



# Jämlikhet VÄGSKÄL OCH VÄGVAL

EN UNDERLAGSRAPPORT TILL LO-KONGRESSEN 2004

Landsorganisationen i Sverige

EN UNDERLAGSRAPPORT TILL LO-KONGRESSEN 2004

# Jämlikhet – vägskäl och vägval

Produktion: Bilda Idé&Kommunikation  
Form: Hemma Annonsbyrå  
Original: Jupiter Reklam  
Omslagsbild: Jeanette Skytt, medlem i Livs  
Foto: Stefan Bohlin  
Tryck: EO Print, Stockholm 2003  
ISBN: 91-566-1495-0

# Innehåll:

<b>Till läsaren</b>	<b>6</b>
<b>Del I. Perspektiv</b>	<b>9</b>
<b>Kapitel 1. Den hotade jämlikheten</b>	<b>9</b>
Definitionen av jämlikhet	9
Jämlikheten utmanar	10
Jämlikhetens dimensioner	10
Jämlikhet i arbetarrörelsen	11
Arbetarklass i nya kläder?	13
Ökade inkomstklyftor	15
Jämlikhet och rättvisa	16
Jämlikhet och likhet	16
Det ojämlika arbetslivet	17
Jämlikhet förutsätter jämställdhet	18
Klass, kön och etnicitet	19
Globala klyftor	19
<b>Del II. Ökad tillväxt</b>	<b>23</b>
Inledning	23
<b>Kapitel 2. Hindrar jämlikhet hög tillväxt?</b>	<b>25</b>
Varför tillväxt?	25
Investeringar och arbetskraft	26
Tillväxt i Sverige	29
Tillväxt och ojämlikhet	30
<b>Kapitel 3. Ramar utan gränser</b>	<b>35</b>
Den svenska modellen utmanas	35
Sverige: både tjänste- och industrisamhälle	40
Öst – hot eller möjlighet?	45
Innovationer för tillväxt	46
Regionala satsningar	50
Staten gör reträtt	51

<b>Kapitel 4. Människor och tillväxt</b>	<b>55</b>
Utbildning och lärande	55
Hög ålder och låga födelsetal	57
En brokig befolkning	59
Den delade arbetsmarknaden	60
Arbetsmarknadspolitik	65
Arbetskraftsinvandring eller ej?	69
Ökad livsarbetstid	70
Utveckling eller utslitning?	71
Det utvecklande arbetet som försvann?	73
<b>Kapitel 5. Samspel om lön och arbete</b>	<b>77</b>
Hög reformtakt	77
Långsiktighet – både plus och minus	79
Politik som siktar rätt?	79
Målkonflikter	82
Nygamla krav på skattepolitiken	84
Lönebildning, ekonomiska villkor och inflytande	86
<b>Slutsatser om ökad tillväxt</b>	<b>95</b>
<b>Del III. Rättvis fördelning</b>	<b>99</b>
Inledning	99
<b>Kapitel 6. Välfärd under press</b>	<b>101</b>
Välfärdspolitiken ökar jämlikheten	101
Ökad inkomstspridning i Sverige	106
Tre modeller för välfärd	109
Finansieringen – det första hotet	110
Förtroendet för välfärden – det andra hotet	112
Välfärd harmoniseras inte	121
Välfärd mot mitten och höger?	122
<b>Kapitel 7. Global ojämlikhet</b>	<b>125</b>
Fattig är man jämfört med andra	125
Ojämlikhet ger migration	126
Ojämlikheten går att förklara	132

<b>Kapitel 8. Kvinnor och män – på olika plats</b>	<b>137</b>
Kön som grund till ojämlikhet	137
Otrygghet i arbetslivet	139
Familj och arbete	140
Jämställdhetens dilemma	145
<b>Slutsatser om rättvis fördelning</b>	<b>147</b>
<b>Del IV. Demokrati och inflytande</b>	<b>151</b>
Inledning	151
<b>Kapitel 9. Global facklig kraft</b>	<b>153</b>
Facklig organisering	153
Internationell solidaritet	154
Facket och nya sociala rörelser	159
Inflytande och demokrati i EU	160
<b>Kapitel 10. Facket, politiken och inflytandet</b>	<b>167</b>
Klass, bransch eller...	168
Inflytande över arbetsorganisationen	172
Facklig-politisk samverkan även efter 2010?	173
Växande främlingsfientlighet	178
<b>Slutsatser om demokrati och inflytande</b>	<b>184</b>
<b>Del V. Avslutande ord</b>	<b>189</b>
<b>Kapitel 11. Vägval i jämlikhetens tecken</b>	<b>189</b>
Glapp mellan ideal och strävan	189
Marknadssamhället genomförs – eller politiken kommer åter	189
På jakt efter en ny svensk modell?	190
Nytändning för kollektiva lösningar?	192
Ett nytt kitt i samhället?	193
EU- en facklig arena	193
Vägval i jämlikhetens tecken	194

## Till läsaren

VI LEVER i ett ojämlikt samhälle där människor inte behandlas lika. Därför har vi som arbetat med denna rapport valt att lyfta fram och diskutera frågan om jämlikhet, liksom vissa förutsättningar för att nå den. Om ökad jämlikhet ska vara ett huvudmål och fokus för den politiska strävan i Sverige, avgörs av den politiska och fackliga grenen inom arbetarrörelsen. Det är ett av de vägval som görs av de förtroendevalda.

Mycket i samhället kan räknas som viktiga förutsättningar för jämlikhet, horisonten är nästintill oändlig. Vi har valt att ta upp ett urval av bakgrunder och sakområden, vilka vi som utredare inom LO anser är viktiga utifrån dagens Sverige. En annan grupp personer hade gjort ett annat urval.

De ökade ekonomiska och sociala klyftorna i Sverige är väl dokumenterade i forskning och utredningar under de senaste tio åren. LOs medlemmar ger många vittnesmål om växande klyftor och utanförskap. Sverige är i början av 2000-talet ett mer tydligt klassamhälle än för tjugo år sedan.

Regeringarna under 1990-talet har noga studerat de ökade klyftorna, och försökt motverka dem med insatser. Klyftorna har trots detta fortsatt att öka. 2002 ställde LO krav på en sammanhållen politik för att minska klyftorna i Sverige. Den samlade tydliga strategin för att motverka utvecklingen har lyst med sin frånvaro i riksdagen.

Klassamhället finns kvar och påverkar hur människor behandlas, i arbetslivet och i samhället. Klass, kön, etnicitet, sexuell läggning och funktionshinder är alla grunder för orättvis behandling och diskriminering. Det går säkerligen att finna ännu fler grunder.

”Jämlikhet – vägskäl och vägval” är en underlagsrapport till 2004 års LO-kongress. Syftet med rapporten är att stimulera till en facklig diskussion om framtida vägval, före och efter kongressen. Den innehåller därmed inte några programtexter, rekommendationer eller förslag till beslut. De slutsatser som dras är utredningsgruppens egna, och är inte uttryck för LOs ställningstaganden.

Vår förhoppning är att läsningen av rapporten ska väcka tankar och bidra till en framtidsinriktad diskussion. Vi vill rikta ett stort tack till alla inom LO-kansliet, medlemsförbunden, LO-distrikten och externa läsare, som bidragit med värdefulla underlag, synpunkter och diskussion.

Vi som arbetat fram rapporten är:

Agneta Carleson, LO

Jan Edling, LO

Lars Ernsäter, LO

Åsa Forssell, LO

Jenny Lindblad, LO

Erica Sjölander, Metallindustriarbetareförbundet

Keth Thapper, LO

Yeshiwork Wondmeneh, Kommunalarbetareförbundet

Lena Westerlund har varit projektledare och Mats Erikson projektsekreterare. Monica Egerbladh har varit projektets assistent. Ulla Johansson har också bistått med text- och språkredigering.

*Stockholm i september 2003*





## Kapitel 1. Den hotade jämlikheten

STRÄVAN EFTER JÄMLIKHET har alltid funnits som en politisk vision inom arbetarrörelsen. Utvecklingen i samhället under de senaste tjugo åren ger dock skäl att reflektera över begreppet. Hur ser arbetarrörelsen på jämlikhet idag? Frågan är viktig, eftersom denna syn ger avtryck i politikens inriktning.

Begreppet jämlikhet som sådant är äldre än arbetarrörelsen och har historiskt använts lika mycket av liberaler. Det är starkt förknippat med den borgerliga franska revolutionen, men dess grundtanke – alla människors lika värde – är förmodligen lika gammal som den mänskliga civilisationen.

I det här kapitlet diskuterar vi kortfattat jämlikhet som politiskt begrepp för arbetarrörelsen och beskriver några viktiga samhällsförändringar som påverkar förutsättningarna för den.

### Definitionen av jämlikhet

Jämlikhet är i strikt mening enbart en beskrivning av hur något fördelas. Jämlik fördelning av inkomster är ett exempel.

Ekonomerna och nobelpristagaren Amartya Sen<sup>1</sup> uttrycker sig så här om jämlikhet:

*"Jämlikhet bedöms genom att man betraktar en person ur en viss aspekt, t ex inkomst, förmögenhet, lycka, frihet, möjligheter, rättigheter eller behovstillfredsställelse, och jämför med en annan persons situation i samma avseende."*

Jämlikhet kan sägas vara ett objektiva begrepp. Ett mål om en mer jämlik inkomstfördelning kan exempelvis mätas i siffror och kontrolleras. Att vara helt objektiv är dock svårt i studier av samhällen. Urvalet av vad som studeras och betydelsen olika saker får, handlar ytterst alltid om värderingar.

Arbetarrörelsens syn på jämlikhet handlar både om individ och om klass. För den som tillhör en underordnad klass blir den individuella friheten inte tillräckligt stark för att bryta ojämlikheten. För att lyckas med det krävs också en kollektiv kraft, i form av fackliga och politiska organisationer. Där skiljer arbetarrörelsens syn på jämlikhet sig från liberalismens.

<sup>1</sup> Sen, A (1992): Inequality re-examined. Oxford University Press, 1992.

## Jämlikheten utmanar

Den ekonomiska makten har tydliga strukturer. Kapitalismen är baserad på olika klasser och på underordning av arbetarklassen. Den befäster ojämlikhet och motverkar jämlikhet genom sin dynamik. Jämlikhet och kapitalism är i grunden oförenliga som visioner och system.

I Sverige har arbetarrörelsens strategi mot kapitalismen varit att balansera och begränsa den genom reformistisk socialism. I många andra delar av världen är radikalismen och otåligheten större. Socialdemokratin är ett parti som är antikapitalistiskt och beskriver sig som accepterande marknadsekonomin, men inte "marknadssamhället".

Ekonomisk makt är en helt avgörande grund för inflytande i samhället. Det blir spänningar av strävan efter jämlikhet i ett samhälle där marknads ekonomin styr alltmer. En starkt politik för jämlikhet kommer ofrånkomligen att skärpa motsättningen mellan arbete och kapital. Klasssamhällets avskaffande och användandet av samhällets resurser för allas behov, inte bara ett fåtals, är arbetarrörelsens väg att öka jämlikheten.

## Jämlikhetens dimensioner

Jämlikhet har två tydliga dimensioner. Den handlar om ekonomiska resurser å ena sidan, om politiskt inflytande å andra sidan. Utan ökad jämlikhet i ekonomiska termer är det inte möjligt att nå jämlikhet i politiskt inflytande.

Makt och inflytande över idéer ger möjlighet att formulera problemen på den politiska dagordningen. Om problemformuleringen blir ett privilegium för en samhällsklass permanentas ojämlikhet i samhället. Avståndet mellan "de där uppe" och "de där nere" blir med en sådan ordning stort. Jämlikhet handlar om lika möjlighet att forma sitt liv och påverka samhället.

Makt och inflytande över ekonomiska resurser är en förutsättning för att ha den makt i samhället som jämlikhet kräver. Det handlar inte bara om allas möjlighet till inflytande över fördelningen av resultat från produktionen, utan också över själva produktionen, till exempel genom fackligt inflytande i arbetslivet.

Att utjämna för en lika start i livet är grunden för jämlikhet. Den liberala jämlikhetssynen stannar där. Den ser livet som en kapplöpningsbana där det viktiga är att alla får lika start. Men enligt den socialistiska synen på jämlikhet räcker inte det. I varje generation finns människor som behöver en andra chans eller som aldrig når fram till sitt mål. Inte bara starten utan också utfallet, resultatet av "kapplöpningen", måste enligt den synen utjämnas med fackliga och politiska medel. När det gäller kompensation i utfall, kan

det till exempel handla om vuxenutbildning för dem som inte lyckats i skolan, eller om höga ersättningsnivåer i a-kassan som kompenserar dem som blir arbetslösa.

Fördelning ska enligt arbetarrörelsens syn på jämlikhet ske efter behov, till skillnad från den klassiskt liberala grundsynen där fördelning ska ske efter merit eller förtjänst.

### Jämlikhet i arbetarrörelsen

I Sverige var det framför allt i slutet av 1960- och i början av 1970-talet som socialdemokratin gjorde jämlikhetsbegreppet till ett kännemärke. Den gjorde också begreppet kontroversiellt för borgerligheten. "Ökad jämlikhet" var temat vid den socialdemokratiska partikongressen 1969 då Olof Palme tog över efter Tage Erlander. Det blev också huvudtemat i 1970 års valrörelse.

Bakgrunden var den växande radikaliseringen under 1960-talet som ledde till en intensiv diskussion om jämlikhet, inte minst inom fackföreningsrörelsen. I sitt tal vid 1967 års partikongress menade LOs ordförande Arne Geijer att den solidariska lönepolitiken:

*"...förmått förhindra en vidgning av löneklyftorna inom fackföreningsrörelsen, men den har inte löst problemen beträffande inkomstfördelningen i det svenska samhället."*

LO-ordföranden tog vid detta tillfälle också upp skillnaden i värdering av arbetares insatser och tjänstemäns. Tanken känns fortfarande aktuell och den löd:

*"Har vi den rätta värderingen av olika arbetsinsatser i det svenska samhället? Jag skulle vilja säga att det har vi inte. Kropparbetet har aldrig varit uppskattat på samma sätt som annat slags arbete... så säger man att vi börjar komma bort från klassuppdelningen. Det gör vi inte alls – vi har en arbetarklass i lika hög grad som vi haft tidigare."*

***Vad betyder jämlikhet för er?***

*"Människans lika värde,  
inte bara lika start i livet."*

*LO-distrikten i Gävleborg och  
i Dalarna, 2003*

1967 års kongress beslutade mot bakgrund av denna jämlikhetsdebatt att tillsätta en arbetsgrupp för jämlikhetsfrågor som skulle vara gemensam för LO och socialdemokratiska arbetarepartiet, SAP, under ledning av Alva Myrdal. Arbetsgruppens rapport refereras på följande sätt i LOs verksamhetsberättelse 1970:

*"På arbetsplatsen kan man se samhällets brister i jämlikhetshänseende tecknade med skarpare drag än någon annanstans. Där finns skillnaderna i inflytande. En liten grupp ägare förfogar formellt över all makt och därmed rätten att fatta beslut om ett ojämeförligt större antal anställdas utkomstmöjligheter. Där finns den hierarki som håller på att brytas ner på annat håll i samhället. Individerna ordnas i lydnadsförhållande till varandra.*

*Genom olika arrangemang med förmåner – löner, sociala förmåner, olika rese- och traktamentsklasser, olika tillgång till information, olika grader av individuell frihet och ansvarighet etc skapas avstånd mellan olika kategorier av människor, som därigenom bildar olika kollektiv istället för en stor arbetsgemenskap. På så sätt fördärvas de mellanmännsliga kommunikationerna genom arbetslivets ojämlikhetseffekter."*

Under 1970-talet tunnades jämlikhetskraven ut inom arbetarrörelsen och ersattes gradvis med andra mål, framför allt trygghetsfrågorna. En viktig fråga är varför detta skedde. Var det en utveckling som framtvingades av den internationella "högervåg" som började ta fart i slutet av årtiondet? Eller speglade det en värderingsförskjutning även inom arbetarrörelsen mot en mer mitten- och marknadsorienterad politik?

Jämlikhet är en vision som återfinns nästan överallt i socialdemokratins och fackföreningsrörelsens politiska skrifter. Det nya partiprogrammet för socialdemokratiet som antogs 2001 har jämlikhet som viktig grund och politiskt begrepp. Jämlikhet återfinns trots det allt mer sällan i den politiska retoriken och i målen. Möjligen är det, lite drastiskt uttryckt, på väg att bli ett utrotningshotat begrepp i politiken.

Jämlikhet är ett svårt begrepp att använda i ett politiskt eller fackligt handlingsprogram, eftersom det kan uppfattas som absolut. Det är en vision. Det kan inte användas i en lönepolitik som grundar sig på att löner måste vara både rättvisa och ekonomiskt rationella. Det kan inte heller användas som ett absolut mål för fördelningspolitiken i en marknadsekonomi.



I den reformistiska socialism som arbetarrörelsen i Sverige tillhör, förverkligas idéer genom reformer, till skillnad från revolution. Den generella välfärdspolitiken var och är en avgörande reform för ökad jämlikhet. Samförståndsvägen med kapitalintressena och statsmakten – ”den svenska modellen” – likaså.

Förskjutningar har skett i samhället som påverkat strävan mot jämlikhet. Synen på vilken utjämning av inkomster som är möjlig att nå, och som är rimlig, verkar ha förändrats på så sätt att ökade skillnader tolereras. Åtminstone om utvecklingen i inkomstskillnader under de senaste tjugo åren tas som uttryck för ambitioner och värderingar. Likaså har utjämningen av löneskillnaderna avtagit under senare år, och det är fackets arena.

Arbetarrörelsens värderingar om vad som är jämlikt verkar ha ändrats, eller har dess inflytande minskat över utfallet? Eller båda sakerna samtidigt?

### Arbetarklass i nya kläder?

Samhället har förändrats mycket under de senaste tjugo åren, och vissa drivkrafter som kan minska jämlikheten har stärkts. En grundläggande förändring är fördelningen mellan tjänstemän och arbetare på arbetsmarknaden.

Antalet tjänstemän är sedan 1993 fler än antalet arbetare i Sverige. Diagrammet 1:1 nedan visar att antalet arbetare 2001 var cirka 1,8 miljoner, och antalet tjänstemän nära två miljoner. Förskjutningen mellan grupperna är ny och innebär ett historiskt skifte.

Lönesumman var sedan tidigare större för tjänstemännen, men den har under 1990-talet vuxit ytterligare. Den utgjorde i början av 2000-talet cirka 60 procent av de löner som betalades ut.

### Om inflytande

*”Arbetarrörelsen föddes i en tid då många var fattiga och då utanförskapet var oerhört stort. Det som då blev vår styrka var att vi lyckades formulera en vision om ett annat samhälle där kampen mot orättvisorna stod högst på dagordningen. Arbetarrörelsen ska fortfarande vara den kraft i samhället som tar strid mot orättvisor och som är i ständig opposition mot förtryck. Problemet är att vi på många olika sätt har blivit ”fegare” i att ta ställning. Allting vägs i en vågskål och vi tenderar att bli utslätade i vår kamp mot orättvisorna.”*

*LO-distriktet i Stockholm, 2003*

## Arbetare och tjänstemän i Sverige 1990-2001

Antal anställda i hela ekonomin (hundra-tals personer)

■ Arbetare ■ Tjänstemän

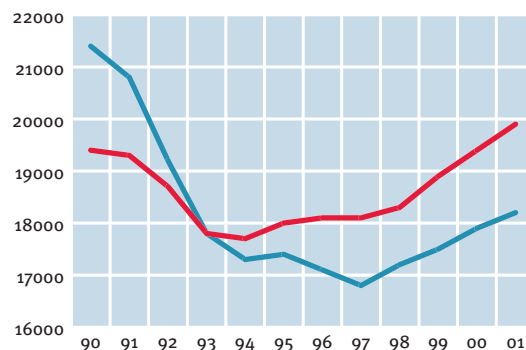


Diagram 1:1

Källa: SCB:s Arbetskraftsundersökningar, olika årgångar

Utvecklingen i arbetslivet innehåller samtidigt motsägelser. Det verkar som om den underordnade ställning i arbetslivet som kännetecknar och förenar arbetare, under senare år breder ut sig i tjänstemannakåren. De som upplever sig som arbetare ökar.

I undersökningen "Röster om facket och jobbet"<sup>2</sup> av LO ställs frågan: "Vilket känner du dig mest som?", med följande svarsalternativ: arbetare, tjänsteman, egen företagare eller annat. I undersökningen för 2002 är det 31 procent av TCO-medlemmarna, och 15 procent av SACO-medlemmarna som uppger att de uppfattade sig som arbetare. Motsvarande siffror för cirka femton år sedan, år 1988, var betydligt lägre, med 27 procent för TCO respektive 8 procent inom SACO.

Kvinnorna är överrepresenterade i gruppen som upplever sig som arbetare, oavsett om de tillhör arbetarkollektivet LO, eller något av tjänstemannakollektiven TCO och SACO.

Under de senaste fem åren, mellan 1998 och 2002, är ökningen särskilt stor bland SACOs kvinnor. Drygt en femtedel, eller 21 procent, av de kvinnorna uppfattade sig som arbetare år 2002, jämfört med 16 procent 1998.

Begreppet arbetare är mindre tydligt i dag, och arbetarkollektivets gemensamma drag i viss mån mindre uppenbara. Om arbetare verkligen är en minoritet på arbetsmarknaden är dock en fråga som ännu inte fått sitt slutliga svar.

2 Siffrorna i de två styckena om upplevelse av kategori kommer från Röster om facket och jobbet nr 4, LO 2003.

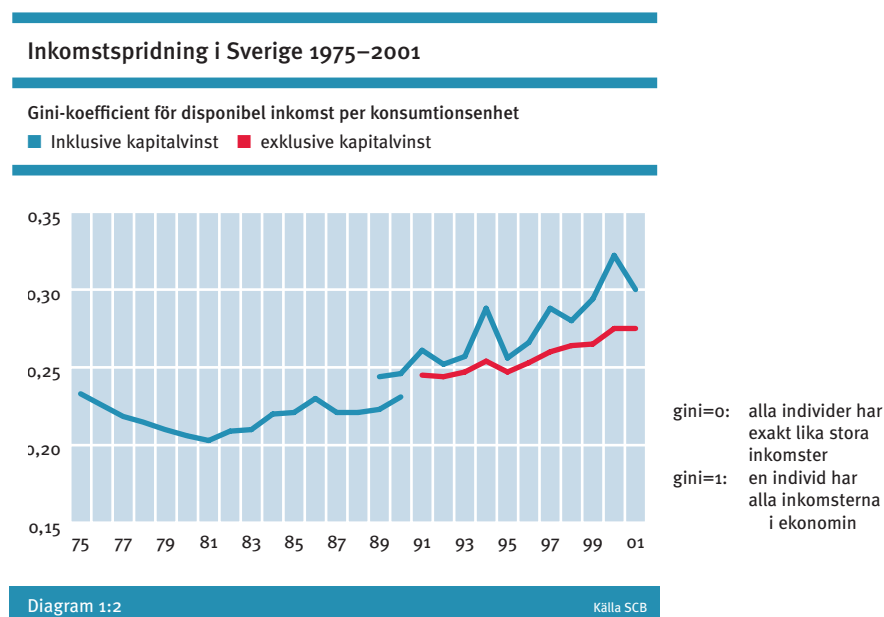
Tjänstemännens ökande antal och andel av lönesumman betyder bland annat att Sverige blivit ett samhälle med en medelklass som dominerar. Det har blivit viktigare för politiken att ta hänsyn till medelklassens levnadsideal och önskningsar. En annan viktig konsekvens är att relationerna mellan de fackliga organisationerna påverkas, med ökande medlemsantal i tjänstemannaorganisationerna och minskande inom LO.

## Ökade inkomstklyftor

Sverige har också blivit ett land med större klyftor. Ett av de tydligaste exemplen är fördelningen av inkomster. Arbetsinkomster eller marknadsinkomster, disponibla inkomster<sup>3</sup> eller snart sagt vilket inkomstmått som helst – alla visar samma sak. I början av 2000-talet var inkomstklyftorna de största sedan 1970-talet.

Det anmärkningsvärda är inte att inkomstklyftorna ökade under krisåren på 1990-talet. Det är snarare att vändningen till god tillväxt och kraftigt minskad arbetslöshet efter krisen inte samtidigt bröt utvecklingen. 1990-talet verkar ha efterlämnat ett mer socialt och ekonomiskt skiktat samhälle, som riskerar att bli bestående.

Diagram 1:2 visar utvecklingen av den så kallade Gini-koefficienten<sup>4</sup>, som är ett mått på inkomstspridningen. Ju jämnare inkomstfördelning, desto lägre siffra.



3 Disponibel inkomst är inkomst av tjänst justerat för skatter och transfereringar.

4 Ginikoefficienten kan anta värden mellan 0 och 1; om en individ har alla resurser i ett samhälle antar den värdet 1 och om resurserna är helt jämlikt fördelade antar den värdet 0.



Perioden med ökad inkomstspridning är relativt lång, med start i början av 1980-talet. Klyftorna ökade snabbt i slutet av 1990-talet. De senaste uppgifterna, för utvecklingen mellan åren 2000 och 2001, visar dock att inkomstspridningen är oförändrad när man räknar ”disponibel inkomst exklusive kapitalvinster”. Det är de inkomster som enbart grundar sig på arbete.

Kapitalvinsterna, som svänger mer än andra inkomster, minskade mellan de senast mätta åren. Resultatet blev en något minskad inkomstspridning mellan 2000 och 2001, när sådana vinster räknas in. Börsfallet spelade en stor roll för det.

Åt vilket håll utvecklingen av inkomtskillnaderna går framöver återstår att se. Är det senaste årets stopp i ökningen av skillnader i inkomster från arbete början till ett trendbrott, eller bara en paus i utvecklingen mot ökad inkomstspridning? Lönepolitiken och arbetsmarknadens utveckling kommer att vara avgörande för riktningen framöver, liksom ambitionerna att utjämna inkomster genom politiska beslut om skatter, bidrag och subventioner.

### Jämlikhet och rättvisa

Jämlikhet och rättvisa är två klassiska och viktiga begrepp inom arbetarrörelsen. De betyder dock olika saker.

Rättvisa är till skillnad från jämlikhet ett subjektivt begrepp; det är varje facklig eller politisk rörelse, eller individs, egna värderingar som avgör vad rättvisa är. Det finns till exempel inget som hindrar en liberal eller en moderat att utifrån sina värderingar argumentera för att ekonomiska klyftor är rättvisa, vilket de också gör. De kan däremot inte att hävda att klyftorna är jämlika.

### Jämlikhet och likhet

En vanlig invändning från borgerligt håll mot socialdemokratiska och fackliga jämlikhetskrav är att ”alla inte kan tjäna lika mycket”. Om facket inte vill att alla ska ha det likadant, hur mycket vill det då utjämna?

När Alva Myrdal presenterade LOs och SAPs jämlikhetsrapport 1969 svarade hon på följande vis om likhetstanken:

*"[I jämlikhetsbegreppet] ligger även ett krav på lika rätt till valfrihet. Detta gör det självklart att jämlikhet aldrig av oss kan sättas lika med 'likhet', som vulgärpropagandan påstår. Uniformering av samhället eller av konsumtionen eller ens av inkomsterna skulle direkt svära mot våra anspråk att alla ska ha del i de möjligheter att träffa fria val om sin arbetsinsats och sin efterfrågan, som de besuttna hittills kunnat lägga beslag på."*

Allas valfrihet och individens frihet sätts alltså i centrum i arbetarrörelsens jämlika samhälle. Ett jämlikt samhälle blir då inte detsamma som ett där alla har samma inkomst. Socialdemokratin har formulerat sin väg mot ökad jämlikhet i samhället som en väg som kan förenas med marknadsekonomi, vilken får råda helt på vissa områden men begränsas på andra.

Ett helt jämlikt samhälle kan dock definieras som ett där alla har samma inkomster, möjligheter och rättigheter. Det skulle vara det klasslösa samhället. Detta kräver ytterst en annan ekonomisk ordning som inte bygger på underordning och överordning.

### **Det ojämlika arbetslivet**

För fackföreningsrörelsen är arbetslivet grundläggande för strävan mot ökad jämlikhet. Här finns ett tydligt ömsesidigt beroende mellan arbetarrörelsens två grenar där jämlikhet kan ställas i centrum. En svag fackföreningsrörelse gör den politiska kraften för utjämning svagare, en svag socialdemokrati gör facket möjligheter att nå ökad jämlikhet i arbetslivet sämre. Arbetare är i underordnad ställning i arbetslivet och behöver den fackliga organisationen, liksom politiken, som hävstänger för att stärka sitt inflytande.

Den kraftigt ökade arbetslösheten var den helt avgörande faktorn bakom minskat inflytande i arbetslivet för arbetare under 1990-talet. Arbetslösheten försvagade främst LO-förbundens medlemmar, både som kollektiv och individer.

Under 1990-talet ökade antalet otrygga tidsbegränsade anställningar och ofrivilliga deltider. 1996 hamnade LO och det socialdemokratiska partiet på kollisionskurs, eftersom regeringen då gjorde upp med centerpartiet om reformer som försvagade löntagarna. De gjorde bland annat upp om att införa en ny form av tidsbegränsad anställning.

I början på 2000-talet enades miljöpartiet och de borgerliga om att låta arbetsgivare i mindre företag ensidigt göra undantag i turordningsreglerna. Det senare har i praktiken lett till ett obefintligt anställningsskydd i små företag.

Andra exempel finns på minskat inflytande för löntagarna i arbetslivet. Inom den offentliga sektorn gjordes experiment med pedagogisk utveckling inom barnomsorgen under 1980-talet. Under 1990-talets besparingar sattes dock personalens utveckling och kreativitet i mycket på undantag i sektorn. Inom den offentliga vården och omsorgen har utvecklingen också inneburit fler beslutsled. För en barnskötare är det inte lätt att veta vem som egentligen fattade beslut om en organisationsförändring. Otydlighet kring arbetsledning och beslut ger minskade möjligheter att påverka. Det kan leda till att personalen söker sig bort från ett arbete till ett annat, för att få bättre inflytande över sin arbetssituation.

Svensk fackföreningsrörelse tvingades under 1990-talet till en försvarsstrid för stark anställningstrygghet och jämlik behandling i arbetslivet. När det gäller de av LO kallade "fyra fackliga skyddsvallarna" – dvs a-kassan, kollektivavtalen, arbetsrätten och arbetsmarknadspolitiken – blev det trots det försämringar, främst av a-kassan och arbetsrätten. I huvudsak lyckades dock de krafter som ville nedmontera inte nå så långt som deras ambitioner sträckte sig. Något totalt systemskifte på arbetsmarknaden kunde aldrig genomföras, i huvudsak på grund av ett starkt fackligt motstånd.

Ojämlighet i arbetslivet handlar i mycket om att uppluckring av anställningsskyddet gör det svårare för löntagarna och deras organisationer att utöva inflytande över arbetsorganisation, arbetstider och arbetsmiljö. Det påverkar maktförhållandena mellan arbetsgivare och löntagare i förhandlingar om kollektivavtal. Följden blir en allmän försvagning av löntagarnas makt och inflytande i arbetslivet med mer ojämlika villkor mellan dem och arbetsgivarna.

### **Jämlikhet förutsätter jämställdhet**

Jämställdhet används som begrepp för att tydliggöra maktförhållandet mellan kvinnor och män. Att män som kollektiv är överordnade kvinnor som kollektiv. Den indelningen i samhället visar på ojämlikhet baserad på kön. Jämställdhet säger dock inget om jämlikheten mellan kvinnor eller män utifrån klasstillhörighet.

Jämställdhet mellan könen måste vara ett faktum för att jämlikhet ska råda. Ett samhälle kan aldrig kallas jämlikt om maktordningen mellan könen består, även om det skulle råda jämlikhet mellan människor utifrån klass.

Klass och kön skiljs oftast ut som två olika grundläggande storheter som placerar in individen i samhällets maktstruktur. I arbetslivet betyder det att kvinnor och män finns på olika delar av arbetsmarknaden, eller i olika arbetsuppgifter på arbetsplatsen och att kvinnors arbete värderas lägre.

Klass och kön är nära sammanlänkade med varandra. Den klasstillhörighet en människa får kan påverkas av vilket kön han eller hon har. LO-kvinnor har de sämsta villkoren utifrån den klasstillhörighet de har. De hamnar dessutom längst ner i hierarkin inom sin klass, som en följd av att de är kvinnor. Kvinnor har i regel större ofrihet i sitt arbete, sämre utvecklingsmöjligheter och lägre löner än män inom samma klass.

I politiken och i fackföreningsrörelsen talar arbetarrörelsen om att nå ett helt jämställt samhälle, där utfallet mellan kvinnor och män inte ska bero på kön utan vara lika vid samma situation. Att ingen ska få sämre villkor, förutsättningar eller sämre utfall på grund av kön.

### **Klass, kön och etnicitet**

Utländsk bakgrund är en grund för diskriminering i samhället och på arbetsmarknaden. Den stärker människors uppdelning och begränsar livsutrymmet. Klass, kön och utländsk bakgrund påverkar tydligt människors levnadsförhållanden. Villkor i arbete och inkomst varierar starkt mellan dem som är födda i Sverige med svenska föräldrar, och dem som är födda utanför Europa. Kvinnor som är arbetarklass och födda utanför Europa har den svagaste ställningen.

Även utländsk bakgrund eller etnisk tillhörighet har en klassdimension. De villkor som de med utländsk bakgrund har i Sverige, är kopplade till den socioekonomiska tillhörighet personen och familjen har haft i ursprungslandet.

Det verkar också ha betydelse vilken kulturell, politisk och ekonomisk ställning landet invandrare kommer ifrån har. Vissa länder förefaller ha lägre status än andra i en "hierarki" grundad på etnicitet. Länder utanför Europa och Nordamerika värderas i allmänhet lägre.

## Globala klyftor

De produktionssystem som den kapitalistiska världsordningen skapar, har genom århundraden gett upphov till global ojämlikhet mellan folk och länder. Ett antal stora företag och länder dominerar. Makten över ekonomiska resurser är extremt ojämnt fördelad i världen. Skillnaderna i termer av politiskt inflytande är fortsatt enorma mellan rika och fattiga länder, mellan löntagare och företag.

De globala ekonomiska och sociala klyftorna påverkar facklig framgång även i de rika länderna. Dumpning av arbetsvillkor och annan exploatering av människor i utvecklingsländer försvagar möjligheten att nå respekt för mänskliga rättigheter i arbetslivet världen över. Att utjämna skillnader i arbets- och levnadsvillkor är en viktig del av den fackliga strävan efter global jämlikhet. Frågan utmanar fackföreningsrörelsen genom sin svårighet.

De ekonomiska klyftorna mellan fattiga och rika länder har minskat under en längre tid enligt vissa mått, eftersom några stora utvecklingsländer höjt sin levnadsstandard, till exempel Kina. Skillnaderna mellan utvecklingsländernas levnadsnivå är dock stora, och ojämlikheten fortsätter att öka i flera dimensioner. I Afrika, delar av Latinamerika och Asien ökar fattigdomen. Under de senaste årtiondena har de ekonomiska och sociala klyftorna också ökat inom många utvecklingsländer.

Global solidaritet definieras traditionellt som klassbaserad i arbetarrörelsen. Arbetarnas gemensamma internationella kamp mot kapitalet är grunden. Det finns dock viktiga intressen över klassgränser. Tjänstemän och arbetare för exempelvis i många utvecklingsländer en gemensam kamp för fackliga rättigheter, även om de i en lönekamp skulle ha olika intressen. En orsak till detta är också att tjänstemän och arbetare i många länder är organiserade i samma fackliga organisation.

Fackföreningsrörelsen arbetar internationellt utifrån ett rättighetsperspektiv – mänskliga rättigheter i arbetslivet - vilket kan förena olika klasser. När det gäller arbetsvillkor finns en branschvis samverkan främst inom EU – solidaritet inom sektor och i vissa fall även klass. Även på den globala nivån finns branschsamarbetet.

Frågan om arbetarklassens internationella solidaritet kan vara komplicerad i politiken. Om klassperspektivet genomsyrade den svenska biståndspolitik, skulle det uppstå konflikter med behovet av att ha en svensk enighet mellan höger och vänster för att stärka Sveriges inflytande som nation.

Det upplysta egenintresset av att bekämpa ojämlikhet på en global nivå har sannolikt blivit starkare under de senaste tjugo åren i den rika världen. Ett frågetecken för utvecklingen är dock att solidariteten mest hörs i politisk retorik. FNs biståndsmål om 0,7 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) är exempelvis långt ifrån uppfyllt. Sverige är ett av de få länder i världen som uppfyller målet, och dessutom har en högre ambition.

Jämlikhet har ekonomiska och politiska dimensioner. I de avsnitt som följer tar vi upp dem som tillväxt, fördelning och demokratifrågor.



# Ökad tillväxt

## Inledning

Tillväxt är en viktig förutsättning för möjligheterna till ökad jämlikhet. Det måste helt enkelt finnas tillräckligt mycket att fördela för att en politik för jämlikhet ska bli framgångsrik. Tillväxt är ett medel för att nå bättre ekonomiska villkor och rättvis fördelning.

Vad är då det bästa politikerna kan göra för att skapa högre tillväxt? Den frågan har många svar därför att forskningen om tillväxt ger många olika resultat. Mycket i ekonomin är svårt att styra med politik, ideologi ger olika ekonomiska bedömningar och erfarenheterna är skilda mellan länder. Likväl måste frågan ständigt ställas.

I tillväxtfrågan syns skillnader i politiska värderingar tydligast i en enda grundläggande avvägning – den mellan ekonomisk effektivitet och rättvis fördelning. Det handlar om en politisk bedömning: Hur mycket påverkar omfördelningen av inkomster, och storleken på offentlig sektor, förutsättningarna för tillväxt?

Arbetarrörelsen har under många årtionden byggt system för en avvägning mellan effektivitet och rättvis fördelning. Det handlar i mycket om ett samspel mellan politiken och organisationerna på arbetsmarknaden. En grundbult har varit Rehn-Meidner-modellen från början av 1950-talet. LO har en tradition av systemtänkande kring tillväxtfrågorna, och det har skapat förutsättningar för mycket hög tillväxt under vissa perioder. 2000-talets första årtionden kommer att på allvar testa den svenska modellen. Det finns behov av att förnya systemtänkandet, utifrån de stora förändringar som skett i samhället under de senaste 10-15 åren.

I det här avsnittet diskuterar vi ett antal utmaningar för ökad tillväxt i Sverige. Kapitlen handlar om några infallsvinklar som vi bedömer som centrala för fackföreningsrörelsen under de kommande sju till åtta åren.

Sveriges tillgångar på naturresurser och energiråvaror, och hur de utnyttjas, behandlar vi inte även om detta självklart har betydelse för tillväxten. Vi skriver inte heller om miljö och tillväxt. De mänskliga resurserna, företag, institutioner och politik får störst utrymme.





## Kapitel 2. Hindrar jämlikhet hög tillväxt?

**HURUVIDA DET FINNS** en motsats mellan hög tillväxt och rättvis fördelning av det välstånd som skapas är en klassisk fråga. Sverige är ett land som i slutet på 1970-talet hade minskat inkomst- och löneskillnaderna till mycket låga nivåer jämfört med alla andra länder med marknadsekonomi. Vissa menar att de sammanpressade lönerna var ett avgörande skäl till att produktiviteten utvecklades svagt i Sverige under 1970- och 80-talen. Andra hävdar att de var av liten, eller kanske ingen betydelse alls.

Sedan början av 1980-talet har inkomstskillnaderna ökat igen (som vi visade i kapitel 1). Det finns de som påstår att ökade löne- och inkomstskillnader driver på tillväxten i Sverige. Har de rätt?

### Varför tillväxt?

Arbete åt alla och ökade reallöner tillhör de allra viktigaste målen för fackföreningsrörelsen. De handlar om ekonomisk tillväxt och om att förbättra de ekonomiska villkoren för löntagarna.

Grundläggande för att alla ska kunna få arbete är:

- att all politik stimulerar dem som inte studerar eller är pensionärer att delta i arbetslivet,
- att lönerna inte ökar mer än produktiviteten och inflationsmålet, det vill säga ungefär 3,5 procent per år,
- att en hög svensk konkurrenskraft upprätthålls jämfört med omvärlden,
- att den ekonomiska politiken skapar en hög efterfrågan på varor och tjänster.

För att ökade reallöner (löneökningar minus inflation) ska bli verklighet krävs att produktiviteten hela tiden ökar. Det måste ständigt produceras mer under en arbetsdag. Ökad produktivitet är grundläggande för ekonomisk tillväxt. Därför är frågan om hur förutsättningarna för produktivitet kan bli bättre en nyckelfråga i tillväxtpolitiken.

### *Om tillväxt och produktivitet*

*"Om det gäller att förbättra för medlemmarna, och om detta kostar pengar, så krävs det att det finns ett mervärde att fördela. Därför är det så viktigt att facket driver tillväxtfrågor och produktivetsförbättringar, så att det blir något mer att fördela."*

*LO-distriktet i Kalmar, 2003*

Hög tillväxt ger mer resurser som kan omfördelas mellan hushållen. Det ger också mer resurser till de välfärdstjänster som finansieras via skatter. Utan växande resurser krävs det höjda skatter för att hålla servicenivån. En högre tillväxttakt är en vinst för kvalitén och omfattningen av den generella välfärdspolitiken.

### Vad är tillväxt?

Bruttonationalprodukten (BNP) är det samlade värdet på allt som produceras i ett land under ett år.

Förändringen av BNP under ett år är det mått på ekonomisk tillväxt som används världen över. Det räknas fram med hjälp av förädlingsvärdet, som är skillnaden mellan värdet på det som produceras och på det som förbrukas i produktionen.

Den ekonomiska tillväxten är summan av alla förädlingsvärden i alla branscher. Till det läggs också utbytet med omvärlden, det vill säga exporten av varor och tjänster minus importen, för att få fram hur mycket BNP har ökat.

Tillväxten ökar i en viss takt varje år, en procentuell ökning från året innan. Levnadsstandarden i ett land brukar uttryckas i BNP-nivå per invånare i någon valuta.

### Investeringar och arbetskraft

Tillväxt påverkas på lång sikt av många olika faktorer. Två övergripande förhållanden har särskilt starka samband med hur snabbt tillväxten kan öka. Det visar studier av ett stort antal länder. De är:

- En högre investeringskvot<sup>5</sup> – en större andel av värdet av produktionen investeras i maskiner och byggnader.
- Ett ökat humankapital – bättre tillgång på välutbildad och erfaren arbetskraft.

Lite förenklat betyder det att allt som ökar investeringskvoten kommer att höja tillväxten, och allt som gör att fler människor utbildar sig, får erfarenhet och deltar i arbetslivet likaså.

<sup>5</sup> Bruttoinvesteringar som andel av BNP.

Internationell öppenhet i ett lands ekonomi, politisk och ekonomisk stabilitet, en fungerande äganderättslagstiftning, god hälsa i befolkningen, jämn fördelning av inkomster före skatt och hur mycket som omfördelas mellan grupper genom politik, är alla faktorer av rang. De betyder olika mycket i olika länder, beroende på hur rikt landet redan är.

Betydelsen av internationell öppenhet, särskilt för flöden av kapital, är ifrågasatt. Effekterna av fördelningspolitik och inkomstklyftor är mycket omdiskuterade.

Teknologisk utveckling är en mycket viktig tillväxtfaktor som kan komma genom inhemsk utveckling, eller från ett utbyte med andra länder genom investeringar och import. Den kan främjas på många olika sätt. Framgångsrik teknologisk utveckling kan vara en av de starka drivkrafterna bakom högre investeringar.

### Två tillväxtvägar

BNP-ökningar kan ske på två huvudsakliga sätt. Det ena är att mer resurser tas i bruk: arbetskraft, land, maskiner och byggnader. Det andra är att produktionen sker på ett mer effektivt sätt med de resurser som redan finns, det vill säga att produktiviteten höjs.

Ökad produktivitet → mer produktion varje timme → BNP-tillväxt  
Fler arbetade timmar → mer produktion p g a fler timmar → BNP-tillväxt

Att det hela tiden skapas mer för varje timme som arbetas, är detsamma som ökad arbetsproduktivitet, vanligtvis mätt som BNP per sysselsatt. Den är avgörande för hur hög tillväxt som kommer att vara möjlig att uppnå i ekonomin, givetvis förutsatt att produktionen sker på ett sätt som gör tillväxten socialt och miljömässigt hållbar. På lång sikt är tillväxten ungefär densamma som produktivitetens ökning i genomsnitt i hela ekonomin. De senaste tio åren har den i Sverige varit mellan 1,5 –2,0 procent per år.

Många olika drivkrafter höjer produktiviteten. Några av dem är:

- En utrikeshandel som genom en ökad konkurrens i stora delar av produktionen tvingar företagen att blir mer effektiva.
- En ökad inhemsk konkurrens mellan företagen.
- Teknologisk kunskap och innovationer som höjer produktiviteten.
- En arbetsorganisation som utvecklar och gör att de anställdas resurser kan tas till vara.
- En bättre folkhälsa som gör arbetskraften mer produktiv.

Varför är det bra med produktivitetshöjningar? Om mer kan göras med färre människor kan det ju leda till rationalisering och arbetslöshet? 1990-talskrisen höjde produktiviteten kraftigt, eftersom arbetsstyrkorna minskade så att färre tillverkade mycket mer.

För ökad efterfrågan på varor och tjänster är en ökning av reallönerna betydelsefull. Löntagarna får högre reallöner om produktiviteten är hög. Det är ett mycket viktigt skäl till att främja den.

Över tiden står inte hög produktivitet i motsats till full sysselsättning. Den enskilda fabriken som läggs ner frigör resurser som kan gå till andra företag som producerar bättre. Konkurrentkraften stärks för landet och företagets överlevnadsförmåga ökar. Det är en smärtsam process för de människor som blir arbetslösa. Därför skapades arbetsmarknadspolitiken och trygghetssystemen som en del av den svenska modellen.

Fackföreningsrörelsen i Sverige har tack vare en omfattande arbetsmarknadspolitik kunnat bedriva en lönepolitik som bejaktar jakten på ökad produktivitet, trots att den kan leda till arbetslöshet på kort sikt och ständigt höga omställningskrav. Den är en grundstomme i den svenska modellen.

I den europeiska debatten om sysselsättning används inte sällan orden "tillväxt som skapar jobb" eller begreppet "sysselsättningsintensiv tillväxt". Det kan tolkas som motsatsen till jakt på ökad produktivitet, eftersom fler anställda kan leda till lägre sådan. Då dras reallöneutvecklingen, likaså omvandlingstakten i ekonomin, ned. Det gynnar vare sig tillväxt eller löntagare på sikt.

I en öppen ekonomi som den svenska, där både import och export är fria och kapitalet rörligt, finns inget egentligt alternativ till att sträva efter ökad produktivitet. Om företag tillåts konkurrera med varandra krävs ständig förbättring för att företagen ska överleva. Företag som inte klarar att omvandla sig och bli mer effektiva kommer att läggas ner.



Att öka antalet arbetade timmar är möjligt när det finns lediga resurser att ta i bruk. Då ökar sysselsättningen. Kapaciteten i ekonomin är inte fullt utnyttjad och kan tas tillvara. Så ökar tillväxten vanligtvis när det blir en vändning från lågkonjunktur till bättre tider. Arbetslösa får arbete, fler skift körs på de fabriker som redan finns. Det är inte en långsiktig höjning av tillväxten, det är enbart en höjning på kort sikt.

Fler arbetade timmar kan dock också höja tillväxten varaktigt. Det blir till exempel fallet om befolkningen i arbetsför ålder ökar och efterfrågan stiger varaktigt, till exempel genom att inkomsterna ökar. Ökad efterfrågan på svenska exportprodukter och arbetskraftsinvandring till exportföretagen skulle leda till den typen av höjd tillväxt i Sverige.

USA är kanske det tydligaste exemplet på ”stadig tillväxt genom invandring” under senare tid. BNP har höjts mycket under den senaste tjugo åren, tidvis med god produktivitet utveckling, men också med hjälp av en omfattande ökning av befolkningen, genom invandring. Trots svag utveckling av produktiviteten under till exempel 1980-talet, växte USAs ekonomi snabbt.

Det finns en koppling mellan de båda vägarna till tillväxt: Lediga resurser, eller högre produktivitet, och möjligheten till full sysselsättning. Den kan kort skisseras så här:

Ökad produktivitet → ökade reallöner → ökad efterfrågan på varor och tjänster → behov av fler arbetade timmar → fler sysselsatta.

### Tillväxt i Sverige

Ekonomiprofessorn Assar Lindbeck har under en längre tid hävdad att Sverige har problem i form av en lägre tillväxt och inkomstutveckling än jämförbara länder, ända sedan 1970-talet. Andra ekonomer och debattörer menar att det gått lika bra i Sverige som i andra liknande länder fram till cirka 1990, och att det först därefter går att se en eftersläpning. Det blir ofta en oklar debatt i valtider, som grundar sig på olika sätt att mäta och jämföra länder.

Olika mått på BNP per invånare visar att Sverige utvecklats något sämre än genomsnittet i OECD-länderna<sup>6</sup> under de senaste trettio åren. Siffrorna visar dock också att skillnaderna inte alls är dramatiska.

Om tillväxten blir svag kommer inkomsterna att bli lägre. Därför kan några tiondelars procent mindre ökning av BNP år efter år, spela en roll för välståndet. Inte minst i perspektivet av att trycket på mer resurser att fördela blir större med fler äldre framöver.

6 De västliga industriländernas samarbetsorganisation, Organisation for Economic Cooperation and Development.

### BNP per invånare i arbetsför ålder i Sverige

Diagrammet nedan visar utvecklingen av BNP per person i åldrarna 20-64 år, vilket i ett land där kraven på utbildning höjts, är den relevanta definitionen av befolkningen i arbetsför ålder. I åldern 15-20 år kräver arbetslivet numera att de flesta utbildar sig vidare.

#### BNP per invånare 1980-2002 (fasta priser)

BNP/befolkning 20-64 år

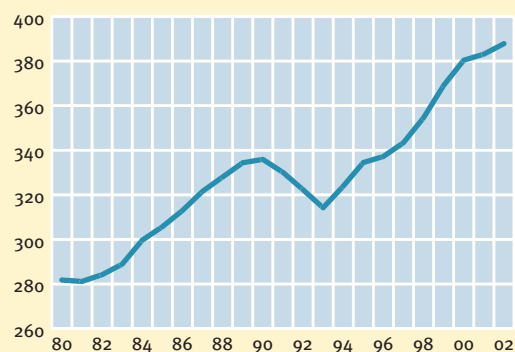


Diagram 2:1

Källa: SCB, egna beräkningar på LO

Åren 1990-94 minskade BNP per arbetsför person mycket kraftigt i Sverige. Krisen saknade motstycke i mannaminne. Arbetslösheten var huvudskälet till fallet i välstånd. Efter 1990-talskrisens svåra år har dock en mycket god utveckling kunnat uppnås.

### Tillväxt och ojämlikhet

Det går att finna länder där inkomstskillnaderna är relativt små och tillväxten hög. Sverige är ett sådant land, Danmark likaså. Det går också att visa att länder som har en mycket ojämn inkomstfördelning kan ha en hög BNP-ökning över en längre tid. USA är ett sådant land. Skillnaden i BNP-utveckling mellan ett land som Storbritannien, med mycket höga inkomstskillnader och Danmark, med mycket låga, är inte dramatisk.

## BNP-utveckling i ett urval länder 1980-2002

Real BNP, index 1980=100

■ Japan ■ Tyskland ■ USA ■ Storbritannien  
 ■ Danmark ■ Sverige

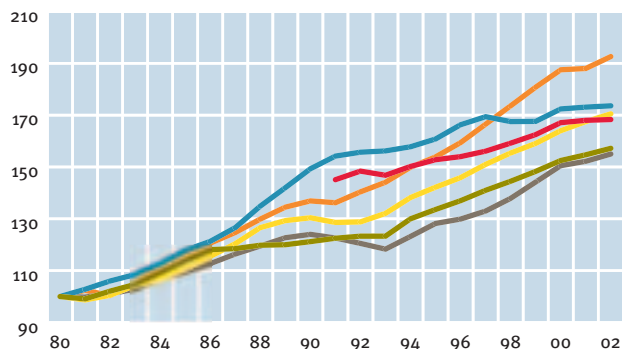


Diagram 2:2

Källa: OECD

Det är omöjligt att utifrån forskning hävda att en stor omfördelning av resurser, hindrar ett land från en god utveckling av den ekonomiska tillväxten på lång sikt. Men det är också svårt att hävda motsatsen, även om ny tillväxtteori börjar ifrågasätta förutsättningar i länder som saknar bra offentliga satsningar. Det finns röster som gör gällande att ett land kan ha för lite av fördelningspolitik och därmed göra samhällsekonomiska förluster.

Mycket tyder på att en bra offentlig sektor ger positiva effekter för tillväxten. Satsningar på utbildning, forskning och infrastruktur, och bra offentliga institutioner, lyfts allt oftare fram som viktiga. Ny tillväxtteori menar att arbetskraftens utbildning är mycket viktig för hög tillväxt, och då har det en negativ effekt om det offentliga lägger ned för lite resurser på den.

Jonas Agell, nationalekonom och skatteforskare uttrycker sig så här om debatten om välfärdsstatens effekter på tillväxten:

*"I den allmänna debatten hävdas ofta att en stor offentlig sektor, ett högt skatetryck eller omfattande offentliga transfereringar leder till låg tillväxt. Trots intensiva forskningsinsatser, alltmer förfinade teoretiska analyser, och en uppsjö av jämförande ekonometriska länderstudier, finns det dock inga robusta belegg för dessa förmodanden."*<sup>7</sup>

7 Agell (1999), ur "Välfärdsstat, tillväxt och samhällsekonomisk effektivitet" i antologin "Tillväxt och ekonomisk politik", L Calmfors och M Persson (red).



Det finns stora skillnader i hur olika välfärdsmodeller påverkar förutsättningarna för tillväxt. Hur skattesystemet och trygghetsförsäkringarna påverkar viljan att arbeta är avgörande. Med dåligt utformade system finns det risk för att möjligheter till tillväxt försummas. Höga marginaleffekter och extrema skatteklivar<sup>8</sup> är två negativa drag som kan uppstå.

Den nordiska välfärdsmodellen skapar ett arbetskraftsdeltagande och en sysselsättningsgrad på nästan samma höga nivå som USA och Storbritannien. I den meningen ger den mycket bra tillväxtförutsättningar. Den utjämnar också konjunkturer genom att automatiskt hålla uppe eller dra in efterfrågan i ekonomin, efter hur utvecklingen går.

Ökad lönespridning har samhällsekonomiska kostnader, vilket exemplen USA och Storbritannien visat, inte minst under 1990-talet. Social utslagning, och för vissa grupper mycket små drivkrafter till utbildning, är två kostnader. Brist på omfördelning av inkomster kan ge sämre tillväxtförutsättningar, genom att minska möjligheter till utveckling för individer.

Med rätt utformning kan välfärdstjänster och trygghetssystem vara positiva faktorer för tillväxt. En utformning som främjar deltagande i arbetslivet kallas "arbetslinjen" i Sverige. Den är också en tillväxtlinje.

8 Skillnaden mellan den avkastning som blir följden privatekonomiskt, respektive samhällsekonomiskt av en insats.





## Kapitel 3. Ramar utan gränser

**FÖRETAGEN HAR BLIVIT** alltmer gränslösa i sitt sätt att producera. Ägandet har blivit mycket mer internationellt. Att företagen är globaliserade är dock en försköning av verkligheten. I princip står hela Afrika fortfarande utanför den internationella ekonomin. Huvuddelen av kapital- och investeringsflöden går också fortfarande mellan de rika länderna.

I det här kapitlet ska vi diskutera vissa frågor kring kapitalmarknaden, ägandet och industrins omvandling, samt teknologisk utveckling och innovation. Det är områden av stor betydelse för tillväxten – och därmed för möjligheterna till ökad jämlikhet.

### Den svenska modellen utmanas

Den så kallade ”svenska modellen” är fortfarande ramen för både ekonomisk tillväxt och fördelning i Sverige. Fast modellen förändrats finns de grundläggande dragen kvar:

- Aktiv arbetsmarknadspolitik,
- Starka kollektivavtal,
- Starka svenska maktsfärer av ägare.

Modellen kan beskrivas som ett rollspel mellan staten, facket och arbetsgivarna, företagen och storägarna i näringslivet. Om arbetsgivare och fack levererar löneökningar i takt med vad ekonomin och konkurrenskraften tål, kommer staten att bidra med aktiv arbetsmarknadspolitik, och en ekonomisk politik i övrigt som leder till full sysselsättning. Omvandlingstakten i ekonomin ökar och produktiviteten främjas.

Modellen har levererat full sysselsättning under nästan hela perioden från andra världskriget fram till 1992. Regeringsmakten har vid många tillfällen skyddat företagens vinster genom devalveringar. Den ekonomiska politiken har dock blivit ryckig och prisutvecklingen hög och varierande. Modellen har, trots sina brister, bidragit till att det svenska folket under de senaste femtio åren lyfts ur fattigdom och blivit ett av världens rikaste.

Efter 1990-talets massarbetslöshet, nedskärningar och ökade klyftor är dock den svenska modellen tillbakaträngd. Rollerna har förändrats och förutsättningarna för den är förändrade. Vissa vill till och med dödförklara modellen helt.

Utmaningarna mot modellen kommer från flera håll. Storföretagen är inte längre lika lojala med svenska intressen som för bara tjugo år sedan, utan agerar mer utifrån en internationell strategi. Storägarna i svenskt näringsliv är inte längre främst familjer, utan stora pensionsstiftelser i Sverige och utomlands. De svenska storägarnas ägarmodell, med röststarka aktier, är utmanad av EU och starka ägare utomlands.

Lönebildningen har alltmer flyttats ut till företagen och anpassats till deras lönsamhet, vilket ökat utrymmet för olika behandling av löntagare. Det kan samtidigt medföra att det omvandlingstryck som den centraliserade lönebildningen skapade på företagen kan ha minskat.

Full sysselsättning är fortfarande ett övergripande mål för den ekonomiska politiken, men inflationsmålet har fått en starkare ställning och budgetpolitiken blivit mer styrande.

Bakom utmaningarna av den svenska modellen finns en grundläggande förändring som är väl känd: De internationellt fria kapitalflödena. De har gett basen för en snabb omvandling av produktionen och samhället under de senaste tjugo åren. Internet och de nya möjligheterna till kommunikation har också förändrat förutsättningarna för tillväxt. Bland annat sänkt kostnaderna mycket för internationell kommunikation.

### Gränslöst pengaflöde

Med ett fritt flöde av kapital mellan länder så begränsas investeringar ytterst bara av sparandets internationella storlek. Det gör att tillväxten kan bli högre i ett litet land med lågt eget sparande, om förutsättningarna i övrigt är bra. Den tanken andas framtidsoptimism och drev på Sverige att ta bort alla regleringar för att föra in och ut pengar på 1980-talet.

Finansmarknaden har fått en ram utan landgränser. Det råder sällan kapitalbrist för företagen i industriländer och de kan få lägre upplåningskostnader. "Marknaden" verkar dock tvinga fram en likriktning av den ekonomiska politiken med:

- Inflationsmål,
- Stram budgetpolitik,
- Avregleringar av inhemska marknader,
- Privatisering av offentlig egendom.

Likriktningen är också en följd av den dominerande synen bland ekonomer och politiker att denna väg är den rätta.

Många ekonomisk-politiska strategier som fungerade bra under 1970- och 80-talen är svåra att använda i dag, till exempel en fast växelkurs. Vissa lösningar kräver en hel eller delvis återreglering av kapitalflödena, nationella spärrar av olika slag. Nästan inga politiker är beredda att driva en sådan politik. Svårigheterna att få acceptans för det fackliga internationella kravet på en skatt på valutahandel, så kallad Tobinskatt, är en illustration av att den politiska viljan för att göra ingrepp som hindrar fria kapitalrörelser är liten.

Om fria internationella kapitalrörelser är en bra väg för ökad tillväxt är en öppen fråga. Historiens pendel visar att liberalisering följts av återreglering, och den i sin tur av liberalisering. Erfarenheterna från utvecklingsländerna är att det kan finnas goda skäl att reglera flödena. Vissa stora länder, till exempel Indien, har också klarat en hög tillväxt utan att de tagit bort sin valutareglering.

Det går inte att styrka att länder med öppna gränser för kapital får högre tillväxt. Flödena skapar en instabilitet som kan ge skadliga effekter. Öppna gränser för utrikeshandel med varor och tjänster är dock, kombinerade med rätt reformer för att nå öppenhet, positiva för ett lands tillväxt.

En bättre kontroll av kapitalflöden och obalanser, som ger länder större utrymme för fria val i den ekonomiska politiken, är en viktig internationell uppgift. Den rör sig dock inte snabbt framåt, varken i den internationella valutafonden, IMF, eller inom EU. Den internationella fackföreningsrörelsen och andra folkliga organisationer driver dock på för reformer på detta område. Frågan är om arbetarrörelser regeringar världen över är beredda att stödja det arbetet.

### Ägandets olika perspektiv

Ägarbilden i svenskt näringsliv har förändrats kraftigt de senaste årtiondena och särskilt under senare år. Den tidigare bilden av 15 finansfamiljer som dominerar ägandet stämmer inte längre. Utlandsägandet står för en allt högre andel, samtidigt som det så kallade institutionella ägandet av pensionsfonder, försäkringsbolag med mera, skjutit i höjden.<sup>9</sup> Både utlandsägandet och institutioners ägande medför risker. Ägandet riskerar att bli mer distanserat och oengagerat.

9 Som andel av börsvärdet uppgick det utländska ägandet till knappt 38 procent år 2001, varav närmare 20 procent var institutionellt. De svenska institutionerna stod för ca 30 procent av börsvärdet samma år. (Källa: Ägarna och makten 2002).



De internationella kapitalmarknaderna har definitivt påverkat utvecklingen av ägandet och omvandlingstakten i ekonomin. De har varit uppfinningsrika i att utforma nya instrument (derivat, obligationer och annat) som bidragit till att kunna snabbt mobilisera stora mängder kapital och ta över stora företag. Optioner har gett företagsledningarna kortsiktig personlig vinning på att slå ihop sitt företag med ett annat. Vissa av instrumenten bidrog till att företag slog samman allt mer under 1980-talet i USA och 1990-talet i Europa. På 1990-talet spred sig en våg av uppköp och sammanslagningar av företag i Sverige. Astra Zeneca är ett viktigt exempel, Pharmacia Upjohn ett annat.

När den ekonomiska tillväxten är hög är också sammanslagningarna många. De kan dock vara tveksamma ur tillväxtpunkt, eftersom de kan leda till minskad konkurrens och till att ett fåtal företag styr marknaden och priserna. Erfarenheterna visar också att det är aktieägarna i det företag som köps upp som gynnas, men att det i regel är ägarna i det "gamla företaget" som förlorar.

Ägarna av företagen saknar allt oftare kompetens som är kopplad till verksamheten och prioriterar alltmer kortsiktig avkastning. När det gäller utlandsägandet av svenska företag finns också risker att avvägningar bland de utländska ägarna missgynnar verksamheten i Sverige.

Företagsledningarna har inte ett samhällsekonomiskt perspektiv, utan ett företagsekonomiskt. Vinstintresset sätts först och det är rationellt för dem. Idag handlar vinst alltmer om att höja värdet på aktierna för ägarna. Men allt fler aktieägare är också vanliga löntagare, inte minst sedan den nya pensionsreformen i Sverige. Alla löntagare har ett legitimt intresse att ställa krav på företagen. Att företagen skapar maximal kortsiktig vinst eller höjning av värdet på aktier kan vara legitimt, även ur ett löntagarperspektiv, men bara så länge det bidrar till hela samhället. Det är viktigt vilket mått som används på att bygga värden i företag. Aktievärdet kan vara ett hinder för satsningar på lång sikt. Det finns många exempel på hur företag satt kortsiktig vinst före andra hänsyn, som de anställdas framtid.

Näringslivet i hela världen har förtroendeproblem och det kan ha spätt på den djupa ekonomiska nedgången under 2000-talets start. I Sverige kommer en förtroendekommission tillsatt av regeringen att under hösten 2003 lägga fram förslag på hur företagen ska kunna återvinna förtroende från allmänhet och andra. Att förlita sig på att företagen främst ska reglera sig själva har visat sig otillräckligt. Förtroende och god insyn i verksamheten är viktigt för att företagen ska få kapital och växa. Förtroende är allt mer en tillväxtfråga.

Den snabbare informationsförmedlingen och avregleringarna av kapitalmarknaderna har också gett de som placerar pengar större möjligheter att reagera på förändringar. Aktieägarnas ökade möjligheter att reagera snabbt kan vara både en positiv kraft gentemot företagsledningen och en störande faktor som inte ger långsiktigt rätta beslut. Klart är att företagsledningars tidshorisont för produktion och den som kapitalplacerare håller sig med ofta skiljer sig åt. Kapitalplacerarnas kortsiktighet dominerar mycket idag.

Konkurrenskrav på att vara först och i förväg se en affärsmöjlighet tvingar företagsledningarna att ta risker. Kapitalplacerare som saknar insikt i den aktuella branschen skyr dessa risker och avvaktar hellre tills mer information finns tillgänglig. De säljer då sina aktier, röstar med fötterna, för att minska risken. Alltså faller kursen på företagets aktier ofta när större investeringsplaner offentliggörs. När kostnadsbesparingar redovisas, ökar istället den kortsiktiga säkerheten för placerare att göra vinst. Därför stiger företagets aktier i värde när anställda sägs upp eller varslas. Ur löntagarsynpunkt är denna utveckling givetvis oacceptabel, liksom för utvecklingen av välbudet i Sverige.

### **Institutioner och längre sikt**

Hälften av börsvärdet i Sverige innehas av institutionella ägare och deras roll som ägare av företag har därför kommit i fokus. Institutionerna har gjort sig kända för ett passivt ägande. De kritiseras för att vara alltför kortsiktiga och inte ta ett ägaransvar. De röstar med fötterna om de inte är nöjda med värdetillväxt och utdelningar. Det vore bra med en ökad långsiktighet, men de saknar samtidigt ofta kompetens att ta ett aktivt ägaransvar. Institutionerna kan också tolka sitt uppdrag som att de saknar ett sådant mandat och uppdrag från ägarna.

Kapitalförvaltarna har också ett tryck från spararna att ta hänsyn till hur företagen lever upp till etiska principer. Frågan om uppförandekoder av olika slag inom företag ser ut att bli viktigare inför placeringsbeslut. Därmed blir det viktigare för företagets möjligheter till kapitalförsörjning att de också lever upp till krav på god etik, miljömässigt och socialt. Frågan är om att ta hänsyn till etik är förenligt med uppdraget att skapa högsta möjliga avkastning, som förvaltare av exempelvis pensionsmedel. Svaret är inte självklart. Det finns dock fondförvaltare som väl lyckas förena etiska krav med mycket hög avkastning.



Politiken kan bidra till att utveckla fler ägare med längre perspektiv. AP-fonderna är stora ägare i vissa svenska företag och kan där agera mer långsiktigt. De har själva börjat utveckla policies för ägarstyrning under de senaste åren och det är viktigt att bevaka.

En stabilt hög tillväxt i Sverige genom livskraftiga företag är absolut i pensionsspararnas intresse. Mandatet till mer aktiva AP-fonder som ägare kan tolkas in. Det nya pensionssystemet kopplar pensionerna till inkomstutvecklingen i ekonomin och den blir inte god utan långsiktigt livskraftiga företag.

Modeller för ägarstyrning kommer att bli en stor fråga framöver. Det är svårt att via institutioners ägande få till långsiktiga och engagerade ägare, vilket krävs för en god utveckling av en näringsstruktur. Bristen på långsiktiga ägare är ett möjligt tillväxtproblem i hela industrivärlden.

De traditionella ägare som dominerat ägarbilden i svenskt näringsliv under det senaste seklet är fortfarande mycket betydelsefulla. Dock är dessa så kallade "sfärer" färre i dag och de möter delvis nya förutsättningar. Inom EU diskuteras ett förbud mot röststarka aktier, vilka gynnat storfamiljernas ägande i Sverige. Sannolikt kommer sfärerna fortsätta att ha stor betydelse framöver. I kraft av sina branschkunskaper är de intressanta samarbetspartners för andra kapitalägare med "mer pengar än kunskaper".

På sikt påverkas troligen det gammaldags maktpolitiska inslaget i sfärernas beteende. Den ökade offentligheten och kapitalrörligheten tvingar dem sannolikt att dels begränsa sin dominans till färre företag, dels att närma sig det sätt att arbeta som kännetecknar vanliga aktiefonder, det vill säga att sälja för att begränsa risktagandet. En sådan utveckling vore kluven för Sverige ur ett tillväxtperspektiv. Frågan är vem som då kommer att ersätta sfärerna som långsiktiga ägare.

### **Sverige: både tjänste- och industrisamhälle**

Varken industri- eller tjänstesektorn är fristående delar av ekonomin som kan stå på egna ben. De är två ömsesidigt beroende kuggar i samhällsekonomin. För tillväxten i Sverige är de mycket viktiga båda två.

Industrins produktionsvärde är nu större än någonsin och under senare år har produktionsvärdet ökat kraftigt. Industrin bidrog under 2002 med cirka 500 miljarder kronor till BNP. Det är cirka 25 procent av den samlade produktionen i Sverige. Cirka 65-70 procent av BNP kommer från privata och offentliga tjänster, och resten från övriga näringar, bland annat jord-och skogsbruk.

Utan en stark tjänstesektor skulle inte industrin utvecklas. Utan den industriella basen skulle stora delar av tjänstesektorn inte existera. Industrin i olika delar av världen köper så gott som uteslutande sina tjänster inom det egna landet, och är beroende av bra och omfattande offentliga tjänster.

Den svenska industrin har de senaste årtiondena gått igenom stora förändringar. Tjänsteinnehållet i produktionen och produkterna har ökat. De rena tillverkningsmomenten har blivit färre. Forskning, utveckling, design, marknadsföring och försäljning har blivit allt viktigare.

Industrins basproduktion är dock fortfarande mycket betydelsefull för Sveriges ekonomi och framtid. 1990-talskrisen, ökad konkurrens och fria kapitalrörelser med nya mer kortsiktiga ägare, utländska och svenska, har inneburit stora förändringar i industrins villkor.

Med fria kapitalrörelser bestäms kraven på avkastning på investeringar i produktionen internationellt. Hur hög räntan är efter inflation – realräntan – spelar en stor roll för om investeringarna ökar i produktion eller i värdepapper. Internationella avkastningskrav betyder att konkurrensutsatt produktion ständigt utsätts för jämförelser med producenter utanför Sverige. Möjligheterna att flytta produktion är stora och referenspunkten för vad som är god lönsamhet i en anläggning är främst internationell. Kraven på ständiga effektiviseringar och ny förbättrad teknologi är stora, främst inom exportindustrin, som en följd av denna utveckling.

### **Färre gör mer i industrin**

Framförallt innebar krisperioden 1991-1993 en kraftig minskning av sysselsättningen. Sammantaget slogs nära var tredje industriarbetsplats ut.

Industrin sysselsätter nu väsentligt färre anställda än före krisen. 1987 arbetade knappt 950 000 personer i sektorn. Fjorton år senare hade de minskat till cirka 700 000. Det ska i sammanhanget påpekas att en del jobb genom omstrukturering av produktionen har övergått till tjänstesektorn.

Ett av företagens ledord på 1990-talet var att fokusera på "kärnverksamheten". Finansmarknaden drev på eftersom det höjde aktievärdena. Fokuseringen betydde bland annat att stor del av tjänsteproduktionen inom industrin lades ut på underleverantörer.

Produktionen har inte minskat i samma omfattning som antalet sysselsatta i någon industribransch. I de flesta branscher har den istället ökat. Produktiviteten har därmed ökat mycket kraftigt inom svensk industri under 1990-talet. Sverige placerar sig långt före alla andra västliga industriländer när det gäller ökad produktivitet under den senaste tioårsperioden.

### Produktivitet i olika länder 1992–2001

Produktivitetsutvecklingen i tillverkningsindustrin i procent

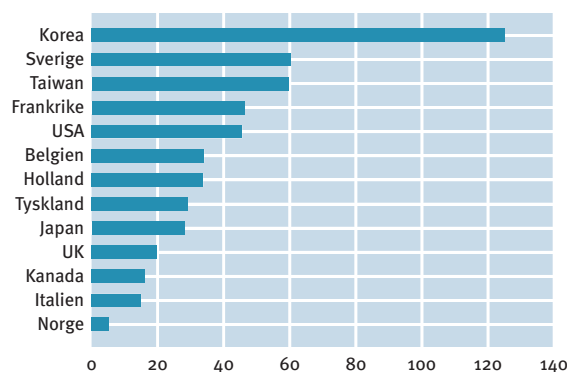


Diagram 3:1

Källa: US Department of Labor

Den europeiska utvecklingen har stor betydelse för strukturomvandlingen inom industrin. De låga lönekostnaderna i Central- och Östeuropa ökar takten i omvandlingen och ökar trycket på att flytta produktion till de östra delarna av kontinenten. Det är en utveckling som av allt att döma kommer att fortsätta under överskådlig tid.

I och med telekom- och IT-sektorns kris från år 2000, har stora förändringar skett i branscherna. Anpassningen till de nya förutsättningarna pågår fortfarande. Samtidigt utvecklas telekom- och IT-branschen, men i en betydligt lugnare takt än tidigare. Även om det inte är möjligt att se en lika snabb utveckling som under 1990-talet framöver, så kommer ändå telekomprodukter att vara en viktig del av svensk industri under de närmaste åren.

#### Om tillväxt

*"Bredda den industriella basen."*

*LO-distriktet i Västsverige, våren 2003*

### Tjänstesektorn växer

Industrin har rationaliserats hårt under 1990-talet och det skedde också inom servicesektorn. Inom offentlig sektor förlorade tiotusentals personer sina arbeten och service drogs in helt eller rationaliserades.

Är minskad eller mer tid som ägnas åt en patient rätt mått på produktivitet? Eller är friskskrivningarna bättre? Bidraget till produktiviteten i ekonomin från offentlig tjänstesektor sätts på grund av mätsvårigheter oftast till noll, vilket ger utslag i ett land som Sverige med en förhållandevis stor offentlig sektor. I privat tjänstesektor mäts dock produktiviteten. Problemet kvarstår oavsett dessa mätsvårigheter: Det är svårare att rationalisera produktion av tjänster.

En del av förklaringen till att tjänstesektorn visar lägre utveckling av produktiviteten än industrin är dock omstruktureringen av företagen. Studier över USA<sup>10</sup> visar att produktiviteten under 1980-talet minskade i tjänstesektorn och ökade med mer än 2 procent per år i industrin. Samtidigt knoppades mycket av det som tidigare kallats varuproduktion av och blev nya tjänsteföretag. Industrin kunde specialiseras och därmed uppvisa ökad produktivitet.

Tjänstesektorn är den sektor där flest personer redan arbetar i Sverige. Då räknas allt som inte är industri eller jord- och skogsbruk, som tjänster. Det är svårt att avgränsa en tjänst från en vara, så indelningen blir ofta något grov. Tjänstesektorns bidrag till BNP är viktigt för Sverige. Stora delar av tjänstesektorn är höglönade yrken som utförs åt företagen.

Den del av tjänstesektorn som kommer att behöva växa mest under de närmaste tio-femton åren är troligen vård och omsorg. Arbetskraftsbrist kan uppstå, och då kommer det troligen att bli svårt att försörja den delen med personal.

### Ny arbetsdelning

Många industriföretag har på senare år tenderat att betrakta produktion i egen regi som allt mindre viktig och har därför avknoppat delar av verksamheten i nya företag. Så kallad outsourcing<sup>11</sup> som strategi har ibland också blivit ett sätt att snabbt lätta på problem i företaget utan att analysera de långsiktiga konsekvenserna. Risken finns att viktig industriell kompetens går förlorad.

10 Fixler & Siegler ur Hultcrantz, L (1999)

11 Outsourcing föreligger när ett företag anlitar en leverantör för att utföra en aktivitet som tidigare utförts i egen regi.

För storföretagen finns i dag inga gränser för var i världen tillverkningen av företagets produkter kan förläggas. I takt med att marknader integreras allt mer ökar nu även möjligheterna för mindre företag att bedriva sin verksamhet över gränserna.

### **Förändrad arbetsdelning i produktionen**

#### ***Inom industriföretagen:***

- Bearbetnings- och ledtider krymper drastiskt när modern produktionsteknik införs – andelen anställda i direkt tillverkning krymper.
- Alltmer sofistikerade produkter, med mer elektronik och större inslag av kunskap ökar andelen tjänstemän i företagen.
- Arbetsorganisationsförändringar reducerar antalet chefsnivåer.

#### ***Mellan industriföretagen:***

- Outsourcing, innebär till exempel att komponenttillverkning i högre grad läggs i underleverantörsföretag specialiserade mot en viss tillverkningsteknik.

#### ***Mellan industri och tjänstesektor:***

- Ökad utläggning av underhållstjänster som inte ingår i själva produktionen, till exempel städning, matservering, bevakning med mera.
- Expansion av traditionellt kvalificerade tjänster inom data, management, teknik, med flera.
- Växande marknad för ”nya” kvalificerade tjänster: Produktutveckling, kommunikation, tekniska konsulter, osv.
- Uppdelning av företag i separata bolag medför att tjänstedominerad produktion kan omdefinieras till tjänsteföretag.

#### ***Mellan olika länder:***

- Sjunkande transportkostnader gynnar handel med komponenter. Den internationella arbetsdelningen förändras.
- Stark tillväxt på nya marknader leder till utbyggd industriproduktion i dessa länder.

En ökad debatt inom företagen har på senare tid vuxit fram om outsourcingens för- och nackdelar. Några industriföretag har medvetet valt att avstå från outsourcing av strategiska skäl, för att behålla en hög grad av kontroll över sin kärnverksamhet. Ett exempel är Scania.

En uppenbar risk är att företag genom outsourcing inte längre kontrollerar den kärnteknik som de bygger sin konkurrenskraft på. Oavsett om man väljer egen produktion, eller att lägga denna hos underleverantörer, är det viktigt att upprätthålla egen kompetens och i så hög grad som möjligt kunna kontrollera flödet genom hela kedjan fram till slutkunden.

I den mån outsourcing innebär att produktion flyttar ur landet kan det leda till en försvagning av den samlade tekniska nivån och kapaciteten. Några företags beslut kan då rycka undan grunden för specialiserade företag, och i nästa skede tvinga även andra företag att gå utomlands för att hitta rätt kompetens.

### **Öst – hot eller möjlighet?**

Direktinvesteringarna ökade kraftigt under 1990-talet. En region som ekonomiskt sett är viktig för Sverige framöver är Central- och Östeuropa, där utländska direktinvesteringar under 1990-talet spelat en nyckelroll för den ekonomiska utvecklingen.

Förändringen i Central- och Östeuropa från plan- till marknadsekonomier har påverkat den svenska industrins långsiktiga investeringsstrategier. Många företag lägger nyinvesteringar eller flyttar sin befintliga produktion från Sverige till regionen.

Investeringarna drivs framförallt av tillgången till billig arbetskraft samt en stor potentiell marknad. Det finns också en stor råvarubas i form av till exempel skogsråvara. Arbetskraften i regionen är relativt välutbildad och de utländska företagen kan anställa yngre arbetstagare som har lätt att anpassa sig till en modern arbetsorganisation.

Arbetskraftskostnaderna i Central- och Östeuropa ligger som mest kring en fjärdedel av de svenska. Om de svenska lönerna exempelvis ökar med tre procent framöver och de östeuropeiska med 13 procent per år, kommer inte löneskillnaderna att utjämnas mellan länderna förrän cirka 2020. Kostnadsnackdelen för Sverige kommer alltså att bestå under ganska lång tid.

I och med att flertalet länder i regionen inom kort blir fullvärdiga medlemmar i EU försvinner ytterligare handelshinder. På längre sikt är Sverige vinnare av en ökad integration med östregionen. Strukturomvandlingens tempo i svensk ekonomi har ökat genom den utveckling som redan skett och den kommer att fortsätta framöver. Det betyder höga omställningskrav inom främst industrin.

### **Innovationer för tillväxt**

Teknologisk förändring är en huvudfaktor bakom ökad tillväxt och uppbyggnad av välstånd. Politiken kan påverka den, men företagen är huvudaktörerna. Samverkan mellan företag kan skapa stor teknisk förnyelse, och att företag som kan komplettera varandra kan mötas är viktigt. Konsumenter är avgörande i att driva på den tekniska förnyelsen genom att välja bort gammal teknik.

Innovationspolitiken handlar om den nödvändiga förnyelsen av produktionen, om behovet av att ständigt ligga före andra länder i teknologisk utveckling, produktionsorganisation och i att vara unik.

Sverige är ett av de länder i världen som satsar mest pengar på forskning och utveckling i förhållande till ekonomin. Hela 4,3 procent av BNP satsades på sådan verksamhet under 2001. Omkring 78 procent av den totala svenska budgeten för forskning och utveckling (FoU), utgörs av företagsforskning.<sup>12</sup> Merparten kan karakteriseras som produktutveckling.

De 10 största företagen inom framförallt medicin-, elektronik- och fordonsindustrin svarar för 80 procent av företagsforskningen. Uppenbarligen betraktar dessa företag Sverige som en viktig och kreativ miljö för forskning och utveckling och rekrytering av duktiga forskare. Sedan 1999 har dock Pharmacia flyttat en stor del av sin forskning utomlands. Ericsson har avvecklat en stor del av sin forskning och fordonsindustrin har specialiserat sin till de delar som Ford och GM önskar ha kvar i Sverige, samtidigt som andra delar centraliserats inom koncernerna.

12 SCB, Statistiska meddelanden, serie U, 2003.

### Universitet och högskolor

Forskning behöver finnas i olika former. Å ena sidan är det viktigt att upprätthålla en fri, oberoende nyfikenhetsforskning, som söker kunskap utan att nödvändigtvis sträva efter att de vetenskapliga rönen till varje pris behöver bli till varor och tjänster. Å andra sidan är det viktigt att det också finns en behovsmotiverad forskning, som så småningom kan leda till att kunskapen omvandlas till tillämpningar som kan skapa tillväxt i Sverige. En sådan "kommersialisering" av kunskap förutsätter att det finns ett bra innovationsklimat som står sig väl i jämförelse med våra konkurrentländer. Här finns vissa brister.

Universitetens och högskolornas forskningsinstitutioner har alltför länge isolerat sig själva från den innovationsprocess som äger rum i näringslivet. Statsmakternas intentioner att främja utbytet av idéer mellan universitet och näringsliv fungerar inte bra i Sverige. Miljöerna behöver i högre grad än hittills stimulera universitetsledningarna och forskarna att kommersialisera forskningsresultat. Det räcker inte att förstärka högskolans uppgift med en ny kommersialiseringsroll. Det är också nödvändigt att skapa drivkrafter hos små och medelstora företag att i större utsträckning höja sin teknikkompetens i samverkan med universiteten.

### Ingen brist på riskkapital

Sverige ligger trea i världen i tillgång på riskkapital, enbart efter USA och Island. Problemet är inte mängden kapital utan att det i första hand satsas på redan mogna idéer och företag. Allt färre riskkapitalföretag tar sig an uppfinnare och entreprenörer som utvecklar idéer till prototyper och kommersiella produkter.

Riskkapitalet är alltför trendkänsligt och flockinriktat. Det mesta av kapitalet satsas inom IT, telekom och bioteknik. Idéer inom traditionella branscher har svårt att få finansiellt stöd. De flesta och största satsningarna sker i Stockholmsregionen, medan övriga storstäder och glesbygden är åsidosatta.



### Risikkapitalbolagens investerade kapital i olika branscher 2002, procent

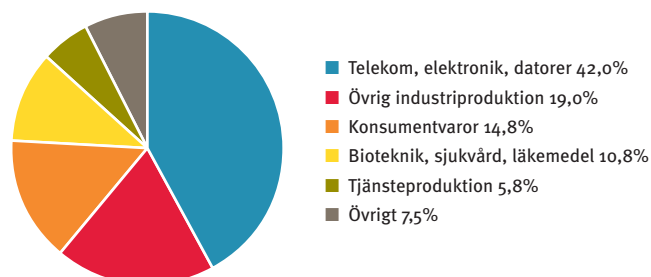


Diagram 3:2

Källa: Nutek och Svenska Risikkapitalföreningen

Det största problemet är bristen på så kallat "kompetent kapital", det vill säga kapital som är kopplat till erfarenhet av produktutveckling och företagande.

Storföretagens specialisering, universitetens isolering, bristen på riskkapital i tidiga skeden, frånvaron av kompetenta utvecklingsmiljöer för nya idéer och företag, sätter Sverige i en bekymmersam position jämfört med vissa konkurrentländer.

Många av de innovationer som vuxit fram i svenska universitet, eller som avknoppningar från svenska företag, hinner aldrig växa och därmed bidra till tillväxten i Sverige. De köps i stället upp av köpstarka företag i USA, Tyskland, Japan och Kina. Det är en utmaning att få till mer produktion i Sverige utifrån de innovationer som görs här.

### Innovativa löntagare

Grunden för innovationspolitiken bygger på att ta till vara all den kunskap, erfarenhet och kreativitet som finns hos de anställda. Allt fler går idag allt längre i skolan. 1967 hade män och kvinnor på arbetsmarknaden i genomsnitt åtta års utbildning. I dag genomgår nästan alla en gymnasieutbildning och den genomsnittliga utbildningstiden är omkring tolv år.

För att kunna hålla sig kvar på arbetsmarknaden idag krävs ett livslångt lärande. Många som har en kortare utbildning kompletterade sin utbildning under 1990-talet, bland annat genom Kunskapslyftet. Det har bidragit till att höja arbetskraftens samlade kunskapsnivå.

## Arbetsmarknadens förändring 1994–2001

Förändring i antal sysselsatta i procent

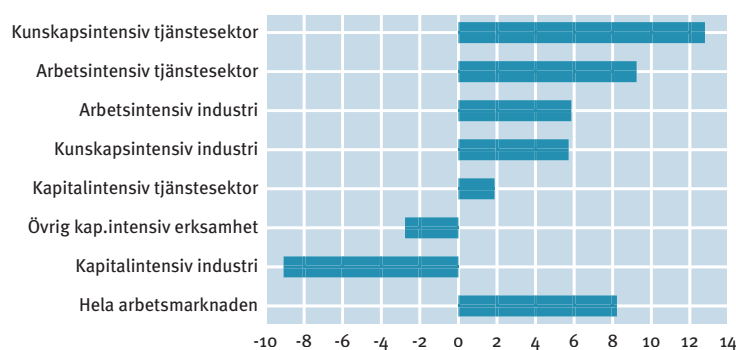


Diagram 3:3

Källa: SCB, ITPS, NUTEK

Högre kunskapsnivå och ökad kontakt med kunder och leverantörer skapar nya förutsättningar för de anställdas medverkan i innovationsprocessen, det vill säga i företagets egen utveckling av nya produkter och produktionsprocesser. Många företag och organisationer tillgodoser sig dock inte i tillräcklig utsträckning den innovationskraft som finns hos de anställda.

Det handlar om att i organisationen ge ett större utrymme för de anställdas egen kreativitet, initiativförmåga och ansvarstagande, både individuellt och i arbetslag. Det är också viktigt att det i lärande organisationer skapas ett utrymme för förädling av de anställdas kunskaper.

Företag och organisationer som förändrat sina strukturer i riktning mot ökat ansvar och initiativkraft långt ner i organisationen har uppnått fördelar jämfört med andra. Produktiviteten och lönsamheten har ökat. Sysselsättningen har blivit mer stabil av två skäl. Dels blir de anställda bättre på att ställa om sig när arbetet skiftar karaktär. Dels minskar omsättningen av personal, vilket tolkas som ett tecken på ökad trivsel i arbetet. Studier visar också att de anställdas sjukfrånvaro sjunker när arbetet upplevs som mer meningsfullt och inflytandet över arbetet ökar.

Det är långt ifrån alla företag och organisationer som systematiskt stärker innovationskraften genom de anställda. Det finns kortsiktiga vinster på att göra motsatsen. Många företag väljer fortfarande att arbeta med så kallade "magra organisationer". De anställda ses som förbrukningsvaror och anställs och sägs upp efter ledningens behov. I Sverige är denna utveckling tydlig. Inom verkstadsindustrin finns många vittnesmål om att "det utvecklande arbetet" mötts av bakslag på 1990-talet.

Det råder ingen tvekan om att ett land som har förmåga att ta tillvara och utveckla de anställdas kunskaper i innovationsprocesser kommer att ha ett stort försprång jämfört med andra konkurrentländer.

Sverige behöver ett rikstäckande program för modernisering av arbetslivet. Om inget görs under de närmaste åren, finns det en risk att de kunskaper och erfarenheter som utvecklats på området går förlorade. I Norge har LO och NHO (norska motsvarigheten till Svenskt Näringsliv) tillsammans med norska Vetenskapsrådet utvecklat ett långsiktigt avtal som syftar till att utveckla tillväxtskapande krafter i företag och organisationer. Det kan vara en förebild.

Utvecklingen behöver vändas, inte minst av tillväxtskäl. Sverige behöver ett nationellt program för skapandet av lärande och innovativa arbetsplatser. Partssamarbetet om detta på riksnivå har dock avstannat, vilket medfört att trycket på såväl regeringen som på branschnivån upphört.

### **Företagen kan mer tillsammans**

Det finns utrymme i Sverige att ta vara på den innovationskraft som ligger i företagssamverkan, design och upparbetning av starka varumärken. Fortfarande finns det många orter där en företagare hellre avstår från en order än att blanda in konkurrenten. Runt om i landet finns mängder av företag som borde lyfta blickarna mot den allt större marknad som finns ute i Europa och resten av världen.

Att samverka är ofta en förutsättning för att överleva. Svenska företag, som specialiserat sig på tillverkning av en detalj till en bil eller en mobiltelefon, riskerar att snabbt bli utbytta mot företag i Polen, som kan leverera till ett pris som bara är en tiondel av det svenska. Receptet i det här fallet är att samverka med andra svenska företag, som också levererar detaljer. Tillsammans är det möjligt att utveckla produktion som inte är lika lätt för konkurrentländer att framställa.

Regeringen stimulerar bildandet av företagskluster, det vill säga samverkan mellan företag på samma ort. Den nya regionala utvecklingspolitiken syftar till att få företag att samverka mer i fråga om lärande, exportsatsningar, utveckling av nya idéer och produktionslösningar. Politikerna vill skapa starkare band mellan små- och medelstora företag, och de universitet och högskolor som finns i företagens närmiljö.

### Regionala satsningar

Regionala satsningar behövs så att hela landet kan vara befolkat och erbjuda goda livsbetingelser.

Den regionala dimensionens betydelse för att nå hög tillväxt är dock komplicerad. Tillgång på arbetskraft är en grundläggande faktor för tillväxt. När efterfrågan på arbetskraft är hög i en region, främjar det tillväxten i hela landet genom att människor flyttar dit för att arbeta. Människor flyttar främst när de är yngre, eftersom både boende och relationer ofta gör det mer komplicerat att starta ett nytt liv på ny ort senare i livet. Då blir det viktigt hur arbetskraften som finns på en plats bäst kan utnyttjas där den är.

Det är inte så att varje landsände i hela Sverige behöver växa för en bra tillväxt i landet. Flyttlasspolitik kan vara helt rätt i vissa lägen. Arbetsmarknadspolitiken har haft i uppdrag att främja rörlighet och ställa krav på rörlighet. Det har tidvis varit en avgörande förutsättning för hög tillväxt och för att undvika överhettning i ekonomin.

På 1990-talet försämrades möjligheterna att flytta. När arbetsmarknaden vände ökade inflyttningen till storstäderna kraftigt. Det återkommande mönstret: sysselsättningsökning, inflyttning till städer, ökade bostadspriser, bostadsbrist och lokalbrist.

Det är lite av ett hasardspel att bedöma regioners framgång eftersom den tekniska utvecklingen snabbt kan vända en regions förutsättningar åt ett negativt eller positivt håll. Trots att spelreglerna syftar till att bli lika för alla landets regioner, blir det ofrånkomligen stora skillnader i förutsättningar för tillväxt mellan olika geografiska områden. Bergslagen, som under flera århundraden var centrum för motorn i svensk tillväxt genom gruvnäringen, har sedan en längre tid stora svårigheter att finna de nya näringar som kan bygga välstånd. Mälardalen, Öresundsområdet och orter med universitet och högskolor hade under 1990-talet bättre förutsättningar att växa.

Inte så sällan är regionala satsningar egentligen del av en större nationell politisk satsning. 1990-talets storsatsning på högskolan är både regionalpolitik och tillväxtpolitik. Satsningen verkar ha lyckats skapa bättre förutsättningar för näringslivet på fler orter i landet. Statens instrument för regional utvecklingspolitik bygger dock i alltför hög grad på en diskussion mellan olika statliga och regionala myndigheter.

Regionalpolitik är numer också EU-politik. Snedvridning av konkurrens inom EU med olika typer av stöd som grund riskerar att försämra förutsättningarna för vissa orter. Det är en negativ utveckling för den inre marknaden i EU. Fallet Gislaved med däckfabriken Continentals nedläggning 2002, berodde sannolikt på en påverkan av produktionens lokalisering genom användning av EU-stöd. Stödet är inte tillräckligt väl kontrollerat.

Det finns en risk att medlemsländerna försöker att skydda sin egen sysselsättning genom minskad öppenhet, om stöd missbrukas eller uppfattas som oetiskt. De fördelar som EU-samarbetet kan ge för tillväxten blir då lägre.

### Staten gör reträtt

Strukturreformer görs för att främja tillväxt. De har många andra sidoeffekter, som kan vara negativa, men de ekonomiska argumenten har fått stor tyngd som skäl till reformer under 1990-talet. I strukturreformer ingår vanligen liberalisering av varumarknader och tjänster, som elmarknaden till exempel.

Det är dock avgörande hur avregleringar av sådana marknader görs för att de ska ge de vinster som tänkts. Genomförandet är mycket viktigt för att slutresultatet för löntagare, stat och konsumenter ska kunna bli positivt. Marknader behöver ordning och regleringar för att fungera väl. Det kan annars bli så att offentliga monopol enbart ersätts av några få privata stora företag vid avregleringar, och konkurrens-effekten blir liten.

Arbetarrörelsens förhållningssätt till avregleringar av marknader, bolagisering inom statliga företag och privatisering, är inte glasklart. Många av de områden som avreglerats och där privata intressen släppts in i olika former, är del av grundläggande samhällservice och infrastruktur. Det behövs en principdiskussion om denna typ av reformer. Varför ska vissa delar av infrastrukturen ägas helt av staten och andra bara delvis? Vad gynnar tillväxten mest?

En god takt av investeringar i fysiskt kapital – byggnader, vägar med mera – är en mycket viktig förutsättning för ökad tillväxt. Utveckling av infrastrukturen kräver investeringar med samhällsekonomiska överväganden utifrån långa tidsperspektiv. En viktig roll för staten ur ett tillväxtperspektiv

är att säkra uppbyggnad, kvalitet och tillgänglighet till infrastrukturen, och staten kan agera långsiktigt.

Sverige är ett av de mest avreglerade länderna i EU. Förväntningarna på att reformerna under 1990-talet ska ge en fördel tillväxtnässigt är stora, och det ställer inte minst stora krav på god övervakning av konkurrensen framöver.

Att fackföreningsrörelsen accepterat många av statens bolagiseringar och privatiseringar är en förutsättning för att de kommit till stånd. För löntagarna är huvudmannaskapet för företaget viktigt, men reallöneutveckling och sysselsättning viktigare. Medlemmar har bytt arbetsgivare och sektor många gånger under 1990-talet som en följd av utvecklingen. En facklig kritik mot fortsatta reformer i den riktningen växer dock snabbt i början av 2000-talet, utifrån negativa effekter som uppstått för personal, och upplevda brister i kvalitet och kontroll över samhällsservicen.

I vissa fall var bolagiseringarna ett sätt att möta en teknisk utveckling, som förändrat det statliga eller kommunala företagens förutsättningar så att det fått överlevnadsproblem. I andra fall var det övertygelse om bolagiseringens suveräna form som styrde reformerna. Politiken har idag behov av att utvärdera 1990-talets bolagiseringar och avregleringar av marknader. Det finns tecken på att den politiska styrningen försvagats.

Susan Strange<sup>13</sup> har visat att staten drar sig tillbaka på område efter område, världen över. Politikerna släpper fram marknadskrafterna allt mer. Hennes perspektiv är grundat på att nationalstaten har förlorat mycket av sin makt. Slutsatsen är att nationalstaten alltmer kommit att domineras av internationella storbolag, stora internationella redovisnings- och konsultfirmor, internationell byråkrati och kriminella grupperingar.

Nobelpristagaren Joseph Stiglitz<sup>14</sup> visar hur privatiseringar av offentlig egendom i utvecklingsländer blivit allt vanligare. Svaga demokratier och unga fattiga nationalstater förmår inte stå emot globala marknadskrafter, utan säljer ut strategiska resurser för befolkningen. Det förvärrar ofta fattigdomen och försämrar tillväxtförutsättningar på sikt.

Sverige kan inte jämföras med utvecklingsländer, men principiella frågor om vilka avregleringar som är rätt och hur de ska genomföras för att fördelar för tillväxten ska bli resultatet, delar Sverige med alla andra länder.

13 Strange, S (1996). *The retreat of the state- the diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press

14 Stiglitz, J (2002): *Globalization and its discontents*.







## Kapitel 4. Människor och tillväxt

**GRUNDEN FÖR ATT TILLVÄXTEN** ska kunna bli hög och samtidigt vara socialt uthållig är att löntagarna får bra arbetsvillkor och möjligheter att utvecklas. Begreppet "det utvecklande arbetet" är en grundpelare inom fackföreningsrörelsen, för en arbetsorganisation och arbete som ger teknisk förnyelse, produktivitet och mänsklig utveckling samtidigt.

Tillväxten påverkas mycket av hur befolkningen förändras, och Sverige får inom ett årtionde en mindre andel i arbetsföra åldrar. Att så många som möjligt kan delta i arbetslivet är avgörande för tillväxten. En höjd sysselsättningsgrad är en beståndsdel i en tillväxtpolitik, och ger vinster för samhälle och individ.

Utbildning och livslångt lärande ger individen både frihet och ökat inflytande, men bidrar också till högre tillväxt. Mer produktiva och friska människor, med god tillgång till kunskap och utveckling skapar välbefinnande. Rörlighet mellan yrken ger också en positiv flexibilitet.

I det här kapitlet tar vi upp några områden som rör arbetskraften och som kan bli avgörande för vilken tillväxt Sverige kan nå under åren fram till 2010 och därefter. Utbildning och lärande, segregering av arbetsmarknaden efter kön eller etnicitet, samt de många sjukskrivna.

### Utbildning och lärande

Forskningen visar att länder som har en väl utbildad arbetskraft också har högre ekonomisk tillväxt. Det är grundat i erfarenheter över hela världen. Det som är mindre tydligt är vad som är orsak och vad som är verkan. Får ett land en mer välutbildad befolkning som en följd av god tillväxt, eller kommer tillväxten efter att människor utbildat sig?

Under 1980-talet växte en ny tillväxtteori fram. En avgörande fråga för den var varför arbetskraftens produktivitet ökar i oavbruten takt. Varför är människan ständigt mer produktiv i sitt arbete? Den kraften ses som avgörande för att tillväxten på lång sikt ska fortsätta att vara hög. Det finns dock svårigheter i att slå fast vilken typ av utbildning och lärande som ger bäst förutsättningar för tillväxt. Därför är det svårt för politiken att få tydlig och praktisk vägledning av forskningen.

Arbetskraften kan bli mer produktiv, inte bara genom att de som arbetar får nya moderna maskiner med högre teknologi. Arbetskraftens kunskap

och färdighet ökar också med tiden. Sverige driver i sysselsättningsstrategin i EU att länderna ska satsa mer på utbildning. Det återkommande ordet idag är humankapital – det vill säga människor och deras kunskap.

Källorna bakom goda förutsättningar för tillväxt är inte bara universitetsutbildning och traditionell skolutbildning. Det är lika viktigt med erfarenhet, kompetensutveckling och lärande på arbetet. ”Förtroghetskunskap” – även kallad tyst kunskap – byggs upp genom erfarenhet, och är en faktor som är svår att värdera, men som spelar en roll för yrkesskickligheten inte minst inom LO-yrken.

Olika synsätt på vilken typ av utbildning som ger mest utbyte för tillväxten, kan leda till olika vägar i politiken:

- **Bredd** – Om produktiviteten i utbildningssektorn och den tid människor ägnar åt utbildning anses påverka tillväxten mest, blir slutsatsen att politiken bör satsa mycket på att höja kvalitet och effektivitet, inte minst i ungdoms- och grundläggande utbildning. Frågor om lärarnas ekonomiska drivkrafter och belöning blir då viktiga frågor.
- **Spets** – Om tillväxt inte anses drivas på av utbildning i allmänhet, utan snarare av forskning som skapar teknologiska innovationer, blir den politiska insatsen i stället att använda stora resurser till att skapa en välutbildad elit. Statliga investeringar i högre utbildningsprogram prioriteras för att öka tillgången på kompetens som forskningen kräver.

Bredd och spets måste dock kombineras. Det finns både vinster i en god förmåga att lära sig i samhället i stort, och i högre utbildning och forskning. Balansen är en viktig politisk avvägning.

De nya tillväxtteoriernas starka betoning av utbildning har påverkat politikerna mycket. Det finns snart inte ett land i västvärlden, som inte har stora utbildningssatsningar som en viktig del i sin tillväxtstrategi.

I Sverige har högskoleutbildningen byggts ut mycket under 1990-talet, inte enbart med fler platser, utan också för att sprida de utbildade bättre i över landet. Vissa forskare är mycket kritiska till de stora resurser som satsas på universitets- och högskoleutbildning, och menar att detta inte har stöd i forskningen.<sup>15</sup> De menar att det inte går att påvisa samband mellan hög tillväxt och många högskoleutbildade, utan att länder kan nå mycket hög tillväxt utan omfattande satsningar inom högskolan.

15 Wolf, A (2002): Does education matter? Penguin Press, London.

En utbildningsstrategi som träffar fel i förhållande till behoven för att höja tillväxten, kan leda till att samhällets resurser inte används på bästa sätt. Det är dock ännu för tidigt att utvärdera de stora högskolesatsningarna i Sverige ur ett tillväxtperspektiv.

Högskolan är självklart inte det givna svaret på alla behov av lärande. Gymnasieutbildning blir allt viktigare, då nästan varje årskull går vidare från grundskolan till gymnasieskolan. Samtidigt är det ytterst få som numera kan betraktas som "färdigutbildade" för arbetslivet efter gymnasiet. Vidareutbildning och specialisering är viktigt för framtidens mer utvecklade, produktiva och kunskapsinriktade arbeten. Utveckling av en ny infrastruktur för vuxenutbildningen, KY (kvalificerad yrkesutbildning) och annan eftergymnasial utbildning pågår och är en viktig del i utvecklingen av det livslånga lärandet. Möjligheter till livslångt lärandet kommer långt ifrån alla till del.

De anställdas kunskaper och erfarenheter tas idag inte till vara fullt ut i produktionen, samtidigt som de formella utbildningskraven höjs av arbetsgivarna. Många gånger är höjda krav motiverade, men de används också som ett enkelt urvalsinstrument när utbudet av arbetskraft är stort.

### **Hög ålder och låga födelsetal**

Med den åldersprofil som Sveriges befolkning har är det en mycket stor utmaning att lyfta tillväxttakten varaktigt. Det är en utmaning som i princip gäller hela EU under de närmaste årtiondena. Det är ett faktum att européerna lever längre, men föder allt färre barn.

## Befolkningsprognos i Sverige fram till 2050

Sveriges befolkning, förändring jämfört med 2000, tusentals personer

■ Totalbefolkning ■ 65 år och äldre ■ 20–64 år ■ 0–19 år

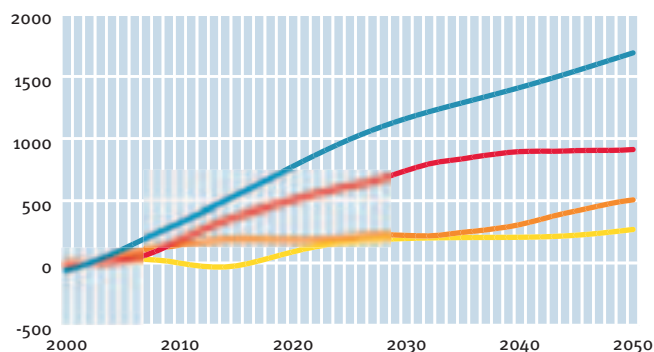


Diagram 4:1

Källa: SCB, maj 2003

Liksom de flesta länder i EU har Sverige haft mycket låga födelsetal under 1990-talet. Diagram 4:1 visar att Sveriges befolkning kommer att öka med cirka 1,5 miljoner personer fram till 2050. Det är främst antalet personer över 64 år som ökar snabbt, medan andra åldrar ökar långsamt – eller till och med minskar.

Mellan 2006-2010 kommer de äldre att bli fler. Det är då som de stora barnkullar som föddes åren direkt efter andra världskriget börjar gå i pension. Ett annat skäl till att gruppen äldre blir större, är att fler lever längre och är friskare.

Omkring 2006 kommer det att märkas att stora grupper går i pension. Behoven att nyanställa blir stora. Frågor om hur kunskaper överförs mellan olika generationer på arbetsplatser, och hur de äldre kan arbeta kvar längre blir allt viktigare för att tillväxten ska utvecklas positivt.

För samhället som helhet kommer åldrandet att betyda ekonomiska påfrestningar. Färre personer måste försörja allt fler. Utvecklingen kommer att märkas på allvar först i mitten av 2010-talet. Kostnader för vård och omsorg kommer då att stiga ordentligt och sysselsättningen i tjänstesektorn öka.

Fram till 2010 påverkas inte tillväxttakten i Sverige speciellt mycket av den åldrande befolkningen. Med ett ökat arbetsutbud kan välstånd och resurser till omsorg behållas på en hög nivå, och utvecklingen förenas med rättvisa spelregler på arbetsmarknaden. Utan förberedelser under kommande

år för ett läge med arbetskraftsbrist, kanske fri arbetskraftsinvandring, i kombination med en avreglering av arbetsmarknaden, blir politikernas val längre fram.

## En brokig befolkning

Invandringen till Sverige under 1990-talet, främst flyktinginvandringen, bidrog till en ökande andel yngre i befolkningen. Det var positivt ur tillväxtsynpunkt. Många kunde dock inte få arbete till följd av krisen då, eller på grund av diskriminering.

### Prognos över arbetsför befolkning till 2050

Befolkning i åldern 20–64 år, förändring jämfört med 2000, tusentals pers

■ Utrikes födda ■ Total förändring ■ Inrikes födda

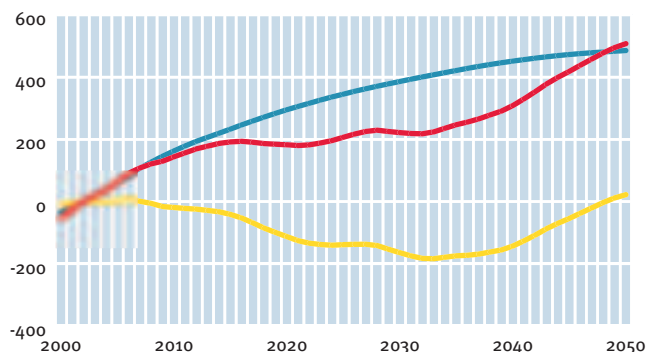


Diagram 4:2

Källa: SCB maj 2003

Fram till 2010 kommer antalet i arbetskraften som är födda i något annat land att fortsätta öka, enligt prognosen från 2003 som visas i diagram 4:2. Samtidigt uppvisar gruppen i arbetsför ålder som är födda i Sverige i princip ingen förändring fram till 2010.

Till 2050 bedömer SCB också att utvecklingen med fler utrikes födda i åldrarna 20-64 år fortsätter att öka. Redan idag är Sverige ett av de mest blandade länderna i Europa.

## Den delade arbetsmarknaden

Den kompetens och resurs som finns i arbetskraften i Sverige tas inte fullt ut till vara. Arbetsmarknaden är alltför uppdelad.

### Kön

Kvinnor har en mycket hög förvärvsfrekvens i Sverige, men deltar framförallt på vissa delar av arbetsmarknaden. Denna dimension av den uppdelade arbetsmarknaden är av betydelse för tillväxten. Om valet av yrke begränsas av tankar om vad kvinnor eller män bör göra, kommer förutsättningarna för tillväxt att bli sämre. Rörligheten blir lägre, och resurserna utnyttjas inte på bästa sätt.

Sammanställningen av kvinnor och män bland arbetare i ett urval branscher<sup>16</sup>, visar tyvärr att det inte har skett någon större förändring i den under de senaste tio åren. Antalet gränsöverskridande personer – ”brytarna” – har inte ökat. Branscherna har valts utifrån att de är typiskt mans- eller kvinnodominerade sedan en lång tid.

Diagram 4:3 visar hur mycket som män brutit in i vissa kvinnodominerade branscher mellan 1990-2002. ”Brytarna” är få. I barnomsorgen har andelen män minskat med cirka tre procentenheter sedan 1990. Ser man på hela omsorgssektorn på kommunal nivå har männens andel också sjunkit.

När det gäller hotell- och restaurangbranschen har kvinnor och män närmast sig en mer jämställd fördelning till antalet under de senaste dryga tio åren. Ett uttryck för en jämn könsfördelning är att båda könen har minst 40 procent var i en bransch eller ett yrke, så utifrån det sättet att se har branschen blivit jämn bland arbetare.

Den tredje sektorn som studeras här är detaljhandeln. Bland arbetare i butiker i dagligvaruhandeln har inte könsfördelningen förändrats nämnvärt sedan 1990. Männens andel är där cirka 20 procent av de anställda.

16 Det handlar om både tjänste- och industrisektorer. Det är alltså inte yrken som mäts, utan alla de som är anställda i respektive sektor. De omfattar anställda som klassas som arbetare, enligt SEI (socio-ekonomisk indelning). Statistiken som visas är på 2 – siffernivå näringsgrensnivå (SNI), vilket innebär att om en enskild grupp har försvunnit helt inom den större gruppen går inte det att utläsa. Det går heller inte att utläsa om män och kvinnor gör olika saker inom samma bransch, vilket dock är sannolikt.

### Män i kvinnodominerade branscher 1990–2002

Andelen män av antalet anställda, arbetare

■ Hotell/restaurang ■ Butik ■ Barnomsorg

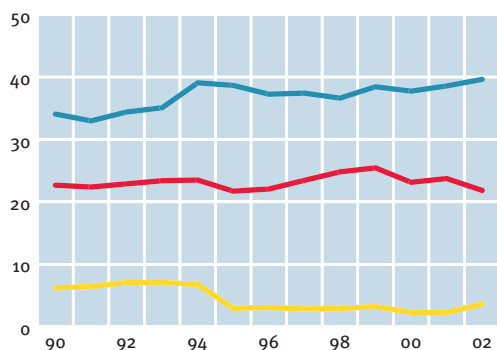


Diagram 4:3

Källa: SCB, bearbetning för LO

Studier av kvinnor som bryter sig in i mansdominerade branscher ger en liknande bild – den redan dominerande gruppen ökar sin andel. Diagram 4:4 visar kvinnors andel i tre mansdominerade branscher; metallindustri, byggnads- respektive transportindustrin.

### Kvinnor i mansdominerade branscher 1990–2002

Andel kvinnor av antalet anställda, arbetare

■ Metallindustri ■ Transport ■ Byggindustri

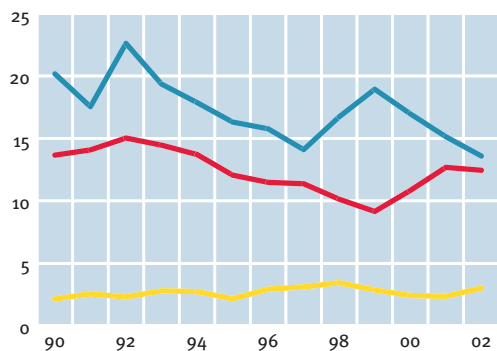


Diagram 4:4

Källa: SCB, bearbetning för LO



Mest anmärkningsvärt är att andelen arbetarkvinnor inom metallindustrin minskar från cirka 23 procent som högst 1992, till cirka 14 procent 2002. Det finns inga studier som säkert visar orsakerna. Fackliga företrädare pekar dock på att kvinnor har kommit in senare än män i branschen och att de därför fick gå enligt principen sist in, först ut under de stora uppsägningarna under åren efter krisen 1992.

Att de industriyrken som kvinnor hade brutit sig in i efterhand kommit att ersättas av mekanisering, eller försvunnit av andra skäl, är också en möjlig orsak. Ytterligare en anledning kan vara att arbeten som varit kvinnodominerade inom industrin, lagts ut på entreprenad och därför tillhör en annan bransch idag. Ett exempel är städning på stora industrier.

Inom byggnadssektorn låg andelen kvinnor i princip still på en mycket låg nivå. Inom transportsektorn var andelen 2002 åter på 1990 års nivå.

Det är inte säkert att förändringarna enbart förklaras av faktorer som har med kön att göra. Men om de beror på att rörligheten mellan olika branscher är trög på grund av kön, så är det en faktor som ger Sverige sämre förutsättningar för hög tillväxt framöver. Den potential som finns i arbetskraften tas helt enkelt sämre till vara. Regeringen uppmärksammar nu den könssegrerade arbetsmarknaden i en utredning som sannolikt kommer att klarlägga viktiga skäl och föreslå vägar att bryta den.

Oavsett skälen i varje enskild bransch uppstår ett mönster för dessa sex branscher: Mest stillastående – eller bakslag – när det gäller att bryta könssegregation på 1990-talet. Under 1980- och 1990-talen gjordes ett antal projekt som gick ut på att stimulera män och kvinnor att bryta den här typen av segregering på arbetsmarknaden. Idag förekommer inte den typen av projekt i samma utsträckning.

Ökad rörlighet mellan mäns och kvinnors branscher skulle kunna ge en positiv kraft till omvandling på arbetsmarknaden. För att försörjningen av arbetskraft ska fungera i alla branscher är det viktigt att rörligheten ökar. Inte minst med tanke på de stora problem som kan uppstå under åren framöver med försörjningen av arbetskraft till vård och omsorg, är det viktigt att "brytarna" kommer tillbaka. En ökad rörlighet kommer också troligen att ge kvinnor som grupp bättre löner i förhållande till männen som grupp.

### Etnicitet

Ur tillväxtskympunkt finns ett mycket allvarligt problem till med uppdelning på arbetsmarknaden. Fakta visar att de som har utländsk bakgrund inte tas till vara i arbetslivet, oavsett vilket kön de har. Stora delar av problemet är ren diskriminering, men oavsett skäl är de låga siffrorna över deltagandet i arbetslivet bland de med utländsk bakgrund ett problem för välförhållandet.

#### Relativ arbetslöshet enligt medborgarskap 1980–2002

Relativ arbetslöshet

■ Utomnordiska medborgare ■ Nordiska medborgare  
■ Svenska medborgare

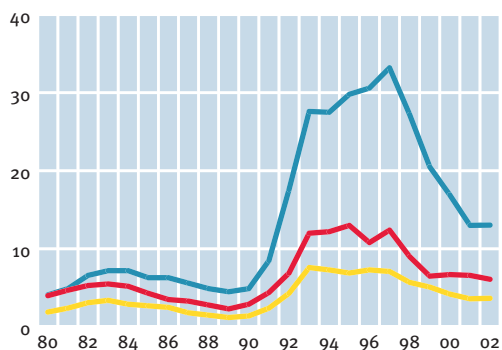


Diagram 4:5

Källa: SCB

Diagram 4:5 ovan visar arbetslösheten i procent för svenska, nordiska och utomnordiska medborgare. Det visar att de med utländskt medborgarskap klarar sig sämre än de med svenskt. Allra mest utsatta är de som har utomnordiskt medborgarskap.

Studier visar att svenskt medborgarskap har betydelse för individens chanser att få arbete. Ändå finns en stor skillnad mellan de svenska medborgare som har utomnordisk bakgrund och andra. Bland utomnordiska invandrare har de som är svenska medborgare fortsatt en hög arbetslöshet, cirka 10 procent.

De utomnordiska invandrarna, det vill säga majoriteten av samtliga med invandrarbakgrund, är särskilt utsatta. Utomnordiska medborgare har haft den lägsta sysselsättningsgraden och högsta arbetslösheten av alla sedan 1980, men särskilt tydliga blev skillnaderna på 1990-talet.

Diagrammet visar också att nedgångar i ekonomin hårdare drabbar de som inte är svenska medborgare. Arbetslösheten ökade mer för både nordiska och utomnordiska medborgare än de svenska. Bland de utomnordiska var ökningen avsevärt mycket högre än bland de andra grupperna. Under de första åren på nittioalet sköt arbetslösheten bland dem upp till 25 procent och ökade fram till 1997 till en nivå om 33 procent. Konjunkturvändningen ledde sedan till en kraftig minskning av arbetslösheten i gruppen, ner till 13 procent 2002. Den är dock fortfarande nästan fyra gånger så hög som arbetslösheten bland svenska medborgare.

Det går att förklara den högre arbetslösheten utifrån att många varit flyktingar och har en mer utsatt position och sämre förutsättningar än andra grupper, men ren diskriminering är också en viktig förklaringsfaktor.

Men det finns också positiva tecken. AMS-statistik visar att både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden bland utomnordiska invandrare ökat under de senaste åren.

### Sysselsättningsgrad för olika grupper 2000–2001

Sysselsättningsgrad 16–64 år, i procent

■ 2000 ■ 2001

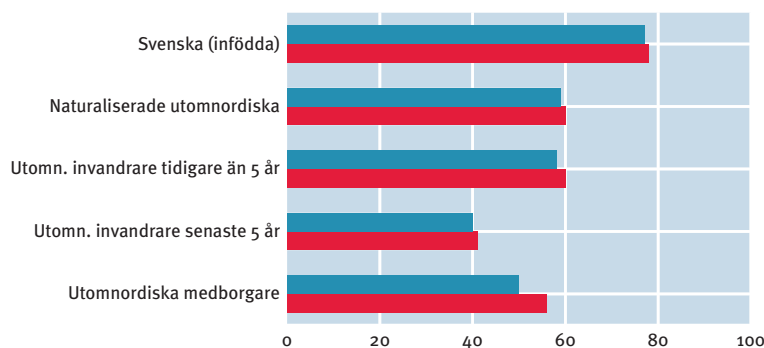


Diagram 4:6

Källa: SCB, en bearbetning av AMS

Många analyser vittnar om att det inte bara är lägre sysselsättning och högre arbetslöshet som är tecken på den etniska segregering som finns på arbetsmarknaden. I studier där det tagits hänsyn till formell utbildning och arbetslivserfarenhet visas att invandrade män, särskilt de som anses komma från "kulturer" långt ifrån den svenska, har betydligt svårare att få fotfäste på

arbetsmarknaden. De har dessutom svårt att uppnå samma lön som de som är födda i Sverige med samma arbete.

Om det går att komma tillrätta med diskriminering och andra hinder på arbetsmarknaden, skulle de som invandrat kunna innebära en mycket viktig tillväxtkraft för Sverige. De samhällsekonomiska vinsterna är stora av att ta tillvara på den resurs som invandrarna är.

Vid en ekonomisk vändning efter den svacka som Sverige och världen befinner sig i 2003, kommer all den arbetskraft som kan mobiliseras att behövas. Den kan göra skillnaden på en mycket god, och en medelgod, ökning av tillväxten i Sverige under många år.

### Arbetsmarknadspolitik

Den stora frågan i svensk ekonomi efter 2010 blir med säkerhet om det finns tillräckligt med arbetskraft för att utföra de sysslor som efterfrågas. Hur kommer arbetsmarknadspolitiken att behöva förändras? Hur ska den bättre bidra till att alla som kan arbeta också gör det?

Sverige är "världsmästare" på aktiv arbetsmarknadspolitik. Inget land i världen har så länge och i sådan omfattning använt sig av insatser för att arbetslösa ska bli aktiva och få utbildning.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken innehåller framförallt arbetsförmedling, vägledning till arbetslösa, utbildning och olika typer av riktade sysselsättningsstöd från statliga pengar. Validering – att inventera och värdera individens resurser och kunskaper – är en ny metod. Arbetsmarknadspolitiken ger arbetslösa bättre chanser att få ett nytt jobb, och en lägre risk att behöva gå ner i lön för att få det. Den är en hörnsten i den svenska modellen och ett av arbetarrörelsens flaggskepp.

Borgerliga partier vill minska eller helt ta bort arbetsmarknadspolitiken. Den är också kontroversiell bland ekonomer, främst för att den riskerar att tränga undan arbetstillfällena som skulle skapats ändå. Arbetslinjen, det vill säga kravet att vara aktiv om man blivit arbetslös, måste alltid hävdas för att en omfattande arbetsmarknadspolitik ska kunna få folkligt stöd.

Sverige är också bra på den andra delen av arbetsmarknadspolitiken, den "passiva". Det vill säga kontantstöd och liknande ekonomisk trygghet. Den har dock försämrats under 1990-talet. Ett exempel är arbetslöshetsförsäkringen. Det sker en urholkning av a-kassan varje år genom att taken för vilken ersättning man kan få inte höjs med inkomstutvecklingen i Sverige. De höjs enbart sporadiskt.

I dag får cirka 70 procent av de som är med i a-kassan ut 80 procent av sin inkomst vid arbetslöshet under de hundra första dagarna. Det är en för låg andel försäkrade i en generell försäkring, för att den ska ha stor tilltro bland breda grupper. Hur stor andel som bör få ut högsta ersättning för att skapa större tilltro till a-kassan är en värderingsfråga.

Vid en höjning till en högsta dagpenning om 880 kronor skulle alla med en inkomst på 24 100 kronor i månaden få ut 80 procent, och enbart 7-8 procent skulle då vara underförsäkrade i systemet. Det var LOs krav på höjning vid kongressen 2000.

Den urholkning som skett är farlig och har redan börjat leda till ett ifrågasättande av a-kassan som system. Vissa höjningar av den nivå som var och en kan få ut har gjorts 2002, men utan värdesäkring av ersättningen minskar löntagarnas förtroende gradvis.

### **Krav för att få ersättning från a-kassan**

Rätt till inkomstrelaterad ersättning har den som har:

- Medlemsvillkor i a-kassan om tolv månader
- Arbetat minst 17 timmar per vecka under en ramtid av fem veckor
- Haft förvärvsarbete i minst 6 månader och utfört arbete under minst 70 timmar per kalendermånad

eller

- Haft förvärvsarbete i minst 450 timmar under en sammanhängande tid av sex kalendermånader och utfört arbete under minst 45 timmar under var och en av dessa månader.

Inträdeskraven i a-kassan är höga och rimmar alltmer illa med de förhållanden som råder för många av de som redan har en svag ställning på arbetsmarknaden. Det handlar främst om människor som går från olika tidsbegränsade anställningar till arbetslöshet, och därifrån åter in i liknande svaga kopplingar till arbetsmarknaden.

Onda cirkeln – låg lön, ingen lön, låg lön – är baksidan för alltför många av den så kallade flexibla arbetsmarknad som uppstått på 1990-talet. De arbetslösa blir dubbelt utsatta, genom att de både har svårt att få väl avlönade

arbeten på heltid, och svårt att uppfylla inträdeskraven i a-kassan. Det är framför allt invandrare och kvinnor som råkar illa ut.

Vem som får tillgång till olika åtgärder inom exempelvis aktivitetsgarantin är en viktig fråga. De som är deltidsarbetslösa har problem med detta och det begränsar deras möjligheter att på sikt stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

### Ny arbetsmarknadspolitik i Rosengård

AUC, Arbets- och utvecklingscentrum (AUC) har byggts upp i olika utsatta delar av Malmö som ett försök att bättre nå mål för arbetsmarknadspolitik och integration.

Det är regeringen, som inom ramen för den så kallade storstads-satsningen, givit myndigheter möjlighet att arbeta i samverkan för att nå politikens mål. Det känns igen från många områden, även utanför arbetsmarknadsfrågorna, som ett byråkratiskt problem.

Rosengård är en egen värld på många sätt. Andelen som förvärvs-arbetar talar sitt tydliga språk. 1999 var det enbart 22 procent av de i åldern 20–64 som arbetade, jämfört med 63 procent i Malmö totalt. Siffran var lägre för kvinnor än för män.

AUC i Rosengård i Malmö är ett treårigt försök som skapades år 2000. Verksamheten drivs som ett projekt med målgruppen långtidsarbetslösa. De kan vara inskrivna eller inte inskrivna på arbetsförmedlingen. Den andra målgruppen är arbetslösa som är färdiga med rehabilitering som försäkringskassan stått för. De personer som kan komma ifråga bedöms kunna nå ut på arbetsmarknaden inom ett till två år.

Malmö kommun, länsarbetsnämnden och försäkringskassan sam-verkar. Deras mål är att dessa långtidsarbetslösa ska få arbete eller gå vidare till studier i det vanliga utbildningssystemet.

Forskare på Malmö Högskola utvärderar AUC noggrant och säger sig hittills se positiva resultat.

Resultaten visar bland annat att personer som inte varit inskrivna som arbetssökande tidigare kommer fram och lyckas ta sig ut på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av utvecklingen av befolkningen i Sverige måste all verksamhet som lyckas öka arbetskraftens storlek noggrant studeras. Det är en vinst för tillväxten och för individen om den lyckas.

### Om osäkerhet

*"Otryggheten på jobbet är säkert en mycket stor faktor till sjukskrivningar. Osäkra arbetsförhållanden, hot om anställningars slut, uthyrningsföretagens inträde har inneburit en mängd av olika otrygga anställningar."*

*LO-distrikten i Sörmland och Östergötland, 2003*

Arbetsmarknadspolitiken kräver ständig förnyelse, för att den bättre ska kunna bidra till att höja tillväxten varaktigt i Sverige. Att många fler blir sysselsatta och deltar i arbetslivet är avgörande för utvecklingen av välbefindandet i landet.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken står inför ett antal utmaningar:

- De äldre kan inte stanna kvar i arbetslivet, med arbetsvillkor som är rimliga. I framtiden kommer de äldres behov i arbetslivet sannolikt behöva mer av arbetsmarknadspolitiken stöd.
- Kraven på personer med utländsk bakgrund från samhället och arbetsgivarna är i viss mån ur fas med arbetsmarknadens behov. Normen om att kursen SFI ska vara genomförd för att förmedling av arbete via arbetsförmedlingen ska kunna bli aktuell är ett exempel på detta.
- Synen på språkkrav för att arbeta i Sverige kommer att behöva förändras. Det finns tecken på att kraven både är för höga och standardiserade i dag.
- De som har en kort utbildning har större arbetslöshetsrisk. Det är de som främst svarar upp mot förändringens krav genom att vara den flexibla arbetskraften, de varslas först och har då inte goda möjligheter att få stöd från arbetsmarknadspolitiken. Att bättre analysera och förutse omställningskrav på arbetsmarknaden, framstår som än mer viktigt, eftersom det ökar omvandlingskraven i ekonomin.

Under 1990-talets massarbetslöshet var uppdraget för arbetsmarknadspolitiken, lite tillspetsat, att leta jobb. Efter 2010 behöver troligen uppdraget vara det omvända - att leta folk.



### Arbetskraftsinvandring eller ej?

Trycket på att öppna upp för en omfattande arbetskraftsinvandring finns. De borgerliga partierna verkar se metoden som en möjlighet att göra arbetsmarknaden än mer flexibel. Antingen genom att hela arbetsmarknaden avregleras, och att lönespridningen ökar med invandringen. Eller genom att ett särskilt regelverk skapas för de som är arbetskraftsinvandrare, och ett annat, tryggare, för alla andra.

För att stärka möjligheterna till tillväxt och en god försörjning i Sverige kan det bli nödvändigt med en viss arbetskraftsinvandring under de närmaste årtiondena. Den kan bli positiv för tillväxten och behöver inte öka spridningen i löner om den sker under reglerade former.

Det kan vara en ekonomisk fördel med arbetskraftsinvandring. Inte minst i lägen när det råder en brist på arbetssökande i många branscher samtidigt. Den invandrade arbetskraften kan lösa upp sådana bristsituationer och då fungerar hela arbetsmarknaden bättre. Då kommer resurser att kunna utnyttjas fullt ut utan att inflationen ökar. Det kan med andra ord bli en bättre utveckling av reallöner och en högre nivå på sysselsättningen.

Arbetskraftsinvandring kan dock sänka omvandlingstakten i ekonomin om den främst ger tillskott till branscher med svag produktivitetsutveckling. Det kan på sikt ge en svagare tillväxt.

Under perioden fram till 2010 är det mycket osäkert om det blir arbetskraftsbrist på bred front i Sverige. Troligen är det först kring 2008-2010 som en sådan situation uppstår, beroende på om arbetet med att få ner sjuktalet lyckas.

Den helt fria arbetskraftsinvandring som arbetsgivarna och en del borgerliga partier vill se skulle bidra till att öka löneskillnaderna och försvaga löntagarnas förhandlingsposition gentemot arbetsgivarna. Med en fri invandring menas vanligen att människor från länder utanför EU får resa in på turistvisum i syfte att söka arbete i Sverige. Den som lyckas får stanna. Den som inte lyckas åker ut efter tre månader.

Pressen på den enskilde blir då mycket stor. Trycket att ta ett arbete till mycket dåliga villkor ökar, när alternativet är att lämna landet. Risken är då stor att löntagarna försvagas som kollektiv gentemot arbetsgivarna.

Att rubba maktbalansen mellan löntagare och arbetsgivare genom en fri arbetskraftsinvandring skulle vara en stor nackdel för dem som har sämst villkor i arbetslivet.

## Ökad livsarbetstid

Ökat välstånd ger utrymme för ökad valfrihet. Ett av de viktiga val som går att göra i en situation med stigande sysselsättning och reallöner är att minska arbetstiden. Om samhället ska klara det utan att konkurrenskraften mot omvärlden minskar, blir det ett byte mellan att ta ut det ökade välståndet i mer pengar eller i mer fritid.

När det gäller arbetstid är det skillnad på vad normen eller lagen anger, och hur mycket som egentligen arbetas. I Sverige arbetar vi faktiskt per vecka knappt 36 timmar. Det är lite lägre än genomsnittet i EU. Även om man i många avtal inlett en arbetstidsförkortning så består 40-timmarsveckan som norm i Sverige. Det är också det genomsnittliga i Europa, även om många länder har lagstadgat om kortare arbetstid. Under de senaste åren står Frankrike för det mest drastiska exemplet. 1998 lagstodgade fransmännen om 35-timmars vecka, från dåvarande 39 timmar.

Hur veckan ser ut är viktigt för löntagarna och det påverkar bland annat möjligheterna att förena arbets- och familjeliv. Därför ställs det ständigt krav på sänkt veckoarbetstid.

Ur samhällsekonomisk synvinkel är dock årsarbetstiden viktigare än veckoarbetstiden. Om övertid och ledigheter av olika slag räknas in arbetar varje anställd i Sverige i genomsnitt cirka 1560 timmar under ett år.<sup>17</sup> Arbetstiden ökade med ungefär 70 timmar om året för varje anställd i Sverige under 1990-talet, till skillnad från i de flesta andra rika länder där den i stället minskade. Krav på minskad arbetstid kommer nu – fem extra lediga dagar - efter en längre period utan minskning.

En kortare arbetstid med färre personer i arbetskraften leder till mindre total arbetad tid. Om produktiviteten blir ungefär lika hög i ekonomin framöver som under 1990-talet – vilket är rimligt att tro – skulle kortare arbetstid ge lägre tillväxt. Att minska årsarbetstiden är ett val som blir svårare att göra med trycket från en åldrande befolkning. Frågan om tillgången på arbetskraft är ju inför framtiden i stället den omvända, nämligen hur kan systemen skapa fler arbetade timmar.

För de med farliga, utslitande jobb och ofta dessutom låg lön är valfrihet om arbetstid inte ens en aktuell fråga. Attityden till arbetstid eller pensionsålder spelar liten roll, det är ekonomin i familjen som avgör. Arbetsmiljön sliter ut och ohälsa gör att stora grupper inom LO inte kan vara kvar till 65 års pensionsålder.

Ofrivillig deltid är vanligast bland kvinnor inom LO. En lagstadgad rätt till heltid för den som vill skulle bidra till att lösa det problemet.

17 Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler (Knas): Arbetstiden – en internationell jämförelse, skrift nr 4, 2002. SOU 2002: 22.

Attityderna mot de äldre i arbetskraften är ett hinder för tillväxten i Sverige. Det behövs efterfrågan på den kompetens som de äldre har, för att Sverige ska kunna dra nytta av den mogna arbetskraften. Reformen som möjliggör att fler vill och kan arbeta längre, lyser dock i stort med sin frånvaro. Ett av skälen till det, förutom attityder och vanföreställningar, är de slimmade organisationerna med uppdrivet arbetstempo, som är allt vanligare i både tjänste- och industribranscher. Många arbetsgivare tvekar också av kostnadsskäl att anställa äldre, de är klart dyrare än yngre. Det innebär dock samtidigt att man inte värderar erfarenhet.

Idag är den faktiska pensionsåldern knappt 60 år. Det beror bland LOs medlemsgrupper på att man på grund av vanligtvis arbetsrelaterad ohälsa och dåliga arbetsmiljöer inte klarar av att arbeta fram till den faktiska pensionsåldern. Bland andra grupper finns både en ekonomisk möjlighet och en vilja att lämna arbetslivet tidigare. Viljan att vara heltidspensionerad från cirka 60 år är förståelig, men är samtidigt ett hinder för ökad tillväxt.

För att fler äldre människor ska kunna vara kvar i arbetslivet kan deltidspension vara en modell. Forskaren Juhani Ilmarinen vid finska arbetarskyddsstyrelsen har i studier<sup>18</sup> av finska verkstadsarbetare och lärare visat att äldre kan arbeta kvar länge och trivas väl under vissa förutsättningar. Avgörande är att de efterfrågas just som äldre, för den kompetens som de har i kraft av sin långa erfarenhet.

Fler arbetade timmar är ett behov för Sverige ur tillväxtpunkt. Ett begrepp som kan användas för att reformera och arbeta för det är livsarbetsid.

### Utveckling eller utslitning?

En god hälsa är grunden för alla människors liv. Sjukskrivningar och förtidspensioneringar har dock växt mycket kraftigt under slutet av 1990-talet, och i början av 2000-talet.

Förutom det stora individuella lidandet, blir tillväxten lägre och resurserna till välfärden mindre. Antalet arbetade timmar i ekonomin minskar. Sjukskrivningarna har i debatten olyckligtvis blivit en budgetfråga, när de i huvudsak är en fråga om förutsättningarna för välstånd och välbefinnande.

18 Ilmarinen (2001), m fl rapporter.

## Andel sjukskrivna längre än 30 dagar 1990–2002

I relation till befolkningen 16–64 år

■ Kvinnor ■ Män

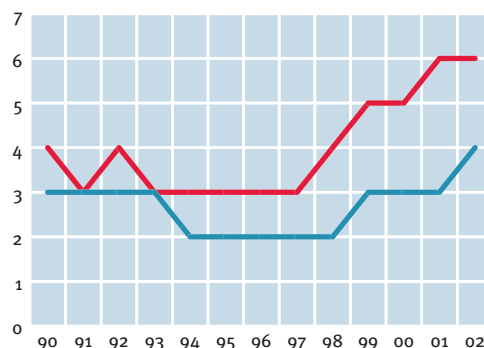


Diagram 4:7

Källa: Riksförsäkringsverket 2003

Fler och fler får sjukersättning eller aktivitetsersättning (tidigare förtidspension), ofta efter en lång tids sjukskrivning. I april 2003 hade nästan en halv miljon människor den typen av ersättning, cirka 480 000 personer. Det är en stor mängd personer, inte minst i förhållande till arbetskraften i Sverige som är drygt fyra miljoner personer. Andelen sjukskrivna längre än en månad har ökat mycket både bland kvinnor och män sedan 1997. Kvinnornas andel har dock ökat klart snabbare (se diagram 4:7).

Krav på ökad aktivitet bland sjukskrivna är en ny inriktning på åtgärderna. Att sjukskriva på heltid undviks allt mer. Istället används sjukskrivning på halvtid. Här har inspiration använts från arbetsmarknadspolitiken som har en tradition att kräva och möjliggöra aktivitet hos den individ som hamnat i ett svårt läge. Det finns tidiga tecken på att politiken börjat ge resultat. Exempelvis har antalet heltidssjukskrivningar börjat minska.

Fortfarande finns dock stora brister i rehabiliteringen av sjukskrivna. Många får ingen rehabilitering överhuvudtaget. Det är mot den bakgrunden LOs krav om en allmän rehabiliteringsförsäkring ska ses.

Att arbetskraften blivit äldre, och att Sverige har en av världens högsta sysselsättningsgrad i åldrarna 55-64 år är delförklaringar till att fler är sjukskrivna. Den som är äldre är i regel borta lite mer från arbetet på grund av sjukdom. Kvinnor är också sjukskrivna i högre utsträckning än män. Den sämsta hälsan och de största riskerna i arbetslivet finns bland LOs medlemmar.

Det ökande antalet långtidssjukskrivna är delvis också en spegelbild av ökade arbetsmiljöproblem. Fortfarande finns tunga lyft, monotona, repetitiva arbetsställningar, dålig luft och kemiska hälsorisker kvar. Till detta ska läggas den ökade stressen och tempot i arbetslivet. Det skapar en dubbel belastning på många i arbetslivet och där LOs medlemmar i allmänhet, och kvinnorna i synnerhet, drabbas hårdast.

Inom arbetarklassen är det fortfarande belastningsskadorna som är det största problemet. Belastning, i kombination med dålig bemanning och bristfälligt inflytande, gör att problemen blir värre för dem. Det handlar i grunden om att arbetsgivaren inte vill ge arbetarna makt och inflytande över arbetet.

Även livsstilen påverkar folkhälsan och arbetslivet. Det finns tecken på försämrad hälsa ibland utsatta grupper, med mänskligt lidande som följd. Det produktionsbortfall som missbruk orsakar genom för tidig död, förtidspension, sjukfrånvaro och annat är en stor kostnad för samhället. Arbetet mot missbruk av alkohol, tobak och droger är både en social och en ekonomisk fråga.

Det finns en stor kunskapsmassa om människans behov i arbetet, om förutsättningar och motivation för att göra ett bra jobb med bibehållen hälsa. Det stora problemet är att denna kunskap alltför sällan används i förändringsarbetet. Arbetslivsdelegationen har funnit att mindre än fem procent av beslutfattare tar del av forskningsresultat när de ska förändra arbetsplatsen.

Under 1990-talet prioriterades arbetsmiljöarbetet ned. Sviterna av det innebär nu stora kostnader för samhället. Utveckling har på många arbetsplatser ersatts av utslitning.

### Det utvecklande arbetet som försvann?

Som det nu ser ut i arbetslivet för stora grupper inom LO, men även inom TCO, går utvecklingen åter tillbaka mot mer styrda arbeten - från arbetslaget till löpande bandet. De hierarkiska arbetsorganisationerna har i viss utsträckning kommit tillbaka, och de är dåliga på att tillvarata och utveckla människor och kompetens.

Utvecklingen är inte bara ett hinder för att uppnå fackliga mål om det utvecklande arbetet. Återgången till den otidsenliga modellen för att organisera arbetet kan bli en restriktion för tillväxt, sett på lite längre sikt. Förutsättningarna för att människor ska kunna bidra till produktivitet över livet blir allt viktigare, eftersom befolkningens utveckling gradvis kommer att krympa skaran som kan arbeta.

### **Om arbetsmiljö**

*"Under 1990-talet så har den fackliga aktiviteten inriktats på att klara jobben och sänka arbetslösheten. De fackliga förtroendevalda har inte kanske lika kraftfullt som tidigare drivit arbetsmiljöfrågorna och utvecklingen av arbetsorganisationen. Den höga arbetslösheten och risken att bli uppsagd har hållit tillbaka det lokala fackliga arbetet. Arbetsmiljön har blivit eftersatt, och ohälsan har ökat kraftigt genom stress och alltför hög belastning. Kostnadsjakten har drabbat de anställda, även om produktiviteten har ökat, och kanske även lönen – men det har ett pris."*

*LO-distriktet i Kalmar, våren 2003*

Trots att det s k kunskapssamhället är här, präglas arbetslivet alltmer av den industriella taylorismens tro på att utveckling och produktivitet sker genom uppdelade arbeten, specialisering på få moment och genom hård styrning och kontroll från ledningen. Även yrken som omfattar mänsklig vård och omsorg har kommit att präglas av dessa sätt att tänka, som skapades för över hundra år sedan i ett helt annat samhälle.

En utveckling av arbetet, arbetsorganisationen och av arbetstagaren förutsätter en ständigt pågående kompetensutveckling. Här ligger en dubbel vinst, i att förebygga ohälsa och samtidigt satsa på investeringar i kunskap. Med utvecklingen mot allt mindre utvecklande arbeten och en kortsiktig personalpolitik prioriteras inte heller kompetensutveckling.

Ledningarna och ägarna sitter längre från den praktiska verksamheten i dagens företag. De har därför lättare att ställa höga krav på kortsiktig avkastning och skära i utbildningsbudgetar när de inte behöver konfronteras med effekterna av rationaliseringarna. Täta omorganisationer utan dialog och inflytande från de anställda tär på tilliten till företagsledningarna och därmed riskerar företagens effektivitet att sjunka.

Balansen mellan höga avkastningskrav på kort sikt och behoven av ett hållbart arbetsliv för långsiktigt hög tillväxt har blivit skev. LO-förbundens medlemmar bär de tyngsta bördorna av obalansen.

Arbetsplatser med ett bra socialt samspel, med väl fungerande inflytande för löntagarna över arbetsorganisation och innehåll, och goda möjligheter att förena arbete och familjeliv, kan möta kunskapssamhällets utmaningar. Sådana arbetsplatser är i verklig mening flexibla, har låg sjukfrånvaro och få arbetsskador. De skapar förutsättningar för en bättre innovationskraft och högre produktivitet.

Människor är del av de absolut viktigaste resurser ett land har. En reformpolitik och ökad samverkan mellan parterna är förutsättningar för att göra vinster på ett utvecklande arbete. De kan bli betydande, både för högre tillväxt och jämlikhet.









## Kapitel 5. Samspel om lön och arbete

**POLITIKEN KAN PÅVERKA** förutsättningarna för den ekonomiska tillväxten, och sätta ramar för den. Den kan däremot inte styra tillväxten, eftersom denna är en summa av många olika insatser.

I det här kapitlet ska vi diskutera ett urval frågor där politiken och parterna på arbetsmarknaden påverkar den ekonomiska tillväxten. Det handlar om vilka målen är i den ekonomiska politiken, hur lönebildningen fungerar och samspelet mellan politiker och andra på arbetsmarknaden.

### Hög reformtakt

Den ekonomiska politiken syftar till att påverka de faktorer som ökar tillväxten. Politiken har dock fler viktiga uppdrag. Den ska fördela resurserna mellan olika grupper i samhället genom fördelningspolitik. Den ska genom stabiliseringspolitik se till att ekonomin utvecklas jämnt, genom hög- och lågkonjunktur. Den måste också ta andra hänsyn än ekonomiska och sociala, exempelvis att miljön utnyttjas hållbart.

Det finns alltid skäl att göra reformer i ekonomin för att förbättra möjligheten till välstånd. Sverige tillhör de EU-länder som snabbast ändrat strukturer i ekonomin under 1990-talet. Olika regeringar och riksdagar har gjort en tydlig omläggning av den ekonomiska politiken och avreglerat flera marknader.

### Större ekonomiska reformer under 1990-talet

Stor skattereform

Fast kronkurs mot EU-valutan ECU 1991 ( rörlig kronkurs igen 1992)

Avreglering av taxi, eldistribution med flera varu – och tjänstemarknader

Bolagisering av offentliga verk

Nytt allmänt pensionssystem

Politiskt oberoende riksbank

Inflationsmål om två procents ökning av konsumentpriserna per år

Mål om överskott i de offentliga finanserna om två procent av BNP över en konjunkturcykel

Ny budgetlag för staten med möjlighet till utgiftstak

Krav på kommunala budgetar i balans

Med den stora mängd reformer som gjorts har svensk ekonomi blivit både mer effektiv och tekniskt förnyad. IT genomsyrar exempelvis svenska hushåll och företag mer än i många andra länder. Sverige har gjort vissa förändringar som en följd av EU-medlemskapet, men de flesta enbart utifrån nationella politisk vilja.

Sverige har gått fort fram med avregleringar av marknader och det har i vissa fall saknats omsorg i genomförandet. Elmarknaden är ett exempel. Små företag i sektorn saknade kunskap om hur man tar sig fram på en fri marknad, och istället för att konkurrera, blev de uppköpta av stora företag. Det har gjort att konsumenterna vunnit mindre, eller i värsta fall inget alls, på den avregleringen.

Vissa reformer gjordes i 1990-talskrisens skugga och debatterades inte livligt. Den nya budgetlag som används sedan 1997 är ett exempel på det. Den har dock kommit att bli en hörnpelare i den ekonomiska politiken. Budgetreformen sätter strikta ramar för hur statens budget tas fram. Regeringen fick med den ökad makt i förhållande till riksdagen. Inom regeringen stärktes finansdepartementets makt, och inom riksdagen stärktes finansutskottet.

Budgetreformen var viktig, men den har också gjort det svårare att till exempel göra utgiftsreformer genom ökade bidrag. Utgiftstaken låser utrymmet flera år framöver, och politikerna har då ibland valt skatteavdrag som en reform, i stället för bidrag. Det är inte bara en teknisk fråga som det kan verka, utan det påverkar politikens redskap.

### Långsiktighet – både plus och minus

Ett huvuddrag i reformerna på 1990-talet var ökad långsiktighet. Den skulle uppnås genom mål som politikerna själva låste för flera år framåt. Ett viktigt syfte var att få stopp på ryckigheten i den ekonomiska politiken.

Politiken skulle därför bindas upp genom långsiktiga övergripande mål, och på vissa områden genomföras mer av oberoende tjänstemän. Inom riksbanken fick till exempel en oberoende ledning stor makt över både mål och medel i penningpolitiken. Riksdagens roll blev mer att kontrollera och utvärdera politiken i efterhand.

Den övergripande bilden av den nya riksbanken är positiv. "Riksbanken är löntagarnas bästa vän!" för att citera LO:s chefekonom Dan Andersson. Löneförhandlare utgår numera ifrån att inflationen blir ungefär två procent. Det visar att inflationsmålet vunnit trovärdighet.

Regering och riksdag har idag främst till uppgift att sköta fördelningen av inkomsterna i ekonomin, och se till att resurser styrs till de sektorer som önskas. Politikernas huvudredskap är skattesystemet. Hur mycket skatter och utgifter kan förändras styrs övergripande av överskottsmålet för budgeten.

Att skapa ökad långsiktighet har varit bra för svensk ekonomi. Men att nå långsiktighet genom att hårt "binda sig vid masten" vid olika mål är inte oproblematiskt. Målen behöver hela tiden prövas. Ny kunskap och nya bedömningar måste kunna få genomslag.

Finansmarknaden har fortfarande stor makt över politiken, genom att den kan bestraffa stigande budgetunderskott, och vägval som den inte bedömer som bra, med höjda räntor när Sverige behöver låna. Utgiftstaken sätter en skarp ram och politikerna kan genom det tidvis verka maktlösa. Det betyder att förtroendet för politikerna kan skadas. Ur demokratisk synvinkel är det därför riskfyllt att driva långsiktighetens princip alltför långt. Risken finns att ekonomisk stabilitet ställs mot möjligheten till demokratisk påverkan.

### Politik som siktar rätt?

Politikerna i regering och riksdag och den självständiga nya riksbanken, styr den ekonomiska politiken utifrån mål. Riksbanken har ett inflationsmål om två procent per år. Prisökningarna får stiga till max tre procent, och sjunka till en procent, utan att det tvingar banken att förändra räntan. Det är en marginal som är väl avvägd och målet är tydligt.

Därutöver finns två viktiga budgetpolitiska mål: överskottsmålet i de offentliga finanserna<sup>19</sup> och utgiftstaken. Överskottsmålet är 2 procent av BNP, i dag cirka 40 miljarder kronor, som ett genomsnitt per år över en längre tid. Utgiftstaken är egentligen ett redskap för utgiftskontroll. Men det blivit ett budgetmål i sig att inte låta utgifterna bryta igenom utgiftstaken.

Behövs utgiftstaken? Ja, det är viktigt för tillväxt och sysselsättning att budgetpolitiken inte skapar höga räntor eller annan obalans. Utgiftstaken kan förhindra överbud i politiska förhandlingar, och se till att ekonomin tål de utgifter som läggs fram. Men det finns problem med att sätta utgiftstaken för lång tid i förväg. Det är svårt att förutse utfallen i både låg- och högkonjunktur. Därför är två års sikt en rimligare tid än tre års, som planeringshorisonten varit tills nu.

Politikerna måste också vara beredda att tillfälligt bryta eller ändra utgiftstaken om ekonomi och sysselsättning så kräver, sett ur ett mer långsiktigt perspektiv. Finansmarknaden bör inte tillåtas styra den typen av beslut och göra politiken stelbent. Ibland kan det vara nödvändigt att låta utgifter stiga tillfälligt, till exempel för att öka resurserna till aktiv arbetsmarknadspolitik vid en stor kris. Politikerna måste också hålla sig med större marginaler under utgiftstaken, som gör att de klarar att stimulera ekonomin inte bara genom skattesänkningar i dåliga tider, utan också genom utgifter.

Behövs överskottsmålet? Ja, det kommer att bli svårt att höja skatter så mycket som krävs på 2010-talet då det är fler äldre i Sverige, för att trygga både ökad äldreomsorg och ökade sjukvårdskostnader. Jämfört med andra EU-länder har Sverige ett ambitiöst budgetmål som behövs för att säkra den generella välfärden.

Det är dock inte rimligt att ha ett överskottsmål över flera årtionden om inte målet samtidigt är att staten ska vara helt skuldfri. En statsskuld är inte något problem om den underbyggs med goda skatteintäkter, därför är en budget i balans tillräckligt som mål på lång sikt. I Sverige - till skillnad från i de flesta EU-länder - finns också mycket stora tillgångar i staten, som gör att det egentligen inte finns någon offentlig skuld, utan en tillgång. AP-fonderna är de viktigaste.

Det är viktigt att amorteringar på statsskulden inte sker på bekostnad av de generationer som nu behöver barnomsorg, utbildning, ökat bostadsbyggande och offentliga investeringar. Då riskerar de att få "betala dubbel" för den åldrande befolkningens krav. De kan få sämre förutsättningar i livet, både som barn och vuxna. Det kan också försvaga förutsättningarna för tillväxt för Sverige på lång sikt, om det betyder att det blir underinvesteringar i infrastruktur och utbildning.

<sup>19</sup> Med de offentliga finanserna menas statens, kommuner och landstings och socialförsäkringssystemens inkomster och utgifter. Pensionssystemet är inkluderat i detta.

Full sysselsättning är ett övergripande mål för den ekonomiska politiken i Sverige. Målet om högst fyra procents öppen arbetslöshet år 2000 gjorde att politiken inriktades på en aktiv arbetsmarknadspolitik, och målet kunde uppnås. Ännu är det dock långt kvar till full sysselsättning. Den kräver att fler deltar i arbetskraften och att den totala arbetslösheten sjunker mer. Det finns inget exakt mått som talar om vad full sysselsättning är, men de flesta är överens om att sysselsättningsgraden måste upp över 80 procent.

Om utgiftstak och överskottsmål blir hinder för att utöka aktiv arbetsmarknadspolitik och ge stöd till arbetslösa i lågkonjunkturer, kan den strikta budgetpolitiken minska möjligheterna att nå full sysselsättning även på längre sikt. Fler människor kan komma att slås ut permanent från arbetsmarknaden.

Den europeiska erfarenheten under de senaste tjugo åren är att långtidsarbetslöshet snabbt kan bita sig fast. Sverige har hittills lyckats att undvika det, tack vare en generös och aktiv arbetsmarknadspolitik och en ekonomisk politik som stimulerat efterfrågan. Manöverutrymmet i arbetsmarknadspolitikerna är mycket viktigt att behålla.

Nästa sysselsättningsmål för den socialdemokratiska regeringen – att 80 procent av alla mellan 20 och 64 år ska vara sysselsatta år 2004 – är inte längre inom räckhåll, på grund av den kraftiga internationella lågkonjunkturen. Sjukskrivningar och bristande integration på arbetsmarknaden gör också målet svårt att nå. Det kvarstår som en stor utmaning och viktig tillväxtfråga att höja sysselsättningsgraden i Sverige.

Det är många olika saker som ska stämma för att full sysselsättning ska nås. Det krävs inte minst hög efterfrågan på arbetskraft, god lönsamhet på investeringar i produktion och en lönebildning som inte driver fram löneinflation. Vid full sysselsättning finns en större risk för löneinflation, och därmed för "luft" i lönekuverten, liksom för höjd ränta och arbetslöshet.

De fackliga organisationerna kan inte ha som uppdrag att strama åt samhällsekonomin genom låga lönekrav, men de kan sköta lönebildningen ansvarsfullt. Deras uppgift är att skapa reallöneökningar och bidra till sysselsättning. Ansvaret för ekonomisk balans ligger hos främst hos politikerna och riksbanken. Det är en viktig insikt från Rehn-Meidner-modellen från 1950- talets LO-ekonomer, som en grund för ett bra samspel i ekonomin, och den gäller än.

### Rehn-Meidner-modellen

”Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen” hette en rapport som behandlades på 1951 års LO-kongress. Rapporten innehöll ett program för full sysselsättning, prisstabilitet, tillväxt och rättvisa. Förslagen i rapporten kom senare att kallas för Rehn-Meidner-modellen. Hörnstenar i modellen är en återhållsam finanspolitik, en solidarisk lönepolitik genom samordnade förhandlingar och en aktiv arbetsmarknadspolitik.

- Finanspolitiken ska vara stram för att undvika ett inflationsdrivande efterfrågetryck i ekonomin. För stark efterfrågan leder till löneökningar som de fackliga organisationerna inte kan hålla tillbaka. Fackens uppgift är inte att värna om den samhälls-ekonomiska stabiliteten utan att verka för rättvisa löner i medlemmarnas intresse.
- Den solidariska lönepolitiken syftar till att utjämna lönerna och därmed skapa ett omvandlingstryck – lika lön för lika arbete, och lön efter arbetets art. Det faktum att det är arbetets art och inte företagens bärkraft som avgör lönen driver på strukturomvandlingen. Svaga företag möter samma lönekostnader som andra och tvingas därför rationalisera eller stänga.
- Arbetsmarknadspolitikerna ska förbättra arbetsmarknadens effektivitet genom att underlätta för utbud och efterfrågan på arbetskraft att mötas. Den strukturomvandlande effekten av lönepolitiken ställer krav på rörlighet och anpassning från arbetstagarnas sida. Då behövs understöd från arbetsmarknadspolitikerna.

### Målkonflikter

”Politik är att vilja” sade Olof Palme. I verkligheten är politik också att välja. Målkonflikter uppstår ständigt, inte minst mellan kampen mot arbetslösheten och andra mål. Två konflikter kan bli stora framöver i Sverige.

För det första kan sättet som utgiftstaken används på minska utrymmet för arbetsmarknadspolitiska insatser som främjar full sysselsättning. Målkonflikten är främst på kort sikt, och står mellan ökade offentliga utgifter och ökad sysselsättning.

För det andra kan ett inflationsmål på två procent visa sig oförenligt med full sysselsättning på lång sikt. Målkonflikten är mellan låg inflation och låg arbetslöshet.

Konflikten mellan låg inflation och låg arbetslöshet är klassisk. Den gör sig gällande framförallt på kort sikt, 0-2 år. Men ny forskning visar att den kan gälla även på längre sikt.

Per Lundborg och Hans Sacklén på Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning (FIEF) har undersökt sambandet i Sverige på lång sikt. De har studerat vilken inflation som varit förenlig med full sysselsättning i Sverige mellan åren 1963-2000. De kommer fram till att det sannolikt är en inflationstakt om cirka 4 procent om året, som går att förena med full sysselsättning i Sverige. Inte en inflationsnivå om 2 procent, som är Riksbankens nuvarande mål.

Ett för lågt inflationsmål kan leda till permanent högre arbetslöshet om sambandet håller, vilket är en oacceptabel förlust för löntagarna och samhället. Låginflationspolitiken i Europa har under de senaste tio-femton åren, inte visat sig vara förenlig med kraftig minskning av arbetslösheten och det är en varningsklocka. Lundborg och Sackléns resultat är viktiga i en diskussion om vägar till full sysselsättning.

### Varför låg inflation?

"Hata inflationen!" sade LO-ekonomen Gösta Rehn för flera årtionden sedan. Det gäller ännu. En låg och stabil inflation gör det lättare för löntagarna att få reallöneökningar och ökad köpkraft. Samtidigt underlättas löneförhandlingar, liksom investeringar.

Låg inflation gör dessutom att förmögenheter inte lika lätt kan byggas upp av dem som har möjlighet att låna. Småspararens pengar på bankkontot urholkas också i värde av hög inflation.

Att inflationen är stabil är värdefullt för investeringar och sysselsättning. Många av de grundläggande faktorer som påverkar tillväxten, blir med stabil inflation mer förutsägbara.

Som den ekonomiska politiken är upplagd i dag blir överskottsmålet, utgiftstaken och inflationsmålet i praktiken överordnade målet om full sysselsättning. Det finns anledning att reflektera över om de mål som är uppsatta i den ekonomiska politiken är de bästa för att nå full sysselsättning framöver.

## Nygamla krav på skattepolitiken

Skattepolitiken är en central del av den ekonomiska politiken. I början av 1990-talet genomförde socialdemokraterna "århundradets skattereform". Syftet var att skapa ett system som bättre gynnade tillväxten, och samtidigt var fördelningspolitiskt rättvist. Drivkrafterna till mer arbete hade för många blivit låga, genom mycket höga marginalskatter på inkomster från arbete, och dessutom ägde en omfattande skatteplanering rum.

Reformen innebar bland annat att skattesatserna sänktes kraftigt. LO-gruppernas inkomstlägen kompensades genom ett extra grundavdrag. Mycket i reformen var rätt tänkt, men LO hade två huvudinvändningar. För det första riskerade fördelningsprofilen att missgynna de som redan hade minst. För det andra var reformen inte helt finansierad, utan riskerade att öka underskottet i statens budget. LOs farhågor besannades tyvärr. Ovanpå valutakrisen 1992, förvärrade de ökade budgetunderskotten av reformen situationen.

Århundradets skattereform drog förbi snabbt. Redan 1997 hade mer än 170 avvikelser gjorts från den. 2002 var mer än 250 regelförändringar gjorda. Målet att reformen skulle bli stabil genom en uppgörelse mellan de borgerliga och socialdemokratin, höll inte. Resultatet har blivit långt ifrån avsikten.

Mycket ofta kretsar debatten om tillväxtens förutsättningar kring skattefrågan. Stämmer påståendet att skatter hämmar tillväxten? Om man jämför tillväxttakter mellan olika länder med stora skillnader i skattekvot är det svårt att hitta bevis för att höga skatter gör tillväxten lägre. Det som är viktigare är hur skatterna är utformade.

Både skattepolitiken och trygghetssystemen måste främja viljan att delta i arbetslivet för att tillväxten ska bli hög. Att skapa bra drivkrafter för att arbeta och samtidigt lyckas med högt ställda ambitioner att minska klyftorna är en utmaning för skattepolitiken framöver.

För att tillväxten ska påverkas så lite som möjligt, är det nödvändigt att skattesystemet är så neutralt som möjligt mellan de val som hushåll eller företag vill göra. Då måste alla inkomster, oavsett om de är från arbete eller kapital, och all konsumtion träffas av samma skatter. Systemet blir då det som kallas "likformigt". Alla undantag från "århundradets skattereform" minskade likformigheten i systemet. Det har ur tillväxtsynpunkt varit negativt.

Bredast möjliga skattebaser bör användas, till exempel skatt på arbete och fastigheter. Det finns idag tydliga behov av att mer använda breda skattebaser och öka likformigheten.<sup>20</sup> Detta talar för förändringar som till exempel enhetlig moms och borttagande av andra undantag och skattenedsättningar.

20 LO (2003): Skattesystemet – en dilemmabeskrivning,.



Den ökande internationaliseringen och rörligheten över gränserna påverkar skattepolitiken. Rörligheten av kapital över gränserna har gjort att det inte längre räcker med likformighet inom ett land. Det är nödvändigt att träffa avtal och samverka med andra länder. Annars blir det skattekonkurrens som gör att länder använder låga skatter som lockelser för att dra till sig investeringar och arbetstillfällen. Internationaliseringen driver exempelvis på för gemensamma miniminivåer på skatter på kapital inom EU, på sikt kanske även utanför.

Att skattesystemet upplevs som bra och rättvist, är en avgörande förutsättning för att välfärdssystemet ska kunna finansieras. Hur mycket skatt som tas ut är en värderingsfråga. Mycket låga skatter skulle göra att samhället saknade pengar till gemensamma nyttigheter, och vissa av dem har en stor påverkan på förutsättningarna för tillväxt. Sjukvård, barnsomsorg, utbildning, forskning är några exempel.

Med mer och mer skattefusk, i form av svartarbete med mera, riskerar skattesystemet att urholkas.<sup>21</sup> Ju fler som ifrågasätter skatterna, desto fler kommer att välja att fuska med eller smita från dem. Där är Sverige inte ännu, utan skattebetalarviljan är hög.

Det finns minst tre skäl till att det behövs en större skattereform under de närmaste åren:

- Den offentliga sektorn måste finansieras med ett skattesystem som är mer likformigt.
- Tillväxten behöver främjas genom att fler stimuleras att delta i arbetslivet, och skattesystemet kan bidra till det.
- Ett samlat grepp om skattepolitiken bör göra det möjligt att höja ambitionen för rättvis fördelning.

För arbetarrörelsen är det en fråga om jämlikhet att fortsätta hävda en omfattande omfördelning av resurser som viktig princip i skattesystemet. Risken med att inte göra en reform under de närmaste fem-tio åren är stora, främst för finansieringen av den generella välfärden. Ett skattesystem som alltmer blir ett lapptäcke med otydliga principer ifrågasätts hårt.

21 Enligt skattebasutredningen uppgår det samlade skattefelet till omkring 4 procent av BNP eller 8 procent av skatteintäkterna. Två tredjedelar av detta kan hänföras till den svarta sektorn, d.v.s. oredovisade företagarkinomster och svartarbete.

## Lönebildning, ekonomiska villkor och inflytande

Lönepolitiken är en mycket viktig del i arbetarrörelsens strävan efter jämlikhet. Men den måste samtidigt uppfylla de krav som ställs som en följd av behov av högre tillväxt. Därför är det viktigt hur löneförhandlingar och löneökningar utformas, för LO och LO:s medlemsförbund, liksom för hela samhället.

Det är ur tillväxtsynpunkt viktigt att resultaten av avtalsrörelserna blir ekonomiskt rationella. Ur fördelningssynpunkt är rättvisa löner målet. Löneskillnader måste därför dels vara rättvisa, dels vara ekonomiskt rationella. Hur avvägningen ser ut är både en fråga om värderingar och ekonomisk tillväxt.

Sverige har en tradition av starka självständiga organisationer på arbetsmarknaden. Parterna förhandlar lönerna. Regeringen har i normalfallet hållit sig på långt avstånd från löneförhandlingarna, även om den gripit in vid stora kriser. Det finns ett sofistikerat samspel mellan facket, arbetsgivarna och politiken kring lönerna.

Fackföreningsrörelsens inflytande över politiken är i mycket beroende av hur bra lönebildningen fungerar. Om det går att åstadkomma arbetsfred och löneökningar på en nivå som ger en stabil ekonomi, ökar inflytandet för facket i hela samhället.

*"Om fackföreningsrörelsen ska kunna agera starkt igen i den ekonomiska politiken är det – som vanligt – i lönepolitiken det börjar."*

*Anna Hedborg, 1990.<sup>22</sup>*

### Lönebildningens samspel med politiken

Under 1990-talet har lönebildningen resulterat i reala löneökningar för alla grupper. Samtidigt har den internationella konkurrenskraften upprätthållits, och en återgång till högre sysselsättning har lyckats.

Lönebildningen har utan tvekan påverkats av den nya penningpolitiken med inflationsmål. Lite drastiskt uttryckt kan Riksbanken sägas ha blivit "vakthund" för lönebildningen med parollen: "Sköt er, annars hotar arbetslöshet!" Det finns en stor medvetenhet bland fackliga organisationer och arbetsgivare att löneökningar som är högre än produktiviteten och inflationsmålet ger utrymme för, leder till räntehöjningar från Riksbankens sida. Då ökar arbetslösheten.

Finanspolitiken – den del av den ekonomiska politiken som riksdag och regering ansvarar för – har idag ingen roll att spela i lönebildningen, utom vid kriser. Regering och riksdag påverkar dock förutsättningarna mycket. De beslutar om fördelningen av inkomster genom skatter och bidrag, och styr inriktningen på arbetsmarknadspolitiken. Om löneökningarna leder till ökande ekonomiska klyftor mellan grupper, kan politiken utjämna inkomsterna mer. Om sysselsättningen sjunker, kan arbetsmarknadspolitiken expandera.

22 Ur LO (1990): "Arbetarrörelsen och den ekonomiska politiken – en vänbok till P-O Edin. Tidens förlag, Stockholm.

### Förändrade former – förändrat utfall

Lönebildningen har under 1990-talet inte lyckats hålla samman spridningen av löner lika framgångsrikt som tidigare. Samtidigt har politiken utjämnat inkomstskillnaderna i mindre utsträckning, och inte minst har arbetslösheten minskat möjligheterna. Krafterna som dragit isär både löner och inkomster har varit starka.

Tre fenomen kännetecknar 1990-talets lönebildning:

- Utvecklingen av en norm för det totala löneökningstrymmet.
- Ökande decentralisering i löneförhandlingarna.
- Utvecklingen mot ökade löneskillnader.

Ökade löneskillnader är, ur ett jämlikhetsperspektiv, särskilt viktiga att hålla ögonen på. Dels därför att utfallet i spridningen säger en del om formerna i lönebildningen, dels för att skillnaderna har direkt bäring på LOs mål om en solidarisk lönepolitik.

### Lönebildningens norm

En lönenorm är, enkelt uttryckt, en bland löneförhandlare och allmänhet accepterad föreställning om en rimlig löneökningstakt i ekonomin. I kraft av att vara allmänt accepterad blir den styrande för de avtal som ska slutas i en avtalsrörelse.

Normbildningen kring löneutrymmet är en metod att få till reallöneökningar, samtidigt som sysselsättningen hålls så hög som möjligt. Arbetet med normbildning var viktigt under 1990-talet, med den så kallade Edin-gruppens försök att etablera en "Europasnorm" för svenska löneökningar, som en milstolpe. Normbildning var också en betydelsefull del av LOs förbundsgemensamma LISA-projekt<sup>23</sup> som startades hösten 1996.

LISA blev en motvikt mot tendenserna till en alltmer decentraliserad och individualiserad lönebildning. Projektet syftade till att skapa en bred insikt inom LO om lönebildningens centrala roll i en tid när det gamla, centralstyrda förhandlingssystemet gått i graven.

23 LISA stod för Lönebildning, Inflation, Sysselsättning och Arbetsmarknad.

Industriavtalet, ett samarbetsavtal mellan 12 arbetsgivarförbund och sju fackförbund från LO, TCO och SACO inom industrin, blev ett nytt sätt att formalisera samverkan och befästa industrins lönenormerande roll. Efterhand kom LISA och Industriavtalet att bli delvis konkurrerande huvudspår i den fackliga strategin för formerna för lönebildningen.

Lönekostnadsökningarna i Sverige har under senare år legat en bit över det europeiska genomsnittet. Samtidigt har inte stabiliteten i svensk ekonomi äventyrats. Ett skäl till att ekonomin fungerat väl, är att kronan sjunkit mer i värde än vad som motiverats av skillnader mellan inflationstakt i Sverige och andra länder. Sverige har dessutom haft en snabbare ökning av produktiviteten än euroländerna. Båda sakerna är dock tillfälliga faktorer och det finns krav på svenska löneökningar att vara i takt med EU, för att sysselsättning och konkurrenskraft ska kunna hållas höga.

En del tjänstemannaförbund, både inom TCO och SACO, har under senare år agerat utifrån att de förlorar på samordning och norm. De har verkat för att pressa ned lönebildningen lokalt, med stora individuella inslag, med helt eller delvis stöd av marknadskrafterna. Under de senaste åren har flera kollektivavtal på tjänstemannasidan helt saknat garanterade löneökningar för alla, utan endast innehållit regler som ska påverka den lokala lönesättningen.

Detta innebär risker, sett ur ett nationellt perspektiv, eftersom normeringen av den totala löneökningstakten i ekonomin blir svagare. En allt mindre grupp löntagare kan då få bära ett allt större ansvar för att löneökningar inte ska driva fram ökad arbetslöshet.

Olika faktorer pekar på samordningsproblem under åren framöver. En relativt strikt norm för hur mycket lönerna kan öka i Sverige, kring 3,0–3,5 procent per år, många aktörer i förhandlingarna och starka krav på ändrade relativlöner (olika löneökningstakter för olika grupper) är viktiga sådana.

Det finns stora fördelar för svensk ekonomi med god samordning på marknaden för löner. Samordning behövs också för att klara den solidariska lönepolitikens mål. Samordningen är utmanad idag, inte minst av spänningar som byggts upp.

### Lönebildningen decentraliseras

Den centraliserade förhandlings- och avtalsmodellen är borta. Få - om ens någon - hävdar att det är möjligt med en återgång. Frågan är i stället hur det system kommer att se ut som ersätter den modellen.

Det finns en ständig dragkamp mellan kollektiva och individuella lösningar i förhandlingssystemet. I stora drag gäller att arbetsgiversidan vill

#### **Om parterna**

*"It takes two to tango – Svenskt Näringsliv har blivit otydliga i sin roll. Vi behöver en tydligare arbetsgivarmotpart som är förhandlingsvillig."*

*LO -distrikten i Gävleborg och Dalarna, 2003*

decentralisera avtalens innehåll och förhandlingarna till företagsnivå, medan LOs ambition är en samordnad lönepolitik. Det är lågavlönade grupper, med svag individuell förhandlingsstyrka, som vinner mest på en stark samordning i löneförhandlingarna. Många lågavlönade inom LO har till exempel inte möjligheter att nå framgång genom lokala förhandlingar på arbetsplatsen.

Decentraliseringen har ökat, men också mött en utveckling där den centrala nivån fått ökad betydelse. Samordningen inom LO har ökat och industriavtalet har motverkat ytterligare decentralisering inom industrin. LOs förbund har sedan 1998 utarbetat gemensamma krav som fastställs av LOs representantskap. Inför 2004 års avtalsrörelse pågår ett sådant arbete, där solidariteten betonas och kollektivavtalet värnas, genom samordningsprojektet SAMS.<sup>24</sup>

Tendensen mot ökad samverkan och samordning, kan möjligen kallas en ny lönebildning.

Utanför de nya samverkansavtalen mellan olika parter på arbetsmarknaden står dock många avtalsområden med kvinnodominans, och stora grupper lågavlönade. Det bäddar för spänningar kring fördelningen av löneutrymmet i framtiden.

### Ökad lönespridning

De flesta löntagargrupper hade en god reallöneutveckling under 1990-talet, men inte alla. Löneskillnaderna ökade. Såväl inom privat och offentlig sektor, har högavlönade tjänstemän ökat sitt försprång till arbetare och lågavlönade tjänstemän. Det har lett till spänningar. Om lönefördelningen upplevs som orättvis av stora grupper, kommer det också att ha betydelse för hur förhandlingssystemet utvecklas. Arbetsfred och stabila avtal är viktiga tillväxtförutsättningar. En ökad lönespridning medför också att sannolikheten ökar för kompensationskrav, vilket på sikt skulle kunna hota ambitionen att hålla nere inflationen och att åstadkomma reallöneökningar för alla

Det är möjligt att göra några kategorier som fångar upp de spänningar som finns i lönespridningen. Tre tydliga motsatspar är:

- arbetare – tjänstemän
- offentliganställda – privatanställda
- kvinnor – män.

24 SAMS = Samordning för Solidaritet

## Månadslön arbetare–tjänstemän 1994–02

Månadslön (grundlön) i hela ekonomin

■ Tjänstemän ■ Arbetare

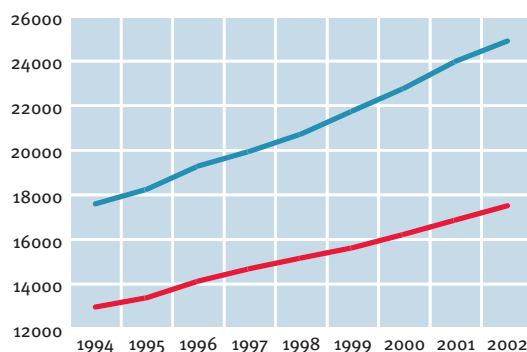


Diagram 5:1

Källa: LOs lönerapport "Löner år 2003"

Tjänstemännens löner har ökat snabbare än arbetarnas under de senaste två avtalsperioderna. Det gäller utgående lön, men än mer när alla kollektiva avgifter räknas in, exempelvis pensionsavsättningar.

Den grupp som halkat efter mest sedan 1994 är arbetare i kommunal sektor. Det är också huvudförklaringen till att lönegapet mellan kvinnor och män ökat under perioden 1994-2001.

Olika faktorer ligger bakom de ökande löneskillnaderna mellan arbetare och tjänstemän. Massarbetslösheten bland arbetare under 1990-talet var utan tvivel viktig. Den ökade decentralisering av förhandlingarna kan ha bidragit. Några andra faktorer är:

- Att antalet tjänstemän har ökat, samtidigt som antalet arbetare minskat<sup>25</sup>, har skapat ett marknadstryck på ändrade lönerelationer mellan grupperna – till tjänstemännens fördel.
- Företagsledningarnas frikostiga anställningsvillkor och belöningsprogram "sipprar ner" en bit i organisationen. De driver upp lönerna för delar av tjänstemannakollektiven. Det finns ingen motsvarande drivkraft för LOs medlemmar och för lägre tjänstemän.
- Bristsituationer inom vissa nyckelgrupper i tjänstemannakåren. Så var till exempel fallet med IT-konsulter under slutet av 1990-talet.

25 Även när en del av gruppen lägre tjänstemän räknas till arbetarsidan (de som har kollektivavtal som tecknats av ett LO-förbund) har arbetarna minskat med cirka 300 000 personer, samtidigt som tjänstemännen ökat med 50 000 under 1990-talet.

Löneskillnaderna mellan offentlig och privat sektor har också skärpts, vilket vi kan se i nedanstående diagram.

### Löneökningar i offentlig respektive privat sektor för arbetare och tjänstemän 1994–2002

■ Arbetare ■ Tjänstemän

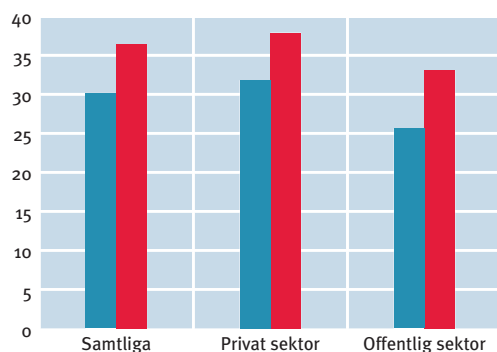


Diagram 5:2

Källa: LOs lönerapport "Löner år 2003"

Viktiga faktorer som hållit tillbaka lönerna i den offentliga sektorn är budgetproblemen på 1990-talet, och den höga arbetslösheten bland Kommunals medlemmar. När det allmänna ekonomiska läget blev bättre, fick enbart delar av de anställda i sektorn mycket goda reallöneökningar.

Den grupp som under en längre tid haft den allra bästa löneutvecklingen av alla stora löntagargrupper i Sverige är sjuksköterskorna.<sup>26</sup> De fick en stark förhandlingsposition i ett läge med brist och använde sig av den. Löneökningarna blev lägre för många andra grupper inom sektorn, till exempel för undersköterskor. De har inte samma möjlighet att förhandla framgångsrikt i en decentraliserad modell som sjuksköterskorna. De är lättare att ersätta, och har inte legitimering eller annat som ger dem en förhandlingsfördel.

26 Calmfors och Rickardsson (2003): Marknadskrafterna och lönebildningen i landsting och regioner. Landstingsförbundet.

Genomsnittslönen för en kommunalanställd ligger idag cirka 16 procent under de som är anställda i den övriga ekonomin<sup>27</sup>. I kommunerna är också 80 procent av de anställda kvinnor. Motsvarande siffra för den övriga ekonomin är 40 procent. Det visar att spänningen i löneutvecklingen mellan kommunal sektor och den övriga ekonomin, till stor del är en spänning mellan kvinnor och män.

### Lön efter kön?

Löneskillnaderna mellan kvinnor och män har i stort sett varit oförändrade över 20 år, trots att kvinnor har hunnit ikapp, och i vissa avseenden gått förbi, männen när det gäller utbildning och arbetslivserfarenhet. Lönerna i yrken eller sektorer med mycket kvinnor är, nästan utan undantag, lägre än i de som domineras av män. Kvinnor som grupp missgynnas systematiskt.

Skillnaderna mellan kvinnor och män som är arbetare respektive tjänstemän, skiljer sig ganska mycket. Inom gruppen arbetare är skillnaderna mellan män och kvinnor mycket mindre än bland tjänstemän, vilket tabell 5:1 nedan visar.

#### Kvinnors lön som andel av mäns 2001

Arbetare	Tjänstemän
85%	76%

Tabell 5:1

Källa: Löner 2002, LO

En förklaring till detta kan vara att det inom gruppen tjänstemän finns fler personer med arbetsledande funktioner, som därför har högre löner. Män har i högre utsträckning än kvinnor dessa arbeten.

Det finns dock också en skillnad i lönebildningen som helhet som påverkar. På tjänstemännens avtalsområden sätts lönerna till större del individuellt, och lönespridningen är större. Inom LOs avtalsområden sätts den större delen av lönerna kollektivt och lönespridningen är mindre. Borgerliga debattörer argumenterar för att en ökad lönespridning skulle göra det möjligt för kvinnor att ta igen lönegapet. Så verkar alltså inte vara fallet.

27 Lena Sommestad: Från mejerska till mejerist, 1995.



### Kvinnors löner som andel av mäns i olika sektorer 2001

Sektor	Kvinnors relativlön	Kvinnors relativlön justerad för fyra faktorer
Privat	84%	90%
Statlig	84%	92%
Landstingskommunal	71%	93%
Primärkommunal	90%	99%

Tabell 5:2

Källa: Medlingsinstitutets årsrapport 2002

Not: Justerad skillnad för utbildning, arbetslivserfarenhet, yrke samt sektor.

Tabell 5:2 visar kvinnors andel av mäns löner i olika sektorer, mätt på två olika sätt. Den första kolumnen visar hela skillnaden utan att några justeringar gjorts, och den är ända upp till 30 procent inom landstingen. Hela denna skillnad beror inte på kön, utan annat spelar också in, som skillnader i erfarenhet i branschen med mera.

Den andra kolumnen i tabell 5:2 visar skillnader, efter att hänsyn tagits till att kvinnor och män arbetar i olika branscher, i olika yrken, har olika position på arbetsmarknaden och olika arbetslivserfarenhet. Efter justeringen skiljer sig lönen mellan kvinnor och män totalt i Sverige åt med cirka nio procent. Det är den till synes "oförklarade" skillnaden. I privat sektor är skillnaden större än i offentlig.

Detta "oförklarade" lönegap mellan kvinnor och män orsakas av flera faktorer. En del består av direkt diskriminering, det vill säga att en kvinna får lägre lön än en man på samma arbetsplats för lika eller likvärdigt arbete. Denna löneskillnad är förbjuden i jämställdhetslagen, om lönerna till de båda betalas ut av samma arbetsgivare.

När lönegapet ska förklaras hänvisas det inte sällan till att kvinnor och män finns i olika sektorer och branscher. De kvinnodominerade branscherna har lägre löner än de mansdominerade, och det ses som en förklaring. Det väcker dock snarare frågor än förklarar. Varför är lönerna alltid lägre i de kvinnodominerade sektorerna? Är det så att kvinnor bara får arbeten i lågavlönade sektorer, eller är det för att kvinnor utför arbetet som det är lågt värderat?

Forskning visar att yrken som byter från typiskt "manligt" till typiskt "kvinnligt", förlorar i status.<sup>28</sup> Oavsett om det handlar om att yrken är lägre värderade för att de är "kvinnoyrken", eller för att kvinnor hänvisas till de yrken som är lägre värderade, är detta fenomen en fråga om kön. Kvinnor som grupp får alltid lägre lön än män som grupp.

28 LO (2002): Ekonomiska Utsikter, hösten 2002, bilaga av Anna Thoursie.

Den kommande tioårsperioden talar befolkningsutvecklingen för att löntagare som arbetar i kommuner och landsting - och därmed kvinnorna - kommer att ha marknadsvinden i ryggen. Befolkningen åldras, pensionsavgångarna kommer att vara stora. Kraven på resurser inom vård, omsorg och utbildning växer. Därmed inte sagt att det "med automatik" kommer att leda till att löneskillnader mellan könen försvinner.

För att relativlönerna ska kunna ändras, så att de lågavlönade inom till exempel vård och omsorg kommer ikapp andra grupper, måste alla vara överens om det. Andra grupper måste i så fall avstå från att kompensera sig för ökade löner i offentlig sektor. Någon annan väg finns inte.

Det behövs alltid gradvisa förändringar av lönerelationer, annars kan inte ekonomin växa och utvecklas. Hanteringen av de spänningar som vi diskuterat i det här kapitlet kan bli skillnaden mellan en lyckosam och en mindre lyckosam lönebildning framöver. De kommer också att påverka möjligheten till ökad jämlikhet i samhället.

### Slutsatser om ökad tillväxt

I fråga om mänsklig utveckling ligger Sverige bland de tre bästa länderna i världen, enligt FNs sätt att mäta.<sup>29</sup> Sverige har nått långt i att förena hög tillväxt med jämn fördelning, även om de ekonomiska klyftorna ökat under en längre tid. I den svenska modellen kan både jämlikhet och effektivitet främjas.

Hållbar ekonomisk tillväxt krävs för att Sverige ska behålla sin position i täten. Det är ekonomisk tillväxt som sker med en resursanvändning som är hållbar över årtionden framåt, både ur miljöns och människans synvinkel.

En ökad ekonomisk tillväxt skulle underlätta skapandet av bättre ekonomiska levnadsvillkor för alla och främja jämlikhet. Det finns dock inget dramatiskt i Sveriges utveckling, jämfört med andra liknande länder. En ökning av BNP med några tiondelar varje år skulle öka välståndet och skapa större resurser till välfärden. Vägen till en varaktig ökning av tillväxten handlar främst om insatser för öka produktiviteten och sysselsättningsgraden.

En jämnare fördelning av resurser och inkomster går att förena med bättre förutsättningar för tillväxt. För lite av fördelning av resurserna i samhället leder till att alla inte kan bidra till tillväxten på bästa sätt. Ett exempel är när för lite satsas på grundläggande utbildning. Skatte- och trygghetssystemen bidrar till både tillväxt och ökad jämlikhet, om de ger starka drivkrafter för alla att delta i arbetslivet. Det är viktigt att värna den inriktningen i de systemen, liksom arbetslinjen i arbetsmarknadspolitiken.

Lönebildningen är kanske fackföreningsrörelsens viktigaste tillväxtfråga. Problem finns främst i spänningar som byggts upp över en längre tid. De handlar om löneskillnader mellan kvinnor och män, mellan arbetare och tjänstemän, och mellan privat och offentlig sektor. Samordningen inom LO, och samspelet mellan politiken och lönebildningen, kommer därför att sättas på prov i kommande avtalsrörelser. Lösningarna på spänningarna kommer att påverka förutsättningarna för tillväxt.

Den uppdelade arbetsmarknaden mellan kvinnor och män försvagar förutsättningarna för tillväxt. Den innebär att de resurser som finns inte kan utnyttjas fullt ut, och både människor och samhälle förlorar. Insatser för att bryta uppdelningen har stannat av, och det är negativt för både tillväxt och jämlikhet.

29 UNDP (2003) Human Development Report. FN, New York.

Etnisk diskriminering på arbetsmarknaden är också ett tillväxthinder. Den högre arbetslösheten och svagare anknytningen till arbetsmarknaden bland personer med utländsk bakgrund, leder till att många människor inte kan bidra till välståndet. Att bryta diskriminering och öka möjligheterna till stabilt deltagande i arbetslivet för personer med utländsk bakgrund, skulle främja både jämlikhet och tillväxt i Sverige.

Bättre arbetsmiljö kan främja tillväxt, inte minst genom att fler kan delta i arbetslivet. Arbetsmiljöfrågorna sattes på undantag under 1990-talet, och det bidrog till att hälsan bland löntagarna, inte minst inom LO, blev sämre. Att få till stånd väl fungerande system med goda resurser för bättre arbetsmiljö stärker skulle stärka förutsättningarna för tillväxt.

Arbetsorganisationen har betydelse för tillväxten. Med fler utvecklande arbeten finns bättre tillväxtpotential, men arbetet med att skapa dem har stannat av. Samtidigt är det på arbetsplatsen som tillämpning av många nya tekniska rön sker och där kan löntagarna göra viktiga bidrag till förnyelse och produktivitet, om de tillåts.

Mer utvecklade system för livslångt lärande skulle bidra till bättre förutsättningar för tillväxt.

Utbildning och lärande är nyckelfaktorer för tillväxt, men de stora högskolesatsningarna kan leda till att andra åtgärder av stor betydelse för de med kort utbildning prioriteras lägre. LO-förbundens medlemmar är fortfarande de som får minst del av alla resurser som satsas på personalutbildning.

Långsiktigt ägande av företag och produktion har blivit en bristvara. Det offentliga pensionskapitalet är stora investerare som kan ta mer långsiktiga hänsyn, liksom utöva mer aktivt ägarinflytande. Pensionsspararna är också vanligen löntagare, och har ett starkt intresse av att företagen har starka ägare som utvecklar produktion och sysselsättning i Sverige.

Ägarnas svagare lojalitet med Sverige är en osäkerhet inför framtiden. Ur ett tillväxtperspektiv spelar det ingen roll vilken nationell hemvist ägarna har, så länge de utvecklar och skapar produktiva företag i Sverige. Konsekvenserna för investeringarna på lång sikt av det ökade utländska ägandet och institutionernas ägande, är svåra att överblicka och behöver bevakas.

Omstruktureringen av tillverkningen har förändrats, med alltmer av omvandling utifrån företagsstrategier som spänner över världen. Det finns behov av att diskutera vilka vinstkriterier som omvandling av företag bäst bör utgå ifrån för att tillväxt och välstånd ska bli höga på lång sikt. Ett systemtänkande behövs för att utveckla den svenska modellen för att bättre möta företagets och ägarnas agerande.

Staten har en viktig roll som utvecklare av infrastruktur och andra förutsättningar för tillväxt. Staten är garant för långsiktighet och samhällsekonomisk lönsamhet, i en alltmer kortsiktig ekonomi. Arbetarrörelsens syn på statens roll i att utveckla goda förutsättningar för tillväxt på lång sikt är inte tydlig.

Inflationsmålet i Sverige är möjligen för lågt för att full sysselsättning ska kunna nås. Standardsynen är att det inte finns någon konflikt mellan låg inflation och full sysselsättning på lång sikt. Nyare forskning ifrågasätter det, och visar att 2 procents inflationsmål kan vara för snävt för full sysselsättning i Sverige.

Att budgetsystemet bättre kan bidra till både stabilitet och flexibilitet i den ekonomiska politiken är en tillväxtfråga. Utgiftstaken behöver användas på ett bättre sätt. Utan tillräckligt stora ekonomiska marginaler under utgiftstaken riskerar politiken för att stabilisera ekonomin att bli svagare.

Ökad tillväxt är ett nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor för ökad jämlikhet. I kommande avsnitt ska vi bland annat diskutera andra villkor: rättvis fördelning och demokrati.



# Rättvis fördelning

## Inledning

Ökad jämlikhet kräver att det välstånd som tillväxten skapar fördelas rättvist. Verktygen för en rättvis fördelningspolitik är många, och makten över dem är spridda. Politikernas verktyg är främst skatter, transfereringar, välfärdstjänster och sysselsättningspolitik. Facket har framför allt möjligheter att påverka genom sin lönepolitik. Den höga organisationsgraden i Sverige gör dessutom att facket har en legitimitet som ger större möjligheter att påverka än i många andra länder.

Verksamheter som finansieras solidariskt via skatten är viktiga för alla, och skapar ett sammanhållet samhälle. Välfärden är också viktig för tillväxten. Hur många som kan arbeta påverkas bland annat av tillgången på exempelvis barnomsorg och utbildning.

I ett internationellt perspektiv har Sverige en jämn inkomstfördelning. Den generella välfärdspolitiken och offentlig sektor har varit främsta redskap i arbetarrörelsens strävan mot jämlikhet. Ändå har de ekonomiska och sociala klyftorna nu ökat under en längre tid. Det reser frågor om hur arbetarrörelsens värderingar om inkomstskillnader ser ut i idag.

För arbetarrörelsen handlar välfärdsstaten i grunden om solidaritet. Solidaritet är en helt annan sak än välgörenhet. Välgörenhet bygger enbart på medkänsla. Medkänsla är givetvis något positivt, men det är inte tillräckligt som grund för ökad jämlikhet. Det krävs också solidaritet. Kärnan i solidariteten är att den bygger på ett gemensamt intresse, att alla har nytta av systemet och att det inte finns någon tydlig gräns mellan den som hjälper och den som blir hjälpt. En annan gång kan rollerna bli ombytta. Därför går det att säga att solidaritet bygger på ett slags "upplyst egenintresse".

Om välfärden ska bygga på solidaritet eller välgörenhet är en avgörande politisk avvägning som kan styra vilken välfärdsmodell ett land väljer. Den nordiska modellen, byggd på solidaritet och generell välfärd, har visat sig kunna kraftigt utjämna klyftor, och kombinera det med ett mycket högt deltagande i arbetslivet.

I det här avsnittet diskuterar vi förutsättningarna för rättvis fördelning utifrån tre områden:

- Generell välfärdspolitik
- Global ojämlikhet
- Jämställdhet mellan kvinnor och män





## Kapitel 6. Välfärd under press

**SEDAN 1990-TALET** har den generella välfärdspolitiken utmanats. Det har blivit mindre tydligt att det finns bred samsyn i Sverige om ett välfärds-samhälle grundat på en solidarisk finansiering genom skatter. Borgerliga partier, liksom näringslivets organisationer och tankesmedjor, har svarat för den hårdaste kritiken.

Men välfärdssystemen är rent faktiskt under press. En del av pressen kommer från olika samhällsförändringar. Trycket ökar genom en åldrande befolkning. En växande medelklass betyder dessutom att systemen tydligare måste gynna den för att få ett fortsatt brett stöd.

### Välfärdspolitiken ökar jämlikheten

Den generella välfärden i Sverige är till stor del en fråga om omfördelning av resurser över livet. I vissa åldrar handlar det om att ta emot välfärd, medan personer i andra åldersgrupper är givare till det gemensamma välfärdssystemet.

Välfärdssystemet omfördelar också mellan individer. En del omfördelning sker utifrån inkomst. Progressiviteten<sup>30</sup> i inkomstskatten är ett exempel på det. Socialbidragssystemet är ett annat exempel som ger ekonomiskt stöd åt människor som inte kan leva på sin inkomst. Omfördelning mellan individer sker också på andra grunder. Genom olika delar inom familjepolitiken sker en omfördelning till barnfamiljer, exempelvis barnbidrag, föräldrapenning och bostadsbidrag. Sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen innebär omfördelning från friska till sjuka.

### Skatter och transfereringar jämnar ut

Det finns stora ekonomiska klyftor i Sverige. Klyftornas grund är skillnader i inkomster från arbete och kapital. Skatter och transfereringar minskar skillnaderna.

30 Progressiv beskattning innebär att ju högre inkomst desto högre procent skatt. I Sverige är den kommunala inkomstskatten samma procentsats för alla. Det är den statliga inkomstskatten och grundavdraget som skapar progressivitet. Drygt 18 procent av invånarna över 20 år betalade statlig skatt år 2001 (27,8 procent av männen och 9,4 procent av kvinnorna). Övriga 82 procent hade inkomster under gränsen för statlig skatt (271 500 kr år 2001).

## DEL III. RÄTTVIS FÖRDELNING

I tabell 6:1 visas hur systemet utjämnar skillnader mellan arbetarhushåll, låg- och mellantjänstemannahushåll och högre tjänstemannahushåll. Tre typer av hushåll studeras; gifta/samboende med respektive utan barn, samt ensamstående över 30 år utan barn.

Tabellen visar löneinkomst och disponibel inkomst (inkomst efter skatt och transfereringar) per konsumtionsenhet år 2002<sup>2</sup>. I tabellen är den inkomst arbetarhushållet hade år 2000 satt till 100. Alla siffror över 100 betyder att hushållet har en högre inkomst än motsvarande arbetarhushåll.

Högre tjänstemannahushåll med två vuxna och barn hade år 2000 i genomsnitt 77 procent högre löneinkomst än motsvarande arbetarhushåll. Skatter och transfereringar gjorde att inkomstskillnaderna mellan dessa grupper minskade till 49 procent. Det är en minskning med hela 28 procentenheter.

Det sker också en utjämnning mellan tjänstemän och arbetare utan barn, men inte alls i samma omfattning. Att ha barn är en mycket viktig faktor för att få stor del av fördelningspolitiken i Sverige. Inkomstskillnaderna påverkas minst för ensamstående utan barn. För den gruppen var skillnaderna också minst i utgångsläget.

### Inkomstskillnader mellan hushåll

Indexerad inkomst per konsumtionsenhet<sup>31</sup> år 2000

	Arbetarhushåll	Låg- och mellan tjänstemanna-hushåll	Högre tjänstemannahushåll
<b>Gifta/samboende med barn</b>			
Löneinkomst	100	135	177
Disponibel inkomst	100	125	149
<b>Gifta/samboende utan barn</b>			
Löneinkomst	100	130	177
Disponibel inkomst	100	133	163
<b>Ensamstående 30 år och äldre, utan barn</b>			
Löneinkomst	100	118	154
Disponibel inkomst	100	118	151

Tabell 6:1

Källa: Nelander och Lönnroos (2002) "Inkomster och inkomstfördelning", LO

31 Inkomst per konsumtionsenhet används för att det ska vara relevant att jämföra familjer/hushåll av olika storlek och ålderssammansättning. Olika mycket pengar behövs för att ge samma ekonomiska standard i ett hushåll med en person och ett hushåll med fyra personer. Barn i olika åldrar behöver därutöver olika mycket pengar för att få sina behov tillfredsställda. Tekniskt beräknas inkomsten per konsumtionsenhet som en kvot mellan inkomsten och summan av familjens konsumtionsenheter; 1,16 för första vuxen, 0,76 för andra vuxen, 0,76 för barn 11-17 år, 0,66 för barn 4-10 år och 0,56 för barn 0-3 år.

I tabell 6:2 nedan jämförs situationen mellan ensamstående och par, utan barn och med olika antal barn. Löneinkomsterna skiljer sig mycket, eftersom ensamstående med barn har svårt att kunna arbeta heltid. Ensamstående med två barn eller fler, har en genomsnittlig löneinkomst som enbart uppgår till 34 procent av genomsnittlig löneinkomst för ensamstående utan barn.

Även om man tar hänsyn till utjämnande skatter och transfereringar, har ensamstående med två barn eller fler bara 51 procent av den inkomst som ensamstående utan barn har. Par med barn klarar sig betydligt bättre, tack vare två inkomster.

### Inkomstklyftor mellan familjetyper

Indexerad inkomst per konsumtionsenhet år 2000

	Utan barn	Med ett barn	Med två barn eller fler	Med tre barn eller fler
<b>Gifta/samboende</b>				
Löneinkomst	100	77	61	45
Disponibel inkomst	100	74	61	49
<b>Ensamstående</b>				
Löneinkomst	100	57	34	-
Disponibel inkomst	100	65	51	-

Tabell 6.2

Källa: Nelander och Lönnroos (2002) "Inkomster och inkomstfördelning", LO

Not: För ensamstående särredovisas inte gruppen med tre barn eller fler, då den är för liten. De återfinns i gruppen med två barn (eller fler).

De här två tabellerna visar att skatter och transfereringar i hög grad utjämnar inkomsterna i Sverige, men att läget för de med barn och bara en löneinkomst, ändå är svårt jämfört med andra familjetyper.

Under 1990-talets besparingar betonades att verksamheter skulle prioriteras framför transfereringar. Det var möjligen en nödvändig prioritering då, för att rädda välfärdssystemet ur krisen. Sett ur ett perspektiv med ökande inkomstklyftor framstår prioriteringen dock som problematisk. Det verkar också som att den lever kvar som en princip i politiken även idag, efter 1990-talskrisen. Som vi ska visa nedan utjämnar även verksamheterna, det vill säga välfärdstjänsterna, skillnader mellan hushåll.

### Välfärdstjänster utjämnar

Tillgången till subventionerade välfärdstjänster ökar jämlikheten. Om det inte fanns subventionerad barnomsorg skulle en barnfamiljs hushållsbudget behöva räcka till mycket högre barnomsorgsavgifter. Om det inte fanns subventionerad vård skulle alla behöva betala för en privat vårdförsäkring, eller betala mycket höga avgifter vid sjukdom.

Finansdepartementet har undersökt hur subventioneringen av välfärdstjänsterna fördelar sig på individer med olika ekonomisk standard.<sup>32</sup> Det visas i diagram 6:1 nedan. I inkomstgrupp 1 finns den femtedel av hushållen med lägst ekonomisk standard. I inkomstgrupp 5 finns de med högst ekonomisk standard.

Ju lägre ekonomisk standard, desto mer välfärdstjänster får hushållen. Det gäller både mätt i kronor, och som andel av inkomsten som den lila linjen visar i diagrammet. Det är en fördelningspolitisk markering.

#### Offentliga verksamheters fördelning 1999

##### Subventioner i olika inkomstgrupper 1999

■ Barnomsorg ■ Utbildning ■ Ohälsa  
■ Äldreomsorg ■ Arbetsmarknad ■ Andel av disponibel inkomst

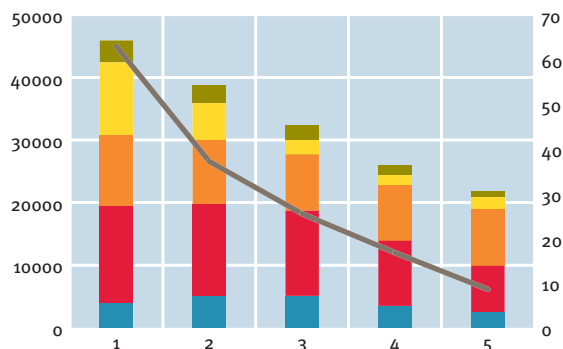


Diagram 6:1

Källa : Finansdepartementet (2003)

De med låga inkomster har högst arbetslöshetsrisk. I diagrammet syns att de får en klart större andel av subventionerna till arbetsmarknadspolitiken.

32 Den ekonomiska standarden definieras här som hushållens disponibla inkomst per konsumtionsenhet inklusive värdet av de offentliga subventionerna. Inkomstgrupperna visar hushållen rangordnade efter ekonomisk standard.

Äldreomsorgen är mycket omfördelande. De allra äldsta är en grupp som har låga inkomster, ofta änkor. Det behöver inte betyda att äldreomsorgen i framtiden kommer att gynna främst låginkomsttagare. Dagens nyblivna pensionärer har högre inkomster, och när de får behov av omsorg kan omfördelningen genom äldreomsorgen bli mindre.

Utgifter för sjukvård och ohälsa få alla grupper ungefär lika stor del av, oavsett inkomstläge. Däremot varierar den årliga subventionen till sjukvård med åldern – högre subvention för äldre än för yngre.

En offentlig subvention kan också vara snedfördelad mellan olika grupper. Ett exempel är den högre utbildningen. Barn till höginkomsttagare får högre subvention, eftersom det oftare är de som går vidare till högskolestudier.

Barnomsorgen kommer i större utsträckning låg- och medelinkomsttagare till del än höginkomsttagare. De i inkomstgrupp 1 är ofta unga utan barn, som studerar eller arbetar deltid. Därför efterfrågar de inte heller barnomsorg. Ensamstående med barn har ofta mycket låga inkomster och svårigheter att arbeta heltid, vilket minskar deras konsumtion av barnomsorg. Diagrammet visar tiden innan maxtaxan infördes 2002 .

#### **Kollektivavtal och välfärdspolitik – i samspel och konflikt**

Kollektivavtalens olika försäkringar kompletterar den generella välfärden. Särskilt viktiga är de för LO-förbundens medlemmar, eftersom de har de lägsta inkomsterna. I den slutliga pensionen kan till exempel en så stor del som en tredjedel komma från den pension som facket och arbetsgivarna avtalat om för en medlem i ett LO-förbund. Även tjänstemännen har stora avtalspensionssystem. För högavlönade är de kompletterande försäkringarna viktiga genom att de kan kompensera för inkomstbortfall över taken (7,5 basbelopp), vilket inte de offentliga försäkringarna gör.

I en rapport från 1994 drog Bröms<sup>33</sup> med flera slutsatsen att flertalet europeiska länder trots olika välfärdsmodeller, utför samma uppgifter fast på olika sätt. De konstaterade att länderna hade det gemensamt att socialförsäkringarna blev mindre generösa under 1990-talet.

Avtalsförsäkringarna har fått en större roll. En risk med en större andel avtalade försäkringslösningar är att löntagarna blir beroende av arbetsgivarna. Dessutom står arbetslösa utan skydd i högre utsträckning i sådana system.

33 Bröms, Jan m.fl. (1994) En social försäkring. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1994:81

I Sverige har den del av välfärden som arbetsmarknadens parter på detta sätt bidrar med, också fått större betydelse. När staten skar ned under 1990-talet trädde ofta parterna in. Exempel på detta är SIFs komplettering av a-kassan och en del Metallklubbers kompletterande tandvårdförsäkringar. Det är en viktig framtidsfråga för välfärdssystemet om denna utveckling fortsätter. Den kan betyda att modellen förskjuts från det generella för alla, till ett system med större skillnader i välfärd beroende på yrke eller bransch.

Mer kollektivavtalade förmåner inom det som idag är generella välfärdsområden, kan också öka skillnaderna mellan olika löntagargrupper.

### **Om förmåner**

*Alla medlemmar måste få samma förmåner oavsett förbund. Idag erbjuder förbunden olika förmåner till medlemmarna, t ex sjukförsäkring, hemförsäkring.*

*LO-distrikten i Blekinge och Jönköping, 2003*

### **Ökad inkomstspridning i Sverige**

Inkomstspridningen har ökat i Sverige sedan början av 1980-talet. Det är den första långa perioden med ökad spridning sedan de första studierna av detta gjordes på 1930-talet. Det finns ingen enkel förklaring till de ökade inkomstklyftorna. Tre grundläggande områden bidrar dock mindre till utjämning i början av 2000-talet, än för tjugo år sedan:

- Lönebildningen,
- Skatte- och bidragssystemet,
- Sysselsättningsökningar.

LO-ekonomerna har under de senaste åren studerat utvecklingen av inkomstfördelningen i Sverige. De menar att det finns två grundläggande förklaringar till den ökade inkomstspridningen<sup>34</sup>, och de är 1990-talets höga arbetslöshet och att inkomster från kapital utgör en allt större del av hushållens inkomster. Andra viktiga faktorer är:

- Minskande andel personer i de åldrar som arbetar.
- Mer decentraliserad lönebildning.
- Avstannad utveckling mot jämställda löner mellan kvinnor och män.
- Diskriminering av människor med utländsk bakgrund.
- Negativa effekter fördelningseffekter av skattereformen 1990-91.
- 1990-talskrisens sänkta ersättningsnivåer i socialförsäkringarna.

<sup>34</sup> Andersson, D, Kainelainen, A och Reinbrand, J(2002) "Lyfter floden alla båtar? En rapport från LO-ekonomerna om inkomstfördelningen i Sverige", LO, samt Andersson, Kainelainen och Löfgren (2003): Kan inkomsterna fördelas jämnare – var 1990-talet en parentes?

Arbetsinkomster är den största delen av inkomsterna. Det är därför ur fördelningspolitisk synpunkt viktigt med full sysselsättning. Under 1990-talets slut minskade dock inte inkomstskillnaderna, trots att sysselsättningen ökade. En delförklaring till detta är den otrygga vandring mellan låglönejobb och arbetslöshet som blivit verklighet för allt fler.

Dessutom innehåller internationaliseringen drivkrafter till ökade löne- och inkomstskillnader. De rika ländernas specialisering i produktionen och den tekniska utvecklingen kan leda till att efterfrågan på lågutbildade minskar, medan efterfrågan på högutbildade ökar. Eftersom utvecklingen med ökade inkomstklyftor finns i hela OECD forskas det mycket om internationaliseringens samband med den, men osäkerhet om resultaten råder.

#### **Inkomstspridningen i framtiden**

Under de närmaste 20 åren kommer också den förändrade åldersstrukturen att påverka inkomstfördelningen. Utvecklingen går mot en ökad spridning fram till omkring 2005. Därefter, i samband med att fyrtiotalisterna går i pension, kommer åldersstrukturen att verka i riktning mot en minskad inkomstspridning.<sup>35</sup> En större andel yngre pensionärer (65–79 år) leder nämligen till minskade skillnader i inkomster.

Det svenska pensionssystemet minskar inkomstspridningen på två sätt; dels minskar inkomsterna för höginkomsttagarna då de går i pension, dels ges folkpension även till de som tidigare inte haft någon inkomst. Premiépensionssystemet kan dock komma att bidra till en ökande inkomstspridning bland pensionärerna. Exakt vilka effekter det får går att se först om cirka 20 år, då många får en större andel av sin pension från premiépensionsfonderna.

Kapitalinkomsternas betydelse för en ökande inkomstspridning kan minska i betydelse om den svaga aktiemarknaden fortsätter under ett antal år. Den ökande lönespridningen kan också hållas tillbaka om vi får en utveckling mot jämställda löner, och om löneskillnaderna minskar mellan de med invandrarbakgrund och övriga.

Lägre ersättningsnivåer i sjukförsäkringen kan komma att öka inkomstspridningen. Inte minst om det även i fortsättningen kommer att finnas stora grupper sjukskrivna. Att arbetslösheten inte stiger är av stor betydelse för att klyftorna inte ska öka. Om deltidsarbetslösheten kan minskas leder det till mindre inkomstskillnader.

35 Enligt modellsimuleringar av Johansson (2002)

### Stora förmögenhetsskillnader

Bilden av svenskarna som storägare av aktier bör nyanseras. I Sverige är fastigheter och andra så kallade reala tillgångar basen för folkets förmögenhet. År 2000 var 60 procent av förmögenheterna bundna i fastigheter.

Förmögenheterna är mycket skevt fördelade i alla länder. Den mest förmögna tiondelen av befolkningen ägde år 2000 cirka 70 procent av nettoförmögenheten i Sverige.<sup>36</sup> Statistiska Centralbyrån, SCB,<sup>37</sup> har nyligen studerat fördelningen av förmögenheterna mellan 1975-97 och inte funnit några stora förändringar. Under 1990-talet fanns dock tecken på att de rika ökat sina tillgångar, men mer säkra resultat går att läsa ut i siffrorna först om några år.

Sverige har internationellt sett fortfarande en relativt jämn inkomstfördelning. I tabell 6:3 nedan jämförs Sverige och 14 jämförbara länder. Slutsatsen är att det svenska välståndet är förhållandevis jämt fördelat. Den relativa fattigdomen<sup>38</sup> i Sverige är låg. Observera dock att uppgifterna gäller olika år för olika länder. Helt jämförbara siffror är svåra att få fram på detta område.

Skillnaderna skulle bli ännu större om subventionerade välfärdstjänster togs med i jämförelsen. Det faktum att Sverige har stor offentlig konsumtion, innebär att välfärdstjänsterna bidrar mer till inkomstutjämning här än i många andra länder.

#### Inkomstfördelning och relativ fattigdom i olika länder

Disponibel inkomst per konsumtionsenhet

Land	Gini-koefficient	Andel individer i hushåll med <50% av medianinkomsten
Norge (1995)	0,238	6,9
Finland (2000)	0,247	5,4
Belgien (1997)	0,250	8,0
Sverige (2000)	0,252	6,5
Nederländerna (1994)	0,253	8,1
Danmark (1997)	0,257	9,2
Tyskland (1994)	0,261	7,5
Österrike (1997)	0,266	8,0
Frankrike (1994)	0,288	8,0
Kanada (1998)	0,305	12,8
Australien (1994)	0,311	11,3
Irland (1996)	0,325	12,3
Italien (1995)	0,342	14,2
Storbritannien (1999)	0,345	12,5
USA (2000)	0,368	17,0

Tabell 6:3

Källa: Andersson, Kainelainen och Löfgren (2003), från Luxemburg Income Study

36 SCB (2002) : Rekordåret 2000. Statistiska Centralbyrån, Stockholm

37 SCB (2000): Förmögenhetsfördelningen i Sverige 1997 – med tillbakablick till 1975. Statistiska centralbyrån, Stockholm.

38 Den relativa fattigdomen mäts som hur stor andel individer som lever i hushåll med en inkomst - här disponibel inkomst per konsumtionsenhet - som är lägre än hälften av medianinkomsten. Det är det vanligaste måttet vid internationella jämförelser.



Forskning<sup>39</sup> pekar på ett samband mellan valet av välfärdspolitisk strategi och utfall. En större offentlig sektor ger en kraftigare inkomstutjämning. Förklaringen är att en generell välfärdspolitik som omfattar hela befolkningen skapar solidaritetsband mellan medel- och låginkomsttagare. Det gynnar de ekonomiskt svaga, i högre utsträckning än ett system som bara omfördelar från rika till fattiga.

### Tre modeller för välfärd

Det finns flera sätt att kategorisera länders olika välfärdsmodeller, även om modellerna inte är helt enodlade i verkligheten. En indelning ställer upp följande tre välfärdsmodeller:

- Den liberala modellen innebär att skyddet från socialförsäkringarna i huvudsak är behovsprövade.
- Den korporativistiska modellen innebär att skyddet huvudsakligen kommer från försäkringar som är organiserade efter yrke eller näringsgren. Det skapar en skillnad mellan dem som har ett arbete och de som står utanför arbetsmarknaden och saknar skydd.
- Den nordiska modellen bygger på att samtliga är anslutna och att socialförsäkringssystemet är uppbyggt på en fast del och en inkomstberoende del.

Forskarna Rothstein och Kumlin (2001) har visat att förtroendet för offentliga institutioner är lägre hos individer som har varit i kontakt med behovsprövande välfärdsinstitutioner än hos andra. Det kan förklara varför tilltron och förtroendet för välfärdsstaten fortfarande är högt i Sverige, jämfört med många andra länder. Praktiskt taget alla kommer i kontakt med välfärdsystemen, men få kommer i kontakt med behovsprövning.

39 Esping-Andersen (1990, 1999) och Korpi och Palme (1998)

## Finansieringen – det första hotet

### Fler äldre och färre i arbete

Befolkningsutvecklingen spelar en stor roll för de offentliga finanserna. Särskilt betydelsefull för utvecklingen framöver blir äldrekvoten.<sup>40</sup> Den kommer att öka kraftigt i Sverige om cirka 15 år, vilket kommer att öka kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg. Skatteinkomsterna minskar från inkomstskatten, men framförallt från arbetsgivaravgifterna. Det finansiella trycket på välfärdssystemen kommer att sätta arbetarrörelsens sociala ingenjörskonst på svåra prov under de närmaste 20 åren.

Att välfärdsmodellen är finansiellt hållbar är av avgörande betydelse för jämlikhet mellan generationer. Om modellen inte kan finansieras i framtiden, blir villkoren för olika generationer orättvis. Blir det nödvändigt för staten att ta lån för att kunna finansiera dagens välfärd, skjuts kostnaderna över till framtida generationer.

Det nya pensionssystemet är konstruerat så att det ska vara långsiktigt stabilt med en åldrande befolkning. Sverige har gått över från ATP-systemet, som var förmånsbaserat, till ett avgiftsbaserat system. Förr fick varje individ ett viss bestämd nivå av sin tidigare inkomst. Nu är nivån inte bestämd i förväg utan beror på utvecklingen av ekonomin och de avgifter som betalats in. Systemets konstruktion innehåller också en automatisk balansering som gör att systemets skulder aldrig – annat än mycket lite – får överstiga tillgångarna.<sup>41</sup>

Det betyder att individen bär en större risk än tidigare. Förr var staten tvungen att kompensera för en sämre ekonomisk utveckling, genom att till exempel låna upp mer pengar för att klara av att infria pensionslöften. I hela västvärlden diskuteras pensionsreformer med liknande inriktning. Det bedöms inte som rimligt att staten ska ta så stora risker med en åldrande befolkning.

För individen uppstår ett mått av osäkerhet kring pensionens nivå. Många känner sig osäkra på om det blir möjligt att leva på den allmänna pensionen och kompletterande pensioner. Att finansieringen är säkrad kan paradoxalt nog betyda att förtroendet för det generella systemet minskar. Även bland LO-förbundens medlemmar har privat pensionssparande blivit allt vanligare under 90-talet, i synnerhet bland kvinnor.

40 Äldre som andel av de i arbetsför ålder.

41 Detta säkerställs genom att indexeringen (förräntningen) av pensionsåtagandet har övergått från att följa genomsnittsinkomstens utveckling, till att följa tillväxten i systemets tillgångar, om det är nödvändigt för att skulderna inte ska bli större än tillgångarna.

### Självreglerande system

Självreglerande system för att finansiera även andra socialförsäkringar än pensionerna skulle kunna vara attraktivt för politikerna. Då behöver de fatta mindre av aktiva beslut om nedskärningar när systemen sätts under press, eftersom reglerna styr. Den ekonomiska utvecklingen tillsammans med utgiftstak utan goda marginaler, innebar tillbakadragna vallöften och nya sparkrav 2003. Bland annat sänktes ersättningsnivåerna i sjukförsäkringen.<sup>42</sup>

Det är mot den bakgrunden möjligt att det kan komma förslag inom en nära framtid om att på detta sätt göra sjukförsäkringen självständig och långsiktigt stabil. Då skulle ersättningsnivåerna variera för att anpassas till systemets tillgångar och till behoven av ersättning.

Det finns fördelar med ett ökat försäkringstänkande, men det kan också vara svårt att sammanföra med den generella välfärdens idé. Prioriteringen mellan olika områden kan bli svår. Om en äldreomsorgsförsäkring införs, varför inte en barnomsorgsförsäkring? Därför behövs en principdiskussion. Den generella välfärdens metoder behöver hela tiden utvecklas i takt med att förutsättningarna förändras.

Finansieringen av delar av välfärden behöver reformeras inför 2020-talet. Politikerna kommer sannolikt inte att vilja, eller få mandat för, att på kommunal- och landstingsnivå höja skatterna särskilt mycket. Samtidigt kommer gruppen pensionärer att ha goda ekonomiska resurser. Sannolikt leder detta till diskussioner om ökad finansiering av äldreomsorg och sjukvård genom avgifter. Landstingens och kommunernas företrädare efterlyser redan idag en sådan diskussion.

Frågan om skattefinansiering kontra avgiftsfinansiering, är en viktig principfråga. Gränsen mellan vad som anses ingå i det offentligas ansvar och vad som individen får bekosta själv är föränderlig. Den påverkas inte minst av hur gott om resurser det är i välfärdssystemet.

Det finansiella trycket på välfärdssystemen kommer med andra ord att sätta arbetarrörelsens sociala ingenjörskonst på svåra prov under de närmaste 20 åren.

42 Den ekonomiska vårpropositionen 2003, Finansdepartementet.

### Privata inslag i finansieringen

Under 1990-talets början blev privatisering av välfärden en stor politisk fråga. Främst handlade det om vem som skulle utföra tjänsterna, om offentligt finansierade verksamheter skulle få utföras av privata aktörer, eller om landsting och kommuner alltid skulle vara självklara producenter. Få ifrågasatte dock den offentliga finansieringen

Frågan är om ökad privatisering av finansieringen kommer att bli en punkt på dagordningen i framtiden, även inom arbetarrörelsen. Det finns ett tydligt exempel från 2003 som går i den riktningen. Det gäller de olika förslagen till medfinansiering av sjukpenningen.<sup>43</sup>

Förslagen har det gemensamt att arbetsgivarna ska vara med och mer direkt finansiera sjukfrånvaron, genom att de betalar en andel av sina anställdas sjukpenning. Då minskar Försäkringskassan sina utgifter i motsvarande grad. Arbetsgivaravgifterna sänks så att reformen inte påverkar statens budget.

Det finns flera syften med medfinansieringen. Det handlar om att skapa ekonomiska drivkrafter för arbetsgivarna att arbeta med rehabilitering och arbetsmiljö. Reformen medverkar också till att utgiftstaken i statens budget kan hållas. Även facken har under vissa förutsättningar accepterat att införa ekonomiska drivkrafter genom s.k medfinansiering.<sup>44</sup> Enligt facken måste den dock begränsas både tidsmässigt och kostnadsmässigt. Drivkrafter till aktivt rehabiliteringsarbete av sjukskrivna måste finnas med.

Det kan komma liknande förslag även på andra områden, i synnerhet om någon form av medfinansiering införs inom sjukförsäkringen och om detta bedöms lyckat. I så fall uppluckras principen för välfärdens finansiering – från en omfattande offentlig solidarisk finansiering via skatten, till mer privat finansiering. Det kan få långtgående konsekvenser.

### Förtroendet för välfärden – det andra hotet

Det behövs ett starkt förtroende för välfärden för att garantera viljan att vara med och finansiera och utveckla systemet. Medborgare, politiker och näringsliv måste tro på systemet, lita på att det "levererar".

Medborgarna vill ha trygghet och skola, vård och omsorg av bra kvalitet. Kommun- och landstingspolitiker vill ha goda förutsättningar att bedriva sin politik på lokal nivå. Näringslivet vill att systemet ska leverera stabilitet och bra arbetskraft.

43 Regeringens två olika förslag som skickats ut på remiss återfinns i Ds 2002:63 "Starkare ekonomiska drivkrafter för arbetsgivare att minska sjukfrånvaron" respektive "Författningsförslag med anledning av Riksförsäkringsverkets remissyttrande över promemorian Starkare ekonomiska drivkrafter för arbetsgivare att minska sjukfrånvaron (Ds 2002:63)"

44 "Ekonomiska drivkrafter för att minska ohälsan", LO, TCO, SACO 2003-02-17

### Medborgarna kräver kvalitet

Utvecklingen under 1990-talet och fram till i dag, har bland medborgarna skapat två förtroendeproblem för välfärden: sänkt kvalitet på många välfärdstjänster, och låga ersättningstak i socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkring.

Det är en allmän uppfattning att kvaliteten försämrades radikalt under 1990-talets besparingsår. På många håll kvarstår brister. Det kan röra sig om dålig arbetsorganisation som leder till bristfälligt omhändertagande inom äldreomsorgen. Eller om brist på utbildad personal inom barnomsorgen.

Alternativa utförare och olika typer av system för valfrihet har ökat kraftigt. I de fall föräldrar hittar och kan välja en förskola som de tycker är bättre kan valfriheten bli en kvalitetshöjare för dem. Det finns dock en stor risk för ökade klasskillnader genom att alla inte har lika stora möjligheter att välja. LO-förbundens medlemmar väljer t. ex i mindre utsträckning än andra. Den utvecklingen har redan börjat. Särskilt ifrågasatt är valfrihetssystemet inom skolan.

Skolverket<sup>45</sup> har analyserat valfrihetens effekter på skolområdet. Enligt deras analys har de fristående skolorna förstärkt segregationen, både utifrån etnisk bakgrund och klass. Det är oroande och en viktig förtroendefråga under de närmaste tio åren. Skolan är en nyckelverksamhet för att skapa ökad jämlikhet.

Skolverket finner dock också positiva effekter av valfriheten. Skolutvecklingen stimuleras genom profilering och pedagogisk förnyelse, att föräldrarnas engagemang ökar och genom ökad lyhördhet från skolor och kommuner för föräldrars och elevers önskemål.

Valfriheten inom välfärdssystemen är här för att stanna och den har onekligen fördelar för kvaliteten. Hanterad på rätt sätt kan den bli en mer positiv kraft. Uppgiften för politikerna blir att minska valfrihetens negativa effekter, eller helt förhindra att de uppstår. Försämrad kvalitet och segregation får inte bli konsekvenser.

Brukarinflytande kan, i de fall det fungerar bra, också fungera som en kvalitetshöjare. Men då måste brukarna få tillräckliga befogenheter, så att inflytandet inte bara blir skenbart. Även här finns det en risk för klasskillnader. Brukarinflytande kräver engagerade medborgare som har möjlighet att lägga ner tid på den aktuella frågan.

Stora skillnader i kvaliteten i olika delar av landet är ett hot mot den generella välfärdspolitiken. Det kan också ses som en rättssäkerhetsfråga – äldreomsorgens kvalitét ska inte bero på i vilken kommun individen är bosatt.

45 Skolverket 2003

För att säkerställa kvaliteten i kommunala välfärdstjänster har politikerna på riksnivå olika styrmedel:

- Regering och riksdag kan styra kommunerna lagstiftningsvägen. Rätten till personlig assistent är ett sådant exempel.
- Regering och riksdag kan också använda ekonomiska styrmedel för att öka kvaliteten, inom exempelvis barnomsorgen och skolan. Kommunerna har bland annat fått ansöka om statliga medel för personalförstärkningar.

Sedan de riktade statsbidragen försvann på 1990-talet är det inte lika enkelt att styra kommuner och landsting. Därmed går det inte heller rikta ekonomiska sanktioner mot de som bryter mot statliga regler.

Den lokala demokratins krav står ibland i direkt konflikt till nationellt sett angelägna reformer. Maxtaxan är ett exempel. Den kunde enligt reglerna bara utformas som ett erbjudande till kommunerna. Erbjudandet var dock så attraktivt för barnfamiljerna att nästintill ingen kommunalpolitiker vågade avstå.

Nationella välfärdsreformer av större slag är svåra att genomföra med de system för relationer och makt som finns idag mellan nationell, regional och lokal nivå. Det finns skäl att diskutera konflikten mellan kommunalt självstyre och nationell välfärdspolitik på djupet inom arbetarrörelsen.

#### **Urholkning minskar trovärdighet**

Socialförsäkringarna ska skapa trygghet för alla medborgare. För att ersättningsnivån vid sjukdom eller arbetslöshet verkligen ska uppfattas som 80 procent av inkomsten måste taken vara satta så att de gäller för flertalet av löntagarna. Om taken är för låga, ökar efterfrågan på privata försäkringar eller kollektivavtalade som komplement. På längre sikt kan det minska intresset för det gemensamma systemet.

Förtroendet för systemet minskar när många upplever att det inte kan leverera ekonomisk trygghet så som vi är vana att definiera den – skydd mot den inkomst man förlorar, och inte bara en viss grundtrygghet. Om många behöver skaffa kompletterande skydd kan det på längre sikt minska intresset för vara med och finansiera det gemensamma systemet.

Omkring 80 procent av inkomstagarna i förvärsaktiv ålder skulle år 2001 ha fått 80 procent av sin inkomst vid sjukfrånvaro från det allmänna systemet (se tabell 6:4 nedan). Motsvarande siffra vid arbetslöshet är drygt 60 procent.<sup>46</sup> Det är möjligt att grupperna som har ett sämre inkomstbortfalls-skydd än 80 procent av sin inkomst, börjar bli för stora.

År 2001 hade cirka 1,3 miljoner heltidsarbetande löntagare inkomster över ersättningstaket i arbetslöshetsförsäkringen. Det gjorde att facken krävde att staten skulle höja detta tak. Ungefär vid den tidpunkten skapade också SIF och SACO kompletterande inkomstbortfallsförsäkring vid arbetslöshet för sina medlemmar. Det var möjligt eftersom risken för arbetslöshet inte är lika hög i dessa grupper.

För grupper med hög risk för arbetslöshet skulle en sådan försäkring bli alldeles för dyr. Taket i arbetslöshetsförsäkringen höjdes våren 2002, men bara för de första 100 dagarna i arbetslöshet. Vid längre arbetslöshet, sänks ersättningen till den tidigare maximala ersättningsnivån.

### Inkomsttak

Taket i socialförsäkringarna är 7,5 prisbasbelopp. I tabell 6:4 nedan syns hur stor andel av individerna i förvärsaktiv ålder som har inkomster över det aktuella taket. Det framgår tydligt att fler män än kvinnor har inkomster över taken, och därmed får sämre skydd än 80 procent av sin inkomst. På samma sätt framgår klasskillnaderna tydligt – fler SACO-män har inkomster över taket än under taket, medan det är ytterst få LO-kvinnor som har så höga inkomster att de inte får ut 80 procent av sin inkomst vid sjukdom.

### Andel individer i åldern 20-64 år med inkomster (taxerad förvärsinkomst) över 7,5 prisbasbelopp år 2001

	Män	Kvinnor	Alla
LO	15,4	2,8	9,2
TCO	51,6	17,1	30,5
SACO	66,1	34,5	50,4
Alla	29,7	11,1	20,5

Tabell 6:4

Källa: SCB (Fasit-modellen) och egna beräkningar

Not: taxerad förvärsinkomst är ett skattetekniskt inkomstbegrepp och beräknas som summan av inkomst från tjänst (efter avdrag) och inkomst från näringsverksamhet minskat med allmänna avdrag.

46 Källa: SCB (Lindadatabasen) samt beräkningar vid LO (opublicerat)

Andelen löntagare som gör skatteavdrag för privata pensionsförsäkringar har ökat från 5 procent 1989, till 43 procent år 2000.<sup>47</sup> En lägre andel arbetare än tjänstemän pensionssparar. Pensionssparande är också vanligare bland kvinnor än bland män. Uppenbarligen önskar kvinnor mer säkerhet som äldre än män, oavsett vilken inkomst de har. Det är ett rationellt beteende utifrån kvinnors svagare ställning, i arbetslivet och samhället.

En annan risk med en större andel privata försäkringar är att låglöne-grupper får ett sämre skydd än övriga. Lågavlönade har högre risk för arbetslöshet och högre risk för ohälsa. Därför kommer premier i privata försäkringar att bli högre för de lågavlönade. Det är inte ens säkert att försäkringsbolagen anser det lönsamt att sälja försäkringar till högriskgrupperna överhuvudtaget.

#### **Fusk inom socialförsäkringen?**

Det är allmänt känt att många tror sig veta att det fuskas mycket med bidrag och liknande i Sverige. En enkätundersökning gjord av SCB på uppdrag av RFV och Försäkringskassan i Västra Götaland ger belägg för detta.<sup>48</sup> Det finns en utspridd föreställning om att folk fuskar med olika bidrag och ersättningar inom socialförsäkringen. Omkring hälften av svenskarna tror fusk att är vanligt förekommande. Detta är ett problem, oavsett om uppfattningen är riktig eller inte genom att folks tilltro till försäkringen kan skadas.

I framtiden kan det bli mer av kontroller inom socialförsäkringen och liknande system, just för att öka folks förtroende för systemet. RFV konstaterar att det är "viktigt att man kan lita på att pengarna går till "rätt" person". Annars hotas förtroendet och viljan av att vara med och finansiera systemet.

Ovan nämnda enkätundersökning omfattar också frågor om inställningen till socialförsäkringen mer allmänt. Det är få som vill höja skatten för att klara dagens välfärdssystem, men samtidigt kan en övervägande del (två av tre) inte tänka sig att sänka ersättningarna från socialförsäkringen. I viss mån ger dessa svar sammantaget en mindre positiv bild av medborgarnas förtroende för välfärdssystemet än Svallfors forskning, som presenteras i faktarutan nästa sida.

47 Nelander (2002) "Förekomsten av privata pensionsförsäkringar bland olika grupper av anställda", LO, Stockholm

48 SCB (2003) "Medborgarna om socialförsäkringen och försäkringskassornas arbete".



**Vad säger forskningen om medborgarnas förtroende?**

Välfärdsopinionen i Sverige följs och analyseras noga av sociologen Stefan Svallfors. Baserat på statistik för perioden 1997-2000 drar han slutsatsen att stödet för vår välfärdsmodell fortfarande är starkt bland medborgarna. Likaså är den individuella skattebetalningsviljan för välfärdspolitiska ändamål är hög. Däremot finner han att tilltron till pensionssystemet är låg.

Tilltron till vården har minskat något under perioden 1997-2000, vilket kan öka efterfrågan på privata vårdförsäkringar. Kommunala välfärdstjänster ingår visserligen inte i Svallfors undersökning. Ändå ser han det som möjligt att tilltron har minskat på grund av försämrad kvalitet under 1990-talet.

”Det principiella stödet för en kollektivt finansierad, omfattande och offentligt organiserad välfärdspolitik samexisterar på ett komplext, villkorligt och instabilt vis med gryende farhågor om systemets bräcklighet”, enligt Svallfors.

**Sjukfrånvaron oroar**

Regeringen har satt upp mål om att halvera sjukfrånvaron fram till år 2008.<sup>49</sup> I dagsläget verkar den ökande sjukfrånvaron ha avtagit, den nedåtgående trenden med färre antal dagar som tas ut med ersättning från sjukförsäkringen har stärkts.<sup>50</sup>

Utvecklingen är dock kluven – de korta sjukskrivningarna blir färre medan alltfler blir kvar i långtidssjukskrivning. Samtidigt ökar fortfarande kostnaderna – främst på grund av att medelersättningen ökar – trots att många reformer genomförs och planeras. Reformerna som sänker kostnaderna är bl a förlängd sjuklöneperiod, förändrad beräkning av sjukpenninggrundande inkomst och nya regler för sjukskrivna som erhåller ersättning från a-kassa.

De omfattande förslagen om ökade ekonomiska drivkrafter för arbetsgivarna har ännu inte blivit verklighet på grund av kraftigt motstånd från olika håll. Får man inte ordning på utvecklingen finns det en stor risk att många medborgares förtroende för politikernas förmåga och välfärdssystemet att svikta.

49 I regeringens mål om halverad frånvaro från arbetet p.g.a. sjukskrivningar, och halvering av antalet nya med aktivitets- och sjukersättning (f.d. förtidspension) fram till 2008 (i förhållande till 2002) ska hänsyn tas till befolkningens utveckling.

50 Enligt RFV:s halvårsprognos, augusti 2003

#### De kommunala skillnaderna ökar

Det är ett känt faktum att olika kommuner och landsting har olika förutsättningar att finansiera sin verksamhet, inte minst på grund av skillnader i befolkningen. Det finns också en mängd andra skillnader som påverkar förutsättningarna på olika sätt. Ett exempel är att skolkostnaderna stiger för en glesbygdskommun genom att kommunen behöver ordna skolskjuts. Samtidigt är exempelvis lokalkostnaderna för en glesbygdskommun ofta lägre än för en storstadskommun.

För att jämna ut skillnaderna mellan kommuner och landsting finns två kommunala utjämningsystem som liknar varandra – ett för primärkommuner och ett för landsting. Det primärkommunala utjämningsystemet innehåller en inkomstutjämningsdel som minskar skillnader i skattekraft. Där finns också en kostnadsutjämningsdel som utjämnar för strukturella skillnader i förutsättningar, som exempelvis andel barn och andel gamla.

Ökningen av antalet äldre kommer, lite förenklat uttryckt, framöver att vara störst i de delar av landet som redan har den äldsta befolkningen. Det betyder att utjämningsystemet måste bli bättre för att kunna uppnå sitt syfte.<sup>51</sup> Det är hårt debatterat redan, och debatten kommer att fortsätta.

Diagram 6:2 på nästa sida visar hur stor del av befolkningen som är över 65 år åren 2001 och 2020. Siffrorna bygger på en befolkningsprognos från SCB som baseras på de senaste femton årens flyttrörelser. Det faktum att befolkningen åldras och färre ska försörja allt fler gäller på riksnivå. Diagrammet gör det tydligt att detsamma gäller i ännu högre grad när länen studeras var för sig. Endast ett fåtal län har gynnsammare utveckling än riket som helhet, de flesta län står inför större förändringar.

51 Fransson, Anna och Wennemo, Irene (2003) "Finansiering och styrning av framtidens sjukvård – Det norska exemplet", LO

## Befolkningsstruktur i olika län 2001 och 2020

Andel av befolkningen som är över 65 år 2001 respektive 2020

■ 2001 ■ 2020

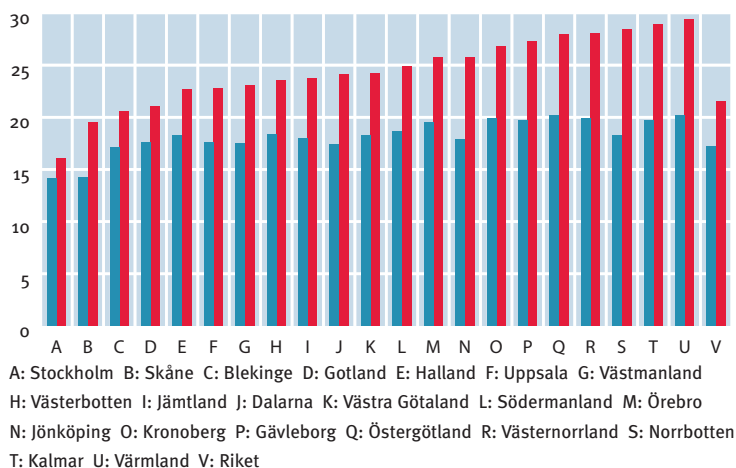


Diagram 6:2

Källa: SCB, hämtat från Fransson, Anna och Wennemo, Irene (2003)  
"Finansiering och styrning av framtidens sjukvård – Det norska exemplet", LO

Frågan är om det rådande systemet för utjämning mellan kommuner och landsting kommer att hålla, när skillnaderna mellan dem ökar ännu mer. Att fler borgerligt styrda kommuner/landsting bidrar till utjämningsystemet, och fler socialdemokratiskt styrda är mottagare ökar spänningarna.

Utjämningsystemet har fått kritik för att lägga hinder i vägen för det kommunala självstyret och den kommunala beskattningsrätten. Systemet innehåller negativa marginaeffekter, som leder till att vissa kommuners inkomster minskar om deras skatteunderlag ökar. Det gäller framför allt kommuner med lägre skattesats än genomsnittet i länet, vilket ofta rör sig om borgerligt styrda kommuner. Politikerna i de landsändar som redan betalar mer än de får tillbaka ifrågasätter utjämningsystemet.

Ett alternativ till att låta utjämningsystemet expandera är att lägga över mer av ansvaret för verksamheterna på staten, även om kommunen fortsätter att vara den som tillhandahåller tjänsten. Ett sätt att göra detta är att skapa en allmän äldreomsorgsförsäkring, för att säkerställa tillräckliga resurser till äldreomsorgen. Det skulle samtidigt minska belastningen på det kommunala utjämningsystemet.

LOs utredare Anna Fransson och Irene Wennemo förespråkar ett ökat statligt inflytande över, och ansvarstagande för, sjukvården.<sup>52</sup> Här kan lärdomar dras av den norska sjukhusreformen. Om statligt ansvar kan ge mer av likvärdiga villkor över landet bör det vara en viktig del av framtidsdiskussionen om välfärden.

#### **Vill arbetsgivarna ta över?**

Välutbildad arbetskraft vill alla arbetsgivare ha. Däremot vill de inte svara för en större del av välfärdens finansiering. Arbetsgivarnas kostnader, i form av framför allt arbetsgivaravgifter, övervältras i och för sig på arbetstagarna på längre sikt, så att de motsvaras av lägre löner än annars skulle vara fallet. Men det finns ändå anledning för arbetsgivarna att se arbetsgivaravgifterna som kostnader, eftersom lönerna inte kan sänkas som kompensation för höjningen.

Arbetsgivarnas förtroende för välfärdspolitiken kan svikta om de upplever en osäkerhet och ryckighet i förslag och beslut som kan innebära kostnadsökningar för dem. Precis detta har hänt i regeringens arbete med att ta fram förslag som kan minska sjukfrånvaron. Regeringens olika förslag för att öka arbetsgivarnas kostnadsansvar för den allmänna sjukförsäkringen har skapat stort missnöje. Ökat kostnadsansvar för sjukfrånvaron innebär högre kostnader och ett högre risktagande för arbetsgivarna när de anställer personal.

Medfinansieringsförslagen som diskuterades första halvåret 2003 (att arbetsgivarna skulle stå för en andel av utbetalad sjukpenninge) har inte kunnat genomföras, men däremot förlängdes sjuklöneperioden från två till tre veckor (d.v.s. den period som arbetsgivaren betalar ut sjuklön för sina anställda vid sjukfrånvaro) 1 juli 2003. Någon kompensation med exempelvis sänkt arbetsgivaravgift utgick inte, vilket gjorde att förändringen innebar en direkt besparing för staten och alltså en direkt kostnadsökning för arbetsgivarna som kollektiv. Arbetsgivarnas missnöje även här har inte gått att ta miste på.

Efter den förlängda sjuklöneperioden och alla förslag om ekonomiska drivkrafter för att minska ohälsan har Svenskt Näringsliv under sommaren 2003 tagit initiativ till att parterna ska ta över sjukförsäkringen. LO har som svar på detta presenterat utgångspunkter som parterna ska vara överens om för att förhandlingar ska kunna upptas. En avgörande punkt är att staten fortfarande garanterar skydd för alla – parterna ska alltså kunna ta över delar av sjukförsäkringen så länge det ger minst samma skydd som det offentliga

52 Fransson, A och Wennemo, I (2003)

systemet. I utgångspunkterna ingår också att parterna ska verka för förbättringar av arbetsmiljö, en utbyggd företagshälsovård och rehabilitering som kan bidra till ökad hälsa i arbetslivet. En förutsättning för LO var också att Privattjänstemannakartellen (PTK) ville delta i förhandlingarna, så att samma system skulle gälla för tjänstemän och arbetare.

Några förhandlingar blev dock inte av, då PTK sade nej med motiveringen att dessa skulle krocka med kommande avtalsrörelse. Om parterna hade tagit över en del av det som idag är den allmänna sjukförsäkringen skulle ett stort steg ha tagits mot mer avtalslösningar i välfärden. Även om parterna redan idag står för flera kompletterande skydd skulle ett sådant övertagande kunnat vara startskottet för en större omläggning av välfärdssystemet i Sverige.

### **Välfärd harmoniseras inte**

Är det möjligt att Sverige även i framtiden skiljer ut sig ifrån övriga länder inom EU med avseende på välfärdssystem, skattekvot och inkomstspridning? Innebär ökat internationellt utbyte att länderna blir, eller måste bli, mer lika varandra i dessa avseenden?

Ett vanligt antagande i politiken är att ekonomiska drivkrafter gör att länder med tiden tenderar att bli mer lika varandra. Forskaren Montanari har undersökt den samstämmighet mellan arton olika länder, från 1930 och framåt. Hon finner att det snarare är ekonomiska och politiska förutsättningar som ger likartade system, än att länder tenderar att harmonisera välfärdssystem. Liknande förutsättningar resulterar i liknande system. Det finns inte särskilt mycket som tyder på att olika redan existerande trygghets-system skulle bli alltmer lika.

Hur är det med den avsiktliga harmoniseringen, det vill säga att länder på politisk nivå beslutar om harmonisering av olika system? Gäller det även välfärdspolitik? Det är i en sådan diskussion viktigt att komma ihåg att inom starka federala system som USA är skillnaderna stora mellan olika stater. Även om man tror på ett mycket långtgående samarbete mellan medlemsländerna inom EU respektive EMU, är det alltså inte säkert att välfärdspolitik kommer att bli mer lik i de olika länderna.

Hur internationaliseringen påverkar möjligheten att ta ut skatter har nyligen utretts av den så kallade Skattebasutredningen.<sup>53</sup> Enligt dess bedömningar finns det goda förutsättningar för att även i framtiden finansiera ett fungerande välfärdssamhälle på dagens ambitionsnivå med skatter. Det förutsätter dock att vi vårdar och utvecklar skattesystemet. Skatterna ska i möjligaste mån inte snedvrیدا de ekonomiska drivkrafterna för hushållens konsumtionsbeslut och företagets produktionsbeslut.

### Välfärd mot mitten och höger?

Forskarna Molander och Andersen gav 2002 ut en framåtblickande bok om välfärdspolitiken.<sup>54</sup> Sammanfattningsvis anser de att det finns utrymme att minska utgiftsnivån och skattenivån, utan att ge upp centrala välfärdspolitiska mål. De ser stora möjligheter att förändra systemen. Den agenda de föreslår ligger nära en politisk mittfåra, som sannolikt även delar av socialdemokratin skulle kunna dela.

Inom offentliga tjänster ser Andersen och Molander det som möjligt att begränsa de offentliga utgifterna, genom åtgärder som bygger på ökat privat engagemang. Att låta privata aktörer ta över produktion av välfärd, antas leda till lägre produktionskostnader. Privat inflytande antas göra producenterna mer effektiva, och att de anpassar sig bättre efter det som konsumenterna vill ha.

Där sådana reformer har genomförts har de hittills inte lyckats ge några stora fördelar. Den omfattande privatiseringen av välfärdstjänster i Stockholm under perioden 1998-2002 är det viktigaste exemplet. Det blev inte de stora kostnadsbesparingar som de styrande politikerna i Stockholm förväntade. Servicenivån till medborgarna lämnade också mycket att önska. Fördelning efter behov och allas lika behandling riskerar att försvåras med omfattande konkurrensutsättning och privatiseringar i välfärden.

I framtidsdebatten om välfärdssystemet är en viktig fråga om, och i så fall när, privatiseringar kan tillföra vinster. Pressen för privatisering i olika delar av välfärden kommer att öka med trycket från den åldrande befolkningen. De kan leda till ökade inkomstklyftor, med stora skillnader mellan människor och mellan landsdelar. Den nationella politiken och strategin på välfärdsområdet behöver bli tydligare.

53 SOU 2002:47

54 Molander, Per och Andersen, Torben M (red.) (2002) "Alternativ i välfärdspolitiken Hur möter vi en åldrande befolkning och internationalisering?"









## Kapitel 7. Global ojämlikhet

**DE MARKNADSKRAFTER OCH** politiska vägval som ökar inkomstklyftorna, verkar inte enbart inom Sverige. Det som sker är ett uttryck för europeiska och globala utvecklingsmönster. Sverige avviker inte så mycket från omvärlden, utan är alltmer lik den.

I det här kapitlet ska vi försöka sätta in de ekonomiska klyftorna mellan människor med utländsk bakgrund och andra i Sverige i ett perspektiv av global ojämlikhet.

### Fattig är man jämfört med andra

När FN talar om målet att fattigdomen ska halveras till 2015, är det andelen i procent av världens befolkning som lever i absolut fattigdom, dvs på mindre än en enda amerikansk dollar om dagen som ska halveras. Så formuleras ett mått på absolut fattigdom.

Det är viktigt att lyfta den lägsta levnadsnivån och normen för den i alla länder, såväl rika som fattiga. Det är vad fackföreningar över hela världen gör genom att driva upp de lägsta lönerna. Det är också vad politiker gör om den lägsta ersättningsnivån höjs i socialförsäkringarna. Skälet är inte bara att säkra överlevnadsnivån. Det handlar också om att lyfta upp de längst ned och på så sätt pressa ihop fördelningen av inkomsterna, det vill säga lyfta botten. Med högre skattesatser för de med högre inkomster kapas toppen. Då hålls fördelningen av inkomsterna ihop i befolkningen.

När det gäller fördelning brukar man tala om relativ fattigdom, fattigdom jämfört med andra. I kapitel 6 visade vi hur många som lever under halva medianinkomsten i olika länder, vilket är ett viktigt sådant mått. Skillnaderna är stora mellan rika länder, och avspeglar skillnader i ambitioner att fördela välstånd och nå jämlikhet.

Förutsättningarna för rättvis fördelning, både i Sverige och globalt, påverkas inte minst av folkomflyttningarna. De har ökat kraftigt under den senaste tio-femton åren, då Sverige tagit emot många flyktingar. Det sätter in det nya Sverige vi beskrivit i tidigare kapitel i ett större perspektiv. Ofrihet och ojämlikhet i stora delar av världen, påverkar också samhället här.

Med utländsk bakgrund menas att vara född utomlands av utländska föräldrar, eller att vara född i Sverige och ha minst en invandrad förälder. De människor som kommit från länder utanför Europa är de som drabbas mest. När de ekonomiska förutsättningarna försämras i Sverige slår det hårdast mot dem.

### Ojämlighet ger migration

Invandringen har varit stor sedan 1960-talet och Sverige liknar nu på det viset både USA och Holland, båda länder med en etniskt mycket blandad befolkning

Bakom den ökade invandringen till Sverige och andra rika länder, står en global migration som ändrar karaktär i takt med förändringar i levnadsvillkor världen över. Den är inte ny utan har pågått lika länge som människan funnits. Under 1950- och 60-talen hade Sverige en stor arbetskraftsinvandring. Sedan 1970-talet har det i huvudsak handlat om flykting- och anhöriginvandring.

#### Sveriges invandring 1945-80

Under perioden från slutet av andra världskriget fram till mitten av 1960-talet var invandringen till Sverige planerad och skedde i samarbete med flertalet utvandringsländer. Det som ägde rum var en aktiv invandringspolitik, där arbetsmarknadens parter och myndigheter medverkade. Varje år fick cirka 40 000 invandrade från Norden (de flesta från Finland) och övriga Europa uppehållstillstånd i Sverige av arbetsmarknadsskäl.

Utvandrarna skulle återvända med värdefulla erfarenheter och kunskap till sina hemländer. Därmed betraktade Sverige sin arbetskraftsrekrytering också som en biståndsinsats till invandrarnas hemländer.

Alla stannade inte i Sverige men de 400 000 personer (motsvarande 5 procent av den totala befolkningen) som fanns kvar i början av 1970-talet hade en ekonomisk och social status som var något sämre än de infödda svenskarnas, även om skillnaderna inte var dramatiska.

Den senare invandringen, mellan 1975 och 1984, var dominerad av anhörig- och flyktinginvandring. Årligen beviljades uppehållstillstånd till ca 3 000-4000 asylsökande

Migration består av emigration (utvandring) och immigration (invandring). Enligt FN omfattas i begreppet migration alla personer som befinner sig utanför sitt födelseland eller medborgarskapsland i minst tolv månader. Politiska flyktingar, asylsökande, gäststuderande, gästarbetare, naturaliserade invandrare – det vill säga invandrare som blivit medborgare i det nya landet – och övriga invandrare ingår i definitionen.

Enligt FN har antalet människor som migrerar över hela världen ökat med 46 procent under 1990-talet, från 120 till 175 miljoner personer. Det är en stor ökning. En viktig anledning är att i vissa länder, särskilt i Afrika, har det som kallas "globaliseringen" inte inneburit bättre livsvillkor på plats. Flera fattiga länders integrering i världsekonomin sker alltmer genom att medborgare där, lagligt eller olagligt, flyttar till de rika länderna. På så sätt försörjer vissa länder andra med arbetskraft.

Migrationens geografi och historia har helt förändrats sedan andra världskrigets slut. Mönstret följer den ekonomiska och politiska maktordningen i världen.

Fram till andra världskriget var de flesta av dagens rika länder i Europa utvandrarnationer. Några av dagens mäktiga och rika nationer är grundade av europeiska utvandrare som utvandrade av samma skäl som människor idag lämnar sina hemländer - förtryck och fattigdom. I Nordamerika och Australien skedde det med brutalt våld mot urinvånarna. Dagens invandring till västekonomierna sker under helt andra omständigheter. Invandringen leder inte till ekonomisk och politisk makt, utan i många fall till segregation och utanförskap.

Även migrationen mellan utvecklingsländerna har ökat, vilket hänger samman med hårdnande villkor och ökande klyftor inom många länder. Inte sällan är det invandrad arbetskraft som har de hårdaste arbetsvillkoren. Och allra mest utsatta är de som vistas och arbetar illegalt i länderna.

Motiven till utvandring har i stort sett varit desamma genom historien. De har varit en flykt undan misär och förtryck, eller en resa för att höja sin ekonomiska standard. De rika länderna har haft ett egenintresse av att ta emot arbetskraftsinvandrare och det gäller även i dag.

I Sverige har solidaritet med politiskt förföljda och andra humanitära skäl varit starka motiv. Ett sådant exempel är den stora mängd flyktingar som Sverige tog emot ifrån kriget i före detta Jugoslavien i mitten på 1990-talet. Trots att Sverige då genomgick sin största ekonomiska kris sedan 1930-talet, var flyktingpolitiken mycket generös.

*"Ordet migration härstammar från latinets migra'tio som betyder vandring, flyttning."*

*Nationalencyklopedin.*

En spegelbild av den ökade migrationen från fattiga länder till rika, är de återflöden av intjänade pengar som sker. Världsbanken konstaterar i en rapport från 2003<sup>56</sup> att penningflödet nu uppgår till mer än två gånger biståndet.

Utvecklingsländerna har under de senaste åren fått allt mindre nya lån och direktinvesteringar, som en följd av kraschen på finansmarknaderna i början av 2000-talet. Nu betalar de fattiga länderna mer till de rika länderna i räntor och avbetalningar, än vad rika länder ger i bistånd.

Utvecklingsländerna exporterar både arbetskraft och kapital till den rika världen. På detta sätt permanentas den globala ojämlikheten.

### Exploatering av människor

Hårdnande konkurrens mellan länder blir möjlig när gränserna öppnas allt mer för handelsutbyte och kapital. "Social dumping" kallas det när länder konkurrerar med varandra genom lägre löner och sämre arbetsvillkor för löntagarna – en spiral nedåt av urholkade villkor. Mellan utvecklingsländer är den typen av konkurrens utbredd, inte minst i Asien.

Många fattiga länder har särskilda områden som bara tillverkar för export, så kallade exportprocesszoner. Där är fackföreningar inte sällan förbjudna och miljoner arbetare tvingas jobba under mycket hårda villkor som bryter mot de mänskliga rättigheterna i arbetslivet. Ekonomiskt sett är särskilda zoner för tillverkning för export ofta viktiga inkomstkällor för länderna som har dem, och framförallt för företagen i dem.

Mellan rika länder, som inom till exempel EU, är det svårare för länder att ägna sig åt social dumping, eftersom lagstiftning och starka fackföreningar hindrar det. Det finns dock skäl att diskutera vissa fenomen som uppstår inom rika länder i termer av social dumping, exempelvis när länder inte gör tillräckligt för att hindra omfattande svartarbete.

Krisen i världsekonomin i början av 2000-talet innebar en ännu kraftigare kostnadsjakt bland företagen. Det finns indikationer på att Kina vann mycket tillverkning från andra utvecklingsländer i den globala omstruktureringen av produktionen som pågick – och pågår. Kina är ett land där insynen i produktion och arbetsvillkor är liten, eftersom inga fria fackföreningar tillåts. Kränkningar av mänskliga rättigheter i arbetslivet är dokumenterade.<sup>57</sup>

### **Om globalt fackligt arbete**

*"På vissa plan har nog det internationella fackliga arbetet förstärkts, men å andra sidan finns en uppenbar risk att vi lägger ner vårt mesta 'krut' på fackligt samarbete inom EU, när det kanske är nog så viktigt i andra delar av världen."*

*LO-distriktet i Västerbotten, 2003*

56 Världsbanken (2003): Global Development Finance. Washington.

57 Av Fria Fackföreningsinternationalen ([www.icftu.org](http://www.icftu.org)) och av t ex organisationen Human Rights Watch ([www.hrw.org](http://www.hrw.org)).

Handelsutbyte ger positiva effekter för tillväxten på lång sikt. Men om ekonomiska vinster är grundade på exploatering av människor, och brott mot mänskliga rättigheter i arbetslivet, krävs att de ifrågasätts. Vinsterna kan då också ifrågasättas ur ett långsiktigt perspektiv av hållbar tillväxt och ökad jämlikhet. De otrygga arbetsvillkoren i många exportzoner kan till exempel betyda att de inte ger ett bidrag till att minska den relativa fattigdomen i landet, trots att fler får arbete.

Konkurrens baserad på kränkningar av människor i arbetslivet är en "eländskonkurrens". Den är inte förenlig med en rättsuppfattning och etik, baserad på allas lika värde och rätt. Därmed provocerar den till motstånd mot en öppen världsekonomi.

#### **Stor anhöriginvandring**

Migrationen till Sverige förändrades kraftigt efter 1984, jämfört med tidigare perioder. Invandringen ökade med mellan 40 000 och 50 000 personer per år. De flesta som kom stannade i landet, till skillnad från arbetskraftsinvandrarna på 1950- och 60-talen. Majoriteten kom från Asien, Östeuropa och Afrika.

Diagram 7:1 nedan visar de olika kategorierna invandrare som beviljades uppehållstillstånd mellan 1980 och 2001. Den tidigare dominerande arbetskraftsinvandringen är som kategori borta, och invandringen består nära nog uteslutande av flykting- och anhöriginvandring. Kategorin "övriga" står för adoptivbarn, gäststuderande och arbetskraftsinvandrare inom EU/EES-området som får tillfälliga uppehållstillstånd.

### Uppehållstillstånd i Sverige 1980-2002

Beviljade uppehållstillstånd

■ Flyktingar ■ Anhöriga ■ Övriga

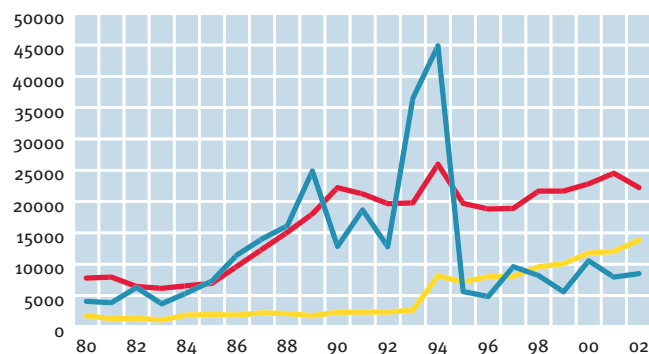


Diagram 7:1

Källa: Migrationsverket

Anhöriginvandringen ökade successivt och svarade för ungefär hälften av invandringstalet under hela perioden 1990-2002. Flyktinginvandringen varierar däremot kraftigt från år till år. Den står för cirka 34 procent av alla beviljade uppehållstillstånd. Det högsta antalet beviljade ärenden, cirka 45 000 personer under åren 1993-1994, var följden av oron i det forna Jugoslavien.

#### Invandrarnas utsatta situation

Mer än en miljon av Sveriges befolkning är födda i ett annat land, och en dryg femtedel av befolkningen har utländsk bakgrund. Av Sveriges nära nio miljoner invånare år 2001 var 12 procent födda i ett annat land. Cirka fem procent hade utländskt medborgarskap.

Av de i arbetsför ålder är andelen utrikes födda ungefär densamma, cirka 12 procent av dem var 2001 födda i något annat land, och 73 procent av dem utanför Norden. Detta är dock en resurs som inte tas tillvara. Många diskrimineras när de söker sig ut i arbetslivet.

De människor som tillhör de cirka 20 procent av befolkningen som har utländsk bakgrund, har sämre ekonomiska levnadsvillkor än andra. Det yttrar sig bland annat i:

- Lägre genomsnittsinkomst
- Sämre avkastning på utbildning
- Högre arbetslöshetsrisk
- Lägre sysselsättningsgrad
- Större sannolikhet att bo i utsatt bostadsområde
- Sämre hälsa.

De som invandrat fungerar alltmer som en arbetsmarknadsbuffert i Sverige. De kommer in i arbetslivet i goda tider, men får svårare än andra när konjunkturen vänder.

Invandrare släpps dessutom inte in på hela arbetsmarknaden. De branscher som sysselsätter många invandrare har inte ändrats med tiden, trots att invandrarnas bakgrund ändrats.<sup>58</sup> Det försämrar inkomstmöjligheterna, eftersom många inte kommer in på de områden de är utbildade för.

Som vi sett tidigare har inkomstskillnaderna ökat i det nya skiktade Sverige. Att stora grupper av invandrare drabbas av låga inkomster, stärker segregation och utanförskap. Ett samhälle uppdelat i "vi och dom" har fått en grogrund, vilket går på tvärs mot en strävan efter ökad jämlikhet.

58 Integrationsverket (2003)

### Ojämligheten går att förklara

Svenska och internationella studier pekar på några faktorer som tänkbara förklaringar till den bestående ojämlikheten mellan invandrare och infödda i rika länder:

- Flyktingströmmen och anhöriginvandringen har skett under perioder med svag ekonomisk tillväxt.
- Näringsstrukturen har förskjutits från arbetskraftsintensiv tillverkningsindustri, till mer av kunskapsintensiv tjänstesektor.
- Informationsteknologins genombrott har inneburit informations- och kommunikationsintensiv produktion, vilket förvärrat invandrarnas redan svaga ställning.
- Informell kompetens, som språkskicklighet, kulturspecifik kunskap/ ”sociala koder”, olika beteenden i lagarbete, hantering av relationer till myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer, har fått ökad betydelse på arbetsmarknaden.

Trots bra utbildning, erfarenhet och allmän kompetens har invandrare mycket svårare att få anställning. Det beror på att de blir bortsorterade av arbetsgivare och myndigheter som tillämpar olika slags diskriminering, preferensdiskriminering och statistisk diskriminering.

Preferensdiskriminering betyder att arbetsgivaren helt enkelt föredrar att anställa svenskfödda och att arbetstagarna vill arbeta med likasinnade och likatänkande liksom att kunder och klienter antas ha samma preferens (smak).

Statistisk diskriminering betyder att arbetsgivare inte vill stå för de kostnader som kan uppstå vid en ordentlig hantering av invandrades anställningsansökan. Det upplevs tidskrävande, besvärligt och därmed dyrt, att skaffa sig tillräcklig information om enskilda arbetssökande invandrare. Den arbetssökande försvinner ur handlingarna redan på grund av sitt namn.



Utöver de redan nämnda faktorerna drabbas invandrare också av olika typer av indirekt diskriminering:

- Invandrare betraktas som en homogen grupp redan när de anländer, vilket leder till en generalisering som kan hindra den enskilde från att få fotfäste på arbetsmarknaden.
- Samhället har föreställda kulturskillnader och avvisande attityder gentemot invandrare som söker arbete.
- Rekrytering genom sociala nätverk försämrar invandrares anställningsmöjlighet.

Ojämlighet drabbar även de invandrare som lyckas få ett arbete. Oavsett utbildning, arbetslivserfarenhet eller andra färdigheter, finns majoriteten av invandrare på det som ibland kallas "den sekundära arbetsmarknaden". Det är kortfattat den del av arbetsmarknaden som innehåller yrken med låga krav på formella kvalifikationer. Arbetena där är oftast lågt avlönade, med mer av brister i anställningstrygghet och arbetsmiljö, och de ger få eller inga anställningsrelaterade förmåner. Möjligheter till karriär och avancemang är små.

Den andra delen av arbetsmarknaden, enligt detta sätt att dela upp den, består av yrken med krav på formella kvalifikationer och med goda möjligheter till inflytande och medverkan – den primära arbetsmarknaden. Kunskap och färdigheter används effektivt, och det finns vägar för vidare avancemang och karriär. Här har invandrare sällan en plats, oavsett kvalifikationer, i en övergripande bild av resultaten för invandrare på arbetsmarknaden i de rika länderna i västvärlden.

### **Migration löser problem**

Migrationen har genom historien använts för att lösa problem med befolkningstillväxt och fattigdom, liksom politiska och religiösa förföljelser. Migrationen har varit en av de viktiga faktorerna för utvecklingen av dagens västerländska ekonomier.

Migration används än i dag som en balanserande faktor, mot den obalans som befolkningsutvecklingen skapar i många av västländerna. Det är åter aktuellt med en debatt om stor arbetskraftsinvandring. Det betyder att det kan bli konkurrens om kvalificerade arbetstagare som kan tänka sig att invandra till Sverige, och till andra rika länder. Erfarenheter både från Sverige och till exempel Australien vittnar om att arbetskraftsinvandring alltid skett utifrån västekonomiernas behov.

Det finns inget i den globala utvecklingen som tyder på att migrationen kommer att avta, upphöra eller förändras. Kommunikationsutvecklingen – både transport och information - och de ökande klyftorna mellan världens olika länder, tyder snarare på att migrationen inom överskådlig framtid kommer att fortsätta, minst i samma takt som idag.

#### **Uppdelning att överbygga**

Migration i världen har gjort att det i Sverige växt fram ett nytt samhälle. Hur detta nya samhälle kan hanteras för att utvecklas mot ökad integration är en viktig fråga. Invandringen har förändrat landet mycket på en relativt kort tid, och den kommer att fortsätta göra det. Ambitionerna för det nya Sverige uttrycks idag i politik för mångfald och för integration. Invandrapolitik är borta ur bilden.

Brister i att möta och forma utvecklingen i samhället, gör det lättare för främlingsfientlighet att få utrymme. Främlingsfientligheten, som ett hot såväl mot jämlikhet som mot demokrati, diskuterar vi i nästa avsnitt.

En tankestruktur för att dela in samhället är i ett "majoritets-" och ett "minoritetssamhälle". Med det menas en indelning som uppstår på grund av födelseland, medborgarskap eller etniskt ursprung. Invandrare hamnar då i ett "minoritetssamhälle", som uttryck för de ojämlika villkor de har. De hamnar där av flera skäl. Några av dem är:

- Svagare sysselsättning: Invandrare är oftare arbetslösa än etniska svenskar, oavsett om de har likvärdiga meriter. Invandrare har dessutom oftare tillfälliga anställningar.
- Lägre lön: Invandrare som har arbete får oftare lägre lön och sämre löneutveckling, trots likvärdig prestation. De räknas bort från möjligheter till karriär och avancemang, trots kompetens.
- Valfärd baserad på arbete: Eftersom pensioner och arbetslöshetsersättning är direkt knutna till arbetsinkomst, blir invandrare oftare utan ett gott skydd.

- Sämre bostad: Banklån och kreditköp är oåtkomliga för många invandrare, med sämre förutsättningar till "bostadskarriär" som följd.

Det "minoritetssamhälle" som kan uppstå är inte bara segregat, dvs avskilt från andra delar, utan också stigmatiserat. Det betyder att det av många är utpekade och betraktade som mindre värt. Det för med sig att ojämlikheten förstärker de negativa faktorer och attityder, som är orsaker som bidrar till själva ojämlikheten. Det blir en ond cirkel.

Det är på arbetsmarknaden integrationen börjar för de flesta som invandrat, den är en viktig väg in i det nya landet och att bryta onda cirklar. Att alla har rätt att delta i arbetslivet är en grundläggande förutsättning för jämlikhet. Arbetslivet skulle kunna bli än viktigare som integrationsväg, om anknytningen för invandrarna till det blev starkare, genom bättre arbetsvillkor, och om diskrimineringen på grund av etnicitet upphör.

Avståndet mellan de så kallade majoritets- och minoritetssamhällena kan minska, och kanske upphävas helt, med ytterligare medvetna insatser i Sverige. Det är en integrationsprocess som startat.

Med en förbättring av de allmänna levnadsvillkoren och fördelningspolitiken i Sverige, förbättras också situationen för människor med utländsk bakgrund. Det visade sig dock otillräckligt med enbart stor ökning av sysselsättningen i slutet av 1990-talet för att kraftfullt överbrygga de sociala och ekonomiska klyftorna. Det finns underliggande strukturer som driver på åt motsatt riktning och försvårar för en mer rättvis fördelning.

Att än mer överbrygga skillnader i levnadsvillkor mellan människor med olika etnisk bakgrund är en stor utmaning för Sverige, och inte minst för fackföreningsrörelsen, under de närmaste tio åren.. Förutsättningarna för det kommer att påverkas mycket av hur migrationen och ojämlikheten utvecklas i världen, och levnadsvillkoren i Sveriges närområde.

#### **Om integration**

*"Tidigare erfarenheter har visat att om arbetsmarknadens parter snabbt och effektivt tar tillvara de kunskaper som de allra flesta vuxna har med sig i bagaget när de kommer hit, så är halva slaget vunnet."*

*LO-distriktet i Kalmar, 2003*



## Kapitel 8. Kvinnor och män – på olika plats

DET SVENSKA SAMHÄLLET strävar tydligt mot jämställdhet mellan kvinnor och män. Mycket har gått framåt genom en medveten politik med reformer i välfärds- och skattesystemet. Syftet har varit att främja kvinnors deltagande i arbetslivet och i samhället, och det nått långt.

Det finns strukturer som upprätthåller ett samhälle som ojämnt. I det här kapitlet diskuterar vi dem.

I kapitel 5 visade vi att löneskillnader fortsatt existerar på grund av kön. Det framgick också hur mycket män och kvinnor fortfarande i början 2000-talet är uppdelade på arbetsmarknaden i olika sektorer. Då granskade vi jämställdheten ur ett tillväxtperspektiv. Här ställer vi förutsättningar för rättvis fördelning mer i centrum.

### Kön som grund till ojämlikhet

Om kön ligger till grund för en orättvisa i samhället – varför upprätthålls då denna ordning så starkt? Det handlar om att människor formas till det genus – det socialt skapade kön – som sedan följer dem genom hela livet. Det sociala könet skapas genom att det från första dagen i livet finns olika regler och normer för kvinnor och för män. Det handlar om vad som förväntas av oss som kvinnor respektive män. De som inte följer ordningen är annorlunda och avvikande, medan de som följer den belönas.

Flickors och pojkars leksaker och kläder ser olika ut och har olika färg. Genom att alla lär sig att vara män eller kvinnor så tidigt är det mycket svårt att bryta strukturerna. På så sätt upprätthåller både kvinnor och män denna ordning.

Det finns också en maktrelation i systemet. Män som kollektiv har mer makt och resurser än kvinnor har. Resurser och makt är begränsade. Om kvinnor ska få mer får män mindre. Det finns alltså motstånd mot att förskjuta makten.

Det finns en teori om uppbyggandet och bibehållandet av maktordningen mellan kvinnor och män – genusteorin. Den grundläggande tanken i denna teori är att det finns två logiker i samhället.



Den ena logiken är att män och kvinnor lämpar sig att göra olika saker. Det finns en grundläggande isärhållning i samhället där kvinnor har vissa arbetsuppgifter, ansvarsområden och platser, och män andra. Den logiken upprätthålls med kraft i samhället i dag. Män och kvinnor finns på helt olika delar av arbetsmarknaden och i samhället. Det skapar en bild av att de är olika och lämpar sig för olika saker.

Den andra logiken är att det män tänker och gör är värt mer än det kvinnor tänker och gör. Det syns tydligt i att män har mer makt och högre lön än kvinnor. Det som anses typiskt kvinnligt har lägre status än det som anses typiskt manligt. Mansdominerade arbeten är alltid högre avlönade än kvinnodominerade. Idrott som domineras av pojkar får också mer resurser än idrotter dominerade av flickor.

Genussystemets två delar legitimerar varandra på så sätt att de skapar en logik: Om män och kvinnor är olika, anses det naturligt att det finns skillnader i villkor. På så sätt legitimeras de orättvisor som uppstått genom de socialt skapade skillnaderna.

Det faktum att det kvinnor gör har lägre status skapar stora problem med att bryta segregationen på till exempel arbetsmarknaden. Att vara banbrytare som kvinna är att gå över gränser och mötas av motstånd. Om kvinnor lyckas att bryta sig in i mansdominerade branscher får de status, högre lön och bättre villkor. Att få män att bryta sig in i kvinnodominerade arbeten med låg status är svårare.

Samtidigt som pojkar och flickor lär sig att göra olika saker, lär de sig också att olika sysslor är olika mycket värda. Det är sällan något som sägs rakt ut. Istället är marknadskrafterna oftare på mäns sida när det gäller till exempel löneutvecklingen.

Klass och kön kan ses som två storheter som alla bär med sig. De bestämmer möjligheter och begränsar friheter. Kvinnor har gemensamt att de inom varje samhällsklass som kollektiv är underordnade män som kollektiv. LO-kvinnors arbetsliv präglas självfallet av helt andra problem än kvinnor på höga chefsposter. En del av problemen följer av att de hör till arbetarklassen, som mindre makt i arbetslivet, otryggare anställningar och oftare ofrivillig deltid. Klass och kön hänger samman.

Att förvärvsarbeta är en förutsättning för alla att få ekonomisk frihet i form av egen försörjning. Det har vi skrivit om ur ett tillväxtperspektiv i kapitel 4. Här ska vi koncentrera oss på arbetsvillkoren och familjelivet.

## Otrygghet i arbetslivet

Kvinnor har i högre utsträckning än män otrygga anställningsformer. I många kvinnodominerade branscher är visstidsanställningar – projekt, timanställningar, vikariat – vanligare än på andra delar av arbetsmarknaden. Det innebär att många kvinnor, framförallt LO-kvinnor, har en lösare anknytning till arbetsmarknaden än män. Det finns en politisk vilja i den socialdemokratiska regeringen att öka tryggheten genom att begränsa antalet anställningsformer.

Kvinnor arbetar också deltid i betydligt högre utsträckning än män. När kvinnors förvärvsarbete var mer begränsat, och subventionerad barnomsorg inte fanns, var deltid en förutsättning för att kvinnor skulle kunna arbeta. Kvinnor hade uttalat huvudansvar för hem och barn. Män var huvudsakliga familjeförsörjare. Rätten att arbeta deltid sågs då som en förutsättning för att kvinnor skulle kunna förvärvsarbeta.

**Tidsbegränsade anställningar och ofrivillig deltid inom LO, TCO och SACO 2001, procent**

■ Tidsbegränsat anställda ■ Arbetar mindre än de själva vill

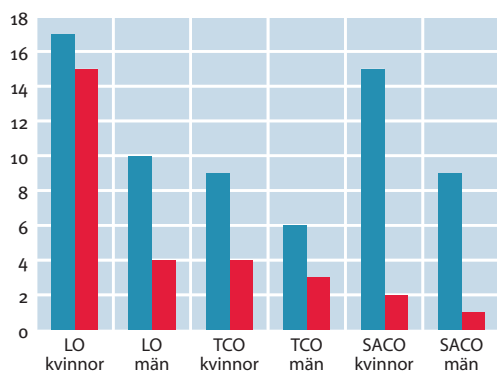


Diagram 8:1

Källa: Nelander (2002), LO

I dag är deltidarbete något som många kvinnor tvingas ha, trots att de vill arbeta heltid. Möjligheten att arbeta deltid under barnens första uppväxtår är givetvis en viktig möjlighet för föräldrar. Men ofrivillig deltid har blivit ett hinder och en fälla som är svår att komma ur, inte minst för många LO-kvinnor. Som diagrammet ovan visar anser sig så många som nästan 15 procent av LO-kvinnorna arbeta mindre tid än de själva vill. Många arbetsgivare erbjuder inte heltid. Några arbetsgivare gör omöjliga upplägg med deltidstjänster som inte praktiskt går att pussla ihop. Många kvinnor blir arbetsmarknadens flexibla resurs som kan gå in och göra några timmar extra då och då, men de kan inte varaktigt höja sin inkomst.

Denna flexibilitet har en annan baksida som drabbar vissa mer än andra – otryggheten i anställningen. 1990-talet innebar att alltfler blev tvungna att acceptera tidsbegränsade anställningar. LOs kvinnor ligger i topp, men SACO-kvinnor har nästan lika hög andel med tidsbegränsad anställning som LO-kvinnorna. Inom TCO är andelen med tidsbegränsad anställning lägst, både för kvinnor och män.

Det är som om det fanns två arbetsmarknader. En för kvinnor som är anpassad till att vara flexibel. Då kan kvinnorna ta hand om barn och träda ur arbetskraften i tider av arbetslöshet och tillbaka i arbetskraften vid högkonjunktur. Den andra arbetsmarknaden är för män. Här bygger arbetet på heltid och tillsvidareanställningar. Det förutsätts att privatlivet inte tar tid från arbetet.

Sammantaget får kvinnor klart lägre inkomst av att arbeta än män får. Det visade vi också i diskussionen om löneskillnader. Kvinnor har dessutom lägre kapitalinkomster och äger mycket mindre.

## Familj och arbete

Det är i brytningen mellan familjeliv och arbetsliv som ett av svaren till kvinnors sämre villkor i arbetslivet finns. Kvinnor har sämre villkor på arbetsmarknaden för att de förväntas ta huvudansvar för hem och barn. Rationella arbetsgivare förväntar sig att kvinnor ska vara hemma med barn, både vid födsel och för att de ska vårda sjuka barn. Därför satsar arbetsgivaren mindre på kvinnors lön och utvecklingsmöjligheter. Det är en typ av diskriminering.

Kvinnor får alltså sämre villkor och inte samma fotfäste på arbetsmarknaden, vilket leder till att kvinnor inte upplever att de har utvecklingsmöjligheter. Den som har lägre lön och sämre anställningsvillkor ser sig inte som familjeförsörjaren, och tar därför ut huvuddelen av föräldraledigheten.



Män, å andra sidan, ser hur kvinnor diskrimineras i arbetslivet för att de tar ansvar för hem och barn. Både män och kvinnor fortsätter att bekräfta att kvinnor tar huvudansvaret för hem och barn och män för försörjningen. Det i sin tur leder till att diskrimineringen av kvinnor i arbetslivet upprätthålls. Två reformer som har betytt särskilt mycket för kvinnors deltagande i arbetslivet i Sverige är den offentliga barnomsorgen och föräldraförsäkringen.

### Barnomsorg

Principen att alla barn ska ha rätt till en plats i barnomsorgen betydde mycket för att arbetskraften i Sverige kunde ökas så mycket under 1960- och 70-talen. Då behövdes kvinnorna i arbetslivet och politiken rustade för det. Den organiserade rörelsen för kvinnors rättigheter hade också kommit i gång på allvar och rätten till arbete och egen försörjning stod i centrum.

Sverige utmärker sig idag som ett land med mycket god utbyggnad av barnomsorgen och en av Europas högsta sysselsättningsgrader. Att barnomsorg ska byggas upp är också en fråga som Sverige ofta för fram i EU, inte minst för att sysselsättningsgraden ska kunna höjas. Den är en mycket viktig del i familjelivet i Sverige och en viktig grund för en mer rättvis fördelning av samhällets resurser mellan kvinnor och män.

I Sverige har barnens rättigheter nyligen stärkts genom en allmän förskola för alla barn mellan 4 och 6 år.

#### Barnomsorg – antal barn samt befolkningen 1- 6 år

Antal barn och barn i barnomsorg 1-6 år 1975-2002

■ Antal elever ■ Barnomsorg

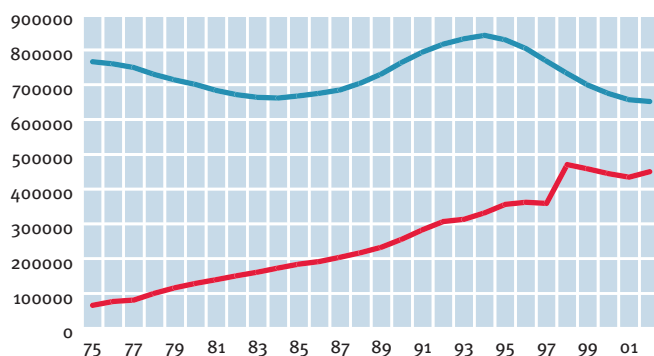


Diagram 8:2

Källa: Skolverkets skolstatistik samt SCB befolkningsdatabas, folkmängd efter ålder

Det finns dock problem i kommunerna som gör att de höga ambitionerna inom barnomsorgen inte alltid kan förverkligas. Vissa kommuner prioriterar inte utbyggnaden. Brist på utbildad personal har dessutom sänkt kvaliteten på vissa håll under 1990-talet samtidigt som barngrupperna har tillåtits växa. Undersökningar som gjorts visar dock att föräldrar är nöjda med den svenska barnomsorgen och att man inte upplever att barnomsorgen påverkats negativt av maxtaxan.

När det gäller barnomsorgen finns en tydlig ideologisk skillnad mellan mitten-vänstern i politiken och värdekonservativa partier som till exempel kristdemokraterna. Barnomsorgen har blivit lika mycket av ett kännetecken i den svenska modellen, som den aktiva arbetsmarknadspolitiken var när den byggdes upp på 1970-talet. Att värna kvaliteten och en offentlig solidarisk finansiering av barnomsorgen är viktiga framtidsfrågor för arbetarrörelsen Kommunals strejk 2003 visade också på de spänningar kring lönerna som finns inbyggda i verksamheten.

#### **Föräldraledighet**

En andra stor och viktig reform som präglat jämställdhet och familjepolitik i Sverige är föräldraförsäkringen som inrättades 1974. Innan dess hade det endast funnits en betald ledighet för mamman.

Jämställdheten i form av att pappor är föräldralediga har dock låtit vänta på sig. Män tar i början av 2000-talet ut cirka 15 procent av föräldraledigheten. Det är ungefär den tid som de två så kallade "pappamånaderna" utgör. Män tar alltså inte ut mer tid i föräldraförsäkringen än vad de är direkt anvisade i lagen.

Föräldraförsäkringen har utvecklats allt mer åt att styras till att män ska ta ut en bestämd del. 1993 infördes den första pappamånaden, och 2001 den andra. På grund av det långsamma tempot i utvecklingen finns en politisk vilja att styra familjernas beteende tydligare mot en delad föräldraförsäkring.

## Fäders uttag av föräldraledighet 1974–2002

År	Antal dagar %
1974	0,5
1980	5,0
1985	6,0
1990	7,0
1995	9,0
2000	12,0
2001	14,0
2002	16,0

Tabell 8:1

Källa:

Varför delar män och kvinnor i så låg utsträckning på föräldraledigheten? Undersökningar som har gjorts visar att de flesta vill ha en jämnare fördelning, en i praktiken tar män inte ut mer än ungefär de två månader som är vikta för pappan. Medvetenheten om att kvinnors sämre villkor i arbetslivet delvis grundar sig i en föreställning om att de har huvudansvaret för familjen finns, men tillfället att bryta det förhållandet tas inte.

Argumenten för att inte ta ut föräldraledighet uttrycks sällan som att männen inte vill vara hemma. Det som tas upp är ofta ekonomiska frågor, att familjens ekonomi inte tillåter att mannen är hemma eftersom taket för högsta ersättning är för lågt, eller att 80 procent av inkomsten innebär ett för stort ekonomiskt avbräck för familjen. Ekonomin är en viktig fråga för LO-förbundens medlemmar, och är för många ett verkligt hinder för ökad jämställdhet i föräldraledigheten.

Det ekonomiska argumentet stämmer dock inte med hur beteendet sett ut över en längre tid. Undersökningar visar att de förändringar som skett i försäkringens ekonomiska ersättningsdel under de senaste 20 åren inte nämnvärt har förändrat mäns och kvinnors uttag av föräldraledighet. Det är istället de bestämda månaderna för respektive förälder som tycks ha satt sina spår.

När ersättningen var 90 procent av inkomsten försämrades ekonomin mycket av att vara föräldraledig nästan enbart för de grupper som låg över inkomsttaket. Ändå var det främst män i dessa grupper som var föräldralediga då, det vill säga vanligen män med inkomster högre än genomsnittet. När ersättningen sjönk från 90 till 75 procent av inkomsten förändrades inte beteendet.

## Inkomstbortfall för föräldraledighet 2002

Inkomst man, kr	Inkomst kvinna, kr	Bortfall om föräldern med högre inkomst tar 30 dagar och den med lägre 30 dagar	Bortfall om båda tar 180 dagar	Skillnad i kronor per månad
15 142	14 300	1 731	1 761	-30
18 575	16 633	1 974	2 108	-134
21 942	18 867	2 362	2 529	-167
35 542	25 517	4 205	5 837	-1 632

Tabell 8:2

Källa: Finansdepartementet; bilaga 12 till Långtidsutredningen 2003

Not: Lönen är genomsnittliga timlöner inom respektive kvartil för kvinnor och män, omräknat till en årslön.

Tabell 8:2 bygger på att föräldrarna tar ut försäkringen med sju dagar per vecka och två alternativa uttag; att pappan tar ut en månad och mamman resten, och ett alternativ där båda föräldrarna delar lika.

För föräldrar med låga eller genomsnittliga inkomster är inte bortfallet särskilt stort när man delar lika på ledigheten. Det blir en något lägre ersättning till familjen när man delar i alla typfamiljerna, men det är i höginkomsttagarfamiljen, där båda ligger över taket för ersättningen, som skillnaden blir stor.

Trots att fokus tydligt ligger på de ekonomiska förlusterna av delad föräldraledighet, finns det alltså andra skäl än dem om man skrapar på ytan. Det handlar om vad samhället förväntar sig av kvinnor och män. Att kvinnor fortfarande ses som huvudsakligt ansvariga för familj och hem, och män som ansvariga för försörjningen.

Hur fördelningen av föräldraledigheten ser ut mellan föräldrarna har betydelse för fördelningen av inkomsterna mellan kvinnor och män. Det är en fråga som gäller rättvis fördelning och jämlikhet. Kvinnors sämre ekonomiska villkor i arbetslivet kan kopplas till att de förväntas vara borta från arbetet och hemma med barn. Eftersom verkligheten i huvudsak ser ut så är det rationellt av arbetsgivarna att förvänta sig det.

Mot den bakgrunden diskuteras en helt individuell föräldraförsäkring alltmer, där vardera föräldern får lika mycket, och ingen ska kunna överlåta dagar åt den andre.

## Jämställdhetens dilemma

Kvinnor och män har historiskt haft olika huvudansvar. Kvinnor för hem och barn – män för att arbeta och vara ekonomiskt försörjande. I uppdelningen finns också en maktodelningsprincip. Män som individer innehar betydligt fler maktpositioner i samhället. Män har också mer ekonomisk makt. Som kollektiv dominerar de samhällsområden som anses viktigast och högst värderade. Genom att män har makt har de också tolkningsföreträde framför kvinnor att värdera vad som är viktigt och mindre viktigt.

Jämlikhet och jämställdhet är mål som hindras av att samhället har starka strukturer som håller isär kvinnor och män. Ett jämställt samhälle förutsätter att:

- Kvinnor och män har lika lön för lika och likvärdigt arbete.
- Kvinnor och män har lika anställningstrygghet.
- Kvinnor och män har lika tillgång till makt.
- Kvinnor och män delar på ansvar för hem och barn

Mäns och kvinnors relation på arbetsmarknaden och i familjeansvaret visar på ett dilemma.

Kvinnors och mäns olika villkor i arbetslivet skapas av att de förutsätts ha olika roller i hemmet. Kvinnor har lägre löner, eftersom det förutsätts att män är familjeförsörjare. De har oftare deltidsarbete, eftersom det förutsätts att kvinnorna tar hand om barnen. Samtidigt anges de sämre villkoren för kvinnor i arbetslivet som motiv till att de fortsätter ta huvudansvaret för familjen. På så sätt blir det en självuppfyllande profetia. Familjens ekonomiska situation är argumentet för att män fortsätter vara huvudsakliga familjeförsörjare och inte utnyttjar ledigheten mer.

En brytning av uppdelningen mellan kvinnor och män, både i arbetslivet och i hemmet, är en absolut förutsättning för ökad jämställdhet. Samtidigt måste villkoren i arbetslivet bli bättre. Fler insatser som gör att fler blir "brytare" av uppdelningen efter kön på arbetsmarknaden kan vara en väg framåt.

När det gäller jämställdhetsfrågor förekommer ofta en föreställning om att "det kommer lösa sig med tiden", alternativt "i nästa generation". Historien visar att det så inte är fallet. Istället går strävanden efter ett jämställt samhälle långsamt. Ändringar av system kan dock snabbt ge förändringar i jämställdheten. Försämringar i trygghetssystem och omsorg verkar till exempel direkt ha gett en negativ effekt på kvinnors förvärvsfrekvens under 1990-talet.

Att inte arbetsmarknaden och familjelivet blir mer jämställt innebär stora risker för både samhället och fackföreningsrörelsen. Att inte agera i frågor om jämställdhet i arbetslivet och familjelivet, kommer sannolikt att få konsekvenser. Möjligheterna att nå en jämnare inkomstfördelning, totalt sett, hänger bland annat samman med hur utvecklingen mot jämställda löner går. Om lönediskrimineringen fortsätter kan politikerna pressas att lagstifta mer, och använda sig av tingsrätterna istället för Arbetsdomstolen. Det innebär att fackets inflytande försvagas.

Även den övriga välfärdspolitikens inriktning kommer att spela en avgörande roll för en mer rättvis fördelning mellan kvinnor och män. Det är viktigt att den inte utformas med könsblinda ögon, varken för mäns eller kvinnors livsvillkor. Detta är en viktig del i strävan efter ökad jämlikhet.

### Slutsatser om rättvis fördelning

De ekonomiska och sociala klyftorna har ökat i Sverige under en längre tid. Det avgörande för jämlikheten i samhället är att utvecklingen snabbt går att vända, och att den varaktigt skapar en jämnare fördelning av välståndet.

Ett kännetecken för arbetarrörelsen i Sverige är att den politiska logik som är inbyggd i välfärdsstaten har hanterats skickligt. Den politiska strategin inom socialdemokratin har mycket framgångsrikt skapat en pakt mellan olika klasser, och särskilt skickligt sytt ihop medelklassens intresse med arbetarklassens.<sup>59</sup>

Den politiska utmaningen för arbetarrörelsen i att utjämna levnadsvillkor verkar vara större i Sverige i början av 2000-talet, än för cirka tjugo år sedan. De ideal om jämlikhet som finns i samhället verkar ha försvagats. Pressen på de offentliga resurserna är stor medan krav och förväntningar på kvalité och räckvidd är stora. Till det kommer att samhället inte längre är lika homogent. Det ger ett större politiskt utrymme för olika krafter att försöka bryta upp den generella välfärdspolitiken.

Fördelning som mål i den ekonomiska politiken är en viktig ram för välfärdspolitiken. Målen för den ekonomiska politiken är viktiga för hur starkt redskap som skatter och bidrag kommer att användas för att utjämna inkomster. Under 1990-talet har målet om en jämnare inkomstfördelning tagits bort ur den ekonomiska politikens övergripande mål. Det är relevant att fråga om värderingarna inom arbetarrörelsen har förskjutits så att större inkomstklyftor accepteras. Viljan att balansera marknadskrafterna och fördela välstånd efter behov kan ha minskat.

Den generella välfärdspolitiken är hotad från två håll – finansieringen och förtroendet. De största hoten kommer idag från svårigheterna att finansiera välfärden.

Finansieringen av bidragssystemen och verksamheterna i kommuner och landsting är pressad. Kommuner och landsting har trots höjda skatter på många håll under 2003 inte tillräckligt stark ekonomi för höjd kvalitet eller utbyggnad av verksamheter. Spänningen mellan rikspolitikerna, som driver på för ökade individuella rättigheter och höjda ambitioner i vård, och lokalpolitikerna, som hanterar finansieringen, har ökat. En prioriteringsdiskussion om vad välfärdssystemet ska innehålla, och ökad acceptans för avgifter som individen betalar, efterlyses av politiker inom landsting och kommuner. En viktig framtidsdiskussion handlar om också ansvarsfördelningen mellan staten, kommuner och landsting på flera välfärdsområden, till exempel sjukvården.

59 Rothstein (2002), s 183-88.

Medborgarnas förtroende för välfärden är sargat, men fortfarande stort. Det riskerar att påverkas negativt av finansieringsproblemen. Även bristande kvalitet, stor mängd av regelförändringar och rapporter om ökat missbruk inom trygghetssystemen försvagar förtroendet. Viljan att vara med, både och finansiera och utveckla de generella systemen, kommer att påverkas negativt om förtroende fortsätter att minska framöver.

Kollektivavtalens innehåll krockar med den politiska viljan på välfärdssområdet. Kollektivavtalets status kan sänkas om inte det respekteras och den fackliga tilltron till välfärdspolitiken minskar. Det kan leda till systemförändring så att välfärdssområden alltmer tas över av partssystemet. Här finns en spänning mellan parterna och politiken som börjat byggas upp.

Orättvisor i Sverige hänger nära samman med global ojämlikhet. Migrationen i världen ökar och följer av svåra ekonomiska och sociala förhållanden i stora delar av utvecklingsländerna och i Central- och Östeuropa. Sverige bidrar till att lindra för människor genom att vara relativt öppet för invandring. Problemen som ligger bakom de stora folkomflyttningarna är stora. Regeringar, företag, arbetsgivare och fackföreningsrörelser världen över, i rika och fattiga länder, har alla ansvar för att stärka möjligheterna till goda ekonomiska och sociala levnadsvillkor. Exploatering av människor förefaller ha ökat istället för att minska, under det senaste årtiondet.

Utländsk bakgrund har blivit en tydligare grund för orättvis fördelning. Arbetsmarknaden är grunden för integration, men den ger otryggare villkor och svagare koppling för de som invandrat än för andra. Det gör den till en svagare grund än den kunde vara. Ekonomiska och sociala klyftor mellan personer med utländsk bakgrund och andra i Sverige följer dels av diskriminering, dels av mindre ekonomisk utjämning genom lönepolitik och fördelningspolitik under de senaste tio åren. Välfärdssystemets försvagning, brist på arbetstillfällen och försämrade anställningsvillkor under 1990-talet gör att den etniska grunden för ojämn fördelning tecknats skarpare. En strävan efter jämlikhet kräver betydligt mer av utjämning av livsvillkor mellan de som har utländsk bakgrund i Sverige och infödda svenskar.



Ökad jämställdhet kan minska klyftorna. Utjämnningen mellan kvinnor och män har stannat av, inte minst genom att löneskillnader mellan könen som inte går att förklara med olika arbetslivserfarenhet, utbildning med mera, ligger stilla kring 8 procent sedan 10-15 år. Sverige har inte minst genom progressiv familjepolitik, borttagande av kvinnolöner, omfattande fördelning genom skatter och bidrag mellan grupper, nått långt i jämställdhet jämfört de flesta liknande länder. Värderingarna har dock förskjutits och kraven på minskade ekonomiska skillnader mellan kvinnor och män är tydliga i och har politisk kraft i början av 2000-talet. Det betyder att kraven på fackföreningsrörelsen att agera inom lönepolitiken och andra områden som facket har stort inflytande över också är större annars kommer politiken att försöka agera med sina redskap.

Uppdelningen mellan kvinnor och män på olika platser – i arbetslivet och i familjen – leder till att jämställdhet inte fortare blir verklighet. Strukturer som skiljer åt upprätthålls av både män och kvinnor. Kvinnor är som kollektiv underordnade i alla samhällsklasser och deras insatser fortsatt lägre värderade. Klass och kön hänger nära samman. Rollerna mellan män och kvinnor i familjelivet avgör rollerna i arbetslivet. Jämställdhet har en tydlig maktdimension och män har som kollektiv mer makt. Redskapen för att bryta uppdelningen mellan könen är inte tillräckligt verkningsfulla.



## Demokrati och inflytande

### Inledning

Jämlikhet kan inte uppnås utan politisk frihet och folkligt inflytande. Demokratin har många ansikten. Den växte fram i nationalstaten, men i takt med ökad ekonomisk öppenhet över gränserna har det nationella politiska handlingsutrymmet minskat. Politiken formas av medborgarna och deras demokratiskt valda representanter, men begränsas tydligt av aktörerna på valuta- och finansmarknaderna och av stora internationella företag.

Demokratin har svårt att göra sig gällande med god folklig förankring i ett alltmer mediestyrt samhälle. Kommersiella intressen bakom tidningar, TV och radio styr och formar budskap. Politikens uppdrag påverkas av det, och en konsekvens är mer kortsiktighet. Att "slita med" en sakfråga på djupet, och under en längre tid, ger mindre utdelning kontinuerligt.

Det ökade beroendet länder emellan, och enskilda länders brist på inflytande, har gjort frågan om mer av demokratiskt beslutsfattande på global nivå till en stor fråga. Politiskt är det svårt att skapa ett sådant, men det ser alltmer ut som en nödvändig väg till mer folklig makt.

Löntagarnas behov av motkrafter mot transnationella företag har drivit på för ett ökat fackligt samarbete över gränser, till exempel inom europeiska företagsråd. Det finns tydliga behov ökad internationell facklig samverkan, men det är svårt att få till stånd en bra sådan. Språk, resekostnader, behov av direktkommunikation och överlämnande av makt från landets fackförbund till global nivå, är några av problemen.

Fackföreningsrörelsen möter samtidigt nya organisationer och nätverk i det internationella arbetet för solidaritet. En del av dem är mycket kritiska mot facket, eller ganska omedvetna om fackets roll och uppdrag. Det råder delade meningar inom facket om värdet av samverkan med de nya sociala rörelserna, samtidigt som det finns en längtan efter nya impulser.

Ett nytt EU växer nu fram och skapar ett större maktcentrum i Europa. Det leder till många frågor, inte minst om Sverige som litet land kan behålla sitt inflytande. Det leder även till frågor för fackföreningsrörelsen, exempelvis kring den fortsatta fackliga styrkan på EU-nivå, och metoderna för reglering av arbetsmarknaden i framtiden.

Inom fackföreningsrörelsen pågår en viktig diskussion om hur man kan öka medlemmarnas engagemang i politiska frågor och ideologi. Den stora frågan är vilka som är de viktigaste redskapen för att nå framgång.

### ***Om ideologi och avstånd***

*"Den ideologiska förankringen inom arbetarrörelsen har minskat. Det är ett mer tidspressat samhälle idag. Det finns en stark ökning av ensamstående föräldrar. Många medlemmar känner att facket finns för långt borta och inte arbetar för dem."*

*LO-distrikten i Uppsala och Västmanland, 2003*



## Kapitel 9. Global facklig kraft

**STORT INFLYTANDE** PÅ nationell nivå är inte längre tillräckligt för att vinna facklig framgång på hemmaplan. Det är betydelsefullt för Sverige att ha bra inflytande också i EU, och på den globala nivån. I det här kapitlet tar vi upp förändringar inom EU av betydelse för Sverige och facket, och internationellt fackligt arbete.

### Facklig organisering

Ryan Air är just i full färd med att omstrukturera stora delar av flygbranschen, i Sverige med sina låga biljettp priser. En förklaring till framgången är, enligt ägarna, bolagets uttalade anti-fackliga hållning.

Hindren för facklig organisering världen över kommer inte bara från företag, utan också från regeringar. Fackföreningar ses ofta som hinder för fri marknadsekonomi och företagsamhet - ett hinder för tillväxt.

En hög facklig organisationsgrad är basen för fackligt inflytande och makt i arbetsliv och samhälle. Det kräver många fackklubbar och avdelningar. I Europa har organisationsgraden sjunkit över en längre tid. Den internationella fackliga rörelsen arbetar alltmer tillsammans för att hitta nya lösningar för ökad facklig organisering. Ett högt nationellt medlemsantal och organisationsgrad är nödvändigt för starkare fack. Det ger legitimitet och inflytande.

Det handlar exempelvis om att organisera "nya" grupper av medlemmar; kvinnor, ungdomar och migrantarbetare. Också löntagare i branscher med lösa anställningsformer, som till exempel med mycket hemarbete och kontraktarbete. Särskilda ansträngningar sker för att organisera medlemmar inom verksamhet som är oreglerad av staten i utvecklingsländer, den så kallade informella ekonomin. Det är mycket svårt.

*"SAS har problem med sina 39 fackföreningar, vi har ingen."*

*Mr Ryan, Ryan Air i Dagens Nyheter, våren 2003*

### Internationell solidaritet

En viktig del av fackföreningsrörelsens grund har sedan start varit den internationella solidariteten löntagare emellan. Under den svenska storstrejken 1909 fick LO till exempel ett omfattande stöd från den unga fackföreningsrörelsen i hela världen. En del av de insamlade pengarna kom från gruvarbetare i Rhodesia, nuvarande Zimbabwe. Zimbabwes arbetare får nu stöd från LO och andra fackliga organisationer i sin kamp mot regimens förtryck.

Många av de fackliga uppgifterna är i grunden samma som de alltid varit – att slåss för löntagarnas rätt till kollektivavtal, höjda reallöner och goda arbetsvillkor. Skillnaden är att arenan blivit större och omfattar hela världen. Metoderna måste därför förändras.

Nu handlar det om att alltmer lägga samman fackliga resurser mellan olika nationella organisationer för ökad styrka, som motkraft till kapitalet. Ett exempel är det arbete som sedan några år pågår inom den fria fackföreningsinternationalen, FFI, för att med hjälp av det gemensamma pensionskapitalet påverka investeringar, och främja respekt för mänskliga rättigheter i arbetslivet. Det finns behov av att arbeta mer intensivt på den internationella arenan, för att få till stånd globala gemensamma fackliga strategier.

Det är ett dilemma för fackföreningsrörelsen, att förhållandena för arbetet och arbetets villkor alltmer avgörs av internationella företag och politik. Facket har alltid i första hand varit en nationell medlemsorganisation, som sätter medlemmen i dennes vardag i centrum. Att avsätta mer resurser, av ofta krympande medlemsavgifter, till internationellt fackligt arbete har inte varit en självklar prioritering men den framstår som alltmer nödvändig.

Ett utvidgat EU kommer dock att innebära nya fackliga utmaningar och ställa nya och större krav. För fackföreningsrörelsen är EU en arena med goda förutsättningar för samverka, och med en öppen attityd till fackliga organisationer. EU är kanske därför just nu den viktigaste internationella fackliga arenan. Där finns störst möjlighet att nå framgångar med stort genomslag.

### Europafacket

Det viktigaste redskapet för facket inom EU är Europafacket, EFS. Det består av 78 nationella fackföreningskonfederationer från 34 europeiska länder. Sammantaget representerar EFS cirka 60 miljoner europeiska löntagare.

Viktiga exempel på beslut som EFS drivit fram är direktivet om koncernfackliga rättigheter, direktivet om rätt till information och konsultation och stadgan om grundläggande rättigheter. EFS har också varit en av huvudaktörerna bakom att full sysselsättning finns med som mål i det nya förslaget till EU-fördrag.

EFS bygger upp partsrelationer mellan de europeiska arbetsgivarna och de fackliga organisationerna. Det sker inom ramen för den Sociala Dialogen, som är en officiell arena i EU. Där har de europeiska parterna rätt att förhandla fram ramavtal som kan bli bindande lagstiftning i EUs medlemsländer. Hittills har tre sådana avtal blivit verklighet:

- Rätt till föräldraledighet
- Sociala villkor vid deltidsarbete
- Tidsbegränsade anställningar.

Dessa avtal är kärnan i den svenska modellens "kusin" i EU – den europeiska modellen som den ofta kallas. EU erkänner fackliga organisationer som viktiga i samhället, genom att de har fått rollen att förhandla fram lagstiftning. Den sociala dialogen kan bli än viktigare för att motverka social dumping inom EU, efter utvidgningen med nya länder.

### **Fackliga internationaler och råd**

Det globala fackliga samarbetet bedrivs främst genom FFI, den fria fackföreningsinternationalen, och de olika yrkesinternationalerna. De tio fackliga yrkesinternationalerna - global union federations" på engelska – är också viktiga. De har kommit relativt långt med att samordna sina strategier och sitt arbete. De följer noga olika branscher och företag, med det viktigaste är det konkreta redskap de har för att främja fackliga rättigheter över världen. De sluter så kallade globala ramavtal – internationella kollektivavtal - med koncerner, som exempelvis IKEA. De avtalen når ut i utvecklingsländerna för en granskning av mänskliga rättigheter i arbetslivet.

Att möta storföretagens makt genom att sluta internationella kollektivavtal, är att använda en traditionell facklig metod på en internationell nivå. Avtalen etablerar en social dialog, som innebär att företagen alltmer måste respektera löntagarnas rättigheter i hela världen. De är mer förpliktigande än den mängd av frivilliga etiska koder för att respektera de anställda som börjat utvecklas. De kan vanligen inte granskas av någon utöver företagsledningen, eftersom enbart de har informationen. Med avtal mellan arbetsgivare och en facklig international släpps en granskare också in i företaget.



Det är en utmaning för den internationella fackföreningsrörelsen att få till stånd fler sådana avtal och utveckla liknande fasta former, som når ut i underleverantörsled i utvecklingsländer. Med mer konsumenttryck, facklig aktion, och stöd från fackföreningsvänliga regeringar, bör företag kunna sättas under ökad press att öppna upp för facklig granskning av arbetsvillkoren i produktionen.

Det finns sedan årtionden ett etablerat koncernfackligt samarbete i flera internationella storföretag, med bas i Sverige. De fackliga organisationerna i SKF förhandlar, exempelvis i ett internationellt företagsråd med företagsledningen. Det handlar om att motverka social dumping, och få inflytande över investeringar, liksom att organisera solidaritetsaktioner om, och när, anställda i koncernen utsätts för kränkningar av sina fackliga rättigheter. Företagsråden i Europa är mycket viktiga inom det fackliga samarbetet i företag i Europa.

Det finns dock svåra hinder för mer av internationell facklig aktion. Ett hinder är, som vi nämnt, ekonomiska resurser. De anställda delas också genom företagets specialisering i högre grad upp mellan olika fackliga organisationer, vilket försvårar facklig samordning, minskar insyn och påverkansmöjligheter. Det kan exempelvis bli svårare att få till en effektiv bolagsstyrelserepresentation av fackliga ledamöter då. Samtidigt innebär den utvecklade IT-kommunikationen utökade möjligheter till handlingskraft.

Ett rationellt fackligt beteende för de som arbetar i internationella koncerner kan vara att sluta sig samman i lönekarteller med andra löntagare inom samma företagsgrupp, över nationsgränserna. Hinder för en sådan utveckling är bland annat skillnader i språk och i facklig kultur. Det finns också skillnader i produktivitet mellan olika delar av företaget, och prisnivåskillnader mellan länderna. Under lång tid framöver kommer det därför sannolikt att vara vanligare att söka fackligt stöd nationellt i en lönerörelse. Det koncernfackliga internationella samarbetet växer dock stadigt, och kan komma att utvecklas mer.

Outsourcing inom företag – som vi skrev om i kapitel 3 – tycks gynna framväxten av mycket stora internationella kontraktstillverkare, och ett exempel är elektronikindustrin. På köpet följer ett internationellt sätt att leda företag och förhålla sig till fackligt inflytande. Dessa företag konkurrerar mer utpräglat genom att hålla låga priser, och i liten utsträckning genom andra unika kvaliteter. De är mer benägna att snabbt flytta produktion mellan länder. Med hård styrning från ett internationellt huvudkontor, blir det nationella fackliga inflytandet mindre och behovet av nya former för inflytande ökar.



**FFI**

FFI har 231 medlemsorganisationer med 158 miljoner medlemmar. Internationalens främsta redskap är dialog med internationella organisationer och regeringar, liksom informationsutbyte och opinionsbildning. FFI har exempelvis under lång tid arbetat gentemot FN-systemets olika delar. Tonvikten har legat på ILO, Ekonomiska och sociala rådet i FN, UNCTAD och utvecklingsbankerna i tredje världen.

Sedan ett tiotal år har FFI också alltmer uppmärksammat och ägnat sig åt lobbyarbete i Världsbanken och Internationella Valutafonden. Sedan början av 2000-talet finns en strukturerad dialog mellan fackföreningsrörelsen och dessa två mäktiga organisationer.

**ILO straffar inte**

ILO, International Labour Organization, är det forum som förhandlingsvägen reglerar arbetslivets normer och villkor på FN-nivå. Styrkan är att parterna där arbetar fram miniminormer för arbetslivet, och ratificerar dem.

Världens regeringar, arbetsgivare och arbetstagarer blev 1998 överens om en ILO-deklaration om fundamentala principer och rättigheter i arbetet. De är de som brukar kallas mänskliga rättigheter i arbetslivet

ILO är det globala forum som har de tydligaste redskapen i konventioner och ett samarbete mellan regeringar, arbetsgivare och facket. Ändå är det absolut otillräckligt. ILOs stora problem är att konventionerna inte genomförs i tillräckligt stor utsträckning. Avsaknaden av sanktionsmöjligheter mot länder som bryter mot konventionerna är ett problem.

FN-organisationerna är i allmänhet stora byråkratier för internationella förhandlingar. Reformtakten för att göra dem till effektivare organisationer har inte varit så hög. Det kan spela en roll i att FN:s roll blir mindre hörd och respekterad. ILO kan, liksom många andra FN-organ, bli mer effektiv. Det är en utmaning att höja organisationens status, och säkra tillräckliga ekonomiska resurser till arbetet.

Ett exempel på hur viktigt det är att ha reella påtryckningsmöjligheter är Indonesien efter Suharto-diktaturens fall. Där hade ILO länge krävt att fria fackföreningar skulle tillåtas och morderna på fackliga företrädare stoppas. Men när den internationella valutafonden ställde ett uppfyllande av ILOs krav som villkor för att bevilja lån till Indonesien, räckte det med en månad.

OECD har också en viktig uppgift på den internationella fackliga arenan, främst dess båda utskott (fackliga utskottet och arbetsgivarutskottet), TUAC och BIAC. Organisationen har bland annat slagit fast ett antal uppförandekoder för multinationella företag, vilka är grunden i flera globala ramavtal mellan fack och företag.

### Trygghet efterfrågas

Den internationella fackföreningsrörelsen hävdar inte att "globaliseringen" generellt har lett till fler kränkningar av mänskliga rättigheter i arbetslivet. Stater där det förekommer många övergrepp mot fackligt aktiva är inte mer indragna i den internationella ekonomin än andra. Det finns andra förklaringar till varför andelen övergrepp mot fackligt aktiva är större i vissa länder, till exempel brist på demokrati.

På ett område finns dock en tydlig koppling mellan "globalisering" och kränkningar av mänskliga rättigheter i arbetslivet. Det gäller det ökande antalet ekonomiska frizoner som skapas i utvecklingsländer, det vill säga särskilda områden i länder som bara tillverkar för export och där fackföreningar ofta är förbjudna. De gör det svårare att främja facklig organisering och granska företag, bland annat.

Den ökade utrikeshandeln har fler instrument för att förhindra kränkningar av mänskliga rättigheter i arbetslivet. Hit hör konsumentbojkotter, rättvisemärkning, uppförandekoder, liksom det fackliga kravet på socialklausuler. FFI var mycket aktiva i samband med att Världshandelsorganisationen bildades, och lanserade då återigen frågan om en socialklausul kopplad till internationella handelsavtal. Ändå var arbetet inte framgångsrikt. Frågan finns till och från på WTOs dagordning, men bollas hela tiden tillbaka till ILO.

Ett annat viktigt fackligt krav idag är rätten till gränsöverskridande sympatiåtgärder vid strejker. Det skulle ge ett starkt nytt instrument för den internationella fackliga rörelsen att använda i att stärka löntagarnas villkor. I dag drivs det hårt på EU-nivå som den så kallade "femte friheten" på den gemensamma marknaden.

De flesta fackliga organisationer anser att kraven på respekt för mänskliga rättigheter i arbetslivet inte får användas i protektionistiska syften, dvs att skydda sin egen industri från konkurrens utifrån. Samtidigt finns fackliga organisationer som öppet drivet protektionistiska krav. Ett exempel är stålarbetarna i USA.

Om en ökande internationell konkurrens ska accepteras av löntagarna fordras en nationell politik, som ger dem trygghet i förändring. Stabila trygghetssystem är avgörande för att fackföreningsrörelser och dess medlemmar, ska vara positiva till en strukturomvandling baserad på internationellt öppna ekonomier. Ökad öppenhet för företagens krav har visat sig ge ökad efterfrågan på trygghet bland löntagare.

### Facket och nya sociala rörelser

Allt fler i den internationella debatten ställer frågan om det verkligen är så enkelt att allt löses till det bästa genom marknadens "osynliga hand". Över hela världen finns idag en otålig och växande opinion som förenas i att bejaka internationalism, men som säger nej till "globaliseringens" avigsidor.

Engagemanget tar sig många olika uttryck. Enfrågeorganisationer för miljöns, fredens, djurens, kvinnornas eller barnens situation får ökad uppmärksamhet. De nya rörelserna har också fått inflytande på olika etablerade organisationer och politiska partier.

Fackföreningsrörelsen talade om, och praktiserade, internationell solidaritet långt innan några andra gjorde det. Att fackföreningsrörelsen är byggd på internationell solidaritet är dock inte det första en 20-åring i Sverige tänker på. Än mindre vet de kanske att det internationella solidaritetsarbetet fortfarande är en betydande del av fackföreningsrörelsens verksamhet. Hur möter fackföreningsrörelsen det engagemang för globala rättvisefrågor som finns hos unga människor?

Till WTO-mötet i Seattle 1999 kom tiotusentals människor från hela världen för att protestera mot den rådande världsordningen. Sociala rörelser av skilda slag hade under flera år mobiliserat via Internet. Manifestationer och demonstrationer följde vid olika toppmöten.

I januari 2001 hölls det första World Social Forum (WSF) i Porto Alegre, Brasilien. WSF är ett slags "gräsrotternas svar på World Economic Forum", som är ett forum där de rika ländernas eliter träffas varje år. De nya och gamla sociala rörelserna i rika och fattiga länder möts i WSF som blivit en mycket stor årlig manifestation.

När det gäller fackföreningsrörelsens inställning till nya rörelser, så finns hela spektrat från sympati till öppen misstro. Många fackligt aktiva blir provocerade när unga människor påstår att facket inte arbetar med globala rättvise- och demokratifrågor. Men frågan måste också vara vilket ansvar fackföreningsrörelsen själv har för att så många faktiskt inte känner till vad facket gjort och gör.

#### *Om nya rörelser*

*"I samhället finns en vänstervåg på frammarsch som vi måste ta på allvar. Den rörelsen samlar mycket folk i olika protestaktioner. Vi får inte stå vid sidan och titta på."*

*LO-distriktet på Gotland, 2003*

Fackföreningsrörelsen och de nya rörelserna har mycket att lära av varandra. Många av de nya rörelserna har ett arbetssätt och en förmåga att skapa engagemang, aktivitet och uppmärksamhet som facket ibland saknar. Men de nya rörelserna har också mycket att lära av fackföreningsrörelsen när det gäller att bygga starka demokratiska organisationer och åstadkomma verkliga samhällsförändringar.

Dr Werner Sengenberger, som tidigare arbetat länge på ILO, betonar<sup>60</sup> att fackliga organisationer kan vinna ökad styrka i sitt arbete med att hävda ILOs grundläggande regler genom att samarbeta med enskilda organisationer (NGO). Behovet av detta, menar Sengenberger, är mindre i stater där fackföreningsrörelsen är stark som t ex i Sydafrika. Behovet av sådana sociala allianser är dock stort i länder som exempelvis Bangladesh, där den fackliga organisationsgraden ligger på drygt fyra procent och olika NGOs redan spelar en relativt aktiv roll i samhället. I en del länder finns redan sådana allianser.

### Inflytande och demokrati i EU

Många viktiga frågor för fackföreningsrörelsen förutsätter ett europeiskt samarbete. Samarbetet inom EU ökar möjligheterna att hävda centrala politiska och fackliga mål. De samförstånds lösningar som EU kan bidra till är avgörande för den fortsatta demokratiska utvecklingen i Europa.

Det starkaste motståndet mot ett tätare EU-samarbete finns inom den europeiska högern. Vänstern och fackföreningsrörelsen i Europa vill i regel ha ett starkare EU.

EU är idag en kompromiss mellan nationellt självbestämmande och bindande gemensamma beslut. Det finns ett dilemma i att avstå delar av sin suveränitet för att gemensamt med andra lösa gränsöverskridande problem. Huvudargumentet för att avstå en del av suveräniteten är att vinna inflytande över beslut som påverkar det egna landets invånare.

Fackföreningsrörelsen vill i stort se ett starkare EU-samarbete, framför allt när det gäller att hävda löntagarnas intressen i frågor som exempelvis arbetsmiljö, regler mot diskriminering och att värna kollektivavtalen. Deltagandet i EU ger också möjlighet att begränsa social dumping och komma överens om regler för konkurrensen så att den sker på acceptabla villkor. Genom att fler länder blir medlemmar får EU större kraft att möta företagens internationalisering.

EU-samarbetet kommer att fortsätta att utvecklas. Det finns inga tecken på att nationalistiska strömningar skulle spräcka EU, unionen är tvärtom på väg att bli mycket stor.

60 Sengenberger, W (2002): Globalization and social progress: the role and impact of international labour standards. Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.

#### **Om EU-medlemskapets betydelse**

*"För LO-distriktet i Skånes del har det betytt oerhört mycket. Vårt interregionala arbete runt Öresund startade i och med EU medlemskapet."*

*LO-distriktet i Skåne, 2003*

### Lag eller avtal i EU

Med undantag för de nordiska länderna och Belgien har den fackliga organisationsgraden i EU-länderna sjunkit sedan 1980-talet. Sverige utmärker sig genom att ha den högsta organisationsgraden. Detta är givetvis en stor utmaning i det nya utvidgade EU, där Europafacket har en nyckelroll i att stärka löntagarintresset.

En viktig fråga för EU-länderna gäller mer avtalslösningar eller ökade lagreglering inom arbetsmarknadsområdet. Det finns en strävan mot mer enhetliga regler för arbetsmarknaden inom EU.

Sjunkande facklig organisationsgrad och, som en följd, svagare facklig legitimitet kan öka trycket på lagreglering. Att EU inom några år får tio nya medlemsländer stärker trenden eftersom de har en svag tradition av fria fackföreningar. Mer av lagreglering på områden där t ex Sverige och Danmark har kollektivavtal kan på sikt försvaga fackföreningsrörelsen ytterligare i Europa.

Samtidigt har EU-systemet behov av att stärka bilden av EU som en social union och har därför de senaste åren utvecklat samarbetet med fackföreningsrörelsen. Det är viktigt att svensk fackföreningsrörelse fortsätter att vara en stark aktör i detta samarbete och visar på fördelarna med avtalslösningar istället för lagstiftning.

Vad gäller EUs roll på den globala arenan innebär det beslut som EUs utrikesministrar, det s k Allmänna Rådet, fattade i juli 2003 att EU tog ett stort steg på vägen, mot att tillmötesgå krav från bland annat fackföreningsrörelsen. Där beslutade utrikesministrarna att EU på olika sätt ska verka för att respekten för mänskliga rättigheter i arbetslivet ska stärkas, bland annat genom ett starkare ILO.

Rådets beslut innebär bland annat att EU betonar:

- att ett rättvist globalt ekonomiskt system, även bör främja social utveckling och mänskliga rättigheter.
- att EU ska verka för att ILO får observatörsstatus i WTO och att ILOs mekanismer för övervakning av mänskliga rättigheter i arbetslivet stärks. Samtidigt ska EU ta hänsyn till ILOs beslut i sina internationella förbindelser. EU ska också stödja ILOs arbete mot de värsta formerna av barnarbete.
- att mänskliga rättigheter i arbetslivet ska ingå i EUs system för tullförmåner (GSP). Samtidigt ska EU verka för att även andra i-länder tar in dessa hänsyn i sina motsvarande system vad gäller handel.
- att mänskliga rättigheter i arbetslivet ska integreras i EUs biståndspolitik.

### **EUs utvidgning**

Den europeiska unionen står nu inför sin kanske största och viktigaste förändring någonsin – redan i maj 2004 kommer antalet medlemmar att utökas med tio nya länder.

Bland de länder som träder in finns ett antal små länder, många medelstora och ett stort land, Polen som tillhör de befolkningsmässigt största länderna i unionen.

Osäkerhet och spekulationer om ländernas ståndpunkter i olika frågor finns redan vid 15 länder, men osäkerheten vid 25 kommer att vara större. En viktig förändring är att majoriteten av EUs medlemmar kommer att vara små länder. Samtidigt kommer de stora ländernas andel att vara relativt stabil, med omkring två tredjedelar av den totala befolkningen.

Utvidgningen kan också förstärka tendensen mot en "kärna" av länder som har euron, ett utvidgat försvarssamarbete och Schengen-samarbetsavtalet om fri rörlighet för personer genom slopande av personkontroller. Det kommer att bli än viktigare att försäkra sig om att EU fortsätter respektera allas röst, och inte bara de stora ländernas.

De blivande EU-medlemmarna har ett helt annat utgångsläge än vad som var fallet vid den senaste utvidgningen. Länderna i centrala och östra Europa är betydligt fattigare än vad nya medlemmar vid tidigare utvidgningar av EU varit. Mätt i BNP per invånare, är ländernas genomsnitt på mindre än hälften av de nuvarande EU-ländernas. En betydligt större andel

av befolkningen är dessutom sysselsatt i jordbruk. Dessa faktorer bidrar till att göra denna utvidgning mer komplicerad än vad som varit fallet tidigare när länder anslutits till EU.

När utvidgningen är ett faktum kan den fortsatta utvecklingen av politiken och integrationen inom EU komma att saktas ner. Arbetet kan komma att koncentreras på att genomföra de beslut som redan finns, både i nuvarande och blivande medlemsländer.

På kort sikt kan det innebära en uppbromsning av samarbetets fortsatta fördjupning och utveckling. På längre sikt talar det mesta dock för att utvecklingen mot mer politisk och ekonomisk integration inom EU kommer att fortsätta.

### **EU förändras**

Utvidgningen kommer att ställa nya krav på hur EUs institutioner och beslutsfattande ska vara utformade. De nuvarande europeiska institutionerna är i stort sett utformade för de sex ursprungliga medlemsstaterna. Nu har unionen 15 medlemsstater. Det har medfört att allt fler beslut fattas med kvalificerad majoritet och att de nuvarande institutionernas funktionsduglighet utnyttjas till bristningsgränsen. När de 10 nya länderna ansluts till unionen blir pressen ännu större.

EU kan inte kopiera arbetsformerna från andra internationella organ eller från nationalstaterna. Unionen utvecklar egna och nya arbetsformer för att möta kraven på demokratisk förankring i medlemsstaterna. Det handlar också om att få politisk slagkraft.

Det finns en traditionell skiljelinje mellan de som vill ha ett mer mellanstatligt EU, och de som vill att EU ska fatta fler överstatliga beslut. Frågan är om det nya EU kommer att utvecklas i en mer federalistisk riktning, eller om vissa områden ska återföras till medlemsstaterna. En trolig utveckling är att EU blir mer varierat i beslutsformer.

Fördelningen av makt mellan Ministerrådet och Kommissionen är central för att bestämma det framtida EUs natur. Båda institutionerna uppvisar demokratiska underskott och båda kan reformeras för att både bli mer effektiva och mer demokratiska.

Andra viktiga utmaningar är hur medborgarna ska få större förtroende för de gemensamma institutionerna och dess företrädare. Det handlar till exempel om EU-domstolens roll. En viktig fråga för fackföreningsrörelsen är om EU-domstolen ska ha det mycket stora politiska inflytande över EG-rättens utveckling som den har idag. .

### Mellanstatliga eller överstatliga beslut

Det har visat sig vara svårt att komma fram till gemensamma beslut i EU om alla medlemsstater har vetorätt. I takt med att antalet medlemsländer har ökat har vetorätten inneburit ett allt större hinder.

För att förverkliga de målsättningar som medlemsstaterna gemensamt satt upp finns ett antal områden där ministerrådet kan fatta beslut med kvalificerad majoritet. Områdena är dock hittills få. Att få 25-30 stater i det utvidgade EU att komma fram till enhälliga beslut kommer att bli extremt svårt. De flesta medlemsländer är därför överens om att det krävs en översyn av balansen mellan överstatlighet och nationella veton.

### EU och demokratin

Många av de demokratiska problemen i EU är svåra att lösa på grund av EUs unika konstruktion. EU är inte en stat och har ingen regering. Det finns inte heller någon tydlig europeisk identitet. Dessutom saknas en politisk arena på EU-nivå jämförbar med de nationella politiska arenorna och debatterna.

Klagomålen på bristande insyn och öppenhet visar på ett växande missnöje med unionen. Detta kom till ett mycket tydligt uttryck i den svenska folkomröstningen om euron 2003. Klagomålen riktar sig mot unionens tre viktigaste institutioner: Kommissionen, Ministerrådet och Europaparlamentet.

Parlamentet är demokratiskt i den meningen att ledamöterna är direktvalda av folket, men det har legitimitetsproblem. Inte minst på grund av det mycket låga valdeltagandet i Europavalen.

EU-kommissionen kontrollerar i stor utsträckning vad som diskuteras och beslutas i unionen, men dess ansvar inför allmänheten är mycket begränsat. En viktig framtidsfråga är hur det politiska ansvaret och representativiteten i Kommissionen ska se ut för att bli mer demokratiskt.

Trots att ministerrådet är det viktigaste beslutsfattande organet inom EU är det bara indirekt ansvarigt inför medborgarna. Rådet är demokratiskt och består av ministrar från folkvalda regeringar. Om det uppstår en ny majoritet i ett nationellt parlament som ger upphov till en ny regering, leder det automatiskt till ett byte av nationella ministrar i rådet.

Den sekretess som omgärdar rådets överläggningar och beslut gör det svårt att ställa rådet till svars för lagar som tagits till exempel.. Beslutsformerna i rådet är betydelsefulla för den demokratiska utvecklingen inom EU. En fortsatt trend bort från enhällighet och mot majoritetsomröstning, kan riskera att försvaga de nationella parlamentens demokratiska kontroll.



I oktober 2003 inleder regeringarna inom EU förhandlingar om en ny EU-författning, fördrag som det kallas. Underlaget är det förslag som konventet för framtidsfrågor tog fram i juni. Det kommer att kunna förändra EU relativt mycket, med betydelse för fackföreningsrörelsens möjligheter till inflytande både i EU och i Sverige. Den svenska regeringen ska förhandla och riksdagen besluta om det hela, troligen under 2004. områden som EU och medlemsstaterna har delad kompetens.

Den utveckling som EU ser ut att slå in på, är alltså en väg som innehåller mer överstatlighet. Det verkar vara en logisk utveckling med fler medlemsländer, för att kunna få till stånd beslut. Det nya fördraget vill öka integrationen mellan länderna.

Samtidigt återstår att se hur det stora EU kan fungera väl, och öppna upp för mer demokrati, folkligt inflytande och dialog. EU är, med sina demokratiska underskott och brister, trots allt en oerhört viktig politisk arena för Sverige. Ett litet land avstår en del nationell makt i EU, men vinner makt genom att samarbeta med andra.



## Kapitel 10. Facket, politiken och inflytandet

**FÖRFATTAREN OCH SOCIALDEMOKRATEN** Svante Foerster skrev en gång att de vackraste orden på jorden är "votering är begärd och ska verkställas". De beskriver demokratins kärna - en människa, en röst. Det var i arbetarrörelsens organisationer och i andra folkrörelser som detta demokratiska beslutsfattande växte fram. Det är modellen för alla västerländska demokratier, men det folkliga deltagandet och samtalet som är grunden för att alla ska kunna utnyttja sin makt, är på nedgång. Frågan är om demokratin försvagas, eller om den bara förändras.

Känslan av maktlöshet och avsaknad av inflytande bland breda grupper av människor är ett stort problem i Sverige. Det folkliga inflytandet har minskat över politiken och samhället, medan kommersiella intressens makt ökat.

LOs Rättviseutredning visade i början av 1990-talet hur känslan av maktlöshet bredde ut sig i Sverige. Trenden har fortsatt sedan dess. Valdeltagandet i riksdagsvalen har sjunkit en längre tid och har följt ett starkt klassmönster. Det är framför allt lågavlönade, arbetslösa och boende i utsatta förorter som inte röstar.

Även den tydliga nej-majoriteten i folkomröstningen om euron 2003 visar på ett klassmässigt och regionalt tudelat Sverige. Det jämfört med andra folkomröstningar relativt höga valdeltagandet i euro-omröstningen, 81,2 procent, är dock ett tecken på att det finns ett politiskt intresse för frågor människor upplever sig berörda av.

Det är ändå en viktig fråga för alla fackligt och politiskt aktiva varför ungefär en femtedel av medborgarna inte använder sin rösträtt, varken i riksdagsval eller folkomröstningar. Ett problem är att de intressen och den verklighetsbild som den politiska debatten utgår ifrån inte omfattar alla. Det dagliga samtalet mellan löntagare har svårt att göra sig gällande i debatt och media.

Arbetarrörelsens framgång i de nordiska länderna bygger på en stark facklig-politisk samverkan mellan LO och socialdemokratin. Genom fackligt arbete har löntagarens inflytande i arbetslivet ökat. Genom politiskt arbete har löntagarens inflytande i samhället ökat. Frågan är om samma modell kan fortsätta att vara framgångsrik under det årtionde som ligger framför oss.

Facklig-politisk samverkan inom arbetarrörelsen utmanas. I Danmark har LO inte längre nära samverkan med enbart det socialdemokratiska partiet. Nya allianser skapas. Sveriges klassbaserade fackliga strukturer blir alltmer udda i internationell jämförelse. Är den facklig-politiska samverkan fortfarande en stark kraft för minskade inkomstklyftor och ökad jämlikhet i Sverige?

Inflytande och folkbildning hänger ihop. Traditionen inom arbetarrörelsen med starka ideal för folkbildning är viktig. Frågan är hur ser vi på folkbildningens roll framöver? Kan folkbildningen bidra till att öka det folkliga inflytandet?

I det här kapitlet skriver vi främst om demokratin, facketts strukturer och inflytandet, folkbildningen och om hur förutsättningarna för samverkan mellan LO och socialdemokratin – facklig-politisk samverkan – förändrats.

#### **Valdeltagande inom LO**

Valdeltagandet bland LOs medlemmar har minskat kontinuerligt sedan 1991, från 85,6 procent till 78,7 procent 2002. Av de arbetslösa röstade 70,9 procent.

Bland unga medlemmar i LO-förbunden har valdeltagandet minskat trendmässigt sedan 1994, från 8,7 procent till 66,4 procent i senaste valet. Mellan 1998 och 2002 kom en oroväckande kraftig nedgång med nästan 8 procentenheter.

Om trenden håller i sig kommer LO-förbundens medlemmar att få ett kraftigt minskat inflytande över samhällsutvecklingen. Istället kommer andra grupper att "ta för sig av demokratin". Eller som SCB sammanfattar: "Den största skillnaden i valdeltagande hittar vi följdriktigt mellan yngre, manliga arbetare, 65 procent, och äldre, kvinnliga tjänstemän, 95 procent – en skillnad på 30 procentenheter."

Källa: SCB

#### **Klass, bransch eller ...**

Fackliga strukturer har som syfte att på mest effektiva sätt maximera löntagarnas inflytande över sin situation och i samhället. Klassbaserad samverkan har varit en framgångsrik strategi för svensk fackföreningsrörelse. Den är på många sätt att betrakta som världens starkaste. Strategin har gett möjlighet till stort politiskt inflytande för arbetarna genom att LO på ett formaliserat sätt samverkar det socialdemokratiska partiet.

Den fackliga strukturen är inte statisk, utan påverkas av samhället och hur arbetsmarknaden förändras. Många starka yrkesförbund har försvunnit genom åren, helt enkelt för att yrket försvunnit eller för att dess utövare minskat i antal. Två exempel under senare år är Bleck- och Plåtslagareförbundet och Lantarbetareförbundet, som efter decennier av minskande medlemstal gick samman med Byggnads respektive Kommunal.

Den fackliga utvecklingen i varje land har djupa rötter kulturellt, politiskt och socialt och låter sig inte ändras hur som helst. Förändringar som sker på arbetsmarknaden kommer rimligtvis att påverka förbundsstrukturen även i framtiden. Dessutom kommer EUs utveckling liksom behoven av ökad internationell facklig samverkan att påverka det fackliga arbetssättet de kommande åren.

### **Arbetare eller tjänsteman?**

Det som traditionellt förenat medlemmarna i de olika fackförbunden är ställningen på arbetsmarknaden. Genom att bilda lönekarteller med löntagare med likartad ställning går det att försvara en viss lönenivå och andra gemensamma intressen.

I Sverige har de fackliga huvudorganisationerna en tydlig klassbas. TCO och Saco är tydliga företrädare för tjänstemanna- respektive akademikerintresset. LO för arbetarintresset. På så sätt får organisationerna hög legitimitet. Det är en viktig förklaring till att svenska tjänstemän och akademiker väljer att gå med i facket i nästan lika stor utsträckning som arbetare, till skillnad från de flesta andra länder.

Grovt handlar det om att LO-förbundens medlemmar har en jämförelsevis svag individuell position, men är starka som kollektiv gentemot arbetsgivaren. Tjänstemännen har en starkare individuell position, med högre utbildning som gör dem mindre utbytbara. De är svagare som kollektiv. Om ingenjörerna i Civilingenjörsförbundet, CF, går ut i strejk tar det tid innan det märks i övriga samhället. Om dagbarnvårdarna tar till konflikt blir effekten omedelbar och dramatisk. Därför kommer LO respektive tjänstemannaförbunden att välja olika strategier för att försvara sina respektive intressen.

Inom många branscher har det funnits tydliga gränser mellan arbetar- och tjänstemannajobb. Men under senare år har många LO-arbeten utvecklats, både när det gäller krav på utbildning, innehåll i arbetet och ställning i organisationen. Den trenden kommer att fortsätta. I en del branscher har skillnader i lönesystem och anställningsvillkor minskat mycket mellan arbetare och tjänstemän.

Samtidigt har en del tjänstemannajobb blivit mer rutinmässiga, bland annat på grund av ny teknik och rationaliseringar. Det finns också många lågt betalda tjänstemannayrken med liten frihet i arbetet, till exempel kvinnliga tjänstemän inom offentlig sektor eller de som arbetar i s.k callcenters. Diagram 10:1 visar att det finns en "ofrihetens trappa" i arbetslivet. Det finns tydliga skillnader mellan LO-, TCO- och SACO-grupper samt mellan kvinnor och män. Minst frihet har de statligt och kommunalt anställda LO-kvinnorna.

### Ofrihetens trappa – hårt styrd arbetssituation

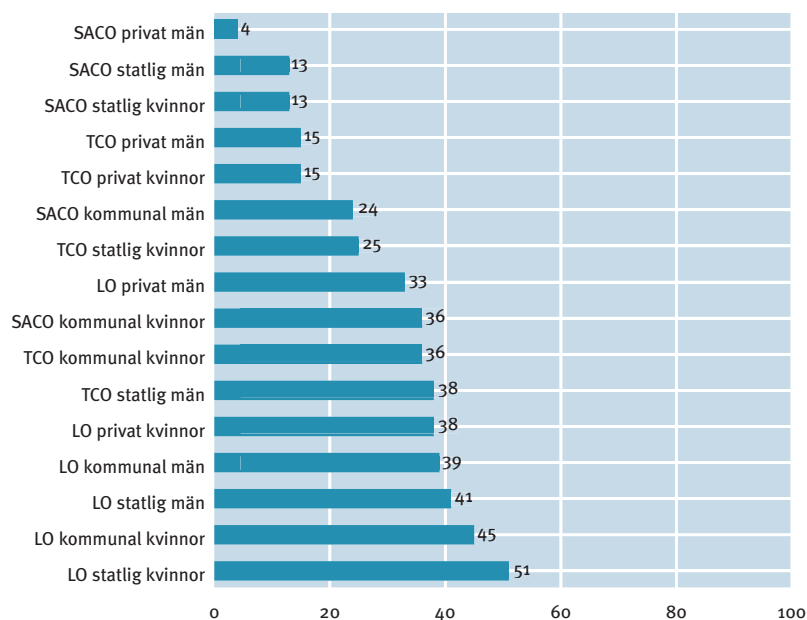


Diagram 10:1

Källa: LO, Röster om facket och jobbet 3, 2003

Utifrån klass, uttryckt som arbetsuppgifter och ställning i arbetsorganisationen, bör de förändringar som nu sker öppna för en diskussion om den framtida fackliga kartan.

LO-arbeten som omvandlats till tjänstemannajobb bör kanske i framtiden organiseras av ett tjänstemannaförbund? Tjänstemän som har mer

gemensamt med LO-förbundens medlemmar vad gäller lön, anställningsvillkor och ställning i organisationen kan vinna på att vara organiserade i ett LO-förbund. För förbunden borde en sådan utveckling vara positiv. Det är lättare att försvara medlemsintresset med en mer homogen medlemskår.

Det finns naturligtvis många invändningar mot resonemanget. Den fackliga tillhörigheten bygger i praktiken på mycket mer än ställning i arbetslivet - tradition, yrkesgemenskap, kultur och politiska sympatier. Förbundens intresse av att inte minska i medlemsantal spelar också stor roll. Men fackföreningsrörelsen måste ha mod att ta de svåra diskussionerna om hur en hög organisationsgrad och starka kollektivavtal ska värnas på lång sikt. Det är att hävda jämlikhet.

### Upplevd klasstillhörighet

En tydlig process som pågått under flera decennier är att andelen arbetare i arbetskraften minskar, samtidigt som andelen tjänstemän ökar, som vi skrev om i kapitel 1.

Minskningen när det gäller arbetaryrken har främst skett inom gruppen "icke facklärd arbetare". När det gäller tjänstemän har andelen "lägre tjänstemän" minskat något, medan grupperna mellan- och högre tjänstemän ökat kraftigt. Det är ett tydligt uttryck för den strukturrationalisering som pågår.

Enligt SCBs mätningar verkar det som om arbetarkollektivet sakta men säkert håller på att tyna bort. Men löntagarna själva uppfattar inte alltid sin tillhörighet till arbetar- eller tjänstemannakollektivet, på samma sätt som statistikerna eller samhällsforskarna.

En ökande andel av tjänstemännen – främst kvinnorna – själva ser sig dock som arbetare, vilket vi diskuterat i kapitel 1. Identifikationen som arbetare respektive tjänsteman har dock flera dimensioner. Det hänger samman med förhållanden utanför det egna yrket som uppväxtförhållanden, politiska sympatier eller make/makas yrke. Rimligtvis finns det ändå en signal från denna syn om att en diskussion om förbundstillhörigheten för olika yrken är möjlig att föra.

### **Många små eller några stora förbund?**

Det är länge sedan ett nytt LO-förbund togs in i LO-familjen. Istället har antalet LO-förbund minskar på grund av sammanslagningar. Skälet är ofta ekonomiskt, det är svårt för ett litet förbund att upprätthålla en rimlig servicenivå. Mycket talar för att fler samgåenden är att vänta. Frågan är vad som är mest effektivt för fackföreningsrörelsen som helhet och för den enskilde medlemmen - många små eller några stora förbund?

Stor är ofta också stark, men inte alltid. Stora förbund med många olika yrkesgrupper har ibland svårare än små yrkesförbund att hitta en tydlig identitet. För medlemmen blir yrkesidentiteten svagare. Vissa grupper kan uppleva att förbundet inte driver deras krav tillräckligt effektivt. Det kan leda till att det fackliga intresset svalnar.

Kostnaderna ökar stadigt och medlemsavgifter måste höjas eller kostnaderna minskas ständigt för att behålla den ekonomiska styrkan. Antalet arbetare minskar. Det leder till minskade inkomster till LO och medlemsförbunden. En lösning som LO prövar är att samordna viss service till förbunden för att få ned kostnaderna. Då kan även mindre förbund klara en bra medlemservice. Det kan gynna förbund som vill ha en liten men tydlig yrkesidentitet i framtiden. Det finns ett inbyggt kostnadsproblem i fackets verksamhet över tiden.

### **Klass, bransch eller...**

En möjlig förändring av den fackliga strukturen är ett stärkt sektors/branschsamarbete eller karteller mellan LO- och tjänstemannaförbund, ett liknande samarbete som finns mellan facken inom industrin.

Erfarenheterna av sektorssamarbete visar dock på små framgångar för arbetare när det gäller lönen. Inom industrin har lönegapet ökat mellan arbetare och tjänstemän. Om gapet hade varit större eller mindre utan sektorssamarbetet går inte att mäta. Ett samarbete kan också ge andra effekter, till exempel när det gäller anställningsvillkor och kompetensutveckling och att driva branschfrågor.

En utveckling mot mer branschsamverkan kan ske på bekostnad av klassamverkan. Det kan bli bransch istället för klass som ställs mot kapitalet. Det kan få konsekvenser för solidariteten mellan LO-förbunden och den traditionella fackliga strukturen i Sverige.

Förändringar i strukturen baserad på klass bör noga övervägas för att inte fackföreningsrörelsen ska förlora inflytande i politiken och samhället.



## **Inflytande över arbetsorganisationen**

Makten över arbetsorganisationen är sannolikt den mest ursprungliga och tydligaste fackliga demokratifrågan. Inom många LO-yrken får löntagarna dock mindre makt och inflytande över sitt arbete idag.

Självständighet är inte automatiskt lika med ett bra arbete. Frihet i arbetet är bra om det tillåter individen att växa och utvecklas i arbetet, och om de nödvändiga resurserna finns för att hantera arbetsuppgifterna på ett bra sätt.

Stort inflytande och självständighet i arbetet är grundläggande inslag i demokratin. Arbetsplatsdemokrati är politiskt sprängstoff, och bristerna i löntagarnas inflytande över hur arbetet ska organiseras kan bli fråga för konflikter i framtiden. 2003 strejkade Elektrikerna för att vinna inflytande över organisationen av arbetet på byggarbetsplatser. Det var mycket kontroversiellt för arbetsgivarna.

Fackets främsta arena för inflytande är på arbetsplatsen. Med ett stort lokalt inflytande ökar trovärdigheten. Då stärks också det fackliga inflytandet i samhället i allmänhet.

## **Facklig-politisk samverkan även efter 2010?**

Den nordiska arbetarrörelsens fackliga och politiska styrka har varit en motor för kampen för ett jämlikt och demokratiskt samhälle. Arbetarklassen i Sverige har ett klart större inflytande i hela samhället än i många andra länder. En viktig orsak har varit den facklig-politiska samverkan mellan LO och det socialdemokratiska arbetarepartiet, SAP.

Samverkan har gamla rötter. Ett av syftena med att bilda SAP 1889 var att ge den redan fackligt organiserade arbetarklassen en röst i politiken. Då var det aktuellt att göra partimedlemskap obligatoriskt för LOs medlemmar. Förslaget avsågs. Istället infördes den kollektivanslutning som gällde fram till början av 1990-talet. Det innebar att fackliga organisationer kunde ansluta sig, och därmed alla sina medlemmar, kollektivt till SAP. Den enskilde medlem som inte ville vara partimedlem i SAP fick reservera sig.

I dag är den facklig-politiska samverkan mellan LO och SAP utbyggd och välorganiserad. Socialdemokratins politik och ideologi ingår i LOs och förbundens fackliga utbildningar. Förtroendevalda och funktionärer i LO arbetar aktivt för SAP i de allmänna valen.

År 2002 inledde LO en kampanj för att få fler av LO-förbundens medlemmar att bli medlemmar i SAP. I arbetet ingår också att bilda socialdemokratiska fackklubbar på arbetsplatserna. Syftet är dels att stärka SAP och

dels att öka inflytandet för LO-förbundens medlemmar i partiet genom fler fackliga partimedlemmar.

Det är ingen tvekan om att den facklig-politiska samverkan gett både LO och det socialdemokratiska partiet en unik styrka. Det är också därför samverkan attackeras hårt från partiets motståndare. LO har fördelen av en mer direkt kanal till socialdemokratiska kommunledningar och regeringar än någon annan organisation. Samtidigt har det stora antalet av LO-förbundens medlemmar som varit partiaktiva gjort att partiets politik påverkats av den fackliga synen.

Genom den facklig-politiska samverkan har socialdemokraterna haft ett stort röststöd bland LOs medlemmar. Samtidigt har det socialdemokratiska partiet haft stor draghjälp av LOs och förbundens organisation och förtroendevalda i det politiska arbetet – särskilt i valkampanjer. Det handlar också om ett relativt stort ekonomiska stöd som partiet har fått och får från LO och förbunden.

Det finns mycket som talar för att den facklig-politiska samverkan står inför ett vägskäl. Den kan fortsätta att utvecklas och stärkas, men det finns också faktorer som kan göra att den försvagas. Det handlar om att förutläggningarna för den facklig-politiska samverkan på ett antal områden har förändrats.

### Minskat s-röstande bland LO-förbundens medlemmar.

Sedan flera val finns en tendens att andelen av LO-förbundens medlemmar som röstar socialdemokratiskt långsamt minskar. Trenden bröts i valet 2002, även om det är för tidigt att säga om detta innebär en långsiktig vändning.

Socialdemokraterna har hela tiden fått en majoritet av LO-förbundens medlemmars medlemmarnas röster. Bilden blir dock en annan om man tar hänsyn till det allt lägre valdeltagandet. Om de s-röstande bland LO-förbundens medlemmar ställs i relation till samtliga LOs medlemmar utgör de som röstar socialdemokratiskt idag en minoritet.

➤ Politikens individualisering.

Allt färre människor identifierar sig med ett politiskt parti, det gäller också medlemmar i LO-förbunden. Allt färre blir medlemmar i de politiska partierna. Det har blivit vanligare att byta parti från val till val, även mellan blocken. Sedan kollektivanslutningen avskaffades har den andel av det socialdemokratiska partiet som också är medlemmar i ett LO-förbund sjunkit drastiskt. Det återstår att se i vilken mån LOs medlemsvärningskampanj långsiktigt kan vända utvecklingen. Det svåraste är sannolikt inte att kortsiktigt öka medlemsantalet. Det avgörande är hur många som blir aktiva och hur många som fortfarande är medlemmar om två eller flera år.

En viktig förutsättning för ett långvarigt politiskt engagemang är att varje medlem får vara med i partiet utifrån sina önskemål och villkor. Om nytillkomna medlemmar får nöja sig med att delta i verksamhet beslutad av andra eller upptäcker att "senioritet" går före lust och engagemang blir medlemskapet kortvarigt. Framgången ligger i att partiföreningarna verkligen kan fungera som en öppen och debattvänlig demokratisk gemenskap.

Politikens "individualisering" är på gott och ont. En orsak är sannolikt att människor tror mindre på auktoriteter än tidigare. Människor litar mer till sitt eget omdöme än till en organisations. Om utvecklingen fortsätter kommer den dock att få långtgående konsekvenser för demokratin eftersom den bygger på de politiska partierna. Om allt färre vill vara medlemmar kommer politiken formas av allt färre och rekryteringen ske från en allt mindre krets.

➤ Ett minskat politiskt engagemang på arbetsplatserna.

Det finns många vittnesmål från fackligt aktiva socialdemokrater om att de politiska diskussionerna på arbetsplatserna blev mindre vanliga under 1990-talet. Bland många fackligt aktiva och förtroendevalda finns en stark besvikelse över socialdemokratin under den senare hälften av 90-talet. Valundersökningarna visar att missnöjet i liten utsträckning ledde till att de bytte parti. Däremot slutade de att tala väl om partiet. I sitt tal vid partikongressen 1997 påminde dåvarande LO-ordföranden Bertil Jonsson om "den fackligt förtroendevalde som är van vid att ta debatten på fikarasterna, men som börjar tycka att det blivit svårare att försvara socialdemokratin mot kritiska arbetskamrater".

*Om formerna*

*"Fel former på verksamheten. Vi kör samma stuk som för 25 år sedan. Vi måste förändra oss i tidens anda."*

*LO-distriktet i Mellersta Norrland, 2003*

Att socialdemokraternas trognaste opinionsbildare på arbetsplatserna blev tystare fick konsekvenser, inte minst i valet 1998. Det gjorde också att Vänsterpartiet kunde bryta sig in bland grupper som tidigare sågs som givna socialdemokrater.

### > Vänsterpartiets förändrade roll.

För första gången någonsin har vi ett relativt stort demokratiskt parti till vänster om SAP i Sverige.

Det riksdagsparti som sedan 1917 funnits till vänster om socialdemokratin har hela efterkrigstiden haft ett stabilt stöd på mellan fyra och fem procent. Någon allvarlig inbrytning bland socialdemokratiska och fackliga väljare har Vänsterpartiet eller dess kommunistiska föregångare dock aldrig lyckats göra.

För många socialdemokratiska väljare har det länge varit otänkbart att lägga sin röst vänster om SAP. Det finns en stark antikommunistisk tradition inom socialdemokratin, och inte minst inom fackföreningsrörelsen, som inte ska underskattas.

Det har gjort det svårare att uppbåda det vänstermissnöje som skulle kunnat ge krafter till vänster om SAP ett starkare stöd. En annan orsak är socialdemokratins stora realpolitiska framgångar. Under hela 1900-talet har socialdemokraterna "levererat" en politik som gynnat löntagarna.

Under 1990-talet skedde viktiga förändringar. Efter Berlin-murens fall påbörjade dåvarande VPK en förändring av partiet. Förändringen manifesterades bland annat i namnbytet till Vänsterpartiet. I takt med att partiet inte tyngdes lika starkt av sitt kommunistiska förflutna, samtidigt som många upplevde att socialdemokratin politiskt gick åt mitten, breddades Vänsterpartiets stöd.

Partiet verkar nu ha stabiliserat sig på cirka tio procent av väljarna. En typisk vänsterpartist är inte längre en kommunist som läst Marx och Lenin, eller en radikal akademiker. Det är snarare en kvinna från LO-kollektivet som tidigare var socialdemokrat. Det faktum att den socialdemokratiska regeringen nu har en fast samverkan med Vänsterpartiet i riksdagen har givetvis också bidragit till att legitimera partiet i socialdemokratiska väljares ögon.

## ➤ Ökad tveksamhet bland LO-förbundens medlemmar till samverkan

LOs undersökning "Röster om facket och jobbet" visar en växande tveksamhet bland LOs medlemmar till den facklig-politiska samverkan 2002. I undersökningen ställdes följande fråga: "Vad anser Du om samarbetet mellan LO och socialdemokratiska partiet? Bör det öka, vara oförändrat, minska eller upphöra?"

43 procent av LOs medlemmarna svarade att de vill att samarbetet ska vara oförändrat eller öka, medan 21 procent anser att det bör minska eller upphöra. En mycket stor grupp, 36 procent, har svarat "vet ej" eller inte svarat alls. Störst är osäkerheten bland unga LO-kvinnor.

Jämfört med tidigare är andelen som anser att samarbetet mellan LO och det socialdemokratiska partiet bör minska eller upphöra ungefär oförändrad. Däremot har andelen som anser att samarbetet bör öka eller vara ungefär oförändrat minskat starkt, från 61 procent 1988 till 43 procent 2002. Den största förändringen är dock att andelen osäkra har ökat kraftigt, från 16 till 36 procent (se tabell 10:1)

### Förändringar i synen på samarbetet mellan LO och socialdemokratiska partiet bland LO-förbundens medlemmar

Samarbetet bör:	1988	1993	1998	2002
Öka	25%	26%	23%	17%
Vara oförändrat	36%	32%	29%	26%
Minska	10%	14%	11%	8%
Upphöra	13%	15%	17%	13%
Vet ej, ej svar	16%	13%	20%	36%

Tabell 10:1

Källa: Röster om facket och jobbet, rapport 4, LO 2003

Den facklig-politiska samverkan grundar sig visserligen inte på allmänna val eller intervjuundersökningar, utan i beslut fattade av de valda ombuden på förbundens och LOs kongresser. Men det är ingen tvekan om att andelen socialdemokratiska röster bland LOs medlemmar, liksom deras stöd för den facklig-politiska samverkan är viktigt. Skulle det bli en fortsatt långsiktigt nedåtgående trend skulle legitimiteten för den facklig-politiska samverkan urholkas.

➤ Socialdemokraternas politiska vägval.

Det är inte otroligt att det nuvarande samarbetet mellan socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet kommer att utsättas för allt större påfrestningar ju närmare nästa val tiden lider. Det är möjligt att den socialdemokratiska regeringen mer närmar sig den politiska mitten. Hur samverkan med LO då skulle påverkas avgörs av det politiska innehållet i ett eventuellt samarbete mellan till exempel socialdemokraterna och folkpartiet. En sådan samverkan skulle kunna innebära påfrestningar för den facklig-politiska samverkan. En samverkan mellan socialdemokraterna och ett eller flera mittenpartier skulle dessutom öka möjligheterna för Vänsterpartiet att locka missnöjda socialdemokratiska väljare, speciellt bland LOs medlemmar.

➤ Förändringar i Europa.

I flera andra europeiska länder har relationerna mellan fackföreningsrörelse och socialdemokrati tunnats ut eller förändrats, exempelvis i England, Tyskland, Danmark och i viss mån i Norge. I Sverige har dock samarbetet fortsatt.

### Växande främlingsfientlighet

I boken *Sverigedemokraterna – Den nationella rörelsen* (Ordfront/Expo 2001) varnade författarna Stieg Larsson och Mikael Ekman för att Sverigedemokraterna skulle göra ett framgångsrikt val och få 50 000 röster i riksdagsvalet 2002. De fick 76 300 och fyrdubblade sitt röstetal jämfört med förra valet.

Sammanlagt valde drygt 100 000 människor – eller runt två procent av alla röstande – att lägga sin röst på ett främlingsfientligt parti i riksdagsvalet 2002. I Skåne röstade 4,3 procent av väljarna på ett parti som kan betecknas som främlingsfientligt.

Totalt tog olika främlingsfientliga partier 57 mandat. Sverigedemokraterna finns nu representerade i 29 kommuner, med sammanlagt 49 mandat. De har dessutom fått platser till Kommunförbundets kongress och till kyrkomötet. Sverigedemokraternas framgångar i kommunalvalen gör också att

deras partistöd ökar kraftigt. Samtidigt har främlingsfientliga partier i Sverige också ett nära samarbete med andra, mer resursstarka, främlingsfientliga partier, till exempel Front National i Frankrike.

De främlingsfientliga krafterna i Sverige har alltså hittills lyckats med sin ambition; att kraftsamla kring ett parti och tillskansa sig en legitim politisk plattform i kommunerna. Deras syfte är att på så sätt skapa en språngbräda för att ta partiet in i riksdagen 2006 eller 2010.

Många europeiska länder har starka främlingsfientliga och rasistiska partier. I Österrike och Italien sitter de i regeringen. I Frankrike, Norge, Danmark, Belgien och Holland är de sedan länge representerade i parlamenten. De finns också i Europaparlamentet.

Det som har hänt runt om i Europa kan hända också i Sverige. Men det finns också skäl att vända på frågan – varför har de främlingsfientliga partierna och rörelserna trots allt inte lyckats lika väl i Sverige som i många andra europeiska länder? För även om Sverigedemokraterna hade framgångar i valet 2002 är framgångarna fortfarande, jämfört med övriga Europa, relativt små. Det finns minst två orsaker:

### Den svenska folkrörelsetraditionen.

De svenska folkrörelserna, föreningslivet och de demokratiska partierna är en kraft att räkna med. Inte minst fackföreningsrörelsens styrka och dess mobilisering och opinionsbildning spelar stor roll. I folkrörelser och föreningar får människor dessutom en demokratisk skolning, byggd på alla människors lika värde. Här finns en gemensam värdegrund i det svenska samhället som delas av rörelser och organisationer som annars kan skilja sig kraftigt åt i åsikter och samhällssyn. I Sverige finns en gammal och stark "egalitär" tradition av att alla människor är lika mycket värda. Rasistiska eller fascistiska idéströmningar har aldrig fått något verkligt genomslag i Sverige, inte ens under 30-talet. Ändå finns de som ett allvarligt hot mot enskilda människor och, på sikt, hela demokratin.

➤ Politisk enighet om antirasism.

Det finns i Sverige hittills en politisk enighet bland de demokratiska partierna om att hålla främlingsfientliga partier borta från inflytande. I flera europeiska länder samarbetar Moderaternas och Kristdemokraternas broderpartier med främlingsfientliga rörelser eller försöker att medvetet locka väljare med främlingsfientliga argument. Det har varit tydligt i länder som Danmark, Tyskland, Italien och Österrike. Så har inte skett i Sverige, åtminstone inte från central nivå.

Det betyder inte att Sverige skulle vara "vaccinerat" mot den utveckling som skett i flera andra europeiska länder. I en situation med ökande arbetslöshet och ekonomiska problem är det mycket möjligt att ett skickligt främlingsfientligt parti kan ta sig in i riksdagen. Främlingsfientliga partier, liksom andra nya partier, kan också gynnas av det minskande valdeltagandet.

**Om demokratiarbete i facket**  
*"Demokratifrågan ses inte som en facklig fråga."*

LO-distriktet i Värmland,  
 2003

### Ny medlemsammansättning

Var femte invånare i Sverige har en annan etnisk bakgrund än den traditionellt svenska.

De nya kunskaper och erfarenheter flyktingar och invandrare bär med sig kan berika hela samhället, inklusive fackföreningsrörelsen. Medlemsammansättningen inom LO har, som vi visat i tidigare kapitel, förändrats som en följd av migrationen i världen, och den avspeglar väl förändringen i befolkningen i Sverige. Ca 14 procent av LOs medlemmar är födda utanför Sverige.

LO och förbunden är dock inte några självklara föredömen när det gäller att öppna upp sina beslutsstrukturer för invandrare. Fortfarande är människor med invandrarbakgrund kraftigt underrepresenterade bland förtroendevalda och ombudsmän inom fackföreningsrörelsen. Den nya medlemsammansättningen ställer krav som utmanar, men också kan utveckla den fackliga organisationen.

### Folkbildning eller folkutbildning?

Arbetarrörelsen har alltid sett bildning och utbildning som ett sätt att förändra samhället. Utbildning ger varje individ större möjlighet att själv forma sitt liv och i högre utsträckning delta i såväl arbetslivet som samhällslivet. Genom utbildning kan klass- och könsgänser brytas och den är en kraft som förändrar.



Den svenska arbetarrörelsen har samtidigt haft en kluven inställning till kunskap och utbildning, en kluvenhet som ibland visat sig i form av mistro för högre utbildning och "boklig" kunskap. Skolans tendens att isolera den teoretiska kunskapen från den praktiska har skapat ett utanförskap och främlingskap hos många som ibland lett till ett avståndstagande. I takt med att kunskapen blir allt viktigare i hela samhället sker en förändring. Allt fler söker sig till utbildning eftersom de ser att det oftast leder till ökade möjligheter till utvecklande arbeten, och en större trygghet på arbetsmarknaden. Enligt Högskoleverket var andelen högskolestuderande med arbetarbakgrund 26 procent läsåret 2001/2002, vilket är en ökning från 20 procent år 1993/1994.

Forna tiders skolsystem stängde arbetarklassen ute. I skolan fanns en inbyggd konservatism och föräldrar hade inte råd att låta sina barn gå vidare i skolan. Skolan var bärare av överklassens kultur och människosyn. Strategin för att möta detta skolsystem blev ett eget bildningssystem – folkbildningen. Arbetarrörelsens organisationer startade ABF, byggde Folkets hus och startade folkhögskolor för att möjliggöra för arbetarklassen att höja sig själv och delta i det framväxande demokratiska samhället.

Folkbildningen tar sin utgångspunkt i människors vardag och självupplevda behov av ny kunskap. Den bygger på människors frivilliga val att studera under former där alla respekteras för sina erfarenheter, kunskaper och sitt värde. De fackliga studierna är en viktig del av folkbildningen, där kunskap leder till behov av mer kunskap.

Med tiden utvecklade samhället möjligheterna för arbetarklassen att studera. Det formella utbildningssystemet blev tillgängligt för allt fler. Nu börjar folkbildningen att spela en annan roll. Det handlar i första hand om folkhögskolorna som får en allt mer kompensatorisk uppgift. Folkbildningen blir mer och mer till för de som inte riktigt klarar den formella skolan och en del av det formella systemet. Tankarna om bildning och moralisk uppbyggnad mattas och utbildningsspåret blir starkare.

Under 1970- och 80-talen fungerade studiecirkelverksamheten som en grund för folkrörelseorganisationernas engagemang. För de fackliga organisationernas kunskapsbyggande kring arbetsmarknadsagar och organisation-utveckling, och de förtroendevaldas utbildning, var studiecirklar och folkhögskolekurser en förutsättning. Utvecklingen stöddes av samhället genom statsbidrag för lärare och cirkelledare och korttidsstudiestöd till den enskilde deltagaren.

*"Skynda till skolan, du som hemlös är.*

*Öka din kunskap du som fryser.*

*Du som är hungrig, grip efter boken.*

*Den är ett vapen*

*Var inte rädd för att fråga, kamrat.*

*Låt ingen lura dig, se efter själv!*

*Vad du inte själv vet*

*Vet du ej! "*

*Ur "Lärandets lov"*

*Bertold Brecht*

I början av 1990-talet förändrade de borgerliga regeringarna reglerna för statsbidrag och korttidsstudiestöd. Det ledde till att en stor del av de samhällsinriktade verksamheterna minskades drastiskt. Vissa steg har tagits för att återställa resurserna men det är långt ifrån det som fanns tidigare.

Folkbildningen får dock en stor roll inför större samhällsförändringar. Inför folkomröstningarna om kärnkraften och om EU spelade studiecirklar en viktig roll. Även inför folkomröstningen om EMU satsades mycket resurser. Det som då kallas folkbildning är inte detsamma som den genuina folkbildningen där egna behov av kunskap leder till att en fråga formuleras. Istället är det politiska systemet som ställer frågan och har ett behov av att "utbilda folket". Det handlar mer om "folkutbildning" än folkbildning. De krympande ekonomiska resurserna och politikens och fackets behov av informationsinsatser har gjort att det genuina innehållet i folkbildning suddats ut.

### **Folkbildningens framtida roll**

Kunskap och utbildning börjar bli den jämlikhetsfaktor som de tidiga folkbildarna såg. Själva folkbildningen anses av många inte lika viktig. Den förknippas ibland med "flum" och är till för de som inte hänger med i "vanlig" utbildning.

Men det finns mycket som talar för att folkbildningen i framtiden kan spela en viktigare roll i det som brukar kallas "kunskaps- eller informationssamhället". Kunskap och utbildning är en färskvara. Det krävs ständigt nya kunskaper för att vara kvar på arbetsmarknaden, för att kunna få ett nytt jobb och för att kunna förstå samhället. Man måste kompetensutveckla sig för att få utveckling i arbetet och hänga med. Kunskapslyft, individuella kompetenskonton, flexibelt lärande, distansutbildning, öppnare högskolor.

Den väg som stakas ut från samhällets sida är starkt individualiserad och bygger på nytta. Nyttan för arbetslivet, nytta för "medborgerligheten" och nytta för individen själv. Men vem eller vilka bestämmer vad som är "nyttigt"? Det finns risk att synen på kunskap blir för smal. Förmågan att se helheter och sitt eget kunnande hamnar i bakgrunden.

I ett kunskapssamhälle måste allt fler få vara med att formulera kunskap, nytta och behov. Det kan inte överlämnas åt någon odefinierbar grupp av etablerade personer. Här spelar folkbildningen en stor roll.

Det går att dela upp kunskapssynen på två olika sätt:

- Den ena består av förpackade kunskapspaket. Här formuleras vad som behövs och det levereras det i form av färdiga kurser. Personer behöver kunna detta för att få betyg eller poäng eller för att täcka en lucka. Det bygger på att någon tolkar eller förmedlar kunskapen. Det bygger också på att kunskap och utbildning är något objektivt som kan hämtas och är starkt vetenskapligt.
- Det andra synsättet är att kunskap är mer som en katalog och bygger på framsteg och nya upptäckter. Individerna måste ha upplevt saker själv för att förstå. Kunskap är subjektiv och processen är fri och oändlig. I informationssamhället är all tänkbar information möjlig att hitta. Den enskildes möjlighet att sortera i katalogen är oändligt mycket större idag än den tidigare varit. I takt med att fler får tillgång till Internet och distansutbildning ökar också risken för att kunskapsbegreppet tunnas ut och handlar om tillgång till information.

Man behöver inte sätta dessa båda kunskapssyner mot varandra. Båda behövs. Folkbildningen kan sätta in både vetenskaplig kunskap och information i en helhet. Tillsammans med folkbildningsaktörer kan högskolan tillföra vetenskaplighet och forskningsresultat. Folkbildningsaktörer kan i högre utsträckning vara med vid kommunala eller andra lärocentra, för att inte lämna exempelvis distansstuderande ensamma och utan handledning. Folkbildningen kan också ha en större roll vid vuxenutbildning.

I de samhälleliga utbildningsinsatserna, till exempel kunskapslyftet, finns en stor grupp som är mycket svår att nå: Män mellan 25 och 50 år, framför allt inom LO-yrken. De deltar i mycket liten utsträckning i vuxenutbildning. För den gruppen kan folkbildningen skapa möten för kompetensutveckling som bygger på egen erfarenhet.

För demokrati och ökad jämlikhet spelar folkbildningen en viktig roll. Den behövs för att politiken ska ha en bred folklig bas. Inom arbetarrörelsen har folkrörelsetraditionen fått törnar. De långsiktiga frågorna har fått mindre utrymme. Politiken får alltmer "hantera" akuta problem.

Dialogen med medlemmarna inom socialdemokratien och formerna som ska skapa den brister. Det är områden som partisekreterare Lars Stjernkvist lyfter fram i en diskussion om hur mycket det socialdemokratiska partiet är en folkrörelse.<sup>61</sup> Fackföreningsrörelsen påverkas av samma faktorer. Folklig förankring är en nödvändig grund för ökad jämlikhet.

### **Om folkbildning**

*"Folkbildningen är en överlevnadsfråga för fackföreningsrörelsen, vi skall använda de beprövade metoderna men komplettera med användandet av ny teknik och distansstudier."*

*LO-distriktet i Norrbotten, våren 2003*

61 Tiden, nr 3 2003.

### Slutsatser om demokrati och inflytande

I en strävan mot jämlikhet krävs att både de ekonomiska levnadsvillkoren och den politiska friheten ökar, och det förutsätter i sin tur att demokratin stärks. När de ekonomiska villkoren försämrats för stora grupper, vilket tydligt skedde under 1990-talskrisen i Sverige, påverkas också förutsättningarna för ett stort folkligt deltagande i politiken.

Den facklig-politiska samverkan står inför delvis nya förutsättningar, och för många av LO-förbundens medlemmar har den blivit mer otydlig. Passiviteten har ökat, och partipolitisk likgiltighet är ett tecken som oroar inför framtiden. Vi har också sett hur främlingsfientliga partier brutit sig in i kommunpolitiken, men att de samtidigt möter ett starkt motstånd från demokratiska partier och folkrörelser.

Arbetarrörelsens traditionella redskap för att utveckla demokratin och stärka det folkliga inflytandet är försvagade, men samtidigt finns också nya möjligheter, inte minst genom IT och billigare kommunikation. Det finns anledning till både optimism och pessimism om den framtida utvecklingen av demokratin i Sverige.

Maktförskjutningen mellan arbete och kapital har försvagat löntagarna. För att stärka löntagarna behöver metoderna att nå större fackligt inflytande på den internationella nivån bli mer verkningsfulla. Utöver ökad utrikeshandel har fria kapitalrörelser gett större makt över enskilda länder och nationell politik åt internationella storföretag. Behov av starkare internationell samverkan är tydlig för att möta kapitalet på internationell nivå, men det har varit svårt för folkliga organisationer att utveckla de effektiva motmedlen. Utvecklingen med globala ramavtal mellan fackliga internationaler inom olika branscher och internationella företag går dock framåt. De avtalen ger räckvidd in i utvecklingsländerna för granskning av respekten för mänskliga rättigheter i arbetslivet. Det finns en växande medvetenhet inom vänstern och fackföreningsrörelsen om behovet av en starkare samverkan över nationsgränserna.

Den ökade makten för det globala kapitalet har betytt att politiken på nationell nivå blivit mindre effektiv på en del områden. Arbetarrörelsens politiska gren kan öka sin räckvidd och kraft genom ett fördjupat internationellt samarbete med systerpartier. Arbetarrörelsen i Europa har dock blivit mer marknadsorienterad. Den har underlättat för företagens snabba internationalisering, men inte lyckats bidra med tillräckligt goda förutsättningar för starkare löntagarkollektiv som motvikt. Den "tredje vägens" politik och arbetarrörelsens förnyelse i EU under 1990-talet ställde inte fackliga frågor i centrum. Möjligen finns en rädsla i enskilda länder för ekonomisk

”bestraffning” från de internationella företagen – minskade investeringar – om löntagarintresset hävdas genom större fackligt stöd i olika former. En mer ambitiös politik för full sysselsättning och social rättvisa i EU skulle kunna göra unionen till en motvikt till det internationella kapitalet. Mer samordnad politik framstår som viktig för att den internationella arbetarrörelsen ska kunna möta företagens ökade makt.

Fackföreningsrörelsen har en kluvenhet inför de nya sociala rörelserna. Dessa är aktions- och konfliktinriktade i syfte att påverka samhälle och politik, medan fackliga organisationer är samförståndsriktade och avtalsslutande. Fackföreningsrörelsen kan dock vinna på samverkan med de nya rörelserna, för att nå vissa fackliga mål och även organisera medlemmar. Det gäller inte minst i de utvecklingsländer där fackliga organisationer har en svag ställning. Men även för fackföreningsrörelsen i Sverige kan en ökad samverkan med nya sociala rörelser öka genomslaget i politiken i vissa frågor.

EU kan bli en mer kraftfull arena för politik och för facket. För att den fackliga kraften ska bli starkare i EU, krävs inte minst en starkare socialdemokrati och mer av facklig-politisk samverkan i Europa. Fackföreningsrörelsen behöver exempelvis ökat politiskt stöd för sitt krav om rätt till gränsöverskridande sympatiåtgärder inom EU, den ”femte friheten”. Men också för att hävda kollektivavtalens status och den svenska/nordiska modellen. Dagens ordning i EU med lagstiftning på EU-nivå som grundas i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter kan likaså sättas under press i framtiden. För arbetarrörelsen som helhet är det politiska genomslaget i EU inte tillräckligt starkt för att hävda en mer jämlik utveckling i Europa.

Facket behöver förnyas för ökad förankring och representativitet. Kvinnor, invandrare och ungdomar är underrepresenterade grupper bland förtroendevalda. Om fackföreningsrörelsens förtroendevalda inte väl avspeglar hur medlemskåren ser ut, finns det en risk att legitimiteten och därmed det fackliga inflytande i politiken försvagas.

Förståelsen för betydelsen av kollektivet, och för de fackliga redskapen för att stärka löntagarnas ställning, kan ha blivit svagare. Det verkar inom samhället och fackföreningsrörelsen saknas kunskap och medvetenhet om kollektivavtalets och det fackliga medlemskapets värde, i bredare mening. Denna utveckling riskerar att försvaga arbetarklassen inflytande i samhället. Att arbetare inte längre är i majoritet på arbetsmarknaden spelar en roll för

den ekonomiska situationen för deras organisationer. Organisationerna blir mindre resursstarka, med sjunkande medlemsantal, även om organisationsgraden ligger kvar på hög nivå. Ett ekonomiskt dilemma uppstår och i det ligger en utmaning för LO och medlemsförbunden. Det kan komma att påverka förbundsstrukturen, men vinster av ökad praktisk och administrativ samverkan.

Arbetarrörelsen har blivit svagare som folkrörelse. Det socialdemokratiska partiet har påverkats av minskande medlemsantal och ett mindre livaktigt lokalt partiarbete, liksom av medias ökade inflytande över vilka frågor som kommer fram i politiken. Fackföreningsrörelsen som folkrörelse är starkare, men lider ändå av liknande problem. De yngre fackligt aktiva är alltför få, liksom invandrargrupperna.

Folkbildning är ett viktigt redskap för ökat folkligt deltagande och inflytande i politiken och samhället, men den används istället alltför ofta som folkutbildning. Färdiga kunskapspaket skapas och förmedlas, medan behoven av problemformulering av människor själva är stora. En utveckling av folkbildningen i dess genuina mening kan stärka demokratin och det folkliga inflytandet.

Ur ett jämlikhetsperspektiv är utvecklingen av folkstyret – demokratin – avgörande. Metoder som ökar det folkliga inflytande i politiken behöver ständigt utvecklas och förnyas. På detta område är utmaningarna stora under de närmaste åren.









## Kapitel 11. Vägval i jämlikhetens tecken

### Glapp mellan ideal och strävan

Arbetarrörelsen har stora och vackra ideal för samhället och människan. Jämlikhet är ett av dem, en tidlös vision om allas lika värde och rätt. Idealerna och visionerna måste ständigt omformas till principer och till praktisk politik. Då är det möjligt att föra en politik som är, och känns, förenlig med strävan efter visionen. Reformsteg utan grund i tydliga principer kan leda till ett farligt glapp mellan politiska ideal och politisk praktik.

Det finns ett avstånd mellan visionen om jämlikhet och den praktiska politiska strävan i arbetarrörelsen. Några tecken på det är:

- Ökade ekonomiska klyftor
- Stora grupper med försämrade sociala villkor
- Minskat inflytande på arbetsplatserna och över anställningsvillkoren
- Färre som röstar i valen
- Finansmarknadens ökade makt över politiken.

Utvecklingen har gått i motsatt riktning mot visionen, och arbetarrörelsen har behov av en större tydlighet i den politiska strävan efter jämlikhet.

Jämlikhet är kraftfullt och förpliktigande som vision, både för den fackliga grenen av arbetarrörelsen och för den politiska. Arbetarrörelsens mod och kraft att stå upp för jämlikhetsidealet kommer att prövas under det närmaste årtiondet, särskilt om de sociala och ekonomiska klyftorna fortsätter att öka.

### Marknadssamhället genomförs – eller politiken kommer åter

Politiken har tagit steg tillbaka, och gradvis formulerat om statens roll i samhället och ekonomin. Liberaliseringar av marknader, privatiseringar och bolagiseringar inom det offentliga har genomförts genom politiska beslut, av socialdemokratiska såväl som borgerliga regeringar. De politiska besluten har grundat sig på övertygelsen om att fria marknader - eller mycket mindre reglerade marknader - ger det bästa ekonomiska resultatet för samhället, konsumenter och löntagare. Politiken har styrts utifrån uppfattningen att de är ekonomiskt försvarbara på lång sikt.

Vissa liberaliseringar av marknader har genomförts utan tillräcklig omsorg, och därför inte gett de vinster som kalkylerats. Övervakningen av marknaderna, kunskapen om de nya förhållandena bland företag och konsumenter, eller annat, har brustit.

Den politiska kontrollen över viktiga gemensamt uppbyggda verksamheter, och tillgångar i infrastruktur, verkar brista, som en följd av styrproblem. När stora ekonomiska förluster uppstått av felsatsningar inom offentliga bolag, har politikerna ändå ytterst ansvar, eftersom verksamheterna är det offentliga - medborgarnas.

Ekonomiska överväganden ska inte ha företräde på alla politikområden, och har det inte heller. Ekonomin har dock ökat i betydelse i arbetarrörelsens praktiska politik, under de hårda åren under budgetkrisen 1992-93, och även därefter. Det ger en självklar fördel för välfärden med starkare statsfinanser och bra budgetkontroll. Nackdelar är om budgetsystem med utgiftstak eller andra restriktioner, tvingar fram förändringar i principerna för välfärdssystemet eller gör politiken alltför vårt uppanden.

Marknadens principer och mekanismer har släppts allt längre in i samhället. Bristen på strategisk formulering av en politik som stärker löntagarnas och den politiska demokratins motkrafter mot marknaden, hindrar idag strävan efter ökad jämlikhet.

Strategin att hålla marknaden borta där den inte är önskvärd, men utnyttja den fullt ut där den passar utifrån idealen, har varit framgångsrik för att bygga välfärdssamhället Sverige. Utvecklingen under de senaste tjugo åren har trängt tillbaka den reformistiska vägens kraft. Politiken har gjort viss reträtt i sina jämlikhetssträvanden. Politiken behöver skapa sig ett större handlingsutrymme.

### **På jakt efter en ny svensk modell?**

”Kärt namn har många barn” - det omvända ordspråket kan få gälla för begreppet ”den svenska modellen”. Mycket kan rymmas i den, och det finns många varianter i omlopp. Kärnan i den svenska modellen är, i vår syn, relationerna mellan organisationerna på arbetsmarknaden och politikens samspel med dem. Den fulla sysselsättningen som politiskt mål, och storägarnas lojalitet och ansvar för landets näringsliv, har varit grundläggande.

När den svenska modellen fungerade som bäst, levererade organisationerna på arbetsmarknaden löneökningar i takt med vad ekonomin tålde. Storindustrin utvecklade företagen och skapade därigenom arbete och välstånd. Genom kollektivavtalen, välfärdssystemet och sysselsättningspolitiken, fick löntagarna ökade reallöner och trygghet vid omställning.

Det traditionella bytet var att arbetsgivare accepterade starka fackliga organisationer och kollektivavtal, medan socialdemokratiska politiker avstod från att socialisera privat egendom. Löntagarna fick ökade reallöner och hög sysselsättning. Modellen bygger på solidaritet, ömsesidigt beroende mellan politiken, löntagar- och kapitalintressena, inom Sverige.

Bytet finns än i dag och samhällskontraktet i den svenska modellen lever kvar. Det finns dock en stark känsla av att lojaliteterna, och det ömsesidiga beroendet, har förändrats på ett sätt som löntagarna förlorat på. Några viktiga förändringarna som försvagat den svenska modellen, och därmed löntagarna, är:

- Storindustrins lojalitet med Sverige är svagare, främst genom mer utländskt och institutionellt ägande av företagen.
- Arbetsgivarnas intresse av gemensamt ansvarstagande för utvecklingen, tillsammans med fackföreningsrörelsen har svalnat, och de har klivit av samförstådsarenor.
- Socialdemokratin arbetar inte lika aktivt för att främja samförstånd på arbetsmarknaden, genom att skapa trepartslösningar eller dialog med staten, arbetsgivarna och facket som parter.
- Den fulla sysselsättnings politik är inte lika kraftfull.
- Massarbetslösheten på 1990-talet försvagade löntagarna som kollektiv.

Sammantaget är det tydligt att den modell som finns idag, inte levererar tillräckligt för arbetarrörelsen. Förutsättningarna har förändrats mycket.

Det finns spänningar i lönebildningen som gör att parterna står inför komplicerade förhandlingar åren framöver. Samordningen inom fackföreningsrörelsen kommer att utsättas för ytterligare prov. Det närmaste blir i avtalsrörelsen 2004. Om parterna inte förmår att lösa upp viktiga spänningar, kommer sannolikt politiken att försöka gripa in på vissa områden. Ett troligt sådant område är skillnader i lön och arbetsvillkor mellan kvinnor och män.

Sverige har ingen tradition av statlig inkomspolitik, det vill säga att staten blandar sig i fördelningen av löneutrymmet. "Rågängen" mellan parterna och staten är en grundbult i den svenska modellen, men den kan utmanas av de spänningar som byggts upp i lönebildningen.

Den svenska modellen omdanas hela tiden, utan att omdaning i sig debatteras strategiskt inom arbetarrörelsen. Att mycket är förändrat i förutsättningarna, lyfts alltför sällan upp till analys. Känslan finns att arbetarrörelsen drivs framåt av en rad omvärldsförändringar, snarare än att den stakar ut en tydligt formulerad väg utifrån en tanke om hur den nya modellen bör se ut.

Informationsteknik och avregleringar har banat väg för gränslös produktion, fria kapitalrörelser och ett högrörligt internationellt ägande. Flyktighet i investeringskapital, ökad kortsiktighet i produktionen och stor uppbyggnad av internationella produktionsnätverk, utmanar den svenska modellen. EUs tradition av lagstiftning på områden där Sverige har kollektivavtal, kan likaså komma att bli en svårhanterlig utmaning.

Arbetarrörelsens modell för hantering av spänningen mellan marknaden och staten – marknadsekonomi med stora inslag av politik för att reglera och kompensera - är inte lika effektiv längre. Ett konstruktivt tonläge mellan parterna och politiken, och mer av samförståndsanda skulle förbättra förutsättningarna. En ny svensk modell kan växa ur större samsyn, en nationell samling kring gemensamma mål och värderingar.

### **Nytändning för kollektiva lösningar?**

Den amerikanska modellen på arbetsmarknaden med större löneskillnader, otryggare anställningsförhållanden, och därigenom försvagade löntagare, har tagit små steg in i Sverige. Den framhålls som bra för individen och samhället, med motiv om att den ger ökad tillväxt. Som vi har diskuterat i den här rapporten är hög tillväxt även förenlig med mer jämlika samhällen.

Under 1980-talet var individualism ett ledande tema i politik och opinionsbildning. Det var "nyliberalismens årtionde", och marknadslösningar hyllades på i princip alla områden. Värderingarna, inte minst hos ungdomar, påverkades och kom att förskjutas mer åt krav på individuell frihet och bort från kollektiva lösningar.

Under 1990-talet genomfördes stora delar av den politik som högervägens 1980-tal talade för. Reformerna stannade inte av, trots att många vände sig emot marknadsfundamentalism, internationellt och i Sverige. Nu har människor och sociala rörelser med kraft börjat vända sig emot liberalisering och privatisering, och kräva motstånd mot marknadskrafterna. Protesterna börjar långsamt ge politiskt avtryck.

Värderingarna har svängt, inte minst bland många ungdomar. De är mycket solidariska med andra och med omvärlden, men uttrycker större tilltro till individen än kollektivet. Frågan är om kollektivet framöver kommer att ses som en stark och viktig kraft för att öka jämlikhet och rättvisa. Om så är fallet, är följdfrågan om synen har tillräckligt många i samhället som bär upp den.

Den enskilda människan är utgångspunkten för liberalismen, men också för socialismen. Men till skillnad från liberalismen, har arbetarrörelsen alltid hävdats för att individen ska kunna resa sig ur underordning, ojämlikhet och ofrihet krävs kollektiva, solidariska, lösningar. Det var också det som LOs kongress år 2000 sammanfattade i parollen "Frihet tillsammans".

Inom fackföreningsrörelsen förs en diskussion om behovet av mer ideologisk förankring, liksom om mer utbildning om kollektivavtalets och medlemskapets värde utifrån ett klassperspektiv. Det är ett tecken på att frågorna om kollektivets styrka lever och har aktualitet.

### Ett nytt kitt i samhället?

Främlingsfientligheten grundar sig i ett ökat utanförskap. Främlingsfientliga krafter i samhället spelar på nationalism, och framställer kulturella och religiösa skillnader mellan folk som oöverstigliga. Allas lika värde – grunden för jämlikhetstanken – pressas tillbaka för en motsatt bild, en av människors olika värde.

Arbetarrörelsen står inför uppgiften att formulera en ny vision, ett "kitt" för det nya, multietniska Sverige, och som inkluderar alla som lever här. Det gamla kittet var i mycket byggandet av välfärdsstaten och folkhemmet. En ny vision är möjligen svårare att formulera nu än tidigare, eftersom det svenska folket är bärare av många olika kulturer och erfarenheter. Jämlikhet kan vara en vision som kopplar samman den gamla folkhemstanken, med kraven om rättvisa och lika värde. Om den är möjlig att bygga en 2000-talsvision kring, är en öppen facklig och politisk fråga.

### EU – en facklig arena

EU är en mycket viktig arena för facket och politiken i Sverige och Europa, eftersom unionen stiftar lagar. EU har också höjt upp parternas inflytande, fackets och arbetsgivarnas, mycket högre än de flesta internationella samarbetsorgan, ILO undantaget.

### *Om fackligt medlemskap*

*"Var har medlemskapets värde tagit vägen? Det förs för lite ideologiska diskussioner och vi kanske är lite för dåliga själva på att ta till vara på tillfällena."*

*LO-distriktet i Kronoberg, 2003*

Fackföreningsrörelsen har ett särskilt intresse av att maximera inflytandet i EU. Den svenska modellen har en ”kusin” på EU-nivå, som ofta benämns den europeiska modellen. Den är inte lika kraftfull i att utjämna inkomster, öka reallöner och höja sysselsättningen. Ändå kan den bli allt viktigare som redskap, för att motverka företagens möjligheter att spela ut länder och löntagare mot varandra inom EU.

Den permanent höga arbetslösheten ända sedan 1980-talet, fortsätter att vara Europas största politiska misslyckande. Arbetslösheten måste bringas ned, om den fackliga styrkan ska kunna öka inom EU.

Det finns stor risk att målet om full sysselsättning i EUs nya fördrag, stannar på den retoriska nivån i samarbetet, och inte genomförs i ländernas politik. Fackföreningsrörelsen behöver påverka utvecklingen på den ekonomiska politiken inom länderna i EU och EMU mer, så att den främjar full sysselsättning.

EU kan vara en språngbräda till ökad facklig styrka på global nivå. Om det fackliga inflytandet där leder till krav som drivs av socialdemokratiska regeringar och andra i IMF, Världsbanken med fler arenor, kan räckvidden öka väsentligt.

### Vägval i jämlikhetens tecken

Jämlikhet är i strikt mening bara en egenskap i en fördelning. Med det konstaterandet inledde vi den här rapporten. Dimensionerna av jämlikhet som ideal och uttryck för en vision av samhället är emellertid mycket vida – och de har ingen strikt mening. Vad jämlikhet betyder i facket och politiken är en fråga om värderingar.

Om jämlikhet är ett utrotningshotat begrepp i arbetarrörelsen, något som tas fram till högtidstalen, är det då möjligt att åter göra det till en levande tanke, som en tydlig grund till strategi för minskade klyftor? Finns det vägar att använda jämlikhet i fackföreningsrörelsens vardag på arbetsplatsen? Eller är jämlikhet ett alltför radikalt begrepp, som många främst minns som något negativt för socialdemokratin och fackföreningsrörelsen, sedan slutet av 1970-talet? Har arbetarrörelsen behov av jämlikhet som viktig grund för politiken under de närmaste åren? Det finns många frågor kring betydelsen av visionen om jämlikhet och hur den kan förverkligas. Svaren finns inte minst i de vägval som kommer att göras, både inom politiken och fackföreningsrörelsen.

Det vägsäl som arbetarrörelsen och Sverige står i, har minst två vägar som leder mot framtiden. En väg med minskande klyftor och ökande sammanhållning, en annan väg med ökade klyftor och ökat utanförskap. Att stå

kvar i vägskälet är inte det samma som att behålla dagens situation. Underliggande krafter verkar flytta hela vägskälet, mot ett mindre sammanhållet Sverige, ekonomiskt och socialt.

Utifrån vägskälet förgrenar sig vägarna, och gör att vägvalen blir fler än två. De kan tecknas som:

### ➤ *Mindre politik – mer politik.*

Att marknaden och priset får bestämma allt friare på fler områden i samhället, innebär att fördelning efter behov blir svårare. Vinstintressen måste tillgodoses, och det styr också inriktningen på service och annat alltmer. En mer aktiv politik som griper in för att korrigera eller hindra marknadens utfall för människor, är en nyckel i strävan efter jämlikhet. Välfärdspolitiken är ett område där många vägval av det slaget kommer att uppstå.

### ➤ *Krafttag mot ökande löneklyftor - lön och villkor efter marknaden.*

Utvecklingen på arbetsmarknaden är grunden för de ökade inkomstklyftorna. Löneklyftorna har vidgats och möjligheterna till trygg försörjning försvårats för många. Det finns dock ett brett stöd i samhället för minskade löneskillnader, det är ett tecken på att jämlikhetsidealet fortsatt är djupt förankrat. Fackföreningsrörelsen kan här göra ett vägval genom att hårdare driva minskade löneskillnader, och politiken kan driva på för full sysselsättning och bättre anställningstrygghet. Får marknaden bestämma allt mer om lönerna, är det mycket troligt att utvecklingen med ökande klyftor fortsätter.

### ➤ *Långsiktighet – kortsiktighet, i ekonomi och politik.*

Kortsiktiga hänsyn i politiken gör det svårare att sträva efter jämlikhet, eftersom mer jämlika villkor vanligen är resultat av förändringar över många år. Politisk uthållighet och stark folklig förankring är förutsättningar för genomförande av visionen om jämlikhet. Att sträva efter jämlik behandling i arbetslivet kräver tålamod och processer. Den ökade ekonomiska kortsiktigheten försvårar för ökat inflytande för löntagarna i arbetslivet.

För att kunna minska de sociala och ekonomiska klyftor som 1990-talet efterlämnat, och motverka krafter som vill skapa ett samhälle allt längre bort från jämlikheten som ideal, krävs förnyelse på många plan. Diskussionen om hur visionen om jämlikhet kan uppnås behöver hållas levande.

# 1. Skriftliga källor

## Del I. Perspektiv

Geijer, A (1967): Tal vid SAP:s partikongress 1967 .

LO (1970): Verksamhetsberättelse 1970. LO, Stockholm

LO (1995): Rättvisa. Kongressrapport till LO-kongressen 1996.

LO (2000): Frihet tillsammans. Kongressrapport till LO-kongressen 2000.

LO (2003 ): Röster om facket och jobbet, nr 4. LO, Stockholm.

LO-distrikt (2003): Skriftliga sammanställningar av diskussioner kring öppna frågor om fackliga framtidsfrågor från LO-distriktet, utifrån möten under våren 2003 i distriktet. Opublicerat material, som citeras ur i rapporten. Arbetsgruppen för underlagsrapporten till LO-kongressen 2004, LO, Stockholm.

Myrdal, A (1969): Tal vid SAP:s partikongress 1969.

Socialdemokratiska arbetarepartiet (2001): Partiprogram. Stockholm.

SCB Arbetskraftundersökningar, olika årgångar. Statistiska Centralbyråns databas på internet ([www.scb.se](http://www.scb.se))

Sen, A (1992): Inequality re-examined. Oxford University Press, Oxford.



## Del II. Ökad tillväxt

Agell, J (1999): Välfärdsstat, tillväxt och samhällsekonomisk effektivitet. I antologin "Tillväxt och ekonomisk politik" av L Calmfors och M Persson (red). Studentlitteratur, Lund.

Bureau of Labor Statistics database, US Department of Labour, USA. (USA.s arbetsmarknadsdepartement, [www.bls.gov](http://www.bls.gov))

Calmfors, L och M Persson (red) (1999): Tillväxt och ekonomisk politik. Studentlitteratur, Lund.

Calmfors, L och K Richardsson (2003): Marknadskrafterna och lönebildningen i landsting och kommuner. Landstingsförbundet, Stockholm.

Europeiska Kommissionen (2001): The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Employment and social affairs, Bryssel.

Fixler D. J & D Siegel (1999): Outsourcing and productivity growth in services. Refererad i Hultcrantz, L (1999): Är en stor tjänstesektor förenlig med god ekonomisk tillväxt? Bidrag i antologin Tillväxt och ekonomisk politik, Studentlitteratur, Lund.

Forslund, A och B Holmlund (2003): Arbetslöshet och arbetsmarknads politik. IFAU rapport 2003:6, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering., Uppsala.

Galgóczi, Béla (2002): Wage trends in Central and Eastern Europe, i rapporten "Paying attention to Wages" Labour Education 2002/3 No 128, ILO, Geneve.

Hedborg, A (1990): citerad från ett seminarium dokumenterat i "Arbetarrörelsen och den ekonomiska politiken – en vänbok till P-O Edin. Tidens förlag, Stockholm.

Ilmarinen, J (2001): Ageing workers in Finland and in the European Union: their situation and the promotion of their working ability, employability and employment. The Geneva papers 26 (4), 623-612.

IMER (2002): Halvvägs på väg vart? Storstadssatsningen i Rosengård 2001-2002. Forskningsrapport, IMER 2002, Malmö Högskola.

Jonung och Hansson (2000): Det finansiella systemet och den ekonomiska tillväxten: Svenska erfarenheter 1834-1991. Ur SOU 2000: 11. Finanssektorns framtid. Bilaga A. till Finansmarknadsutredningen. Finansdepartementet. Fritzes, Stockholm.

Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler (Knas): Arbetstiden – en internationell jämförelse, skrift nr 4, 2002. SOU 2002: 22, Fritzes, Stockholm.

Larsson, M ( 2002): Löner 2002. LO, Stockholm

LO (1997): Skatterna, tillväxten och sysselsättningen - rättvisa och effektiva skatter. En delrapport från ÖS-projektet, LO, Stockholm.

LO (2002): Ekonomiska utsikter, hösten 2002, Bilaga av Anna Thoursie, LO, Stockholm

LO (2003): Löner år 2002. LO, Stockholm.

LO (2003): Skattesystemet – en dilemmabeskrivning. LO, Stockholm

Lundborg, P och H Sacklén ( 2001): Is there a long-run unemployment-inflation trade-off in Sweden? FIEF Working Paper 2001, No 173. Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, Stockholm.

Medlingsinstitutet (2001 och 2002): Avtalsrörelsen och lönebildningen 2001 resp. 2002. Medlingsinstitutets årsrapport. Stockholm ( [www.mi.se](http://www.mi.se))  
NUTEK och Svenska Riskkapitalföreningen (2002 och 2003): Riskkapitalbolagens aktiviteter. Kvartalsrapport, olika nummer. Stockholm.

OECD: Economic Outlook Database (OECD-databas över ekonomisk statistik). Paris, ([www.oecd.org](http://www.oecd.org))

Regeringens proposition 2002/2003: 100.: 2003 års ekonomiska vårproposition. Stockholm, april 2003.

Regeringens budgetpropositioner, olika år 1990-2002. Stockholm.

SCB:s databas på internet, [www.scb.se](http://www.scb.se)

SCB:s företagsregister och NUTEK/ITPS (2002): Statistik över arbetsmarknadens förändring enligt NUTEK/ITPS klassificering av sektorer.

SOU 2002:01: AHA-utredningen. Socialdepartementet, Stockholm.

SOU (2002): Våra Skatter? Betänkande från skattebasutredningen. Finansdepartementet, Stockholm (SOU 2002:47), Fritzes, Stockholm

Stiglitz, J. E ( 2002): Globalization and its discontents. Allen Lane/The Penguin Press, London.

Strange, S (1996): The retreat of the state – the diffusion of power in the world economy. Cambridge University Press, Cambridge.

Sundqvist, S-I & A Sundin ( 2002): Ägarna och makten i Sveriges börsföretag 2002 . SIS Ägarservice AB, Stockholm.

Tson Söderström, H (red) (2003): Ägarmakt och omvandling – den svenska modellen utmanad. Ekonomirådets rapport 2003, SNS Förlag, Stockholm.

UNDP (2003): Human Development Report. FN, New York.

Vilhemsson, R ( 2002): Wages and unemployment of immigrants and natives in Sweden. SOFI, Stockholms Universitet.

Wolf, A (2002): Does education matter? Myths about education and economic growth. Penguin Press, London.

### **Del III. Rättvis fördelning**

Andersson, D, A Kainelainen och J Reinbrand (2002): Lyfter floden alla båtar? En rapport från LO-ekonomerna om inkomstfördelningen i Sverige LO, Stockholm.

Andersson, D, Å Forssell, m fl (2003): Skattesystemet – en dilemmabeskrivning , LO, Stockholm.

Andersson, D, A Kainelainen och A Löfgren (2003): Kan inkomsterna fördelas jämnare – var 1990-talet en parentes?, LO, Stockholm.

Bevelander, P (2000): Immigrant Employment Integration and Structural Change in Sweden, 1970-1995. Lund Studies in Economic History, Lunds Universitet.

Bröms, J m.fl. (1994): En social försäkring. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)”. Ds 1994:81. Stockholm.

Collins, J: Australian Immigration and Multiculturalism: Key Issues and Current Debates. University of Technology, Sydney.

Daun, Å (1994): Invandrarna i välfärdssamhället. Folksam skriftserie, Tiden, Stockholm.

Esping, H (1995): Dags för en ny migrationspolitik! SNS Förlag, Stockholm.

Edebalk, P G, Ståhlberg, A och Wadensjö, E (1998): ”Socialförsäkringarna”, SNS Förlag, Stockholm.

Esping-Andersen (1999): Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford University Press, Oxford.

Esping-Andersen (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism , Princeton University Press, Princeton.

FFI, LO, TCO (2002): Kränkningar av fackliga rättigheter 2001. Fria fackföreningsinternationalen (FFI) , LO och TCO, Stockholm.

Finansdepartementet (2003): Starkare ekonomiska drivkrafter för arbetsgivare att minska sjukfrånvaron, Ds 2003:63, Stockholm.

Finansdepartementet (2003): Författningsförslag med anledning av Riksförsäkringsverkets remissyttrande över promemorian Starkare ekonomiska drivkrafter för arbetsgivare att minska sjukfrånvaron (Ds 2002:63), Stockholm.

Finansdepartementet (2003): Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2003, Stockholm.

Fransson, A och I Wennemo (2003): "Finansiering och styrning av framtidens sjukvård – Det norska exemplet, LO, Stockholm.

Holmgren, A och I Wennemo (2003): Inte till salu – ett samhälle med välfärd till alla. LO, Stockholm.

Integrationsverket (2003): Integration 2002. Integrationsverket, Norrköping.

Jansson, K (2000): Sverige har jämnast inkomstfördelning, Välfärdsbulletinen Nr 1 2000, SCB.

Jervas, G (red) ( 1995): Migrationsexplosionen. Bakgrund och alternativ till den felslagna flyktingpolitiken. SNS Förlag, Stockholm.

Johansson, M (2002): Ålder, inkomst och jämlikhet En studie om åldersstrukturens påverkan på inkomst och inkomstfördelningen i Sverige. Återfinns i Malmberg, Bo och Sommestad, Lena (red.) (2002) "Befolkning och välfärd Perspektiv på framtidens välfärdspolitik", Institutet för framtidsstudier och LO, Stockholm.

Johansson, M & C. Persson ( 2001): Välfärd till salu. Idé och Tendens, Stockholm.

Korpi, Walter och Palme, Joakim (1998): The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality. American Sociological Review, 65.

LO, TCO och Saco (2002/2003): Ekonomiska drivkrafter för att minska ohälsan, opublicerat material.

Martinsson, H (2002): Arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare i siffror. Ura 2002:7, AMS utredningsenhet, Stockholm.

Molander, P och T. M Andersen (red.) (2002): Alternativ i välfärdspolitiken – Hur möter vi en åldrande befolkning och internationalisering? SNS Förlag, Stockholm.

Nelander, Sven (2002): "Förekomsten av privata pensionsförsäkringar bland olika grupper av anställda, LO, Stockholm.

Nelander, S och E, Lönnroos (2000): Inkomster och inkomstfördelning. LO, Stockholm.

Nordisk familjebok (1921): Ugglepplagan. 31. Projekt Runeberg – nordisk litteratur på internet.

Regeringens proposition 2002/03:100: 2003 års ekonomiska vårproposition.

Regeringens proposition 1999/2000:1 bilaga 4: Fördelningspolitisk redogörelse.

Riksförsäkringsverket (2003): Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Riksförsäkringsverkets ansvarsområde budgetåren 2003-2006,. Dnr 297/2003.

Rothstein, Bo (2002): Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. Andra upplagan. SNS Förlag, Stockholm.

Rothstein, Bo och Kumlin, Staffan (2001): Demokrati, socialt kapital och förtroende. Publicerad i Sören Holmberg och Lennart Weibull (red.) "Land du välsignade". SOM-rapport 26, Göteborgs universitet, SOM-institutet, 2001.

SCB:s statistiska databas på internet ( [www.scb.se](http://www.scb.se))

SCB (2003): Bearbetningar för LO av statistik över sysselsättning per näringsgren enl. SNI.

SCB (2000): Offentliga tjänster utjämnar skillnader.  
Artikel ur VelfärdsBulletinen Nr 1 2000.

SCB (2000): Förmögenhetsfördelningen i Sverige 1997 – med tillbakablick till 1975, SCB, Stockholm

SCB (2002): Rekordåret 2000, SCB, Stockholm

SCB och Svenska kommunförbundet (2002): Vad kostar verksamheten i din kommun? Bokslut 2001. SCB, Stockholm.

SCB (2003): Medborgarna om socialförsäkringssystemet och försäkringskassornas arbete Våren 2003. SCB, Stockholm.

SCB (2003): Statistiska meddelanden, serie UF, nr UF 16 SM 0301.

Skolverket (2003): "Valfrihet och dess effekter inom skolområdet".  
Skolverket, Stockholm

Sommestad, L ( 1995): Från mejerska till mejerist.

SOU (2002:47): Våra skatter? Betänkande från Skattebasutredningen,  
Finansdepartementet. Fritzes , Stockholm.

SOU (2003:20): Fördelningspolitikens mål och medel. Bilaga 8 till  
Långtidsutredningen 2003. Fritzes, Stockholm.

Svallfors, Stefan (2001): Kan man lita på välfärdsstaten? Risk, tilltro och betalningsvilja i den svenska välfärdsopinionen 1997–2000. Publicerad i SOU 2001:57 "Välfärdens finansiering och fördelning" Antologi från Kommittén Velfärdsbokslut.

Världsbanken (2003): Global Development Finance 2003. Washington.

Öberg N ( 1994 ): Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser? Om moraliska dilemman i välfärdsstaters invandrings- och invandrarpolitik.  
Statsvetenskapliga föreningen, Uppsala.

#### **Del IV. Demokrati och inflytande**

Brecht, B: Lärandets lov.

Högskoleverket (2003): Universitet och högskolor: Årsrapport 2003, Stockholm.

Jonsson, B (1996): Tal vid LO-kongressen 1996. Ur protokoll från LO-kongressen 1996, LO, Stockholm

Konventet om Europas framtid (<http://european-convention.eu.int>)

LO (2003 ): Röster om facket och jobbet, nr 4. LO, Stockholm.

Larsson,S och M Ekman (2001): Sverigedemokraterna – Den nationella rörelsen. Ordfront/Expo 2001.

Medlingsinstitutet (2002): Fackföreningarnas roll i ett framtida Europa. Rapport från ett seminarium den 5 mars 2002. Medlingsinstitutets rapportserie 2002:1, Stockholm.

Metall (2000): Europa i förändring – fördjupning och utvidgning av det europeiska samarbetet, Stockholm.

Metall (2003): Perspektiv på EU – fem länder om Europas framtidsfrågor, Stockholm.

Sengenberger, W ( 2002): Globalization and social progress – The role and impact of international labour standards. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Tiden (2003): Intervju med Lars Stjernqvist, partisekretare. Artikel i Tiden nr 3 2003.



## 2. Intervjuer

Kent Andersson, Kommunalråd (s), Malmö, mars 2003

Pieter Bevelander, forskare på IMER, Malmö Högskola, mars 2003.

Per Bromée, forskare på IMER, Malmö Högskola, mars 2003.

Andreas Konstantinides, Stadsdelsnämndens ordförande (s), Rosengård, Malmö, mars 2003

# Diagram och tabeller

## Diagram

- Diagram 1:1 Arbetare och tjänstemän i Sverige 1990-2001, (hundratals personer)
- Diagram 1:2 Inkomstspridning i Sverige 1975-2001
- Diagram 2:1 BNP per invånare 20-64 år. 1980-2002 (fasta priser)
- Diagram 2:2 BNP-utveckling i ett urval länder 1980-2002
- Diagram 3:1 Produktivitet i olika länder
- Diagram 3:2 Riskkapitalbolagens investerade kapital i olika branscher 2002, procent
- Diagram 3:3 Arbetsmarknadens förändring 1994-2001, förändring i antal sysselsatta i procent
- Diagram 4:1 Befolkningsprognos i Sverige fram till 2050
- Diagram 4:2 Prognos över arbetsför befolkning till 2050
- Diagram 4:3 Män i kvinnodominerade branscher 1990-2002
- Diagram 4:4 Kvinnor i mansdominerade branscher 1990-2002
- Diagram 4:5 Relativ arbetslöshet enligt medborgarskap 1980-2002
- Diagram 4:6 Sysselsättningsgrad för olika grupper 2000-2001
- Diagram 4:7 Andel sjukskrivna längre än 30 dagar 1990-2002
- Diagram 5:1 Månadslön arbetare-tjänstemän 1994-2002
- Diagram 5:2 Löneökningar i offentlig respektive privat sektor för arbetare och tjänstemän 1994-2002
- Diagram 6:1 Offentliga verksamheters fördelning 1999
- Diagram 6:2 Befolkningsstruktur i olika län 2001 och 2020
- Diagram 7:1 Uppehållstillstånd i Sverige 1980-2002
- Diagram 8:1 Tidsbegränsade anställningar och ofrivillig deltid inom LO, TCO och SACO 2001, procent
- Diagram 8:2 Barnomsorg – antal barn samt befolkningen 1- 6 år
- Diagram 10:1 Ofrihetens trappa – hårt styrd av arbetssituation

## Tabeller

- Tabell 5:1 Kvinnors lön som andel av mäns 2001, arbetare och tjänstemän, procent
- Tabell 5:2 Kvinnors löner som andel av mäns i olika sektorer i procent, 2001
- Tabell 6:1 Inkomstskillnader mellan hushåll (Indexerad inkomst per konsumtionsenhet år 2000)
- Tabell 6:2 Inkomstklyftor mellan familjetyper (Indexerad inkomst per konsumtionsenhet år 2000)
- Tabell 6:3 Inkomstfördelning och relativ fattigdom i olika länder (disponibel inkomst per konsumtionsenhet)
- Tabell 6:4 Andel individer i åldern 20-64 år med inkomster (taxerad förvärvsinkomst) över 7,5 prisbasbelopp år 2001 (procent)
- Tabell 8:1 Fäders uttag av föräldraledighet 1974–2002
- Tabell 8:2 Inkomstbortfall för föräldrar 2002
- Tabell 10:1 Förändringar i synen på samarbetet mellan LO och socialdemokratiska partiet bland LO-förbundens medlemmar.



