁸ Detta avsnitt bygger i hög utsträckning på Hall (2014), underlagsrapport 10 *Bostadsbrist och arbetsmarknad – hur får vi en bostadsmarknad i balans?*

Diagram 14.8 Antalet färdigställda bostäder i Sverige, 1950–2010



Källa: SCB.

väntas växa och koncentrationen till storstadsregionerna tillta. Därför måste det vidtas åtgärder för att öka bostadsbyggandet.

Det är svårt att med någon större precision slå fast hur stor bostadsbristen är. Det beror till exempel 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, om inte annat för att ge en indikation om var behoven finns och hur stora de är. I tabell 14.1 visas en beräkning av bostadsbristens omfattning 2011, givet att boendetätheten i respektive region i Sverige var densamma som den genomsnittliga boendetätheten i samma region perioden 1990–2011. Enligt dessa beräkningar saknades det över 90 000 bostäder. 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.

Tabell 14.1 Beräknat nödvändigt tillskott av antalet bostäder (2011) som krävs för att hålla boendetaheten på samma nivå som respektive läns genomsnitt för perioden 1990–2011

(+ indikerar brist, – indikerar överskott)

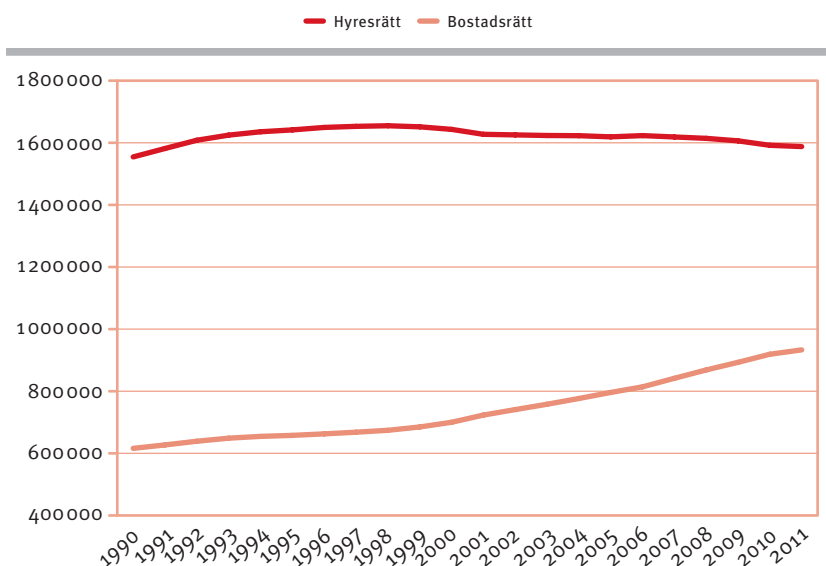
| Län | Boendetahet mätt som hela populationen | | | Boendetahet mätt som antalet individer över 19 år dividerat med antalet bostäder | | |
|--------------------|----------------------------------------|-------------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------|
| | Boendetahet 2011 | Genomsnittlig boendetahet 1990–2011 | Beräknad brist | Boendetahet 2011 | Genomsnittlig boendetahet 1990–2011 | Beräknad brist |
| 01 Stockholm | 2,16 | 2,07 | 40 775 | 1,64 | 1,58 | 38 969 |
| 03 Uppsala | 2,13 | 2,16 | - 2 512 | 1,63 | 1,62 | 1 522 |
| 04 Södermanland | 2,07 | 2,07 | 13 | 1,59 | 1,56 | 2 322 |
| 05 Östergötland | 2,04 | 2,06 | - 2 242 | 1,57 | 1,56 | 1 571 |
| 06 Jönköping | 2,16 | 2,18 | - 1 161 | 1,65 | 1,62 | 2 327 |
| 07 Kronoberg | 2,08 | 2,12 | - 1 891 | 1,60 | 1,60 | - 203 |
| 08 Kalmar | 1,99 | 2,06 | - 4 027 | 1,57 | 1,57 | - 497 |
| 09 Gotland | 2,05 | 2,18 | - 1 664 | 1,62 | 1,65 | - 429 |
| 10 Blekinge | 2,06 | 2,08 | - 754 | 1,61 | 1,60 | 789 |
| 12 Skåne | 2,15 | 2,10 | 13 914 | 1,65 | 1,60 | 20 985 |
| 13 Halland | 2,23 | 2,25 | - 1 056 | 1,70 | 1,67 | 1 901 |
| 14 Västra Götaland | 2,13 | 2,12 | 4 391 | 1,64 | 1,61 | 16 914 |
| 17 Värmland | 1,99 | 2,03 | - 2 682 | 1,56 | 1,56 | 508 |
| 18 Örebro | 2,03 | 2,03 | 242 | 1,57 | 1,54 | 2 266 |
| 19 Västmanland | 2,03 | 2,03 | 48 | 1,57 | 1,55 | 2 212 |
| 20 Dalarna | 1,94 | 2,01 | - 4 574 | 1,52 | 1,53 | - 658 |
| 21 Gävleborg | 1,98 | 1,99 | - 850 | 1,55 | 1,53 | 1 802 |
| 22 Västernorrland | 2,02 | 2,03 | - 796 | 1,58 | 1,56 | 1 082 |
| 23 Jämtland | 1,87 | 1,94 | - 2 590 | 1,46 | 1,48 | - 1 131 |
| 24 Västerbotten | 2,03 | 2,09 | - 3 632 | 1,58 | 1,58 | 183 |
| 25 Norrbotten | 1,99 | 2,05 | - 3 954 | 1,57 | 1,57 | - 37 |
| Summa brist | | | 25 001 | | | 92 399 |

Anm. Antalet bostäder inkluderar samtliga upplåtelseformer, det vill säga småhus, hyresrätter och bostadsrätter.

Källa: Hall (2014), underlagsrapport 10.

Ett särskilt problem på den svenska bostadsmarknaden är den minskade andelen hyresrätter, vilket illustreras i diagram 14.9. Detta problem är särskilt påtagligt i Stockholm, där hyresrätter omvandlats till bostadsrätter i hög utsträckning. En avsaknad av hyresrätter innebär att

Diagram 14.9 Förändring antalet hyresrätter och bostadsrätter i Sverige 1990–2011



Källa: Hall (2014), underlagsrapport 10.

rörligheten på bostadsmarknaden försämras, vilket i sin tur påverkar arbetsmarknaden negativt.

Förslag för fler bostäder

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

Bostadsinvesteringarna växer just nu i snabb takt, men från en låg nivå. För att komma till rätta med den bostadsbrist som har byggts upp under många år 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 högre sysselsättning i bygg-

branschen 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.

Stärk statens roll i byggandet av nya bostäder

Bostadsfrågan är både en lokal och en nationell angelägenhet. I dag hämmas nybyggnationen ibland av att ansvaret hamnar mellan stolarna eller för att en del kommuner har allt för låga ambitioner för sitt bostadsbyggande. För att komma till rätta med detta bör statens ansvar utvidgas.

För att få en bättre överblick över nybyggnadsbehovet i landet bör en statlig byggsamordnare inrättas. Tillsammans med länsstyrelser och kommuner ska den statliga samordnaren se över det faktiska behovet av ytterligare bostäder i de olika regionerna. I arbetet bör också en inventering av marktillgången och behovet av infrastruktur ingå. För att snabba på processen bör byggsamordnaren också medverka till att samordningen mellan de olika nivåerna fungerar bättre. Samordnaren bör också göra en översyn av behovet av ytterligare hyresrätter. Även om uppdraget är nationellt bör de tre storstadsregionerna uppmärksammas särskilt, eftersom bostadsbristen är störst där.

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

Få till stånd en snabbare byggprocess

Byggprocessen i dag är allt för långsam och 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 överklagandemöjligheter fördröjer nybyggnationen.

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

Förbättra rörligheten på bostadsmarknaden

Hyresrätter är viktiga för rörligheten på bostadsmarknaden och för att alla inte kan eller vill äga en 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. En sådan översyn bör omfatta skattevillkoren.

När fastighetsskatten ersattes med en kommunal avgift sänktes boendekostnaderna för de flesta som bor i egnahem i framför allt storstadsområdena. Samtidigt har skatterna sänkts vid försäljning av bostäder. Skatteförändringarna har försvagat incitamenten för att flytta och förstärkt desamma för att bo kvar. Ska rörligheten på bostadsmarknaden öka måste skattereglerna förändras.

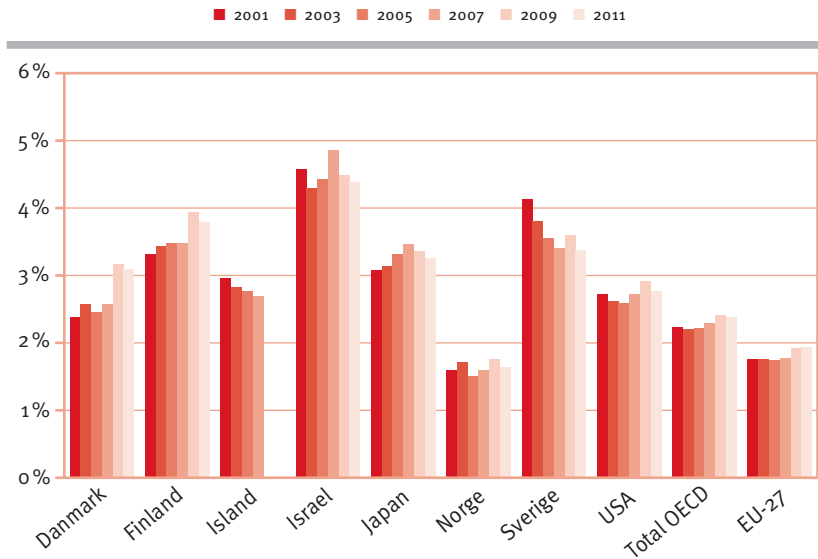
Ekonomiska stimulanser för ökat bostadsbyggande

Förutom regelförändringar behövs det 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 är beredd att ge 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.

14.4 Innovationer och forskning

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.

Diagram 14.10 FoU-utgifternas andel av BNP



Källa: SCB.

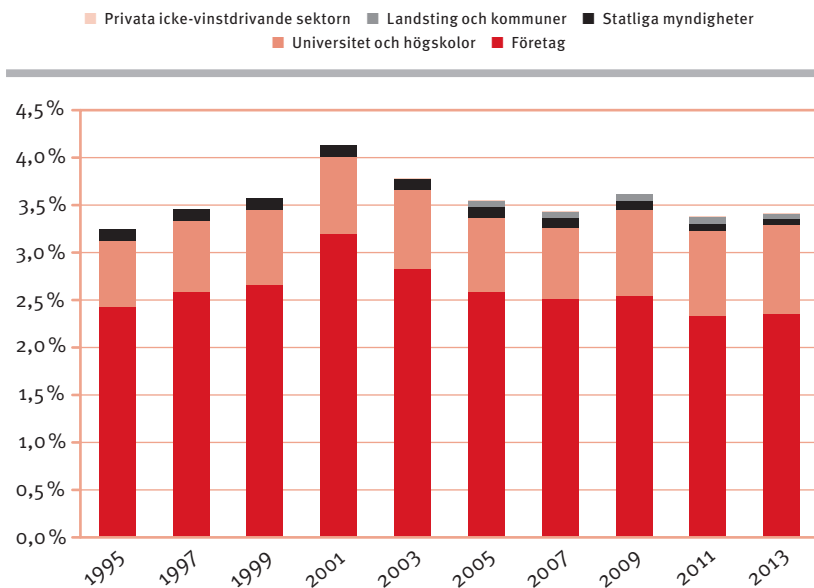
14.4.1 Sverige satsar omfattande resurser på forskning

Sverige satsar stort på forskning och utveckling (FoU). I diagram 14.10 visas FoU-utgifternas andel av BNP, och diagrammet visar att Sverige ligger långt över genomsnittet i OECD och EU-länderna. Det är endast Israel, och under senare år Finland, som satsar en större andel än Sverige.

Om man i stället tittar på FoU-utgifterna mätt i nominella termer (US-dollar) blir utfallet ännu bättre. Då är Sverige det land i världen som har investerat mest i förhållande till sin befolkning 2001–2011.

Sammantaget är Sverige ett av de länder som satsat mest av de jämförda länderna under den 10-årsperiod som mätts – cirka 2–3 gånger mer än genomsnittet för EU om än något mindre i slutet av den undersökta perioden än i början.

Diagram 14.11 Utgifter för egen FoU-verksamhet som andel av BNP, procent efter sektor och vartannat år



Källa: SCB.

Företagen är den största forskningsfinansiären

Den största delen av FoU-satsningarna i Sverige görs av företagen. Därefter följer universitet och högskolor. Diagram 14.11 visar också att FoU-andelen minskat sedan 2001 men detta var å andra sidan ett exceptionellt år. Genomsnittet därefter ligger något högre än genomsnittet åren före och efter.

Om man bryter ner diagrammet och enbart tittar på enskilda forskningsfinansiärer och utövare blir koncentrationen än mer tydlig. En stor del av forskningen sker hos en handfull företag som har sin forskningsbas i Sverige. Men samtidigt som dessa företag i de flesta fall fortfarande har en stor del av sitt FoU-arbete förlagt till Sverige sker expansionen till stor del i andra länder. Det sker en smygande utveckling där forsk-

ningen flyttas till andra länder, projekt för projekt. Viktiga drivkrafter bakom denna utflyttning är närheten till tillväxtmarknader och produktionsanläggningar samt att andra länders förutsättningar att bedriva forskning tilltar.

14.4.2 Ger forskningssatsningen resultat för Sverige?

Sverige satsar alltså stora medel på forskning. Men får vi ut tillräckligt i form av ökat välstånd? Tidigare har det påståtts att den svenska forskningssatsningen inte varit tillräckligt produktiv – dels för att den svenska högteknologiska industrin i jämförelse med andra OECD-länder inte ansågs nå en tillräckligt hög produktion eller export med hänsyn till dess höga FoU-nivåer, dels för att akademien (universitet och högskolor) presterar otillräckligt och inte tar fram innovationer i tillräcklig omfattning.³³⁹ Dessa analyser har dock sitt ursprung i analyser från 1980-talets mitt; senare studier visar att bilden behöver nyanseras.

Svensk export och produktion inom högteknologiska sektorer har förvisso utvecklats långsammare än i övriga OECD men sysselsättningen har samtidigt haft en relativt god utveckling. Sverige har också sedan mitten av 1980-talet varit bra på att ta fram ny teknik (patent) och FoU-satsningarna har huvudsakligen ökat i växande sektorer.³⁴⁰

Påståendet att akademien presterar otillräckligt tycks inte heller stämma. Den svenska akademien lyckas få fram en hög andel av de svenska patenten jämfört med akademiernas andel i andra länder. Detta har dessutom skett samtidigt som patenten totalt sett har blivit fler. Jämfört med den andel patent som USAs akademi lyckas få fram är den svenska akademiens andel något högre.³⁴¹

Slutsatsen är att Sverige satsar en relativt sett hög andel av BNP på FoU, även om trenden är fallande. Det sistnämnda kan vara ett tecken på att Sverige behöver öka FoU-utgifterna något, men att endast nöja sig med att öka dessa utgifter i största allmänhet kan vara ett alltför enkelt sätt att ta sig an problemen och utgör inte nödvändigtvis lösningen på Sveriges problem med för hög arbetslöshet.

För att skapa en forsknings- och innovationsmiljö som i högre ut-

339 Vinnova (2013)

340 Vinnova (2013)

341 Vinnova (2013).

sträckning bidrar till nya jobb och stärkt konkurrenskraft behövs åtgärder på flera områden.

Förslag för innovationer och forskning

Samverkansprogram för ekonomisk utveckling

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

LO välkomnar därför den socialdemokratiska regeringens inrättande av ett nationellt innovationsråd med representanter från näringsliv, akademi, stat och arbetsmarknadens parter. På så sätt är det möjligt att löpande utbyta erfarenheter, identifiera utmaningar och vidta åtgärder för att stärka Sveriges innovations- och konkurrenskraft.

Socialdemokraterna har tidigare föreslagit att innovationsrådet 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.

En offentlig upphandling som bidrar till innovationer

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 för vilka det saknas etablerade lösningar, förekommer knappast.

En väl använd innovationsupphandling skulle kunna bidra till utveckling av nya varor och tjänster i Sverige, vilket dels vore till gagn för Sveriges långsiktiga tillväxt och sysselsättning, dels skulle bidra till lösningen av andra typer av samhällsproblem, till exempel klimatförstörelsen.

Innovationer för klimatomställning

En vanlig invändning mot statlig näringspolitik är att staten inte kan ha kunskap om vilka innovationer ett samhälle behöver. Det är förvisso delvis sant, men det bör inte leda till slutsatsen att staten inte ska ha

någon som helst uppfattning om satsningar på 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.

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, och det finns därför anledning att utveckla den förnyelsebara elproduktionen. 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 på detta 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 industrisektorn handlar det om att komma till rätta med de utsläpp som orsakas av vissa industriprocesser inom till exempel stål- och cementproduktion. Det är därför angeläget att utveckla ny teknik för dessa processer som gör att de inte bidrar till växthuseffekten.

Den nya regeringen har nu en unik chans att förbättra Sveriges arbete på klimat- och energieffektiviseringsområdet. Den offentliga innovationsupphandlingen bör därför särskilt styras mot lösningar som främjar utvecklandet av svensk grön teknologi.

14.5 LOs styrelse föreslår

LOs styrelse föreslår

- att* LO ska verka för att statens nyinvesteringar i trafikinfrastruktur höjs till 1 procent av BNP
- att* 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
- att* LO ska verka för att statens ansvar för bostadsförsörjningen utvidgas
- att* LO ska verka för att byggprocessen snabbas upp
- att* LO ska verka för att rörligheten på bostadsmarknaden förbättras
- att* LO ska verka för att det tillförs ekonomiska stimulanser för att öka bostadsbyggandet samt vidta åtgärder som minskar bostadssektorns klimatpåverkan
- att* 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
- att* LO ska verka för att regeringen utformar en handlingsplan för offentlig upphandling av innovationer
- att* LO ska verka för att handlingsplanen för offentlig upphandling av innovationer särskilt styrs mot lösningar som främjar utvecklandet av svensk grön teknologi.

15. Utbildning för en stark, jämställd och jämlik arbetsmarknad

15.1 Inledning

Utbildningssystemet är en bärande pelare för att skapa full sysselsättning på en jämlik arbetsmarknad. En befolkning med god utbildningsnivå främjar en hög produktivitet utveckling i ekonomin. Ur ett bredare samhällsperspektiv leder dessutom en välutbildad befolkning till en starkare demokrati och mer aktiva samhällsmedborgare. Alla individers lika tillgång till utbildning och likvärdiga förutsättningar i skolan är en grund för ett samhälle med mindre sociala skillnader.

Humankapitalet är viktig insatsfaktor i produktionen. En högre lägstånivå av utbildning kommer antagligen att krävas i det nya arbetslivet. Sedan den industriella revolutionen har enklare arbeten tagits över av maskiner. Detta är naturligtvis en positiv utveckling som gjort människor rikare, gett oss mer fritid och minskat andelen slitsamma arbeten. I ett välfärdsystem med ambitionen om full sysselsättning ställer det dock krav på att lägstånivåerna är höga – och antagligen också på att de fortsätter att höjas.

Med den tekniska utvecklingen och trycket på omställning av produktionen är det möjligt att jobb kommer försvinna respektive växa till i ännu snabbare takt än i dag. Om vi ska lyckas minska den strukturella arbetslösheten betyder det att kraven på förmågan att ställa om i arbetslivet höjs. Då krävs en hög grundplåt av kunskap och kompetens i arbetskraften. Det talar för att grund- och gymnasieskolan är särskilt viktiga för att hålla nere arbetslösheten och hålla uppe sysselsättningen i framtiden.

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 forandet av deras framtida arbetsmarknad. Om skolan fullgör sitt kompensatoriska uppdrag kommer alla elever att utvecklas utifrån sin fulla potential, vilket i sig bidrar till att

den framtida arbetskraften blir bättre anpassad för en arbetsmarknad som ställer stora krav på kunskaper och lärande livet ut.

Alla barn ska ha samma rätt till utbildning utifrån sina skilda och individuella behov.

Men den svenska skolan ska också vara ett rationellt arrangemang för samhället som helhet. Det finns samhällsekonomiska mål och motiv som inte kan uppnås på en helt oreglerad, privat marknad. Ett av de grundläggande skälen till ett djupgående offentligt engagemang inom utbildningsområdet är ett mer positivt samhällsekonomiskt utfall. En väl utbyggd utbildningssektor främjar tillväxt, jämställdhet och jämlikhet genom att möjliggöra en hög förvärvsfrekvens för både kvinnor och män, oberoende av klasstillhörighet.

15.2 Utvecklingen inom grundskolan och gymnasieskolan

15.2.1 Sjunkande kunskapsnivåer

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

I en underlagsrapport till projektet beskrivs utvecklingen av elevers kunskaper över tid.³⁴² Rapporten visar att den genomsnittliga kunskapsnivån hos elever i övre grundskolan har fallit för samtliga elevgrupper sedan mitten av 1990-talet. Detta ser alltså 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 de internationella kunskapsundersökningarna PISA³⁴³ och TIMMS.³⁴⁴

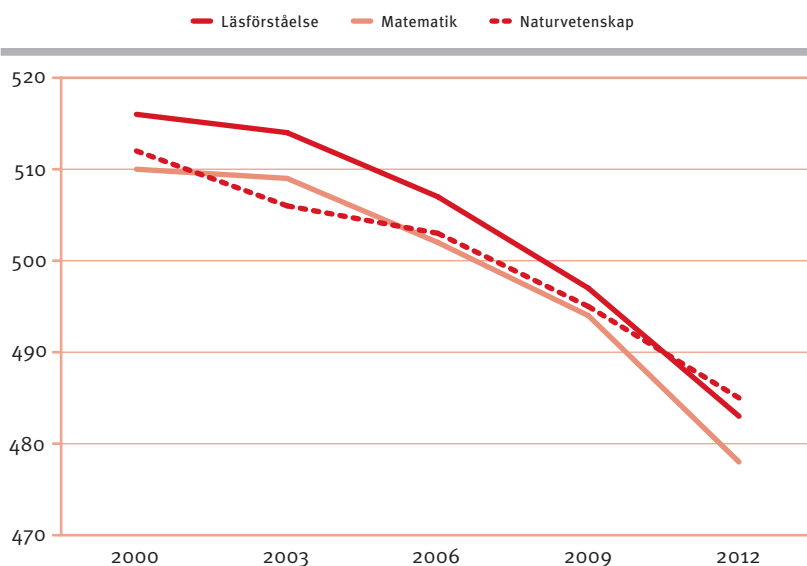
I undersökningarna studeras elever i årskurs fyra, åtta, nio samt på gymnasiet. De yngre eleverna (årskurs fyra) visar inte upp något kunskapsstapp under den period de studerats, det vill säga mellan 2007 och

³⁴² Kessel & Olme (2014), underlagsrapport 7.

³⁴³ Programme for International Assessment, internationell undersökning som genomförs av OECD var tredje år sedan 2000. Mäter 15-åriga elevers kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.

³⁴⁴ Trends in Mathematics and Science Study, internationell undersökning som utförs av International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) och undersöker kunskaper i matematik och naturvetenskap i årskurs fyra och åtta samt på gymnasiet.

Diagram 15.1 Resultat i PISA, 2000–2012



Källa: OECD samt Kessel & Olme (2014), underlagsrapport 7.

2011. Fallet är desto större för elever i årskurs åtta och nio. Detta gäller samtliga studerade ämnen – det vill säga 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.

Anledningen till att det i huvudsak är internationella studier som här får avspegla kunskapsutvecklingen i den svenska skolan är misstanken om att en omfattande betygsinflation har ägt rum främst på gymnasiet

men även i grundskolan sedan slutet av 1990-talet.³⁴⁵ Detta försvårar analysen av utvecklingen över tid mätt med hjälp av betygen. Utfallet i de nationella utvärderingar av resultaten i årskurs nio som utförs av Skolverket och som baseras på kunskapsmätningar (senast 2003 – NU03) ligger dock i linje med de internationella utvärderingarna.

15.2.2 Likvärdigheten har försämrats

Alla barn har rätt till en likvärdig utbildning, oavsett var de bor eller vilken bakgrund de har. Men 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.

Skolverket har analyserat likvärdigheten i den svenska grundskolan över tid och skriver följande i en rapport:³⁴⁶

Utgångspunkten är att elevers möjligheter att uppnå goda studieresultat i så liten grad som möjligt ska bero på elevers bakgrund eller vilken skola de går i. Med den utgångspunkten har skolsystemet inte bara ett ansvar att se till att skolorna håller en jämn kvalitet utan även ett kompensatoriskt uppdrag.

Slutsatsen i rapporten är att spridningen mellan skolor och mellan elever har ökat. Betydelsen av elevers sociala bakgrund, det vill säga exempelvis föräldrarnas utbildningsnivå, för resultaten i skolan är fortsatt stor men sett över perioden 1998–2011 har de inte skett några större förändringar.

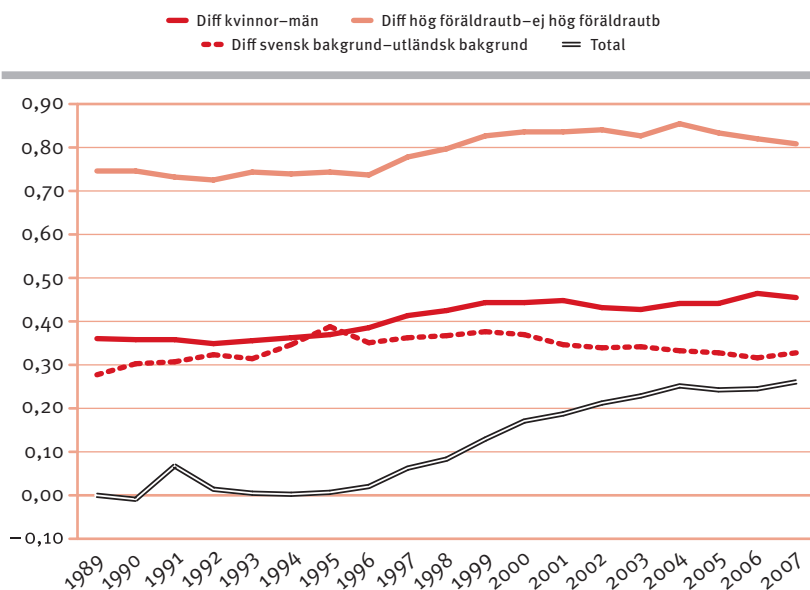
Stora skillnader mellan elever med olika socioekonomisk bakgrund

Det är stora skillnader i prestation mellan olika grupper av elever i skolan, även om dessa inte verkar ha ökat signifikant över tid. Framför allt har föräldrarnas utbildningsbakgrund en stor betydelse för elevernas resultat i skolan.

³⁴⁵ Se Kessel & Olme (2014), underlagsrapport 7.

³⁴⁶ Skolverket (2012a).

Diagram 15.2 Betygsutveckling i grundskolan, totalt och skillnad mellan grupper, 1989–2007, standardiserade medelvärdesiffror



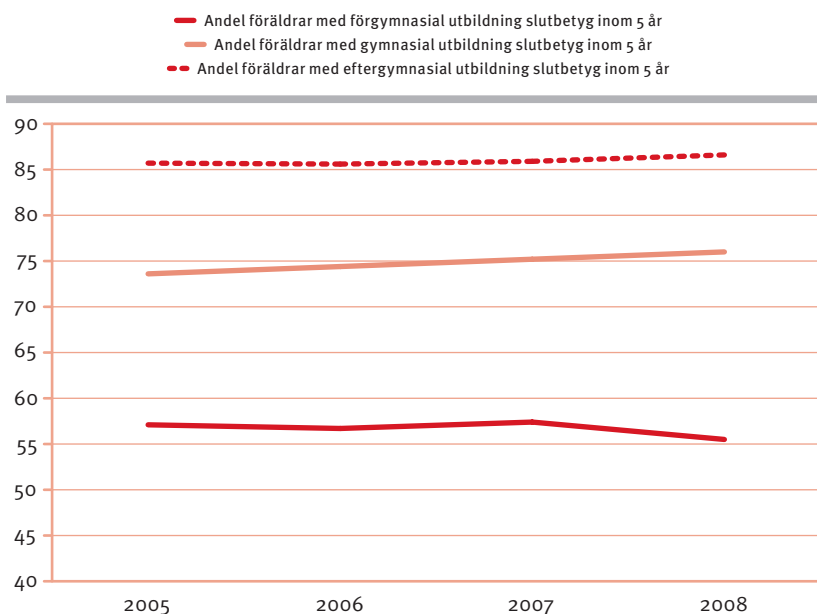
Not. Skillnaden mellan grupper mäts med standardavvikelsemättet Cohens d. Ett värde runt 0,2 räknas som litet, ett värde runt 0,5 som medel och runt 0,8 är högt.

Källa: Björklund m.fl. (2010) samt Kessel & Olme (2014), underlagsrapport nr 7.

Vidare har flickor i allmänhet bättre betyg än pojkar, och elever med svensk bakgrund har i genomsnitt bättre betyg än elever med utländsk bakgrund. Större delen av de skillnader som finns mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund försvinner dock om man tar hänsyn till föräldrarnas utbildningsnivå, vilket innebär att det snarare är den sociala bakgrunden som styr än ursprunget. Dock finns en viss överlappning mellan grupperna; en större andel elever födda utanför Norden har föräldrar som saknar gymnasieutbildning jämfört med gruppen födda i Norden.

Något som också pekar på att skillnaderna består även högre upp i åldrarna är att närmare 80 procent av eleverna med högutbildade föräldrar har ett slutbetyg tre år efter påbörjad gymnasieutbildning; motsva-

Diagram 15.3 Andel med slutbetyg från gymnasiet inom 5 år, efter föräldrars utbildningsnivå, nybörjare år 2005–2008



Källa: Skolverkets statistik, Kessel & Olme (2014), underlagsrapport nr 7.

rande siffra för elever vars föräldrar har högst förgymnasial utbildning är runt 45 procent. Däremellan finns elever med gymnasieutbildade föräldrar, där mellan 65–70 procent har slutbetyg efter tre år.³⁴⁷

Bilden är densamma för slutbetyg efter fem år i gymnasieskolan. Totalt 85 procent av eleverna med högutbildade föräldrar har då sitt slutbetyg medan bara drygt 55 procent av eleverna med de kortast utbildade föräldrarna har det. Faktum är att andelen elever som fått slutbetyg efter fem år på gymnasiet och som har kortutbildade föräldrar är lägre än andelen som fått slutbetyg efter tre år med gymnasieutbildade föräldrar: drygt 55 procent mot 65–70 procent.

³⁴⁷ Se Kessel & Olme (2014), underlagsrapport 7.

Skillnader mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund samt skillnader mellan flickor och pojkar syns också i dessa siffror, där andelen flickor som började gymnasiet 2010 och fick slutbetyg inom tre år (74 procent) är högre än för pojkarna (68 procent). För gruppen med svensk bakgrund var andelen 2010 nästan 76 procent medan den för elever med utländsk bakgrund var cirka 52 procent.

Även de internationella undersökningarna visar att socioekonomisk bakgrund har betydelse för elevernas resultat. Enligt PISA-undersökningarna ökar denna betydelse mellan 2000 och 2009 för resultaten i läsning medan de ligger på samma nivå i matematik mellan 2003 och 2012.³⁴⁸

Det är tydligt att det mönster som framträder i skillnader 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.

Skillnader mellan skolor har ökat

Som visat finns det stora skillnader i resultaten mellan olika grupper av elever. Det verkar dock som om dessa skillnader inte har ökat utan snarare legat på ungefär samma nivå under perioden 1989 till 2007. Skillnaderna mellan skolor och kommuner ser dock ut att ha ökat över tid.

Samma mönster framträder om man studerar resultaten i de internationella undersökningarna. Variationen mellan skolor har ökat över tid inom alla ämnesområden, enligt PISA-undersökningarna.

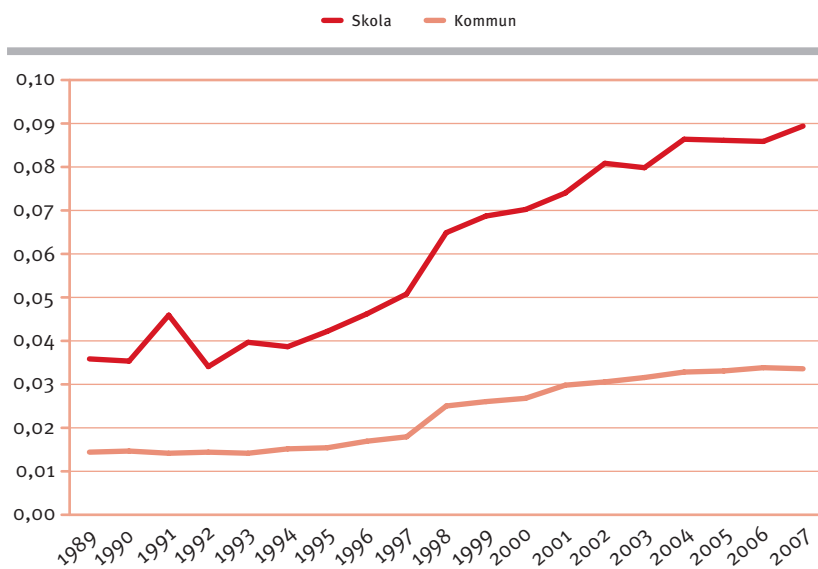
Skolverket bedömer sammantaget att likvärdigheten i den svenska grundskolan har försämrats sedan slutet av 1990-talet.³⁴⁹

Den bedömningen bygger på att variationen i skolors genomsnittliga resultat har ökat kraftigt och att elevsammansättningen på skolorna betyder allt mer för elevernas resultat. De ökande skolskillnaderna drivs sannolikt fram av en ökad sortering av elever mellan skolor utifrån dolda egenskaper som exempelvis studiemotivation och föräldraengagemang. Det går dock inte att utesluta att även ökande kvalitetsskillnader mellan

348 Detta mäts som ett index som bygger på faktorer som föräldrarnas yrke, utbildningsnivå och kulturella kapital.

349 Skolverket (2012a).

Diagram 15.4 Variation i betyg som kan härledas till skolor respektive kommuner, 1989–2007



Källa: Björklund m.fl. (2010) samt Kessel & Olme (2014), underlagsrapport nr 7.

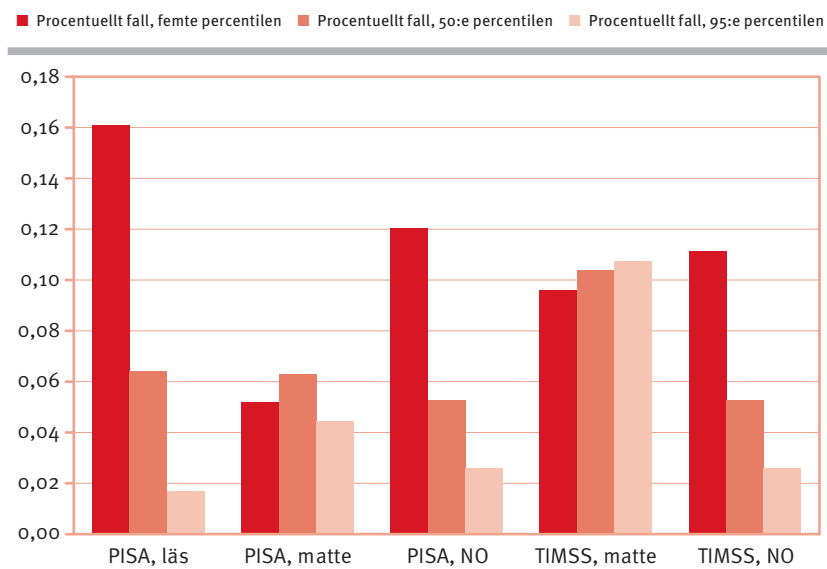
skolor och förändrade undervisningsätt också spelat en roll för ökningen av skillnader mellan skolor.

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.

Diagram 15.5 Procentuellt fall i de internationella provresultaten för olika percentiler



Källa: OECD och IEA samt Kessel & Olme (2014), underlagsrapport nr 7.

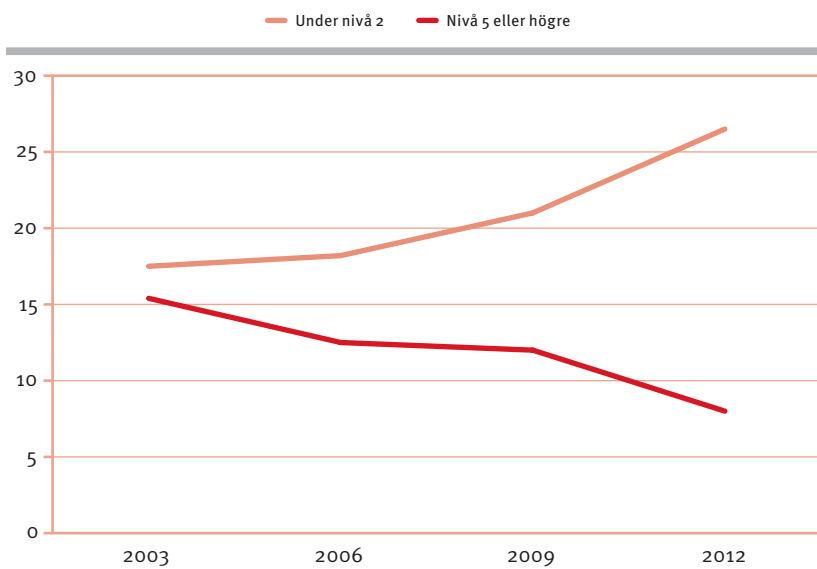
Slutsatsen av detta är att skolan har misslyckats med uppdraget att tillhandahålla en likvärdig skola och att utjämna livschanserna mellan barn med olika förutsättningar.

15.2.3 Ökad andel lågpresterande elever

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

Gruppen lågpresterande elever tenderar att öka över tid och kunskapsnivån hos denna grupp är oroande låg. Andelen elever som inte når upp till nivå två (som anges som den lägsta nivån för godkänd i

Diagram 15.6 Andel elever i procent under nivå 2 samt nivå 5 eller högre i matematik, 2003–2012



Källa: Skolverket (2013) samt Kessel & Olme (2014), underlagsrapport nr 7.

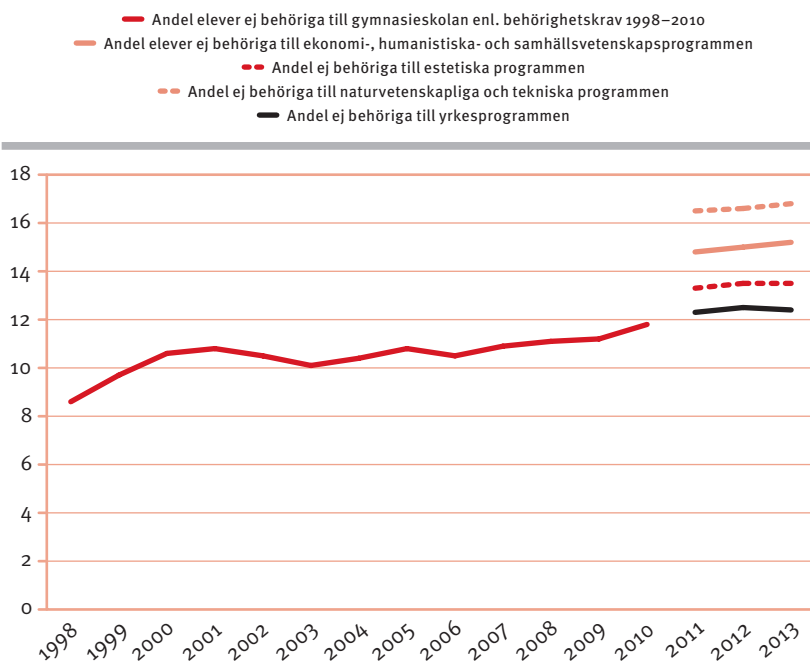
PISA³⁵⁰) i läsning och matematik har ökat markant. Denna andel var cirka 25 procent i den senaste undersökningen, vilket är betydligt högre än andelen som lämnar grundskolan utan behörighet att söka in på nationella program; den är snarare i nivå med andelen som inte får slutbetyg från gymnasiet.

15.2.4 Vad händer med dem som presterar sämst?

Under perioden 1998–2010 har andelen elever som lämnar årskurs nio och inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program ökat från drygt 8 procent till närmare 12 procent.

350 I matematik bedöms resultaten i nivåerna 1–6.

Diagram 15.7 Andel elever icke behöriga till gymnasiets nationella program

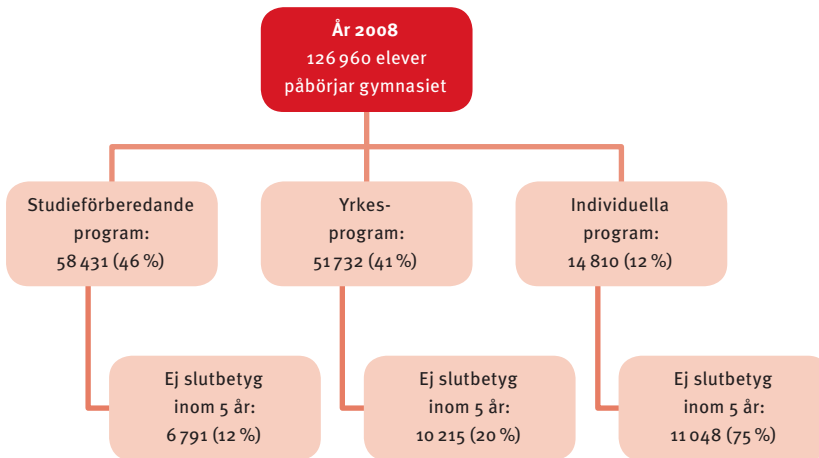


Källa: Skolverkets statistik samt Kessel & Olme (2014), underlagsrapport nr 7.

Många av de elever som inte lämnar årskurs nio med godkända betyg går vidare till de så kallade *introduktionsprogrammen* (tidigare individuella program, IP). Åren före 1998 var det ungefär 5 procent som gick vidare till individuella program. I samband med att de målrelaterade gymnasiebetygen (godkänd–mycket väl godkänd, G–MVG) infördes 1998 infördes behörighetskrav i form av krav på godkänt i svenska, engelska och matematik. Under den period som denna betygsskala har gällt har andelen som inte är behöriga till nationella program ökat. Från 2011 har behörighetskraven skärpts ytterligare (godkänt krävs i fler ämnen).

Av de elever som går på introduktionsprogrammen är det så många som 75 procent som *inte* har fått ett 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 slutbetyg

Diagram 15.8 Fördelning av elever på gymnasiet och andel utan slutbetyg inom 5 år, 2008³⁵¹



Källa: Skolverkets statistik.

inom fem år. För eleverna på de studieförberedande programmen var andelen ännu lägre – 12 procent.

Andelen elever som påbörjar gymnasiet och som får slutbetyg har visat en svagt uppåtgående trend sedan början av 2000-talet.³⁵² År 2002 var det 68 (76) procent som fick slutbetyg inom 3 (5) år att jämföra med 69 (78) procent 2008. I början av 1990-talet var det cirka 10 procent som avbröt sin gymnasieutbildning, vilket alltså är betydligt färre än i dag. En förklaring till de ökade avhoppet under 1990-talet kan vara förändringarna i betygssystemet och avskaffandet av de tvååriga gymnasieutbildningarna. De flesta avhoppet från gymnasiet sker i årskurs tre.

Vi har tidigare visat att arbetslösheten skiljer sig väldigt tydligt åt mellan olika grupper beroende på utbildningsbakgrund. Att gymna-

351 Notera att ett antal mindre utbildningar uteslutits så som till exempel IB och Waldorf vilket förklarar att procentsatserna inte summerar till hundra och antal elever i de olika kategorierna inte summerar till det totala antalet elever som påbörjar gymnasiet.

352 Se Kessel & Olme (2014), underlagsrapport 7.

siexamen är viktig för att få ett jobb beror sannolikt både på kunskaperna man skaffar sig på gymnasiet och på signalvärdet av en examen i kombination med hård sortering och konkurrens om arbete i tider av hög arbetslöshet.

I underlagsrapporten av Kessel och Olme drar de slutsatsen att det faktum att de som hoppar av gymnasiet har mycket svårare att få jobb än de som har ett fullständigt slutbetyg indikerar att sorteringseffekten kan vara signifikant.³⁵³ Men de skriver även följande:

Med detta inte sagt att det inte finns en nedre gräns som, om man är under den, gör det väldigt svårt att verka på svensk arbetsmarknad. Detta rör sig i stor utsträckning om personliga egenskaper men sannolikt är också grundläggande kunskaper som att kunna läsa, räkna och skriva centrala.

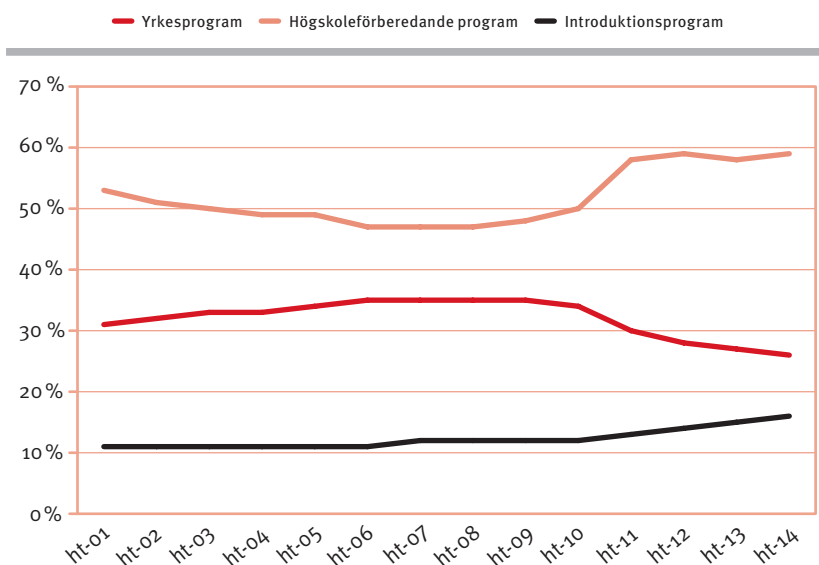
I en annan underlagsrapport till projektet går Love Wennemo igenom en internationell färdighetsstudie som undersöker vuxnas färdigheter – PIIAC.³⁵⁴ Genomgången visar att en större del av de unga vuxna (20–29-åringar) som inte har fullföljt sin gymnasieutbildning har färdigheter under kraven för att klassas som att ha ”goda färdigheter” än vad som gäller hela gruppen. När det gäller läsfärdighet har exempelvis endast 43 procent av 20–29-åringarna utan gymnasiekompetens goda färdigheter, att jämföra med gruppen som helhet där 70 procent har goda läsfärdigheter. Totalt 66 procent av 20–29-åringarna har goda räknefärdigheter medan andelen för unga utan gymnasiekompetens är 32 procent.

Undersökningen visar att unga utan gymnasiekompetens generellt sett presterar sämre i färdighetstesterna. Men av dem som inte har fullvärdiga gymnasiebetyg har ändå en relativt stor grupp goda färdigheter i läsning, räkning samt problemlösningsförmåga med hjälp av dator/IT. Sannolikt är det alltså inte kunskapsbrist eller inlärningssvårigheter som är förklaringen till denna grupps bristande gymnasiekompetens, så rimligen borde dessa elever inte ha någon svårighet att läsa sig till gymnasiekompetens.

³⁵³ Kessel & Olme (2014), underlagsrapport 7.

³⁵⁴ Programme for the International Assessment of Adult Competencies – en stor undersökning samordnad av OECD. Den mäter tre sorters färdigheter: läsfärdigheter, räknefärdigheter och problemlösningsförmåga med hjälp av dator/IT. För en genomgång av metoder och resultat för Sverige, se Wennemo Lanninger (2015), underlagsrapport 17.

Diagram 15.9 Nybörjarelever i årskurs 1 i gymnasieskolan till hösten 2014, i procent



Källa: Skolverket.

15.2.5 Yrkesprogrammen i gymnasieskolan

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

Förutom det låga intresset 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 de 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 en mycket problematisk utveckling med tanke på hur stor efterfrågan det är på gymnasial yrkeskompetens på dagens arbetsmarknad. Enligt Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät som genomförs vartannat år hade så många som 34 procent av företagen gärna sett att den sökande haft en kompetens motsvarande yrkesprogram på gymnasiet.³⁵⁵ 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.

Samverkan mellan parterna – lokalt, regionalt och nationellt – är en viktig förutsättning för yrkesutbildningarnas attraktivitet och kvalitet. Ur både samhällets, elevens och branschens perspektiv är säkerställandet av utbildningens relevans, likvärdighet och kvalitet helt central. Branschens parter har därför ett starkt intresse av att bidra till och ta ansvar för utvecklingen av yrkesutbildningen. I Sverige har parterna inte något politiskt reglerat inflytande över yrkesutbildningen. Sverige avviker i detta avseende från övriga nordiska länder där det, förvisso i varierad utsträckning, finns möjligheter för parterna att delta i beslutsfattandet.³⁵⁶ I Sverige bygger yrkesutbildningen i stället på parternas egna initiativ och överenskommelser; partsrelationer regleras inte, i den svenska modellens anda, i lagar eller förordningar.

En god partssamverkan underlättar övergången till arbete och etableringen i avsedd bransch eller yrke. I LOs projekt *Arbetsmarknaden efter krisen*³⁵⁷ konstateras att de manligt dominerade programmen uppvisar en starkare relation till den avsedda branschen och eleverna uppvisar också en bättre etablering relativt de mer kvinnligt dominerade programmen (med vissa undantag). Detta kan delvis förklaras av i vilken utsträckning parterna har etablerade samverkansformer och om färdigutbildningen i arbetet är reglerad i yrkesutbildningsavtal. Detta har sin grund i att dessa avtalsreglerade yrken är väl definierade och att det finns uttalade krav på yrkeskvalifikationer.

Därutöver har också flera initiativ tagits i partssamverkan, där collegeverksamheten och andra former av branschgodkännande av utbild-

355 Svenskt Näringsliv (2014).

356 En mer utförlig beskrivning av detta finns i LO (2013a).

357 LO (2013a).

ningsanordnare är goda exempel som syftar till både ökad kvalitet i utbildningarna och en starkare övergång till arbete i branschen. De olika former av introduktionsavtal som nu tecknas mellan branschernas parter kan bli ett steg mot en starkare koppling mellan olika yrkesprogram och den bransch utbildningen riktar sig till.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang menar vi att yrkesprogrammen på gymnasiet måste göras mer attraktiva. Ett sätt är att återinföra den grundläggande behörigheten till högskolan för dessa utbildningar.

15.2.6 En ökad marknadsstyrning av utbildningssystemet

I början av 1990-talet startade en reformprocess för den svenska skolan som kan beskrivas som ett systemskifte med fokus på decentralisering. På kort tid förändrades det svenska skolsystemet från att vara ett av västvärldens mest centraliserade system till att vara ett av de mest avreglerade.³⁵⁸ Kommunerna övertog huvudmannaskapet för skolan och inom kommunerna skedde i sin tur en decentralisering av ansvar till skolenheter och rektorer. Nya statliga styrdokument trädde i kraft som syftade till att utveckla det professionella ansvarstagandet och som lämnade stort utrymme för lärarens egna tolkningar.

Från och med den 1 juli 1992 infördes dels utökade möjligheter för elever och föräldrar att välja skola, dels kraftigt utökade möjligheter att starta fristående skolor. Före 1992 var det närhetsprincipen som rådde, det vill säga eleverna placerades i den skola som låg närmast bostaden. Efter reformen blev det möjligt att fritt välja skola i mån av plats. Samtidigt blev det möjligt att fritt etablera skolor och få ersättning för detta från kommunen. Fristående skolor ansöker hos och godkänns av Skolinspektionen som avgör om skolorna uppfyller de krav som ställs. Den berörda kommunen får ha synpunkter men har inte möjlighet att neka en skola som godkänts av Skolinspektionen rätten att etablera sig.

Skolpeng infördes 1992 som en del av friskolereformen. Skolpengssystemet innebär att kommunens genomsnittliga kostnader följer med

³⁵⁸ Se exempelvis Skolverket (2009a).

en elev om denna väljer en annan skola. Det är tillåtet för friskolorna att gå med vinst men inte att ta ut avgifter av eleverna. Friskolorna har formellt inte rätt att välja vilka elever de ska ta emot; om det är fler sökande än antalet platser är det kötid som gäller.

Friskolereformen har inneburit ett snabbt växande antal fristående skolor. I mitten av 1990-talet var det endast 2–3 procent av eleverna som gick i fristående skola. Sedan dessa har ökningen varit snabb; läsåret 2010–2011 gick 12 procent av eleverna i grundskolan i fristående skolor. I storstadsregionerna ligger marknadsandelen på mellan 20 och 30 procent. I gymnasieskolan är denna andel ännu högre – i riket som genomsnitt går 24 procent av eleverna i en fristående gymnasieskola. I storstäderna är denna andel närmare 40 procent.³⁵⁹ Skolval mellan kommunala skolor har också blivit vanligt, särskilt i storstadsområdena.³⁶⁰

Från och med 1994 infördes dessutom ett nytt målrelaterat betygssystem som bland annat angav en lägsta nivå för vad alla elever ska uppnå.

Bakgrunden till reformerna var dels en växande opinion för att öka medborgarnas inflytande inom den offentliga sektorn, dels tanken att ökad konkurrens skulle ge en bättre och mer effektiv skola. Med tanke på omfattningen av de reformer som ägt rum på skolområdet och att de i viss mån sammanfallit med de försämrade resultaten och de ökade skillnaderna mellan skolor är en given fråga huruvida dessa reformer kan sägas ha bidragit till utvecklingen.

15.2.7 Fritidshemmen³⁶¹

I Sverige har vi byggt upp fritidshem som ska vara bra både för barn och för deras 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. En historisk jämförelse av personaltätheten i fritidshemmen visar att den minskat kraftigt. År 1990 var det 8,3 barn per årsarbetare i fritidshemmen, 2000 hade antalet

³⁵⁹ Nilsson (2013).

³⁶⁰ Edmark (2014), underlagsrapport 14.

³⁶¹ Avsnittet är baserat på Kommunal (2012).

barn per årsarbetare ökat till 17,5, och 2014 var det 21,8 barn per årsarbetskraft i fritidshemmen.³⁶²

Hösten 2014 gick 444 400 elever i fritidshem, och 83 procent av alla barn 6–9 år går på fritidshem. Fritidshemmen är en resurs som kan komplettera skolans undervisning och väcka barns lust att lära med en mer lekfull pedagogik på barnens villkor. En mängd rapporter – från Skolverket, Skolinspektionen, Lärarförbundet och Kommunal – har dock larmat om att fritidshemmen saknar förutsättningar att nå sina mål att ge barnen god omsorg och stimulera utveckling och lärande.³⁶³

Skolinspektionens kvalitetsgranskning av 77 fritidshem visade att endast en handfull av de granskade fritidshemmen når upp till målsättningen att bidra till att målen i läroplanen nås. På många fritidshem är eftermiddagsverksamheten oplanerad och genomförs rutinmässigt.

15.3 Tänkbara skäl till den svaga utvecklingen och framtida möjligheter

Med stöd av den utveckling vi beskrivit för eleverna i svensk skola under 1990-talet och fram till i dag kan vi tala om ett utbildningsgap – både i form av att eleverna tappar i kunskapsnivå generellt och i form av att skillnaderna mellan elever ökar. Mycket talar för att många elever ligger under sin verkliga utvecklings- och kunskapspotential. 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. Att arbeta i skolan är inte vad det en gång var. Detta får sannolikt konsekvenser för dessa individers arbetsmarknadsetablering och för hela den framtida produktionen. Vad är då tänkbara orsaker bakom denna utveckling och finns det något man kan göra för att vända utvecklingen?

15.3.1 Öka resurserna till skolan

En del av förklaringen till de försämrade prestationerna kan sökas i resursfördelningen till skolan. Forskning visar att resurser har betydelse för barn och elever i låga åldrar samt för dem som har svagare socialt

³⁶² Siffror från Kommunal.

³⁶³ Skolverket (2000), Skolverket (2014), Skolinspektionen (2010), Lärarförbundet (2013), Kommunal (2012).

och ekonomiskt kapital med sig hemifrån.³⁶⁴ Resurserna till grundskolan har minskat något som andel av BNP mellan 1993 och 2012 – från 2,7 till 2,3 procent av BNP. Resurserna till gymnasieskolan har under samma period legat konstant på 1 procent av BNP. Förändringar i elevkullarnas storlek samt effekterna av 1990-talskrisen gjorde dock att utgifterna per elev sjönk under hela 1990-talet.

Kvalitetsbristerna i skolan orsakas därmed inte enbart av de stora förändringarna på skolområdet och lärarnas förändrade status. Sannolikt är en viktig del även att staten och kommunerna inte tillskjutit 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 fördelaktig bakgrund.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att resurserna till grundskolan måste stärkas så att alla, även barn från utmanande socio-ekonomiska miljöer, får minst godkänt i alla ämnen.

15.3.2 Ge skolans personal ett rejält statuslyft

Den mest centrala komponent som lyfts fram i underlagsrapporten av Kessel och Olme, samt av många andra, är lärarnas centrala roll för elevernas prestationer, det vill säga att det som händer i klassrummet mellan lärare och elever är avgörande för resultaten.³⁶⁵ 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.³⁶⁶

Både drivkraften att bli lärare och lärarnas förutsättningar att göra sitt jobb verkar ha försämrats över tid. Läraryrket har också blivit ett lågstatusyrke vars auktoritet gentemot elever och föräldrar har underminerats av marknadsmodellens intåg och idén om brukarinflytande.³⁶⁷

³⁶⁴ von Greiff (2009).

³⁶⁵ von Greiff (2009), Björklund m.fl. (2010).

³⁶⁶ Skolverket (2009a).

³⁶⁷ Se exempelvis Stenlås (2009).

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.³⁶⁸

Fritidshemmen ska komplettera skolan med verksamhet före och efter skoltiden. Majoriteten av fritidshemmen arbetar integrerat med skolan och har verksamhet även mellan lektionerna. Ju bättre fritidshemmens verksamhet är före, mellan och efter lektionerna, desto bättre blir det för barnen när de kommer in till lektionen i klassrummet. Allt fler barn går på fritidshem men resurserna hänger inte med. Barngrupperna växer, personaltätheten sjunker och andelen utbildad personal ökar.

Samtidigt som lärarna och fritidspersonalen har fått ökat arbetsbörda har andra yrkesgrupper som tidigare funnits i skolan minskat i antal – till exempel som administratörer, vaktmästare, måltidspersonal och städare. Mellan 2008³⁶⁹ 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.

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 en högre arbetsbörda och 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. Statusen för läraryrket måste höjas, exempelvis genom att fler personer anställs i skolorna och lärarutbildningen förbättras.

Mindre barngrupper, högre personaltäthet och personal som har utbildning för att arbeta med barn är grundläggande för att fritidshemmen ska kunna möta varje barns behov och kompensera för barns olika förutsättningar. Det är i dag 21,8 barn per årsarbetande personal i fritids-

368 Kessel & Olme (2014), underlagsrapport 7.

369 Sveriges Kommuner och Landstings personalstatistik gjordes om till undersökningen 2008.

Därför saknas jämförbara uppgifter längre bak i tiden. Det är troligt att stödfunktionerna har skurits ned under lång tid.

hemmen. Om vi vill gå mot en personalstyrka på 15 barn per personal behövs det cirka 9 000 fler anställda på fritidshemmen. Detta skulle kräva cirka 3,5 miljarder kronor i ökade resurser.

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

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att statusen för skolans personal måste höjas och att fritidshemmen bör tillföras mer resurser och göras tillgängliga för alla barn samt att möjligheterna att kompensera för barns olika bakgrund och behov bör stärkas.

15.3.3 Problemet med annalkande brist på personal i skolan

De lärare som utexamineras i dag kan inte täcka upp behovet av fler lärare – inte ens om de som lämnar läraryrket de närmaste åren bara gör det på grund av pensionsavgångar, inte av några andra anledningar.³⁷⁰

För att alla elever i alla områden ska få god undervisning i alla ämnen måste lärarbristen hanteras med krafttag. Om så inte görs kan priset bli en ytterligare försämrad likvärdighet, exempelvis genom att skolor med gott rykte i områden med mer resursstarka invånare lättare kan rekrytera den knappa resursen lärare.

Bristen på utbildad personal på fritidshemmen påverkar också skolan. Det är redan i dag brist på lärare i fritidshem och framtidens rekryteringsbehov till fritidshem och skola är stora. För att framtidens fritidshem ska kunna nå sin potential krävs fler utbildade pedagoger.

Några förändringar som kan minska personalbristen på kort sikt är att man gör det möjligt att enkelt omskola sig till lärare från andra yrken, inom ramen för vuxenutbildningen. Fler kan också utbildas till barnskötare, elevassistenter och lärare i fritidshem. Låt dessutom lärarna vara lärare genom att anställa andra yrkesgrupper som administratörer, köks- och måltidsbiträden och vaktmästare.

370 Kessel & Olme (2014), underlagsrapport 7.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att personalbristen inom skolan måste motverkas.

15.3.4 En begränsning av marknadsinslagen på skolområdet

En grundläggande konflikt i marknadsystemet är att elevernas mål med skolan inte nödvändigtvis sammanfaller med samhällets mål, samtidigt som tanken att låta marknadsmekanismerna slå igenom bygger på att skolans kvalitet ökar genom elevernas och föräldrarnas efterfrågan. I en underlagsrapport till projektet studerar Karin Edmark hur marknadsmekanismerna påverkat förutsättningarna för det som enligt skollagen är skolväsendets huvudsakliga uppgift: att tillhanda utbildning som är likvärdig och av god kvalitet.³⁷¹ Slutsatsen i rapporten är att ett problem med marknadsinslagen är att elever och föräldrar behöver ha mycket god och jämnt fördelad information om olika skolor för att efterfrågan ska kunna slå ut dåliga skolor från marknaden och förbättra de andra. Men det finns skäl att tro att informationen är bristfällig och att alla inte har samma möjlighet att tillgodogöra sig denna information.

Tillgängliga studier finner i regel inget stöd för varken positiva eller negativa effekter på elevers skolprestationer av marknadslogiken i skolan. Edmark menar att det finns en viss övervikt åt små positiva effekter, främst för grundskolan, men slutsatsen är att sorteringen av elever mellan skolor verkar ha ökat. Skolors möjlighet att konkurrera om elever genom att ge (för) höga betyg verkar dessutom ha bidragit till starkare betygsinflation.

Ett antal andra svenska studier som genomförts av effekterna av decentraliseringen och fristående skolor ger vid handen att effekterna av de stora reformerna är tämligen begränsade. Studierna tyder på att både de positiva och de negativa effekterna är tämligen små.³⁷²

Skillnaden i resultat mellan skolor har ökat markant de senaste 20 åren, vilket beskrivits ovan. 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 bakom den ökade skill-

³⁷¹ Edmark (2014), underlagsrapport 14.

³⁷² Björklund m.fl. (2010).

naden mellan skolor är skolvalsreformen.³⁷³ Denna har sannolikt bidragit till en ökad osynlig segregation, det vill säga en segregation utifrån talang hos elever och ambition hos föräldrar. Detta får följd effekter i form av kamrateffekter, förändrade förväntningar från lärarna samt en koncentration till vissa områden av föräldrar som känner till sina rättigheter och kan ställa krav.

Karin Edmark konstaterar i sin rapport att skolväsendet av sin natur inte uppfyller de kriterier som gör det optimalt att styra med marknadsmechanismer. Några viktiga orsaker är att elevers eller föräldrars mål med skolan inte nödvändigtvis sammanfaller med samhällets och att alla inte har tillgång till samma information för att fatta välgrundade beslut. Edmark menar vi antingen behöver begränsa marknadsmechanismerna eller göra insatser för att få dem att fungera bättre, eller använda en kombination av båda.

Även Kessel och Olme påpekar att det har visat sig svårt att skapa välfungerande så kallade kvasimarknader³⁷⁴ på områden där grundläggande marknadsmechanismer saknas. Marknadsmechanismer står också i kontrast till ambitionen om likvärdighet i den svenska skolan; själva tanken med ökad konkurrens på skolområdet är ju att en del skolor ska prestera bättre än andra – och att andra därmed ska presentera sämre.

Nya inslag i styrningen av skolan behövs för att få bukt med de problem som marknadsorienteringen och decentraliseringen av skolan har skapat.

Kommunerna har inte rätt att säga nej till etableringen av en friskola som Skolinspektionen har godkänt. Det faktum att systemet med skolpeng baseras på ersättning för en genomsnittlig kostnad per elev, snarare än ett system där kommunen ges rätt att ersätta skolorna utifrån deras minskade eller ökade kostnader på marginalen, innebär en rad svårigheter för skolorna. Ett problem är de fall då det etableras en friskola på en ort och de kommunala skolorna mister det bidrag som följer med eleverna. Den kommunala skolan har då ofta inte möjlighet,

373 Se exempelvis von Greiff (2009) samt Kessel & Olme (2014), underlagsrapport 7.

374 Dessa karaktäriseras av att efterfrågan inte är styrd av individens betalningsvilja utan regleras genom ramar i form av budgetbeslut och ersättningssystem. För offentliga tjänster som tillhandahålls av privata aktörer består marknaden av tre parter: producenter, brukare och finansiär. Priset på tjänsterna avgörs inte av produktionskostnaden utan av vad finansiären anser vara rimligt.

åtminstone inte på kort sikt, att påverka de fasta kostnaderna. I stället tvingas kommunen att fördela de fasta kostnaderna på färre elever, vilket innebär mindre andel pengar till undervisning i form av till exempel lärare och litteratur.

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 det finnas möjlighet för kommunen att erbjuda eleverna undervisning i de kommunala skolorna. Kommunerna måste med andra ord ha en överkapacitet, eller i varje fall potentiell överkapacitet, som motsvarar det antal elever som finns i kommunen.

I antologin *Från konkurrens till kvalitet*³⁷⁵ beskriver författaren Erik Nilsson utvecklingen inom skolområdet så här:

På vissa orter är det uppenbart att överetableringar har lett till urholkning av det kommunala skolväsendet. När elevunderlaget sviker tvingas skolorna i första hand ta bort viktiga stödresurser som specialpedagoger, studie- och yrkesvägledare och kuratorer. I slutändan har många kommunala skolor i socialt utsatta områden lagts ner. Det finns inget organ som kan ta ansvar för planeringen av skolverksamheten längre. Kommunernas rådighet på gymnasieområdet är i flera fall minimal. Det finns inget statligt eller regionalt organ som håller kontroll på utbudet och kan garantera att eleverna får tillgång till samtliga nationella program inom ett rimligt transportavstånd. Det finns ingen möjlighet att planera för de stora investeringar som krävs, främst för yrkesprogrammen.

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.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att dagens skolpengssystem, med ersättning som huvudsakligen baseras på genomsnittlig kostnad per elev, bör avskaffas.

375 Nilsson (2013).

En merrättvis resursfördelning

En slutsats från Skolverket och Skolinspektionen är att kommunernas finansieringssystem i regel differentierar resurser efter förutsättningar och behov i för liten utsträckning och att en kraftigare grad av socioekonomisk kompensation skulle vara lämplig ur ett likvärdighetsperspektiv.³⁷⁶

Dagens möjligheter att göra vinst på skolverksamhet i kombination med hur skolpengen fördelas 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 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 den potentiella risken att skolor, för att maximera ett ekonomiskt överskott eller av andra skäl, främst försöker locka elever som på grund av sin bakgrund har bättre förutsättningar att prestera väl i skolan.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att elevernas socioekonomiska bakgrund bör påverka resurstilldelningen till de enskilda grund- och gymnasieskolorna och att staten bör tilldelas ett större ansvar för den kompensatoriska resurstilldelningen mellan och inom kommuner.

Minskad segregering

Det finns tydliga tecken på att möjligheten att fritt välja skola har med-

³⁷⁶ Se exempelvis Skolverket (2009b) samt Skolinspektionen (2014).

verkat till en ökad spridning i resultat mellan skolor och kommuner. Valfriheten är dock så starkt förankrad i befolkningen och det politiska systemet att det på kort sikt är svårt att ta bort den. Men systemet ska inte kunna medverka till att enskilda skolor kan välja eller välja bort elever, exempelvis genom att etablera sig i mer resursstarka områden eller rikta sin marknadsföring mot ett särskilt urval av elever. Det finns snarare anledning att särskilt betona vikten av att motverka mekanismer som grundlägger social segregation.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi att lagstiftningen entydigt ska slå fast att såväl kommunerna som de enskilda utbildningsanordnarna aktivt ska motverka social segregering vid information om, intagning till och genomförande av grundskole- och gymnasieutbildning.

Begränsad möjlighet att göra vinst på skolverksamhet

Det är tillåtet för friskolor att gå med vinst. Ersättningen per barn (skolpengen) fastställs dock av kommunen och kan inte påverkas av den enskilda friskolan. Skolorna får heller inte ta ut avgifter för verksamheten. Möjligheterna att göra vinst styrs därmed av hur effektivt skolan använder sina resurser. Intäkterna ökar om antalet elever ökar utan att kostnaderna ökar i motsvarande mån eller om kostnaderna minskar vid givet antal elever. Detta riskerar att bidra till att skolorna genomför besparingar som innebär lägre kvalitet i undervisningen.

En ytterligare möjlighet att göra vinst är att försöka locka till sig elever som medför lägre kostnader, det vill säga är billiga att undervisa givet den skolpeng de för med sig, vilket bidrar till en ökad sortering mellan elever. Det faktum att friskolor har möjlighet att gå med vinst innebär sålunda ett incitament att dra ner på kvaliteten samt att försöka undvika att anta barn med speciella behov.

En bred majoritet av medborgarna anser att de medel som avsätts till välfärden också ska gå till välfärden. När en brukare möter välfärdssektorn är det brukarens bästa som ska stå i centrum, inte det enskilda företagets vinstintresse. I dag är detta grundläggande förhållande inte entydigt fastslaget. LOs välfärdspolitiska utredning har haft i uppdrag att analysera hur en *non profit*-princip kan utformas inom ramen för

verksamheter inom vård, skola och omsorg.³⁷⁷ Förslaget har antagits av LOs styrelse.

Välfärdssektorns framtida legitimitet kräver att möjligheten att plocka ut privata vinster från välfärdssektorn inte får utgöra en drivkraft. LOs förslag är att företagsformen *samhällsbolag* görs till huvudregel för aktiebolag i välfärdssektorn. Vinstuttag och värdeöverföringar i samhällsbolagen ska begränsas till en nivå som motsvarar statslåneräntan + 1 procent på det av ägarna tillskjutna kapitalet. Undantag från huvudregeln föreslås dock kunna göras genom så kallade driftsavtal. Förslaget gäller inte bara vinstutdelning utan även annan värdeöverföring.

En betydande del av skolans kostnader består av löner. Samtidigt är personaltäteten och personalens utbildningsnivå av central betydelse för kvaliteten i verksamheten. Effektiviseringar och besparingar inom skolan löper därför stor risk att gå ut över kvaliteten. LO föreslår att en begränsning av de privata vinstuttagen bör kombineras med specifika krav på bemanning. Vidare tas upp att välfärdspersonalens professionella och erfarenhetsbaserade kunskaper måste tillåtas att göra större skillnad när det gäller verksamhets- och kvalitetsutveckling. I dag har inte anställda inom privat driven välfärdsverksamhet samma meddelarskydd och samma yttrandefrihet som offentligt anställda. Detta riskerar att förhindra att missförhållanden upptäcks och att verksamhetens innehåll kan granskas i det offentliga demokratiska samtalet.

De flesta av de stora koncernerna inom vård, skola och omsorg ägs i dag av riskkapitalfonder. Hur värdeöverföringarna inom dessa koncerner ser ut är mycket svårt att genomlysa. Vid riskkapitalfonders förvärv av välfärdsföretag byggs ofta lånestrukturer upp med mycket höga skulder, genom såväl aktieägarlån som banklån, vilket leder till att vinsterna hos de rörelsedrivande bolagen reduceras och kan döljas helt eller delvis. Det är vanligtvis när ett riskkapitalbolag säljer ett företag vidare som de riktigt stora värdena förs ut ur välfärdssektorn.

LO föreslår att förslagen om vinstbegränsning och bemanningskrav, bör kompletteras med om så kallade öppna böcker, det vill säga att varje enskild skola tydligt åläggs att redovisa sin ekonomi.

377 Se LO (2013b).

15.3.5 Ett betygssystem för mindre utslagning

De förändringar i betygssystemen som gjorts de senaste 20 åren har lett till att allt färre lämnar grundskolan med behörighet till gymnasiet. Ett skäl kan vara att dagens betygssystem orienterar mot elevers relativa svagheter och lägger stor vikt vid dessa i betygen. Det leder till onödig utslagning.

År 1994 övergick Sverige till ett målrelaterat betygssystem. Innan dess tillämpades en relativ betygsskala med fem steg, där andelen elever som skulle erhålla ett visst betyg var förutbestämd. Den enskilda elevens betyg innehöll ingen information om elevens faktiska kunskapsnivå utan enbart dess kunskaper relativt övriga elever i samma årskull. I ett målrelaterat system ska läraren bedöma elevens faktiska kunskaper och utifrån detta avgöra vilket betygssteg dessa kunskaper motsvarar. Den första elevkullen som gick ut grundskolan och påbörjade gymnasiet med målrelaterade betyg var de som gick ut årskurs nio 1998. Då tillämpades en betygsskala med tre godkända och ett icke godkänt betyg.

Den elevkull som gick ut grundskolan 2011 var de första som betyg-sattas med den nuvarande betygsskalan, med fem godkända och ett icke godkänt betyg. Ett viktigt syfte med det nya betygssystemet har varit att öka likvärdigheten i betygssättningen. Förändringarna riskerar i stället att förstärka problemet med att betygssystemet gör det möjligt att misslyckas.³⁷⁸

Att det är lätt att misslyckas beror främst på två aspekter. För det första är betygskriterierna utformade så att elevens svagaste prestation eller förmåga är tydligt vägledande för hela betyget. Detta betyder att eleven inte kan kompensera för en svaghet inom ett ämne enligt något kriterium genom att vara briljant enligt andra inom samma ämne. Betygssystemet ger i stället en tydlig nackdel för elever med en ojämn begåvningsprofil eller som tillfälligt presterar sämre enligt något kriterium.

För det andra räknas varje kursbetyg under gymnasieåren in i slutbetyget. Därmed går det inte i gymnasiet att kompensera för en tillfällig svacka genom att förbättra sina resultat senare i utbildningen. För en del elever innebär detta att risken för att gå ut skolan med ofullständiga betyg är stor, vilket gör det svårt att gå vidare i utbildningssystemet och ökar risken för en svag förankring på arbetsmarknaden.

³⁷⁸ Se exempelvis Vlachos *Betygssystem som bäddar för misslyckanden* (2013-06-14) <http://ekonomistas.se/2013/06/14/betygssystem-som-baddar-for-misslyckanden/>

I Kessel och Olmes underlagsstudie visar de att de behörighetskrav som infördes i samband med det målrelaterade systemet ökade andelen som inte blev behörig till gymnasieskolans nationella program. Dessutom verkar det som om det målrelaterade betygssystemet har dels lett till en högre andel elever som inte slutför sina gymnasiestudier (särskilt elever med låga betyg från grundskolan), dels förlängt tiden det tar att slutföra gymnasiet.

Dagens målrelaterade skola lyckas inte med uppdraget att ge alla elever tillräckliga kunskaper för att nå gränsen för godkänt i grundskolan. Införandet av en skarp gräns för godkänt i samband med de målrelaterade betygen kan ha ett förklaringsvärde när det gäller de försämrade resultaten.

15.4 Förskola för alla barn

En väl utbyggd barnomsorg är grundläggande för att föräldrar ska kunna arbeta i den utsträckning de vill och behöver. Förskolan ska också ses som en viktig del i det svenska utbildningssystemet. Den är det första steget i barns lärande och 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 vårt samhällsliv vilar på
- utjämna livschanser mellan barn med olika förutsättningar.

Tanken om att utjämna livschanser mellan barn är viktig i den svenska välfärdsmodellen. Det är avgörande både för att skapa ett jämlikt samhälle och för att hela samhället ska vara väl rustat att klara kraven i ett kunskapssamhälle. Förskolan är en viktig del av samhällets ambition att ge varje individ förutsättningar att utveckla sin fulla potential.

En viktig slutsats från forskningen är att deltagande i förskolan kan ge goda effekter på senare studieresultat, arbetsmarknadsutfall etc.³⁷⁹

379 Se von Greiff (2009).

Det finns också studier som visar att storleken på resurserna till dessa verksamheter har betydelse, särskilt för barn i låga åldrar och för barn med sämre förutsättningar utifrån social bakgrund. En kraftigt subventionerad barnomsorg av hög kvalitet har beskrivits som så kallad vinn-vinn-politik.³⁸⁰

Tidiga satsningar på barn i förskola och tidig skolgång har visat sig leda till positiva spiraler av lärande som kompenserar skillnader i hemmiljö. Jämförelser över tid och internationella jämförelser visar att detta är en effektiv metod för att skapa mer jämlika möjligheter för barn med olika socioekonomisk bakgrund. Studier har även visat goda resultat när det gäller att ge barn med utländsk bakgrund bättre språkkunskaper och bättre förutsättningar att integreras i samhället.³⁸¹

Det finns ett tydligt samband mellan personalens förutsättningar och hög kvalitet i barnomsorgen. Den viktigaste kvalitetsfaktorn är god bemanning med rätt utbildad personal och utrymme för yrkesutveckling.

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

Barns rätt till förskola ska inte vara beroende av deras föräldrars arbetsmarknadsanknytning. Detta riskerar att bli en dubbel orättvisa, eftersom arbetslöshet i större utsträckning drabbar 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 som förberedelse för skolan, i lägre grad än andra barn får ta del av förskolans verksamhet. Oavsett om en förälder är arbetslös, har försörjningsstöd, är föräldraledig eller studerar bör barn ha tillgång till förskolan. En arbetslös bör kunna ägna sig på heltid åt att utbilda sig och söka jobb.

³⁸⁰ Esping-Andersen (2009).

³⁸¹ Meager & Szebehely (2011).

Pedagogisk omsorg – en hybrid utan tydliga krav³⁸²

Begreppet pedagogisk omsorg ersatte 2009 barnomsorgsformen familjedaghem. Syftet med det nya begreppet var att öppna för olika former av barnomsorg med offentlig finansiering, till exempel flerfamiljslösningar. Pedagogisk omsorg är, till skillnad från förskolan, inte en skolform. Verksamheten regleras i skollagen under benämningen ”annan pedagogisk verksamhet”. Förskolans läroplan är vägledande men inte ett krav. Det finns inte heller krav på utbildad personal. Verksamheten får bedrivas i särskild lokal och av vinstdrivande företag.

Skolverkets granskning av pedagogisk omsorg visar att utvecklingen är motsägelsefull.³⁸³ Verksamheten minskar överlag men den ökar i vissa kommuner. Drygt 16 000 barn var inskrivna i pedagogisk omsorg 2013, vilket motsvarar knappt 3 procent.

Den marknad som har vuxit fram inom pedagogisk omsorg är problematisk, eftersom den svaga regleringen gör det enkelt att tjäna pengar på sämre kvalitet. Verksamheter inom pedagogisk omsorg har rätt till barnomsorgspeng, precis som förskolan. Kommunerna har svårt att ställa krav och följa upp verksamheten eftersom regleringen är otydlig. Därför finns det goda möjligheter att göra ekonomisk vinst på en verksamhet med lägre kvalitet. I Skolverkets rapport uttrycker kommundienstämman oro för dålig verksamhet och för att barn med utländsk bakgrund tas ur förskolan för att i stället ges omsorg i hemmet hos en person som talar barnets modersmål. Därmed får inte barnet möjlighet att träna sin svenska.

Vårdnadsbidraget – ett bidrag till att barn inte ska gå i förskola

Vårdnadsbidraget är ett bidrag till föräldrar med barn mellan 1 och 3 år och bidraget motsvarar 3 000 kronor per månad. Kommunerna själva beslutar huruvida 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 kvinnor³⁸⁴ – främst kvinnor med kortare ut-

382 Avsnittet är baserat på Kommunal (2014).

383 Skolverket (2012b).

384 Försäkringskassan (2012).

bildning och kvinnor med utländsk bakgrund.³⁸⁵ 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 kan bidra till att underlätta skolgången.

Förskoleklass

Förskoleklassen är en frivillig skolform. Kommunerna är skyldiga att erbjuda alla 6-åringar plats i förskoleklass 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. Nästan alla 6-åringar (96 procent) går i förskoleklass.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser vi kvaliteten i förskolan bör öka genom krav på bemanning med rätt utbildad personal, att rekommendationen om barngruppsstorlek i förskolan återinförs samt att verksamhetsformen pedagogisk omsorg ses över och möjligheten att bedriva pedagogisk omsorg i företagsform tas bort.

Vidare anser vi att förskolan ska vara tillgänglig för alla barn, att vårdnadsbidraget bör avskaffas och att förskoleklass bör göras obligatoriskt.

³⁸⁵ Duvander & Ferrarini (2013).

15.5 LOs styrelse föreslår

LOs styrelse föreslår

Skolan

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

Förskolan

- att* 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.
- att* 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 obligatoriskt.

Referenser

- 6F (2014), *Bygg bort arbetslösheten – en rapport om investeringar i trafikinfrastruktur och bostäder. För sysselsättning och hållbar tillväxt. Problem, behov och åtgärdsförslag*, 6F.
- Ackum Agell, Susanne & Martin Lundin (2001), *Erfarenheter av svensk arbetsmarknadspolitik*, rapport 2001:1, IFAU.
- Altwater, Elmar, Jürgen Habermas m.fl. (2015), *Demokrati eller kapitalism*, Daidalos Förlag.
- Andersson, Dan (2012), *Dörrarna stängs innan alla fått plats*, Handikappförbunden och Lika Unika.
- Anderstig, Christer, Fredrik Bergström & Tore Englén, (2013), *Infrastruktursskulden*, Svenskt näringsliv.
- Andrén, Thomas (2012), *Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. En kunskapsöversikt*, Konjunkturinstitutet.
- Arbetsförmedlingen (2014a), *Arbetsmarknadsrapport 2014*, Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2014b), *Etablering av vissa nyanlända – Etableringsuppdraget, återrapportering 2014*, dnr AF-2013/208922, Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2014c), *Arbetsförmedlingens återrapportering 2013. Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet*, dnr Af-2013/508922, Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2014d), *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2014. Prognos för arbetsmarknaden 2014–2016*, Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2015), *Var finns jobben? Bedömning för 2015 och en lång sikt*, Arbetsförmedlingen.
- Arrighi, Giovanni (1996), *Det långa 1900-talet: om makt, pengar och kapitallets globalisering*, Daidalos Förlag.
- Autor, David (2010), *The Polarization of Job Opportunities in the US Labor Market, Implications for Employment and Earnings*, Center for American Progress and The Hamilton Project.
- Ball, Laurence (2009), *Hysteresis in unemployment: old and new evidence*,

- Working Paper 14818, NBER Working paper series.
- Ball, Laurence (2015), *Monetary Policy for a High-Pressure Economy*, Center on Budget and Policy Priorities.
- Bengtsson, Erik, m.fl. (2013), *Den sänkta löneandelen – orsaker, konsekvenser och handlingsalternativ*, Premiss förlag.
- Bengtsson, Erik (2014), *Samhällsekonomi i koma – kan höjda löner återuppliva den?*, underlagsrapport 11 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Bengtsson, Mattias & Kerstin Jacobsson (2013), "Europas låga arbetskraftsinvesteringar – ett högt pris att betala", i Bakardjieva Engelbrekt, Antonia, Lars Oxelheim & Thomas Persson (red.), *Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris*, Santéus förlag.
- Bengtsson, Mattias & Tomas Berglund (2012), *Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier*, Arbetsmarknad och arbetsliv, nr. 3, årgång 18.
- Bengtsson, Niklas, Per-Anders Edin & Bertil Holmlund (2014), *Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?*, Studier i finanspolitik 2014/1, Finanspolitiska rådet.
- Berge, Agneta (2014), *Bör sänkta löner ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?*, underlagsrapport 3 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Bergman, U. Michael (2010) *Hur varaktig är en förändring i arbetslösheten?*, Rapport till Finanspolitiska rådet 2010/1.
- Björklund, Anders & Markus Jäntti (2011), *Inkomstfördelningen i Sverige*, SNS Välfärdsrapport 2011, SNS Förlag.
- Björklund, Anders, Peter Fredriksson, Jan-Eric Gustafsson & Björn Öckert (2010), *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?*, Rapport 2010:13, IFAU.
- Blanchard, Olivier, Giovanni Dell’Ariccia & Paolo Mauro (2010), *Rethinking Macroeconomic Policy*. IMF Staff Position Note. February 12, 2010. SPN/10/03, IMF.
- Bluedorn, John & Daniel Leigh (2011), *Revisiting the Twin Deficits Hypothesis: The Effect of Fiscal Consolidation on the Current Account*, Working Paper.
- Calmfors, Lars & John Driffill (1988), *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, Economic Policy.

- Carlén, Thomas (2014a), *Hur många har erfarenhet av arbetslöshet?*, underlagsrapport 4 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Carlén, Thomas (2014b), *Den "nya" strukturuomvandlingen? Jobbpolariseringen och konkurrensen om jobben*, underlagsrapport 5 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Chang, Ha-Joon (2011), *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*, Penguin Books.
- Cronert, Axel (2015), *Arbetsförmedlingen och arbetskraftsförmedlingen – missbedömd eller dömd att misslyckas?*, underlagsrapport 15 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Duvander, Ann-Zofie & Tommy Ferrarini (2013), *Sweden's Family Policy under Change: Past, Present, Future*, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, augusti 2013.
- Duvander, Ann-Zofie & Ida Viklund (2014) *Kvinnors och mäns föräldradedighet*, i SOU 2014:28, "Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser", Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.
- Edin, P-O (2015), *Totalreovering av Sverige – för framtidens sysselsättning och välfärd*, underlagsrapport 19 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Edmark, Karin (2014), *Vägval när det gäller marknadsmekanismer i utbildningssystemet*, underlagsrapport 14 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Eliason, Marcus (2014), *Uppsägningar och alkoholrelaterad sjuklighet och dödlighet*, Rapport 2014:2, IFAU.
- Esping-Andersen, Gösta (2009), *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles*, Polity.
- Esser, Ingrid (2006), *Trygg och därmed arbetskygg? Inställning till arbete i ett internationellt perspektiv*. Samtal om socialförsäkring Nr 12, Socialförsäkringsutredningen, Statens offentliga utredningar.
- Europeiska kommissionen (2014), *Makroekonomiska obalanser. Sverige 2014*. COM(2014) 150 final, 5.3. 2014.
- Farhad, Abdi & Hans Tydén (2008), *Arbetsmarknadsutbildning 2005 och 2006 – uppföljning av deltagare som slutat arbetsmarknadsutbildning andra kvartalen 2005 och 2006*, Ura 2008:1, Arbetsförmedlingen.

- Federal Reserve (2014), *Statement on Longer-Run Goals and Monetary Policy Strategy*, Federal Open market Committee.
- Finansdepartementet (2010), *Utvärdering av överskottsmalet*, Ds 2010:4, Regeringskansliet.
- Finansdepartementet (2011), *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?*, Rapport från ekonomiska avdelningen 2011:1, Regeringskansliet.
- Finansdepartementet (2014), *Ett Sverige som håller ihop. Budgetpropositionen för 2015*, Regeringens proposition 2014/15:1.
- Finansinspektionen (2015), *Den implicita statliga garantin till systemviktiga banker*, Fi-analys Nr 1, Finansinspektionen.
- Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2008*.
- Finanspolitiska rådet (2009), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2009*.
- Finanspolitiska rådet (2009), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2009*.
- Finanspolitiska rådet (2010), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2010*.
- Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2011*.
- Finanspolitiska rådet (2013), *Svensk finanspolitik 2013. Finanspolitiska rådets rapport 2013*.
- Flodén, Martin (2009), *Automatic Fiscal Stabilizers in Sweden 1998–2009*, rapport till Finanspolitiska rådet 2012/3, Finanspolitiska rådet.
- Forslund, Anders & Johan Vikström (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU, Rapport 2011:7.
- Forslund, Anders, Linus Liljeberg & Leah von Trott zu Solz (2013), *Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning*, rapport 2013:4, IFAU.
- Freeman, Richard (2015), *Workers Ownership and Profit-Sharing in a New Capitalist Model?*, underlagsrapport 21 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Friedman, Milton (1972), *Kapitalism och frihet*, Aldus/Bonniers.
- Försäkringskassan (2013) *De jämställda föräldrarna – Vad ökar sanno-*

- likheten för ett jämställt föräldrapenninguttag?, Socialförsäkringsrapport 2013:8.
- Glasner, David, (Editor) (1997) *Business Cycles and Depressions. An Encyclopedia*, Routledge.
- Goos, Maarten, Alan Manning & Anna Salomons (2014), *Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring*, American Economic Review, 104(8).
- Grape, Linda (2015), *Vart är vi på väg? Svensk arbetsmarknadspolitik 2014*, Landsorganisationen i Sverige.
- Grenholm, Carl-Henric (2015), *Fem nyanser av rättvisa – om lönepolitik och rättvisa*, underlagsrapport 23 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Gustavsson, Sverker & Ingemar Lindberg (2015), *Marknadens makt och demokratins möjligheter*, Premiss förlag.
- Hall, Johan (2014), *Bostadsbrist och arbetsmarknad – hur får vi en bostadsmarknad i balans?*, underlagsrapport 10 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press.
- Harvey, David (2007), *Limits to Capital*, Verso Books.
- Harvey, David (2014), *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*, Profile Books.
- Heilbroner, Robert L. (1986), *The Nature and Logic of Capitalism*, Norton.
- Holm, Cyril (2014), *F.A. Hayek's Critique of Legislation*, Akademisk avhandling, Uppsala universitet.
- Holmlund, Bertil, Eva Mörk, Mårten Palme & Robert Östling (2014), *Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd*, Rapport från Socialdemokraternas forskningskommission.
- Hållö, Torbjörn (2014a), *Vilka är de "heltidsstuderande arbetslösa" och varför har de blivit fler?*, Landsorganisationen i Sverige.
- Hållö, Torbjörn (2014b), *Sverige behöver ett bättre banksystem*, underlagsrapport 1 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Hållö, Torbjörn (2015), *Varför är BNP per capita 94 000 kronor under trend?*, Landsorganisationen i Sverige.

- IMF (2013), *Sweden – Staff Report for the 2013 article IV Consultation*, IMF Country Report No. 13/276.
- IMF (2014), *World Economic Outlook. Legacies, Clouds, Uncertainties*, IMF.
- Jacobsson, Kerstin & Ida Seing (2013), *En möjliggörande arbetsmarknads-politik? Arbetsförmedlingens klassificering av klienters arbetsförmåga, an-ställbarhet och funktionshinder*, Arbetsmarknad & Arbetsliv, årgång 19, nr 1.
- Jahoda, Marie (1982), *Employment and Unemployment A social-psycholo-gical analysis*, Cambridge University Press.
- Jaimovich, Nir & Henry E. Siu (2012), *The trend is the cycle: job polariza-tion and jobless recoveries*, NBER Working paper 18334, National bu-reau of economic research.
- Jans, Ann-Christin (2011), *Flöden av jobb och arbetstagare på svensk ar-betsmarknad, 1990–2008*. Working Paper 2011:4, Arbetsförmedlingen.
- Johansson, Tony m.fl. (2015), *Lönebildning bortom Nairu*, underlagsrap-port 18 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorga-nisationen i Sverige.
- Jonsson, Claes-Mikael & Ingemar Lindberg (2015), *Modellen som klev ut genom ett fönster*, underlagsrapport 12 till Full sysselsättning och soli-darisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Jonung, Lars (2015), "Trettio år på Vägen till ett stabilare Sverige. Var står vi nu?" i Birgitta Swedenborg (red.), *Svensk ekonomisk politik*, Dia-logos Förlag, Stockholm.
- Järliden Bergström, Åsa-Pia, Lars Ernsäter & Anna-Kirsti Löfgren (2014), *Vilja, få och förmå. Synpunkter på en sysselsättningspolitik byggd på eko-nomiska incitament*, underlagsrapport 6 till Full sysselsättning och so-lidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Kessel, Dany & Elisabet Olme (2014), *Skolan sviker – hur, varför och vad kan vi göra åt det?*, underlagsrapport 7 till Full sysselsättning och soli-darisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Keynes, John M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London. Macmillan.
- Kommunal (2012), *Har någon sett Matilda? Vad fritidshemmen är och vad de skulle kunna vara*, Kommunal.
- Kommunal (2014), *Skilda världar – En jämförelse mellan kommunalt dri-ven, ideellt driven och bolagsdriven barnomsorg*.

- Konjunkturinstitutet (2012), *Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen*, Förordnings-PM Nr 16. 2012, Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2012), *Konjunkturläget mars 2012*, Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2013), *Konjunkturläget december 2013*, Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2014a), *Konjunkturläget augusti 2014*, Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2014b), *Lönebildningsrapporten 2014*, Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2014c), *Konjunkturläget december 2014*, Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2015), *Konjunkturläget mars 2015*, Konjunkturinstitutet.
- Korpi, Tomas och Sten-Åke Stenberg (2001), "Massarbetslöshetens Sverige – arbetslöshetens karaktär och effekter på individens levnadsförhållanden" i *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*, SOU 2001:53, Fritzes, Stockholm, 2001.
- Krugman, Paul (2014), *Inflation Targets Reconsidered*, Draft paper for ECB Sintra conference, May 2014.
- Kumhof, Michael & Romain Ranciére (2010), *Inequality, Leverage and Crisis*, IMF Working Paper WP/10/268, IMF.
- Larsson, Mats (2014a), *Lönerapport år 2014. Löner och löneutveckling år 1913–2013 efter klass och kön*, Landsorganisationen i Sverige.
- Larsson, Mats (2014b), *Hundra år av ojämlikhet – löner och löneutveckling efter klass och kön*, underlagsrapport 2 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- le Grand, Carl, Ryszard Szulkin, Andrey Tibajev & Michael Tåhlin (2013), *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*, underlagsrapport 12 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Liljeberg Linus, Anna Sjögren & Johan Vikström (2012), *Leder Nystartsjobben till högre sysselsättning?*, Rapport 2012:6, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.
- Lindbeck, Assar (1993), *Unemployment and Macroeconomics*, MIT Press.

- Lindbeck, Assar (2015), "På jakt efter en fungerande stabiliseringspolitik" i Birgitta Swedenborg (red.), *Svensk ekonomisk politik*, Dialogos Förlag, Stockholm.
- Lindgren, Karl-Oskar (2006), *Roads from Unemployment. Institutional Complementarities in Product and Labour Markets*, Uppsala universitet.
- Lindvall, Johannes (2011), *Vad hände med den aktiva arbetsmarknadspolitiken?*, Ekonomisk debatt, årgång 39, nr. 3.
- LO (1980), Lönepolitik och solidaritet, Debattinlägg vid Meidnerseminariet 21–22 februari 1980, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2012), *Full Sysselsättning*. Styrelsens rapport till LOs 27 ordinarie kongress, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2013a), *Behövs: En utbildningspolitik för ungas etablering på arbetsmarknaden*, Delrapport 3 – Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2013b), *Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden*. Framtidens välfärd – Delrapport 1, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2013c), *Ekonomiska utsikter våren 2013*, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2014a), *Ekonomiska utsikter våren 2014*, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2014b), *Ekonomiska utsikter hösten 2014*, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2015a), LO presenterar: *Unga vuxna som varken arbetar eller studerar i Sverige, Vilka är de och vad kan samhället göra för att stärka deras möjlighet till arbetslivsetablering?* Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2015b), *Ekonomiska utsikter våren 2015*, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2015c), *Tid, makt och pengar*, Landsorganisationen i Sverige.
- LO-ekonomerna (1997), *Om ekonomi och makt 1947–1997. Ekonomiska utsikter jubileumskrift*, Landsorganisationen i Sverige.
- Lundberg, Erik (1987), *Minnen kring Stockholmsskolan*, Ekonomisk Debatt Nr. 4. 1987.
- Läraryrket (2013), *Det går inte att blunda längre – fritidshemmens villkor måste bli bättre*.
- Malmberg, Hannes & Erik Öberg (2014), *Hur presterar Sveriges arbetsmarknad? – En internationell jämförelse*, rapport till Socialdemokraternas forskningskommission.
- Marthin, Georg (2012), *Measuring Mismatch in the Swedish Labour Market*, rapport till Finanspolitiska rådet 2012/3, Finanspolitiska rådet.

- Meager, Gabrielle & Marta Szebehely (2011), "Equality in the social service state – Nordic childcare models in comparative perspective" i Kvist J. m.fl. (red.) *Changing Social Inequality: The Nordic Welfare Model in the 21st Century*, Bristol: Policy Press.
- Molin, Elin & Paula Roth (2014), *Inflation – allt du behöver veta men aldrig vågat fråga om*, underlagsrapport 8 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Molin, Elin (2012), *PM om offentliga investeringar*, Landsorganisationen i Sverige
- Morin, Mats (2015), *Lön eller sysselsättning eller bådadera*, underlagsrapport 22 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Mörk, Eva & Linus Liljeborg (2012), *Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun*, Working Paper 2012:1, Uppsala Center for Labor Studies.
- Neergaard, Anders (2006), *På tröskeln till lönearbete – Centrala begrepp och antologins innehåll*, i SOU 2006:60.
- Niknami, Susan & Lena Schröder (2014), *Bakom siffrorna: unga som varken arbetade eller studerade 2000–2010*, Temagruppen unga i arbetslivet 2014:2, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2014.
- Nilsson, Erik (2013), "Skolan", i antologin *Från konkurrens till kvalitet – Vägen till ökad jämlikhet i välfärden*, Tiden Debatt.
- Nordlund, Madelene (2010), *Long-term unemployment scarring and the role of labour market policies. The case of Sweden in the 1990s*, Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Nybom, Jenny (2012), *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*, rapport i socialt arbete 141. 2012, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- OECD (2006), *Employment Outlook*, OECD.
- OECD (2013), *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty*, Results from the OECD Income Distribution Database (May 2013), OECD.
- Okeke, Susanna (2005), *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen*, AMS, Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik, Ura 2005:6.
- Olofsson, Jonas & Eskil Wadensjö (2009), *Arbetsmarknadspolitik. Förändrade förutsättningar och nya aktörer*, SNS Förlag.

- Onaran, Özlem & Giorgios Galanis (2014), *Is Aggregate Demand Wage-Led or Profit-Led*, ILO.
- Pettersson, Ola (2014), *Investeringar och sysselsättning*, underlagsrapport 9 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige
- Piketty, Thomas (2014a), *Capital in the Twenty-First Century*, Belknap Press.
- Piketty, Thomas & Zucman, Gabriel (2014b), *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700–2010*, Quarterly Journal of Economics vol. 129.
- Polyani, Karl (1944), *Den stora omdaning*, Arkiv Förlag.
- Regeringens skrivelse 2010/11:79, *Ramverk för finanspolitiken*, Finansdepartementet.
- Rehnström, Sofie & Robert Sjunnebo (2015), *Tillsammans – LO-samordning och samverkan i praktiken*, underlagsrapport 16 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Riksbanken (2014), *Penningpolitisk rapport juli 2014*, Sveriges riksbank.
- Riksrevisionen (2014), *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?*, RiR 2014:11, Riksrevisionen.
- Rooth, Dan-Olof & Olof Åslund (2003), *Spelar var och när någon roll? Arbetsmarknadslägets betydelse för invandrades inkomster*, rapport 2003:5, IFAU.
- Rooth, Dan-Olof & Olof Åslund (2006), *Yrkesrörlighet för utrikes födda akademiker 1990–2001*, expertbilaga till Rapport integration 2005, Integrationsverket.
- SCB (2012), "Gymnasieskolan och kompletterande utbildningar" i *Utbildningsstatistisk årsbok 2013*, Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2014a), *Inkomstfördelningen 2012*, Statistiknyhet från SCB nr 2014:41.
- SCB (2014b), *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2013*, rapport 2014:1, Statistiska Centralbyrån.
- Scharpf, Fritz W. (2010), *Community and Autonomy – Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*, Campus Verlag.
- Sedláček, Petr (2014), *Match efficiency and firms' hiring standards*, Journal of Monetary Economics 62 (2014) 123–133.
- Skolinspektionen (2010), *Kvalitet i fritidshem*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2010:3, Skolinspektionen.

- Skolinspektionen (2014), *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2014:01, Skolinspektionen.
- Skolverket (2000), *Finns fritids?. En utvärdering av kvaliteten i fritidshem*, Skolverkets rapport nr 186, Skolverket.
- Skolverket (2003), *Skolverkets lägesbedömning 2003. Barnomsorg. Skola. Vuxenutbildning*, Rapport 238, Skolverket.
- Skolverket (2009a), *Vad påverkar resultaten i svensk skola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, Skolverket.
- Skolverket (2009b), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov*, Rapport 330, Skolverket.
- Skolverket (2012a), *Likvärdig utbildning i svensk grundskola. En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*, Rapport 374, Skolverket.
- Skolverket (2012b), *Pedagogisk omsorg. En nationell kartläggning av verksamhetsformens struktur och styrning i kommunerna*, Rapport 370, Skolverket.
- Skolverket (2013), *PISA 2012, 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*, Rapport 398, Skolverket.
- Skolverket (2014), *PM Elever och personal i fritidshem hösten 2013*, Skolverket.
- SNS (2012) *Enkla regler, svåra tider. Behöver stabiliseringspolitiken förändras?* Konjunkturrådets rapport.
- Socialstyrelsen (2014), *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd*, artikelnummer 2014-9-2, Socialstyrelsen.
- SOU 2002:16, *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2007:112, *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildningen*, Slutbetänkande från Utredningen om en flexiblere arbetsmarknadsutbildning, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2013:74, *Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*, slutbetänkande av utredningen Unga som varken arbetar eller studerar, Fritzes, Stockholm.
- Statskontoret (2012), *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse*, rapport 2012:28, Statskontoret.
- Stenlås, Niklas (2009), *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*, En rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), 2009:6, Finansdepartementet.

- Stockhammer, Engelbert & Özlem Onaran (2012), *Wageled Growth: Theory, Evidence, Policy*, PERI Working Paper 300, Amherst.
- Strandh, Mattias, Madelene Nordlund & Anne Hammarström (2012), "Youth unemployment, youth programs and mental health scarring in Sweden – long term mental health effects of two different forms of unemployment experiences" i European Commission (2012), *A comparison of effects on capabilities in transitions to the labour market: EU Collaborative Project "WorkAble": Making Capabilities Work (2009–2012) Work Package 5: Effects on transitional trajectories of young people Deliverable 5.2: Final report*.
- Summers, Lawrence (2014), *Reflections on the new "Secular Stagnation Hypothesis"*, VOX, CEPR's Policy Portal.
- Svenskt Näringsliv (2014), *Rekryteringsenkäten 2014*, Svenskt Näringsliv.
- Svensson, Lars E.O. (2014a), *Penningpolitik och full sysselsättning*, underlagsrapport 13 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Svensson, Lars E.O. (2014b), "A very expansionary monetary policy" – ignorance or disinformation?, larseosvensson.se.
- Svensson Lars E.O. (2015), *The Possible Unemployment Cost of Average Inflation Below a Credible target*, American Economic Journal: Macroeconomics 7(1).
- Söderström, Hans Tson (red.) (1986), *Nya spelregler för tillväxt*, Konjunkturrådets rapport 1986, SNS Förlag.
- Söderström, Ulf & Anders Vredin (2013), *Inflationen, arbetslösheten och penningpolitiken*, Ekonomisk kommentar från Riksbanken nr 1, 2013, Sveriges Riksbank.
- Taslimi, Muhammad (2011), *Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens långsiktiga effekter och konjunkturella mönster?*, Working paper 2011:3, Arbetsförmedlingen.
- Thorén, Katarina H. (2012), *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*, rapport från riksdagen 2011/12:RFR15, Arbetsmarknadspolitik i kommunerna, Sveriges riksdag.
- Vedin, Ulrika (2015), *I skuggan av hög arbetslöshet – om flykting- och anhöriginvandrares arbetsmarknadsetablering*, underlagsrapport 20 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.

- Wennemo Lanninger, Love (2015), *Ungas färdigheter och etableringsproblemer på arbetsmarknaden*, underlagsrapport 17 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Wigforss, Ernst (1932), *Ha vi råd att arbeta? Något om sparsamhet och ofrentliga arbeten*, Tiden förlag.
- Wilkinsson, Richard & Kate Pickett (2009), *Jämlikhetsanden*, Karneval Förlag.
- Vinnova (2013), *Det innovativa Sverige. Sverige som kunskapsnation i en internationell kontext*, Vinnova.
- Von Greiff, Camilo (2009), *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*, en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), 2009:5, Finansdepartementet.
- Vredin, Anders, Martin Flodén, Anna Larsson & Morten O. Ravn (2012), *Enkla regler svåra tider – behöver stabiliseringspolitiken förändras?*, Konjunkturrådets rapport 2012, SNS Förlag.
- YH-myndigheten (2012), *På väg mot 100 % matchning – en lägesbedömning 2012 från Myndigheten för yrkeshögskolan*, Myndigheten för yrkeshögskolan.
- Åberg, Rune (2013), *Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppkvälficering eller jobbpolarisering?*, Ekonomisk debatt, nr 2, 2013, årgång 41, s. 6–15.
- Åberg, Rune (2015), *Svensk arbetsmarknad mot polarisering efter millennieskiftet*, Working paper, Umeå universitet.

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



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 kongressrapport presenteras beskrivningar, analyser och förslag för de båda utmaningarna.

Rapporten ska föreläggas LOs kongress 2016 för diskussion och beslut.

Juni 2015

ISBN 978-91-566-3075-0

www.lo.se