



Vingarnas trygghet i en modern och hållbar arbetslinje

Den svenska modellen på 2010-talet

Innehåll

Förord	8
1. Vart är vi på väg?	10
1.1 Polariseringen på arbetsmarknaden tilltar	12
1.2 Utbildning blir allt viktigare men skolan dras med stora problem	14
1.3 Ökat individuellt ansvar förstärker klass- och könsmönster	15
1.4 Maktförskjutning till arbetsgivarnas fördel	16
1.5 Fackets roll i en förändrad verklighet	17
Grundläggande förutsättningar för den svenska modellen	20
2. Borgerlig jobbpolitik är ineffektiv i den svenska modellen	21
2.1 Den nyklassiska ekonomiska teorin	21
2.2 Den borgerliga jobbpolitiken från 2007	24
2.2.1 Incitamentspolitik med piskor och morötter	25
2.2.2 Högre sökintensitet	25
2.2.3 Ökad lönespridning	27
2.3 Det goda och hållbara arbetet har prioriterats ned	27
2.4 Den nordiska modellens upprättelse	30
2.5 Försvara den långsiktigt hållbara svenska modellen	35

© Landsorganisationen i Sverige 2014

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Original: MacGunnar – Information & Media

Tryck: LO-Tryckeriet, Stockholm 2014

ISBN 978-91-566-2963-1

LO 14.03 500

3. Den generella välfärdens betydelse för jämlikhet och arbetsmarknad	38
3.1 Vad är välfärd?	39
3.1.1 De fyra välfärdsmodellerna	39
3.1.2 Feministisk kritik av välfärdsmodellerna	41
3.1.3 Den nordiska modellen understödjer mäns och kvinnors sysselsättning	42
3.2 Den generella välfärden är långsiktigt hållbar	46
3.2.1 Generell välfärd institutionaliserar frihet och social rörlighet	47
3.2.2 Generell välfärd förutsätter en känsla för det allmänna	50
3.3 Politiska förutsättningar för generell välfärd	52
3.3.1 Medborgarnas tillit till välfärdens institutioner	52
3.3.2 Generell välfärd förutsätter hög betalningsvilja	54
3.4 Försvara den generella välfärden	55
4. Det nationella handlingsutrymmet i relation till EU	57
4.1 Grunderna för det formella nationella handlingsutrymmet	58
4.2 Det nationella handlingsutrymmet i praktiken	59
4.3 Det europeiska samarbetets handlingsutrymme	61
4.4 Försvara den svenska modellen genom att värna det nationella handlingsutrymmet	63
Parterna, kollektivavtalen och arbetsmarknaden	66
5. Vägar till en jämnare maktbalans på arbetsmarknaden	67
5.1 Partsmodellen växer fram	67
5.1.1 Fackföreningsrörelsens framväxt: 1880 till 1930-tal	68
5.1.2 Saltsjöbadsanda och solidarisk lönepolitik: 1930-tal till och med 1970-tal	68
5.1.3 Uppbrott från Saltsjöbadsanda och korporativism: 1970 till 1990	69
5.1.4 Djup ekonomisk kris och högre arbetslöshet: 1990-tal till 2013	71
5.2 Vad har löntagarna och facket att erbjuda i partsmodellen?	72
5.2.1 Gent-systemet bidrar till facklig styrka	73

5.3 Hur starka är löntagarna?	74
5.4 Hur starka är arbetsgivarna?	80
5.5 Statens betydelse för arbetsmarknaden och parterna	80
5.6 Fackföreningarna i en nygammal verklighet:	
svensk arbetsmarknad av idag	81
5.6.1 Arbetsmarknadsutvecklingen påverkar partsmodellen	81
5.6.2 Ändrade förutsättningar för omställning med fler kollektivavtalade lösningar	83
5.6.3 Ökade löneskillnader, urvattnade kollektivavtal och press på löner och villkor	85
5.7 Hur förhåller sig staten till parterna?	86
5.8 Vägval för en stärkt partsmodell	88
6. Facket och partsmodellen framöver	90
6.1 Fackets förutsättningar i partsmodellen	90
6.2 Arbetsgivarnas förutsättningar i partsmodellen	92
6.3 Hur facket kan bygga en stark partsmodell i framtiden	94
6.3.1 Fackliga strategier för stärkt organisering	94
6.3.2 Breda fackliga allianser i frågor som stöder partsmodellen	96
6.3.3 Strategiska satsningar på facklig utbildning	96
6.4 Strategier för att stärka löntagarna och facket	97
En modern och hållbar arbetslinje	100
7. Det goda, hållbara och välbetalda arbetet	102
7.1 Kompetensutveckling och lärande i arbetet	103
7.2 Arbetsgivarnas flexibilitetskrav hämmar den förebyggande arbetslinjen	106
7.3 Hälsa och arbetsmiljö på arbetsplatsen är en del av arbetslinjen	110
7.3.1 Företagshälsovården har en nyckelroll	111
7.4 Arbetslinjens förebyggande delar är viktiga för den svenska modellen	114

8. Likvärdig och högkvalitativ utbildning för etablering på arbetsmarknaden	116
8.1 Grundskole- och gymnasieutbildning är en viktig del av arbetslinjen	117
8.1.1 Skolan ska inte styras av marknadsmässiga principer	119
8.1.2 Yrkesprogrammets ställning i gymnasieskolan måste stärkas	119
8.1.3 Säkerställ yrkesprogrammets arbetsplatsförlagda lärande	121
8.2 Ungas arbetsmarknads- och arbetslivskunskaper behöver förbättras	122
8.3 Informella kontakter och nätverk spelar stor roll	123
8.4 Stärk övergången mellan utbildning och arbete	125
9. Stort fokus på kompetensutveckling för arbetslösa	128
9.1 Arbetsmarknadsutbildning för god omställningsförmåga	129
9.2 Mer reguljär vuxenutbildning för att klara kompetensförsörjning	136
9.3 Mer kompetenshöjande insatser genom arbetsmarknads- och vuxenutbildning	137
10. En arbetslöshetsförsäkring med generös ersättning stärker arbetslinjen	140
10.1 Hur påverkas partsmodellen av arbetslöshetsförsäkringen?	141
10.2 Är utvecklingen ofarlig för tjänstemän och akademiker?	143
10.2.1 Tilläggsförsäkringar når främst insiders	143
10.2.2 Kollektivavtalade omställningsstöd riktas till insiders	145
10.2.3 Gynnas tjänstemän även i framtiden av en generös arbetslöshetsförsäkring?	146
10.3 Betalningsviljan och tilliten till arbetslöshetsförsäkringen är allvarligt hotad	148
10.4 Principiella utgångspunkter för en arbetslöshetsförsäkring med generös ersättning	152

11. Fler och bättre insatser för den som står långt från arbetsmarknaden	154
11.1 Hög långtidsarbetslöshet kräver aktiva insatser	154
11.2 Arbetsökande med funktionsnedsättning behöver mer stöd	158
11.3 Utbildningsinsatser och förbättrade lönestöd	164
12. Låt den svenska modellen visa vägen	166
12.1 Fem övergripande strategier för en modern och hållbar arbetslinje	168
12.1.1 Återvinn berättelsen om arbetslöshetens orsaker och lösningar	168
12.1.2 Gör aktiva vägval för fler och bättre jobb	171
12.1.3 Förnyad facklig styrka i partsmodellen	174
12.1.4 Statens roll i välfärds- och partsmodellen	175
12.1.5 Utbildning är nyckeln till sysselsättning och det livslånga lärandet	177
12.2 Till den svenska modellens försvar	179
12.3 Våga sätta ett ambitiöst mål för minskad arbetslöshet	180
Referenser	182
Bilaga 1	190

Förord

NÄR DEN GLOBALA FINANSKRISEN med stor dramatik drog in över svensk arbetsmarknad hösten 2008 varnade många för lika allvarliga konsekvenser för sysselsättning och arbetslöshet som 1990-talskrisen medförde. Fem år senare är vi fortfarande inne i en utdragen lågkonjunktur med en långvarigt hög arbetslöshet. Någon omedelbar ljusning är inte i sikte. Strukturella förändringar och politiska vägval allt sedan 1990-talskrisen och den höga arbetslösheten, har skapat nya förutsättningar för svensk arbetsmarknad.

Mot bakgrund av finanskrisen beslutade LOs representantskap våren 2010, på initiativ av LOs dåvarande ordförande Wanja Lundby-Wedin och chefsekonom Lena Westerlund, att tillsätta ett förbundsgemensamt utredningsprojekt med namnet *Arbetsmarknaden efter krisen*. Projektets arbetsgrupp startade sitt arbete i början av 2011, och har sedan dess publicerat fyra delrapporter. Detta är projektets slutrapport.

Den svenska modellen är utsatt för ett stort förändringstryck. Pressen kommer inifrån. Det är främst svenska politiker och arbetsgivarorganisationer som vill urholka den svenska modellen och istället närma sig en marknadsliberal modell. Paradoxalt nog tycks däremot omvärlden resonera tvärtom. Allt fler forskare, politiker i andra länder och internationella expertorganisationer som OECD och Internationella valutafonden kritiserar de tidigare dominerande marknadsliberala lösningarna där avreglerade arbetsmarknader, låga ersättningar i trygghetssystemen och ökade lönespridning förordades. Istället vänder de sig till de nordiska länderna för goda exempel på effektiva och hållbara lösningar i tider när växande klyftor pekats ut som orsaken till kriser, instabilitet och problem på arbetsmarknaden. Den nordiska modellen har fått upprättelse.

Projektets arbetsgrupp har haft den tydliga och ambitiösa, men också självklara, uppgiften för ögonen: hur vi ska komma tillbaka till full sysselsättning för både kvinnor och män oberoende av klassbakgrund, svensk eller utländsk bakgrund, funktionsförmåga och ålder – i kombination med små inkomstskillnader.

Vårt svar är att vägen dit går genom en utvecklad svensk modell för 2010-talets arbetsmarknad. I centrum står en modern och hållbar arbetslinje. Modern därför att den satsar på det goda, hållbara och välbetalda arbetet och det livslånga lärandet. Hållbar därför att den ökar jämställdheten och minskar klyftorna. Det är det enda sättet att värna och stärka löntagarnas ställning på svensk arbetsmarknad och därmed motverka ökad ojämlikhet i samhället. Vi vill se högre ambitioner och strategiska vägval från både politikernas och fackets sida för att stärka den svenska modellens grundpelare – den generella välfärden, partsmodellen och den moderna och hållbara arbetslinjen.

Rapporten är skriven av Ulrika Vedin, Thomas Carlén, Torbjörn Dalin, Sofie Rehnström, Claes-Mikael Jonsson, Håkan Löfgren, Dan Andersson och Emil Johansson.

LO-kansliet i oktober 2013

Thomas Carlén

Ulrika Vedin

Arbetet i projektet har bedrivits i en arbetsgrupp sammansatt av ombudsmän, ekonomer och utredare från LO-förbunden och LO. Projektledare är Thomas Carlén och Ulrika Vedin, LO. Arbetsgruppen består/har bestått av:

- *Byggnads*; Sven Ljung
- *Facket för Skogs-, Trä och Grafisk bransch, GS*; Torbjörn Dalin
- *Handels*; Linnéa Björnstam (från projektets start till sommaren 2011), Anton Strömbäck (från sommaren 2011) och Josefine Boman (från våren 2012)
- *IFMetall*; Erica Sjölander
- *Kommunal*; Anna Spånt Buske (från projektets start till sommaren 2012), Anita Lundberg (från hösten 2012) och Ulrika Lorentzi (från hösten 2012),
- *Seko*, Annika Ödebrink och Kristoffer Arvidsson Thonäng (från våren 2012)
- *Transport*; Markus Pettersson (från projektets start till hösten 2011) och Mattias Schulstad (från hösten 2011)
- *LO*; Tobias Gerdås, Thomas Hagnefur och Sofie Rehnström

1. Vart är vi på väg?

SVENSK ARBETSMARKNAD STÅR inför stora utmaningar. I drygt 20 år har arbetslösheten varit hög. Det har satt tydliga spår. Tryggheten och utvecklingsmöjligheterna i arbetslivet fördelas alltmer ojämlikt mellan löntagarna. Ofta sker det utifrån tydliga klass- och könsmönster som fördjupas ytterligare av utländsk bakgrund, funktionsförmåga och ålder.

Den svaga konjunkturen och den höga arbetslösheten tenderar att dölja de allvarliga strukturproblem som har växt fram redan i spåren av den djupa lågkonjunkturen på 1990-talet. De långsiktiga konsekvenserna från 1990-talskrisen är bland annat hårdare krav på löntagarna, högre arbetstempo och ökad utslagning av arbetskraft. Kriser tenderar att medföra ihållande effekter på arbetsmarknaden. Det är oroande när vi återigen befinner oss i en utdragen arbetsmarknadskris. Just därför är de strukturella problemen och olika politiska vägval vårt fokus här.

I utredningsprojektet *Arbetsmarknaden efter krisens* fyra delrapporter har vi belyst den tilltagande polariseringen på arbetsmarknaden, nedmonteringen av arbetslinjen och individualiseringen av risker och ansvar. Växande klyftor går som en röd tråd i arbetsmarknads- och samhällsutvecklingen. Förändringarna är genomgripande och har verkat under så lång tid att många riskerar att ta dem för givna.

Hur politiker och politiska organisationer ser på orsaken till ett problem styr de lösningar som de föreslår. Valet av samhällsmodell, där olika teorier och ideologiska övertygelser ligger bakom, har stort inflytande på synen på arbetslöshetens orsaker, och därmed också dess lösningar. Här går den stora skiljelinjen i svensk politik.

Under ett uttalat försvar av den svenska modellen har den borgerliga regeringen sedan 2007, då de började genomföra sin politik, i snabb takt styrt mot ett marknadsliberalt systemskifte. Huvuddragen i den borgerliga jobbpolitiken är att det ska löna sig mer att arbeta genom att det ska vara "dyrare" att vara arbetslös eller sjukskriven. Det vittnar om en önskan, inspirerad av ekonomisk forskning i nyliberal anda, att förskjuta perspektiven på arbetslöshet och ohälsa som komplexa samhällspro-

blem till att arbetslösa och sjuka egentligen inte vill arbeta, eller kräver för höga löner för att få ett jobb. Det innebär att ansvaret för arbetslöshetens och ohälsans orsaker individualiseras allt mer.

Normen att arbeta och att därigenom bli en fullvärdig människa och samhällsmedborgare är stark i Sverige. Arbete är det viktigaste medlet för vår försörjning. Det möjliggör olika livsval och delaktighet i samhället. Arbete är på många sätt grunden för en god folkhälsa och välbefinnande eftersom det bidrar till viktiga psykosociala behov. Det formar identiteter och sociala roller och ger högre social status. Att stå utanför arbetslivet på grund av arbetslöshet eller sjukdom är varken hälsofrämjande eller sjukdomsförebyggande.

Eftersom välfärd och arbetsmarknad går hand i hand får det stora konsekvenser för löntagarna när båda dessa områden styrs i marknadsliberal riktning. Det försvårar för fackföreningsrörelsen att utgöra en motvikt mot en alltmer amerikaniserad arbetsmarknad. Maktförhållanden i samhället och på arbetsmarknaden förändras. De redan starka blir starkare, vilket får stora konsekvenser för alla. Det skadar på både kort och lång sikt tilliten till och legitimiteten för den svenska modellen.

Vårt övergripande mål är självklart och ambitiöst: full sysselsättning för både kvinnor och män oberoende av klassbakgrund, svensk eller utländsk bakgrund, funktionsförmåga och ålder – i kombination med jämn inkomstfördelning. Vägen dit är lång men fullt möjlig. Inget annat mål siktar på en långsiktigt hållbar samhällsutveckling, varken ekonomiskt, politiskt eller socialt.

För oss innebär full sysselsättning att alla som kan och vill arbeta också har ett arbete. Då är arbetslösheten låg. Full sysselsättning kan dock råda både vid låg och hög sysselsättningsgrad. För oss är därför full sysselsättning inte en tillräcklig målsättning – sysselsättningen måste också vara hög och jämnt fördelad.

Därför är vår främsta utmaning att utveckla en modern och hållbar arbetslinje för kvinnor och män, med olika utbildningsbakgrunder, födelseländer, funktionsförmågor och åldrar. För detta behövs en stark och omfördelande välfärdsstat och starka jämbördiga parter på arbetsmarknaden. Det kräver att staten återigen tar ett större ansvar för utbildning, omställning och trygghet på arbetsmarknaden. Endast så bryter vi den negativa samhälls- och arbetsmarknadsutvecklingen och stärker löntagarna.

LO-ekonomen Gösta Rehn myntade begreppet *vingarnas trygghet* för att beskriva den kollektiva riskdelningen för samhällsproblem som arbetslöshet och ohälsa. Ett delat ansvar för arbetslöshet och sjukdom kan ge individen trygghet och frigörelse. Trygga människor som har goda förutsättningar att möta arbetslivets förändrade krav behöver inte vara rädda för förändringar. Därför leder trygghet till ökad rörlighet, en effektivare arbetsmarknad och öppenhet gentemot förändringar i omvärlden. Vingarnas trygghet, i form av en modern och hållbar arbetslinje behövs mer än någonsin på 2010-talet.

En modern och hållbar arbetslinje är med fackföreningsrörelsens ögon alltid utvecklande och frigörande. Den är inte förtryckande. I ljuset av dagens tämligen repressiva arbetslinje, som bygger på synen att människor egentligen inte vill arbeta, behövs en rustande arbetslinje som är anpassad till 2010-talets arbetsmarknad. Den fokuserar på individens ansvar att så långt som möjligt försörja sig själv genom arbete, men ser också statens ansvar för att ge individen goda förutsättningar och möjligheter att delta i arbetslivet. Genom god hälsa, grundläggande utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande, ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och sjukdom, det goda och hållbara arbetet, samt serviceinriktade välfärdstjänster och familjepolitik kan den arbetslinjen uppnås. Det kallas ibland för produktiv rättvisa.

I denna rapport kommer vi att försvara och utveckla den svenska modellens grundläggande pelare – den generella välfärden, partsmodellen med starka kollektivavtal och den moderna, hållbara, arbetslinjen – för att låta den visa vägen mot en bättre arbetsmarknad. En hållbar svensk modell måste präglas av att ett antal grundförutsättningar är uppfyllda. De kan inte kompromissas bort hur som helst.

För att utveckla en modern arbetslinje behöver vi hantera fem övergripande utmaningar. I den svenska modellen finns flera effektiva verktyg som måste återerövas. Vi efterlyser därför högre politiska ambitioner och en helhetssyn där satsningar genomsyrar flera politikområden samtidigt.

1.1 Polariseringen på arbetsmarknaden tilltar

Den växande polariseringen syns tydligt i sysselsättnings- och arbetslöshetsutvecklingen. Ju längre utbildning desto högre sysselsättningsgrad och lägre arbetslöshet. Ju kortare utbildning desto lägre sysselsättnings-

grad och högre arbetslöshet. I synnerhet gäller detta för kvinnor vars ställning på arbetsmarknaden i hög grad splittrats utifrån utbildningsnivå. Samma mönster syns även för män med olika utbildningsbakgrund, om än inte lika tydligt som bland kvinnor. Klass- och könsmönster har förstärkts, och de fördjupas av utländsk bakgrund och i åldrarna 55 till 64 år (LO 2013b).

Polariseringen syns också i anställningsformer och utvecklingsmöjligheter. Tillsvidareanställningar är grunden för lärande och kompetensutveckling i arbetet. Majoriteten av de anställda har tillsvidareanställningar och tillhör den så kallade kärnarbetskraften. Det ger goda förutsättningar för omställning både till nya och förändrade arbetsuppgifter hos samma arbetsgivare som att byta jobb och arbetsgivare (LO 2013d).

Men samtidigt får allt fler utgöra arbetsgivarens flexibilitetsreserv. Med det följer otrygga anställningar och små utvecklingsmöjligheter. Arbetslivet styckas upp i trygghet och utveckling för kärnarbetskraften och otrygghet och ensidighet för flexibilitetsreserven. Kärnarbetskraft benämns ibland som "insiders" och flexibilitetsreserv som "outsiders". Ofta har också denna uppdelning tydliga klass- och könsmönster. Mönster som fördjupas av utländsk bakgrund och bland unga vuxna. Hos flexibilitetsreserven tycks arbetsgivare framför allt värdera löntagarnas utbytbarhet, det vill säga att det ska vara enkelt att säga upp personal, eller att anställa dem för att utföra "enkla" arbetsuppgifter vid tillfälliga behov. Övergången från otrygga till trygga anställningar är långdragen (LO 2013d).

En central förklaring till polariseringsutvecklingen är den höga arbetslösheten. Den driver fram sorteringsmekanismer som i hög grad präglas av normativa ideal om en fullt produktiv arbetskraft. Det gynnar bland annat längre utbildade, arbetskraft med svensk bakgrund samt män jämfört med kvinnor (LO 2013b).

De ökande klyftorna har redan fått betydelse för löntagarnas och fackföreningarnas styrka. Maktbalansen på arbetsmarknaden har förändrats till fördel för arbetsgivarna. Det äventyrar hela partsmodellen. På sikt hotar polariseringen även tilliten till generella och skattefinansierade välfärdssystem och kollektiv riskspridning. Om partssystemet och välfärdssystemet skakar i sina grundvalar, skakar hela den svenska modellen.

1.2 Utbildning blir allt viktigare men skolan dras med stora problem

Arbetsmarknadens krav på utbildning har ökat påtagligt och arbetsgivarerna efterfrågar i allt större utsträckning arbetskraft med längre utbildning. En avslutad gymnasieutbildning av hög kvalitet är den grundläggande utbildningsnivån som är avgörande för etableringen på arbetsmarknaden (LO 2013a; LO 2013b).

Under 2000-talet har det skett en jobbpolarisering där både jobb med låga och höga utbildningskrav har blivit fler, medan jobben däremellan har minskat. Befolkningens utbildningsexpansion har gått snabbare än ökningen av jobbets utbildningskrav. Det innebär en tilltagande konkurrens om jobben från en alltmer välutbildad arbetskraft, vilket missgynnar dem som har kortare utbildning, i synnerhet när jobben är för få. Effekten blir en tilltagande felmatchning på arbetsmarknaden. Mer än hälften av de anställda har längre utbildning än vad det nuvarande jobbet faktiskt kräver för att arbetsuppgifterna ska kunna utföras. Konsekvensen blir att jobb som kräver kortare utbildning är upptagna av personer med längre utbildning. Arbets sökande med kort utbildning trängs ut, vilket har resulterat i ökade svårigheter för kortutbildade att få arbete. Detta kan vara en orsak till de större ojämlikheterna i inkomster (LO 2013a).

Samtidigt har den borgerliga jobbpolitiken sedan 2007 inriktats på att arbetslösa ska ta första bästa jobb, bland annat genom försämringarna i arbetslöshetsförsäkringen, istället för ett jobb som motsvarar deras utbildning. Detta, i kombination med att det skapas för få kvalificerade jobb, innebär att matchningen på arbetsmarknaden försämras. Dagens politik syftar i första hand till att öka arbetsutbudet, men inte att skapa fler och framför allt bättre jobb. Det hämmar både produktivitetsutvecklingen och i förlängningen den ekonomiska tillväxten.

Utän en förskola, grundskola och gymnasieskola som säkerställer likvärdighet och att alla elever når skolans mål blir det mycket svårt att nå full sysselsättning utan stora inkomstskillnader. Dessvärre visar utvecklingen i skolan att likvärdigheten urholkas och att klass (socioekonomisk bakgrund) har fått större betydelse för elevers förutsättningar att klara skolans kunskapsmål. Sämst klarar sig elever med föräldrar som inte har gymnasieutbildning. Pojkar klarar sig i allmänhet fortfarande sämre i skolan än flickor. Däremot påverkas pojkars etablering på arbetsmark-

naden, så här långt, inte lika mycket av bristfällig utbildningsbakgrund som flickors (LO 2013b; LO 2013c).

Gymnasieskolan behöver i högre grad matcha arbetsmarknadens behov och ungdomars intresse för yrkesutbildningar måste öka. Den underdimensionering av yrkesutbildning som präglar dagens gymnasieskola är inte långsiktigt hållbar (LO 2013c). Nedmonteringen av utbildning inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken förvärrar situationen ytterligare (LO 2013d).

Att vända den negativa utvecklingen i den svenska skolan är avgörande för hur hög sysselsättningen kan bli med jämn inkomstfördelning. Därför är det av största betydelse att skolsystemet fungerar, särskilt ifråga om likvärdighet och utbildningsdimensionering (LO 2013c).

1.3 Ökat individuellt ansvar förstärker klass- och könsmonster

Staten tar mindre ansvar för stora samhällsproblem som arbetslöshet och ohälsa. Det gör att individen bär en tyngre ekonomisk börda samtidigt som förutsättningarna att återgå i arbete har försämrats. Det får konsekvenser för arbetsmarknaden såväl som för samhället i stort.

När gemensamt finansierade trygghetsförsäkringar med hög ersättning försvagas urholkas den kollektiva riskspridningen och löntagargrupper splittras.¹ Framför allt har arbetslöshetsrisker utkristalliserats som ojämnt fördelade (LO 2013b). Konsekvensen av ett mindre gemensamt åtagande är att fler söker sig till privata lösningar med effekten att skillnaderna i ekonomiskt skydd vid arbetslöshet ökar mellan hög- och lågriskgrupper. Det är också vad som har skett i Sverige sedan 2007. Nedmonteringen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken innebär också allt större svårigheter för arbetslösa att möta arbetslivets förändrade krav (LO 2013d).

Sjukdomsrisker är i högre grad än arbetslöshet både systematiska, det vill säga klass- och könsrelaterade, och slumpmässiga. Även sjukförsäkringen har stramats åt genom det strikta arbetsförmågebegrepp som nu gäller, och att rehabiliteringsinsatser snarast präglas av kortsiktighet och att arbetsgivarens och arbetsplatsens betydelse tonas ned (LO 2013d).

¹ Trygghetsförsäkringar inbegriper också pension och föräldraförsäkring. I rapporten fokuseras dock främst på arbetslöshetsförsäkringen och i någon mån på sjukförsäkringen.

Staten överlåter också i högre grad ansvar för olika välfärdslösningar på individer, familj och marknad istället för med gemensamt finansierad generell välfärd. Generell välfärd är grunden för hög social tillit i samhället. Det minskande gemensamma ansvaret hotar tilliten och riskerar i förlängningen att försvåra en politik som leder till ökad jämlikhet och jämställdhet.

När välfärdstjänster såsom barn- och äldreomsorg stramas åt, och i högre grad överlåts på individer och familjer, förstärks både konservativa könsrollsmönster och klasskillnader. Att köpa exempelvis städtjänster på den privata marknaden är dyrt och gynnar främst höginkomsttagare. Det påverkar framför allt kvinnors möjligheter att arbeta. Kvinnor med låga inkomster utför mer obetalt omsorgsarbete, medan kvinnor med höga inkomster kan köpa tjänster på privata marknaden. Mäns roll som familjeförsörjare befästs och jämställdhetssträvanden undergrävs.

1.4 Maktförskjutning till arbetsgivarnas fördel

Den borgerliga regeringens jobbpolitik från 2007 har syftat till att få löntagarna att acceptera lägre löner och sämre villkor genom att försvaga löntagarna och fackföreningarna. Regeringens politik har i den bemärkelsen varit lyckad. Organisationsgraden är, i spåren av utvecklingen mellan 2007 och 2012, högre bland arbetsgivarna än bland löntagarna. Framför allt har den fackliga organisationsgraden fallit i arbetaryrken och särskilt hårt har delar av privat tjänstesektor drabbats. Den viktigaste orsaken till den väsentligt lägre organisationsgraden ligger i de differentierade medlemsavgifterna till a-kassorna, som infördes i två steg 2007 och 2008.

Det finns även andra centrala förklaringar till maktförskjutningen på arbetsmarknaden. Dessa kan ses i ljuset av strukturomvandling från industri- till tjänstesektor, och i förändringar inom statlig och offentlig sektor där utvecklingen har präglats av privatiseringar och avregleringar. Statliga verksamheter har sålts ut och kommunala verksamheter har styckats upp och lagts ut på entreprenad. De stora arbetsplatserna, som ofta är fackliga "strongholds" (starka fästen), har blivit färre och mindre arbetsplatser fler. Det är lättare att organisera anställda ju större arbetsplatsen är.

Framväxten av otrygga anställningar, i synnerhet bland unga vuxna och utrikes födda som är på väg att etablera sig på arbetsmarknaden, för-

svårar den fackliga organiseringen. Även inhyrning av personal bidrar till den sjunkande fackliga organisationsgraden. Givetvis har även facket en hemläxa att göra när det gäller medlemsvärvning (se vidare i avsnitt 1.5).

Lex Laval och nya arbetskraftsinvandringsregler från 2008 gör det svårare att upprätthålla kollektivavtalade villkor för alla som arbetar i Sverige. Facket kan inte med kraft försvara att arbetskraft som kommer från EU-länder och tredje land, det vill säga från länder utanför EU, ska omfattas av de villkor som gäller i svenska kollektivavtal. Det har förstärkt tendensen till löne- och villkorsdumpning, främst i branscher där anställda betraktas som lätt utbytbara.

Med hög arbetslöshet och urholkad välfärd blir löntagarna mer sårbara och ekonomiskt beroende av sitt arbete. Det ger arbetsgivare ett övertag och maktbalansen mellan löntagare och arbetsgivare förändras. Maktförskjutningen till arbetsgivarnas fördel försvårar utvecklingen av en hållbar svensk modell för framtidens arbetsmarknad.

1.5 Fackets roll i en förändrad verklighet

Fackets uppgift är att tillvarata löntagarnas intressen på arbetsmarknaden och i näringslivet, men också att påverka samhällsutvecklingen i riktning mot politisk, social och ekonomisk demokrati. Jämlikhet och en feministisk grundsyn är bärande för att fullfölja uppdraget.

Fackets roll och viktigaste målsättning är, nu liksom förr, full sysselsättning och reallöneutveckling som vilar på en solidarisk lönepolitik. I grunden är det de viktigaste aspekterna av ekonomisk demokrati. Social demokrati handlar snarast om sociala rättigheter, såsom tillgång till kvalitativ utbildning, sjukvård, välfärdstjänster av olika slag och trygghetsförsäkringar vid arbetslöshet, sjukdom, föräldraledighet och pension.

Fackets uppdrag i samhället och på arbetsmarknaden är i grunden inte förändrat. Däremot möter facket på flera sätt en nygammal verklighet. När skillnader i tillgång till arbete med bra arbetsvillkor dras isär mellan kvinnor och män, arbetare och tjänstemän, yngre och äldre, friska och funktionsnedsatta, splittras löntagarna. Den fackliga kampen har därför försvårats. Men löntagarna är, framför allt när de organiserar sig fackligt, i allra högsta grad en central och strategisk maktresurs.

Den fackliga organiseringen i Sverige är avgörande för samhälls- och arbetsmarknadsutvecklingen. Våra metoder för facklig organisering och

kamp behöver därför förbättras. För att löntagarna och den svenska modellen ska stärkas måste staten väga samman både löntagarnas och arbetsgivarnas intressen på ett mer balanserat sätt. För att löntagare inte ska behandlas som vilken vara som helst på en marknad, behövs en ny modern och hållbar arbetslinje.

Grundläggande förutsättningar för den svenska modellen

För att vända utvecklingen och därigenom stärka den svenska modellen såsom vi definierar den, räcker det inte längre med att skruva och justera lite här, lite där. Det behövs mer. I politiken saknas i dagsläget tydliga initiativ och vilja till större förändringar. Här lyfter vi fram tre grundläggande politiska förutsättningar för den svenska modellen: en progressiv ekonomisk politik, en generell välfärd och att värna vårt nationella handlingsutrymme.

Den svenska modellens internationella anseende har under det senaste decenniet återupprättats samtidigt som modellen gradvis har urholkats på hemmaplan. Den socialdemokratiska regeringen genomförde under 1990-talet kraftiga nedskärningar i välfärden för att stärka förtroendet för svensk ekonomi. När läget förbättrades från 1997 följde dock inte nödvändiga upprustningar av välfärds- och arbetsmarknadspolitiken. Många mindre försämringar blev, sett i ett helhetsperspektiv i efterhand, stora. De har banat väg för den borgerliga regeringens jobbpolitik från 2007.

Om de socialdemokratiska vägvalen från 1994 till 2006 snarast ska tolkas som styrda av omständigheter och inte en aktiv önskan att urholka den svenska modellen, vilar den borgerliga regeringens jobbpolitik från 2007 till 2013 snarast på ett ideologiskt präglat vägval. Det har på kort tid förstärkt en utveckling mot ökade klyftor och minskad jämlikhet. Den dominerande utgångspunkten är att välfärden är för omfattande och skatterna för höga. Den svenska modellen skulle enligt borgerlig ideologi utvecklas bättre med mindre välfärd, lägre skatter, mera avregleringar och privatiseringar.

I tangentens riktning ligger att vi, ju längre tid den borgerliga jobb- och välfärdspolitiken får verka, närmar oss ett marknadsliberalt systemskifte. Det innebär en arbetsmarknad präglad av en större andel låglönejobb och stora inkomstskillnader.

Minskad jämlikhet är inte vägen till utveckling och effektivitet. Snarare är det tvärtom. Den nordiska (svenska) modellen ligger fortfarande i topp i många avseenden. De nordiska länderna är bra på såväl välfärd och miljö som konkurrenskraft och innovation. Ekonomisk framgång, tillit till det gemensamma, trygghet i omvandling och utbildning för nya, kvalificerade arbeten kan uppnås samtidigt. De nordiska länderna har en hög grad av produktiv rättvisa. Men trots detta är Sverige på fel väg.

2. Borgerlig jobbpolitik är ineffektiv i den svenska modellen

HUR MAN SER PÅ ORSAKEN till ett problem styr de lösningar man föreslår. Valet av ekonomisk modell, och de teorier och ideologiska övertygelser som ligger bakom, speglar synen på arbetslöshetens orsaker. Från denna syn formuleras sedan politiska åtgärder för högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Genom att analysera valet av modell går det alltså att beskriva dagens politiska vägval i Sverige. Genom att göra sitt modellval till den dominerande berättelsen i den politiska debatten om arbetslösheten vinner man också det viktiga problemformuleringsinitiativet. Det ger i sin tur möjligheterna att påverka normer och attityder till arbetslösheten och hur den ska bekämpas.

Olika ekonomiska teorier har dominerat de politiska rekommendationerna från ekonomer och internationella ekonomiska organisationer genom åren. Det har också medfört att olika samhällsmodeller har lyfts fram som mer eller mindre framgångsrika. Under efterkrigstiden erhöll den svenska och nordiska modellen stort internationellt anseende under flera decennier och många inspirerades av vår välfärdspolitik och jämna inkomstfördelning. Under 1970- och 1980-talen fick istället den nyklassiska ekonomiska teorin stor uppmärksamhet, och därmed kom den marknadsliberala (anglosaxiska), och inte minst den amerikanska, modellen att dominera synen på ekonomisk politik. Sedan ett par år tillbaka har dock den svenska och nordiska modellen återigen fått upprättelse som en effektiv modell för hög sysselsättning och jämställdhet. Tyvärr tycks den borgerliga regeringen inte ha tagit till sig det.

Eftersom den nyklassiska teorin har haft stort inflytande över politiska rekommendationer sedan 1980-talet, och var helt dominerande under 1990-talet och början av 2000-talet, beskriver vi den här för att ge en kontext till den politik som förts sedan 2007. Det är viktigt för att förstå den svenska utvecklingen och de politiska vägvalen sedan dess.

2.1 Den nyklassiska ekonomiska teorin

Den ekonomiska politiken har fram till nyligen haft sina teoretiska grun-

der i den så kallade nyklassiska skolan. Denna skolbildning växte fram under 1970- och 1980-talet och de främsta företrädarna var Milton Friedman och Robert Lucas från University of Chicago, och teoribildningen kallas av denna anledning också för Chicagoskolan. Grunderna i Chicagoskolans ekonomiska teorier innebär att människan styrs av sitt ekonomiska egenintresse och agerar rationellt utifrån perfekt information om till exempel löner, och att människor enkelt kan flytta till andra arbetsuppgifter om de betalas bättre. Marknadskrafterna anses effektiva och självreglerande. Därför ger oregrerade marknader, befriade från statlig inblandning, (höga) skatter och fackföreningar, största möjliga tillväxt. Chicagoskolan fick stort genomslag i såväl Storbritannien under Margaret Thatcher som USA under Ronald Reagan.

I den nyklassiska skolans teorier existerar inte arbetslöshet under någon längre tid eftersom marknadskrafterna, genom att lönerna varierar, korrigerar obalanser mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Arbetslösheten beror inte på bristen på arbeten utan på arbetslösas bristande ansträngningar att söka arbete och viljan att ta arbete till en lägre lön. Det finns alltid arbeten om bara lönen är den "rätta". Därför är slutsatsen att arbetslöshet i själva verket är självvalt av människor som inte vill arbeta, och arbetslösheten blir därmed individens eget ansvar oavsett hur många eller få jobb det finns att söka. Med den utgångspunkten blir frågor som rör människors incitament och drivkrafter att arbeta centrala.

Den nyklassiska ekonomiska teorin fick alltså stort genomslag i internationell ekonomisk politik fram till åtminstone början av 2000-talet. Den allmänna uppfattningen bland nationalekonomer och politiker var att reglerade arbetsmarknader, och därmed fackföreningar, anställningskydd, generös arbetslöshetsersättning, höga skatter och arbetsgivaravgifter, orsakade den höga arbetslösheten i Europa (Lindgren 2006). Med denna syn finns bara en väg tillbaka till full sysselsättning: avregleringar och skattesänkningar så att lönerna flexibelt kan anpassas uppåt och neråt efter behov. Anpassningen neråt ansågs vara det viktigaste för att motverka arbetslösheten. Därmed kom den marknadsliberala modellen, som försökte efterlikna läroböckerna i nationalekonomi, att ersätta den svenska (nordiska) modellen som förebild.

En av huvudingredienserna var att öka incitamenten att arbeta genom att minska skatten på arbete och samtidigt sänka ersättningsnivåerna

i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Målet var att påverka lönebildningen genom att sänka reservationslönerna, det vill säga de lönenivåer som innebär att människor accepterar en anställning. I den nyklassiska teorin ses arbetskraften som homogen. Den bortser därmed bland annat från klass- och könsmonster som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt och begränsar kvinnors och mäns möjligheter på och tillgång till hela arbetsmarknaden.

Organisationer som exempelvis OECD och Internationella valutafonden, IMF, förordade Chicagoskolans teorier. Deras politiska rekommendationer låg helt i linje med de nyklassiska teorierna om den avreglerade marknaden och arbetslöshetens orsaker (Jacobsson et al 2008). Därför ordinerades länder med hög arbetslöshet att öka flexibiliteten och konkurrensen på alla marknader, och särskilt på arbetsmarknaden. Medicinen bestod bland annat av avregleringar, privatiseringar, minskad offentlig sektor och generella sociala skyddsnät samt uppluckring av arbetsrättslig lagstiftning. OECDs inflytelserika rapport *Jobs Study* från 1994 sammanfattar tydligt det nyklassiska och nyliberala teoribygget:

This adjustment gap has arisen from practices that have made the economy rigid. Motivated to protect people from at least the worst vicissitudes of economic life, governments, unions and business have progressively introduced labour market and social policy measures and practices, which, in achieving their intended ends, also have had the unintended but more and more important side-effect of decreasing the economy's ability, and sometimes also society's will, to adapt (OECD 1994, s 29).

Det rekommenderade reformpaketet går ibland under begreppet *Washington Consensus* (som myntades av den brittiske ekonomen John Williamson 1989). Det syftar på rekommendationerna till de krisdrabbade länderna på 1980- och 1990-talen från de Washingtonbaserade organisationerna IMF och Världsbanken, men även det amerikanska finansdepartementet. Paketet var tämligen standardiserat och tog inte hänsyn till ländernas olika institutionella förutsättningar, och byggde på en stark tro på marknadsliberaliseringarnas välgörande roll för fattiga och krisdrabbade ekonomier.

I den mån man talade om att hindra sociala missförhållanden ansågs

ofta ekonomisk tillväxt i sig vara tillräckligt. Åtgärder för att utjämna inkomstskillnader ansågs onödiga, eller olämpliga, eftersom höginkomsttagarnas inkomster och förmögenheter antogs sippra ner till låginkomsttagarna enligt den så kallade nedsippningsteorin, som ibland beskrivs med metaforen att "floden lyfter alla båtar".

En annan föreställning var att fördelningsfrågor inte var viktiga eftersom ekonomiska skillnader endast skulle bli tillfälliga. Stora skillnader antogs istället ge drivkrafter att öka sina inkomster enligt devisen att hungriga vargar jagar bäst.

Den dominerande tanken med de föreslagna reformerna var att öka marknadens tryck på individen. I det perspektivet ses arbetskraften som en vara som kan köpas och säljas på arbetsmarknaden där priset (lönen och arbetsvillkoren) är avgörande. Med en vetenskaplig term kallas detta för varufiering. Detta strider mot ILOs konvention 122 som tydligt säger att arbetskraften inte är en vara, och att varje medlemsland ska föra en aktiv politik för att arbetet ska vara fritt valt och produktivt, och av sådan kvalitet att det ger möjlighet till försörjning. Liknande mål finns, och har funnits, för EUs olika sysselsättningsstrategier (se kapitel 4).

Den nyklassiska dominansen påverkade även synen på den svenska modellen som fram till början av 1990-talet allmänt ansågs fungera väl och generera hög sysselsättning, låg arbetslöshet och små inkomstskillnader. Problemet var dock att detta stred mot de dominerande ekonomiska teorierna, en stor och stark stat, generösa välfärdssystem som finansieras via höga skatter och en jämn inkomstfördelning borde inte fungera så bra.

I och med 1990-talskrisen ändrades den internationella synen på den svenska (och nordiska) modellen. När Sverige och övriga nordiska länder fick problem med konkurrenskraften och statsfinanserna antog många att verkligheten hade hunnit ifatt. Fackföreningarnas mål, som tidigare hade tjänat den svenska ekonomin och arbetsmarknaden väl under lång tid, vad gäller exempelvis anställningstrygghet, solidarisk lönepolitik och generösa ersättningar för arbetslösa, sågs nu som själva orsakerna till den svåra 1990-talskrisen. Humlan, som aldrig borde ha kunnat flyga, kunde inte längre flyga. Plötsligt tycktes verkligheten passa teorin.

2.2 Den borgerliga jobbpolitiken från 2007

Den borgerliga regeringen har sedan 2007 velat skapa sig en egen svenska

modell, men den är mycket tydligt inspirerad av den nyklassiska teorin och den marknadsliberala modellen.

Under hösten 2004 bildade Moderaterna ett nytt kansli med nationalekonomer vars uppgift var att på vetenskaplig grund arbeta fram underlag och förslag för den nya politiken. Ansvarig för kansliet var Anders Borg. Kanske är det därför det är så lätt att känna igen den borgerliga regeringens jobbpolitik i de ekonomiska rekommendationer som OECD ger i *Jobs Study* från 1994, som sammanfattande dåtidens vetenskapliga ekonomiska teorier, även om retoriken är annorlunda.

Vår bedömning är att den borgerliga regeringens jobbpolitik har tre beståndsdelar: det ska löna sig mer att arbeta (incitamentspolitik), ökad sökintensitet bland arbetsökande (sökteori) och ökade löneskillnader (påverka lönebildningen).

2.2.1 Incitamentspolitik med piskor och morötter

En viktig del i den borgerliga regeringens jobbpolitik är att det ekonomiskt ska löna sig mer att arbeta. Därför syftar de genomförda jobbskatteavdragen, som enbart kommer sysselsätta till del, till att öka inkomstskillnaden mellan att arbeta och att vara arbetslös, sjukskriven, föräldraledig eller pensionär. På samma sätt syftar reformerna av arbetslöshetsförsäkringen till att göra det relativt sett ”dyrare” att vara arbetslös jämfört med att arbeta genom hårdare kvalificeringsvillkor och låg ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Även reformerna i sjukförsäkringen från 2008 har liknande syften.

Incitamentspolitiken ska alltså öka viljan att arbeta genom att hota med fattigdom vid arbetslöshet och sjukdom. Detta bottenar, i likhet med den nyklassiska skolans teorier, i synen att arbetslösa inte vill arbeta. Andra drivkrafter att arbeta än strikt ekonomiska har inte fått något utrymme i politiken, exempelvis starka sociala normer att arbeta och känna sig delaktig i samhället, ökat välbefinnande och bättre psykisk hälsa.

2.2.2 Högre sökintensitet

Den så kallade sökteorin säger att de arbetslösa själva kan påverka sin sannolikhet att få ett jobb beroende på hur intensivt de söker arbete och deras vilja att ta olika arbeten med olika lön och arbetsvillkor (Björklund et al 2006).

Den borgerliga regeringen har inte prioriterat åtgärder för att förbättra matchningen mellan arbetssökande och lediga platser på arbetsmarknaden. Förklaringen kan vara att regeringen anser att arbetslösheten, i enlighet med den nyklassiska teorin och sökteorin, främst förklaras av de arbetssökandes bristande vilja att söka arbete. Med den utgångspunkten ligger det nära till hands att tro att arbetsmarknadspolitiska program som inte fokuserar på jobbsökaraktiviteter leder till så kallad inlåsning där sökaktiviteten är låg. Då har satsningar på arbetssökandes omställningsförmåga och rörlighet på arbetsmarknaden ett högt pris. Det kan förklara varför kompetenshöjande insatser i den aktiva arbetsmarknadspolitiken, som exempelvis arbetsmarknadsutbildning, har minskat kraftigt (LO 2013d).² Detsamma gäller nedskärningarna inom den reguljära vuxenutbildningen där möjligheterna till omskolning och vidareutbildning har minskat.

Istället prioriterar den borgerliga regeringen olika former av coaching och jobbsökaraktiviteter för att få arbetssökande att söka fler jobb. Även i Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar, som är de två ramprogrammen för personer med långa arbetslöshetstider på Arbetsförmedlingen, dominerar olika former av jobbsökaraktiviteter. Det ligger väl i linje med sökteorin.

I forskning har sökteorin fått empiriskt stöd (Björklund et al 2006). Men det finns ändå en rad invändningar mot teorin och dess konsekvenser. Sökteorin bygger på antagandet att arbetslösa värderar fritid högt, att de helst vill vara lediga istället för att arbeta, eller att de saknar förmåga att effektivt söka arbete, och att det är orsaken till arbetslösheten. Annan forskning visar dock tydligt att arbetslöshet är förknippat med såväl negativa sociala konsekvenser som psykiska besvär. Det gäller inte minst i ett samhälle som det svenska där normen att arbeta är stark bland både kvinnor och män (Jacobsson 2010). Vidare tar teorin inte hänsyn till att framför allt långtidsarbetslösa ständigt hamnar långt bak i kön till de lediga jobben, och att ökad sökintensitet därför ger marginella effekter på sannolikheten att få ett jobb. Många arbetsgivare tenderar att sortera bort ansökningar från arbetslösa, även om de har tillräcklig kompetens för att utföra arbetet, när konkurrensen om jobben är hård. Det visar sig bland annat i den omfattande överutbildningen där allt fler har en längre utbild-

2 Se även kapitel 9 för en beskrivning av detta.

ning än vad det nuvarande jobbet faktiskt kräver (LO 2013a). Även förekomsten av diskriminering av arbetssökande, exempelvis utifrån kön, ålder, utländsk bakgrund eller funktionsförmåga, underskattas av sökteorin.

2.2.3 Ökad lönespridning

Tanken är alltså att incitamentspolitik och jobbsökaraktiviteter i enlighet med sökteorin ska leda till att arbetssökande söker fler arbeten. Då bör, enligt den nyklassiska teorin, de arbetssökandes reservationslöner sjunka. Syftet är att löntagarna ska konkurrera mer med varandra om jobben genom att sänka sina lönekrav. Enligt den nyklassiska teorin bör lönerna därför sättas mer efter varje enskild individs produktivitet. Ökade löneskillnader anses vara bra för att bekämpa arbetslösheten och öka sysselsättningen.

Den övergripande mekanismen är att påverka lönebildningen så att lönerna sänks, eller ökar långsammare, för löntagargrupper som löper risk att bli arbetslösa under längre perioder. Det var bakgrunden till de differentierade medlemsavgifterna till a-kassorna som infördes 2007. Det innebar att a-kassor med hög arbetslöshet fick högre medlemsavgifter än a-kassor med låg arbetslöshet.

Risken för fattigdom och utslagning förväntas alltså skapa hög sökaktivitet och svag förhandlingsposition om löner och villkor hos arbetssökande. En politik för att öka sysselsättningen genom att pressa lönerna för vissa löntagargrupper kräver med andra ord en oreglerad arbetsmarknad med svaga fackföreningar för att fungera.

2.3 Det goda och hållbara arbetet har prioriterats ned

För fackföreningsrörelsen har det alltid varit viktigt att löntagarna har trygga och utvecklande jobb som inte är utarmande eller hälsofarliga. Med koncept som *det goda arbetet*, som lanserades av IF Metall 1985, och *det utvecklande arbetet* som presenterades på LO-kongressen några år senare, har LO och LO-förbunden under lång tid drivit frågor om arbetets innehåll, utveckling och organisering (Abrahamsson & Johansson 2008). Idag driver LO-förbunden frågor kring *det hållbara arbetet*. Det inkluderar trygga anställningar som en förutsättning för flexibilitet och förändringsvilja, en rättvis fördelning av produktionsresultaten där olika grupper inte ställs mot varandra, medbestämmande och samarbete på

arbetsplatserna, jämlikhet, jämställdhet, god arbetsmiljö, ett yrkeskunnande i alla arbeten och att utbildning är en del av arbetet. Det skulle öka löntagarnas inflytande för att få mer omväxlande, meningsfulla och hälsosamma arbeten med bra löneutveckling.

Det finns en lång tradition inom svensk fackföreningsrörelse att bejaka den positiva strukturomvandlingen där de jobb som växer fram är lite mer kvalificerade och värlönlade än de jobb som försvinner. Då gynnas även produktivitetstillväxten som är avgörande för företagets konkurrenskraft och löntagarnas möjligheter till reallöneökningar. Den positiva strukturomvandlingen och produktivitetstillväxten, delvis främjade av den solidariska lönepolitiken, var en bärande del i Rehn-Meidnermodellen. Jobben ska vara så produktiva att de ger bra inkomster efter skatt. Skatt är i sin tur förutsättningen för att finansiera den generella välfärden.

Det goda arbetet har även varit ett område där löntagarnas och samhällets intressen har sammanfallit. Utslagning från arbetslivet till följd av farliga och skadliga arbetsmiljöer medför stora samhällskostnader.

Den borgerliga jobbpolitiken innebär ett uppbrott mot detta. Den har inga syften att värna det goda arbetet eller en positiv strukturomvandling. Genom att sätta stor press på löntagarna och öppna upp för nya låglönamarknader och fler lågkvalificerade arbeten är prioriteten klar: det är bättre att ha ett otryggt arbete med låg lön och små utvecklingsmöjligheter än inget arbete alls. Det är en kortsiktig strategi som saknar ambitioner om utveckling, förnyelse och bättre levnadsstandard för alla. Det finns inte heller något konkret i den borgerliga politiken som försöker bryta traditionella klass- och könsmönster på arbetsmarknaden, snarare tvärtom. Det innebär att välfärdsambitionerna har sänkts.

De som anammar sökteorin anser vanligen att arbetslösa och sjuka ska ta första bästa jobb, oavsett om det innebär en bra eller dålig matchning mellan den arbetssökandes kompetenser och arbetsgivarens kompetensbehov. Men för en väl fungerande och effektiv matchning kan det vara försvarbart med något längre arbetslöshetstider. Det är rationellt att det finns viss tid för arbetssökande att hitta jobb som matchar deras kompetenser. Annars tas inte utbildning och arbetslivserfarenheter tillvara på bästa sätt. En effektiv matchning gynnar produktivitetstillväxten och stärker den positiva strukturomvandlingen på ett långsiktigt hållbart sätt.

Den borgerliga jobbpolitiken ökar polariseringen på arbetsmarknaden

och siktar på att skapa fler lågavlönade jobb på den delen av arbetsmarknaden som präglas av många otrygga visstids- och deltidanställningar. Försämrade och dyrare arbetslöshetsförsäkring, hårdare regler i sjukförsäkringen, sänkt arbetsgivaravgift för unga, skattesubventionerade hushållsnära tjänster och sänkt restaurangmoms är alla åtgärder som är inriktade på att skapa lågavlönade och mindre kvalificerade jobb. Detta politiska vägval bygger, enligt vår bedömning, på synen att det är bättre, och möjligen billigare, att pressa lönerna än att satsa på kompetenshöjande insatser för personer som har svårt att få varaktig sysselsättning. Men försöken att skapa fler lågavlönade jobb kan också bero på en vanlig missuppfattning att det finns för få lågkvalificerade jobb på svensk arbetsmarknad i förhållande till antalet arbetslösa som bedöms sakna tillräcklig utbildning. Men det råder inte i första hand brist på lågkvalificerade jobb. Under det senaste decenniet har det skett en jobbpolarisering som inneburit att jobb med lägre kvalifikationskrav (ingen gymnasieutbildning) och jobb med högre kvalifikationskrav (lång eftergymnasial utbildning) har ökat, medan jobben i mellanskiktet (gymnasie- och kort eftergymnasial utbildning) har minskat (Åberg 2013).

Samtidigt visar le Grand et al (2013) att mer än hälften av alla anställda har en längre utbildning än vad det nuvarande jobbet faktiskt kräver för att utföras. Det beror främst på att arbetskraftens utbildningsexpansion, till skillnad från vad som vanligen framkommer i debatten, har varit snabbare än ökningen av jobbens utbildningskrav under de senaste två decennierna. Slutsatsen är därför att konkurrensen om de mindre kvalificerade jobben blir hårdare, och att dessa jobb i stor utsträckning tas av personer med lite längre utbildning (le Grand et al 2013; LO 2013a; LO 2013d). Det är därmed möjligt att, åtminstone delvis, underlätta möjligheterna för personer med kort utbildning att få jobb genom att de lite mer kvalificerade jobben blir fler så att konkurrensen minskar. En hållbar arbetslinje förutsätter att det skapas jobb som ger bra löner och att det finns arbetskraft som är utbildad för att ta dessa jobb. Det är ett vägval som skulle förbättra matchningen på arbetsmarknaden och dessutom gynna strukturomvandlingen och produktivitetstillväxten.

Det är tydligt att den borgerliga regeringen inte är särskilt villig att berätta hur deras politik egentligen ska få effekt, det är bara målet att minska arbetslösheten (eller det så kallade utanförskapet) som nämns.

Exempelvis beskrivs ofta syftet att sänka löntagarnas reservationslöner med det mer positivt klingande ”att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden”. Detta har föranlett kritik från flera håll. Bland annat har Finanspolitiska rådet (2009) framhållit att regeringens pedagogik när det gäller att förklara hur jobbskatteavdragen ska öka den långsiktiga sysselsättningen är otydlig och lämnar mycket i övrigt att önska.

Den förda incitamentspolitiken, som genom ekonomiska motiv försöker få fler att söka arbete, kan även ifrågasättas utifrån att också andra incitament än rena plånboksfrågor påverkar arbetskraftens vilja att arbeta. Det finns studier som visar att arbetslösa inte är mindre intresserade av att arbeta än de som har ett arbete (Åberg 1997). Enligt Svallfors (2004) anser endast 18 procent i Sverige att ett arbete enbart är ett sätt att tjäna pengar och inget annat, jämfört med 22 procent i USA och hela 34 procent i Storbritannien. Samtidigt uppger 75 procent att de skulle uppskatta att arbeta även om de inte skulle behöva pengarna. Det är en högre andel än i USA (65 procent) och Storbritannien (58 procent). Normen att arbeta är stark i Sverige, och vi vill, som Jacobsson (2010) uttrycker det, dra vårt strå till stacken.

2.4 Den nordiska modellens upprättelse

År 2006, samma år som Moderaterna och de tre övriga borgerliga regeringspartierna kom till makten, gjorde OECD en omvändning när det gäller policyrekommendationer kring arbetsmarknadspolitik. Istället för att som tidigare enbart förordade avregleringar av arbetsmarknaden konstaterade OECD att det finns två modeller som visat sig framgångsrika för att skapa tillväxt och hög sysselsättning, den marknadsliberala (anglosaxiska) och den nordiska.

Under 30 år förordade OECD en avreglerad och flexibel arbetsmarknad, det vill säga den marknadsliberala modellen, helt i linje med den dominerande nyklassiska ekonomiska teorin. Rekommendationerna var i stort sett lika till alla länder utan någon hänsyn till länders olika särdrag (Armingeon & Beyeler 2004). Det var därför överraskande för många när OECD, efter en omfattande utvärdering av policyrekommendationerna i *Jobs Study* från 1994, tillkännagav att befintliga studier inte stödjer idén om den enda vägens politik och att såväl den marknadsliberala som den nordiska modellen kan leda till stabil ekonomisk tillväxt och hög sys-

selsättning (OECD 2006a; 2006b). Enligt OECDs ekonomer är de nya rekommendationerna mer evidensbaserade än de förra som i högre grad var härledda från ekonomisk teori (Jacobsson et al 2008).

Tabell 2.1 Samhällsmodeller som ger hög sysselsättning och tillväxt enligt OECD

Marknadsliberala (anglosaxiska) modellen	Nordiska modellen
Svagt arbetsrättsligt skydd	Relativt strikt (men dynamiskt) anställnings- skydd
Låga skatter	Aktiv arbetsmarknadspolitik
Låga arbetslöshetsersättningar	Relativt höga arbetslöshetsersättningar
Liten förekomst av kollektivavtalsförhandlingar	Starka parter på arbetsmarknaden
	Omfattande och samordnande kollektivavtals- förhandlingar

Källa: OECD (2006a)

Att det finns två vägar att gå innebär dock inte att vägvalet är betydelselöst. Tvärtom. OECD lyfter fram att de två modellerna skiljer sig åt på ett avgörande sätt: i den marknadsliberala modellen är skatterna lägre och den ekonomiska ojämlikheten större, medan den nordiska modellen har högre skatter och mindre inkomstskillnader och högre grad av jämlikhet (OECD 2006b). Valet av modell får alltså väldigt olika fördelningspolitiska konsekvenser.

En studie som fick stor betydelse för OECDs omvändning var *Labor market institutions and unemployment* (Baker et al 2004). I artikeln synar och återskapar författarna några av de mer citerade studierna³ om ar-

3 Bland annat artiklarna: Elmeskov, Jörgen, Martin, John P & Scarpetta, Stefano (1998) *Key Lessons for Labor Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experience*, i Swedish Economic Policy Review, volym 5, nr 2, s 205–252; Blanchard, Olivier & Wolfers, Justin (2000) *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence*, i The Economic Journal, volym 110, nr 462, s 1–33; Nickell, Stephen, Nunziata, Luca & Ochel, Wolfgang (2005) *Unemployment in the OECD since the 1960s: What do We Know*, i The Economic Journal, volym 115, nr 500, s 1–27.

betsmarknaden och konstaterar att resultaten inte alls är så starka som tidigare hävdats, utan faktiskt mycket varierande. Författarna drar slutsatsen att det inte finns några empiriska bevis för det ”ovillkorliga receptet” om en avreglerad arbetsmarknad.

Ett viktigt förtydligande från OECD är att båda modellerna förvisso kan resultera i bra tillväxt- och sysselsättningsnivåer men att det förutsätter att modellerna är renodlade (OECD 2006b). Efter att under lång tid ha förordat den marknadsliberala modellen gav alltså OECD den nordiska modellen ett starkt erkännande.

Lindgren (2006) menar att tendensen, inom såväl forskning som politik, att fokusera på *en* enskild och generell lösning på arbetslösheten som skulle passa alla länder är både missvisande och skadlig. Vissa lösningar i ett land behöver inte ge samma effekt i ett annat land. Det som är centralt är respektive lands arbetsmarknadsinstitutioner, inklusive lönebildningen, och hur de samverkar med varandra. Kombinationen av institutioner är, enligt Lindgren, viktigare för att förklara arbetslösheten än utformningen av enskilda institutioner. Exempelvis menar Lindgren att regleringar som stärker fackföreningarna, eller en mer generös arbetslöshetsersättning, får olika effekter på arbetslösheten beroende på hur samordnad lönebildningen är. Med en mer samordnad lönebildning får en höjning av arbetslöshetsersättningen mindre effekt, eller ingen effekt alls, på arbetslösheten. Därför är forskningsresultat som baserar sig på en viss modell med en viss typ av arbetsmarknad inte enkelt applicerbara i en annan modell i ett annat land.

En annan studie som lyfter fram den nordiska modellen är *Globalization and the reform of European social models* av ekonomen André Sapir (2006). I artikeln jämförs de fyra samhällsmodellerna i Europa, den nordiska, den marknadsliberala, den kontinentala och medelhavsmodellen, när det gäller effektivitet och jämlikhet. En modell bedöms vara effektiv om den genererar en relativt hög sysselsättning. Graden av jämlikhet bedöms utifrån hur stor risken är för (relativ) fattigdom.

Sapir drar slutsatsen att både den nordiska och den marknadsliberala modellen genererar hög sysselsättning, i likhet med OECDs bedömning, men att den nordiska modellen är den enda som också levererar ekonomisk jämlikhet. Därför menar Sapir att den nordiska modellen är den enda som är långsiktigt hållbar.

Bild 2.1 De fyra europeiska samhällsmodellerna⁴

		Effektivitet	
		Låg	Hög
Jämlikhet	Hög	Kontinentala (konservativa) modellen	Nordiska (skandinaviska) modellen
	Låg	Medelhavs- modellen (familjecentrerad)	Marknadsliberala (anglosaxiska) modellen

Källa: Sapir (2006)

Även Harvardprofessorn Richard B Freeman (2013), som studerat Norden under lång tid, har lyft fram den nordiska modellen som framgångsrik och mer stabil än andra modeller. Han understryker också att detta gäller även i kristider trots att de små nordiska ekonomierna är mycket känsliga för utvecklingen i omvärlden. Freeman menar att den nordiska modellens framgång inte hotas så länge inkomstskillnaderna är små och arbetsmarknadens parter är starka.

Intresset för ekonomisk ojämlikhet och dess konsekvenser har även studerats av OECD. I rapporten *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* konstaterar OECD (2011) att skillnaden mellan rik och fattig har ökat i de flesta OECD-länder under de senaste 30 åren. OECD varnar för att de ökade ekonomiska skillnaderna riskerar att leda till sociala motsättningar och en upplösning av det "sociala kontraktet". OECDs generalsekreterare Angel Gurría kommenterade studien när den presenterades:

⁴ Här utgörs den nordiska modellen av Sverige, Danmark, Finland och Nederländerna.

*The social contract is starting to unravel in many countries. This study dispels the assumptions that the benefits of economic growth will automatically trickle down to the disadvantaged and that greater inequality fosters greater social mobility.*⁵

Ökad ojämlikhet förklaras främst av ökade skillnader i inkomster. Men en teknologisk utveckling som gynnat de redan starka grupperna, avregleringar av arbetsmarknaden, ökad andel deltidskontrakt och ett skatte- och välfärdssystem som blivit mindre omfördelande har också bidragit till ökade klyftor. Enligt OECD (2011) handlar lösningarna på problemet om att främja fler och bättre jobb, investeringar i humankapital, högre marginalskatter, förmögenhets- och fastighetsskatter och att göra fri vård, skola och omsorg tillgänglig för alla.

OECD är inte ensam om att ifrågasätta den ekonomiska ojämlikheten. I en IMF-rapport skriver chefen för avdelningen som utvecklar IMFs ekonomiska modeller Michael Kumhof och hans kollega Roman Rancière (2010) att den växande inkomstojämlikheten och löntagarnas försvagade ställning var de främsta orsakerna till finanskrisen. De menar dessutom att det var samma mekanismer som orsakade den ekonomiska krisen år 1929. För att undvika framtida finanskriser anser författarna att inkomstklyftorna måste minska och löntagarnas ställning stärkas.

Det verkar som att OECD och IMF börjar släppa på sin tidigare rigida syn vad gäller avregleringar och nedmonteringar av välfärden, och istället börjar inse att det finns en poäng med välfärdssamhällen där det sker en omfördelning och där den ekonomiska ojämlikheten inte är för stor. OECD har bland annat tagit ett initiativ som de kallar *New Approaches to Economic Challenges* där de kommer att fortsätta utvärdera sina tidigare ekonomiska modeller och rekommendationer (OECD 2012a). De skriver bland annat:

Income inequality had been on the rise in almost all OECD and G20 countries well before the crisis. OECD work unveiled this reality and also called for a review of some of the most common policy recommendations

⁵ <http://www.oecd.org/els/soc/societygovernmentsmusttacklerecordgapbetweenrichandpoorsaysoecd.htm>
[hämtad via Internet 2013-10-04].

in many fields (competition, labour markets, innovation) to address the unintended distributional consequences of such policies and their trade-offs. It is now becoming clearer that the benefits of growth do not automatically trickle down and generate more equal societies, which makes it necessary to adopt an inclusive approach to policymaking, looking at a 'social equilibrium' alongside an 'economic equilibrium' (OECD 2012a, s 3)

Det är tydligt att 2006 års omvändning inte var en engångsföreteelse. Istället planerar OECD, i spåren av finanskrisen, att ytterligare understryka vikten av sociala faktorer och risker med stora inkomstskillnader. Tanken att ekonomisk tillväxt i sig är tillräcklig, och att den sipprar ner till alla, tycks nu överges helt till förmån för en mer fördelningspolitisk inriktning.

Det är givetvis överdrivet att påstå att de internationella ekonomiska organisationerna stöder och förordar den nordiska modellen framför andra, men det finns ett par intressanta aspekter i deras resonemang som bör belysas. Den nordiska modellen har återigen fått ett erkännande eftersom den, liksom den marknadsliberala, kan leverera stabil tillväxt och hög sysselsättning. Det finns dock en avgörande skillnad, de ekonomiska klyftorna är mindre. Dessutom leder den nordiska modellen, som nämnts ovan, till högre grad av jämställdhet. Eftersom både OECD som IMF påpekar att ekonomisk ojämlikhet är skadligt för ett samhälle och menar att de ekonomiska resurserna måste omfördelas. Sammantaget ger de internationella expertorganisationerna ett starkt stöd för den nordiska modellen.

2.5 Försvara den långsiktigt hållbara svenska modellen

Det är viktigt att basera politik på forskningsresultat. Men forskning är samtidigt inte värderingsfri och kan inte leverera absoluta sanningar om vad som är rätt eller fel. Politik handlar i hög grad om ideologi, vilja och mod. Det är också nödvändigt att ta del av flera olika forskningsområden när man utvecklar en ekonomisk politik för en bättre fungerande arbetsmarknad med hög sysselsättning och låg arbetslöshet. Att ensidigt förlita sig på exempelvis ekonomisk teori kan leda till allvarliga förenklingar och medföra oanade sociala och politiska konsekvenser. Det är därför viktigt att också inkludera studier, såväl teoretiska som empiriska,

inom exempelvis sociologi, statsvetenskap och ekonomisk historia, när politiska åtgärder utformas.

Vi menar att den borgerliga regeringen ensidigt baserar sin politik på till viss del förlegad ekonomisk forskning och teori. Sedan åtminstone tio år tillbaka finns ny forskning som pekar mot andra politiska lösningar, som i vissa fall till och med direkt motstrider tidigare forskningsresultat och rekommendationer. Därtill bygger forskningen som inspirerat den borgerliga politiken till stor del på marknadsliberala och inte minst amerikanska förhållanden. Det tycks finnas en övertro på möjligheterna att friktionsfritt och framgångsrikt implementera delar från den modellen i den svenska modellen. OECD framhåller, som nämnts ovan, vikten av renodlade modeller för att nå bästa resultat.

På en punkt ger den borgerliga jobbpolitiken avsett resultat, klyftorna i Sverige ökar snabbare än i något annat OECD-land (OECD 2013). Skillnaderna ökade redan under den tidigare socialdemokratiska regeringen, men har accelererat under de senaste åren. 1995 hade Sverige de minsta inkomstskillnaderna av samtliga OECD-länder och 2010 hade vi rasat till fjortonde plats. Vi ligger nu sist bland de nordiska länderna. I Sverige har den relativa fattigdomen fördubblats sedan 1995. Men trots det finns inget som tyder på att det i sin tur har gett den effekt som den nyklassiska teorin förutspår på varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Det kan bero på att andra institutioner i den svenska modellen förhindrar att ökade inkomstskillnader får samma effekt på reservationslöner och arbetslöshet som i exempelvis den marknadsliberala modellen.

De nordiska länderna befinner sig i toppen av många internationella rankinglistor när det gäller en rad olika faktorer så som sysselsättning, produktivitet, konkurrenskraft, innovationer, utbildningsnivå, levnadsstandard och öppenhet mot globalisering och förnyelse. Norden bildar på många sätt ett kluster av förebilder. Men i Sverige är utvecklingen, som detta projekt och denna rapport tydligt visat, på väg bort från den svenska (och nordiska) modellen och tar istället tydliga steg mot ett marknadsliberalt systemskifte.

För arbetarrörelsen har kunskap om forskning och forskningsresultat alltid varit mycket viktigt. Det går inte att stå still när världen förändras. Därför är en nära dialog med forskarvärlden naturlig. Rudolf Meidner varnade för att om dialogen upphör, och man istället börjar se sig som

god nog, dröjer det inte länge innan andra tar makten över problemformuleringsinitiativet och berättelsen om framtiden. Då är mycket redan förlorat. Det kommer alltid finnas starka krafter som vill motarbeta arbetarrörelsen. Vi har ett värdefullt arv att försvara. Därför föreslår vi:

- Stärk det goda och hållbara arbetet. Förklara och försvara att vi har råd med mer kvalificerade och välbetalda arbeten. Lyft fram andra värden med arbetet vid sidan av de ekonomiska.
- Driv en jobbpolitik för bättre matchning på arbetsmarknaden och försvara en positiv strukturomvandling som främjar produktivitetstillväxten. Motverka en ensidig jobbpolitik för fler lågkvalificerade och lågavlönade jobb.
- Påverka EU med den forskning som nu ger ett starkt stöd till den svenska och nordiska modellen. EU har ännu inte omvärderat synen på ekonomisk politik på samma sätt som exempelvis OECD och IMF. Ett starkare stöd i Bryssel ger nödvändig draghjälp på hemmaplan.
- Svensk arbetarrörelse bör möta den borgerliga regeringens påstådda evidensbaserade politik med nyare forskning och forskningsresultat från olika samhällsvetenskapliga forskningsområden. Att använda forskningsresultat är nödvändigt för att uppfylla ambitionerna om ständig förnyelse av den svenska modellen och svenskt arbetsliv. Därför bör arbetarrörelsen satsa mer på forsknings- och utredningsresurser.
- Fackföreningsrörelsen bör stärka sin folkbildande verksamhet, inte minst bland förtroendevalda som kan föra ut debatten bland medlemmarna, när det gäller jobbpolitikens olika vägval och konsekvenser. Den utbildande verksamheten bör dessutom samordnas bättre mellan LO och samtliga LO-förbund.

3. Den generella välfärdens betydelse för jämlikhet och arbetsmarknad

EN VÄL FUNGERANDE och effektiv arbetsmarknad kräver generell välfärd, både serviceinriktade välfärdstjänster och trygghetsförsäkringar med generös ersättning. Förutsättningen för en arbetslinje där balansen mellan ansvaret för ekonomisk trygghet och omställning fördelas mer jämnt mellan individ och stat är en generell välfärdslinje. På samma sätt förutsätter generell välfärd en arbetsmarknad där de allra flesta har goda möjligheter och förutsättningar att delta i arbetskraften.

En stark välfärd och det goda och hållbara arbetet är centralt för att minska samhällsklyftor skapade av klass- och könstillhörighet eller var du eller dina föräldrar är födda. Omfördelande och kompenserande välfärd stärker individen. Det är bra för alla, för hela samhället.

Den svenska modellen har formats av en välfärdspolitik som omfördelar resurser över livet och mellan individer. Omfördelningen har dock minskat under de senaste decennierna och med den borgerliga jobb- och välfärdspolitikerna ökar klyftorna snabbt. Vi riskerar att få ett samhälle där segregering och skillnader, främst genom olika förutsättningar på arbetsmarknaden, urholkar stödet för den generella välfärden. Det finns systematiska skillnader i hur arbetslösheten drabbar. Det gäller också ifråga om sjukdom. Men riskerna att drabbas av arbetslöshet eller sjukdom finns i hela löntagarkollektivet. Den kollektiva solidaritet som den generella välfärden bygger på, tar fasta på just det att arbetslöshet och sjukdom faller ut både slumpmässigt och systematiskt. Den generella välfärden har också visat sig vara rationell och effektiv i ett samhälls-ekonomiskt perspektiv just på grund av förmågan att nå ett högt arbetskraftsdeltagande i hela befolkningen.

Den generella välfärden är särskilt viktig för kvinnors möjlighet till ekonomisk självständighet. Det beror på att offentligt finansierade välfärdstjänster är en förutsättning för att både kvinnor och män ska ha råd att arbeta, genom att staten tillhandahåller högkvalitativa omsorgstjänster.

Det är en farlig utveckling för samhället i stort att den generella välfärden urholkas och i högre grad ersätts av individualiserade lösningar.

Verklig frihet kommer ur starka sociala rättigheter som gör det möjligt för alla medborgare att utveckla sin fulla potential. Den negativa utvecklingen måste vändas.

3.1 Vad är välfärd?

Begrepp som "välfärdsstaten", "välfärdens kärna" eller "generell välfärd" är vanliga i den svenska politiska debatten. Politiker och organisationer har olika definitioner av vad de menar att begreppen betyder, vilket är förståeligt. Vad politiska partier och organisationer anser vara en fungerande välfärd hänger ihop med ideologiska värderingar och kulturella och sociala normer. Dessa förändras långsamt över tid och påverkar vår bild av vad god välfärd är. Välfärdsbegreppens innebörd är därmed inte statistiska utan definieras av, och inom, den rådande politiska debatten.

I det vardagliga talet om "välfärden" syftar vi oftast på samhällsinstitutioner som skola, sjukvård och omsorg. Det är grundläggande och i den svenska välfärdsdebatten vill alla värna dessa, däremot skiljer aktörerna i *hur* de vill att välfärden ska organiseras och finansieras.

I forskningen kring välfärdsstaten är det inte *vad* den innehåller som är det primära intresset. Istället studeras *hur* systemen organiseras och vilka effekter det får för medborgarnas trygghet (Korpi 1981; Esping-Andersen 1990; Korpi et al 2013). Välfärdsstatens grundläggande uppgift är att dekommodifiera arbetskraften, det vill säga att genom sociala, politiska och ekonomiska fri- och rättigheter forma ett skyddsnet som ger individen förutsättningar att leva utan att vara helt utlämnad till marknadskrafterna och familjens godtycke (Esping-Andersen 1990). I förlängningen är det ytterst en fråga om frihet. Exakt vem som ansvarar för skydds nätet och vad det innehåller, skiljer sig åt mellan olika välfärdsmodeller.

3.1.1 De fyra välfärdsmodellerna

Inom välfärdsforskningen har fyra idealtyper av välfärdsmodeller målats upp.⁶ Grundförutsättningarna för dessa modeller är att staten har en aktiv roll i formandet av befolkningens sociala trygghet (Nilsson 2013).

⁶ En "idealtyp" är snarast ett verktyg som gör att vi analytiskt kan förhålla oss till och "förstå världen" genom att beskriva en viss modell eller ett fenomen. Ideal syftar på "renodlad", och handlar i sammanhanget inte om en särskild värdering.

Tabell 3.1 Välfärdsmodellerna

Konservativ (kontinental) respektive sydeuropeisk (familjecentrerad)	Marknadsliberal (anglosaxisk)	Nordisk (skandinavisk)
Behovsprövad och familjestyrd.	Marknadsstyrd.	Generell och fördelningsstyrd.
Begränsade välfärdstjänster, familjen är central.	Begränsade välfärdstjänster, behovsprövade och riktade till specifika grupper.	Välfärdstjänster baseras på medborgarskap och är generella.
Måttliga skatter, höga arbetsgivaravgifter.	Låga skatter, höga egenavgifter.	Höga skatter, måttliga arbetsgivaravgifter.
Variерande nivå av trygghetsförsäkringar, knutna till yrket och individens anställningsavtal.	Inga eller låga (statliga) trygghetsförsäkringar.	Generösa trygghetsförsäkringar med kollektiv riskspridning.
Stark anställningstrygghet, starka sociala partnerskap och varierande grad av facklig organisering och facklig styrka.	Svag anställningstrygghet, låg facklig organisationsgrad och svaga fack.	Måttlig till stark anställningstrygghet, hög facklig organisationsgrad och starka fack. Aktiv arbetsmarknadspolitik.
Lagstadgad minimilön och sektorsvisa löneförhandlingar.	Lagstadgade (låga) minimilöner.	Kollektivavtalsmodell med centralt samordnade branschvisa förhandlingar.
<i>Konservativa modeller:</i> Tyskland, Belgien, Frankrike och Österrike. <i>Sydeuropeiska modeller:</i> Italien, Spanien och Grekland.	Storbritannien, Australien, Kanada och USA.	Sverige, Danmark, Finland, Norge och Island.

Källa: Esping-Andersen (1990); LO 2013a; LO 2013b

I tabell 3.1 ovan beskrivs de tre huvudmodellerna. Den fjärde modellen, den sydeuropeiska/familjeorienterade, är snarlik den konservativa, men med ytterligare betoning på familjen som den bärande välfärdsenheten.

Den nordiska modellen byggdes upp under efterkrigstiden och kännetecknas av gemensam (och hög) skattefinansiering, likvärdigt starka arbetsmarknadsparter och, kanske framförallt, att välfärdstjänsterna är knutna till ditt medborgarskap (eller uppehållstillstånd) och inte utifrån dina behov eller din arbetsplats. Det innebär att den nordiska modellen, till skillnad från övriga modeller, inte gör någon skillnad på dina rättigheter till vård eller barnbidrag. De inkomstrelaterade trygghetsförsäkringarna, inklusive pension, baseras i hög grad på arbete, i syfte att göra det mer lönsamt att arbeta.

Den marknadsliberala modellen har istället genom låg grundtrygghet sökt uppnå hög flexibilitet och rörlighet på arbetsmarknaden. I Sverige fick den aktiva arbetsmarknadspolitiken en central roll för att stärka omställningsförmågan. I den liberala modellen har staten en mindre roll och individens trygghet ordnas i huvudsak genom privata eller arbetsplats-/arbetsgivaranknutna försäkringar.

3.1.2 Feministisk kritik av välfärdsmodellerna

De fyra idealtyperna har satt ett stort avtryck i den samhällsvetenskapliga forskningen, men de har också mött kritik. Sainsbury (1999) menar att Esping-Andersen (1990) lyckas beskriva hur klassrelationer, i form av olika grupper på arbetsmarknaden, påverkas av modellerna men att modellerna däremot är könsblinda. För att förstå de olika välfärdsmodellernas påverkan på både kvinnor och män i olika klasser behöver därför både det betalda och det obetalda arbetet synliggöras. Till de presenterade välfärdsmodellerna i tabell 3.1 bör därför särskilt kvinnors och mäns förutsättningar till arbete analyseras.

Den kontinentala, och i än högre grad den sydeuropeiska, modellen bygger på ett familjeförsörjarideal där det råder en strikt arbetsfördelning mellan kvinnor och män. Kvinnor är omsorgsgivare och män är försörjare. Skattesystemet bygger på sambeskattning och socialförsäkringarna, exempelvis föräldrapenningen, är olika beroende på om föräldern är kvinna eller man. En konsekvens av detta blir att kvinnor i första hand inte är löntagare och att män inte är omsorgsgivare. Omsorgen tar i denna modell utgångspunkt i en så kallad subsidiaritetsprincip, det vill säga att familjen är samhällets minsta enhet och har det primära omsorgsansvaret. Det sätter kvinnor i en utsatt position. De har inte samma

tillgång till anställningsförmåner och har därmed ett sämre skyddsnet än män (Sainsbury 1999; 2011).

Den marknadliberala modellen bygger på marknadsstyrd sysselsättningsbaserad välfärd. Det gynnar personer med fast arbete framför personer utan arbete, som blir mer resurssvaga. Välfärdsförmåner utgår i hög grad från arbetsgivare, exempelvis genom företagsanknutna sjukvårdsförsäkringar och pensioner. Den könssegregerade arbetsmarknaden tillsammans med strukturella löneskillnader mellan könen, gör kvinnor extra sårbara i denna modell. Arbetsmarknadsposition styr tillgången till socialförsäkringssystemen. Särskilt kortutbildade kvinnor ses som flexibilitetsreserv och arbetar inom branscher där deltid är norm, vilket innebär sämre försäkringspremier. Skattesubventioner för välfärdstjänster gynnar också högutbildade med höga inkomster, i första hand män (Sainsbury 1999; 2011).

Den nordiska modellen har historiskt skiljt ut sig från övriga modeller. Sainsbury (2011) ger fyra exempel på detta. Arbetsmarknadspolitiska program har riktats mot grupper med svagare ställning på arbetsmarknaden. Dels för att öka den totala sysselsättningsgraden, dels för att minska anställningshinder. Det har krävt satsningar på offentlig service, i form av en social rättighet, istället för som marknadstjänst eller anställningsförmån. De sociala rättigheterna utgår från medborgarskap eller uppehållstillstånd snarare än arbetsprestation. Finansieringen har skett genom allmän, generell och inkomstbaserad skatt istället för privata försäkringar. Modellen har strävat efter ett tvåförsörjar-/tvåomsorgsansvar, även kallat individuellt försörjar- och omsorgsansvar. Medborgarskapet, inte ditt kön, ger rätt till olika välfärdstjänster (Sainsbury 2011).

3.1.3 Den nordiska modellen understödjer mäns och kvinnors sysselsättning

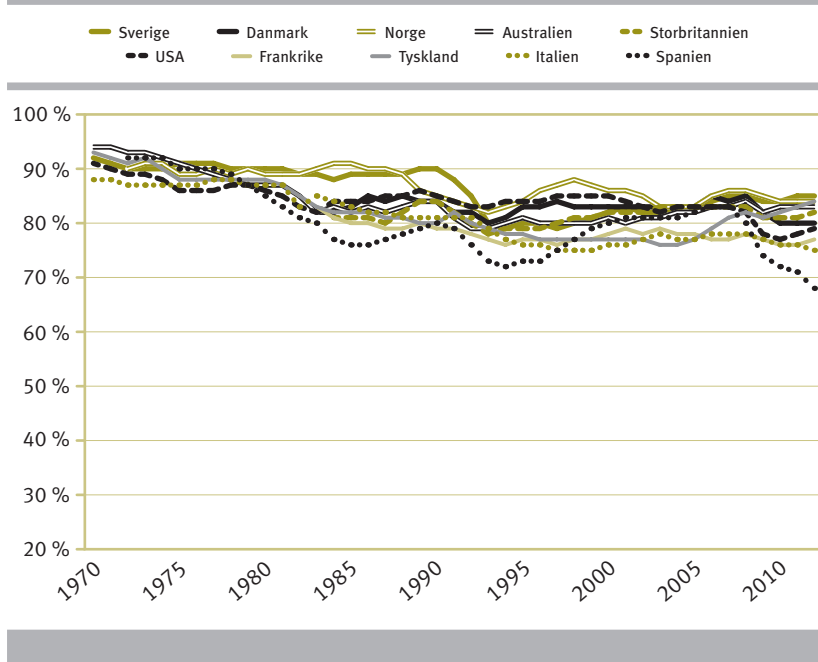
Generell välfärd handlar i hög grad om frigörelse och jämlikhet (se vidare i avsnitt 3.2.1). Men generell välfärd är också effektivt för ökad sysselsättning och långsiktig ekonomisk tillväxt. Välfärdens utformning har stor påverkan på arbetsmarknaden, dels ifråga om inkomstskillnader och arbetsvillkor, dels ifråga om skillnader i kvinnors och mäns förutsättningar att arbeta.

Diagram 3.1 och 3.2 visar sysselsättningsgraden bland män respek-

tive kvinnor i sex länder mellan 1970 och 2012. Länderna tillhör olika välfärdsmodeller. I samtliga modeller är mäns huvudsysselsättning att arbeta. Det är också en relativt liten spridning mellan länderna över tid. Samtidigt sjunker mäns sysselsättning i samtliga länder något över tid.

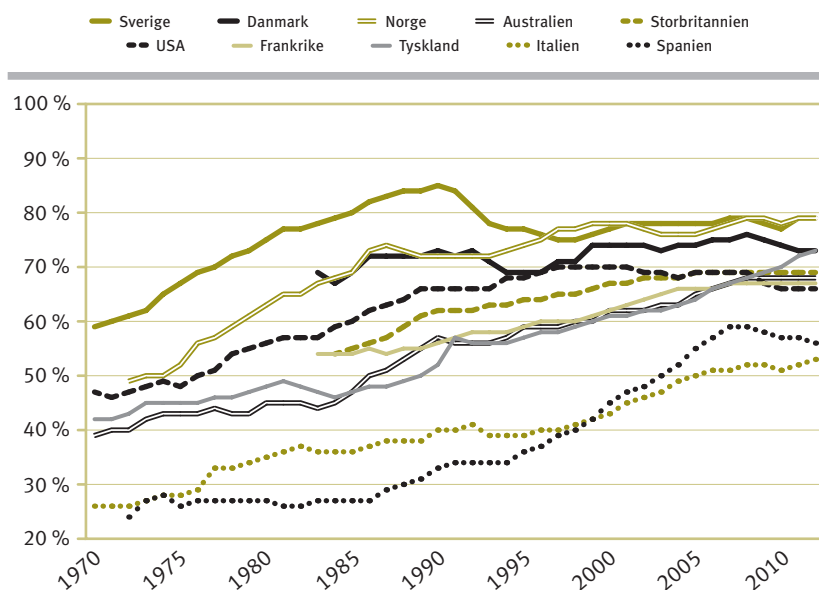
Diagram 3.2, över kvinnors sysselsättningsgrad, visar större skillnader. I alla modeller utom den nordiska är kvinnors huvuduppgift det obetalda arbetet. De två nordiska länderna har under hela perioden haft högre sysselsättningsgrad bland kvinnor än övriga länder. Italien och Tyskland som tillhör de modeller där mäns roll som familjeförsörjare är som starkast, har också varit långt efter övriga länder. Att Tyskland närmar sig de nordiska länderna handlar i hög grad om utbildningsexpansion och fler deltidsarbeten. Generellt gäller att kvinnors sysselsättningsgrad skiljer sig mer utifrån utbildningsbakgrund i konservativa och marknadsliberala modeller än i den nordiska modellen (se vidare nedan).

Diagram 3.1 Sysselsättningsgrad män i olika länder, 25–64 år, 1970–2012



Källa: OECD

Diagram 3.2 Sysselsättningsgrad kvinnor i olika länder, 25–64 år, 1970–2012



Källa: OECD

Välfärdsmodellernas förhållningssätt till kvinnors och mäns roller på arbetsmarknaden har en helt avgörande roll för den totala sysselsättningsgraden. I länder med högre skatter och en mer utbyggd välfärd är arbetskraftsdeltagandet, särskilt bland kvinnor och i åldrarna 55 till 64 år, högre än i länder med lägre skatter och mindre välfärdsstat. Länder med generell välfärd har även en högre sysselsättningsgrad bland kvinnor än flertalet andra länder. Det stärker kvinnors ekonomiska frihet såväl som samhällsekonomin.

Detta innebär inte att svensk, eller andra länders, arbetsmarknad, är jämställd. Det finns numera relativt stora skillnader i sysselsättningsgrad mellan kvinnor med olika utbildningsbakgrund i Sverige. Kvinnor som saknar gymnasieutbildning, vilket förvisso är en mycket liten andel av alla kvinnor, har betydligt lägre sysselsättning efter 1990-talskrisen. Även mellan kvinnor och män med gymnasieutbildning ökar

sysselsättningsgapet något, till mäns fördel. Mönstren fördjupas också av utländsk bakgrund. Samma tydliga sysselsättningspolarisering gäller inte män med olika klassbakgrund, varken bland inrikes eller utrikes födda. Därtill finns stora arbetstidsskillnader mellan kvinnor och män (LO 2013b). Det är fortfarande relevant att tala om en deltidsnorm för kvinnor, särskilt i arbetaryrken, och en heltidsnorm för män. Kvinnor har fortsatt det huvudsakliga ansvaret för hemmet och utför i hushåll med ett barn, upp till 3 år, i genomsnitt 64 minuter mer obetalt arbete än män per dygn (SCB 2012).

Utvecklingen har två huvudförklaringar. När konkurrensen om jobben hårdnar blir normen att män betraktas som kärnarbetskraft ofta starkare (LO 2013b). Det förstärker en konservativ syn på arbetslinjen, där mäns rätt till sysselsättning går först. Kvinnors arbetsmarknadsdeltagande påverkas också av vilken familjepolitik som erbjuds. Den borgerliga regeringen har sedan 2007 strävat efter en annan välfärdsmodell. De har infört vårdnadsbidrag, skattesubventioner av hushållsnära tjänster och privatiseringar av välfärdstjänster. Samtidigt har kvaliteten i äldreomsorgen försämrats och öppettiderna i barnomsorgen är dåligt anpassade till att många föräldrar inte arbetar kontorstider (Szebehely & Ulmanen 2012; Lorentzi 2011). Dessutom har behovet av familjebaserat och behovsprövat försörjningsstöd ökat till följd av sämre arbetslöshets- och sjukförsäkringar.

Dessa förändringar får olika stort genomslag beroende på kön och klass. Med en trygg anställning och (jämförelsevis) hög lön ger valfritetssystem och skattesubventioner flexibla lösningar. Det sker dock på bekostnad av att fler kvinnor med lägre löner, när välfärdstjänsterna brister, går ned i arbetstid för att själv ansvara för omsorg om barn och skröpliga föräldrar.

En modern arbetslinje innebär att både kvinnor och män omfattas av målet om full sysselsättning, skälig lön och goda arbetsförhållanden. För att uppnå detta måste de normer och föreställningar som återskapar könsroller som innebär att kvinnor förväntas ansvara för det obetalda arbetet och män för det betalda arbetet, utmanas och förändras. Dessa normer är redan starka. Försäkringskassans (2013) genomgång av uttaget av föräldrapenning visar att kvinnor tar ut ungefär 75 procent av föräldradagarna, oavsett vem som har den högsta inkomsten i familjen. Ef-

tersom en stor del av föräldradagarna är överförbara mellan föräldrarna riskerar försäkringens utformning påverka kvinnors arbetskraftsdeltagande och arbetsliv negativt. Men det försvårar också mäns möjlighet att ta omsorgsansvar eftersom normen på mansdominerade arbetsplatser förutsätter heltidsarbete och kort föräldraledighet (jmf Löfström 2004; Nyberg 2013; Bergold & Vedin 2013).

Att förändra rådande könsroller är svårt för enskilda individer. Därför behövs reformer som stärker kvinnors förutsättningar att delta på arbetsmarknaden såväl som mäns förutsättningar att delta i omsorgsarbetet. Det behövs fler, inte färre, politiska initiativ för att nå närmare målet om en jämställd och jämlik arbetsmarknad. Därför är det en nödvändighet att ta nästa steg mot en individualiserad föräldraförsäkring.

3.2 Den generella välfärden är långsiktigt hållbar

Välfärd är ett begrepp som definieras av ideologiska och politiska vägval. Om målet är ett långsiktigt hållbart, jämlikt och jämställt samhälle krävs att centrala samhällsinstitutioner som skola, vård, omsorg och socialförsäkringar kommer alla till del (jmf Rothstein 2011).

Den nordiska välfärdsmodellens kännetecken är att starkt jämlikhet och hög tillväxt går hand i hand. Medborgarens friheter har vidgats i takt med arbetsmarknadens utveckling, inte i konflikt med den. Från 1990-talet och framåt har detta dock utmanats allt mer.

Denna omsvängning syns i den offentliga sektorns totala utgifter för konsumtion, investeringar och transfereringar som andel av BNP (utgiftskvoten). Välfärdens del av ekonomin har minskat med 17 procentenheter från 1983/1984 till 2012, från 67 procent till 50 procent. Under ungefär samma period har skattekvoten (de samlade skatterna och socialavgifterna i förhållande till BNP) minskat från 56 procent till 44 procent (Nilsson 2013).

Genom flera stora reformer har välfärdsmodellen förändrats dramatiskt. Decentraliseringar av välfärdens huvudmannaskap, privatiseringar och införandet av ekonomiska styrsystem hämtade från näringslivet i offentlig sektor (new public management) och djupgående förändringar av socialförsäkringssystemen har i flera avseenden skiljt ut Sverige på ett negativt sett från övriga nordiska länder (Nilsson 2013). Förändringar på arbetsmarknaden ökar otryggheten och krav på individen att göra

”rätt val” tidigare i livet, inte minst i skolan, hotar den sociala rörligheten. För att återkoppla till välfärdsmodellerna: det som har skett inom den svenska välfärden sedan mitten av 1980-talet innebär ett stegvist skifte från en nordisk mot en marknadsliberal välfärdsmodell (jmf Tolin 2011; Nilsson 2013).

Dessa förändringar leder ytterst till ökad ojämlikhet och ojämställdhet, samt försämrade förutsättningar för ett högt arbetskraftsdeltagande bland dem som inte tillhör kärnarbetskraften.

3.2.1 Generell välfärd institutionaliserar frihet och social rörlighet

Det uttalade syftet med systemförändringarna inom välfärden har varit att öka valfriheten och effektiviteten (i ett ekonomiskt perspektiv). Numera är dock forskningen tveksam till om det går att påvisa effektiviseringsvinster av den ökade marknadsstyrningen inom offentlig sektor (Hartmann 2011; Nilsson 2013). Valfrihetsreformerna har däremot tveklöst skapat fler tillfällen då medborgaren har *frihet att välja*. Frågan är om valfrihet är liktydigt med ökad frihet och om valfriheten verkligen gäller alla? Frihet delas vanligen in i två kategorier.

Negativ frihet innebär att individen kan agera utan inblandning av andra (Näsström 2009). Det handlar enligt Isaiah Berlin om ”att jag inte ska vara förhindrad att göra vad jag *annars* skulle göra” (Berlin 1984 i Näsström 2009, s 83). Hit räknas yttrandefrihet, pressfrihet och religionsfrihet. Här är gränsdragningen mellan individens frihet och statens makt central. Negativ frihet är en viktig del i en liberal grundideologi.

Positiv frihet handlar om att ha makten över sitt eget liv och förverkligandet av sin vilja (sina drömmar). Det lägger tyngdpunkten på ett aktivt självstyre, något som kräver en ”... större vikt vid omfördelning. Frihet kräver inte bara att vi har rätt att följa vår egen vilja utan också att vi har förutsättningen att göra det” (Näsström 2009, s 85). Den positiva friheten är därför kopplad till sociala rättigheter.

Om frihetsbegreppen appliceras på välfärdsstaten framkommer tydliga politiska skiljelinjer. Med utgångspunkt i en negativ frihetsidé förefaller förändringarna i svensk välfärd ha ökat friheten. Ökad valfrihet i äldreomsorgen leder till att staten inte hindrar val av utförare. Ur ett positivt frihetsperspektiv blir detta däremot mer problematiskt. Om frihet inte enbart definieras av möjligheter utan också av resultat krävs

också jämlikhet eller rättvisa (Näsström 2009). Att välja äldreomsorg garanterar inte en äldreomsorg som ger förutsättningar att leva ett bra liv.

Förändringarna i välfärden grundar sig på hur frihet definieras, vilket får stora konsekvenser för välfärdssystemen. Den marknadsliberala modellen ska enligt teorin leda till ökad social rörlighet genom en flexibel och oreglerad arbetsmarknad. Samtidigt är den sociala rörligheten låg i länder som USA och högre i de nordiska länderna. Lind (2009) visar i sin forskningsgenomgång att en son till en far i samhällets fattigaste femtedel har 36 procents chans att själv hamna i samma klassposition i USA. I Sverige är motsvarande siffra 26 procent och i Danmark 24 procent. Likvärdig och högkvalitativ utbildning är viktigt för hög social rörlighet (Lind 2009; LO 2013c).

Även om den sociala rörligheten är relativt hög i Sverige är klassbakgrundens genomslag påtaglig även här. Barns uppväxtvillkor och möjligheter är avgörande för den sociala rörligheten. Barn som, särskilt i tonåren, växer upp med föräldrar som får försörjningsstöd (socialbidrag) löper ökad risk att själva vara i behov av socialbidrag som vuxna (Edmark & Hanspers 2011). Försäkringskassans analys av barnfamiljers ekonomiska standard mellan 2006 och 2011 visar att den kompensande familjepolitikens omfördelade effekt får allt mindre utslag. Andelen ekonomiskt utsatta barnfamiljer var 15 procent 2011, en ökning med 6 procentenheter på tretton år (Försäkringskassan 2012).

Mest dramatisk är utvecklingen för ensamstående föräldrar, vilka vanligen är kvinnor. Mer än var tredje har en låg ekonomisk standard. Ökningen mellan 2006 och 2011 är 10 procentenheter. Bland utrikesfödda ensamstående föräldrar hade 60 procent låg ekonomisk standard 2011. Det motsvarar en ökning med 14 procentenheter sedan 2006. Även i hushåll med två föräldrar med utländsk bakgrund var andelen med låg ekonomisk standard hög; 42 procent jämfört med 10 procent bland barnfamiljerna totalt sett (Försäkringskassan 2012).

Social rörlighet säger mycket om den reella friheten eftersom det ger en stark signal om vilka förutsättningar som välfärdsstaten ger barn och ungdomar att förverkliga egna drömmar och yrkesval, oberoende av föräldrarnas klassposition. När barn och ungdomar ges ojämlika förutsättningar får klass, kön och föräldrars födelseland allt större inverkan på barns framtid. Politiska prioriteringar som skattesubventioner för läx-

hjälp eller att yrkesförberedande gymnasieprogram inte automatiskt ger högskolebehörighet förstärker dessa skillnader ytterligare (LO 2013c).

Samtidigt kan den sociala rörligheten aldrig vara den enda vägen till ett bra liv i en välfärdsstat. Bra levnadsförhållanden måste vara möjliga även utan att göra en så kallad klassresa. Därför är det, som vi lyft fram i kapitel 2, allvarligt att det goda och hållbara arbetet inte längre prioriteras.

Nancy Fraser (2011) pekar på behovet av två perspektiv i en rättvis välfärdsstat: *omfördelning* och *erkännande*. Generell välfärd kräver system som omfördelar resurser för att nå jämlikhet mellan medborgarna, men för att resurser ska kunna omfördelas måste staten erkänna att bland annat klass, kön och utländsk bakgrund strukturellt påverkar förutsättningarna att nå jämlika levnadsförhållanden.

Lorentzi (2013) visar hur arbetsmarknadens polarisering leder till skilda förutsättningar för olika samhällsgrupper. Kvinnor inom LO-yrken med utländsk bakgrund är särskilt utsatta. Välfärdssektorn genomgår, med Lorentzis ord, en "tjänstemannafiering". När politiker vill öka andelen anställda med högskoleexamen för att höja kvaliteten och statusen på yrken inom offentlig sektor osynliggörs behovet av exempelvis barnskötare, lokalvårdare eller undersköterskor. Polariseringen blir därmed ännu större. Tjänstemannagrupperna får oftare kompetensutveckling och särskilda lönesattningar. Samtidigt erkänns inte yrkeskompetensen i arbetaryrken i tillräcklig omfattning och personalen ses allt mer som okvalificerad och utbytbar. I en sådan logik sker inga satsningar på undersköterskornas vidareutbildning, lön eller arbetsmiljö. Därmed avprofessionaliseras yrket.

Pressen på den gemensamt finansierade välfärden drabbar anställda i LO-yrken hårdast, inte bara sett till arbetsvillkor och löner utan också som medborgare. Om gemensamt finansierad barn- och äldreomsorg ersätts med privat finansierade och skattesubventionerade tjänster för dem som har råd, innebär det att anhöriga till dem som inte har råd att köpa privata tjänster själva får stå för omsorgen. Det innebär, i första hand, att kvinnor i arbetaryrken tvingas gå ned i arbetstid för att ta hand om barn och äldre (Szebehely & Ulmanen 2009; Lorentzi 2013). Arbetsmarknadens polarisering förstärks av urholkad välfärdspolitik, och förstärker redan tydliga klass- och könsmönster. En politik som driver på för ökad valfrihet tycks i sitt bakvatten minska den reella friheten, särskilt för vissa.

3.2.2 Generell välfärd förutsätter en känsla för det allmänna

Ekonomer André Sapir (2006) menar att både den nordiska och den marknadsliberala välfärdsmodellen är effektiva när det gäller att skapa hög sysselsättning. Däremot lyckas enbart den nordiska modellen kombinera hög sysselsättning med hög jämlikhet (se mer i kapitel 2). För att förstå den nordiska välfärdsmodellen bör vi därför studera hur ett samhälle kan formars jämlikt. Ett första steg är Rothsteins (2011) fem argument för varför en generell välfärd är rationell.

1. Generella system med ett minimum av behovsprövning minskar byråkratin och försvårar korrupcion.
2. Generell välfärd tillgodoser även medelklassens behov av välfärd, vilket ger förutsättningar för långsiktig hållbarhet.
3. Generell välfärd undviker stigmatisering och ett "vi och de andra"-synsätt.
4. Generell välfärd har en kraftigt omfördelande effekt trots att alla samhällsgrupper inkluderas.
5. Generell välfärd ger högre kvalitet. Det beror dels på att politiker, när alla omfattas av samma system, får svårt att försämra kvaliteten, dels på att resursstarka grupper har jämförelsevis höga kvalitetskrav, vilket gynnar alla.

Välfärdsstaten är en komplex, institutionell, konstruktion. Systemet bygger på ömsesidigt beroende där medborgaren anser det vara både *rätt* och *rationellt* att bidra för både sig själv och sin granne; att det är rätt och rationellt att båda får likvärdig tillgång till välfärd och arbete. Samhällen med generösa välfärdssystem präglas av politisk, ekonomisk och social jämlikhet. Utan generell välfärd präglad av högkvalitativa institutioner riskerar däremot stödet för jämlikhet att falla (Rothstein 2011).

Tillit och välfärd tycks alltså vara ömsesidigt beroende av varandra men relationen är också självstärkande. För att förstå vad som möjliggör generell välfärd krävs dock en djupare analys av mellanmännsliga relationer i samhället. Sociologen Kerstin Jacobsson (2010) menar att den unika tilltron till de nordiska ländernas välfärdssystem hänger ihop med vårt annorlunda medborgarskapsbegrepp. Marshalls (1952; 1992) klassiska indelning i *civilt*, *socialt*, och *politiskt* medborgarskap rymmer inte den helhet som finns i svenskans betoning av "samhällsmedborgare". Medborgarskap ska inte en-

bart ses som en relation mellan individ och stat, utan även som relationer mellan medborgare. Det medborgerliga handlar därför om något större än den institutionaliserade relationen till staten. Det handlar om "känslan för det allmänna". Det allmänna beskrivs som större än statens myndigheter, egendomar och allmännyttiga verksamheter. I det allmänna inkluderas även samarbeten mellan medborgare, exempelvis i föreningslivet.

Känslan för det allmänna, tilliten för välfärden, byggs enligt Jacobsson (2010) inte bara av transparens och högkvalitativa institutioner utan förutsätter normer som formar individers beteende. Hon skriver: "även om individens relation till staten är av formell karaktär, har den en informell bas" (Jacobsson 2010, s 30). I ett välfärdssammanhang krävs ömsesidiga beroenden mellan samhällsmedborgarna: jag betalar min skatt om jag vet att du betalar din skatt. Detta går dock djupare, ner i våra sociala normer. I dessa normer finner vi tilliten till det allmänna (jmf också Durkheim 1993). Normerna utgörs inte enbart av "positiva" känslor utan också av sanktioner, och Jacobsson (2010) påtalar rättsstatens legitimitet som en betydande kraft i ett samhälle med hög tillit. Detta samspel mellan individ och stat kallas reciprocitet, vilket står för ömsesidighet grundad på normer, där din handling förutsätter min handling, och där din handling tillåter min handling.

Jacobsson (2010) och Rothstein (1994; 2011) understryker att ömsesidighet har en avgörande betydelse för hur stödet för den generella välfärden kan förklaras. De menar att det ömsesidiga beroendet mellan medborgare samt mellan medborgare och stat inte handlar om en egennyttig kalkyl. Människors stöd till välfärdsstaten går längre än det direkta egenintresset eftersom vi bryr oss både om oss själva och om andra.

Den institutionaliserade ömsesidigheten betyder därmed att vi inte bedömer välfärdsstatens funktion utifrån om den gynnar oss själva utan om de politiska institutionerna är formade och praktiseras så att alla medborgare omfattas av rättvisa (Jacobsson 2010). Stödet för välfärdsstaten är därför alltid ett villkorat samtycke mellan medborgare. Denna känsla för det allmänna bygger enligt Jacobsson och Rothstein på tre institutionaliserade rättvisepprinciper:

- Tilltro till att institutionen i sig är rättfärdig.
- Att medborgarna tror att övriga medborgare också bidrar solidariskt.
- Att man upplever att besluten går rätt till.

Om inte alla tre rättvisepprinciper uppnås, är det svårt att få stöd för politiska vägval, även om syftet är att öka jämlikheten. Polarisering och ökande klyftor hotar dessa viktiga principer. Vi återkommer till detta i kapitel 10 som handlar om arbetslöshetsförsäkringen. Där tar vi också upp en fundamental förutsättning för generell välfärd, nämligen betalningsviljan.

3.3 Politiska förutsättningar för generell välfärd

Sociologen Stefan Svallfors (2011) menar att allmänheten både är "välfärdspolitikens mottagare och dess finansiärer" vilket gör det centralt att studera åsikterna om välfärdens organisering och finansiering för att förstå de politiska förutsättningarna för dagens välfärdspolitik.

3.3.1 Medborgarnas tillit till välfärdens institutioner

Svallfors (2011) mäter vilken risk medborgarna bedömer sig ha ifråga om att få ett försörjnings- eller välfärdspöblem. I denna bemärkelse tycks tilliten till välfärden vara god. Den upplevda riskutsattheten minskar mellan 1997 och 2002. 2010 är nivån snarlik den som gällde 2002. Oron för framtida pension sticker däremot ut. 45 procent av befolkningen tror inte att den framtida pensionen kommer att ge en acceptabel levnadsstandard.

Medborgarnas tillit till välfärden bygger dock inte enbart på den egna riskutsattheten utan också på den mer övergripande uppfattningen om välfärdssystemet. Här är tendensen annorlunda. 2010 var förtroendet för välfärdstjänster som omsorg och skola större än 2002. Förtroendet för socialförsäkringarna sjunker däremot en aning. Sjukförsäkringen har haft en tydligt negativ utveckling mellan 2002 och 2010, från 23 procent missnöjda till 35 procent (Svallfors 2011).

Även SOM-institutet visar att det finns stor tillit till välfärdssystemen. Sedan 1993 har det funnits ett klart stöd för att *inte* minska den offentliga sektorn: 2012 ansåg 43 procent att den offentliga sektorn inte skulle minska mot 21 procent som ville detta. Det är det lägsta stödet för att minska det gemensamma offentliga åtagandet på 17 år (Nilsson 2013). Svallfors (2011) studerar också skillnaden i förtroende utifrån klass och kön och konstaterar att skillnaderna inte är särskilt stora. De har dock ökat sedan 2002. 2010 var förtroendet för socialförsäkringarna 18 procentenheter högre bland högre tjänstemän än bland arbetare. På frågan om samhället erbjuder en hygglig levnadsstandard för arbetslösa var

skillnaden också 18 procentenheter. Arbetare uppger lägre grad av förtroende än högre tjänstemän (Svallfors 2011).

En särskild fråga som symboliserar att tilliten till välfärdssystemet förutsätter att resurserna används till vad de är avsedda för, speglas genom debatten om vinstutdelning hos privata välfärdsföretag. SOM-institutets mätningar under 2012 visade att 62 procent av svenskarna ansåg att vinstutdelning borde förbjudas, medan endast 16 procent ansåg att ett förbud vore dåligt (Nilsson 2013). Debatten om vinster är intressant just för att den i grunden berör frågan om tillit som en grundläggande förutsättning för generell välfärd. Om inställningen till vinstuttag är så pass negativ, bör det påverka förtroendet för privata lösningar. En majoritet är negativt inställda till privatiseringar och vinstsyften inom skola, vård och äldreomsorg. Den negativa inställningen till privatisering har sedan den borgerliga regeringens tillträde 2006 dessutom förstärkts (Nilsson 2013). LO vill se en non-profitprincip, det vill säga att vinstintresse inte ska vara styrande för privata företag inom välfärdssektorn.

Vidare förs en bred debatt om behovet av ökad professionell autonomi i offentlig sektor, det vill säga att det är de anställdas kompetens och individernas behov som ska styra prioriteringar inom den offentliga sektorn. Lärare, läkare, undersköterskor, sjuksköterskor och offentliga tjänstemän, exempelvis arbetsförmedlare, menar alla att deras expertkunskaper åsidosätts när verksamheterna styrs utifrån affärsmodeller enligt new public management, utan särskild hänsyn till att det är välfärdstjänster som "produceras" i mötet med medborgare. De politiska partierna möter kritiken med förslag på minskad administration, ökat inflytande och kvalitetsgranskningar. Grundfrågan, det vill säga resursbrist och alltför litet utrymme för att använda expertkunskaper (professionell autonomi) för att möta individuella behov, ges däremot litet utrymme.

Allmänheten har ett fortsatt starkt förtroende till välfärden. Det är en central förutsättning för att stärka den generella välfärden i framtiden. Det är centralt för att kunna vända utvecklingen och minska klyftorna igen. Medborgarna visar litet stöd för att gemensamma resurser ska flyttas från det allmänna till det enskilda. Dessutom finns oroväckande tendenser till ökade klasskillnader i tilliten till den generella välfärden, inte minst avseende arbetsmarknadens trygghetsförsäkringar. Detta är rimligen ytterligare ett tecken på arbetsmarknadens polarisering.

3.3.2 Generell välfärd förutsätter hög betalningsvilja

Den andra delen av allmänhetens tillit till den generella välfärden handlar om befolkningens betalningsvilja. För att generella välfärdssystem ska vara möjliga krävs en långsiktig och hög acceptans för att delta i den gemensamma finansieringen av välfärdstjänsterna, försäkringar och pensioner.

Nationalekonomen Lars Calmfors kritiserade (DN 2013-08-27) den borgerliga regeringens finanspolitik och påpekade att deras inriktning med skattesänkningar och oförändrade utgifter leder till en urholkning av de statliga finanserna samtidigt som välfärdens uppdrag inte garanteras. Calmfors pekar på att arbetslöshetsförsäkringen ger ett allt sämre skydd mot inkomstbortfall när taket hålls oförändrat samtidigt som lönerna ökar. Han pekar också på att det blir svårare att upprätthålla kvaliteten i skola, vård och omsorg när kostnaderna ökar samtidigt som statsbidragen till kommunerna ligger stilla. När regeringen vill använda merparten av sitt beräknade reformutrymme till skatte- och avgiftssänkningar blir det än svårare att upprätthålla det offentliga välfärdsåtagandet framöver: "Om personaltätheten i offentligt finansierade verksamheter ska behållas och olika bidrag öka i takt med lönerna, krävs det i stället betydande skattehöjningar framöver" (Calmfors, DN 2013-08-27).

Givet Calmfors argumentation om behovet av ökade skatteintäkter, alternativt minskade ambitioner, är det intressant att analysera allmänhetens betalningsvilja. SOM-institutet visar att fler vill se höjda skatter istället för försämrade service. Samtidigt är stödet för sänkta skatter i allmänhet det lägsta på 15 år (Nilsson 2013).

Svallfors (2011) visar också att betalningsviljan till flertalet välfärdstjänster har ökat med mer än 10 procentenheter mellan 2002 och 2010. Bland annat kan 75 procent tänka sig att betala högre skatt till sjukvården och 54 procent kan tänka sig att betala mer skatt för arbetsmarknadspolitiska program.

Det tycks finnas ett stort stöd bland allmänheten att fortsatt finansiera en generös välfärd (jmf Nilsson 2013). Dagens samhällsdebatt handlar inte heller om att skatterna är för höga. Snarare om en omfattande resursbrist i välfärden. I media, forskning och myndigheters utvärderingar duggar det tätt med beskrivningar av förlossningsvård som går

på knäna, om långa köer till sjukvården, om försämrade resultat i skolan och vanvård av gamla. Samtidigt står cirka åtta procent utan arbete. Den centrala frågan är därför vilka ambitioner staten har för den gemensamma välfärden. Ska nuvarande nivå bibehållas, eller ska ambitionerna öka eller minska?

De rödgröna partierna säger sig vilja satsa på välfärden, men särskilt socialdemokraterna och miljöpartiet undviker att diskutera skattenivåernas betydelse för en stärkt välfärd. Något både OECD och Calmfors pekat ut som centralt.

Sammantaget är det svårt att få en enad bild av vilka de politiska förutsättningarna för generell välfärd är. Å ena sidan tycks stödet finnas bland medborgarna (väljarna). Å andra sidan tycks frågan vara för stor för att de politiska partierna ska förmå lyfta den som i sin helhet.

3.4 Försvara den generella välfärden

En modern och effektiv arbetsmarknad gynnas av generell välfärd. Det är rationellt eftersom det ökar jämlikheten och stärker ekonomin genom högt arbetskraftsdeltagande, höga löner och effektiv matchning på arbetsmarknaden. Det gynnar de allra flesta, och särskilt, givet de starka könsroller som finns i samhället, kvinnorna.

Samtidigt ser vi att utvecklingen i dagens Sverige är en annan. Både aktiva politiska val som riktade skattesubventioner och förändrad familjepolitik (vårdnadsbidrag) tillsammans med uteblivna satsningar på skola, vård, omsorg och trygghetsförsäkringar, har lett till att Sverige halkar efter. Kvaliteten och tillgängligheten i välfärden försämras och skyddsnäten är inte längre vad de har varit.

Det finns ett fortsatt starkt stöd för den generella välfärden bland medborgarna. Socialdemokratin har varit framgångsrik i att skapa en politik som förenar egennytta med solidaritet. Framgången har byggt på att välfärdsstater som de nordiska har blandat beroenden och frivillighet: allmän- och egenintressen har strålat samman.

Ojämlikheten i Sverige har ökat snabbare än i de flesta andra länder. För att åter stärka den generella välfärden krävs genomgripande strukture reformer som långsiktigt förändrar normer i relationen mellan arbetsmarknad, välfärd och familjeliv. Därför föreslår vi:

- För att öka jämlikheten mellan kvinnor och män, såväl som människors förutsättningar att delta i arbetskraften, krävs en starkare fördelningspolitik. För att politiken ska motverka löne- och arbetstidsskillnader mellan kvinnor och män bör föräldraförsäkringen individualiseras och förutsättningarna att arbeta heltid stärkas.
- Skattepolitiken behöver förändras för att få mer resurser till välfärden. Ta bort riktade skattesubventioner för hushållsnära tjänster och läxhjälp.
- Marknadsstyrningen inom välfärden måste upphöra. Den skadar den offentliga sektorn och undergräver på sikt tilltron till välfärden. Arbetarrörelsen behöver ta fram ett alternativ till new public management som både undergräver professionerna och möjligheterna att möta individuella behov.
- En övergripande strategi för att öka utrymmet för expertkunskaper (professionell autonomi) och transparens bör ta sin utgångspunkt i evidensbaserad tvärvetenskaplig forskning.
- Ett första viktigt steg är att åtgärda det minskade förtroendet för skolan, sjukvården och äldreomsorgen. Det är viktigt att införa en non-profitprincip och att begränsa välfärdsföretagens fria etableringsrätt. Kommunalt veto bör införas. Lagen om valfrihet bör upphöra och upphandlingslagen användas för bland annat ett stärkt socialt ansvar.

4. Det nationella handlingsutrymmet i relation till EU

SVERIGE ÄR SEDAN I januari 1995 medlem i den Europeiska unionen, EU. Det har ritat om det rättspolitiska landskapet på ett sätt som vi först nu börjar kunna överblicka. Mycket är sig likt på ytan. Riksdagen är fortfarande folkets främsta företrädare; all offentlig makt utgår formellt från folket. Men under ytan har en rättspolitisk revolution ägt rum.

Sedan 1995 begränsas Sveriges nationella politiska handlingsutrymme av EUs bestämmelser. Även rättsutvecklingen inom ramen för Europakonventionen för mänskliga rättigheter, påverkar. I praktiken tycks ingen svensk lagstiftning vara fredad.⁷

EU-rätten har företrädare framför svensk lag. Kärnan i EU har traditionellt sett varit den fria rörligheten för produktionsfaktorer, produkter, kapital, tjänster, personer och varor. EU-rätten skyddar i huvudsak enskildas intressen och tycks nästan enbart kunna nyttjas effektivt av näringslivet, dess intresseorganisationer och lobbyister.

Den svenska samhällsdebatten har alltmer kommit att hamna i händerna på de aktörer som kan definiera det nationella handlingsutrymmet. Utvecklingen tycks i betydande omfattning höra samman med rättssystemets och politikens internationalisering. Ofta är det jurister som tolkar det nationella handlingsutrymmet. Ibland framställs detta som en objektiv vetenskap, men faktum är att den som har att fastställa EU-rättens krav, och indirekt det nationella politiska handlingsutrymmet, medvetet eller omedvetet kan utesluta möjliga alternativ. En strikt tolkning är vanligtvis också en inskränkning av det demokratiska handlingsutrymmet.

Det här kapitlet handlar om hur det nationella handlingsutrymmet definieras. Vilka är de formella begränsningarna och vad innebär detta för svensk arbetsmarknad, välfärd och arbetsmarknadens parter s möjligheter att agera självständigt? Vårt fokus ligger uteslutande på de begränsningar som följer av EU-medlemskapet, men som antytt ovan kan även förpliktelser till följd av Europakonventionen för mänskliga rättigheter

⁷ Svenska folket röstade dock med stor majoritet nej till EMU-medlemskap 2003.

få konsekvenser för svensk arbetsmarknad. De sistnämnda begränsningarna behandlas dock inte i detta kapitel.

4.1 Grunderna för det formella nationella handlingsutrymmet

Grundprinciperna för samspelet mellan nationell rätt och EUs gemenskapsrätt är i grund och botten enkla, men inte självklara. Gemenskapsrätten kan under vissa förutsättningar åberopas av enskilda, genom en så kallad direkt effekt, och den har dessutom företräde framför nationell rätt.

Principerna för att fastställas huruvida en nationell regel utgör ett hinder har vuxit fram ur EU-domstolens praxis. En oreflekterad föreställning tycks vara att gemenskapsrättens kompetensanspråk är obegränsat, och att huvudregeln är att all nationell reglering utgör hinder mot den fria rörligheten som måste rättfärdiggöras. Men sådan är inte alltid den gemenskapsrättsliga praktiken.

EU är både en frihandelsgemenskap och en politisk gemenskap mellan medlemsstaterna. EUs grundkonstruktion bygger på en funktionsfördelning mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna. Den ursprungliga tanken var att EU skulle ha självständiga institutioner på frihandelsområdet. Här skulle EU fungera som en teknokrati. Däremot skulle medlemsstaterna på välfärdsrelaterade områden, inklusive arbetsrätt och fackliga rättigheter, vara autonoma.

Enligt fördraget är EUs lagstiftande institutioner fortfarande förhindrade att anta bestämmelser om lön och stridsåtgärder. Frågor med hög politisk, social och ekonomisk spänningskraft skulle således hållas kvar i medlemsstaterna under demokratiska former. Detta är viktigt av flera skäl, men avgörande är att dessa frågor utgör kärnan i den nationella demokratin. Det är ytterst välfärds- och arbetsmarknadsrelaterade frågor som motiverar människor att gå och rösta i nationella val.

I praktiken vilar alltså EU på en balans mellan frihandel, det vill säga fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbete, och medlemsstaternas välfärdsrelaterade bestämmelser, inklusive arbetsrätt och fackliga rättigheter. Genom åren har dock balansen mellan frihandel och nationell suveränitet förändrats. Det gäller inte minst genom rättsutvecklingen i EU-domstolen, där överstaten steg för steg har trängt sig in på de områden som tidigare ansågs ligga tryggt inom välfärdsstatens autonomi. Statsvetare brukar hävda att EU-domstolen agerat under den politis-

ka "varseblivningsgränsen". Mål om införselkvoter, importbestämmelser och så vidare skapar inga rubriker i den politiska debatten, men de principer som fastslås av EU-domstolen kan ha omfattande betydelse för det nationella självbestämmandet.

Hur förhållandet mellan arbetsmarknadsregleringarna, inklusive kollektivavtal, arbetsmarknadsparternas autonomi, rätten att vidta stridsåtgärder och så vidare var tänkt att relatera till den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och personer, framkommer i de utredningar och förberedelser som föregick upprättandet av den europeiska ekonomiska gemenskapen under 1950-talet.

Grundtankarna i de så kallade Spaak- och Ohlinrapporterna från 1956 har återaktualiserats genom EU-domstolens kontroversiella domar i den så kallade Lavalkvartetten; Laval-, Viking-, Rüffert- och Luxemburgmålen. Grundtanken innebar inte att gemenskapen skulle hantera frågor om löner och medlemsstaterna skulle var och en för sig, med utgångspunkt från egna institutionella förutsättningar, reglera den inhemska arbetsmarknaden.

Det grundläggande i EU-samarbetets sociala dimension var att lönekonkurrens inte ansågs önskvärd. Principerna om lika lön för lika arbete och icke-diskriminering var viktiga för att Europas arbetstagare inte skulle tvingas konkurrera med varandra genom försämrade anställningsvillkor och genom avsteg från den grundläggande principen om lika lön för lika arbete. Det slogs 1956 fast att strukturell lönekonkurrens ska vara utesluten i Europa, antingen genom nationell lagstiftning eller genom stridsåtgärder vidtagna av fackliga organisationer.

Länge existerade och verkade perspektiven frihandel och politisk gemenskap parallellt inom EU. På två av delmarknaderna, kapital- och varumarknaderna, hade den ekonomiska integrationen företräde, medan de två andra delmarknaderna, tjänste- och arbetsmarknaden, endast i begränsad utsträckning underkastades ekonomisk integration. Orsaken till detta är i grund och botten enkel. Tjänste- och arbetsmarknaden har kraftiga politiska, ekonomiska och sociala spänningsfält. Något som debatten om tjänstedirektivet och Lavaldomen illustrerar väl.

4.2 Det nationella handlingsutrymmet i praktiken

EU är ett självständigt juridiskt system med svag politisk kontroll. När

Lissabonfördraget antogs 2007 stärktes de politiska institutionerna något. Även den sociala dimensionen blev tydligare. Men likväl är det i praktiken närmast omöjligt att genom lagstiftning ändra konsekvenserna av en dom från EU-domstolen i frågor där intressekonflikterna är starka. De centrala bestämmelserna i fördraget om fri rörlighet utgörs av generella huvudregler med oklara undantag. Den rättsliga förutsebarheten är extremt svag, vilket skapar ett stort tolkningsutrymme för EU-domstolen.

Det nationella handlingsutrymmet är således betydligt större än vad man kan tro. Den borgerliga regeringens proposition från 2009 om Laval-målet är ett tydligt exempel på en övertolkning av EU-rättens krav. Flera av förslagen till Lex Laval innebar långtgående begränsningar av den fackliga förenings- och förhandlingsrätten som inte följer direkt av EU-rätten. Den borgerliga regeringen lade sig platt för EU-rätten och kunde därmed dölja politiska värderingar bakom dunkla krav från EU. Samma sak hände när den borgerliga regeringen ändrade den svenska filiallagstiftningen och tog bort kravet på att det ska finnas en representant för utländska företag när de bedriver verksamhet i Sverige.

Kritiken mot Lex Laval blev hård och regeringen tvingades backa något. Den 1 juli 2013 trädde ny lagstiftning i kraft. Den innebär att utländska företag som har utstationerad personal i Sverige i mer än fem dagar, blir skyldiga att anmäla det till Arbetsmiljöverket. Företagen ska även utse en kontaktperson i Sverige som ska ha behörighet att ta emot delgivningar för arbetsgivarens räkning och tillhandahålla handlingar som visar att utstationeringslagen följs. Arbetsmiljöverket ansvarar för tillsynen över att reglerna följs. Företag som inte följer reglerna kan få sanktionsavgifter eller vite (Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2012/13:AU9).

Även i debatten kring vinster i välfärden har frågan om det nationella handlingsutrymmet aktualiserats. Men välfärden är en nationell angelägenhet. Sverige har inte lämnat ifrån sig något kunnande eller kompetens till EU vad gäller socialförsäkringar och välfärdssektorn. Det innebär dock inte att förpliktelser inom ramen för EU-samarbetet saknar betydelse. Rätten till fri rörlighet för tjänsteföretag kan aktualiseras inom välfärdssektorn, vanligtvis i samband med kommunernas eller myndigheternas upphandling. Men när det gäller vård, skola och omsorg är det normalt reglerna om etablering som blir aktuella eftersom den typen av

verksamhet kräver kontinuitet och stadigvarande närvaro i landet. Vid etablering gäller svenska regler fullt ut.

Ett annat välfärdsområde där det nationella handlingsutrymmet aktualiseras regelbundet är offentlig upphandling. Många svenska myndigheter, kommuner och landsting tillämpar en försiktighetsprincip vid offentlig upphandling där ekonomi sätts framför beaktande av sociala hänsyn (LO 2013a). Denna försiktighetsprincip har bidragit till att förstärka den offentliga sektorns strävan att pressa priserna genom att acceptera anbud med lägsta eller åtminstone ett mycket lågt pris. Upphandling kan därför leda till mycket låga arbetskraftskostnader och en osund lönekonkurrens i det privata näringslivet.

Ahlbergs & Bruuns (2010) forskningsresultat visar att Sverige, jämfört med andra länder, tillämpar försiktighetsprincipen till ytterlighet. Sverige har valt att ge upphandlingslagstiftningen ett vidsträckt tillämpningsutrymme, och utnyttjar endast i begränsad utsträckning den flexibilitet som EU-medlemsstaterna har utanför upphandlingsdirektivens tillämpningsområden. Sverige har alltså en strängare försiktighetsprincip än EUs regler vid upphandling (LO 2013a). Det har resulterat i att Sverige ligger efter jämförbara länder, exempelvis Danmark, Finland, Tyskland och Storbritannien, när det gäller att utnyttja möjligheterna att lagstiftningsvägen integrera sociala och etiska hänsyn i offentlig upphandling. Detta är en direkt följd av en för svensk vidkommande radikal försiktighetsprincip.

Skärningspunkten mellan EU-rätten och svensk rätt är alltså inte given. Det nationella handlingsutrymmet är många gånger oklart och påverkas i stor grad av medlemsstatens eget agerande.

4.3 Det europeiska samarbetets handlingsutrymme

Det finns anledning att även vända blicken mot EUs handlingsutrymme. Statsvetare och jurister brukar skilja på EUs politiska och juridiska dimensioner. Det *politiska* EU utgörs av kommissionen, rådet och europaparlamentet, vilka är de institutioner som upprättar lagstiftning genom förordningar och direktiv. Det *juridiska* EU utgörs av det regelverk som växer fram ur EU-domstolens rättspraxis. Skillnaderna mellan dessa två dimensioner är omfattande (Scharpf 2010). För det europeiska samarbetets handlingsutrymme råder dock olika förutsättningar i de olika dimensionerna.

I det politiska EU är handlingsutrymmet för den gemenskapsrättsliga lagstiftaren väl definierat i fördragen, i synnerhet vad gäller lagstiftning på arbetsmarknadsområdet (mer om detta nedan). I det juridiska EU är dock förutsättningarna helt annorlunda. När hinder mot den fria rörligheten ska prövas utgår EU-domstolen från sin tidigare praxis. Domstolen frågar sig då huruvida det nationella regelverket utgör ett direkt eller indirekt hinder som faktiskt eller potentiellt påverkar den fria rörligheten. EU-domstolen blir med denna utgångspunkt mycket betydelsefull eftersom den kan sägas överpröva demokratiskt stiftade lagar på nationell nivå och sätta dem ur spel. EU-domstolens makt tenderar att växa. Det är ett allvarligt demokratiskt problem.

Som nämnts är det politiska EUs möjligheter att lagstifta på arbetsmarknadsområdet begränsat genom EUs fördrag. Likväl har medlemsstaterna öppnat upp för indirekt påverkan av medlemsstaternas arbetsmarknader. Denna så kallade öppna samordning sker inom ramen för EU2020-samarbetet. Därigenom kan EU genom "peer pressure", det vill säga kamrateffekter, påverka medlemsstaterna.

Bengtsson & Jacobsson (2013) pekar på konflikten mellan *sociala investeringsperspektiv*, i meningen satsningar på människors humankapital (utbildning, arbetsmarknadspolitik, rehabilitering, barnomsorg och liknande) för att kunna möta ett flexibelt arbetsliv, och *ekonomiska perspektiv*, där välfärdspolitik snarare ses som något som hotar ekonomins effektivitet. EU verkar, vilket vi pekat på i avsnitt 2.4, i högre grad än till exempel OECD fortfarande lyfta fram nyklassiska nationalekonomiska lösningar.

Mellan det sociala och ekonomiska perspektivet inom EU2020-agendan råder en inneboende spänning. Medlemsstaterna ska på samma gång verka för effektivare marknader och till fler men också bättre arbeten och en hög grad av social sammanhållning. Denna sysselsättningsstrategi, likväl som dess föregångare Lissabonfördraget, bygger på politiska överenskommelser som saknar juridiskt bindande kraft. Det bygger istället på vad som kallas mjuk normgivning. Det har i praktiken lett till att medlemsländerna tolkar sysselsättningsstrategin EU2020 utifrån sina egna intressen och vad som passar deras egen nationella reformagenda. Med andra ord är tendensen, i detta sammanhang, att medlemsstaterna utnyttjar sitt nationella handlingsutrymme fullt ut.

4.4 Försvara den svenska modellen genom att värna det nationella handlingsutrymmet

Inom ramen för EU-samarbetet måste den nationella lagstiftaren ha en kritisk och aktiv hållning till vad som påstås vara EU-rättens krav. Oförutsägbarheten och dynamiken är stor. Att åsidosätta svensk lag som antagits i demokratiska former är allvarligt. Inga frågor är avgjorda förrän EU-domstolen har uttalat sig, men även då finns det ofta ett betydande utrymme för olika handlingsalternativ.

Det är nödvändigt att hitta en balans mellan lojalitet och motstånd till EU-rättens krav. Sveriges förhållande till EU har allt sedan medlemskapets första dagar, och i synnerhet under den borgerliga regeringen, präglats av en vilja att vara "bäst i klassen". Men duktighet kan bli en svaghet om man inte värnar det nationella handlingsutrymmet.

Det är lätt hänt att det nationella handlingsutrymmet görs onödigt snävt till följd av försiktiga tolkningar. Anser man exempelvis att föreringsrätten och den fria förhandlingsrätten är viktig måste svenska politiker även visa det i politisk handling. Motstånd handlar om att använda det nationella handlingsutrymmet. Lojalitet handlar om att värna frihandeln. Det är nödvändigt att svenska politiker har en kritisk hållning till uttolkare av EU-rättens krav, i synnerhet på arbetsmarknadens och välfärdens område.

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

Sverige behöver utveckla en nationell strategi för att hantera EU-rättens krav. Politiker och arbetsmarknadens parter måste gemensamt finna en strategi för att värna ett nationellt handlingsutrymme inom ramen för de nya överstatliga förpliktelserna. I grunden handlar det om att värna demokratin och att slå vakt om rättssäkerhet och förutsägbarhet. Men det handlar också om att värna den svenska modellen och sä-

kerställa Sveriges internationella konkurrenskraft. Att finna en parts-gemensam strategi tillsammans med politikerna är en utmaning, men också en möjlighet, för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Samma sak gäller för den svenska välfärdsmodellen. Därför anser vi att:

- Sverige behöver en strategi för att värna det nationella handlingsutrymmet på arbetsmarknaden, med utgångspunkt i att stärka den svenska arbetsmarknads- och partsmodellen. Vi tror på arbetsmarknadens parterers självständighet och att parterna ska bära huvudansvaret för att reglera löne- och anställningsvillkor på svensk arbetsmarknad.
- LO bör initiera samtal med TCO, Saco och Svenskt Näringsliv om hur parterna tillsammans kan säkerställa den svenska arbetsmarknads- och partsmodellen inom ramen för det europeiska samarbetet.
- Arbetsmarknadens parter bör därefter tillsammans med staten ta fram en handlingsplan för att värna det nationella handlingsutrymmet.
- Sverige behöver också en strategi för att värna det nationella handlingsutrymmet på välfärdens område, med utgångspunkt i att stärka den generella välfärden. Välfärdens utformning är en nationell angelägenhet.

Parterna, kollektivavtalen och arbetsmarknaden

I en arbetsmarknadsmodell som bygger på starka kollektivavtal i kombination med en underbyggande och stödjande lagstiftning måste vardera arbetsmarknadsparter erbjuda både vilja och styrka. Vilja nog att se gynnsamma möjligheter för egen del. Styrka nog att få motparten att inse att priset för ett avtalslöst tillstånd är för högt.

Redan på 1930-talet insåg staten att arbetsmarknadens parter hade en ny och viktig betydelse för stabilitet och positiv utveckling på en (då) konfliktfylld arbetsmarknad. Staten medverkade och understödde därför arbetsmarknadens parter strävan att finna fungerande och hållbara regler för ordning och reda på arbetsmarknaden genom att ge parterna stort utrymme att utveckla samverkan genom kollektivavtalade lösningar. Staten tog med det endast ansvar för den grundläggande lagstiftningen. Det var ett långtgående överlämnande av ansvar från statens sida. Att i så hög grad överlåta regleringen av arbetsmarknaden till två fristående parter och aktörer var, och är, unikt.

Fördelarna med en partsmodell är många. Parterna kan anpassa kollektivavtalen så att de skräddarsys för specifika branschers förutsättningar och behov. Lönesystemen kan anpassas efter företagets struktur, det vill säga för stora eller små arbetsplatser. De centrala kollektivavtalen kan delegera beslutanderätt till lokala parter på arbetsplats- och företagsnivå, när det är lämpligt. Fackföreningarna är en garant för att löneökningar kommer alla till del. Kollektivavtalens legitimitet är hög genom att de anställda är med och påverkar förhandlingarna. Implementeringen av kollektivavtalens villkor blir därigenom mycket effektiv.

Om det fortfarande går att hävda att den svenska arbetsmarknadsmodellen är unik och alltjämt fungerar som ett kraftfullt regleringsinstrument mellan jämnstarka parter kan diskuteras. Den nuvarande borgerliga regeringen hävdar, tillsammans med arbetsgivarna, att den svenska partsmodellen fungerar och består. Både staten och arbetsgivarna säger sig värna dess fortsatta överlevnad.

Samtidigt har staten bidragit till att förändra spelreglerna för parterna från och med 2007. Både arbetslöshetsförsäkringen och dess koppling till fackliga a-kassor, enligt det så kallade Gent-systemet, har försvagats. Det påverkar indirekt lönebildningen. Den höga arbetslösheten sätter också press på löntagarna. Det försvagar den fackliga styrkan och hotar partsmodellens legitimitet. Frågan är snarast hur allvarligt läget är, och vad som behövs för att återigen stärka partsmodellen, och särskilt de fackliga organisationerna.

5. Vägar till en jämnare maktbalans på arbetsmarknaden

STATEN TILLSAMMANS MED arbetsmarknadens parter har en central roll i den svenska modellen. Den grundläggande uppdelningen har varit att staten ansvarar för att fördela gemensamma resurser genom den generella välfärden medan arbetsmarknadens parter reglerar villkor och löner på arbetsmarknaden genom kollektivavtal. Det har inneburit en dynamisk och flexibel svensk modell som har gett goda förutsättningar för både löntagare och företag att möta omvärldsförändringar och arbetslivets förändrade krav.

5.1 Partsmodellen växer fram

Partsmodellen har utvecklats under nästan hundra år. Den påverkas av strukturomvandling, förändringar i omvärlden och av välfärdspolitikens utformning. Förenklat kan den sägas ha karaktäriserats av fyra skeden:

- Från omkring 1880 till 1930-tal börjar den fackliga kampen genom organisering och (politisk) mobilisering. Perioden kan betraktas som arbetarrörelsens födelse och den fackliga organiseringen är en central del i detta.
- Under perioden 1930 till cirka 1970 växer arbetarrörelsen och befäster sin ställning. Partsmodellen blir en etablerad del i den svenska modellen.
- Perioden mellan 1970 och 1990 kan i viss mån ses som ett uppbrott från den partsmodell som drottade på arbetsmarknaden.
- Med 1990-talets lågkonjunktur förändras spelreglerna för partsmodellen ytterligare och i spåren av den, in på 2000-talet, har en ny(-gammal) verklighet växt fram. Arbetsgivarna har stärkt sin position och löntagarna och fackföreningarna möter därmed klassiska utmaningar.

En återblick på partsmodellens historia är viktig för förståelsen av var modellen står idag, inför framtiden.

5.1.1 Fackföreningsrörelsens framväxt: 1880 till 1930-tal

När lönearbete blev ett vanligt fenomen på svensk arbetsmarknad började parterna organisera sig. Vägen till mer jämnt fördelade maktresurser mellan löntagare och arbetsgivare gick via löntagarnas fackliga och politiska mobilisering. Fram till början av 1930-talet togs flera viktiga steg.

SAF, nuvarande Svenskt näringsliv, var stridslystna, vilket också den växande fackföreningsrörelsen var. Konflikterna på arbetsmarknaden var många, särskilt lockouterna, och de ledde redan 1906 fram till den så kallade decemberkompromissen mellan LO och SAF. Genom denna tvingades arbetsgivarna acceptera organisations- och förhandlingsrätten medan arbetstagarna tvingades acceptera arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet respektive rätten att fritt anställa och avskeda.

Fackföreningsrörelsen blev tidigt stark, stabil och centraliserad. Rätten att teckna kollektivavtal lagstodgades 1928. Samma år infördes också arbetsdomstolen. Den allmänna rösträtten infördes 1921 och socialdemokraterna vann riksdagsvalet första gången 1932. Att arbetarrörelsens politiska gren fick makt i parlamentet lade en grund för den så kallade historiska kompromissen, det vill säga Saltsjöbadsavtalet från 1938 (se nedan). Väl så viktigt var också att staten, efter en konfliktfylld inledning på 1900-talet, hotade med att genomgripande reglera arbetsmarknaden. Sverige var fram till mitten av 1930-talet det land i Europa som hade flest arbetsmarknadskonflikter (strejker och lockouter).

5.1.2 Saltsjöbadsanda och solidarisk lönepolitik: 1930-tal till och med 1970-tal

Under hot om statliga regleringar på arbetsmarknaden kom de ständigt stridande parterna till slut att förenas i det gemensamma intresset att tillsammans behålla makten över arbetsmarknaden och dess villkor.

Även om arbetsgivare och arbetstagare alltid kommer att ha olika intressen i förhållande till varandra, där arbetsgivarna vill säkra produktion och vinst och arbetstagarna vill säkra lön och arbetsvillkor, finns det ett gemensamt intresse: insikten att maktförhållanden mellan parterna måste delas för att vardera part ska kunna säkra sitt önskade utfall. Det var i insikten om det gemensamma intresset som diskussionerna om ett delat och gemensamt ansvarstagande utmynnade i det som sedan dess har kallats för den svenska partsmodellen.

Konflikter ersattes av samverkan och kompromiss, vilket manifesterades i det så kallade Saltsjöbadsavtalet mellan LO och SAF 1938. Det innebar att staten lovade att inte lagstifta på arbetsmarknadsområdet så länge parterna levererade stabilitet och utveckling. Parterna ansåg att kompromissen i avtalet var acceptabel. Parternas inflytande ökade genom att de värnade arbetsfreden och branscherna gynnades av branschanpassade kollektivavtal. Arbetstagarna fick ökat inflytande över sina arbetsvillkor.

Även det korporativa systemet, trepartssamarbetet, på arbetsmarknadens område utvecklades. Parterna trädde in i arbetsmarknadsnämnder och andra institutioner. Fackförbunden fick statligt stöd för sina a-kassor genom implementering av Gent-systemet (se vidare i avsnitt 5.2.1). Ekonomin var på uppgång och staten såväl som parterna var i stort tillfreds med utvecklingen.

Från 1950-talet etablerade LO, genom Rehn-Meidnermodellen, den solidariska lönepolitiken. Det innebar bland annat att LO skulle verka för minskade inkomstskillnader genom en löneprofil som gav mer till dem som hade lägst löner. Tanken var att främja en strukturomvandling där företag med låg bärkraft tvingas bort från marknaden till förmån för växande och bärkraftiga företag. Följden blev att LO och SAF fick förhandlingsrätten för sina förbund. Även de särskilda kvinnolönerna avskaffades stegvis mellan 1960 och 1964.

Perioden präglades av arbetsfred, utveckling av kollektivavtalen och större arbetstagarinflytande över arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet. Löneskillnaderna minskade och arbetsmiljön blev sakta bättre. Arbetskraftens omställningsförmåga var god. Den fackliga organisationsgraden ökade successivt (jmf diagram 5.1).

5.1.3 Uppbrott från Saltsjöbadsanda och korporativism: 1970 till 1990

I början av 1970-talet började arbetsgivarna känna sig missgynnade av staten. De ansåg sig också vara i underläge gentemot facket, åtminstone de mindre arbetsgivarna. Tjänstemännen ökade i antal och kände sig inte heller tillfreds med LOs och LO-förbundens dominans. Anställda i servicesektorn började inse att även om lönerna ökade, så var deras villkor och anställningsskydd sämre än inom industri- och byggsektorn.

Arbetstagarna ville se fler förbättringar i arbetslivet och missnöjet ledde till strejker. Arbetsgivarna var inte villiga att medverka till förändring-

är och förhållandet mellan parterna försämrades, vilket i sin tur ledde till att staten agerade med striktare lagstiftning för att reglera arbetsmarknaden. Mot såväl LOs som SAFs vilja infördes de så kallade Åmanlagarna, bland annat lagen om anställningsskydd och medbestämmandelagen.

Parternas motstånd grundade sig i huvudsak på att deras handlingsutrymme krympte och att den gemensamma sfären därmed blev mindre. Objektivt sett förbättrades anställningsskyddet för arbetstagare i vissa branscher, främst inom den privata tjänstesektorn, medan det försämrades för andra, inte minst för arbetstagare inom industrin.

Maktbalansen mellan parterna, som hittills varit någorlunda jämn, ändrades sakta till arbetstagarpartens förmån. Den fackliga organisationsgraden fortsatte att öka och Sverige präglades av full sysselsättning. I mitten av 1980-talet lanserade dåvarande Metall ett systematiskt arbete för att utveckla det goda arbetet. Målsättningen var utvecklande, kvalificerade och omväxlande arbeten och en förebyggande och god arbetsmiljö. Intressanta arbetsuppgifter och skadefria arbetsmiljöer skulle göra arbetstagarerna mindre utbytbara.

På 1970-talet skedde också vad vi kan kalla kvinnornas intåg på arbetsmarknaden. Det är dock en sanning med modifikation. Det har alltid funnits lönearbetande kvinnor. Skillnaden var nu att det fanns en uttalad politisk vilja att alla medborgare skulle in på arbetsmarknaden och bidra till hög ekonomisk tillväxt och utveckling genom att vara självförsörjande genom (löne-) arbete. Sambeskattningen avskaffades och föräldraledighetslagen infördes. Försörjar-/omsorgsmodellen, alltså att både kvinnor och män ansvarade för det betalda och obetalda arbetet, blev ett ideal (se även avsnitt 3.1.1 till 3.1.3).

Kvinnornas inträde på arbetsmarknaden koncentrerades i hög grad till offentlig sektor. Obetalt arbete omvandlades till betalda serviceinriktade välfärdstjänster såsom barn- och äldreomsorg. Det innebar att de kvinnodominerade arbetena kom att värderas lågt, med motiveringar i linje med att det var arbetsuppgifter som vem som helst kan utföra. Ett erkännande av kvinnors arbeten som professionella yrken var frånvarande. Det innebar ofta låga löner och sämre arbets- och anställningsvillkor. Fackföreningarna visade sig också både ointresserade och oförmögna att ta i detta, vilket ledde till ökade skillnader mellan kvinno- och mansdominerade sektorer inom LO.

Arbetsgivarna blev alltmer missnöjda med förhållandena på arbetsmarknaden. Ett missnöje som också fanns inom vissa fackförbund. 1982 bröt sig dåvarande Metallarbetarförbundet och Verkstadsföreningen ur de gemensamma LO-SAF-förhandlingarna. Motiveringen var att de gemensamma förhandlingarna inte gav utrymme för branschspecifika hänsyn. SAF drog sig slutligen helt ur partssystemet 1989. Den korporativa eran var över och parterna började själva förhandla kollektivavtal för sina branscher.

5.1.4 Djup ekonomisk kris och högre arbetslöshet: 1990-tal till 2013

Maktförhållandena och relationerna på arbetsmarknaden förändrades i grunden under 1980-talet. De centrala förhandlingarna mellan LO och SAF, det vill säga mellan centralorganisationerna, avvecklades på initiativ av arbetsgivarna. Deras mål var att i större utsträckning lägga över ansvaret för parternas intressefrågor på arbetsplats- och företagsnivå.

I början av 1990-talet drabbades Sverige av en djup kris och arbetslösheten steg kraftigt. Antalet företagskonkurser ökade stort. Fackföreningarnas medlemstal nådde nya höjder men samtidigt blåste nya politiska vindar. Nedskärningarna i offentlig sektor var omfattande och Sverige förberedde sig för EU-medlemskap. Det innebar bland annat en omläggning till en låginflationspolitik där fackföreningarna skulle förmas att hålla nere lönekraven.

EU-medlemskapet innebar att parternas handlingsutrymme och därmed även intressegemenskapen minskade (se även kapitel 4). Det tog tid att hitta en ny modell för lönebildningen och arbetsmarknadskonflikterna tilltog något. De tidsbegränsade anställningarna ökade under och efter 1990-talskrisen och tjänstemännen flyttade fram positionerna i förhållande till LO-kollektivet. Det rådde viss oreda på arbetsmarknaden.

Efter några stökiga avtalsrörelser hotade staten i mitten på 1990-talet med lagstiftning på lönebildningens område. Inom industrisektorn initierade några arbetsgivar- och arbetstagarförbund ett samarbete som resulterade i det så kallade industriavtalet. Industriavtalet omfattade samtliga parter inom industrisektorn och reglerade olika samarbetsråden, inklusive ett förhandlingsavtal. Syftet med industriavtalet var att söka få ordning och reda i sektorn och att få ett avgörande inflytande över lönebildningen. Det viktigaste var att arbetskraftskostnaderna i den exportberoende industrin inte skulle stiga mer än i de viktigaste konkur-

rentländerna, främst Tyskland. Staten, som också var intresserad av att få kontroll på lönebildningen, beslutade att skapa myndigheten Medlingsinstitutet. Medlingsinstitutets främsta uppgift blev att se till att industrin normerade lönebildningen samt att medla i arbetsmarknadskonflikter.

LO och LO-förbunden beslutade i början av 2000-talet att stärka sammanhållningen genom att inleda ett nytt samarbete. Ledordet var centralt samordnade branschvisa kollektivavtalsförhandlingar. Innebörden av detta är att LO-förbunden inför avtalsrörelserna tillsammans tar fram lönekrav och krav på allmänna villkor som varje förbund sedan åtar sig att driva. Det innebär att LO-förbunden ställer upp för varandra och tar till stridsåtgärder (sympatiåtgärder) om något förbund har problem att få igenom de samordnade kraven.

Perioden 1990 till 2013 har präglats av hög arbetslöshet, sjunkande facklig organisationsgrad, särskilt från slutet av 2006, försämrade arbetslöshetsförsäkring och nedmontering av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. En alltmer polariserad arbetsmarknad har växt fram. Den tar sig bland annat uttryck i fler visstidsanställningar, inte sällan på deltid. Det leder till förändrade maktförhållanden mellan parterna, till arbetsgivarernas fördel. Samtidigt minskar parternas gemensamma handlingsutrymme genom EU-medlemskapet. Förutsättningarna för partsmodellen har därmed förändrats dramatiskt.

5.2 Vad har löntagarna och facket att erbjuda i partsmodellen?

I en partsmodell där kollektivavtal reglerar villkor och löner på arbetsmarknaden måste löntagarna skaffa sig makt för att hävda sina intressen om full sysselsättning, reallöneutveckling, höga lägstalöner och goda arbetsvillkor.

Vägen till makt går i huvudsak via facklig och politisk mobilisering. På så vis kan löntagarna bli en stark och strategisk maktresurs (Korpi 1981). Det handlar om att få politisk makt i riksdagen för att få grundläggande lagstiftning, en omfördelade välfärdspolitik och inflytande över hur arbetslöshetsbekämpningen ska ske. Det handlar om fackligt inflytande över arbetslivets utveckling och villkor genom organisering och kollektivavtal. Den traditionella och klassiska vägen till facklig makt är att löntagarna kan vägra att utföra arbete till villkor och löner som

de anser är för dåliga. Det facket och löntagarna framför allt erbjuder i partsmodellen är löftet om arbetsfred. Strejk- och konfliktvapen är därmed av avgörande betydelse för löntagarna och deras organisationer.

5.2.1 Gent-systemet bidrar till facklig styrka

När arbetslinjen växte fram från 1930-talet valde Sverige att utforma arbetslöshetsförsäkringen som en del av fackföreningsrörelsen. Många fackförbund hade inrättat arbetslöshetsförsäkringar för sina medlemmar i början av 1900-talet, men dessa hade då inte statligt stöd. Fackföreningsrörelsen ville ha statligt finansieringsstöd och när Socialdemokraterna bildade regering 1932 kunde det så kallade Gent-systemet röstas igenom i riksdagen. Systemet innebar en frivillig men statligt understödd arbetslöshetsförsäkring kopplad till medlemskap i fackliga a-kassor. Det var då en kompromiss som innebar en arbetslöshetsförsäkring med låg ersättning och strikta regler. Många förbund anslöt sig därför inte till det statsunderstödda systemet förrän senare, när villkoren förbättrades under 1940- och 1950-talen (jmf Edebalk 2008).

Gent-systemet förutsatte en hög facklig organisationsgrad och kunde därför både införas och fungera bra i Sverige. Samtidigt var det ett system som, genom sin koppling till a-kassorna och fackförbunden, också understödde medlemsvärvning. Den fackliga organisationsgraden ökade därför än mer.

Hur arbetslöshetsförsäkringen organiseras har stor betydelse för hur villkor och löner på arbetsmarknaden kan regleras. Förutsättningarna för en fungerande kollektivavtalsreglerad arbetsmarknad bygger på att *både* arbetsgivare och arbetstagare är väl organiserade. Genom Gent-systemet grundlades en viktig förutsättning för den (relativt unika) svenska partsmodellen med en kollektivavtalsreglerad arbetsmarknad.

Frågan om Gent-systemets vara eller icke vara har återkommande diskuterats och utretts. Skiljelinjen har hela tiden gått mellan å ena sidan de fackliga organisationerna, LO, TCO och Saco samt främst Socialdemokraterna, och å andra sidan arbetsgivarna och de borgerliga partierna (Edebalk 2008; 2012). Miljöpartiet har anslutit sig till den sida som vill slopa Gent-systemet genom sitt förslag till sammanslagen sjuk- och arbetslöshetsförsäkring, kallat arbetslivstrygghet (se till exempel Miljöpartiets motion till riksdagen, 2008/09:A375).

De kraftiga avgiftshöjningarna till flertalet a-kassor från 2007 resulterade i att ett stort antal löntagare lämnade eller avstod från att söka medlemskap i a-kassorna. Medlemsflykten började redan i slutet av 2006, men ägde framför allt rum under 2007 och 2008. Det spillde också över på den fackliga organisationsgraden, som drogs med i fallet (se diagram 5.1).

I arbetslöshetsförsäkringen, som med Gent-systemet bygger på frivillig anslutning till den inkomstrelaterade delen av försäkringen, är det problematiskt om många löntagare inte att försäkras sig. Det är problematiskt om både individer med små arbetslöshetsrisker och individer med höga risker väljer bort försäkringsskydd. När differentieringen av medlemsavgifterna tas bort från 2014 kommer dessa problem sannolikt att minska. Men de låga ersättningsnivåerna och de hårda kvalificeringsvillkoren kvarstår och kan fortfarande påverka medlemsanslutningen till a-kassorna (och facket) negativt. För att Gent-systemet återigen ska bli hållbart krävs därför också hög ersättning och bättre villkor. Eftersom systemet har betydelse för den fackliga organiseringen och därmed förmågan att reglera arbetsmarknaden genom kollektivavtal, är det avgörande att arbetslöshetsförsäkringen förbättras kraftigt.

En delvis frivillig försäkringslösning kan inte vara tillräckligt effektiv om avgifter, villkor och ersättningar tillsammans upplevs som oattraktiva. Det riskerar att leda till att alltför många lämnas oförsäkrade eller begränsat försäkrade vid arbetslöshet. Detsamma gäller om de gemensamma försäkringarna närmar sig en grundtrygghetsnivå, vilket i princip är fallet med arbetslöshetsförsäkringen (se vidare i kapitel 10).

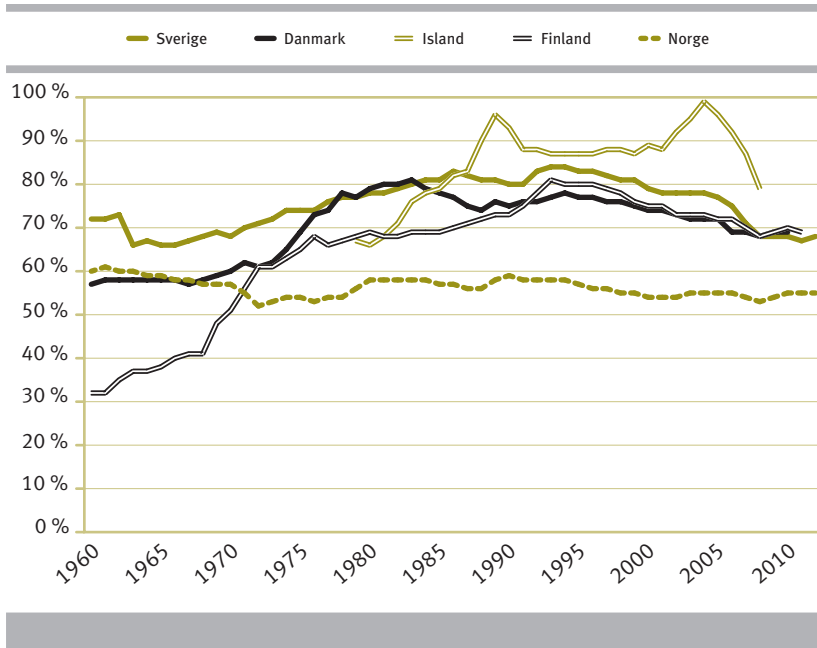
5.3 Hur starka är löntagarna?

Den kraftiga nedgången i facklig organisationsgrad som inträffade 2007 och 2008 har inte överträffats i modern tid. Nedgången kan närmast jämföras med det medlemsras som drabbade facket genom nederlaget i storstrejken 1909 (Kjellberg 2009).

Internationellt sett är den fackliga organisationsgraden samtidigt fortfarande mycket hög i Sverige. Det förklaras främst av två faktorer. Dels Gent-systemet, som vi var inne på ovan, dels att den fackliga arbetsplatsorganisationen är välutbyggd. Det innebär att facket har en medlemsnära organisation, vilket understödjer en hög organisationsgrad. Hög organi-

Diagram 5.1 Den fackliga organisationsgraden i de nordiska länderna, 1960–2012

Andel i procent

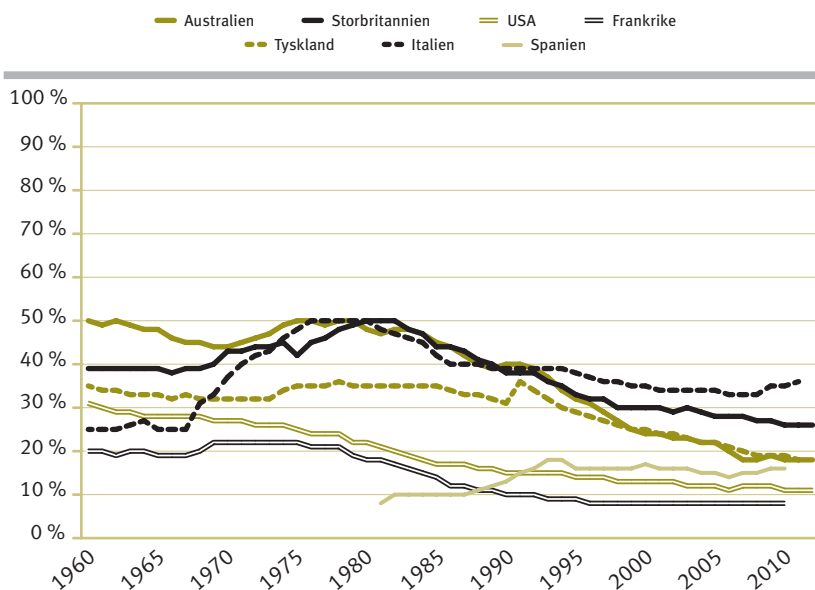


Källa: OECD

sationsgrad är också självförstärkande eftersom det är lättare att organisera anställda om många redan är med (jmf Kjellberg 2009).

Sverige kan, tillsammans med Danmark, Island och Finland, fortfarande sägas ha "världsrekord" i facklig anslutning. En gemensam nämnare för länderna är Gent-systemet. Norge, som inte har det systemet, har en lägre organisationsgrad. Utmärkande för den svenska fackföreningsrörelsen, vilket inte är lika framträdande i de övriga nordiska länderna, är den klassmässiga uppdelningen i LO-, TCO- och Saco-förbund. Ett växande fenomen i Sverige är enligt Kjellberg (2009) otydligare gränslinjer mellan arbetare och tjänstemän, vilket får betydelse bland annat för organiseringen.

Diagram 5.2 Den fackliga organisationsgraden i länder med marknadsliberala och konservativa (sydeuropeiska) modeller, 1960–2012 Andel i procent

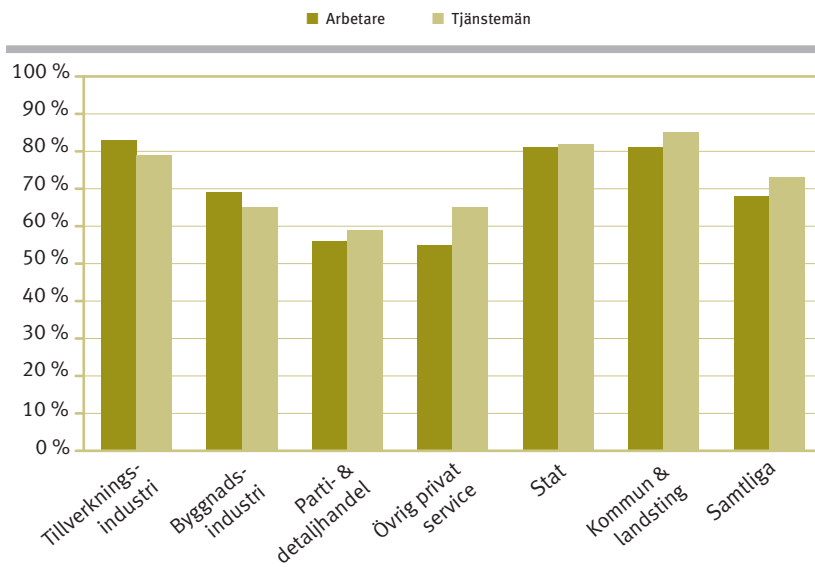


Källa: OECD

En jämförelse med länder som har andra arbetsmarknadsinstitutioner (se tabell 3.1) visar att den fackliga organisationsgraden är väsentligt lägre (se diagram 5.2).

Den fallande fackliga organisationsgraden i Sverige har resulterat i en mer splittrad organisering. Det syns både i skillnader mellan facklig organisering i privat och offentlig sektor, såväl som mellan arbetare och tjänstemän (se vidare diagram 5.3).

Diagram 5.3 Facklig organisationsgrad i olika sektorer uppdelat på arbetare och tjänstemän, 2012 Andel i procent



Källa: Larsson (2012)

Mellan åren 2006 och 2012 har organisationsgraden fallit mer bland arbetare än bland tjänstemän. Höjningen av medlemsavgifterna påverkade LO-förbundens a-kassor mer negativt än TCO- och Saco-förbundens a-kassor.

Tabell 5.1 Den fackliga organisationsgradens förändring i olika sektorer uppdelat på arbetare och tjänstemän, 2006–2012 Andel i procent

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Arbetare							
Tillverkningsindustri	87%	85%	84%	85%	83%	82%	83%
Byggnadsverksamhet	82%	80%	74%	74%	74%	71%	69%
Parti- & detaljhandel	66%	65%	58%	59%	57%	57%	56%
Övrig privat sektor	70%	66%	60%	58%	58%	56%	55%
Stat	89%	86%	84%	80%	86%	85%	81%
Kommun & landsting	88%	86%	84%	83%	84%	81%	81%
Totalt	79%	76%	72%	71%	71%	69%	68%
Tjänstemän							
Tillverkningsindustri	81%	78%	74%	76%	79%	79%	79%
Byggnadsverksamhet	72%	70%	62%	63%	65%	65%	65%
Parti- & detaljhandel	63%	60%	57%	57%	60%	61%	59%
Övrig privat sektor	67%	65%	65%	63%	64%	65%	65%
Stat	89%	86%	84%	82%	84%	81%	82%
Kommun & landsting	90%	88%	85%	85%	86%	86%	85%
Totalt	77%	75%	72%	72%	73%	73%	73%
Samtliga anställda	78%	75%	72%	71%	72%	71%	71%

Källa: Larsson (2012)

Kvinnor är i högre grad än män fackligt organiserade. Arbetarkvinnors organisationsgrad är 71 procent och mäns är 66 procent. Tjänstemannakvinnors organisationsgrad är 76 procent och mäns är 69 procent (Larsson 2012).

Lägst organisationsgrad har unga i åldrarna 16 till 24 år. På arbetarsidan är endast 31 procent av unga kvinnor och 41 procent av unga män fackligt anslutna 2012. På tjänstemannasidan är andelarna omvända för unga kvinnor och män: 42 procent av kvinnorna och 33 procent av männen är fackligt organiserade. Dessa andelar gäller också anställda när heltidsstuderande har exkluderats. Skulle dessa inkluderas skulle organisationsgraden bland unga sjunka ytterligare (Larsson 2012).

Den lägre organisationsgraden bland unga har ibland försökt förklaras med att unga skulle vara mindre intresserade av kollektiva sammanlutningar än äldre. Men yngre tycks ha samma inställning till behovet av facket som äldre (Bengtsson & Berglund 2011). Orsaken till den lägre organisationsgraden är istället främst de yngres svagare anknytning till arbetsmarknaden genom den höga andelen visstids- och deltidsanställningar. Kjellberg (2009) pekar också på det, och skriver:

Mycket tyder på att individualistiska kalkyler av nyttan med fackligt medlemskap blivit vanligare bland yngre anställda. Många har dock lös anknytning till arbetsmarknaden genom att så många som varannan anställd i åldern 16–24 år har en tidsbegränsad anställning (Kjellberg 2009, s 242).

Dessutom byter många unga löntagare ofta arbetsplats och avtalsområde, ibland även över gränserna mellan LO, TCO och Saco.

Bland fast anställda arbetare är organisationsgraden 73 procent medan motsvarande siffra för tidsbegränsat anställda är 41 procent. Bland tjänstemän syns liknande skillnader, om än inte lika dramatiska. Fast anställda tjänstemän har en organisationsgrad motsvarande 74 procent medan motsvarande siffra för tidsbegränsat anställda tjänstemän är 56 procent (Larsson 2012). I viss mån torde detta kunna förklaras av att tjänstemän i högre grad än arbetare har längre tidsbegränsade anställningar, som projektanställningar. I synnerhet unga vuxna kvinnor i arbetaryrken har de mest otrygga anställningsformerna, vikariat och allmän visstidsanställning (LO 2013d).

Facket har en stor uppgift i att rekrytera både unga vuxna och tidsbegränsat anställda. Samtidigt är det svårare att organisera tidsbegränsat anställda än fast anställda, just på grund av att anställningen i det första fallet är mer osäker. Den sociala omgivningen har stor betydelse när anställda går med i facket. Att som medlem få ut något av sitt medlemskap för att stanna kvar har också stor betydelse (Kjellberg 2009). Det talar för att facket, vilket vi återkommer till i kapitel 6, också måste bli mer relevant för visstidsanställda.

På delar av arbetsmarknaden är den fackliga organisationsgraden alltför låg för att partsmodellen på längre sikt ska vara hållbar och legitim.

5.4 Hur starka är arbetsgivarna?

Arbetsgivarna är i dagsläget mer välorganiserade än arbetstagarerna. Det ger arbetsgivarna en fördel styrkemässigt samtidigt som det gör att kollektivavtalen, trots lägre facklig organisationsgrad, har fortsatt hög täckning. Kjellberg (2013) visar andelen anställda i företag och organisationer som är anslutna till en arbetsgivarorganisation. Då framkommer att arbetsgivarnas organisationsgrad är högre och mer stabil än den fackliga organisationsgraden under perioden 2006 till 2011.

Tabell 5.2 Arbetsgivarnas organisationsgrad i privat och offentlig sektor, 2006–2011
Andel i procent

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Privat sektor	77 %	77 %	80 %	81 %	80 %	80 %
Offentlig sektor	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Totalt	85 %	84 %	87 %	88 %	86 %	86 %

Källa: Kjellberg (2013)

Sedan 2007 gynnar staten arbetsgivarparten genom att subventionera medlemsavgifter till arbetsgivarorganisationer. Däremot har skattereduktion för fackligt medlemskap och a-kassemedlemskap avskaffats.

5.5 Statens betydelse för arbetsmarknaden och parterna

Staten har lämnat stor frihet till parterna att reglera löner och villkor på arbetsmarknaden. Staten har dock i grunden stor betydelse för parternas handlingsutrymme eftersom det bestäms av lagstiftning. Staten bestämmer även parternas förutsättningar att driva igenom sina krav genom regler om när stridsåtgärder får vidtas.

Statens inverkan på parternas handlingsutrymme kan ske direkt genom att till exempel lagstifta om lägstalöner, vilket gäller i den marknadsliberala modellen, men inte i den nordiska (svenska). Staten lagstiftar också om anställningstrygghet och arbetsrätt. På så sätt inskränker staten det område som parterna normalt har ett gemensamt intresse och

inflytande över. Staten och arbetsmarknadens parter utgör både en intressegemenskap och en intressemotsättning. Det är avgörande att staten, i en partsmodell som den svenska, agerar så att parterna finner det mödan värt att försöka komma överens och i förhandlingar träffa överenskommelser genom kollektivavtal. Starkt beskurna parter brukar innebära låg organisering både för arbetstagare och arbetsgivare och högre grad av konflikter.

Statens påverkan kan även ske indirekt, genom lagstiftning på andra områden än inom de områden som lämnats till parterna. Av störst betydelse är utformningen av arbetslöshetsförsäkringen, den aktiva arbetsmarknadspolitiken, skattelagstiftningen och/eller subventioner till vissa branscher.

Förutsättningarna för partsmodellen, det vill säga hur och på vilket sätt fackföreningar och arbetsgivarorganisationer kan agera, bestäms alltså av staten. Hur parterna utnyttjar det givna handlingsutrymmet är däremot upp till vardera part på arbetsmarknaden.

Hög facklig organisationsgrad, och antalet medlemmar i facket, bestämmer hur stora möjligheter fackföreningarna har att påverka anställas villkor på arbetsmarknaden. Det har betydelse för legitimiteten.

För att partssystemet ska fungera krävs att alla tre parter – stat, arbetstagare och arbetsgivare – ser fördelarna med partsmodellen: att de får ut något av systemet samt är systemet troget. Båda arbetsmarknadsparterna måste också vara beredda att utlösa konfliktvapnet.

5.6 Fackföreningarna i en nygammal verklighet: svensk arbetsmarknad av idag

Vi har konstaterat att maktförhållandena mellan arbetstagarparten, arbetsgivarparten och staten varierat genom åren beroende på en rad olika omständigheter. Handlingsutrymmet för parterna har krympt successivt på grund av svensk anpassning till EU-rätten. Staten och parterna säger sig fortfarande värna den svenska arbetsmarknadsmodellen, men mycket har samtidigt förändrats.

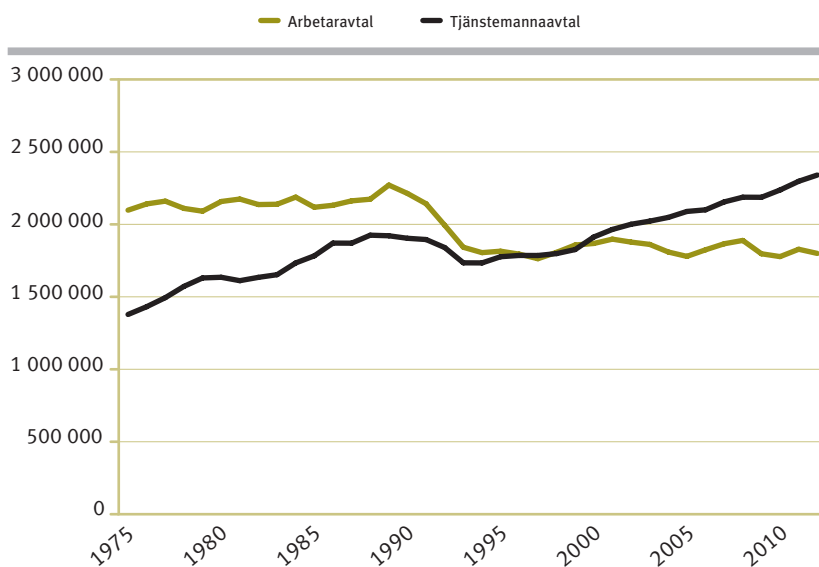
5.6.1 Arbetsmarknadsutvecklingen påverkar partsmodellen

Dagens arbetsmarknad präglas främst av en historiskt hög arbetslöshet, runt 8 procent 2012. Arbetslösheten drabbar i högre grad arbetare, men

även unga vuxna som saknar gymnasieutbildning har särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetslösheten har tydliga klass- och könsmönster. Mönster som fördjupas ytterligare av att vara född utanför Sveriges gränser (LO 2013b; LO 2013c).

Den djupa ekonomiska krisen på 1990-talet bidrog till en strukturomvandling som minskade antalet anställda inom framför allt arbetaryrken. Fler anställda är att betrakta som tjänstemän, och antalet som omfattas av tjänstemannaavtal växer stadigt. Ungefär lika många anställda omfattas av avtalsområden som tillhör LO (arbetaravtal) 1993 och 2012. Andelen anställda som 2012 omfattas av arbetaravtal är 43 procent medan 57 procent omfattas av tjänstemannaavtal.

Diagram 5.4 Antal anställda inom arbetar- och tjänstemannaavtal, 1975–2012



Källa: SCB (AKU)

En förklaring till utvecklingen i diagrammet ovan är att antalet direktanställda inom industrin har minskat gradvis och att tjänste- och

servicesektorerna har ökat i storlek (LO 2013d). Med det följer fler mindre arbetsplatser och färre stora arbetsplatser. Samtidigt är det vanligt att industriföretagen hyr in personal från bemanningsföretag. Anställda på bemanningsföretag, som utgör ungefär 1,5 procent av alla anställda, har vanligen tjänstemannaavtal (LO 2013a). Allt fler utbildar sig längre och fler anställda är att betrakta som tjänstemän än arbetare samtidigt som de otrygga anställningarna ökar (LO 2013b; LO 2013d).

Kvinnors arbetsmarknad är överlag mer präglad av visstidsanställningar och deltidsarbete. Män befinner sig oftare, men inte alltid, i branscher där villkoren är bättre.

5.6.2 Ändrade förutsättningar för omställning med fler kollektivavtalade lösningar

Arbetskraftens omställningsförmåga är försämrad. Det beror främst på den urvattnade arbetslöshetsförsäkringen och bristen på arbetsmarknadsutbildning och andra kompetenshöjande insatser inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadens parter har fått ett större ansvar för omställning vid uppsägningar och arbetslöshet. Det medför att löntagare får olika mycket stöd för omställning. Något som i grunden beror på att både arbetslöshetsrisker och lönelägen skiljer sig åt mellan olika löntagargrupper. Det resulterar i olika förmåga att bära kollektivavtalade lösningar.

De största skillnaderna i kollektivavtalade stöd finns mellan å ena sidan privatanställda arbetare och å andra sidan privatanställda tjänstemän samt anställda i offentlig och statlig sektor. De senare grupperna har mer förmånliga stöd. Gemensamt för de kollektivavtalade stöden är att de riktar sig till tillsvidareanställda som blir uppsagda på grund av arbetsbrist, det vill säga till insiders. De kollektivavtalade omställningsstöden finns i två former: omställningsinsatser och ekonomisk ersättning.

För privatanställda arbetare finns trygghetsfonden TSL och en försäkring som heter avgångsbidrag, AGB. Det senare innebär ekonomisk ersättning i form av en engångssumma, mellan 29 200 och 43 000 kronor. Det kan utgå till den som har haft en tillsvidareanställning i minst 50 månader under en femårsperiod hos ett eller flera företag som omfattas av försäkringen, blir uppsagd på grund av arbetsbrist och har fyllt 40 år. Omställningsstöd ges däremot till den som är uppsagd på grund av ar-

betsbrist från en tillsvidareanställning och har varit tillsvidareanställd i genomsnitt 16 timmar per vecka i minst ett år vid ett eller flera TSL-an slutna företag. Stödet innebär som regel coachningsinsatser (AFA; TSL).

För privatanställda tjänstemän finns trygghetsrådet TRR och en försäkring kallad avgångsersättning, AGE. Det senare innebär ekonomisk ersättning utöver arbetslöshetsförsäkringen under maximalt 12 månader för tillsvidareanställda som är yngre än 60 år. Ersättningen AGE kan utgå till den som har varit sammanhängande tillsvidareanställd i fem år i ett TRR-an slutet företag, blir uppsagd på grund av arbetsbrist, och har fyllt 40 år. De första sex månaderna motsvarar ersättningen sammanlagt 70 procent av den tidigare lönen (a-kasseersättning och avgångsersättning).⁸ Omställningsstöd i form av bland annat råd, stöd och vägledning samt ekonomiskt stöd för kompetensutveckling, ges till den som löper risk för eller har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist och har varit tillsvidareanställd i genomsnitt 16 timmar per vecka under minst ett år vid ett TRR-an slutet företag.

Av de kollektivavtalade ekonomiska stöden är stats- och offentligt anställdas de mest förmånliga. Omställningsavtalet för offentlig sektor ställer liknande krav som för privatanställda tjänstemän när det gäller ekonomisk ersättning och gäller från januari 2012. Den försäkrade kan få kompletterande ekonomiskt stöd utöver arbetslöshetsförsäkringen i 300 dagar. De första 200 arbetslösa dagarna ges upp till 80 procent av tidigare lön och resterande 100 dagar ges upp till 70 procent av tidigare lön. Stöd för omställning (aktivt omställningsarbete) ska påbörjas så tidigt som möjligt. Det omfattar tillsvidareanställda med minst 40 procents syster sättningsgrad, som har varit anställda i minst ett år och som sägs upp på grund av arbetsbrist. Insatserna syftar till att öka möjligheterna att få nytt arbete och ska anpassas till arbetstagarens behov, förutsättningar och önskemål (Överenskommelse om omställningsavtal, KOM-KL).

Statsanställda som har varit fast tillsvidareanställda i minst ett år och blir uppsagda på grund av arbetsbrist får samma inkomstutryllnad som anställda i offentlig sektor.⁹ Stöd för omställning ska komma in så

8 Nästkommande sex månader ges ersättning upp till 50 procent av den tidigare lönen. Den som är mellan 60 och 65 år kan få AGE maximalt 18 månader (TRR).

9 Den del av det kollektivavtalade stödet som omfattade tidsbegränsat anställda har sagts upp av arbetsgivarna (Seko).

tidig som möjligt och består bland annat av coachningsinsatser, rekryteringservice, praktik och inskolning samt under vissa omständigheter, utbildning. I det statliga kollektivavtalade omställningsstödet finns även möjlighet till inkomstutfyllnad ifall det nya arbetet innebär lägre lön än det tidigare arbetet (Trygghetsstiftelsen).

När arbetsmarknadens parter i högre grad förutsätts ansvara för omställning genom kollektivavtalade lösningar växer skillnaderna mellan löntagargrupper. Skillnaderna växer också mellan insiders och outsiders eftersom stöden främst riktas till anställda som är (väl-)etablerade på arbetsmarknaden. Det förstärks ytterligare när staten tar ett mindre ansvar för omställningsförmågan genom att montera ner den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Det medför att staten förstärker skillnaderna mellan löntagargrupper just på grund av att kollektivavtalade lösningar ger så olika stöd. Det påverkar partsmodellen eftersom avsaknaden av goda förutsättningar att ställa om och möta arbetslivets förändrade krav riskerar att leda till ökad press på arbetslösa att acceptera sämre löner och villkor för att få ett nytt arbete.

5.6.3 Ökade löneskillnader, urvattnade kollektivavtal och press på löner och villkor

Löneskillnaderna ökar mellan arbetare och tjänstemän, men även inom arbetar- och tjänstemannayrken. De relativa löneskillnaderna mellan kvinno- och mansdominerade branscher verkar också ha cementerats på nuvarande nivå. Tjänstemännen är fler än arbetarna och har cirka 60 procent av den totala lönesumman i ekonomin. Detta innebär att andra lönesmodeller än den klassiska solidariska lönepolitiken är dominerande idag. En lönesmodell som blir allt vanligare är så kallade sifferlösa centrala avtal.

EU-domstolen har, genom Lavaldomen, i det närmaste gjort det omöjligt för fackföreningarna att värna lika villkor för utstationerad och inhemsk arbetskraft. Låglönekonkurrens mellan löntagarna blir därmed möjlig (LO 2013a). Det missgynnar konkurrensneutraliteten företag emellan.

Kollektivavtalen täcker fortfarande 90 procent av arbetsmarknaden. Mycket tyder dock på att kollektivavtalen inte följs som tidigare. Inom vissa branscher finns många arbetsgivare som har satt i system att inte

följa avtalen. Det finns även tecken på att arbetsgivare, när det finns överlappande kollektivavtal inom samma bransch, vill avtalsshoppa, det vill säga försöka tillämpa det avtal som har lägst arbetskraftskostnader för deras verksamhet. Arbetsmarknadskonflikterna är fortfarande ovanliga och den svenska konfliktnivån är låg, bland den lägsta i Europa.

Även om kollektivavtalsäckningen är hög så finns det vissa segment inom branscher där täckningen är mycket låg. Det gäller exempelvis trailerdragart transporter inom åkeribranschen, taxi- och restaurangbranschen, inte minst i storstadsområdena. Efter Laval domen är det ytterst svårt att upprätthålla konkurrens på lika villkor, framför allt inom byggsektorn.

För att behålla en stark partsmodell är det nödvändigt att kollektivavtalsäckningen är mycket hög i alla branscher. I Norge har parterna gått längre än i Sverige och kan branschvis, givet att löne- och villkorsdumpning kan påvisas, besluta att allmängiltigförklara kollektivavtal. Den svenska fackföreningsrörelsen måste ta sig an problematiken med de allvarliga konsekvenser som den lägre kollektivavtalsäckning medför genom att utforska alternativ för hur detta kan lösas inom ramen för partsmodellen.

Den borgerliga regeringen har aktivt gynnat servicebranscher med subventioner utan att det kommit arbetstagarna till del eller minskat arbetslösheten. Skillnaderna i arbets- och anställningsvillkor växer mellan olika branscher. Servicebranscherna, med lägre andel kärnarbetskraft, präglas av sämre villkor och anställningstrygghet medan andra branscher med större andel kärnarbetskraft kan förbättra villkor och löner. Arbetsmarknaden, och därmed befolkningen, polariseras.

5.7 Hur förhåller sig staten till parterna?

Vi har redan synliggjort, främst i kapitel 2, att den borgerliga regeringens jobbpolitik indirekt har inriktats på att sänka reservationslönen genom försämringar i arbetslöshetsförsäkringen, differentierade medlemsavgifter till a-kassorna och genom jobbskatteavdragen. Det är ett nytt inslag i statens förhållande till parterna.

Den borgerliga regeringen har börjat inse att deras jobbpolitik inte har fått den effekt på arbetslösheten som förväntades. Ett exempel på det är att regeringen, för att försöka åtgärda unga vuxna gymnasieutbildades arbetslöshet, bjöd in parterna till ett samarbete kring så kallade

introduktionsavtal. Dessa bygger på att parterna åtar sig att teckna kollektivavtal där introduktionsanställningar tillåts. Företagen ska tillhandahålla arbete med mellan 75 och 85 procent och utbildning med mellan 15 och 25 procent. Lönen ska vara branschens överenskomna för arbetstiden. Staten bidrar med stöd till handledare.

Detta är ett exempel på hur staten agerar för att söka förmå parterna att finna gemensamma lösningar inom ramen för partsmodellen. I en fungerande partsmodell är det snarast så att parterna gemensamt kommer överens om vad som behövs i en särskild bransch, och sedan ber staten om eventuell hjälp och stöd.

I en stark partsmodell måste statens roll i första hand istället vara att bistå parterna med en omfördelade välfärdspolitik. Det har länge varit ett kännemärke för den svenska modellen. Men den borgerliga jobbpolitiken leder till att löntagarna varufieras (dekommodifieras), det vill säga liknas vid varor på en marknad. Det försvagar löntagarna och facket, och därmed partsmodellen.

Staten bör tillhandahålla serviceinriktade välfärdstjänster som möjliggör för både kvinnor och män att arbeta, goda förutsättningar för omskolning och omställning vid arbetslöshet och sjukdom, samt trygghetsförsäkringar som ger gott inkomstbortfallsskydd.

Detta för att parterna ska kunna leverera arbetsfred, löner och anställningsvillkor som gagnar en positiv utveckling på arbetsmarknaden och i samhället i stort.

Fackföreningar tvingas i högre grad tillhandahålla välfärdslösningar när staten minskar sina åtaganden. Det sker både genom omställningsavtal och tilläggförsäkringar till arbetslöshetsförsäkringen och temporära krisavtal.

Parterna avsätter alltså löneutrymme för att kompensera för statens tillbakadragande av resurser på flera områden. Det är inte oproblemiskt för den svenska partsmodellen. På kort sikt kan det möjligen framstå som mindre farligt för framför allt TCO- och Saco-förbunden. Tjänstemännen har vanligen högre löner, större löneutrymme att använda och lägre arbetslöshet jämfört med flertalet LO-förbund.

Arbetsgivare tenderar dessutom i högre grad att behålla tjänstemän än arbetare vid uppsägningar på grund av arbetsbrist eller arbetsmarknads-kriser (se diagram 5.4 ovan). Det gör att arbetarkollektivet, åtminstone

i första läget, utgör stötdämpare vid lågkonjunkturer. Detta innebär att avtalade försäkringar och stöd blir mindre kostsamma för tjänstemän och akademiker än för arbetare. Det gör att den kollektiva riskdelningen minskar. Löntagarna splittras i högre grad upp i hög- och lågriskgrupper, men även i så kallade insiders och outsiders inom avtalsområden och branscher. Det är inte oproblematiskt, vilket vi också ser närmare på i kapitel 10. På längre sikt, om utvecklingen fortsätter, innebär detta stora avsteg från den svenska modellen.

LO bör initiera en genomgripande diskussion om betydelsen av den generella välfärden för arbetsmarknaden och partsmodellen. Enighet i synen på välfärdspolitikens och statens roll visavi parterna är nödvändigt. Det är också viktigt att undersöka om det finns andra, oprövade sätt, som parterna kan använda för att teckna avtal som inte innebär minskad riskdelning mellan löntagargrupper.

LO och LO-förbunden bör vara konsekventa i sitt engagemang och i sitt förhållande till partsmodellen. Det är viktigt att lagstiftning på områden som kollektivavtalen omfattar inte underminerar partsmodellen, oavsett om lagstiftningen kommer från riksdagen eller EU. Det gemensamma handlingsutrymmet får inte tillåtas krympa ytterligare eftersom det då blir svårare att finna ett gemensamt partsintresse för att kollektivavtalsreglera arbetsmarknaden. Men det är också nödvändigt att arbetsgivarna tydligt uttalar om de faktiskt stödjer partsmodellen eller inte.

5.8 Vägval för en stärkt partsmodell

Staten har genom den borgerliga jobbpolitiken bidragit till att förändra spelreglerna för arbetsmarknadens parter sedan 2007. Staten har genom en försämrad arbetslöshetsförsäkring och nedmonterad aktiv arbetsmarknadspolitik indirekt försökt påverka lönebildningen (reservationslönen). Den höga arbetslösheten sätter också press på löntagarna. När den fackliga styrkan utmanas hotas partsmodellens legitimitet.

När staten minskar sitt åtagande och sitt ansvar för strukturuomvandling och lågkonjunkturer växer skillnaderna mellan löntagarna, och därmed deras förmåga att upprätthålla kollektivavtalade villkor och löner på arbetsmarknaden. Det är inte långsiktigt hållbart i den svenska partsmodellen. Staten måste därför ta ett större ansvar för att bidra till en stärkt partsmodell.

Fördelarna med partsmodellen är många och alla politiska partier hyl- lar den svenska modellen. Skräddarsydda branschvisa kollektivavtal ger flexibilitet på arbetsmarknaden och kollektivavtalade villkor och löner är grundläggande för den svenska arbetsmarknaden.

Staten och arbetsmarknadens parter utgör både en intressegemenskap och en intressemotsättning. Det är avgörande att staten agerar så att parterna åter blir jämnstarka och därigenom kan komma överens om och i förhandlingar möta de utmaningar som ett föränderligt arbetsliv innebär. I kapitel 6 återkommer vi också till vad facket själv bör göra för att stärka partsmodellen. Staten kan inte fortsätta att försvaga lönta- garna och facket om partsmodellen ska stå stark och kunna utvecklas i den svenska modellens anda. Därför anser vi att:

- LO bör initiera en genomgripande diskussion om betydelsen av den gene- rella välfärdens och den moderna och hållbara arbetslinjens avgörande betydelse för arbetsmarknaden. Särskilt viktigt är att statens roll i förhål- lande till parterna förtydligas och bygger på långsiktighet. Jämn maktba- lans mellan parterna är en förutsättning för en hållbar partsmodell.
- Gent-systemet behöver stärkas. Det görs genom att arbetslöshetsförsä- ringen även försettningsvis är knuten till fackliga a-kassor samtidigt som betydligt högre löner kan försäkras, villkoren förbättras och medlemsav- gifterna till a-kassorna är låga och likvärdiga.
- Medlemskap i facket och a-kassorna bör gynnas genom skatteavdrag eller skattereduktion. Arbetsgivarnas medlemskap i arbetsgivarorganisationer subventioneras vilket innebär att staten gynnar den ena, men inte den an- dra, arbetsmarknadsparter.
- LO-förbunden bör samarbeta mer så att överlappande kollektivavtal har samma kostnadsnivå. Detta för att omöjliggöra för arbetsgivarna att ”av- talsshoppa” och på så sätt pressa villkor och löner i branschen.
- LO bör också undersöka på vilket sätt det skulle vara möjligt att inom ra- men för partsmodellen komma till rätta med de ibland stora problemen med löne- och villkorsdumpning som bristande kollektivavtalstäckning innebär.

6. Facket och partsmodellen framöver

FRAMTIDEN FÖR PARTSMODELLEN beror i hög grad på hur maktförhållandena mellan parterna på svensk arbetsmarknad utvecklas och balanseras. I utvecklingen mot ett mer tjänsteinriktat samhälle där alltfler är anställda i företag med en hög lönekostnadsandel jämfört med en industrisektor med högre kostnader för teknisk utrustning och produktion, kommer trycket på rationaliseringar i arbetsorganisation och personalstyrka, men också på lönenivåerna, sannolikt att öka. En större andel av arbetsmarknaden kommer att få kännas vid att företag konkurrerar med varandra med löntagarnas arbets- och lönevillkor som insats.

Arbetsgivarna har därför ett växande intresse av att minska det organiserade motståndet mot villkorsförsämringar bland de anställda. Individuella anpassningar och lokal lönesättning stärker arbetsgivarnas makt över framtidens villkor.

Om den negativa utvecklingen för facket fortsätter kan det bli nödvändigt att omvärdera partsmodellens system för samarbete och kompromisser. Frågan är om det exempelvis blir nödvändigt för facken att bli tuffare i avtalsförhandlingarna och mer benägna att använda konfliktvapnet. Utvecklingen de senaste 30 åren har inneburit lägre lönekrav och högre arbetslöshet, vilket har lett till ökade ekonomiska klyftor i samhället. Somliga kallar detta för en nödvändig anpassning till omvärlden, i synnerhet till förhållanden i Europa och inom EU och EMU.

Vi menar att det finns möjligt att inom EU-samarbetet värna såväl partsmodellen, den moderna och hållbara arbetslinjen och den generella välfärden – det vill säga kärnan i den svenska modellen. EU-samarbetet ställer inte krav på anpassning i en sådan omfattning som att de grundläggande pelarna i den svenska modellen måste förändras, vilket allvarligt skulle försvåra satsningar för att värna ett jämlikt och jämställt samhälle.

6.1 Fackets förutsättningar i partsmodellen

De fackliga centralorganisationerna LO, TCO och Saco agerar fortfa-

rande i samklang när den svenska arbetsmarknadsmodellen diskuteras på Europanivå. Samsynen är total. Modellen är bra och ska försvaras.

När det gäller synen på lönepolitik, kompetensutveckling, skattepolitik och individens styrka genom kollektiva lösningar skiljer sig LO-förbunden däremot mer från TCO- och Saco-förbunden. LO-förbundens styrka utgörs fortfarande av kollektivet och bra regleringar i kollektivavtal är det viktigaste instrumentet.

Ödesfrågan för LO-förbunden är den höga arbetslösheten och de minskade medlemstalen. Det finns förklaringar att söka i den strukturellt förändrade arbetsmarknaden. Fortfarande är organisationsgraden hög (högst) bland fast anställda. Men när stora företag ersätts av fler mindre, när fasta anställningar ersätts av tidsbegränsade som staplas på varandra, när deltid sprider sig från kvinnodominerade sektorer till fler delar av arbetsmarknaden, när anställda varken har fasta arbetsplatser eller regelbundna arbetstider, när etableringen efter studier tar längre tid, får det stora konsekvenser för den fackliga organiseringen. Något som förstärks ytterligare när fast anställda ersätts med bemanningsanställda och fler, frivilliga eller ofrivilliga, egenföretagare. Sammantaget gör allt detta att organiseringen av arbetskraften blir allt svårare.

LO-förbunden har inte förmått, eller prioriterat, en strängare reglering av visstids- och deltidsanställningar i kollektivavtal. LO-förbunden har i högre grad drivit frågor som gynnat kärnarbetskraften, och inte i tillräcklig grad insett behovet av att driva relevanta frågor för den ökande gruppen arbetstagarare med otrygga villkor. De senaste avtalsrörelserna har dock kraven om begränsning av visstidsanställningar och stärkt rätt till heltid ingått i de samordnade LO-kraven, men de har inte drivits till sin spets. En framgång är dock att inhyrning av personal genom bemanningsföretag sedan 2010 regleras i kollektivavtal.

Flera LO-förbund har sedan 2007, i och med det stora medlemsraset, mer metodiskt tagit sig an organiseringsfrågan på nytt, ofta genom att anställa särskilda så kallade organizers. Det är en strategi som visats sig relativt framgångsrik. Men frågan är om det räcker. LO och LO-förbunden bör också ta ett vidare grepp och fundera på vad som erbjuds grupper som inte är fast anställda.

I den rådande lönebildningsordningen har det visat sig vara mycket svårt att rätta till och förändra löneskillnader mellan olika branscher.

Löneökningarna läggs i princip ut med samma procenttal på alla avtalsområden, vilket innebär att löneskillnaderna hålls konstanta. För att försöka motverka detta har LO-förbunden i sin samordning enats om olika varianter av jämställdhetspotter och låglönepotter, vilket innebär löneökningar genom krontalspålägg. Detta i syfte att driva fram något högre procentuella löneökningar för anställda som har de lägsta lönerna, vilket vanligen är anställda inom offentlig och privat servicesektor. Det har till viss del betalats med försämringar av de allmänna villkoren i avtalen, som därmed har försvagats. I det längre perspektivet har det visat sig vara en dålig affär, som kostat mer än det smakat.

Ett försök att stärka partsmodellen gjordes när Svenskt Näringsliv 2007, efter att LOs dåvarande ordförande Wanja Lundby-Wedin skickat positiva signaler, bjöd in LO till förhandlingar om ett nytt huvudavtal, en ny Saltsjöbadsanda. LO tackade ja trots att flera LO-förbund var tveksamma till att inleda förhandlingar. LOs avsikt var att försöka stärka intressegemenskapen mellan parterna. Tanken var också att hitta nya områden för parterna att enas kring. Förhandlingarna pågick under nästan ett och ett halvt år men slutade med att Svenskt Näringsliv valde att avbryta förhandlingarna. Motiveringen var att LO inte var beredd att gå med på att försäkra turordningsreglerna i lagen om anställningsskydd och förändra reglerna för sympatiåtgärder vid arbetsmarknadskonflikter. Detta var Svenskt Näringslivs hjärtefrågor, men omöjliga för LO att gå med på eftersom det allvarligt skulle försvaga löntagarna och därmed partsmodellen. Förhandlingarna stupade på de gamla klassiska maktfrågorna.

LO-förbundens styrka i förhållande till respektive motparter varierar mer än tidigare. I viss mån varierar även förbundens syn på behovet av politiska lösningar på arbetsmarknadens område. Det gäller till exempel vad staten ska tillhandahålla visavi parterna. Det är en utveckling som kommer att fortsätta om den inte bryts av LO och LO-förbunden gemensamt. Förbunden måste kunna enas om gemensamma ståndpunkter på viktiga områden för att hävda LO-kollektivets intressen i framtiden.

6.2 Arbetsgivarnas förutsättningar i partsmodellen

För företagen innebär den höga arbetslösheten att de befinner sig i en gynnsam situation: det finns stor tillgång på arbetskraft och möjligheterna att hålla lönekostnaderna nere har ökat. Det har även blivit lätt-

are för arbetsgivare att använda visstidsanställningar och deltidsarbete. Samtidigt drabbas också arbetsgivare av den försämrade aktiva arbetsmarknadspolitiken. I vissa branscher är det, trots den höga arbetslösheten, samtidigt svårt att få tag på arbetskraft som har den kompetens som efterfrågas (se vidare i kapitel 9).

Det finns skillnader mellan arbetsgivarorganisationernas inställning till lönebildning och utformningen av regleringar i kollektivavtal. Gemensamt för Svenskt Näringsliv och deras medlemsorganisationer är att de alla säger sig vilja behålla den svenska partsmodellen. De beklagar ofta fackförbundens sjunkande medlemstal.

En relevant frågeställning är dock om Svenskt Näringsliv i praktiken stödjer den svenska modellen. Svenskt Näringsliv betalade alla rättegångskostnader för det oorganiserade lettiska företaget Laval i Laval-målet som drevs till EU-domstolen. EU-domstolens utslag innebär att låglönekonkurrens är tillåten på den svenska arbetsmarknaden. Det försvårar konkurrensneutraliteten mellan de företag som är anslutna till Svenskt Näringslivs medlemsorganisationer.

Inom arbetsgivar-kollektivet finns även en spricka av närmast ideologiskt slag ifråga hur hårt kollektivavtalen ska reglera arbetsmarknaden. Oenigheten gäller främst frågan vem som ska bestämma anställningsvillkoren: centrala eller lokala kollektivavtal eller om villkoren ska regleras direkt mellan enskilda arbetsgivare och arbetstagare. Det finns även arbetsgivarorganisationer som har medlemmar som inte är bundna av kollektivavtal.

Svensk Näringslivs medlemsförbund inledde under 2000-talet en organiserad samverkan i avtalsrörelserna. Denna samverkan liknar till viss del LO-förbundens samordning, men är ännu starkare: bristande efterlevnad kan leda till dryga böter. Överenskomna branschavtal ska också godkännas av Svenskt Näringslivs beredningsutskott. Samverkanskraven har de senaste åren varit desamma, löneökningar i procent samt att löner och andra villkor ska bestämmas av respektive arbetsgivare och den enskilde arbetstagaren. Krav som, om de skulle införas, innebär att arbetstagarna splittras och facken försvagas, och minskar i betydelse.

Arbetsgivarorganisationernas inställning verkar vara att indirekt försöka försvaga facket. Den svenska partsmodellen med en svag istället för stark fackföreningsrörelse verkar te sig lockande, eftersom det då skulle finnas större möjligheter att "köpa" fredsplikt till en lägre kostnad.

6.3 Hur facket kan bygga en stark partsmodell i framtiden

Den svenska partsmodellen har en stor fördel i att den är mycket flexibel. Genom åren har arbetsmarknadsinstitutioner, graden av samverkan, förändrade omständigheter och maktförhållanden varierat kraftigt. Vår uppfattning är att partsmodellen är effektiv och att den därför bör försvaras och utvecklas. Utvecklingen är dock inte hållbar om en part kontinuerligt undermineras. Maktbalansen behöver förändras. För det är både fackets eget arbete, men även statens och arbetsgivarnas agerande, avgörande.

Det fackliga arbetet är i grunden detsamma som det alltid har varit: att stärka löntagarnas ställning på arbetsmarknaden och i samhället genom en kollektivavtalsreglerad arbetsmarknad och starka sociala rättigheter genom den generella välfärden. Vägen dit går främst genom intressemotsättningar och intressegemenskaper mellan välorganiserade löntagare och arbetsgivare. Det fackliga målet är full sysselsättning, jämn inkomstfördelning, löneökningar för alla, bra arbetsvillkor och ett hållbart arbetsliv. Men frågan är hur vi kommer dit? Hur bjuder vi motstånd mot polariseringen, individualiseringen och maktförskjutningen? Verkligheten är för närvarande långt från de fackliga målen för arbetsmarknads- och samhällsutvecklingen. Vad krävs av oss?

Helt bärande för en stark fackföreningsrörelse är organisering med målet att nå hög facklig anslutningsgrad. Endast så kan löntagarna utgöra en långsiktig och strategisk maktresurs, och vara den kraft som partsmodellen behöver för att fungera väl. Löntagarna måste utgöra både ett hot mot och ett försvar för arbetsfreden.

För sin överlevnad måste fackföreningsrörelsen visa sig vara en pålitlig avtalspart men också en part som besitter styrkan att mobilisera kraftfulla stridsåtgärder. Dagens arbetsgivare känner fackens underläge men är samtidigt mycket känsliga för stridsåtgärder på grund av begränsad lagerhållning, slimmade organisationer och bristande framförhållning. Fördelarna med partsmodellen måste framstå som klara.

6.3.1 Fackliga strategier för stärkt organisering

Den mest centrala frågan för facket är att hitta sätt att stärka den fackliga organiseringen i den verklighet som facket befinner sig i. Det handlar om att besvara frågan: "Vad är det som får individer att samverka mot

gemensamma mål respektive att uppträda som 'gratispassagerare' visavi fackliga organisationer?" (Kjellberg 2009, s 242). Eftersom kollektivavtalens villkor och löner bärs av både medlemmar och anställda som inte är med i facket, är det avgörande för facket att antalet fripassagerare är så få som möjligt.

Kjellberg (2009) pekar på att *likhet* (samma yrke) och *närhet* (samma arbetsplats) är viktiga grunder för social sammanhållning och gemensamma krav. Det skulle å ena sidan tala för mer bransch- och yrkesspecifika förbund än stora sammanslagna förbund. Det talar å andra sidan om hur viktigt det är med lokal facklig närvaro.

Viktigt för LO och LO-förbunden är att hålla ihop och minska risken för ytterligare splittring. Solidariteten arbetstagare emellan utmanas genom den höga arbetslösheten, när inkomstskillnaderna ökar och polariseringen på arbetsmarknaden växer, när arbetslivet utarmas och blir mer pressat och arbeten med bra villkor och löner för alla inte längre verkar prioriteras. Det splittrar arbetstagarna och förstärker redan existerande klass- och könsmonster.

En facklig rörelse som tar sin utgångspunkt i både klass och kön har potential att föra facket in i samtiden: från en arbetsmarknad där män som huvudregel har tryggare och bättre villkor och löner relativt kvinnor. Med hög arbetslöshet visar det sig också att inte heller männen går fria från otrygghet och sämre villkor. Idag drabbar det dock framför allt män med utländsk bakgrund, vars villkor närmar sig kvinnor med svensk bakgrund. Kvinnor med utländsk bakgrund är mest utsatta. Detta uppmärksammas i alltför liten grad på strukturell nivå av facket. Det är nödvändigt för fackföreningsrörelsens långsiktiga överlevnad (Bergold & Vedin 2013).

En bred medlemsbas är den strategiskt viktiga maktresurs som ger facket legitimitet inom ramen för den svenska modellen. Det tycks också som att de (största) kvinnodominerade LO-förbunden har hittat sätt att klara utmaningen: Kommunal och Handels ökar sina medlemstal igen. De har gjort sig än mer angelägna för anställda inom sina avtalsområden. I Handels är det dessutom unga kvinnor på mindre arbetsplatser som ökar mest (Bergold & Vedin 2013).

LO och LO-förbunden behöver visa att facket finns till för alla som arbetar inom arbetaryrken. Det skulle underlätta den fackliga organis-

ringen, och därmed stärka arbetstagarna som kollektiv. Om de kollektivavtalade golven sänks genom (än) sämre villkor och löner i kvinnodominerade arbetaryrken riskerar det på sikt att spilla över på mansdominerade arbetaryrken. Därmed riskerar ett smalare LO i förlängningen att få stora effekter på arbetsmarknaden i stort. Det finns också en risk att LO och LO-förbunden marginaliseras som maktfaktor om sammanhållningen inte fungerar. Den fackliga solidariteten måste breddas och kopplas till sammanhållning i praktiken (Bergold & Vedin 2013).

Den utveckling som leder till växande tjänste- och servicebranscher och allt fler små företag, innebär större press på vår förmåga att hålla uppe organisationsgraden och kollektivavtalstäckningen samt att bevara anständiga nivåer på anställningsvillkor, löner och arbetsmiljö. Om vi misslyckas skulle det drabba kvinnor i arbetaryrken särskilt hårt.

Med en starkare sammanhållning skulle villkor och löner som skiljer sig allt mer i olika branscher kunna motverkas. Den fackliga organisationen skulle också kunna stärkas.

Problem som är stora och alarmerande i främst kvinnodominerade branscher är ofta icke-existerande i andra. LO behöver stå enade för att kunna tackla problemen. Det ställer stora krav på solidariskt handlande mellan förbunden. LO har behov av att tydliggöra det gemensamma intresset, som ibland står i vägen för enskilda förbunds intressen.

6.3.2 Breda fackliga allianser i frågor som stöder partsmodellen

När arbetarna minskar i antal och tjänstemännen ökar är det av yttersta vikt att LO och LO-förbunden söker etablera allianser med tjänstemannarörelsen. Det finns grupper inom tjänstemannakollektivet som har sämre lön- och anställningsvillkor än grupper inom LO-kollektivet. Intressegemenskaper finns därför över fackliga organisationsgränser. Det är viktigt för LO-förbunden att utveckla samarbete med tjänstemanna- och akademikerförbunden i gemensamma, strategiskt viktiga, fackliga frågor.

6.3.3 Strategiska satsningar på facklig utbildning

Den fackliga medlemsutbildningen och utbildning för förtroendevalda har minskat de senaste 20 åren. De fackliga utbildningarna prioriterar därmed, av förklarliga skäl, kunskap om kollektivavtal, arbetsrätt och arbetsmiljö. Det är självklart viktigt. Men för att kunna försvara och ut-

veckla partsmodellen krävs att medlemmar och förtroendevalda också har god kunskap om den svenska modellen i stort. Hur arbetsmarknadens institutioner och partssystemet samverkar med den generella välfärden och hur känsligt systemet är för förändringar i dess olika delar.

Fackföreningsrörelsens styrka är och förblir att vi är många. Engagerade medlemmar som förstår och förmår försvara den svenska modellen på arbetsplatser och i politiken är ett av fackets viktigaste vapen i kampen för förändring och förnyelse. Utan det fundamentet blir facket en tämligen obetydlig maktfaktor.

6.4 Strategier för att stärka löntagarna och facket

Löntagarna och facket är tillbakapressade samtidigt som arbetsgivarna, med strategisk långsiktighet, under lång tid har stärkt sin position på arbetsmarknaden. Sedan 2006/2007 har arbetsgivarna fått extra understöd av staten, bland annat genom den borgerliga regeringens försämringar av arbetslöshetsförsäkringen. Därtill medför den höga arbetslösheten att de fackliga organisationernas maktpositioner försvagas.

För att löntagarna och facket ska vara en part att räkna med, måste det alltid finnas ett tydligt och reellt hot mot arbetsfreden. Men facket ska också vara en bra samarbetspartner i frågor som rör kompetensutveckling, omställning, flexibilitetsstrategier, produkt- och produktionsutveckling samt arbetsorganisation och ledarskap.

Fackföreningsrörelsen måste på bred front, i en förändrad verklighet, utarbeta strategier för hur den fackliga kampen ska föras på både kort och lång sikt. Splittring är ineffektivt och leder till svaghet och vittnar snarare om avsaknaden av fackliga strategier.

För att fackföreningsrörelsen ska upplevas som relevant måste medlemsvärning, facklig utbildning och kollektivavtalens golv, det vill säga minimivillkoren och lägstalöner, alltid stå i fokus. I längden kan det dock inte vara den enda strategin eftersom det är avgörande att medlemmarna har möjlighet att påverka sina arbetsvillkor genom lokala överenskommelser. Det är en viktig grund för fackligt engagemang.

De löntagare som ofta hänvisas till arbetsgivarnas numerära flexibilitetsreserv, och erbjuds otrygga och korta visstidsanställningar med begränsade utvecklingsmöjligheter, väljer inte sällan bort det fackliga medlemskapet. Fackföreningsrörelsen måste hitta metoder och sätt att

bli mer intressanta och attraktiva för unga vuxna, visstidsanställda och andra som ännu inte har etablerat sig i ett visst yrke. Om vi vill förbättra villkoren för dessa löntagare underlättar det om de väljer att gå med i facket. Det mesta tyder på att både individuella och kollektiva perspektiv på det fackliga medlemskapet måste utvecklas. Därför anser vi att:

- Dagens arbetsmarknadsstruktur gör det mycket viktigt för LO-förbunden att ha strategier för starka kollektivavtal. Med starka bestämmelser och höga golv kan löner och villkor upprätthållas.
- LO och LO-förbunden bör samarbeta mer kring de strategiska frågor som fler trygga anställningar och heltidsanställningar utgör, både för att visa att facket gör skillnad och för att underlätta medlemsvärvningen.
- LO och LO-förbunden bör göra strategiska satsningar på medlemsvärvning, inte minst bland tidsbegränsat anställda. Transport, Handels och Kommunal bör kunna visa vägen. Det innebär också att facket blir relevant för löntagare som har stora behov av facket, men som idag väljer att stå utanför.
- LO bör söka allianser med TCO och Saco. Det finns behov av breda, gemensamma strategier över fackliga organisationsgränser för att värna löntagarnas intressen och partsmodellen.
- LO och LO-förbunden bör göra strategiska satsningar på facklig utbildning. Det är framför allt övergripande samhälls-, arbetsmarknads- och partsfrågor som behöver prioriteras mer. Det skulle göra oss starkare i vårt försvar av den svenska modellen.

En modern och hållbar arbetslinje

Arbetslinjen kan enklast beskrivas som ett socialt kontrakt mellan stat, individ och arbetsgivare. I grunden handlar den om hur arbetslivets förändrade krav ska mötas för att skapa en mer effektiv arbetsmarknad. Den handlar också om hur ansvaret ska fördelas mellan stat och individ om vi är förhindrade att arbeta. De största hindren för att kunna arbeta är arbetslöshet, sjukdom, funktionsnedsättningar och omsorg om barn och gamla.

Arbetslinjen har genom historien haft som utgångspunkt att betona individens ansvar att så långt som möjligt försörja sig själv. Det har varit centralt att kontrollera arbetsviljan för dem som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, något som gäller även idag. Från att arbetslinjen i första hand gällde män blev målet att tillvarata varje människas vilja och förmåga att arbeta.

Arbetslinjen ska delas upp i två övergripande delar: en förebyggande och en stödande. En central utgångspunkt i den förebyggande arbetslinjen är att tillförsäkra människor goda förutsättningar att arbeta. Vägen dit går genom satsningar på utbildning och folkhälsa, serviceinriktade välfärdstjänster, förverkligande av det goda och hållbara arbetet, lärande och kompetensutveckling. Denna del syftar till att stärka löntagarnas omställningsförmåga och motverka att arbetslöshet och ohälsa uppstår.

Den stödande delen består framför allt av aktiv arbetsmarknadspolitik, reguljär vuxenutbildning, arbetslivsinriktad rehabilitering och trygghetsförsäkringar. Denna del är ett avgörande verktyg för att uppnå full sysselsättning genom ekonomisk trygghet och stöd för omställning.

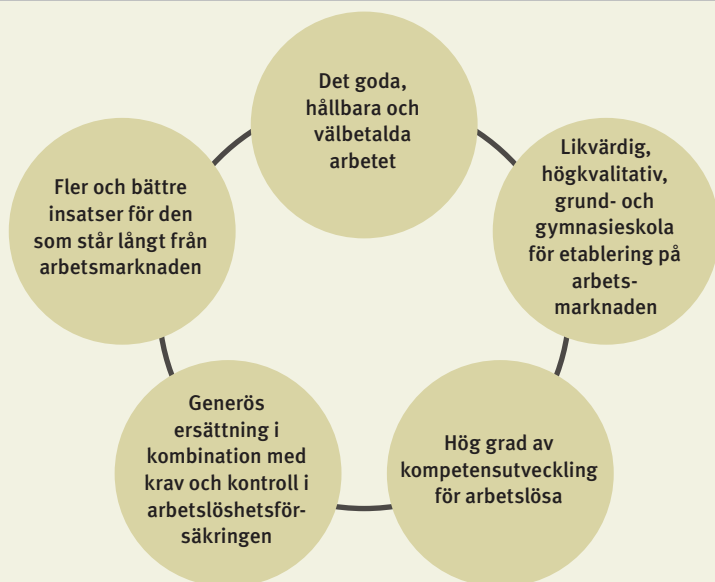
Arbetslinjens båda övergripande delar har under lång tid urholkats. Betydelsen av ett hållbart arbetsliv har tonats ned i den politiska debatten, och skolan dras med stora strukturella problem. Individen bär också allt större kostnader vid arbetslöshet och sjukdom, både genom urholkade generella trygghetsförsäkringar och sämre förutsättningar att möta arbetslivets föränderliga krav. Det får arbetsmarknaden att fungera mindre effektivt och gör arbetslinjen mer repressiv. Konsekvensen är att det sociala kontraktet har förändrats påtagligt.

En fungerande arbetslinje avgör förutsättningarna för full sysselsättning, generell välfärd och ekonomisk tillväxt. Vi anser att varken gårdagens eller dagens arbetslinje klarar att hantera de krav på utbildning, kompetens och omställning som morgondagens arbetsliv ställer. Vi menar att en modern och hållbar arbetslinje är utvecklande och frigörande. Den består därför av fem försvarslinjer mot arbetslösheten: det goda, hållbara och välbetalda arbetet, likvärdig och högkvalitativ grund- och gymnasieskola för etablering på arbetsmarknaden, hög grad av kompetensutveckling i den aktiva arbetsmarknadspoliti-

ken, generös ersättning i kombination med krav och kontroll i arbetslöshetsförsäkringen samt fler och bättre insatser för den som står långt från arbetsmarknaden.

Vår arbetslinje är modern därför att den satsar på det goda, utvecklande och välbetalda arbetet och det livslånga lärandet. Vår arbetslinje är hållbar därför att den stärker individen, ökar jämställdheten och minskar klyftorna i samhället.

Bild 7.1 Den moderna och hållbara arbetslinjen



Nedrustningen av arbetslinjens olika delar är allvarliga i sig, men blir än allvarligare i ett helhetsperspektiv eftersom de hänger ihop och påverkar varandra.

Den svenska modellens framgång har vilat på att arbetslinjen har kombinerat trygghet med förebyggande insatser som rustar individen för förändringar i arbetslivet. Utgångspunkten har varit att det är rationellt och effektivt att stödja individers förmågor och potential snarare än att omfördela resurser i efterhand. Det är nödvändigt att återigen lyfta fram en sammanhängande arbets-, hälso- och kompetenslinje där staten tar ett stort ansvar för att ge individen goda förutsättningar för varaktig etablering på arbetsmarknaden.

7. Det goda, hållbara och välbetalda arbetet

DEN SVENSKA MODELLENS framgång har vilat på att arbetslinjen har kombinerat trygghet och förebyggande insatser som rustar individen för förändringar i arbetslivet.

Möjligheterna till lärande och kompetensutveckling i arbetet, som en viktig del i det livslånga lärandet, och god hälsa och ett strategiskt arbetsmiljöarbete är alla centrala delar av den förebyggande arbetslinjen som syftar till att motverka arbetslöshet och sjukdom. Det stärker löntagarnas omställningsförmåga så att arbetsmarknaden fungerar smidigare. Det avlastar arbetslinjens stödjande delar, det vill säga trygghetsförsäkringar, den aktiva arbetsmarknadspolitikerna och rehabiliteringsinsatser, som sätts in när arbetslöshet och sjukdom väl har inträffat. Den moderna och hållbara arbetslinjen måste lägga större vikt på arbetsplatserna och anställningarna för att möta behoven av omställning på arbetsmarknaden.

För fackföreningsrörelsen har en förebyggande och modern arbetslinje alltid stått i centrum, och kompetensutveckling, hälsa och arbetsmiljö är ständigt aktuella frågor. Detta arbete ledde i mitten av 1980-talet fram till att IF Metall etablerade begreppet *det goda arbetet* och några år senare stod *det utvecklande arbetet* i fokus på LO-kongressen 1991. På 2010-talet driver LO-förbunden i samma anda frågor kring *det hållbara arbetet*.

Vi har tidigare, i kapitel 2, konstaterat att det goda och hållbara arbetet inte längre prioriteras av arbetsgivare och politiker. Det innebär bland annat att kompetensutveckling, inflytandet över det egna arbetet och det förebyggande arbetsmiljöarbetet brister.

Den personliga kompetensen får allt större betydelse på arbetsmarknaden, och tenderar samtidigt att i ökad utsträckning ses som en färskvara. Rätt matchade personer idag kan vara felmatchade imorgon. Kunskaper som förvärvas i den grundläggande utbildningen måste utvecklas och byggas på för att vara aktuella på arbetsmarknaden senare i arbetslivet. Ibland går förändringarna snabbt och ibland långsammare, men alla kommer att uppleva att utbildnings- och kompetenskraven förändras jämfört med när vi lämnade skolan och etablerade oss på arbetsmarknaden.

Det livslånga lärandet, som till stor del kan likställas med individernas omställningsförmåga, är därför viktigt i arbetslinjen. Lärande sker kontinuerligt och på många olika sätt och i olika sammanhang. Men det är i arbetet som den stora delen av det livslånga lärandet äger rum. Annars skulle perioder av arbetslöshet ställa enorma krav på arbetslinjens rustande och stödjande delar.

Att vara frisk är avgörande för våra möjligheter att arbeta och utvecklas. Hälsan påverkas av en rad faktorer. Vissa är förutsägbara och påverkbara medan andra kan vara slumpartade och oförutsägbara. Arbetet har en stor betydelse för vår hälsa och våra levnadsvillkor. Därför ingår förebyggande hälsoarbete på arbetsplatsen, till exempel genom arbetsmiljöarbete och företagshälsovård, i arbetslinjen.

Kompetensutveckling och förebyggande hälsofrämjande insatser i arbetet är viktigt i den moderna och hållbara arbetslinjen. Ansvar för omställningsförmågan och att vara attraktiv på arbetsmarknaden tenderar att flyttas över på den enskilde individen. En förstärkt arbetslinje behöver istället förtydliga arbetsgivarnas ansvar för lärande i arbetet och friska arbetsplatser. Det saknas därför inte utmaningar för att stärka de förebyggande delarna. Den överlägset bästa försäkringen mot arbetslöshet är god hälsa och aktuella yrkeskunskaper som är konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden.

7.1 Kompetensutveckling och lärande i arbetet

Möjligheterna till kompetensutveckling i arbete är en viktig del i varje löntagares omställningsförmåga på såväl den befintliga arbetsplatsen som på arbetsmarknaden. Dessvärre innebär den polariserade arbetsmarknaden växande skillnader i tillgång till utvecklingsmöjligheter i arbetet. Löntagare som erbjuds trygga anställningar har jämförelsevis goda utvecklingsmöjligheter medan löntagare som får otrygga, korta och flexibla anställningar har begränsad tillgång till kompetensutveckling (LO 2013a; LO 2013d). Det innebär en skiljelinje när det gäller omställningsförmåga och omställningsbehov – den som har störst behov ges ofta sämst förutsättningar att ställa om.

Kompetensutveckling omfattar flera aspekter av lärande i arbetet. Den personalutbildning som arbetsgivaren finansierar är en del av detta, men det handlar i stor utsträckning också om möjligheten till lärande i det

dagliga arbetet. För många löntagare, inte minst inom LO-yrken, är det viktigt att skilja på formell och icke-formell kunskap. Formell kunskap är kunskap som kan dokumenteras i form av slutbetyg, diplom eller intyg. För många arbetare är dock kunskap ofta icke-formell, och "osynlig" för omgivningen, eftersom den utvecklas i arbetet tillsammans med andra.

Det är ett stort problem att informella kunskaper sällan dokumenteras eller erkänns (och därmed inte heller belönas genom exempelvis högre löner). Därför är validering och dokumentering av alla former av kunskaper och lärande viktigt, särskilt för arbetare. Avsaknad av dokumentation och erkännande försvagar löntagarnas omställningsförmåga, både till jobb hos andra arbetsgivare och till omskolning eller vidareutbildning inom ramen för aktiv arbetsmarknadspolitik och reguljär vuxenutbildning. Det gör det svårare att påvisa kunskaper och kompetenser med konsekvensen att det icke-formella lärandet inte uppfattas som så rustande som det faktiskt är.

Debatten om kompetensutveckling som en form av aktiv insats från arbetsgivarna till sina anställda har under lång tid präglats av fokus på enbart personalutbildning. Det är ett välkänt faktum att satsningarna på personalutbildning är mycket ojämnt fördelade bland löntagarna. Det är tydligt att klass, och i viss mån kön, har betydelse för tillgången till personalutbildning. Andelen ej facklärd arbetare som fått minst fem dagars betald utbildning under de senaste 12 månaderna har minskat kontinuerligt sedan slutet av 1990-talet, till knappt 10 procent 2011 för både kvinnor och män (Gellerstedt 2013). Motsvarande andel för lägre tjänstemän är mellan 20 procent (för kvinnor) och 30 procent (för män). Det finns även stora skillnader mellan branscher. Anställda i offentlig verksamhet deltar i betydligt högre grad i utbildning än anställda i privat verksamhet, 57 procent jämfört med 39 procent 2010. Möjligheterna till personalutbildning speglar tydligt den polariserade arbetsmarknaden. Det är framför allt arbetstagarnas utbildningsnivå som förklarar skillnaderna: ju kortare utbildning, desto sämre möjligheter att få delta i personalutbildning som finansieras av arbetsgivaren.

Även om det formella lärandet i arbetet kan sägas ligga på en hög nivå i Sverige är det alltså ojämnt fördelat mellan olika löntagare. Det har inte heller ökat i takt med lärandets betydelse på arbetsmarknaden (Grönlund 2009).

Satsningar på personalutbildning är bra och bör främjas, men det är minst lika viktigt att stärka andra former av lärande i arbetet. Det är troligt att det dagliga och kontinuerliga lärande ger långt större bestående effekter för både arbetsgivare, löntagare och verksamheter än de relativt korta formella personalutbildningarna, även om de senare ibland kan vara mer strategiskt inriktade (Wolvén 2000).

Rätten till kompetensutveckling finns reglerad i *Utvecklingsavtalet* mellan Svenskt Näringsliv, LO och PTK från 1985.¹⁰ På de flesta avtalsområden finns också centrala avtal om kompetensutveckling, men många arbetsplatser saknar lokala överenskommelser och ansvarsfördelningen är sällan tydlig. De centrala avtalen upplevs som ett bra stöd, men utan lokala avtal uppstår ofta brister på arbetsplatsnivå. I praktiken finns det, i strid med utvecklingsavtalets intentioner, små möjligheter för löntagarna att påverka de utbildningsåtgärder som görs på arbetsplatsnivå. Mycket av den kompetensplanering som görs präglas av ett ”uppifrån-och-ner-perspektiv” (Svenskt Näringsliv & LO 2011).

Det är viktigt att värna alla löntagares rätt till lärande och kompetensutveckling. Det är särskilt viktigt att nå en högre och jämnare fördelning av utvecklingsmöjligheter för löntagare i olika yrken. Det är därför viktigt att förtydliga utvecklingsavtalen med konkreta och ambitiösa utfästelser för att stärka kompetensutvecklingen för breda löntagargrupper, och framför allt att använda avtalen mer än idag. Detta kan bland annat inkludera möjligheten till återkommande utvecklingssamtal där det framtida kompetensbehovet diskuteras gemensamt och en utvecklingsplan utarbetas med en fastslagen minimitid för kompetensutveckling per år för alla anställda. Grundnivåer för resurser och tid för kompetensutveckling borde kunna bekräftas i fackförbundens avtal.

För att stärka kunskaps- och kompetensutvecklingen för alla löntagargrupper, och därmed stärka omställningsförmågan, är det nödvändigt att de fackliga organisationerna flyttar fram positionerna ute på arbetsplatserna. Staten bör kunna bidra till detta genom att främja förutsättningarna för arbetsmarknadens parter att avtalsvägen lösa problemet med bristande kompetensutveckling för vissa löntagare.

10 PTK är en samverkansorganisation för 26 fackförbund och representerar 750 000 privatanställda tjänstemän.

7.2 Arbetsgivarnas flexibilitetskrav hämmar den förebyggande arbetslinjen

Arbetsgivarna framför ofta behov av ökad flexibilitet för att kunna möta en alltmer oförutsägbar omvärld. Tyvärr tenderar detta uteslutande att handla om numerär flexibilitet, och i praktiken möjligheten att snabbt kunna säga upp delar av personalen (LO 2013a; LO 2013d). Arbetsgivarnas möjligheter att använda flexibla anställningar, inte minst visstidsanställningar, är omfattande. Denna utveckling ökar istället otryggheten bland många löntagare. Dagens arbetsliv är betydligt mer föränderligt och osäkert än förr. Därmed ökar också behoven av den del av arbetslinjen som rustar och ger löntagarna trygghet.

Det finns dock andra flexibilitetsstrategier som ligger bättre i linje med den svenska modellen, det svenska anställningsskyddet och vårt mål om en modern och hållbar arbetslinje. Den funktionella flexibiliteten handlar om arbetsgivarens, arbetsorganisationens och produktionens omställningsförmåga.¹¹ Denna flexibilitet uppstår genom att arbetsgivaren utformar organisationen så att anställda kan flytta mellan olika arbetsuppgifter och till andra avdelningar när behoven förändras. Alltför slimmade organisationer där arbetsuppgifter har knoppats av till andra företag, försämrar förutsättningarna för funktionell flexibilitet. Detsamma gäller den könsuppdelade arbetsorganisationen. För att kunna ställa om produktionen krävs dessutom innovationsförmågor som möjliggör utveckling och produktion av nya varor och tjänster.

Till skillnad från den numerära flexibiliteten bygger den funktionella på rörlighet och anpassningsbarhet inom ramen för bestående anställningar (Rönmar 2007; LO 2013a; LO 2013d). Medan anställningsskydd och regleringar ofta ses som hinder för numerär flexibilitet är långsiktiga anställningar och kompetensutveckling förutsättningar för den funktionella flexibiliteten. Funktionell flexibilitet kräver kontinuerliga satsningar på olika former av kompetensutveckling och lärande i arbetet. Flexibla, korta och otrygga anställningar minskar såväl arbetsgivarnas och de anställdas vilja att satsa på kompetensutveckling. Sta-

¹¹ *Funktionell flexibilitet* benämns ibland även intern eller kvalitativ flexibilitet. *Numerär flexibilitet* benämns ibland extern eller kvantitativ flexibilitet.

bila och trygga anställningsförhållanden gör däremot arbetsgivarna mer benägna att utveckla sin personal.

Arbetsgivare har ansvaret för de anställdas kompetensutveckling. Allt färre arbetsgivare lever dock upp till det ansvaret i tillräcklig utsträckning. Ansvaret brister framför allt för anställda som räknas till flexibilitetsreserven (outsiders). Utvecklingsmöjligheterna i arbetet hänger alltså samman med anställningsformen (LO 2013d). Arbetsgivares vilja att finansiera utbildning hämmas av osäkerhet kring om den som genomgår utbildning kommer att stanna hos arbetsgivaren eller inte. Denna ovilja kan därmed vara särskilt stor när det gäller visstidsanställda eller andra anställda som fungerar som arbetsgivarens numerära flexibilitet. När de otrygga anställningarna blir fler förskjuts tryggheten på arbetsmarknaden från arbetet till individens förmåga att själv förvärva och upprätthålla sin kompetens.

I förlängningen leder detta till en arbetsmarknad där flexibiliteten är stor när det gäller anpassningen av antalet anställda och arbetade timmar. Men det bidrar inte till ett arbetsliv där förmågan till omställning och förnyelse, eller produktivitet och uthållig tillväxt, främjas.

För att arbetstagarorganisationerna ska acceptera en viss andel visstidsanställningar, som ofta upplevs som otrygga, är det avgörande att dessa fungerar som en språngbräda till tryggare och mer utvecklande tillsvidareanställningar (LO 2013d). Omställningsförmågan från otrygga till trygga jobb är oerhört viktig. Det kräver att även arbetet i kortare visstidsanställningar är kompetensutvecklande. Därför är det ett stort problem att samma arbetsgivare har möjligheten att anställa en löntagare på korta och återkommande visstidsanställningar, något som ibland beskrivs som att ”stapla” visstidsanställningar på varandra, utan nämnvärda utvecklingsmöjligheter. Syftet är att ofta att undvika reglerna som ger den anställde rätt till tillsvidareanställning. I Sverige är det stor skillnad i anställningskydd mellan tillsvidareanställda och visstidsanställda. Möjligheten att anställa löntagare på upprepade visstidsanställningar bör begränsas i kollektivavtal, eller, om det inte går, regleras i lagen om anställningsskydd.

Ett bra komplement till den funktionella flexibiliteten är ett statligt stöd för så kallat korttidsarbete. Det innebär att löntagarnas arbetstid och därmed arbetsgivarnas lönekostnader minskar under en förutbestämd tid, och tillämpas när företagen möter temporära och kraftigt produktions-

fall. Liknande system, i varierande form, finns i de flesta europeiska länder. Syftet är att hålla sysselsättningen uppe genom att skapa incitament för företag att behålla arbetskraften i stället för att genomföra uppsägningar på grund av arbetsbrist. Samtidigt underlättas återhämtningen då företagen har personalstyrkan på plats när efterfrågan senare ökar igen. Systemet ska dock endast kunna aktiveras vid djupa lågkonjunkturer för att inte hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling.

Statligt subventionerat korttidsarbete ger en form av temporär flexibilitet och kan alltså delvis ersätta det upplevda behovet av numerär flexibilitet. Det kan därför ha positiva effekter på anställningsformer, löntagarnas kompetensutveckling och trygghet på arbetsmarknaden, även när systemet inte är aktiverat.

Ett strikt, men flexibelt, anställningsskydd och turordningsregler vid uppsägning gör arbetsgivare mer benägna att satsa på anställdas kompetensutveckling. Ett utbrett användande av korta anställningar, men även inhyrning av personal via bemanningsföretag, minskar arbetsgivarnas intresse av att erbjuda kompetensutveckling och lärande i arbetet. Dessutom finns en risk för att arbetsgivare strävar efter att förkorta upplärningstiderna för att utföra olika arbetsmoment. I praktiken urholkas jobbets kvalitet när arbetsgivare i hög grad förlitar sig på tillfälligt anställd eller inhyrd arbetskraft.

Individens kompetens kommer att få en allt större betydelse på framtidens arbetsmarknad. Samtidigt flyttas ansvaret för kompetensutveckling och att vara attraktiv på arbetsmarknaden över på den enskilde. Den praxis som har utvecklats i tillämpningen av lagen om anställningsskydd visar att det främst är kompetens som skapar trygghet i arbetet. Den funktionella flexibilitetsmodellen har på så sätt en tydlig koppling till det framväxande kunskapssamhället och stärker därför indirekt arbetslinjen. Det finns behov av, som Rönnmars & Numhauser-Henning (2010) uttrycker det, tryggare ”yttre” villkor som balanseras med stor ”inre” funktionell flexibilitet. Just den kombinationen erbjuder det svenska anställningsskyddet för tillsvidareanställda.

Den funktionella flexibilitetsstrategin har tydliga likheter med fackföröreningsrörelsens arbete för att främja trygga och utvecklande jobb istället för otrygga och utarmade jobb. Utvecklande arbeten är i det närmaste liktydigt med trygga anställningar, vilket i sin tur är en förutsättning för

funktionell flexibilitet och förändringsvilja. Yrkeskunnsande, utveckling och vidareutbildning är viktigt för det goda och hållbara arbetet. En del av tryggheten ligger i att yrkeskunskaper ska vara generella för att undvika inlåsning och försvåra omställning till andra arbetsgivare på arbetsmarknaden. En annan viktig del är att arbetet ska organiseras i form av lag- och grupparbete så att gemenskap, självkänsla och kompetenser kan växa. Organisationer som bygger på grupparbete erbjuder fördelar genom sin höga flexibilitet när det gäller att ställa om produktionen (Abrahamsson & Johansson 2008). En nackdel med grupporganisationen har dock visat sig vara att ett visst personalansvar har förlagts till gruppen. Det har bland annat inneburit att gruppen själv får ta ansvar för att kompensera för kollegors frånvaro.

Olika sätt att organisera arbetet skapar olika förutsättningar för kompetensutveckling. För att stärka det vardagliga, breda, lärandet behövs goda arbetsvillkor såväl som en arbetsorganisation och ett ledarskap som organiserar arbetsmetoder och arbetsuppgifter på ett sätt som främjar utveckling i arbetet.

Arbetslivet förändras dock snarast mot mer kortsiktigt istället för mer långsiktigt lärande. Sedan 1990-talet har organisationer och verksamheter slimmats och bantats ned (Lennerlöf 2002). Det sker både i privat och i offentlig verksamhet, bland annat under new public management. Det finns en genuin målkonflikt mellan så kallad lean production och lärande organisationer (Lennerlöf 2002; Abrahamsson & Johansson 2008). Med lean production blir det vanligare med så kallat "just in time"-lärande istället för "just in case"-lärande som ligger mer i linje med det livslånga lärandet. Lean production är inte gynnsamt för ett utvecklingsinriktat lärande i arbete, bland annat för att det tenderar att splittra arbetsgrupper och arbetsuppgifter i olika moment.

Lean production är sannolikt inte ett övergående fenomen. En viktig facklig strategi är därför att hitta vägar för att utveckla lean production i en mer löntagarvänlig riktning med målsättningen att stärka den funktionella flexibiliteten. Då skulle en form av *skandinavisk lean production* som passar den svenska modellen kunna utvecklas, utifrån ett partsgemensamt intresse av det goda och hållbara arbetet, kvalitet i produktionen och effektiva verksamheter. Detta skulle kunna ske i form av ett aktivt partsgemensamt samarbete. Det kan även ge möjligheter att

implementera den funktionella flexibilitetsstrategin på ett annat sätt än tidigare. Det gagnar både arbetsgivare och löntagare.

7.3 Hälsa och arbetsmiljö på arbetsplatsen är en del av arbetslinjen

Förebyggande arbetsmiljöarbete och insatser mot ohälsa är viktiga delar av arbetslinjen. Att arbetet är produktivt, säkert och uthålligt är avgörande för en modern och hållbar arbetslinje. När detta brister riskerar produktiviteten att minska och sjukskrivningarna att öka.

Det fackliga arbetet för god arbetsmiljö har pågått under hela fackföreningsrörelsens historia. Resultatet är att den fysiska arbetsmiljön på svenska arbetsplatser överlag är god och anpassad efter produktionens behov. Arbetsgivare inser vanligen att en frisk arbetsplats är en lönsam arbetsplats. Därför är arbetsmiljöarbetet ofta inriktat på att öka verksamhetens effektivitet och produktivitet. Det innebär både för- och nackdelar för löntagarna. En bra arbetsmiljö gynnar hälsan och högre produktivitet ger högre löner. Men den goda fysiska arbetsmiljön används samtidigt för att driva upp tempot i arbetet. Detta kallas ibland för ergonomifällan (Westgaard & Winkel 1997). När tempot ökar tenderar löntagarnas kontroll och inflytande över arbetet att minska, vilket ofta är skadligt för hälsan. Det fackliga arbetsmiljöarbetet har därför allt mer kommit att handla om ”makten över takten”.

Erfarenheterna från 1990-talet visar att ohälsa och sjukskrivningar, inte minst när det gäller psykiska krav och emotionell stress, ökade när intensiteten (arbetstempot) och därmed kraven i arbetet tilltog samtidigt som kontrollen och inflytandet över det egna arbetet minskade (Theorell 2006). För hälsan ger hög grad av kontroll över det egna arbetet, kombinerat med låga till medelhöga krav och stort socialt stöd bästa resultat.¹²

Enligt Theorell (2006) kommer arbetsintensiteten troligen att fortsätta öka framöver, likt utvecklingen under och efter 1990-talskrisen. Jobb med hög grad av egen kontroll, rimliga krav och ett fullgott socialt stöd minskar. Det innebär att de ohälsosamma och utarmade jobben ökar (Gellerstedt 2011; LO 2013a; LO 2013d).

¹² Den så kallade krav-kontroll-stöd-modellen visar att höga psykiska krav i arbetet får negativa effekter på hälsan om inte organisationen tillåter de anställda att utöva kontroll över sin egen situation (Theorell 2006). Allra sämst är om detta kombineras med ett svagt socialt stöd.

Det finns tydliga klasskillnader vad gäller möjligheterna att själv styra över planering och förläggning av sitt arbete och sin arbetstid (LO 2013a). Andelen arbetare som ständigt upprepar samma arbetsmoment har ökat till nästan 60 procent 2012 (Gellerstedt 2013). Det sammanfaller också med att arbetare har betydligt mindre kontroll och inflytande över sitt arbete än före 1990-talskrisen. Kvinnor har generellt mindre inflytande än män.

Idag tenderar ekonomiska motiv att styra arbetsorganisationer, arbetssätt och arbetstider utan större hänsyn till om det främjar hälsa eller ohälsa. I offentlig verksamhet tenderar politiker främst att se sig som beställare utan ansvar för själva verksamheten. I privat tjänstesektor uppger endast 33 procent av kvinnorna och 40 procent av männen att det finns ett systematiskt arbetsmiljöarbete på arbetsplatsen (Gellerstedt 2013).

Insatser på arbetsplatsen har även stor betydelse för sjukskrivnas möjlighet att återgå till arbete. Anpassningsmöjligheter och arbetsplatsens organisatoriska flexibilitet är viktiga faktorer för återgång i arbete efter en tids sjukskrivning (Johansson 2007; Ekberg 2009; LO 2013d). Goda anpassningsmöjligheter tycks medföra att anställda trots långvariga hälsobesvär kan behålla och utveckla sin arbetsförmåga och, utifrån egna förutsättningar, fortsätta sitt arbete. Därför är det problematiskt att många arbetsgivare är frånvarande i rehabiliteringsarbetet och den sjukskrivnes återgång i arbete (Ståhl 2009).

Både lagstiftning och kollektivavtal reglerar arbetsmiljöarbetet. Det stora problemet är att dessa inte tillämpas i tillräcklig omfattning. När det gäller lagstiftningen så har Arbetsmiljöverkets resurser för kontroll, uppföljning och sanktioner skurits ned, vilket medför att fler arbetsgivare vågar tänja på sina skyldigheter. Ansvar för kontroll av om arbetsmiljölagstiftningen följs har i praktiken skjutits över till de fackliga skyddsombuden. Men lokalt kan det vara svårt för både fack och skyddsombud att driva arbetsmiljöfrågorna med kraft. En viktig facklig strategi är därför att både ställa krav på stärkta resurser till Arbetsmiljöverket och att stärka utbildningsinsatserna för fackligt förtroendevalda och skyddsombud. Det skulle göra att befintliga avtal och lagar på arbetsmiljöområdet får större genomslag på arbetsplatserna.

7.3.1 Företagshälsovården har en nyckelroll

Företagshälsovården är en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet och

har en nyckelroll i både det förebyggande hälsoarbetet på arbetsplatserna och rehabiliteringsinsatser vid tillfälligt nedsatt arbetsförmåga. Den fackliga definitionen för en kvalitetssäkrad företagshälsovård är att den utgår från en helhetssyn på arbetsmiljö med god kunskap om förhållanden i den aktuella branschen, och med hög kompetens inom en rad områden (LO 2013e). Det handlar exempelvis om arbetsmiljö, arbetsorganisation, ledarskapsfrågor, ergonomi, teknik, medicin och rehabilitering. Genom att tidigt identifiera anställda som riskerar ohälsa och sjukfrånvaro kan senare behov av rehabiliteringsinsatser minska (LO 2013d).

Företagshälsovården kan dock vara ännu mer proaktiv genom att vara delaktig när nya arbetsplatser byggs eller gamla arbetsplatser renoveras, för att säkerställa en god arbetsmiljö när arbetet senare sätter igång. På så sätt kan det förebyggande hälsoarbetet starta redan innan löntagarna har börjat arbeta på arbetsplatsen. Detta kräver att företagshälsovården har mer branschspecifika kunskaper och kompetenser än vad som är vanligt idag. Därför bör staten skjuta till mer resurser för regional branschkunskap för att stärka företagshälsovårdens förebyggande och kvalitetssäkrande roll i arbetsmiljöarbetet.

Fackföreningarnas mål är att alla löntagare ska ha tillgång till en kvalitetssäkrad företagshälsovård. Dessvärre har andelen löntagare som omfattas av företagshälsovård minskat under lång tid. Sedan slutet av 1980-talet har andelen löntagare med tillgång till företagshälsovård minskat från 86 procent till cirka 65 procent 2012. Tillgängligheten följer traditionella klass- och könsmonster och dessa har förstärkts under 2000-talet. Kvinnliga arbetare inom den privata servicesektorn har sämre tillgång till företagshälsovård än andra. Enligt LO (2013e) har cirka en miljon löntagare tillgång till en kvalitetssäkrad företagshälsovård, men ungefär lika många saknar helt anslutning till företagshälsovården. Övriga löntagare har endast tillgång till företagshälsovården när behov uppstår. En vanlig uppfattning bland arbetsgivare är att företagshälsovården är en resurs som ska användas först när något inträffat. Här har facket en viktig utmaning i att förklara att företagshälsovård i första hand ska vara en förebyggande resurs.

Den främsta förklaringen till den försämrade tillgången till företagshälsovård är att det generella statsbidraget avvecklades 1993. Det innebär att staten frånsade sig ansvaret för en utbredd tillgång till företagshäl-

sovård, vilket i praktiken resulterade i att företagshälsovården blev helt marknadsberoende. Som en konsekvens av detta har en stor del av den preventiva verksamheten försvunnit, och tillgången till företagshälsovård har blivit mer ojämlig (Theorell 2006).

Sedan 2010 finns återigen ett statligt stöd för företagshälsovård riktat till arbetsgivare. Syftet är att stärka företagshälsovårdens roll genom tidiga och anpassade insatser för att främja sjukskrivna anställdas möjligheter att komma tillbaka till arbete (SFS 2009:1423). Satsningen har dock fått en mycket trög start. I budgetpropositionen för 2014 skriver regeringen att bidraget till företagshälsovården inte har fungerat. Regeringen vill därför göra om bidraget så att det kan ges "till arbetsgivarna när de har behov av stöd i det enskilda fallet". Detta innebär att regeringen ersätter nuvarande bidrag till företagshälsovården med ett riktat bidrag till arbetsgivare i syfte "att underlätta för arbetsgivare att ta sitt rehabiliteringsansvar". För detta avsätts 2014 endast 30 miljoner kronor (Prop. 2013/14:1, UO 10, s 19 och 38). Detta innebär att företagshälsovårdens tidiga och förebyggande insatser riskerar att urholkas än mer.

Arbetsgivarens skyldigheter att tillhandahålla företagshälsovård är reglerad i arbetsmiljölagen, som förtydligas och kompletteras av Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Arbetsgivaren ska se till att det finns avtal med företagshälsovård som omfattar alla anställda oavsett anställningsform eller avtalad arbetstid. Det är sannolikt att många av de arbetsgivare som inte erbjuder kvalitetssäkrad företagshälsovård bryter mot Arbetsmiljöverkets föreskrifter att företagshälsovård måste anlitas om den egna verksamheten inte har tillräcklig kompetens att uppfylla arbetsmiljölagens krav (LO 2013e). Samtidigt tycks staten understödja en utveckling där företagshälsovårdens roll prioriteras ned.

Fackföreningsrörelsen behöver bli mer aktiv för att uppnå målet att alla löntagare ska ha tillgång till kvalitetssäkrad företagshälsovård. I LOs och LO-förbundens arbetsmiljöstrategi ingår därför att förbunden ska verka för kollektivavtal om arbetsmiljö inklusive kvalitetssäkrad företagshälsovård. Det ska även inkludera rätten till facklig delaktighet i upphandling, styrning och uppföljning av företagshälsovården. Företagshälsovården bör vara en partsgemensam men oberoende expertresurs som omfattar alla löntagare på den aktuella arbetsplatsen. Staten behöver aktivt stödja en sådan utveckling.

7.4 Arbetslinjens förebyggande delar är viktiga för den svenska modellen

Alla på svensk arbetsmarknad behöver kontinuerlig kompetensutveckling när Sverige ska konkurrera med kunskap istället för med låga löner. I grunden handlar det om att bygga upp en infrastruktur för lärande och kompetensutveckling i arbetet. Individens tillgång till lärande, möjligheter att själv orientera sig och göra egna val för att möta framtida utmaningar och/eller välja nya karriärvägar i livet behöver förbättras.

Genom god omställningsförmåga i arbetet och i anställningen kan behoven av uppsägningar minska. Därmed minskar även arbetstagarnas behov av stöd för omställning vid ofrivillig arbetslöshet. Arbetskraften gynnas alltså av om företagen och organisationerna har förmågan att anpassa sig till omvärldens förändringar på ett sunt, långsiktigt och utvecklande sätt. Tyvärr går utvecklingen mot ett allt mer individuellt ansvar för omställning och kompetensutveckling i och utanför anställningen.

Arbetsmarknadens parter kan göra mer för att underlätta kompetensutveckling. I första hand handlar det om den kompetensutveckling som initieras i arbetslivet. De utbildningsavtal och utvecklingsavtal som finns är allt för ofta allmänt hållna och saknar konkreta utfästelser. Återkommande kompetensutvecklingssamtal med medarbetare är viktiga, där skyldigheter och rättigheter stipuleras och det framtida kompetensbehovet diskuteras, men det behövs mer preciserade och ambitiösa åtaganden. Alla anställda borde få en fastslagen rätt till minimitid för kompetensutveckling årligen. Grundnivåer för att omfördela medel och tid för kompetensutveckling borde kunna bekräftas i avtal på förbunds nivå.

En avreglerad arbetsmarknad bidrar inte till bättre förutsättningar för lärande. Därför är kollektivavtal och regleringar av anställningsförhållanden viktiga för att lösa en rad av de utmaningar som vi beskrivit i detta kapitel. Stabila och långsiktiga anställningsförhållanden ökar arbetsgivarnas benägenhet till både investeringar i personalutbildning, och andra former av lärande i arbetet. Trygga anställningar ökar också de anställdas motivation att delta i utvecklingsinsatser och att dela med sig av sin kompetens till andra på arbetsplatsen. Även förebyggande arbetsmiljöarbetet gynnas av trygga anställningar. Den funktionella flexibilitetsstrategin stödjer därmed en modern och hållbar arbetslinje. Därför föreslår vi att:

- Löntagarna behöver få mer kompetensutveckling i arbetet, oavsett anställningsform. Det livslånga lärandet avgör individens omställningsförmåga på arbetsmarknaden. Det ställer krav på arbetsorganisationer och ledarskap för att utveckla lärande arbetsmiljöer.
- Ta fram och implementera verktyg för validering och dokumentation av alla former av kunskap, inklusive icke-formell (osynlig) kunskap, för att all kunskap ska erkännas och synliggöras. Det stärker löntagarnas omställningsförmåga.
- Minska den numerära flexibiliteten och utveckla istället den funktionella där organisationernas och verksamheternas interna omställningsförmåga prioriteras. Det kräver tryggare anställningsformer, mer kompetensutveckling och fokus på lärande arbetsorganisationer.
- Utveckla en form av *skandinavisk lean production* för att främja det goda och hållbara arbetet och kvaliteten och effektiviteten i produktionen. Det skulle gagna både arbetsgivare och löntagare.
- Begränsa möjligheten för samma arbetsgivare att erbjuda en arbetstagarare upprepade, inte sällan korta, visstidsanställningar under lång tid genom kollektivavtal. Om denna möjlighet att stapla visstidsanställningar på varandra inte kan lösas kollektivavtalsvägen, bör lagen om anställningsskydd för visstidsanställningar ses över.
- Stärk den kvalitetssäkrade företagshälsovårdens förebyggande roll i det systematiska arbetsmiljöarbetet, bland annat vid nybyggnationer och genom att utveckla regional branschkunskap. För detta behöver staten skjuta till resurser i syfte att stärka kunskaper om arbetsförhållanden i olika branscher.
- Förbättra tillämpningen av lagar och avtal på arbetsmiljöområdet och säkerställ att alla löntagare, oavsett anställningsform, har tillgång till kvalitetssäkrad företagshälsovård. Det behövs både mer resurser till Arbetsmiljöverket och utökade utbildningsinsatser för fackligt förtroendevalda och skyddsombud.

8. Likvärdig och högkvalitativ utbildning för etablering på arbetsmarknaden

ARBETSLINJEN BÖRJAR REDAN innan arbetslivet. För många unga vuxna är etableringen på arbetsmarknaden efter avslutade studier en utdragen och osäker process (LO 2013b). Förklaringarna är flera. Det mest allvarliga är att gymnasieskolans kvalitet, innehåll och dimensionering inte tillräckligt matchar arbetsmarknadens kompetensbehov. Andra förklaringar är stora brister i det arbetsplatsförlagda lärandet i gymnasieskolans yrkesprogram, att unga generellt saknar kunskaper om arbetsmarknaden och arbetslivet, samt att många som ska etablera sig på arbetsmarknaden saknar nödvändiga kontakter och nätverk för att hitta de lediga jobben. Det senare gäller i hög grad även utrikes födda (LO 2013b).

Kraven på utbildning för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden har ökat under lång tid. Det beror på den kontinuerliga strukturomvandlingen, rationaliseringar och effektiviseringar, men också på att befolkningens utbildningsnivå har ökat i snabbt takt (LO 2013a). En avslutad gymnasieutbildning av hög kvalitet är i praktiken obligatorisk för varaktig arbetsmarknadsetablering (LO 2013b).

Gymnasieutbildning är även viktig för att vara väl rustad för det livslånga lärandet i och utanför arbetet. Det är i sin tur väsentligt för arbetskraftens förmåga att ställa om från jobb och arbetsuppgifter som försvinner till nya jobb och uppgifter som växer fram. Mycket av den kompetenshöjande och rustande politiken, som exempelvis arbetsmarknadsutbildning eller annan vuxenutbildning, bygger på att individen har klarat gymnasieskolan. När skolan brister är det svårt att utveckla en hållbar arbetslinje.

Tyvärr står det helt klart att denna förebyggande del av arbetslinjen har försvagats under lång tid (LO 2013c). Avhoppet från gymnasieskolan är omfattande och personer som saknar gymnasieutbildning är oftare arbetslösa än andra. En viktig förklaring till gymnasieskolans svaga resultat är bristande kunskaper från grundskolan. Även förskolan och förskoleklassen för sexåringar, är avgörande för barns förutsättningar i grundskolan. Förskola, förskoleklass och grundskola har till-

sammans en utjämnande effekt för barn med olika socioekonomisk bakgrund.

Skolsystemets utformning, från förskolan till och med gymnasiet, är den viktigaste institutionen i välfärdsstaten när det gäller att ge alla barn och ungdomar goda och likvärdiga förutsättningar i livet. En grundpelare i den svenska välfärdsmodellen är att utjämna levnadsvillkor mellan barn och ungdomar med olika sociala och ekonomiska förutsättningar. Detta är helt avgörande för ett jämlikt samhälle och för att hela befolkningen ska vara rustade att möta dagens och morgondagens krav på arbetsmarknaden.

8.1 Grundskole- och gymnasieutbildning är en viktig del av arbetslinjen

Gymnasieskolan står inför ett flertal stora och avgörande utmaningar. Andelen elever som lämnar gymnasiet med fullbordad utbildning måste öka, yrkesprogrammets relevans och kvalitet måste förbättras och övergången till arbetsmarknaden behöver stärkas (LO 2013C).

I varje årskull är det cirka 25 procent som inte lyckas få slutbetyg från gymnasiet fem år efter skolstarten. Så har det varit sedan mitten av 1990-talet, vilket med all tydlighet visar att det finns permanenta och strukturella problem som kräver en rad olika lösningar. Samtidigt har elevernas kunskapsresultat gradvis försämrats och Sverige tappar vid internationella jämförelser. Nedsänkningar, lägre personal- och lärartäthet, otydlig ansvarsfördelning mellan stat, kommuner, huvudmän och skolor, ökat individuellt ansvar för studieresultat, för lite extra stöd till elever med särskilda behov samt marknadsutvecklingen av skolan är några viktiga förklaringar.

Gymnasieskolans problem kan även spåras tillbaka till brister i grundskolan, där drygt 10 procent av grundskoleeleverna inte klarar målen, och därmed saknar behörighet till gymnasieskolan. Andelen som påbörjar ett så kallat introduktionsprogram ökar. Nästan 20 procent av 15-åringarna saknar tillräcklig läsförståelse för att klara fortsatta studier på gymnasiet. Faktorer som grupp- och klasstorlek, ökad segregering, sämre möjligheter till extra stöd och otillräcklig studie- och yrkesvägledning förklarar mycket av grundskolans brister (LO 2013C).

En grundtanke i den svenska modellen är att utjämna elevernas olika

sociala och ekonomiska förutsättningar. Det handlar om allas lika tillgång till utbildning, likvärdig kvalitet i utbildningen och att den kompenserar för elevernas olika bakgrunder och förutsättningar. Målet om likvärdig utbildning i grundskolan är långt ifrån uppfyllt, och det svenska skolsystemet låter i högre grad än tidigare elevernas bakgrund slå igenom i resultaten. Grundskolan har mycket stor betydelse för gymnasieskolans resultat och de omfattande avhoppet har tydliga klass- och könsmönster. Framför allt har föräldrarnas utbildningsbakgrund stor påverkan på elevernas studieresultat: 56 procent av eleverna med föräldrar som själva saknar gymnasieutbildning har inte lyckats få slutbetyg efter tre års gymnasiestudier. Enligt OECD (2012) ger skolsystem med hög grad av likvärdighet bäst resultat. Likvärdigheten är helt avgörande för att minimera klasskillnader på arbetsmarknaden och i samhället. Rätten till utbildning och jämlikhet i livschanser får inte svikas.

Ansvar för skolgång och resultat har i alltför stor utsträckning vältats över på eleverna. Att det egna ansvaret ökar för barn och ungdomar framgår även i bristen på extra stöd till elever som behöver det. Det drabbar särskilt elever som kommer från studieovana hemmiljöer, har tillfälliga eller varaktiga funktionsnedsättningar eller som av andra skäl har svårt med egenstudier. Det förekommer i alltför stor utsträckning att gymnasieskolor brister i det systematiska kvalitetsarbetet, i utformningen av särskilt elevstöd och uppföljning av resultat. Alla skolor har inte heller resurser till speciallärare och specialpedagoger.

Vi anser att gymnasieskolan bör vara obligatorisk för alla. Hela 99 procent av varje årskull söker sig till gymnasieskolan, även om alla inte är behöriga, i vetskapen om att det är nödvändigt för arbete och fortsatta studier. Ett obligatorium tydliggör statens, kommunernas och skolornas ansvar för att ungdomar genomför sin gymnasieutbildning. Det ställer högre krav på att tillräckliga resurser avsätts till gymnasieskolan och grundskolan. Det är dock viktigt att gymnasieutbildningen kan ske i för eleverna flexibla och anpassade former utifrån individuella behov och förutsättningar, men med höga ambitioner. Introduktionsprogrammen bör utformas så att de allra flesta elever kan avsluta sina studier på ett nationellt program. Det bör också vara möjligt att genomföra sin gymnasieutbildning på en folkhögskola.

På lite längre sikt anser vi att utformningen av gymnasieskolan be-

höver förändras. För att minska avhoppet och öka genomströmningen kan bredare (sektorgemensamma) ingångar till gymnasiet vara värt att överväga. Det skulle innebära att eleverna i ett något senare skede väljer om de vill fortsätta en högskole- eller yrkesförberedande utbildning. Det skulle även ge bättre förutsättningar för att kunna bryta flickors och pojkars starkt könsbundna utbildnings- och yrkesval, vilket bland annat Delegationen för jämställdhet i skolan pekat på (SOU 2010:99).

8.1.1 Skolan ska inte styras av marknadsmässiga principer

Sverige har en av de mest decentraliserade och avreglerade skolmarknaderna i hela OECD. Marknader för utbildning skiljer sig fundamentalt från andra marknader. I praktiken finns inga goda skäl för en skola baserad på marknadsmässiga principer (LO 2013c). Kvaliteten och resultaten har försämrats och segregationen mellan elever och skolor ökar. Det finns behov av betydligt hårdare regler när det gäller vilka som får starta och driva skolor i Sverige. Dessa regleringar bör inkludera en non-profitprincip så att vinstintresset inte är styrande. Likvärdigheten måste prioriteras. Elevernas rätt till kunskap och framtida sysselsättning och försörjning, arbetsgivarnas kompetensförsörjning och en modern och hållbar arbetslinje måste stå i fokus och prioriteras före enskilda företags rätt att fritt bedriva skolverksamhet.

Ytterligare ett problem för etableringen på arbetsmarknaden är den tilltagande betygsinflationen där elevernas betyg inte speglar deras kunskaper. Det är en uppenbar konsekvens av konkurrensen om eleverna och den medföljande skolpengen. Studier visar att fristående gymnasieskolor är mer generösa med betygssättningen än kommunala skolor (LO 2013c). Det slår fel vid urval till fortsatta studier och det är därför viktigt att säkerställa likvärdighet i betygssättningen.

8.1.2 Yrkesprogrammets ställning i gymnasieskolan måste stärkas

Gymnasieskolans yrkesprogram har en direkt och helt avgörande koppling till unga vuxnas etableringsmöjligheter på arbetsmarknaden. Dessvärre brottas yrkesutbildningarna med flera allvarliga problem.

Pojkar och flickors intresse att välja ett yrkesprogram på gymnasiet minskar på ett oroande sätt. Endast 28 procent, eller drygt 35 000, av samtliga gymnasieelever började hösten 2012 ett yrkesprogram. Det är en

minskning med 26 procent eller 13 000 elever jämfört med hösten 2010. Dessutom är avhoppet från yrkesprogrammen vanligare än från högskoleförberedande program. Det finns flera exempel på yrkesutbildningar som läggs ned på grund av bristande elevintresse samtidigt som det finns behov av yrkesutbildad arbetskraft på den regionala arbetsmarknaden. Förklaringen till det sjunkande intresset är dels att utbildningarna inte längre per automatik ger högskolebehörighet, dels att det saknas ett tydligt eftergymnasialt utbildningsspår för yrkesarbetare (LO 2013c). Även brister i studie- och yrkesvägledningen är en bidragande orsak.

För en väl fungerande arbetsmarknad är det viktigt att arbetsgivare snabbt och enkelt kan hitta rätt kompetens. Då är det avgörande att arbetskraften har den kompetens som efterfrågas. Ett av gymnasieskolans stora problem är att utbildningarnas dimensionering och inriktning, som styrs av elevernas egna val, inte i tillräcklig omfattning matchar arbetsmarknadens kompetensbehov. Det innebär att det, åtminstone på medellång sikt, uppstår ett överskott från vissa utbildningar, inte minst från det populära samhällsprogrammet som inte leder till något självklart yrke, samtidigt som det råder brist på gymnasieutbildade yrkesarbetare inom andra områden. Dessutom är könsfördelningen mycket skev på de flesta yrkesprogrammen, vilket i praktiken begränsar rörligheten på arbetsmarknaden för både kvinnor och män.

Dimensioneringsproblemen måste tas på allvar. Idag råder ett kundvalssystem och i stort sett fri etableringsrätt för fristående skolor där de själva dimensionerar sin verksamhet, till stor del utifrån elevernas fria skolval men också beroende på kostnader för olika utbildningar. Det bidrar till att matchningen försvåras. Det gör det också svårt för stat och kommuner att överblicka det framtida utbudet av utbildningsplatser. Problemet blir extra tydligt när skolor med kort varsel lägger ner verksamheten. Antalet elever som avbryter och/eller byter studieinriktning på grund av "felval" är större än tidigare.

Vår slutsats är att det behövs ett sätt att reglera och begränsa skolornas fria etableringsrätt, och att låta arbetsmarknadens parter inom olika branscher få inflytande över dimensioneringen av utbildningarna, samtidigt som eleverna har goda möjligheter att välja utbildningsinriktning och skola.

8.1.3 Säkerställ yrkesprogrammets arbetsplatsförlagda lärande

Det är framför allt i yrkesprogrammets arbetsplatsförlagda lärande som utbildningens kvalitet kan utvecklas. Där kan eleverna få arbetslivserfarenhet, referenser och kanske till och med en anställning. Därför är det problematiskt att endast drygt 60 procent av eleverna på yrkesprogrammen får del av det obligatoriska arbetsplatsförlagda lärandet på minst 15 veckor. Dessutom dras det arbetsplatsförlagda lärande som faktiskt genomförs med bristande handledning, uppföljning och utvärdering. Detta är mycket allvarligt eftersom arbetsplatsförlagt lärande är en central del av yrkesutbildningen, vilket också har föranlett kritik från bland andra OECD (2008).

Allt fler sätter sin tilltro till den gymnasiala lärlingsutbildningen som infördes 2011. Tanken är att stärka det arbetsplatsförlagda lärandet och övergången från studier till arbetsmarknad. I den gymnasiala lärlingsutbildningen ska hälften av lärandet äga rum på en arbetsplats. Men utbildningen, som hittills främst har riktat sig till "skoltrötta" elever, har uppenbara svårigheter. Bland annat har intresset från såväl elever som arbetsgivare varit svalt. Det lärlingsförsök som föregick införandet av gymnasial lärlingsutbildning gav dessutom mycket dåliga resultat. Avhoppen var omfattande och arbetsmarknadens parter fick inte vara med och kvalitetssäkra lärlingsutbildningarna.

Yrkesprogrammen bör bli mer flexibla utifrån respektive branschens behov, krav och kvalitetskriterier. Genom att stärka inflytandet för arbetsmarknadens parter över yrkesprogrammen i de delar som är relevanta för yrket, kan kvalitet, innehåll och dimensionering bättre anpassas efter arbetsmarknadens behov och krav. Det bör ske genom att de nationella och regionala programråden ges formella befogenheter att påverka beslut om yrkesutbildningarna (LO 2013c). Programråden bör också få möjligheten att utöka den arbetsplatsförlagda delen av lärandet, utöver de obligatoriska 15 veckorna, om behov och möjligheter finns. Det skulle innebära att uppdelningen i en skolförlagd och en lärlingsbaserad utbildningsform inte längre är nödvändig.

De olika former av yrkesintroduktionsavtal, YA, som har tecknats mellan branschernas parter sedan 2012 underlättar övergången från yrkesutbildningar till de aktuella branscherna. Flera branscher har tecknat YA-avtal som bygger på ett genomfört yrkesprogram. Genom att ett om-

fattande system för statligt stöd införs 2014 kommer sannolikt betydligt flera unga löntagare kunna erbjudas YA-jobb.

Syftet med YA-avtalen är i första hand att skapa en brygga mellan yrkesprogrammen och den bransch utbildningen riktar sig till. Avtalens utformning ser olika ut, där några garanterar tillsvidareanställning efter slutförd yrkesintroduktionen. Det kan bidra till att öka attraktionskraften att söka sig till en viss bransch och skapa sig en starkare yrkesidentitet. Då kan intresset för yrkesprogram öka bland ungdomar.

En viktig fråga i sammanhanget är hur det arbetsplatsförlagda lärandet i gymnasiet ska utformas i relation till den färdigutbildning som senare sker inom ramen för YA-avtalen. Det är en fråga som de nationella programråden bör hantera utifrån de YA-avtal som tecknats i respektive bransch. Det är ytterligare ett skäl för att utveckla och stärka programråden.

8.2 Ungas arbetsmarknads- och arbetslivskunskaper behöver förbättras

En anledning till att övergången från studier till arbete ibland tar lång tid är bristande kunskaper om hur man söker jobb och var jobben finns. Gymnasieelevernas kunskaper om arbetsmarknaden behöver bli bättre.

Vi föreslår därför en obligatorisk kurs i arbetsmarknads- och arbetslivskunskap på samtliga gymnasieprogram. Den bör omfatta kunskaper om var jobben finns, hur man söker dem och vad som krävs för att få dem. Det behövs också kunskaper om arbetstagarnas rättigheter och skyldigheter enligt kollektivavtal, arbetslöshetsförsäkringen och hur man startar och driver företag. Många elever får endast sporadisk information om arbetsmarknaden från skolan eller Arbetsförmedlingen, i den mån ungdomar anmäler sig där. Denna kurs skulle på flera sätt föregripa vissa av Arbetsförmedlingens jobbsökaraktiviteter för unga arbetslösa. Bättre kunskaper bör stärka studiemotivationen och underlätta etableringen på arbetsmarknaden.

Studie- och yrkesvägledningen i grundskolan är bristfällig och dåligt integrerad i både grund- och gymnasieskolan. Den behöver förstärkas för att lägga en bättre grund för välinformerade utbildningsval till gymnasiet (LO 2013c). Även yrkesprogrammets arbetsplatsförlagda lärande ger, som nämnts ovan, nödvändiga kontakter med arbetsgivare och arbetsmarknaden.

8.3 Informella kontakter och nätverk spelar stor roll

Informella kontakter och nätverk är den vanligaste rekryteringskanalen för arbetsgivare. Mellan 30 och 40 procent av alla lediga jobb anmäls till Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2013a). Variationen beror främst på konjunkturläget och hur svårt det är för arbetsgivarna att hitta rätt personer att rekrytera. Andelen anmälda lediga platser skiljer sig mycket åt mellan olika branscher. Handelssektorn och vård- och utbildningssektorn står för cirka hälften av samtliga platser som anmäls till Arbetsförmedlingen, vilket indikerar att andra branscher är underrepresenterade i förhållande till sin storlek.

När arbetslösheten är hög och det finns många sökande per utannonserad ledig tjänst föredrar många arbetsgivare istället att rekrytera via informella kontakter och nätverk. För den som saknar kontakter och nätverk av betydelse för arbetsmarknaden, och är helt hänvisad till de lediga platserna på Arbetsförmedlingen, är alltså endast en mindre andel av alla lediga jobb sökbara. Det betyder att många arbetslösa främst konkurrerar om det relativt begränsade antalet jobb som anmäls till Arbetsförmedlingen.

Familjens kontakter är betydelsefulla för det första jobbet och etableringen på arbetsmarknaden, särskilt för ungdomar med oavslutade studier eller svaga studieresultat (Nordström Skans & Kramar 2011). Betydelsen är dessutom större när arbetslösheten är hög. Problemen med begränsade kontakter och nätverk gäller de flesta, oavsett ålder, som ännu inte har etablerat sig på arbetsmarknaden. Såväl gymnasieelever som högskole- och universitetsstudenter, och även utrikes födda som ännu inte har etablerat sig på arbetsmarknaden, behöver stöd av en Arbetsförmedling med täta arbetsgivarkontakter (LO 2013b).

Riksrevisionen (2013) visar att unga arbetslösa i första hand vänder sig till Arbetsförmedlingen för att få stöd för att hitta ett arbete. Arbetsförmedlingens insatser är däremot mer inriktade på att motivera jobbsökande än att ge stöd för att finna lämpliga jobb eller praktikplatser. Dessutom är stödet till unga begränsat under de första 90 arbetslösa dagarna, innan de omfattas av Jobbgarantin för ungdomar. Det är dock i grunden ett problem som ligger på regeringens bord eftersom den styr den arbetsmarknadspolitiska inriktningen. Sammantaget ger Riksrevisionen (2013) en bild som pekar på att stöd till unga vuxna inom ramen

för den statliga aktiva arbetsmarknadspolitiken främst inriktas på att öka förmågan att själv finna ett arbete, medan ett aktivt, individuellt och konkret matchningsstöd och tips om lämpliga jobb sällan ges. Detta trots att det är viktigt att stödjande insatser för att finna arbete sätts in tidigt. När Arbetsförmedlingen koncentrerar sitt arbete till Jobbgarantin för ungdomar där deltagarna har varit inskrivna i minst tre månader, får unga med svagare förankring på arbetsmarknaden inte det tidiga och individuella stöd som de behöver.

I Riksrevisionens (2013) granskning framgår att 75 procent av de arbetsförmedlare som arbetar med unga anser att tidsbrist gör att de inte har tillräckliga arbetsgivarkontakter. Den tid de avsätter för arbetsgivarkontakter har inte ökat sedan förra undersökningen 2009. Arbetsförmedlingens satsningar på fler arbetsgivarkontakter under de senaste åren tycks ännu inte ha fått något större genomslag på lokal nivå.

Enligt Arbetsförmedlingens (2013a) bedömning vänder sig ungefär 70 procent av samtliga arbetssökande till Arbetsförmedlingen (bland arbetslösa kvinnor är andelen cirka 65 procent och bland män cirka 75 procent). Under 1990-talet var andelen betydligt högre då drygt 90 procent jobb via Arbetsförmedlingen. Knappt hälften (ungefär 45 procent) av alla unga arbetslösa mellan 16 och 24 år vänder sig till Arbetsförmedlingen. Även bland arbetslösa som saknar gymnasieutbildning är andelen lägre jämfört med dem med gymnasieutbildning, 62 procent jämfört med 80 procent. Däremot är andelen bland utrikes födda (83 procent) högre än inrikes födda (64 procent). Det tycks som att de som borde ha störst behov av stöd från Arbetsförmedlingen, med undantag för utrikes födda, gör det i mer begränsad utsträckning jämfört med andra grupper.

Arbetsförmedlingens arbete med att stödja unga vuxnas och utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden måste förbättras. Det försvåras dock av att kommunerna har ett utökat ansvar för unga arbetssökande upp till 25 år som har försörjningsstöd. Vi vill se en utveckling som stärker den statliga aktiva arbetsmarknadspolitiken istället för en utbyggnad av kommunal arbetsmarknadspolitik. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken bör komma alla arbetslösa till del, oavsett försörjning under arbetslösheten.

Det behövs flera åtgärder för att unga vuxna och utrikes födda ska omfattas av den aktiva arbetsmarknadspolitiken och vända sig till Ar-

betsförmedlingen. För det första bör den föreslagna och obligatoriska gymnasiekursen i arbetsmarknads- och arbetslivkunskap öka kunskapen om hur man söker jobb och vad Arbetsförmedlingen kan erbjuda. För det andra bör ett nytt studerandevillkor införas i arbetslöshetsförsäkringen. Det bör utgå från att den som fullgjort studier på gymnasie- och eftergymnasial nivå eller SFI, kan få ersättning motsvarande försäkringens grundbelopp. Det skulle stärka kopplingen mellan studier och arbete och ge ytterligare en anledning för nyexaminerade att vända sig till Arbetsförmedlingen. För det tredje måste Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter prioriteras mer och fler lediga jobb förmedlas till unga och andra som ännu inte har etablerat sig på arbetsmarknaden. Det kräver att antalet arbets sökande per arbetsförmedlare minskar.

Åtgärder för att fler arbetsgivare ska annonsera sina lediga tjänster hos Arbetsförmedlingen bygger också på att förmedlingen kan stärka den professionella förmedlingsverksamheten. Det skulle möjliggöra en bättre matchning och en mer träffsäker arbetsmarknadspolitik. Det skulle även motverka diskriminering på arbetsmarknaden.

8.4 Stärk övergången mellan utbildning och arbete

Betydelsen av att vända den negativa utvecklingen i svensk skola kan inte överskattas. Brister finns genom hela skolsystemet, från förskolan till gymnasieskolan, och vidare ut på arbetsmarknaden. När socioekonomisk bakgrund får större betydelse för resultaten får det också större betydelse för unga vuxnas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Den bristande likvärdigheten hotar såväl det goda och hållbara arbetet som den sociala rörligheten och individens frihet. Det spår på polariseringen på arbetsmarknaden.

Skolsystemet måste vara utformat så att behovet av kompensering inslag på nästa nivå blir så liten som möjligt. Satsningar på förskola och grundskola är avgörande för gymnasieskolan. Om gymnasieskolan fungerar bättre kan resurserna för vuxenutbildning i större utsträckning användas till livslångt lärande (omställning och vidareutbildning) än för att kompensera bristfälliga gymnasiestudier.

Sedan 1990-talet har utbildningspolitiken sannolikt prioriterat utbyggnaden av högskolan på bekostnad av både uppmärksamhet och resurser till grund- och gymnasieskolan. Men det är den grundläggande

utbildningen i form av en gymnasieutbildning av hög och likvärdig kvalitet, som avgör möjligheterna att nå full sysselsättning i kombination med jämn inkomstfördelning. Det lägger också grunden för ekonomins produktivtetsutveckling. Det saknas tillräckliga resurser för att staten, kommunerna och skolorna ska klara att leva upp till ambitionen att alla elever slutför sina gymnasiestudier.

Utvecklingen har inneburit tydliga avsteg från den svenska modellen som bygger på ett starkt humankapital, en hög utbildningsnivå och likvärdighet i livschanser och levnadsvillkor. Konsekvenserna kan vi se i arbetslöshetsstatistiken, i den polariserade arbetsmarknaden och i de växande inkomstklyftorna. Bristerna har existerat i många år och någon självläkande process är inte att vänta.

Bristerna i skolsystemet och behoven av en snabbare och säkrare övergång från studier till arbetsmarknaden är centrala för att förstå unga vuxnas arbetslöshet. Det behövs ett antal större reformer och ett antal mer detaljerade åtgärder för att vända utvecklingen. I utredningsprojektets tredje delrapport (LO 2013c) finns hela vårt utbildningspolitiska program. Här pekar vi på några av de viktigaste åtgärderna. Därför föreslår vi:

- Gör gymnasieskolan obligatorisk för alla ungdomar. Det visar att det är staten och kommunerna, och inte enskilda skolor eller elever, som har ansvaret för att alla elever klarar sin utbildning. Det finns även skäl att överväga bredare (sektorgemensamma) ingångar till gymnasiet med senare val av högskoleförberedande- eller yrkesprogram.
- Stärk parternas inflytande över yrkesprogrammets dimensionering, innehåll och kvalitet genom att ge de nationella och regionala programråden formellt inflytande.
- Gör det arbetsplatsförlagda lärandet mer flexibelt utifrån branschens behov och förutsättningar genom att stärka parternas inflytande de nationella och regionala programråden. Parterna bör få inflytande över omfattningen av det arbetsplatsförlagda lärandet, utöver de obligatoriska 15 veckorna, så att uppdelningen mellan en skolförlagd och en lärlingsbaserad utbildningsform inte längre är nödvändig.
- Säkerställ likvärdigheten i grundskolan, bland annat genom extra resurser för mindre grupper och klasser och förstärkt särskilt stöd till elever vid behov.

- Inför en obligatorisk kurs i arbetslivs- och arbetsmarknadskunskap i alla gymnasieprogram för att öka ungas kunskaper om var jobben finns, hur man söker dem och vad som krävs för att få dem.
- Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att förbättra förmedlingsverksamheten, bland annat genom fler arbetsgivarkontakter och individuellt utformat matchningsstöd. Detta kräver extra resurser så att arbetsförmedlarna får mer tid till arbetsgivarkontakter.
- Stärk kopplingen mellan studier och arbete genom individuellt anpassat och aktivt matchningsstöd, och genom ett nytt studerandevillkor i arbetslöshetsförsäkringen.

9. Stort fokus på kompetensutveckling för arbetslösa

STATENS KRAFT ATT motverka arbetslöshet har försvagats på ett oroande sätt. Det beror dels på försvagningen av arbetslöshetsförsäkringen, dels på urholkningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Det är nödvändigt att lyfta blicken från att ensidigt betona individens eget ansvar att bryta arbetslösheten. Det ansvaret vilar i hög grad på staten.

Arbetslivets krav måste stå i centrum när den aktiva arbetsmarknadspolitiken utformas. Det behövs betydligt bredare perspektiv på vilka förutsättningar arbetslösa har att möta morgondagens arbetsmarknad, istället för ensidigt fokus på olika former av aktiveringsinsatser genom lågkvalitativa arbetsmarknadspolitiska program.

Det mest allvarliga är att arbetsmarknadsutbildningen har minskat så kraftigt till förmån för program som i huvudsak handlar om coachning, vägledning, kartläggning och olika, ibland oklara, jobbsökaraktiviteter. Trots att kompetens blir allt viktigare för att få ett jobb är det främst jobbsökaraktiviteter som står till buds inom ramprogrammet Jobb- och utvecklingsgarantin, som dessutom sätts in sent i arbetslöshetsperioden. Garantins fas 3 är för det stora flertalet en återvändsgränd, en slags slutstation utan vägar vidare, varken till arbete eller till studier. Kompetenshöjande program lyser med sin frånvaro, trots att det är centralt för att vara konkurrenskraftig på dagens och framtidens arbetsmarknad.

Under våren 2013 har riksdagen dessutom beslutat att arbetsmarknadspolitik i högre grad ska betraktas som socialpolitik. Beslutet att föra över ansvaret för arbetslösa försörjningsstödstagare till den kommunala arbetsmarknadspolitiken innebär nämligen just detta. Arbetslöshet ska i första hand ses som ett arbetsmarknadspolitiskt problem, inte ett socialpolitiskt. Det är viktigt för en effektiv matchning och ett högt arbetskraftsdeltagande.

Dessutom saknas kunskaper om den kommunala arbetsmarknadspolitikens effekter. En nödvändig nationell uppföljning av detta försvåras av kommunernas självständiga ställning. Det innebär dessutom att utbudet av arbetsmarknadspolitiska insatser varierar beroende på var i landet

man bor, eftersom kommuner har olika inriktning på stöd och olika resurser.

Den magra aktiva arbetsmarknadspolitiken riskerar att bidra till att arbetslösheten permanentas på mycket höga nivåer. Lösningen ligger inte i att staten drar tillbaka nödvändiga satsningar på arbetsmarknadsutbildning, tvärtom ligger utbildningssatsningar mycket väl i linje med det framväxande så kallade kunskapssamhället. Behoven av stärkt omställningsförmåga och rörlighet på arbetsmarknaden fortsätter att öka. Det är helt avgörande att mer resurser satsas på de kompetenshöjande programmen. Yrkesutbildningen måste ha en betydelsefull roll inom arbetsmarknadspolitiken.

9.1 Arbetsmarknadsutbildning för god omställningsförmåga

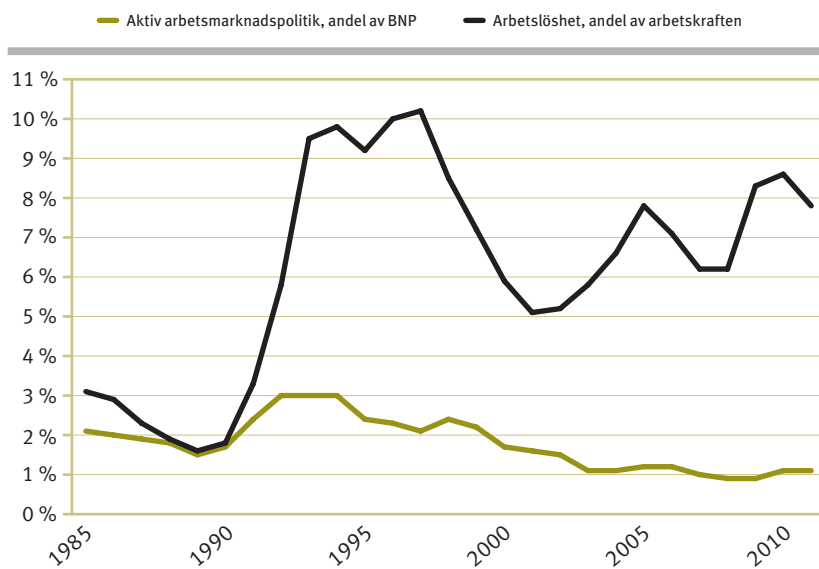
Från 1950-talet och fram till slutet av 1990-talet investerade Sverige betydligt mer i aktiv arbetsmarknadspolitik än andra jämförbara länder (Lindvall 2011). Den aktiva arbetsmarknadspolitiken var en viktig del i den svenska modellen och en central del i Rehn-Meidnermodellen. Resurserna till den aktiva arbetsmarknadspolitiken har successivt skurits ned och Sverige satsar inte längre mer än andra länder. I förhållande till arbetslöshetens storlek satsas bara en bråkdel jämfört med tidigare (Olofsson & Wadensjö 2009; Lindvall 2011; Bengtsson & Berglund 2012; Bengtsson & Jacobsson 2013).

Ett vanligt mått på arbetsmarknadspolitikens omfattning är att se till utgifterna som andel av BNP. Det är också vanligt att dela upp arbetsmarknadspolitiken i en passiv och en aktiv del.¹³ Den aktiva arbetsmarknadspolitiken består av program och insatser med syftet att antingen stärka arbetssökande i relation till arbetsmarknadens behov eller att genom subventioner stärka efterfrågan på arbetssökande som har en särskilt svår situation. Mer om det senare i kapitel 11.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har minskat kontinuerligt sedan 1990-talskrisen. Trots att dagens arbetslöshetsnivå är mångdubbelt högre ligger utgifterna som andel av BNP på en lägre nivå än under slutet av 1980-talet, när arbetslösheten var mellan 2 och 3 procent.

¹³ Passiv arbetsmarknadspolitik består av olika former av ersättning till arbetslösa, bland annat a-kasseersättning (både inkomstrelaterad och grundbelopp), aktivitetsstöd och statlig lönegaranti. Se kapitel 10 om arbetslöshetsförsäkringen.

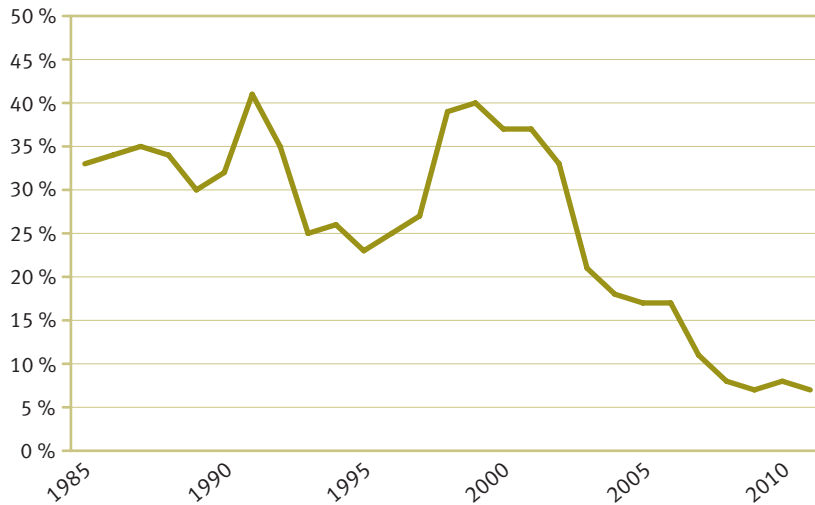
Diagram 9.1 Arbetslöshet som andel av arbetskraften och utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik som andel av BNP, 1985–2011 Andel i procent



Källa: OECD

Arbetsmarknadsutbildningen har skurits ned dramatiskt. Sedan 1998, då den dåvarande socialdemokratiska regeringen satsade drygt 0,9 procent av BNP, har andelen minskat i stort sett kontinuerligt till 0,08 procent av BNP 2011. Nedmonteringen har skett på två fronter. För det första genom att utgifterna till aktiv arbetsmarknadspolitik överlag har skurits ned (diagram 9.1). För det andra genom att utgifterna till just arbetsmarknadsutbildning har minskat dramatiskt (diagram 9.2). Arbetsmarknadsutbildningens andel av den totala aktiva arbetsmarknadspolitiken motsvarar från 2008 till 2011 mellan 7 och 8 procent. Perioden 1985 till 2002 har arbetsmarknadsutbildningens andel av den totala aktiva arbetsmarknadspolitiken varierat mellan 25 och 40 procent.

Diagram 9.2 Andel arbetsmarknadsutbildning av de totala utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik, 1985–2011 Andel i procent



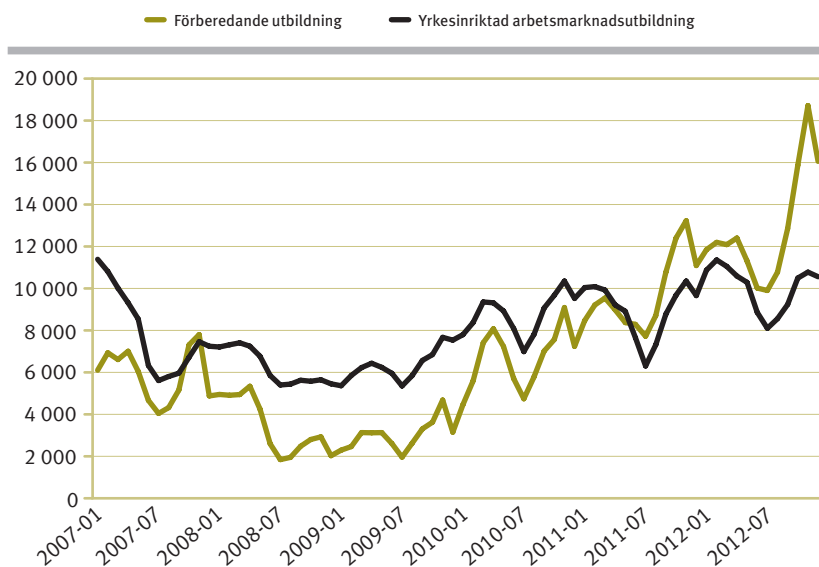
Källa: OECD samt egna beräkningar

Den förberedande arbetsmarknadsutbildningen syftar till att förbereda arbetssökande för andra arbetsmarknadspolitiska program, till exempel yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Från 2010 till 2012 har den förberedande utbildningen ökat. Under 2012 deltog, i genomsnitt per månad, 12 835 arbetssökande i förberedande utbildning. Det motsvarar 3,3 procent av totalt antal inskrivna öppet arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd.

Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen låg under 2008–2009 i genomsnitt per månad på 6 285 platser. Därefter har antalet arbetssökande som deltar i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen ökat något till 2012, till strax över 10 000 i genomsnitt per månad. Det motsvarar 2,6 procent av totalt antal inskrivna öppet arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd. Det är mycket låga nivåer.

Diagram 9.3 Antal arbetssökande i förberedande och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, 2007–2012

Antal i genomsnitt per månad och år, inom och utanför garantierna



Källa: Arbetsförmedlingen

Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning fördelas könsstereotypt. Kvinnor som genomgår arbetsmarknadsutbildning dominerar i utbildningar riktade till vård och omsorg, kundservice samt kontor och lager. Män dominerar istället inom tillverkning och hantverk, transport samt maskin- och processoperatörsarbete. 2012 var cirka 60 procent av de som genomgått arbetsmarknadsutbildning män och 40 procent kvinnor (Arbetsförmedlingen 2013c).

Det är uppseendeväckande hur lite resurser som går till arbetsmarknadsutbildning. Dagens arbetslösa är i stort behov av kompetensutveckling för att kunna återetablera sig på arbetsmarknaden i konkurrens med en allt mer välutbildad arbetskraft. Den kraftiga nedmonteringen av arbetsmarknadsutbildning är svår att förstå.

Tabell 9.1 Yrken och yrkesgrupper med störst brist eller överskott på sökande på 5 och 10 års sikt

Goda utsikter (brist)	Mindre goda utsikter (överskott)
Teknikyrken	Vaktmästare
Datayrken	Försäljningsyrken
Läkare	Köks- och restaurangbiträden
Vidareutbildade sjuksköterskor	Vårdbiträden
Undersköterskor	Yrken inom kultur och media
Dentala yrken	Montörsyrken
Flertalet byggyrken	Vissa maskinoperatörsyrken
Kvalificerade yrkesarbetare inom tillverkningsarbete	Administrativa yrken
Lärare	

Källa: Arbetsförmedlingen (2013b)

Utvecklingen är inte unik för Sverige utan präglar alla EU-länder. Sociala investeringar som syftar till att stärka humankapitalet har, trots att det betraktas som centralt för att nå såväl goda arbeten som att ge möjligheter att stärka konkurrenskraften, tydligt prioriterats ned. Sociala investeringar ses över lag som kostnader för staten på kort sikt, snarare än som utvecklingspotential och investeringar i humankapital med långsiktigt positiva vinster (Bengtsson & Jacobsson 2013).

Sedan 2009 har den borgerliga regeringens ambition varit att ersätta arbetsmarknadsutbildningen med den tillfälliga utbyggnaden av grundläggande yrkesutbildning för vuxna, yrkesvux. Argumentet för detta har varit att arbetsmarknadsutbildningen är dyrare. Detta speglar regeringens överföring av kostnader för omställning från staten till individerna.

Den tillfälliga satsningen på kommunal yrkesutbildning på gymnasienivå sträcker sig fram till 2016. Volymerna i yrkesvux är dock mycket små och möter inte arbetsmarknadens behov.¹⁴ Enligt Arbetsförmedlingens (2013b) prognoser över arbetskraftsbehovet om fem till tio år

14 För 2012 och 2014 har regeringen tilldelat kommunerna statsbidrag för 5 000 årsplatser och för 2013 var tilldelningen 10 000 årsplatser (varav 4 000 avsåg vuxenlärlingsplatser) å 50 000 kronor per årsstudieplats. Antal platser 2015 och 2016 är 2 000 per år, i form av vuxenlärlingsplatser.

kommer det att finnas stort behov av yrkesutbildad arbetskraft på både gymnasial och eftergymnasial nivå. Behovet av gymnasial yrkesutbildning understryks också av Svenskt Näringsliv (LO 2013c).

Regeringens linje är även djupt oroande av två andra skäl. För det första är det viktigt att skilja mellan yrkesvux och arbetsmarknadsutbildning eftersom utbildningsformerna har olika syften och olika målgrupper. Vad gäller den förberedande arbetsmarknadsutbildningen ska exempelvis de som står längst från arbetsmarknaden prioriteras. Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen ska däremot inriktas mot yrken där det finns brist på arbetskraft. Arbetsmarknadsutbildningen ska användas för att möta strukturarbetslöshet och därigenom bidra till effektiv matchning av utbud och efterfrågan. I det ligger också att skyndsamt utbilda arbetssökande för att möta rådande brist på kvalificerad arbetskraft.

Yrkesvux har ett bredare kompetensförsörjningsuppdrag även om det också ligger i uppdraget att prioritera dem som oavsett tidigare utbildning bedöms ha en "svag" ställning på arbetsmarknaden (SFS 2009:43). Det finns också skillnader vad avser upplägg, studietakt, kvalitet och volym, vilket Statskontoret (2012) lyfter fram i en kostnadsjämförelse mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux. Skillnader i kostnader beror på de olika målgruppernas behov och förutsättningar. Det påverkar utbildningens utformning och genomförande.

För det andra får de som deltar i arbetsmarknadsutbildning aktivitetsstöd. För yrkesvux gäller istället att studiefinansieringen framför allt bärs av den studerande själv genom studielån. Den borgerliga regeringens motiv till att ersätta arbetsmarknadsutbildning med yrkesvux har främst drivits av en önskan att sänka statens kostnader för studiefinansieringen.

LO och LO-förbunden har lång erfarenhet av vilka hinder medlemmarna upplever när det gäller att ta steget till mer långvariga vuxenstudier. De två hinder som är vanligast är dels tilltron till den egna förmågan, dels en obenägenhet att vilja skuldsätta sig när det är svårt att överblicka utfallet eller nyttan med studierna. Motiverande insatser, till exempel i form av studie- och yrkesvägledning eller kortare studier är viktigt för att överbrygga det första hindret. För att överbrygga det andra hindret är en bättre anpassad studiefinansiering för vuxna nödvändig, särskilt för vuxna med försörjningsansvar för barn. Möjligheter till generös studiefinansiering för dem som kompletterar oavslutade gymnasiestudier

är särskilt viktigt, inte minst utifrån vårt förslag att göra gymnasieutbildningen obligatorisk.

Gymnasiekompetens är ett grundläggande krav för att vara gångbar på arbetsmarknaden. Därmed bör staten bära kostnaden för studiefinansiering på grundskole- och gymnasienivå. Den principiella utgångspunkten bör vara att arbetslösa ska kunna få gymnasiekompetens utan att behöva ta studielån. Det ligger i linje med vårt förslag om obligatorisk gymnasieutbildning (LO 2013c; LO 2013d). Vår uppfattning stöds även av Finanspolitiska rådet:

Vi har tidigare argumenterat att arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux bör ses som komplement snarare än substitut. Med yrkesvux öppnas en möjlighet för vuxna att skaffa sig en gymnasial yrkesutbildning vilket har varit svårt tidigare. [...] Men det finns förmodligen arbetslösa som skulle kunna öka sina jobbchanser genom en utbildning men som inte har råd att finansiera den genom studiemedel. Trots den förhöjda bidragsnivån blir ersättningen för många betydligt lägre än det aktivitetsstöd som utgår vid arbetsmarknadsutbildning. Dessutom kan arbetsmarknadsutbildningen mer direkt styras mot bristyrken. Det är därför viktigt att även den erbjuds i tillräckligt stor utsträckning (Finanspolitiska rådet 2010, s 212).

Den svaga ställning som utbildningsinsatserna har inom ramen för dagens svenska arbetsmarknadspolitik har kritiserats hårt. Arbetsmarknadsutbildning har positiva effekter. Deltagarnas utsikter att få jobb och en god inkomstutveckling förbättras efter utbildning samtidigt som matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden i stort ökar (SOU 2007:112; Nordlund 2010; Forslund & Vikström 2011). Finanspolitiska rådet (2010) har också vid ett flertal tillfällen framhållit att antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning måste öka för att tillfredsställa de behov som finns av bristyrkesutbildning. Det skulle minska de rekryteringssvårigheter som många företag upplever trots den höga arbetslösheten.

När staten vältrar över kostnaden för utbildning på individen försämrar förutsättningarna för en god omställningsförmåga. Det är ineffektivt och försämrar matchningen på arbetsmarknaden. Det är avgörande att stärka både arbetsmarknadsutbildningen och den kommunala vuxenutbildningen, komvux och yrkesvux, för att möta arbetskraftsefterfrågan.

Den låga efterfrågan på arbetskraft och de avsevärt lägre resurser som läggs på kompetenshöjande arbetsmarknadspolitik gör det svårt att minska arbetslösheten. Det uppenbara problemet är att resurserna och kompetenshöjande program inte är särskilt väl avvägda i förhållande till behoven. Arbetslöshet som beror på låg efterfrågan och bristande kunskap och kompetens kan inte lösas genom att arbetslösa söker jobb mer intensivt. För att arbetsmarknadspolitiken återigen ska vara ett effektivt verktyg för att ge förutsättningar och stärka arbets sökandes omställningsförmåga, måste den aktiva arbetsmarknadspolitiken både ha en betydande omfattning och stora inslag av utbildning. Det är även viktigt att se över konstruktionen av subventionerade anställningar, särskilt ny-startsjobben, för att undvika undanträngning av reguljära arbeten.

9.2 Mer reguljär vuxenutbildning för att klara kompetensförsörjning

I ett internationellt perspektiv deltar vuxna i Sverige i ganska stor omfattning i utbildningsaktiviteter. Utvecklingen går dock åt fel håll: vuxna deltar i lägre utsträckning i utbildning och lärande. Samtidigt leder förändringarna i ekonomin och i arbetslivet till ökade krav på färdigheter och omställningsförmåga.

När volymerna i vuxenutbildningen minskar är mönstret att andelen yngre deltagare ökar. Det är naturligtvis positivt att yngre fortbildar sig, men vuxenutbildning på grundskole- och gymnasial nivå, måste också nå äldre för att vara ett fungerande omställningsverktyg. Det sistnämnda blir också allt mer angeläget med tanke på åldersförändringarna i samhället, en högre genomsnittsålder och en krympande arbetskraft i förhållande till andelen försörjningsberoende i befolkningen.

Ansvar för vuxenutbildning på grundskole- och gymnasienivå bör samlas och tydliggöras. Statens stöd till den kommunala vuxenutbildningen har minskat och betydelsen av separat lagstiftning på vuxenutbildningsområdet har tonats ned. Skollagen, SFS 2010:800, ställer krav på kommunerna att erbjuda vuxenutbildning på grundskolenivå till den som saknar fullbordad grundskoleutbildning. Lagen ställer dessutom krav på kommunerna att uppmuntra personer som saknar gymnasieutbildning att fullborda sådan utbildning. Det är tveksamt om det går att leva upp till detta med dagens utformning och resurser till den kommunala vuxenutbildningen.

Vi menar också att yrkesvux bör permanentas i syfte att upprätthålla en viss volym på nödvändiga yrkesutbildningar, i synnerhet för att kompensera för bristerna i gymnasiet (även om det givetvis är avgörande på lång sikt att få gymnasieskolan att fungera bättre). Yrkesvux borde utvecklas och bli ett verktyg för att möta strukturella kompetensförsörjningsbehov, dock utan att ersätta arbetsmarknadsutbildningen. Vid sidan av att studiefinansieringen måste vila på rimliga principer, måste regionala och lokala förutsättningar ligga till grund för hur fördelningen mellan yrkesvux och arbetsmarknadsutbildningen ska se ut. Båda behövs för att förbättra matchningen och stärka det livslånga lärandet. För detta måste samverka mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetsmarknadens parter fungera väl.

Det minskande intresset för yrkesprogrammen på gymnasiet ökar betydelsen av yrkesinriktad vuxenutbildning, men även eftergymnasial yrkesutbildning. Det finns behov av bättre möjligheter att byta yrkesspår senare i livet, både med och utan fullgjord gymnasieutbildning i bagaget. Det finns även behov av att kunna korrigera ”felval” på gymnasiet.

Många vill och behöver omskola sig för att kunna utvecklas och få tillträde till nya delar av arbetsmarknaden. Ett föränderligt arbetsliv och strukturomvandling ställer krav på välutbildade yrkesarbetare. Då måste det också finnas eftergymnasiala utbildningsmöjligheter vid sidan av högskolor och universitet, i form av ett tydligt yrkesutbildningsspår. Om komvux utökas, yrkesvux permanentas och byggs ut och vuxenstudiefinansieringen förbättras, tas några steg i riktning mot bättre förutsättningar för att förverkliga det livslånga lärandet. Yrkeshögskolan behöver ett utökat uppdrag för att möta behov av breddade eller fördjupade yrkeskunskaper genom livet. Dels för att möta behov av kvalificerade yrkesutbildningar, dels för att synliggöra att även yrkesutbildningar har en tydlig utvecklings- och karriärväg. Det skulle sannolikt bidra till att öka det välbehövliga intresset för yrkesutbildning.

9.3 Mer kompetenshöjande insatser genom arbetsmarknads- och vuxenutbildning

Arbetslivets föränderliga krav och arbetsmarknadens struktur bör ligga till grund för omfattning och inriktning på arbetsmarknadsutbildning och reguljär vuxenutbildning. Arbetsmarknadsutbildningen har bantats

till en försumbar del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Många arbetslösa har samtidigt svårigheter att möta arbetsgivarnas kompetenskrav, inte minst om man ser till utvecklingen på fem till tio års sikt. Arbetsgivare upplever i vissa fall att det är svårt att hitta arbetskraft med rätt kompetens trots att arbetslösheten är hög. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan inte fungera som smörjmedel för effektiv matchning när arbetsmarknadsutbildningen inte fungerar.

Den reguljära vuxenutbildningen behöver också förbättras för att möta framtidens kompetensförsörjningsbehov. Såväl grundläggande vuxenutbildning inom ramen för komvux som yrkesförberedande vuxenutbildning på gymnasienivå inom ramen för yrkesvux behövs. Däremot ska inte yrkesvux ses som ett substitut till arbetsmarknadsutbildning. Yrkeshögskolan är i sin tur viktig för att möjliggöra breddade och fördjupade yrkeskunskaper under arbetslivet.

En väl utvecklad arbetsmarknadsutbildning och reguljär vuxenutbildning är nödvändig för det livslånga lärandet och arbetskraftens omställningsförmåga. Kompetensförsörjningen är central för en ekonomi som vill präglas av utveckling och konkurrenskraft. Om förutsättningar för individen att ställa om och möta arbetslivets krav är goda så ryms också acceptans för strukturomvandling och globalisering. Därför föreslår vi att:

- Arbetslösa ska få möjlighet att komplettera och slutföra oavslutade studier på grundskole- och gymnasienivå inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Det innebär att arbetslösa kan studera på komvux och yrkesvux med aktivitetsstöd utan att ta studielån. Det ligger i linje med vårt förslag om obligatorisk gymnasieskola.
- Det finns även behov av att utveckla ett studiefinansieringssystem för vuxna som är mer generöst än dagens studiemedel från CSN. Det måste utgå ifrån att vuxenstudier vanligen har familj och höga fasta kostnader. Genom ett nytt vuxenstudiestöd minskar hindren att ta steget att omskola sig under livet. Det stärker det livslånga lärandet.
- Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen måste stärkas. Den är en rustande insats som är effektiv och pålitlig. Det är nödvändigt med ett riktmarke för omfattningen av utbildning inom ramen för den aktiva arbetsmark-

nadspolitiken. Utgångspunkten bör vara att volym, inriktning och resurser möter arbetslösas och arbetsmarknadens behov.

- Det strukturella kompetensförsörjningsbehovet bör dessutom säkras genom att yrkesvux görs permanent och Yrkeshögskolan utvecklas och byggs ut till ett tydligt yrkesutbildningsspår som omfattar eftergymnasiala studier. Det är också viktigt för att stärka det livslånga lärandet.

10. En arbetslöshetsförsäkring med generös ersättning stärker arbetslinjen

OM STATEN GENOM politiska beslut träder tillbaka och minskar den ekonomiska tryggheten vid arbetslöshet och försämrar möjligheterna att möta arbetslivets förändrade krav, leder det både till ökad ojämlikhet och sämre matchning på arbetsmarknaden. Det skadar löntagarnas acceptans för strukturomvandling och globalisering samtidigt som möjligheten till trygga och utvecklande anställningar med bra löner och arbetsvillkor försämras.

Vår utgångspunkt är att en arbetslöshetsförsäkring med generös ersättning är en grundförutsättning i en effektiv och renodlad svensk modell. För att stärka tilliten och ömsesidigheten, med en parallell till Jacobsson (2010) i kapitel 3, handlar det om att värna uppfattningen att du får a-kasseersättningen när arbetslösheten drabbar dig, och att jag får ersättning när arbetslösheten drabbar mig. Det kräver att generös ersättning kombineras med välbalanserade krav på aktivitet, omställning och kontroll.¹⁵

Det måste även finnas en bra balans mellan krav riktade till individen och de förutsättningar och det stöd för att individen ska ha goda möjligheter att få nytt arbete som staten ansvarar för att tillhandahålla. Ett sådant system ger både god levnadsstandard vid arbetslöshet och den viktiga kopplingen till politikområden som ger förutsättningar för omställning.

Under krisåren på 1990-talet och under 2000-talet har arbetslöshetsförsäkringen försämrats. Dessa försämringar minskar facketts möjligheter att upprätthålla starka kollektivavtal med en rimlig lönenivå. Det riskerar på samma gång att underminera betalningsviljan till gemensamt finansierade trygghetsförsäkringar och förutsättningarna att nå en välfungerande arbetsmarknad (se kapitel 3 och nedan).

Vad gäller arbetslöshetsförsäkringen är tonen i debatten hård. Fram-

15 I kapitel 2 har vi redogjort för den så kallade sökteorin, vilken ligger till grund för synen att arbetslöshet bör motverkas genom låg a-kasseersättning. Vi menar att det är en felaktig utgångspunkt. Generös ersättning i kombination med strikta krav och kontroll är ett fullt möjligt, och önskvärt, alternativ även inom det sökteoretiska perspektivet. I LO (2013d) går vi närmare in frågan om krav och kontroll i en arbetslöshetsförsäkring med generös ersättning. Här stannar vi främst vid att konstatera att det finns ett vägval att göra: låg ersättning eller generell välfärd, vilket innebär generös ersättning i kombination med krav och kontroll.

för allt Moderaterna bemöter alla förslag om höjd ersättning med att det står i konflikt med deras arbetslinje. Det är djupt olyckligt. Det behövs istället en sansad diskussion med utgångspunkt i tre perspektiv. För det första, utifrån vad undermåliga försäkringar betyder för individer, främst ifråga om levnadsstandard vid arbetslöshet och acceptans för struktur-omvandling. För det andra, utifrån vad det innebär för partsmodellen och förmågan att upprätthålla starka kollektivavtal. För det tredje, vad det betyder för betalningsviljan och medborgarnas stöd för generell välfärd. En högst central frågeställning är därför om arbetare och tjänstemän fortfarande tjänar på att hålla samman och ställa gemensamma krav på generösa trygghetsförsäkringar.¹⁶

Från och med 2007 har den borgerliga regeringens syfte varit att förändra arbetslöshetsförsäkringens roll i arbetslinjen. Detta har vi belyst och diskuterat utförligt i kapitel 2. Målet har varit att påverka lönebildningen genom att sätta press på reservationslönen, det vill säga den lön som arbetssökande kräver för att ta ett arbete. Genom att försvåra kvalificeringen för ersättning, att endast låga löner försäkras till en rimlig ersättningsnivå samt att ersättningsnivåerna trappas ned under arbetslöshetsperioden har pressen på reservationslönen hårdnat. De differentierade medlemsavgifterna till a-kassorna, som varierade med arbetslöshetsnivån hade det uttalade syftet att förmå fackförbund med avtalsområden som präglas av hög arbetslöshet att vara återhållsamma i löneförhandlingar (Prop. 2006/07:1; Prop 2007/08:1).

Som kapitel 2 visar har utgångspunkten varit att införa nyliberala ekonomiska perspektiv på jobbpolitiken. I det ligger en stark betoning på att arbetslösheten främst beror på alltför höga löner och ovilja att arbeta. Staten har därmed i hög grad ägnat sig åt att begränsa inflödet och öka utflödet från arbetslöshetsförsäkringen utan att stärka förutsättningarna att få arbete. Samma synsätt gäller även i sjukförsäkringen.

10.1 Hur påverkas partsmodellen av arbetslöshetsförsäkringen?

I Sverige förhandlar arbetsmarknadens parter om löner, inklusive lägstalöner, genom kollektivavtal. Starka fackföreningar försvårar för poli-

¹⁶ Även sjukförsäkringen behöver diskuteras utifrån dessa tre perspektiv. Särskilt viktigt ifråga om sjukförsäkringen är synen på och utformningen av begreppet arbetsförmåga.

tikerna att sänka (reservations-) lönerna. Arbetslöshetsförsäkring är det verktyg som politiker indirekt kan använda för att påverka lönebildningen. Det är i ljuset av det som vägvalen i arbetslöshetsförsäkringens utformning och ersättningsnivåer från 2007 ska ses.

Sedan 2007 ger den inkomstrelaterade a-kasseersättningen som mest 14 960 kronor per månad.¹⁷ I takt med löneutvecklingen på arbetsmarknaden slår allt fler i taket (högsta dagpenning) med resultatet att allt färre i praktiken kan räkna med ett gott inkomstbortfallsskydd. Idag försäkras endast månadslöner upp till 18 700 kronor i arbetslöshetsförsäkring till 80 procents ersättningsnivå. Enligt våra beräkningar kommer endast 15 procent av alla deltids- och heltidsanställda att ha så låga löner 2014 (LO 2013d).

Under perioden 2007 till 2013 har allt fler arbetslösa blivit beroende av arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp, aktivitetsstöd och kommunernas försörjningsstöd. Den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkring är 2013 att betrakta som en grundtrygghetsförsäkring. Trots en alltmer osäker arbetsmarknad, är vi sämre försäkrade vid arbetslöshet än förr.

Försöken att indirekt ändra lönebildningens förutsättningar, har gjorts utan hänsyn till att den svenska lönebildningen är centralt samordnad och därför tar samhällsekonomisk hänsyn. Med lägre facklig organisationsgrad har framför allt löntagare med större arbetslöshetsrisker fått svårare att försvara sina kollektivavtalade löner (se också kapitel 5).

Arbetslöshetens orsaker kan inte förklaras med kollektivavtalade lögstälönenivåer (LO 2013b). Det är betydligt mer komplext än så. Globala ekonomiska kriser och strukturomvandling är två centrala orsaker till arbetslöshet. Internationell forskning finner inga direkta, entydiga, samband mellan ersättningsnivå och arbetslöshet. Däremot är det viktigt, vilket vi också pekar på, hur arbetslöshetsförsäkring är utformad (jmf Lindgren 2006; OECD 2006a). Det är också vanligt att bortse från att beslut om uppsägning och arbetslöshet dessutom ligger hos arbetsgivaren och inte den anställde (Skogman Thoursie 2012). Det finns även en stark benägenhet att söka svar på arbetslösheten i individers (förmodat bristande) egenskaper snarare än till arbetslivets förändrade krav och bristande

17 Mellan 2002 och 2007 fanns ett så kallat förhöjt belopp som gav en något högre ersättning de första hundra dagarna i arbetslöshetsperioden.

efterfrågan på arbetskraft (Jacobsson & Seing 2013). Vi ser ett stort behov av en förändrad syn på arbetslöshetens orsaker. Det är en felaktig utgångspunkt att arbetslösheten orsakas av ovilja att arbeta (se kapitel 2 och 3).

10.2 Är utvecklingen ofarlig för tjänstemän och akademiker?

De politiska vägvalen i arbetslöshetsförsäkringen hotar den höga tillit mellan individer som det svenska samhället och den generella välfärden bygger på. Det underminerar också tilliten mellan stat och individ.

Utvecklingen är inte heller enbart ett problem för arbetare. Den är inte ofarlig för tjänstemän och akademiker. Vid första anblicken kan det se ut som att arbetare drabbas hårdare. Men det finns flera faktorer som talar för att löntagarna som kollektiv bör hålla samman över fackliga organisationsgränser och ställa krav på generösa ersättningar i arbetslöshetsförsäkringen.

10.2.1 Tilläggsförsäkringar når främst insiders

Löntagare med låga arbetslöshetsrisker har jämförelsevis goda möjligheter att teckna tilläggsförsäkringar till arbetslöshetsförsäkringen. Hur många löntagare som täcks av tilläggsförsäkringar är dock svårt att få ett grepp om.

De flesta TCO-förbund¹⁸ och samtliga Saco-förbund erbjuder sina medlemmar tilläggsförsäkringar utöver arbetslöshetsförsäkringen. Konstruktionen bygger på både så kallade basförsäkringar och frivilliga försäkringar. Basförsäkringarna ingår i medlemsavgiften till förbunden medan premier till de frivilliga försäkringarna betalas av individen.

TCO-förbundens basförsäkringar ger ersättning i mellan 100 och 200 dagar och månadslöner upp till mellan 60 000 och 100 000 kronor kan försäkras. Vanligen ställs krav på sammanhängande medlemskap i fack och a-kassa minst 12 månader före arbetslöshet. För att kunna få ersättning från tilläggsförsäkringarna måste den försäkrade både få inkomstrelaterad a-kasseersättning utbetald och ha varit ansluten till tilläggsförsäkringen de senaste 12 månaderna. Den försäkrade får inte heller ”ha

18 De TCO-förbund som inte erbjuder tilläggsförsäkringar är Polisförbundet, Försvarsförbundet, Sveriges yrkesmusiker, Teaterförbundet och TULL-KUST. De TCO-förbund som erbjuder tilläggsförsäkringar är därmed Fackförbundet ST, Farmaciförbundet, Finansförbundet, FTF, Journalistförbundet, Lärarförbundet, Sveriges läkarförbund, Unionen, Vision och Vårdförbundet.

gjort anspråk på a-kasseersättning eller aktivitetsstöd” under de senaste 12 månaderna före arbetslösheten (Bliwa).

De frivilliga tilläggsförsäkringarna ger vanligen ersättning i ytterligare mellan 100 och 180 dagar och månadslöner från 80 000 kronor till 150 000 kronor kan försäkras. Premierna varierar mellan 23 kronor och 65 kronor per månad, eller är differentierade utifrån lönenivå, enligt principen ju högre lön desto högre månadspremie (TCO-förbunden; Bliwa; Lärarförsäkringar).

Saco-förbunden har en gemensam inkomstförsäkring, Saco Inkomstförsäkring. Kvalificeringstiden är 18 månaders medlemskap i ett av Sacos förbund. Det krävs också att inkomstrelaterad a-kasseersättning betalas ut av Akademikernas erkända a-kassa. Den försäkrade får inte ha fått a-kasseersättning under kvalificeringstiden. Antalet ersättningsdagar motsvarar normalt sex månader, men kan omfatta upp till 240 ersättningsdagar (Saco).

Hos 17 av 22 Saco-förbunden ingår försäkringen i medlemsavgiften, medan övriga erbjuder sina medlemmar att teckna försäkringen vid sidan av medlemskapet. Vanligen försäkras månadslöner mellan 50 000 och 80 000 kronor, men tre förbund (Sveriges läkarförbund, Sveriges ingenjörer och Akademikerförbundet SSR) försäkrar månadslöner upp till 100 000 kronor (Saco).

Gemensamt för samtliga tilläggsförsäkringar är att de i högre grad än arbetslöshetsförsäkringen riktar sig till så kallade insiders, det vill säga mer väletablerade (trygga) anställda. Det är ett tecken på att även löntagargrupper som har relativt låga arbetslöshetsrisker har svårt att bära generösa försäkringar finansierade med medlemsavgifter när försäkringskollektiven är jämförelsevis små och riskspridningen begränsad.

Bland LO-förbunden, där arbetslöshetsriskerna generellt är högre, har färre förbund ansett sig ha råd att bära medlemsfinansierade tilläggsförsäkringar. De LO-förbund som har tecknat tilläggsförsäkringar är Elektrikerförbundet, Facket för Skogs-, Trä- och Grafisk bransch, GS, Handels, Kommunal, Livs, Seko och Transport.¹⁹ LO-förbundens tilläggsförsäkringar ger vanligen ersättning i 100 dagar och månadslöner

¹⁹ De LO-förbund som inte erbjuder sina medlemmar tilläggsförsäkringar är därmed Byggnads, Fastighets, Hotell- och restaurangfacket, IF Metall, Musikerförbundet, Målarförbundet och Pappers. Byggnads och Målarförbundet startade dock tilläggsförsäkringar under 2008 och 2009 men var, av kostnadsskäl, tvingade att avsluta dessa 2010.

upp till 35 000 kronor kan försäkras. I Elektrikernas, Sekos och Transports tilläggförsäkringar finns dock ingen övre gräns. Det ställs krav på sammanhängande medlemskap i fack och a-kassa minst 12 månader före arbetslöshet (Folksam).

En rapport till LO-styrelsen som LO gjorde 2011 visade att det fanns en stor skillnad mellan antalet medlemmar som kunde antas omfattas av tilläggförsäkringar och hur många som fick ersättning från försäkringarna. De huvudsakliga skälen till detta bedömdes vara dels bristande information om att försäkringarna finns, dels att försäkringsvillkoren gör att försäkrade har svårt att kvalificera sig.

Det förslag till arbetslöshetsförsäkring som hittills har diskuterats i den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:4) tyder på en inriktning där den gemensamma finansieringen begränsas och att arbetslöshetsförsäkringen inte självklart ska vara en inkomstbortfallsförsäkring med generös ersättning för det stora flertalet löntagare. Om det blir verklighet kommer på en och samma gång höglönetagares vilja att bidra till gemensamma välfärdslösningar att undermineras och arbetsmarknaden permanent brytas upp i olika segment. Det skulle snarast innebära att vi får en arbetslöshetsförsäkring som liknar de som präglar marknadsliberala eller konservativa modeller (jmf tabell 3.1).

10.2.2 Kollektivavtalade omställningsstöd riktas till insiders

Nära knutna till tilläggförsäkringarna är de kollektivavtalade omställningsstöden. Samma mönster gäller för dessa, vilka vi har belyst mer utförligt i kapitel 5. De kollektivavtalade stöden för omställning riktas till insiders och de avtalade ekonomiska ersättningarna utöver arbetslöshetsförsäkringen, riktas till särskilt väletablerade insiders. Stöden är mer förmånliga inom offentlig och statlig sektor än det som gäller privatanställda tjänstemän. Minst förmånliga avtalade stöd har privatanställda arbetare. Outsiders, det vill säga anställda med osäkra och otrygga anställningar, omfattas i princip inte alls av de kollektivavtalade stöden.

Outsiders med osäkra och otrygga anställningar kvalificerar sig inte för kollektivavtalat omställningsstöd och har också svårt att kvalificera sig för tilläggförsäkringar till arbetslöshetsförsäkringen. Outsiders är i första hand beroende av en bra arbetslöshetsförsäkring och en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Därefter finns en grupp insiders som har månadslöner som gör att arbetslöshetsförsäkringen ger ett undermåligt inkomstbortfallsskydd, och som därför har behov av en tilläggförsäkring. Denna grupp kan dock inte räkna med kollektivavtalade ekonomiska ersättningar. Däremot, givet tillsvidareanställningar om minst ett år och uppsägning på grund av arbetsbrist, kan stöd för omställning ges. Privatanställda arbetare har främst tillgång till coachningsinsatser och är därför i hög grad beroende av den aktiva arbetsmarknadspolitiken för kompetenshöjande insatser. Sådana insatser finns i högre grad inom det kollektivavtalade stödet för andra insidergrupper.

Till sist finns en grupp mycket väletablerade insiders, med lång anställningstid inom offentlig sektor eller som privatanställda tjänstemän. De har överlag litet behov av en tilläggförsäkring eftersom de har förhandlat fram ett bra kollektivavtalat inkomstbortfallsskydd och omställningsstöd. Ett dilemma är att de kollektivavtalade stöden betalas av samtliga anställda på avtalsområdet. Insiders får härigenom hjälp att bära sina avtalade förmåner eftersom även outsiders bidrar till att finansiera dem. De får mer än vad de själva betalar för.

10.2.3 Gynnas tjänstemän även i framtiden av en generös arbetslöshetsförsäkring?

Om alla löntagare bidrar till en och samma risk- och kostnadsdelning genom en gemensamt och likvärdigt finansierad arbetslöshetsförsäkring med rimliga kvalificeringsvillkor och generös ersättning, är det förhållandevis enkelt för alla att också ställa upp på en solidarisk finansiering. Men om modellen krackelerar och har stora hål, har solidariteten då en gräns?

Frågan måste analyseras vertikalt, i form av en uppdelning av löntagargrupperna LO, TCO och Saco. Men också horisontellt, inom löntagargrupperna. Den vertikala analysen har vi gjort ovan genom att vi visat att tjänstemän och akademiker i högre grad än arbetare har råd att finansiera tilläggförsäkringar med medlems- och/eller privata avgifter. Grunden för det är en relativt sett låg arbetslöshet och att kvalificeringsreglerna sorterar bort dem som inte har etablerat sig. I åldersgruppen 20 till 64 år var arbetslösheten bland eftergymnasialt utbildade 5,1 procent 2012. Det kan jämföras med 7,2 procents arbetslöshet bland gymnasie-

utbildade respektive 14,6 procents arbetslöshet bland förgymnasialt utbildade (SCB/AKU).²⁰

Enklast belyses den horisontella dimensionen genom att se till just insiders och outsiders.

Diskussionen om insiders och outsiders rör snarast hur stor andel av medlemmarna som kan få ersättning från en kompletterande tilläggsförsäkring, eller hur stor andel av anställda som kan få omställningsstöd genom kollektivavtalat omställningsstöd.

En knäckfråga är om tjänstemän och akademiker anser att deras utbildningar och löner är tillräckligt skyddade i ett system med tilläggsförsäkringar och kollektivavtalade omställningsstöd. Även tjänstemän och akademiker har hårdare kvalificeringsvillkor i sina tilläggsförsäkringar än vad som gäller i arbetslöshetsförsäkringen, se avsnitt 10.2.1, vilket leder till att främst insiders är skyddade mot inkomstförluster vid arbetslöshet. Kollektivavtalade stöd för omställning tillfaller i första hand mycket väletablerade insiders som blir arbetslösa (se avsnitt 5.6.2 och 10.2.2).

Outsiders finns över hela arbetsmarknaden. Även om det är vanligare med tidsbegränsade anställningar inom LO-kollektivet finns det också inom TCO- och Saco-kollektiven. Unga vuxna i allmänhet men även andra nyutträdande, exempelvis nyutbildade och invandrade akademiker, har jämfört med andra sämre arbetsmarknadsanknytning, i synnerhet när arbetslösheten är hög (Arbetsförmedlingen 2013b; LO 2013b). Inriktningen mot att behöva ta första bästa jobb gör att även högutbildade måste söka sig till jobb med lägre utbildningskrav än vad deras utbildning motsvarar (le Grand et al 2013; LO 2013a; LO 2013d; Åberg 2013). Undermåligt försäkringsskydd och urholkad aktiv arbetsmarknadspolitik förstärker snarare än motverkar en sådan utveckling.

Framför allt är det anställda som inte är fackligt organiserade som tillhör outsiders. För dessa torde frågan om tilläggsförsäkringar men även kollektivavtalat omställningsstöd framstå som irrelevant därför att de inte kvalificerar sig för ersättning och stöd. Däremot är arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken viktiga.

20 I antal innebar det att 102 800 eftergymnasialt utbildade, 159 600 gymnasialt utbildade respektive 71 300 förgymnasialt utbildade i genomsnitt per månad var arbetslösa 2012 (SCB/AKU).

10.3 Betalningsviljan och tilliten till arbetslöshetsförsäkringen är allvarligt hotad

Förutsättningarna för att på privat väg organisera en arbetslöshetsförsäkring som är öppen för de allra flesta är dåliga. Skälet är att riskerna för arbetslöshet är för vitt skilda. Den som ska köpa en arbetslöshetsförsäkring till sig själv är beredd att betala lite extra för att slippa oron över att förlora inkomsten vid arbetslöshet. Men det finns inget skäl att betala mycket mer än vad man väntas få ut av försäkringen.

Alla har ett hum om sin arbetslöshetsrisk och därför om vad som är ett rimligt pris för en försäkring. Den som har en tillsvidareanställning och många anställningsår i en stabil verksamhet vet att arbetslöshetsrisken är mycket mindre än för den som har en tillfällig anställning och en kompetens som enbart är användbar i en bransch med hög arbetslöshet. Om priset för en arbetslöshetsförsäkring sätts för att täcka den genomsnittliga risken kommer de med låga risker lämna eller låta bli att teckna försäkringen. Därmed ökar den genomsnittliga risken och med den även priset. De som finner försäkringen för dyr och lämnar den blir då fler. På det sättet fortsätter det till dess att premien motsvarar kostnaderna för en liten grupp löntagare med höga och förhållandevis jämna arbetslöshetsrisker.²¹

Om höga risker sammanfaller med låga inkomster tillkommer ytterligare ett problem. De med låga inkomster kanske inte kan unna sig ”lyxen” med inkomstrygghet. Andra mer nödvändiga utgifter måste prioriteras. De med riktigt dålig ekonomi kan dessutom räkna med försörjningsstöd om lönen försvinner. Arbetslöshetsförsäkringen kommer då inte värderas för vad den ger i sig själv, utan för vad den ger utöver försörjningsstödet och kommer då inte att te sig prisvärd.²²

Ett alternativ till att teckna en billigare försäkring är att spara, själv eller tillsammans med familjen, för att klara av ett inkomstbortfall. Endast en mindre del av högriskgruppen kan alltså förväntas teckna en privat finansierad arbetslöshetsförsäkring med en enhetlig premie.

21 För att en frivillig försäkring ska fungera måste villkor och ersättningsnivåer såväl som medlemsavgifter till a-kassorna vara attraktiva. Gent-systemet, som vi utvecklar i kapitel 5, har stor betydelse för partsmodellen. Därför anser vi att det ska bevaras och att den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen också av det skälet måste förbättras.

22 I a-kassesystemet, såsom det nu är utformat, ska den inkomstrelaterade ersättningen också ställas mot grundbeloppet som man kan få utan att ha betalat medlemsavgiften till en a-kassa.

Detta är skälet till att en arbetslöshetsförsäkring behöver gemensam finansiering och styrning. När den statliga finansieringen minskade och avgifterna höjdes hände förmodligen just det som beskrevs ovan, att de med låga arbetslöshetsrisker lämnade, eller lät bli att gå med i, försäkringen tillsammans med dem som har små inkomster och svårigheter att uppfylla kvalificeringsvillkoren (jmf Kjellberg 2013).

Det finns en institutionaliserad ömsesidighet som gör att vi inte bedömer välfärdsstatens funktion utifrån om den gynnar oss själva utan om de politiska institutionerna är formade och praktiseras så att alla medborgare får en rättvis bedömning (Jacobsson 2010). Stödet för välfärdsstaten är därför alltid ett villkorat samtycke mellan medborgarna med utgångspunkt i tre rättvisepprinciper: tilltro till att institutionen i sig är rättfärdig, att medborgarna tror att övriga medborgare också bidrar solidariskt och att man upplever att besluten går rätt till.

Den andra delen av allmänhetens tillit till den generella välfärden handlar om befolkningens betalningsvilja. För att generella välfärdssystem ska vara möjliga krävs en långsiktig och hög acceptans för att delta i den gemensamma finansieringen av välfärden, där arbetslöshetsförsäkringen är en del.

Möjligheten att upprätthålla höga reservationslöner utgår i grunden från en bred sammanhållning av löntagare i arbetar- och tjänstemannayrken. Därför är det så viktigt att nivån på löner som kan försäkras i arbetslöshetsförsäkringen är hög: om inte tillräckligt höga löner kan försäkras i den gemensamt finansierade i arbetslöshetsförsäkringen bryter sammanhållningen ihop.

LOs bedömning är att minst 70 procent av löntagarna måste kunna försäkra sina löner till 80 procents ersättningsnivå. Vi har därför föreslagit att de nödvändiga takhöjningarna görs i tre steg fram till 2016. Från 2014 bör löner upp till 25 000 kronor per månad kunna försäkras. Från 2015 respektive 2016 bör takhöjningar som innebär att löner upp till 29 500 kronor respektive 34 000 kronor per månad kan försäkras. Enligt våra beräkningar täcks då 70 procent av lönerna (70e percentillönen).

Från 2016 bör även ett förhöjt tak, som täcker löner upp till 38 300 kronor per månad, de första 100 dagarna i arbetslöshet införas. Det gör att 80 procent av löntagarna får 80 procent av tidigare lön i ersättning vid arbetslöshet. Vi menar att det är rationellt att arbetssökande som ti-

digare har haft höga löner under en tid får begränsa sitt arbetssökande till de högre lönelägena. Det är däremot inte självklart att under mycket långa arbetslöshetsperioder få a-kasseersättning som är högre än flertalet kollektivavtalsenliga löner på arbetsmarknaden.

Sämre trygghetsförsäkringar (grundtrygghet) leder till tjänstemännens uttåg: stödet för gemensamma försäkringar dras undan. Det är intuitivt enkelt att förstå vad det beror på. Om premierna, via skatt eller avgifter, till försäkringarna överstiger förmånerna (ersättningen) uppstår behov av att komplettera med privat försäkringsskydd, något som betalas ur egen ficka. Om det kostar alltmer att på privat väg få ett godtagbart ekonomiskt skydd vid arbetslöshet minskar viljan att bidra till den gemensamma, undermåliga, försäkringen. Den risken är överhängande vad gäller arbetslöshetsförsäkringen.

Konsekvensen av att bryta upp från gemensamma trygghetsförsäkringar med generös ersättning, där det stora flertalet löntagare ingår, leder till en uppdelning av de försäkrade i låg- respektive högriskgrupper. Det minskar den kollektiva riskspridningen och riskerar på samma gång att få stora konsekvenser för acceptansen för strukturomvandling men också rörligheten och effektiviteten på arbetsmarknaden. Om allt fler har försäkringsskydd eller omställningsstöd som är knutet till sin sektor, fackförbund eller yrke finns det risk för inlåsningseffekter. Om försäkringsskydd och stöd är sämre i en annan bransch, varför byta?

Den kontinuerliga strukturomvandlingen innebär att vissa arbeten, yrken och arbetsuppgifter försvinner och förändras. Samtidigt växer andra arbeten, yrken och arbetsuppgifter fram. På kort sikt kan strukturomvandling leda till arbetslöshet på grund av att vissa löntagare förlorar jobbet i omvandlingens spår. Om det inte finns ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och en aktiv arbetsmarknadspolitik som möjliggör omställning, blir det svårt för löntagarna att acceptera strukturomvandlingen. Den riskerar därmed att motarbetas. Strukturomvandling kommer dock inte att upphöra, men den kommer att få en annan karaktär där politiska vägval möjliggör en större låglönesektor. Det kommer att upplevas som negativt (repressivt) snarare än positivt. Vi menar att arbetslinjen måste vara frigörande och utvecklande för att anses vara modern och hållbar.

Utgångspunkten för arbetslöshetsförsäkringen har varit att den ska omfatta så många försäkrade som möjligt (ha en hög täckningsgrad)

och att ersättningsnivån (kompensationsgraden) ska vara av en storlek och omfattning som gör att den försäkrade efter inkomstbortfall har en god levnadsstandard samt att det ska finnas aktiv arbetsmarknadspolitik som underlättar återgång i arbete.

Arbetslöshetsförsäkringen är samhällsekonomiskt motiverad eftersom det gör att det stora flertalet erhåller ekonomisk trygghet vid inkomstbortfall på grund av arbetslöshet. Det minskar behovet av andra åtgärder, som till exempel försörjningsstöd från kommunerna. Det är ett viktigt motiv till varför trygghetsförsäkringar ska ge hög ersättning. Försörjningsstödet är behovsprövat och utpekande, vilket gör det stigmatiserande. Det förstärker även en indelning i "vi" och "de andra". Vi har i kapitel 3 synliggjort de stora problem som finns med att gå i riktning mot behovsprövad välfärd. Ett centralt problem är att det minskar omfördelningen och urholkar jämlikheten. Ett annat är att det minskar vår vilja att bidra till gemensamt finansierad välfärd om den inte tillfaller stora delar av befolkningen. Behovsprövad välfärd och grundtrygghet dras i den bemärkelsen med samma problem, det minskar betalningsviljan till det gemensamma.

Tilliten till att arbetslöshetsförsäkringen används och fungerar som det är tänkt är också helt avgörande för dess legitimitet och stabilitet. Kopplingen till en väl fungerande aktiv arbetsmarknadspolitik är positiv för tilliten till försäkringarna av den anledningen att arbetslöshetstider därigenom kan förkortas, utan att reservationslönen sänks. Försäkring och aktiva insatser är grunden för den generella välfärden och ett samhälle som eftersträvar jämlikhet, utveckling och välfärd.

En försäkring som ger en majoritet av löntagarna fullgott inkomstskydd vid arbetslöshet kan aldrig få stöd utan att kombineras med väl utformade regler för krav och kontroll. Utan det kan varken legitimitet eller betalningsvilja upprätthållas. Hög ersättning och svag kontroll fungerar inte.

Vår utgångspunkt är att staten ska ta ett stort ansvar för att ge alla som vill och har förmåga, goda förutsättningar att arbeta. En viktig del i det är trygghetsförsäkringar som medger hög ersättning i kombination med väl utformade regler för krav och kontroll. Vi ser det som ett gemensamt intresse för LO, TCO och Saco, men även för samhället i stort. Det underlättar för både arbetare och tjänstemän att få avsättning för sina utbildningar och arbetslivserfarenheter. Varken arbetare eller tjäns-

temän tjänar på att pressas till att ta första bästa jobb. Det gynnar varken matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden eller jämlikheten i samhället. Den slutliga frågeställningen är om de tjänstemanna- och akademikergrupper som har ett bristfälligt försäkringsskydd och omställningsstöd är tillräckligt stora för att TCO och Saco ska välja att, tillsammans med LO, värna en generös arbetslöshetsförsäkring och en aktiv arbetsmarknadspolitik för alla.

10.4 Principiella utgångspunkter för en arbetslöshetsförsäkring med generös ersättning

Det alternativa vägvalet till den borgerliga jobbpolitiken är att värna löntagarnas sociala rättigheter. Det gör att människor tillförsäkras grundläggande kapaciteter. Trygghetsförsäkringar med generös ersättning har varit ett signum för den svenska modellen. Det kommer ur insikten om att det är en effektiv och rationell politik för att nå rörlighet på arbetsmarknaden och jämlikhet i samhället. Det ger goda förutsättningar för människor att anpassa sig till rådande villkor för anställning i en tid när kompetens i allt högre grad betraktas som en färskvara. Då reduceras inte människor till marknadsvavar.

Staten bör ta ett stort ansvar för att ge alla som vill och har förmåga, goda förutsättningar att arbeta. En viktig del i det är trygghetsförsäkringar som ger generös ersättning. Det underlättar för både arbetare och tjänstemän att få avsättning för sina utbildningar och arbetslivserfarenheter samtidigt som betalningsviljan till gemensamt finansierade trygghetsförsäkringar kan upprätthållas. Varken arbetare eller tjänstemän tjänar på att pressas till att ta första bästa jobb.

Att de allra flesta löntagare har tillgång till trygghetsförsäkringar med generös ersättning är avgörande för att nå ett brett stöd för försäkringarna. Väl utformade regler för krav, kontroll och sanktioner måste komplettera försäkringarna för hållbarhet och legitimitet. Därför föreslår vi:

- Taket i arbetslöshetsförsäkringen måste höjas så att de allra flesta löntagare kan få 80 procent av tidigare lön i ersättning vid arbetslöshet. I ett första steg bör minst 70 procent av löntagarna kunna försäkra sina löner till den nivån. Det stärker hållbarheten i försäkringen både på kort och lång sikt, och understödjer betalningsviljan till gemensamt finansierade försäkringar.

- Det måste bli lättare att kvalificera sig för ersättning. Kvalificeringsvillkoren måste anpassas bättre till att många löntagare är deltidsarbetande och tidsbegränsat anställda. Det är också viktigt med ett nytt studerandevillkor.
- För att arbetslöshetsförsäkringen ska präglas av tillit och ömsesidighet måste generös ersättning kombineras med väl avvägda bestämmelser om krav och kontroll. Hög ersättning och svag kontroll fungerar inte.

11. Fler och bättre insatser för den som står långt från arbetsmarknaden

DET FINNS STORA brister för långtidsarbetslösa och sjukskrivnas förutsättningar att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Det finns stora behov av aktiv arbetsmarknadspolitik för att minska långa arbetslöshetstider och för att stärka den som har nedsatt funktionsförmåga (LO 2013b; LO 2013d).

Subventionerade anställningar är viktiga och verkningsfulla om de är träffsäkra. Samtidigt får anställningsstöd och lönebidrag inte ses som de enda viktiga insatserna för funktionsnedsatta och långtidsarbetslösa. Arbetsmarknadsutbildning är viktigt för omställning och återetablering. Den möjligheten får inte vara förbehållen arbetssökande som står närmare arbetsmarknaden. Bristfällig gymnasieutbildning ökar påtagligt risken för långtidsarbetslöshet. Bland personer med funktionsnedsättning är kortutbildade överrepresenterade.

Utbildningsinsatser är viktigt för att bryta långtidsarbetslöshet och stärka funktionsnedsattas möjligheter på arbetsmarknaden. Men det finns samtidigt stora behov av fler subventionerade anställningar och att utveckla dessa med sikte på varaktig arbetsmarknadsanknytning. Det är utifrån arbetets krav som arbetsförmågan avgörs, och insatser på arbetsplatsen har stor betydelse för att behålla och utveckla denna förmåga. Det är också nödvändigt att se individens funktionsförmåga i relation till arbetsmiljön. Arbets- och funktionsförmåga är inte statisk och en gång för alla given.

11.1 Hög långtidsarbetslöshet kräver aktiva insatser

Långtidsarbetslöshet är självförstärkande. Många arbetsgivare undviker att anställa långtidsarbetslösa om det finns andra sökande att välja istället. Risken är att långtidsarbetslöshet leder till att människor permanent ställs utanför arbetsliv och samhälle (Sohlman 2010). Det är allvarligt både för den som drabbas, men också för hela samhället.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken måste därför särskilt ta fasta på att motverka långtidsarbetslösheten. Om politiken inte medverkar till att stärka arbetssökande med långa inskrivningstider riskerar situationen för de mest utsatta arbetslösa att cementeras (Sohlman 2010).

Från forskning och utvärderingar vet vi förhållandevis mycket om den aktiv arbetsmarknadspolitikens effekter för att motverka långa arbetslöshetstider. Det är nödvändigt att dra lärdomar av forskningen när vi föreslår åtgärder för att bekämpa långtidsarbetslösheten.

Risken för långa inskrivningstider är större för funktionshindrade, för arbetssökande som är 55 år och äldre samt för den som saknar gymnasieutbildning. Funktionsnedsättningar är vanligare högre upp i åren, vilket innebär att de många gånger är förvärvade under arbetslivet. Eftersom funktionsnedsatta är överrepresenterade bland långtidsarbetslösa är det rimligt att dra slutsatsen att de särskilda arbetsmarknadspolitiska programmen för denna grupp är otillräckliga (se vidare avsnitt 11.2).

Åsa Sohlman har på LOs uppdrag gjort en omfattande genomgång av vilka arbetsmarknadspolitiska program som fungerar bra för arbetslösa med långa inskrivningstider, det vill säga arbetssökande som har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen utan arbete i mer än 24 månader.²³

Diagram 11.1 visar att antalet långtidsinskrivna ökade snabbt i spåren av finanskrisen. Under 2012 hade i genomsnitt omkring 70 000 arbetssökande per månad varit utan arbete mer än 24 månader. Under första halvåret 2013 har denna nivå varit konstant. Sedan 2009 har andelen långtidsinskrivna ökat från 9 procent av det totala antalet inskrivna (öppet arbetslösa och sökande i program med aktivitetsstöd) till en konstant nivå runt 17–18 procent från april 2011.

Av dem som varit utan arbete mer än 24 månader är ungefär hälften kvinnor och hälften män. Ungefär hälften av de långtidsinskrivna finns i Jobb- och utvecklingsgarantins fas 3 (sysselsättningsfasen). Fas 3 tar över efter 450 dagar i fas 1 och fas 2.

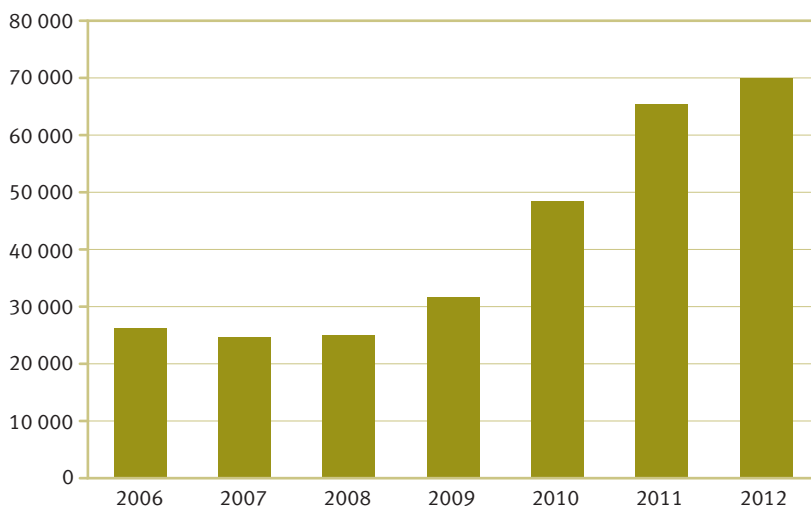
Nuvarande inriktning på den aktiva arbetsmarknadspolitikerna förvärrar snarare än förbättrar långtidsarbetslösas förutsättningar på arbetsmarknaden. Arbetslösheten har varit hög under lång tid och vi kan inte räkna med att antalet långtidsinskrivna minskar inom en snar framtid. Riskerna är istället överhängande att antalet fortsätter att öka. Det är viktigt att göra mer och samtidigt delvis tänka om.

Åsa Sohlmans genomgång visar att långtidsarbetslösa i relativt liten

23 Arbetsförmedlingens definition av långtidsinskrivna har ändrats, vilket försvårar jämförelser med exempelvis 1990-talskrisen.

Diagram 11.1 Antalet inskrivna personer på Arbetsförmedlingen som varit utan arbete mer än 24 månader, 2006–2012

Antal långtidsinskrivna i genomsnitt per månad och år



Källa: Arbetsförmedlingen samt egna beräkningar

omfattning deltar i de program som utvärderingar ger gott stöd för, till exempel yrkesinriktad och förberedande arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar (anställningsstöd).

Arbetsmarknadsutbildning riktad till långtidsarbetslösa har tidigare visat sig ge positiva effekter. Tiden i arbetslöshet förkortas och utbildning ger ökade chanser till varaktig sysselsättning och högre förvärvsinkomster. Även annan vuxenutbildning, liksom det tidigare Kunskapslyftet, ger bra effekter. Arbetsmarknadsutbildning har dock mer långsiktiga effekter än anställningsstöd. Dessvärre deltar alldeles för få långtidsarbetslösa i arbetsmarknadsutbildning, vilket bland annat beror på att utbildningsinsatser är en mycket liten del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Även anställningsstöd förekommer i relativt begränsad omfattning, vilket förklaras av att fas 3 dominerar insatser till långtidsinskrivna. Detta stärker vår uppfattning att det är viktigt att erbjuda långtidsarbetslösa större möjligheter att delta i utbildningsinsatser för att få gymnasiekom-

petens. Det är också viktigt att se över formerna för subventionerad systerställning, i synnerhet för de äldre åldersgrupperna.²⁴

De anställningsstöd som i dagsläget riktar sig till dem med långa inskrivningstider på Arbetsförmedlingen är särskilt anställningsstöd²⁵ och förstärkt särskilt anställningsstöd.²⁶

Under 2012 hade sammanlagt 12 200 personer, inom och utanför garantierna, särskilt och förstärkt särskilt anställningsstöd någon gång under året (Arbetsförmedlingen 2013c).

I någon mån riktas nystartsjobben också till långtidsinskrivna eftersom det i förordningen specificeras att inskrivna i Jobb- och utvecklingsgarantin omfattas av nystartsjobb. Det finns däremot ingen uppgift om hur många som lämnar garantin för nystartsjobb. Liljeberg et al (2012) visar också att nystartsjobb i högre grad innehas av arbetssökande med kortare inskrivningstider, yngre och arbetssökande med längre utbildning. Nystartsjobben går inte i första hand till långtidsarbetslösa utan arbetslösa som står närmare arbetsmarknaden.

Omfattningen av anställningsstöd rikta de till långtidsinskrivna är alltså låg. Fördelningen mellan kvinnor och män är också ojämn. Män får i högre grad del av anställningsstöd jämfört med kvinnor. Det särskilda anställningsstödet fördelades 2012 så att män hade 60 procent av dessa anställningar och kvinnor 40 procent (Arbetsförmedlingen 2013c).

Eftersom långtidsinskrivna främst tar del av insatser inom nuvarande Jobb- och utvecklingsgarantin innebär det att främst förberedande och arbetsförmedlande insatser samt fas 3 står till buds. Utvärderingar av den gamla aktivitetsgarantin visar att den typen av program endast i begränsad omfattning leder till övergång till reguljära arbeten (Sohlman 2010).

24 Intensifierade arbetsförmedlingsinsatser kan vara betydelsefulla. Det är dock osäkert om det även gäller coaching. Intensifierade förmedlingsinsatser är däremot inte lika effektiva i lågkonjunkturer som i mer normala efterfrågelägen. Insatserna behöver då var riktade, och komma in tidigt i arbetslöshetsperioden genom identifiering av dem som löper risk för långtidsarbetslöshet. Intensifierade förmedlingsinsatser är mindre effektiva i stora volymer och sent i arbetslöshetsperioden (LO 2010a).

25 *Särskilt anställningsstöd* riktas till den som sedan sex månader deltar i Jobb- och utvecklingsgarantin eller den som har anvisats till Jobb- och utvecklingsgarantin efter att ha deltagit i Jobbgarantin för ungdomar i 15 månader. Stöd lämnas under 12 månader med 85 procent av lönen, dock högst cirka 17 500 kronor per månad, inklusive sociala avgifter.

26 *Förstärkt särskilt anställningsstöd* riktas till den som har fyllt 20 år och deltar i fas 3. Stödet lämnas under 12 månader med 85 procent av lönen, dock högst cirka 17 500 kronor per månad, inklusive sociala avgifter. Ekonomiskt stöd för handledning lämnas inledningsvis, med 150 kronor per dag under de tre första månaderna, och därefter med 100 kronor per dag under resten av anställningstiden.

När anställningsstöd riktas till arbetslösa med långa inskrivningstider är sysselsättningseffekterna goda samtidigt som undanträngningseffekterna är små. Om anställningsstöd riktas till arbetssökande med kortare arbetslöshetsperioder är sysselsättningseffekterna fortfarande goda, men förknippade med stora undanträngningseffekter. Anställningsstöd ska därför riktas till dem som står långt ifrån arbetsmarknaden. Det är ett verktyg för att undanröja eventuella farhågor om att individens produktivitet skulle vara lägre på grund av en längre arbetslöshetsperiod.

Anställningsstöden får bra betyg, även om det finns vissa tveksamheter kring hur pass långsiktiga effekterna är. Med utgångspunkt i forskning om arbetslivsriktad rehabilitering (se vidare i avsnitt 11.2), skulle det sannolikt behövas ett mer dynamiskt perspektiv på anställningsstöd för individer med långa inskrivningstider. Med det menas att det är viktigt i hög grad utforma stöd som utgår från att den som får anställningsstöd har goda förutsättningar att inkluderas i den ordinarie verksamheten på arbetsplatsen. Det är då viktigt att arbetsgivare och arbetsledare är involverade likväl som att arbetsuppgifterna är kopplade till utvecklingsmöjligheter. Det är viktigt för att stärka övergången från anställningar med stöd till anställningar utan stöd.

Utgångspunkten för subventionerade anställningar måste vara arbetsuppgifter som medger bättre förankring på arbetsplatsen och att arbetsgivaren får en del av, eller till och med hela, lönen subventionerad under en viss tid. Eftersom den anställde är en del i produktionen ska både den lön och de villkor och rättigheter som normalt följer med en anställning, gälla.

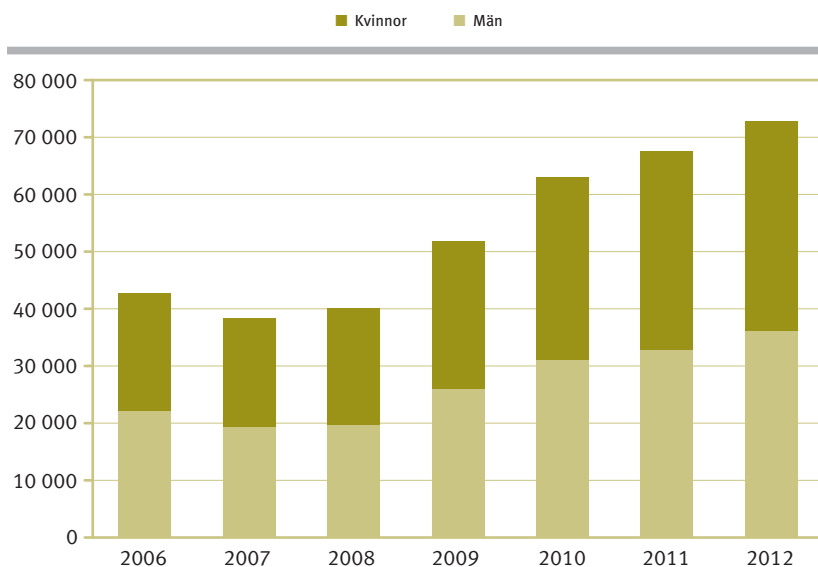
Fas 3 ska inte förväxlas med anställningsstöd. Utgångspunkten är istället att deltagare ska utföra arbetsuppgifter som annars inte skulle utföras, till låg ersättning (aktivitetsstöd), vilket varken ger förutsättningar för lärande och utveckling i arbetet eller att gå vidare till en vanlig anställning. Dessutom omfattas inte deltagare i fas 3 av kollektivavtalsliknande villkor och löner. Fas 3 bör därför avskaffas.

11.2 Arbetssökande med funktionsnedsättning behöver mer stöd

Tidsgränserna i sjukförsäkringen och det strikta arbetsförmågebegreppet resulterar i att fler utförsäkras och istället hänvisas till Arbetsför-

Diagram 11.2 Inskrivna arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd som har en arbetsmarknadsrelaterad funktionsnedsättning, 2006–2012

Antal inskrivna i genomsnitt per månad och år



Källa: Arbetsförmedlingen (2013)

medlingen. Bland långvarigt sjukskrivna finns en överrepresentation av kvinnor, äldre, kortutbildade, arbetare samt personer med arbetsförhållanden som har en hög fysisk belastning eller bristande stimulans och utvecklingsmöjligheter (Ekberg 2009). Detta speglar i hög grad vilka individer som är i behov av arbetslivsinriktad rehabilitering inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Enligt Arbetsförmedlingen har antalet arbetslösa som bedöms ha en arbetsmarknadsrelaterad funktionsnedsättning ökat kraftigt sedan 2009 (se diagram 11.2). Det beror bland annat på grund av att kraven på arbetsmarknaden ökar samtidigt som konkurrensen om jobben är hård. Den allmänt låga efterfrågan på arbetskraft men även förändringarna i sjukförsäkringen har haft stor betydelse för förutsättningarna att få arbete. Under första halvåret 2013 har antalet arbetslösa med funktionsnedsätt-

ning som medför nedsatt arbetsförmåga fortsatt att ökat något, och motsvarar runt 80 000 personer i genomsnitt per månad.

Funktionsnedsatta i allmänhet och funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga i synnerhet, har inte sällan en lägre utbildningsnivå än befolkningen i övrigt. Det är till viss del en ålderseffekt, då funktionsnedsättningar som innebär nedsatt arbetsförmåga ökar med stigande ålder. Men det kan också bero på att individer med kort utbildning oftare har yrken som sliter mer på hälsan samtidigt som en funktionsnedsättning också kan innebära svårigheter att ta sig igenom grundläggande utbildning (Syrén 2010).

Inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken finns särskilda resurser för att stödja funktionsnedsatta, men de är otillräckliga. En studie av Bergeskog (2001) visar att många funktionsnedsatta har subventionerad sysselsättning men att betydligt färre deltar i arbetsmarknadsutbildning (och arbetspraktik). Den vanligaste programinsatsen för arbetssökande med funktionsnedsättning är Jobb- och utvecklingsgarantin (SOU 2012:31). Den näst vanligaste insatsen är arbetslivsinriktad rehabilitering. Mellan 2 000 och 2 200 arbetssökande per månad deltog 2011 i förberedande arbetsmarknadsutbildning respektive den förberedande arbetslivsintroduktionen.

Då antalet platser i arbetsmarknadsutbildning är litet, är det heller inte många funktionsnedsatta som får del av sådan utbildning. Vi betonar vikten av att funktionsnedsatta med bristfällig utbildningsbakgrund ges goda förutsättningar att skaffa sig gymnasiekompetens. Det är viktigt för att öka chanserna att få arbete när arbetslivet ställer allt högre krav på utbildning. Jacobsson & Seing (2013) visar att personer med funktionsnedsättning har fått svårare på grund av arbetslivets föränderliga krav, vilket stärker så kallade "normativa ideal" om vem som anses vara produktiv arbetskraft.

Olika former av lönebidrag (lönestöd) är den vanligaste programinsatsen för arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga. Stöden ska kompensera för den arbetssökandes funktionsnedsättning och stärka den enskildes möjlighet att få och behålla ett arbete.

Lönestöden skulle dock behöva utvecklas för att ge bättre förutsättningar för det. Högre löner måste subventioneras för att motverka att funktionsnedsatta hänvisas till arbetsplatser utan kollektivavtal. An-

Anställningsstöd riktade till arbetssökande med funktionsnedsättning

Det finns ett flertal olika former av anställningsstöd som riktas till arbetssökande med arbetsmarknadsrelaterade funktionsnedsättningar. Samtliga ges i form av lönesubventioner till arbetsgivare. Subventionens storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan. Endast lönenivåer upp till 16 700 kronor (heltid) per månad subventioneras fullt ut i enlighet med bedömningen av arbetsförmågenedsättningen. Den lönekostnad som ligger till grund för stöd är bruttolönen inklusive sjuklön, semesterlön, socialavgifter och premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller motsvarande försäkringar. Enligt våra beräkningar har endast 12 procent av deltids- och heltidsanställda löner upp till 16 700 kronor per månad 2014.

Lönebidrag riktas till arbetslösa som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Lönebidrag omfattar vanligen som längst i fyra år.

Offentligt skyddat arbete riktas till arbetslösa med långvarig psykisk sjukdom samt arbetslösa som omfattas av lagen om stöd och service, det vill säga som bedöms ha en socialmedicinsk funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Offentligt skyddat arbete kan inte anvisas till konkurrensutsatta verksamheter eller sektorer.

Utvecklingsanställning riktas till arbetslösa som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som behöver utveckla sin arbetsförmåga. Utvecklingsanställning omfattar vanligen som längst ett år.

Från och med maj 2012 finns också en form av utvecklingsanställning i Samhall. Den riktas till arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som behöver få möjlighet att utveckla sin arbetsförmåga efter att ha deltagit i arbetslivsintroduktion samt tre månaders förberedande insatser hos Samhall.

Trygghetsanställning riktas till arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Arbetsförmedlingen ska minst vart fjärde år pröva trygghetsanställningen och storleken på lönesubventionen.

För utvecklings- och trygghetsanställningar ges, utöver lönesubvention, även ett mindre ekonomiskt stöd för arbetsgivares särskilda kostnader, ett så kallat anordnarbidrag.

Arbetsförmedlingen ska verka för att den som har lönebidrag, offentligt skyddat arbete, utvecklings- eller trygghetsanställning övergår till en annan anställning.

Skyddat arbete hos Samhall kommer till stånd när Samhall AB efter anvisning från Arbetsförmedlingen anställer en arbetslös med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Lön och villkor regleras i kollektivavtal mellan Samhall och LO.

Det är överlag vanligare att män får del av subventionerade anställningar än kvinnor. Under lång tid har fördelningen varit ungefär den att män har 60 procent av de anställningsstöd som riktas till arbetslösa med funktionsnedsättningar och kvinnor har 40 procent.

nars försämras möjligheten för funktionsnedsatta att få del av kollektivavtalsliknande anställningsvillkor, inklusive försäkringar, och löner. Eftersom det finns många olika former av lönestöd är det otydligt vilka stöd som finns.

Ett växande problem är den statiska synen på arbetsförmåga och ensidiga fokus på individen som dominerar insatserna. En snäv ögonblicksbild på arbetsförmåga och så kallad anställbarhet ligger ofta till grund för bedömningen av funktionsnedsattas förutsättningar på arbetsmarknaden (Jacobsson & Seing 2013). Ekberg (2009) pekar på problemen med sjukförsäkringens krav på att ensidigt bedöma individens arbetsförmåga utifrån medicinska faktorer, trots att insatser för att främja återgången i arbetet oftast är beroende av andra perspektiv än medicinska:

Förmågan att återgå i arbete har i allmänhet ansetts vara beroende av det medicinska tillståndet. Under senare år har dock kunskapen ökat om att återgång i arbete är en mer komplex fråga, att förmågan kan variera över tid och att återgång i arbete är en gradvis framväxande process som påverkas av olika faktorer i olika faser. [...] Kunskapen har också ökat om att anpassningar av omgivningen och på arbetsplatsen har betydelse för den faktiska möjligheten att återgå i arbete (Ekberg 2009, s 210–211).

Även om Ekbergs (2009) forskning i första hand riktas mot arbetslivsinriktad rehabilitering för individer som har en anställning, finns lärdomar att dra även för arbetssökande som har en funktionsnedsättning.

Det finns behov av att tydliggöra vilken myndighet som har ansvaret för rehabilitering. Ett problem har länge varit att myndigheterna har olika mål och uppdrag för sin verksamhet, vilket gör att personer med komplexa problem kan bollas mellan myndigheter. Rehabiliteringsprocessen riskerar då att bli väldigt lång (Ekberg 2009). LO har tidigare lyft fram att det är viktigt att Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för arbetslivsinriktad rehabilitering för arbetssökande. Däremot finns behov av god samverkan med bland annat Försäkringskassan, hälso- och sjukvården, berörda arbetsgivare och arbetsmarknadens parter. Individen själv måste givetvis vara involverad i processen.

Det är en alltför vanlig uppfattning att individen ska förändras och återfå sin arbetsförmåga. Rehabiliteringsprocessen bör vara mer dyna-

misk och anpassas under rehabiliteringens gång. Det är mer framgångsrikt än standardiserade program. Det ställer krav på att hälsofrämjande arbete är en integrerad del i beslutsfattande processer på arbetsplatserna. Arbetsplatsen är kanske den viktigaste arenan för att främja och bibehålla arbetsförmåga och hälsa. Det är även avgörande med ordinarie arbetsuppgifter. Att arbetsgivare involveras kan inte nog understrykas. Ståhl (2009) visar att arbetsgivarna i alltför liten grad är en del av arbetslivsinriktad rehabilitering i Sverige.

Ekberg (2009) betonar att individer som varit sjukskrivna, till följd av höga produktivetskrav, kan uppfattas som mindre önskvärda på arbetsplatsen, både av arbetsgivare och av övriga anställda. Därför är det viktigt att arbetsgrupper och arbetsplatser involveras i fördelningen av arbetsuppgifter. Det minskar risken för det som kallas utstötningsmekanismer, och kan samtidigt leda till ökat lärande i arbetet. Arbetsgivare och arbetsledare är centrala för anpassning och arbetsmiljö.

Anställningsstöden för arbetssökande med funktionsnedsättning behöver utvecklas, något som också den så kallade FunkA-utredningen (SOU 2012:31) har varit inne på. Utredningen föreslår två former av lönestöd istället för de många olika som finns idag: ett för *utveckling* och ett för *trygghet*. De allra flesta arbetssökande med funktionsnedsättning ska börja med lönestöd för utveckling. Det är bra eftersom det visar att arbetsförmåga just ska ses som utvecklingsbar. Det ger en signal om att lönestöd ska kunna leda till en framtida anställning utan stöd. Utredningen fångar därmed det vi efterlyser, ett stärkt dynamiskt perspektiv på arbetsförmåga. Trygghetsanställningar ska ta vara på så kallad "restarbetsförmåga". Dessa lönestöd behöver omfatta fler arbetssökande med funktionsnedsättning.

Ett problem som FunkA-utredningen inte löser är att de löner som täcks av subventioner är alltför låga. Det försvårar för arbetssökande med funktionsnedsättningar att få tillträde till större delen av arbetsmarknaden. Om högre löner subventioneras skulle sannolikt både utvecklings- och trygghetsanställningarna erbjudas fler, både i privata och offentliga verksamheter.

Tjänstemän har överlag bättre hälsa och arbetsvillkor som medger bättre möjligheter till anpassning av arbetsuppgifter än arbetare (Ekberg 2009). Det understryker ytterligare behovet av att höja nivån för

vilka månadslöner som täcks av lönestöd. Taket bör höjas så att det ligger på samma nivå som det vi föreslår för arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att taket bör höjas i tre steg så att löner upp 34 000 kronor per månad kan subventioneras fullt ut i enlighet med nedsättningen av arbetsförmågan 2016.

Det måste finnas bättre möjligheter till arbeten med anpassat arbetstempo och arbetsuppgifter inom ramen för ordinarie verksamheter. LO anser att det skyddade arbetet, som främst finns inom Samhall, i det perspektivet är viktigt och att det bör utvidgas. Utöver detta bör arbetsgivare inom stat, kommuner och landsting tillsammans med sina fackliga motparter, undersöka möjligheterna att skapa fler arbetstillfällen av skyddad karaktär.

Slimmade organisationer, hög arbetsbelastning, uppstyckade och privatiserade verksamheter har bidragit till större svårigheter att inkludera personer med funktionsnedsättning i arbetslivet. De politiskt styrda verksamheterna kan ta ett större ansvar för detta och göra fler arbetsplatser tillgängliga för att tillvarata personer med mer varaktigt nedsatt arbets- och funktionsförmåga.

11.3 Utbildningsinsatser och förbättrade lönestöd

Det måste vara självklart att arbetssökande med funktionsnedsättning och långtidsinskrivna som saknar gymnasieutbildning i första hand ges goda förutsättningar att skaffa sig gymnasiekompetens. Funktionsnedsatta och långtidsarbetslösa måste utifrån individuella behov även ges tillgång till yrkesförberedande arbetsmarknadsutbildning. Så ser det inte ut, vilket bland annat förklaras av det begränsade antalet utbildningsplatser inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Våra förslag kring satsningar på vuxenutbildning för dem som saknar gymnasieutbildning finns i avsnitt 9.3.

Långtidsarbetslöshet är självförstärkande eftersom många arbetsgivare hellre anställer arbetslösa med kortare arbetslöshetstider om det är möjligt. Antalet långtidsinskrivna, utan arbete mer än 24 månader, har mer än fördubblats mellan 2009 och 2012. Därför behöver anställningsstöden bli fler. Utgångspunkten bör vara att subventionen ges under en viss tid samt innebär ordinarie arbetsuppgifter och utvecklingsmöjligheter. Det skulle stärka övergången till arbete utan stöd. Fas 3 bör avskaffas helt.

Personer med nedsatt arbetsförmåga har också fått svårare på arbetsmarknaden och insatserna är otillräckliga och otydliga. Det är nödvändigt att öka efterfrågan på personer med nedsatt arbetsförmåga genom att lönestöden riktade till arbetssökande med en funktionsnedsättning blir fler och bättre. Individens funktions- och arbetsförmåga måste ses i relation till arbetsplatsen och arbetsuppgifternas krav. Arbetsgivare och fackföreningar behöver involveras för att uppnå detta. I slutänden är det arbetsgivarnas syn på individens arbetsförmåga som avgör möjligheterna till anställning.

Endast låga löner subventioneras fullt ut. Betydligt högre lönenivåer måste kunna subventioneras för att anställningsstöden ska bli mer attraktiva som arbetsmarknadspolitiska program. Det är viktigt att arbetsgivare i både privata och offentliga verksamheter ökar efterfrågan på arbetssökande med funktionsnedsättning respektive arbetslösa med långa inskrivningstider. Därför föreslår vi:

- Fler och bättre anställningsstöd för arbetslösa med långa inskrivningstider respektive arbetssökande med funktionsnedsättning. Det har goda sysselsättningseffekter. Genom ordinarie arbetsuppgifter och utvecklingsmöjligheter kan övergången till anställningar utan stöd stärkas.
- Staten bör säkerställa att kollektivavtalsliknande anställningsvillkor och löner gäller i subventionerade anställningar. Det kräver en kraftig höjning av den lönenivå som omfattas av subventioner. Den principiella utgångspunkten bör vara att taket är detsamma som i arbetslöshetsförsäkringen, vilket på kort sikt bör höjas så att 70 procent av löntagarnas löner kan försäkras. Då öppnas en betydligt större del av arbetsmarknaden upp för anställningsstöd.
- Samverkan mellan Arbetsförmedlingen, arbetsgivare och fackliga organisationer måste stärkas. Denna samverkan är avgörande för fler subventionerade anställningar. Ett led i detta är att parterna återigen erbjuder plats i Arbetsförmedlingens styrelse.
- Utöver detta bör arbetsgivare inom stat, kommuner och landsting tillsammans med sina fackliga motparter, undersöka möjligheterna att skapa fler arbetstillfällen av skyddad karaktär.

12. Låt den svenska modellen visa vägen

VI HAR VISAT att svensk arbetsmarknad står inför stora utmaningar och nya förutsättningar. Sedan 1990-talskrisen har vi varit långt från full sysselsättning och klyftorna på arbetsmarknaden och i samhället växer. Det behövs omfattande åtgärder för att arbetsmarknaden efter nuvarande kris ska undvika långsiktiga och negativa konsekvenser på hur arbetslöshet, trygghet och utvecklingsmöjligheter fördelas mellan olika löntagare. En ansvarsfull politik är en politik som på allvar bekämpar arbetslösheten och investerar i löntagarnas utbildning, kompetenser och hälsa.

I vårt utredningsprojekt *Arbetsmarknaden efter krisen* har vi analyserat och beskrivit den tilltagande polariseringen på arbetsmarknaden, nedmonteringen av arbetslinjen och hur risker och ansvar individualiserats när staten på flera sätt drar sig tillbaka. Detta går som en röd tråd i arbetsmarknads- och samhällsutvecklingen. Förklaringarna är många men viktigast är att konsekvenserna riskerar att bli allvarliga för allt fler löntagare på morgondagens arbetsmarknad. Förutsättningarna att nå full sysselsättning för både kvinnor och män, oberoende av klassbakgrund, svensk eller utländsk bakgrund, funktionsförmåga och ålder, i kombination med en jämn inkomstfördelning, har snarare försämrats än förbättrats under de senaste dryga tio åren.

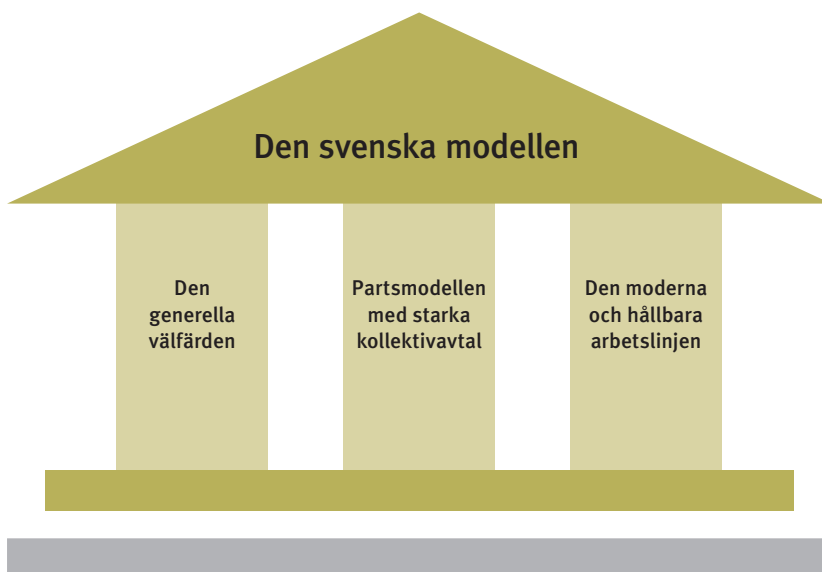
Det är avgörande för den svenska modellen att den växande polariseringen på arbetsmarknaden bryts. Polariseringen försvårar på flera sätt löntagarnas och fackförningarnas förutsättningar att ta strid för ett bättre samhälle och bättre arbetsvillkor. Den försvagar den fackliga styrkan i förhållande till arbetsgivarna och riskerar på lite längre sikt att skada tilliten till den svenska modellen. Ännu tycks dock stödet för och tilliten till den generella välfärden och känslan för det allmänna vara starkt. Den känslan undergrävs dock när gemensamma resurser överförs till det privata och den kollektiva riskfördelningen byts mot individualiserade risker och ansvar. Dessutom finns tendenser till ökande klasskillnader vad gäller tilliten till gemensamma välfärdslösningar, särskilt för arbetsmarknadens trygghetsförsäkringar.

Om känslan att det är bättre att vara sin egen lyckas smed växer istället för att vi tar ett gemensamt ansvar för samhällsproblem som arbetslöshet och ohälsa, skakar den svenska modellen i sina grundvalar. Någonstans i framtiden finns en "tilting point" för den svenska modellen om vi inte tar utmaningarna på allvar.

Fackföreningsrörelsen har en central roll för att försvara löntagarna och deras positioner på arbetsmarknaden. Styrkan bygger på att det stora flertalet löntagare är organiserade. Vi kan inte räkna med att någon annan kommer att träda fram och värna löntagarnas intressen på samma sätt. Vi måste göra det själva. Samtidigt kan staten, genom politiska vägval både understödja och underminera löntagarna och fackföreningsrörelsen. Utvecklingen sedan 2007 är ett tydligt bevis för det senare.

För oss går vägen till full sysselsättning, små inkomstklyftor, trygga och utvecklande jobb alltid genom en svensk modell med en modern och hållbar arbetslinje som är anpassad till dagens och morgondagens arbetsmarknad. Den övergripande utmaningen är att utveckla en sådan arbetslinje. Det leder tillbaka till full sysselsättning utan växande klyftor och

Bild 12.1 Den svenska modellen



minskad jämlikhet. Den generella välfärden och arbetsmarknadens parter har här en avgörande betydelse. I en förebyggande, rustande och utjämnande arbetslinje finns många av de verktyg som behövs för att individen ska ha goda förutsättningar att möta arbetslivets föränderliga krav och kunna ta de nya jobb som växer fram på morgondagens arbetsmarknad.

Den svenska modellen bygger därför på tre övergripande pelare: den generella välfärden, partsmodellen med starka kollektivavtal samt den moderna och hållbara arbetslinjen. Dessa pelare innehåller, som vi har visat genom rapportens olika kapitel, ett flertal olika delar.

12.1 Fem övergripande strategier för en modern och hållbar arbetslinje

Inledningsvis delade vi upp vår problembeskrivning i fem utmaningar. Här, avslutningsvis, har vi delat in våra huvudsakliga policyförslag för att möta utmaningarna i fem övergripande strategier. Det mesta hänger dock ihop och utgör delar av en större helhet. Våra mer ingående och detaljerade policyförslag finns sammanfattade i punktform i slutet av respektive kapitel. Samtliga förslag finns även samlade i bilaga 1. Därtill finns fördjupande analyser och policyförslag i våra fyra delrapporter.

Vi vill se tydliga politiska initiativ och vilja till större förändringar för att byta väg. Det räcker inte med att göra lite här och lite där för att vända arbetsmarknads- och samhällsutvecklingen. Vi ser behov av betydligt högre ambitioner än så. Det behövs ett systemskifte.

12.1.1 Återvinn berättelsen om arbetslöshetens orsaker och lösningar

Hur man ser på orsaken till ett problem styr de lösningar man föreslår. Valet av ekonomisk modell, och de teorier och ideologiska övertygelser som ligger bakom, speglar synen på arbetslöshetens orsaker. Genom att analysera valet av modell går det alltså att beskriva dagens politiska vägval i Sverige. Om man lyckas att göra sitt modellval till den dominerande berättelsen i den politiska debatten om arbetslösheten vinner man också det viktiga problemformuleringsinitiativet. Det ger i sin tur möjligheter att påverka normer och attityder till arbetslösheten och hur den ska bekämpas.

Den borgerliga regeringen vann valet 2006 på *sin* ideologiskt präglade berättelse om arbetsmarknaden och orsakerna till den höga arbetslös-

heten. Det har inneburit en jobbpolitik tydligt influerad av nyklassisk (nyliberal) ekonomisk teori från 1980- och 1990-talen. Forskningen, som låg till grund för politiska rekommendationer från bland andra OECD och Internationella valutafonden, rekommenderade avregleringar, sänkta reservationslöner (de lägsta löner arbetsökande är villiga att arbeta för) och skattesänkningar för att få bukt med arbetslösheten. Arbetslösheten förklaras främst med arbetslösas påstådda ovilja att arbeta och att de inte söker tillräckligt många jobb. Arbetslöshetens orsaker och ansvar har därmed individualiserats. Det har lagt grunden för den felaktiga synen att generösa så kallade bidrag, det vill säga en arbetslöshetsförsäkring med hög ersättning, står i konflikt med full sysselsättning. Regeringen har därför betonat vikten av jobbsökaraktiviteter och coachning för arbetsökande istället för kompetenshöjande insatser. Med argument om att det ska löna sig mer att arbeta genom "sänkta trösklar" in på arbetsmarknaden har regeringen motiverat de allvarliga försämringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna. Det borgerliga vägvalet har därför varit att stegvis, ofta i det tysta, lämna den svenska modellen och närma sig den marknadsliberala (anglosaxiska) modellen.

Detta vägval bygger på förlegade forskningsteorier om ekonomi och arbetsmarknad. Sedan början av 2000-talet finns ny ekonomisk forskning som pekar på andra politiska lösningar. I vissa fall strider de direkt mot de gamla tankesätten. OECD och andra lyfter numera fram vikten av minskade inkomstklyftor och ökad jämlikhet för hållbar utveckling. Erfarenheterna från finanskrisen, och dess orsaker och konsekvenser, förstärker denna bild.

Den svenska (nordiska) modellen med starka arbetsmarknadsparter, kollektivavtalade villkor och löner, måttlig anställningstrygghet, stor omställningsförmåga och skattefinansierad generell välfärd har fått uppriktelse. Den svenska modellen är effektiv för att nå hög sysselsättning, jämlikhet och jämställdhet. Slutsatsen är att minskad jämlikhet inte är vägen till utveckling och effektivitet, snarare är det tvärtom.

Det är ett vanligt missförstånd att det framför allt behövs skapas fler okvalificerade jobb för att minska arbetslösheten bland dem med kortare utbildning. Men det är inte en växande låglönemarknad präglad av dåliga arbetsvillkor som Sverige behöver för att möta framtiden. Andelen jobb med låga utbildningskrav är förhållandevis konstant. Däremot

har kraven för att få även enklare jobb ökat i takt med en alltmer välutbildad arbetskraft. En viktig förklaring till att individer med kortare utbildning har högre arbetslöshet och lägre sysselsättning är alltså att de konkurreras ut av dem med längre utbildning. Mer än hälften av alla anställda har en längre utbildning än vad det nuvarande jobbet faktiskt kräver. Det medför ökade matchningsproblem.

Inriktningen att arbetssökande ska ta första bästa jobb, en allvarligt urholkad arbetslöshetsförsäkring och aktiv arbetsmarknadspolitik förvärrar matchningsproblemen. Det behövs istället politiska vägval som prioriterar satsningar på mer kvalificerade och högavlönade jobb. Den som har yrkeskunskap ska inte ta första bästa jobb. Det är viktigt för att såväl arbetare som tjänstemän får användning av den utbildning som både samhället och individen satsat stora resurser på. Det är kortsiktigt att inte värna arbetssökandes utbildning, arbetslivserfarenheter och livslångt lärande. En hållbar arbetslinje förutsätter att det skapas jobb som kan betala bra löner och att det finns arbetskraft som är utbildade att ta dessa jobb. Arbetslösheten kan inte bekämpas genom att försöka bekämpa näringslivets strukturomvandling. Här finns en viktig skillnad mellan den borgerliga jobbpolitiken och vår moderna och hållbara arbetslinje.

När man försöker förklara arbetslösheten med att utbildningskraven på arbetsmarknaden ökar och att vissa personer med otillräckliga utbildningsresultat inte hänger med, individualiseras de problem som i grunden är samhällets och utbildningspolitikens ansvar.

I Sverige dominerar fortfarande den felaktiga berättelsen om arbetslöshetens orsaker och lösningar. Men det finns alltså stora möjligheter att formulera ett nytt och väl underbyggt vägval som skiljer sig helt från den borgerliga jobbpolitiken.

Till en ny berättelse hör också att utmana synen på det nationella handlingsutrymmet i förhållande till EU. Svenska politiker måste ha en kritisk hållning till uttolkare av EU-rättens krav, i synnerhet på arbetsmarknadens och välfärdens område. Det är inte ovanligt att det svenska handlingsutrymmet görs onödigt snävt till följd av övertolkningar av EU-rättens krav, vilket bland annat har visat sig i spåren av det så kallade Laval-målet och i den försiktighetsprincip som praktiseras vid offentliga upphandlingar där Sverige tar mindre sociala hänsyn än många andra EU-länder. Det nationella handlingsutrymmet är betydligt större än vad

som hittills framgår i den svenska debatten. Politiker och arbetsmarknadens parter måste gemensamt finna en strategi för att värna ett nationellt handlingsutrymme för arbetsmarknad och välfärd inom ramen för EU-samarbetet. Annars blir det svårt att värna den svenska modellen.

Den nya berättelsen bör i grunden ta fasta på att den sociala tilliten och känslan för det allmänna ännu är stark i Sverige, och att det är viktigt att basera politik på forskning från flera olika områden. Men forskning är samtidigt inte värderingsfri och kan inte leverera absoluta sanningar om vad som är rätt eller fel. Politik handlar i hög grad om ideologi, vilja och mod.

12.1.2 Gör aktiva vägval för fler och bättre jobb

Den överlägset bästa försäkringen mot arbetslöshet är god hälsa, ett hållbart arbetsliv, trygga anställningar och aktuella yrkeskunskaper som är efterfrågade på arbetsmarknaden. Dessvärre är polariseringen som tydligast just här. Trygghet och utvecklingsmöjligheter fördelas alltmer jämnt mellan löntagare. Det skapar en skiljelinje när det gäller omställningsförmåga och omställningsbehov: den som har stora behov ges ofta sämre förutsättningar att ställa om.

Samtidigt som omställningsbehoven är stora har verktygen för arbetskraftens omställningsförmåga gradvis försämrats. Det livslånga lärandet i form av arbetsmarknadsutbildning och reguljär vuxenutbildning har urholkats under lång tid. På så sätt har ansvaret för omställning förskjutits från samhället till individen, men också till arbetsmarknadens parter. Förutsättningar för stöd både i och utanför arbetet fördelas ojämnt mellan löntagare.

Det är viktigt att se varje individs behov av stöd för att hitta ett nytt jobb eller kunna återgå till jobbet efter en tids sjukdom. Det kräver dock att blicken lyfts från att ensidigt fokusera på individens ansvar för omställning. Staten måste garantera goda förutsättningar och erbjuda möjligheter för att individerna ska kunna möta arbetslivets förändrade krav. Det är det enda hållbara sättet att minska klyftorna på arbetsmarknaden.

Det finns behov av en rad förebyggande och stödjande åtgärder för att stärka arbetskraftens omställningsförmåga. De förebyggande delarna handlar i hög grad om att värna och utveckla det goda och hållbara arbetet, men också om kraftfulla insatser för att höja kvaliteten och ge-

nomströmningen i gymnasieskolan (se nedan). Det kräver en mer aktiv politik än hittills.

Det goda och hållbara arbetet får alltför lite utrymme i de politiska diskussionerna och i den borgerliga regeringens jobbpolitik. Precis som under 1990-talskrisen, då arbetsmiljöfrågor och hälsa hamnade i skymundan, riskerar nuvarande arbetsmarknadskris att skymma vikten av att prioritera arbetslivets villkor för att nå en modern och hållbar arbetslinje. Den höga arbetslösheten tycks göra att fler anser att det är bättre att ha ett dåligt arbete utan utvecklingsmöjligheter, än inget arbete alls. Den höga arbetslösheten försvagar fackföreningsrörelsens förutsättningar att driva frågor om det goda och hållbara arbetet, som i grunden gör arbetslinjen stark. Arbetslinjen är betydligt mer än att bara få vilket arbete som helst.

För en bättre omställningsförmåga i arbetet krävs mer av funktionell flexibilitet, det vill säga goda förutsättningar för arbetsgivare, arbetsorganisationer och anställda att ställa om produktionen när efterfrågan förändras. Funktionell flexibilitet leder till tryggare anställningar med jämförelsevis goda utvecklingsmöjligheter jämfört med den numerära flexibilitetsstrategin. Löntagarnas trygghet får inte, och behöver inte, stå i motsats till arbetsgivarnas flexibilitetsbehov. En central facklig strategi bör därför vara att utveckla den funktionella flexibiliteten, i motsats till den nu dominerande numerära, genom att stärka den inre flexibiliteten och den yttre tryggheten. Det skulle ligga väl i linje med en framtidsinriktad svensk modell och det svenska anställningsskyddet för tillsvidareanställda. Det är ett stort problem att samma arbetsgivare har möjligheten att anställa en löntagare på korta och återkommande visstidsanställningar, att "stapla" visstidsanställningar på varandra. Möjligheten att anställa löntagare på upprepade visstidsanställningar bör begränsas i kollektivavtal, eller, om det inte går, regleras i lagen om anställningsskydd.

Kontinuerlig kompetensutveckling, vilket inte enbart är betald personalutbildning, är helt avgörande för löntagarnas omställningsförmåga. Lärandet i arbetet måste synliggöras och erkännas. Ett jobb kan ha låga utbildningskrav men höga kvalifikationskrav. För många arbetare är lärandet osynligt eftersom det huvudsakligen sker i arbetet tillsammans med andra. Därför finns det stora behov av validering av både formella och icke-formella (osynliga) kunskaper. När alla kunskaper kan beskrivas, erkännas och dokumenteras ökar omställningsförmågan.

God hälsa och förebyggande strategiskt arbetsmiljöarbete är viktiga förutsättningar för en fungerande omställning. Erfarenheterna från 1990-talet visar att ohälsa och sjukskrivningar ökade när intensiteten (arbetstempot) och kraven i arbetet tilltog samtidigt som kontrollen och inflytandet över det egna arbetet minskade. Den risken är uppenbar också i spåren av denna arbetsmarknadskris. Arbetstempot tenderar att öka och inflytandet över det egna arbetet minskar för många, särskilt inom LO-yrken, och bland anställda i offentlig sektor. Därför handlar det fackliga arbetsmiljöarbetet allt mer om "makten över takten". Det är också viktigt att alla löntagare, oavsett anställningsform, har tillgång till en kvalitetssäkrad företagshälsovård som fokuserar på tidiga och förebyggande insatser. Men tillgången har försämrats och blivit mer ojämlig under lång tid. Staten har dessutom minskat stödet till företagshälsovården. Vi anser att det behövs mer resurser och att företagshälsovården blir en partsgemensam men oberoende expertresurs.

För att möjliggöra för arbetslösa att möta arbetsgivarnas efterfrågan på kompetens krävs en kraftigt utökad arbetsmarknadsutbildning. Dagens låga nivåer är oacceptabla och försvårar allvarligt matchningen på arbetsmarknaden. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken måste handla mer om kompetensutveckling i en tid när kompetens allt mer betraktas som en färskvara. Det behövs också bättre möjligheter till eftergymnasiala studier och vidareutbildning för yrkesarbetare.

Det bör också vara möjligt för alla arbetslösa som saknar gymnasieutbildning att, inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, studera på komvux, yrkesvux eller folkhögskola med aktivitetsstöd istället för att ta studielån. Det ligger i linje med vårt förslag om en obligatorisk gymnasieutbildning för alla.

Den höga arbetslösheten har lett till att såväl långtidsarbetslösa och arbetssökande med funktionsnedsättning har fått svårare att hävda sig på arbetsmarknaden. För att aktivt förbättra läget måste arbetsmarknadsutbildning och utbildning för att få gymnasieutbildning förbättras såväl som att subventionerade anställningar måste bli fler och bättre. Det är viktigt med ordinarie arbetsuppgifter och att kunna utvecklas i arbetet. För lönestöd som riktas till arbetssökande som har nedsatt arbetsförmåga är det särskilt viktigt att samverka mellan individens funktions- och arbetsförmåga i relation till arbetsplatsen och arbetsuppgifternas krav

fungerar väl. För att uppnå detta behöver både arbetsgivare och arbetsmarknadens parter involveras i högre grad. Väsentligt högre lönenivåer måste också kunna subventioneras. Om åtgärder i denna riktning inte genomförs för att öka efterfrågan på långtidsarbetslösa och funktionsnedsatta riskerar vi att få fler som permanent slås ut från arbetsmarknaden. Då kan vi inte nå full sysselsättning.

En ambitiös omställningspolitik är nödvändig för att motverka att arbetssökande tvingas sänka sina reservationslöner och söka sig till jobb som är otrygga och innebär dåliga villkor. Staten bör genom politiska beslut öka den ekonomiska tryggheten vid arbetslöshet och förbättra möjligheterna att möta arbetslivets förändrade krav. Det leder både till ökad jämlikhet och väl fungerande matchning på arbetsmarknaden. Det ökar löntagarnas acceptans för strukturomvandling och globalisering samtidigt som möjligheten till trygga och utvecklande anställningar med bra löner och arbetsvillkor förbättras. Protektionism har få anhängare i Sverige och övriga Norden. Därför är det också en politik som främjar positiv strukturomvandling och produktivitetstillväxt. Tryggheten ligger i det livslånga lärandet och i små risker för fattigdom vid arbetslöshet eller sjukdom.

12.1.3 Förnyad facklig styrka i partsmodellen

Fackets roll i samhället och på arbetsmarknaden har i grunden inte förändrats, men det har skett en maktförskjutning till arbetsgivarnas fördel. Förklaringarna till det är flera. Avregleringar av arbetsmarknaden och arbetsrättslig lagstiftning, fokus på numerär flexibilitet och fler otrygga anställningar, slimmade organisationer och new public management inom offentlig sektor hör till de viktigare. Därtill har den borgerliga jobbpolitiken försvagat löntagarna och facket ytterligare, bland annat genom att göra a-kassemedlemskapet dyrare, men också genom att individualisera arbetslöshetens orsaker och urholka den kollektiva riskspridningen.

För partsmodellens överlevnad måste fackföreningsrörelsen vara en pålitlig part för att värna kollektivavtalen, men samtidigt också en part som har styrkan att mobilisera kraftfulla stridsåtgärder. En bred medlemsbas är den strategiskt viktiga maktresurs som ger facket legitimitet inom ramen för den svenska modellen. LO och LO-förbunden har en utmaning i att vara relevant för alla löntagare i arbetaryrken.

Statens agerande och fackföreningsrörelsens egna strategier för det goda och hållbara arbetet, organisering och facklig utbildning har stor betydelse. Det är också väsentligt att ta fram strategier för att stärka det goda och hållbara arbetet. Facket måste metodiskt och strategiskt hitta vägar för att höja den fackliga organisationsgraden. Helt avgörande för den fackliga styrkan är förmågan att organisera anställda med otrygga anställningar, särskilt bland unga löntagare. Anställningsformerna (främst de otrygga) påverkar fackets ställning och organisering. Lägre arbetslöshet, fler trygga anställningar och heltidsarbeten skulle samtidigt underlätta den fackliga organiseringen, och därmed stärka arbetstagarna som kollektiv.

Fackföreningsrörelsens styrka är och förblir en hög organisationsgrad, att vi är många. Det är också avgörande med många engagerade medlemmar och förtroendevalda som förstår och förmår försvara den svenska modellen på arbetsplatser och i politiken. Det är ett av fackets viktigaste vapen i kampen för förändring, förnyelse och för att påverka samhälls- och arbetsmarknadsutvecklingen. Utan det fundamentet är facket en tämligen obetydlig maktfaktor.

Om partsmodellen ska vara fortsatt stark kan inte staten fortsätta underminera löntagarna och facket. Statens roll måste istället vara att skapa förutsättningar för parterna att stärka det gemensamma intresset. Det är nyckeln till att båda parter i framtiden ska vilja och kunna ta ansvar för att lösa problem på arbetsmarknaden.

12.1.4 Statens roll i välfärds- och partsmodellen

I den svenska modellen har staten stor betydelse i framför allt två avseenden: välfärdsmodellens utformning och partsmodellens styrka.

Den svenska (nordiska) välfärdsmodellens kännetecken är att jämlikhet och hög tillväxt går hand i hand. Människors stöd till välfärdsstaten går längre än det direkta egenintresset eftersom vi bryr oss både om oss själva och om andra. Det tycks finnas ett starkt stöd bland allmänheten för att fortsätta finansiera en generell välfärd. Den centrala frågan är därför vilka ambitioner staten har för den gemensamma välfärden. Ska nuvarande nivå behållas, eller ska ambitionerna öka eller minska?

Statens betydelse för arbetsmarknaden, genom att upprätthålla en generell och skattefinansierad välfärd för alla, kan inte nog understrykas.

Välfärden har en viktig omfördelade uppgift för att minska inkomstskillnader och öka jämlikheten i samhället. Den upprätthåller löntagarnas reservationslöner, vilket både motverkar lönekonkurrens bland arbetssökande och förbättrar matchningen på arbetsmarknaden.

Ett allvarligt hot mot tilliten till den generella välfärden är att verksamheterna idag styrs utifrån affärsmodeller utan särskild hänsyn till att det är välfärdstjänster som "produceras" i mötet med medborgare. Det undergräver yrkesprofessionerna och möjligheterna att möta individuella behov. Det skadar den offentliga sektorn och undergräver på sikt tilltron till välfärden. Arbetarrörelsen behöver ta fram ett alternativ till new public management. En övergripande strategi för att öka utrymmet för expertkunskaper (professionell autonomi) och transparens bör ta sin utgångspunkt i evidensbaserad tvärvetenskaplig forskning. Det är viktigt att, i ett första steg, komma till rätta med det minskade förtroendet för skolan, sjukvården och äldreomsorgen.

Den generella välfärdsmodellen är unik eftersom välfärdstjänster såsom barn- och äldreomsorg och familjepolitik möjliggör ett högt arbetskraftsdeltagande bland både kvinnor och män. Den svenska modellen har, genom sin betoning på arbete och välfärd, strävat efter ett tvåförsörjar-/tvåomsorgsansvar. Det har gett kvinnor och män, oberoende av klasstillhörighet, goda förutsättningar att delta på arbetsmarknaden jämfört med den marknadsliberala, och särskilt de konservativa och sydeuropeiska, välfärdsmodellerna. Den svenska utvecklingen visar dock att skillnaderna mellan kvinnor, utifrån klass, ökar. Det individuella försörjar- och omsorgsansvaret har urholkats. Det är fortfarande relevant att tala om en deltidsnorm för kvinnor, särskilt i arbetaryrken, och en heltidsnorm för män, likväl som att kvinnor i högre grad än män drabbas av otrygga anställningar.

Det är svårt för enskilda individer att bryta rådande könsmönster. Därför finns det behov av reformer som stärker kvinnors förutsättningar att delta på arbetsmarknaden såväl som mäns förutsättningar att delta i det obetalda omsorgsarbetet. Det behövs fler politiska initiativ för att utveckla den generella välfärden, och på så sätt nå närmare målet om en jämställd och jämlik arbetsmarknad.

Staten har stor betydelse för möjligheten att behålla och stärka partsmodellen. När staten minskar sitt ansvar för arbetslösheten och struk-

turomvandlingen, genom att överge den kollektiva riskdelningen, växer skillnaderna mellan löntagarna. Därmed försämras förmågan att upprätthålla villkor och löner på arbetsmarknaden. Det är inte långsiktigt hållbart i den svenska partsmodellen. I en stark partsmodell bistår staten arbetsmarknadens parter med en omfördelande välfärdspolitik. Det har länge varit ett kännemärke för den svenska modellen. Men den borgerliga jobbpolitiken leder nu till att löntagarna mer och mer varufieras, det vill säga liknas vid varor på en marknad. Det försvagar partsmodellen och är inte långsiktigt hållbart.

Den svenska partsmodellen har en stor fördel i att den är mycket flexibel. Genom åren har arbetsmarknadsinstitutioner, graden av samverkan, förändrade omständigheter och maktförhållanden varierat kraftigt. För en fungerande partsmodell är det viktigt att parterna gemensamt kommer överens om vad som behövs i respektive bransch och sedan uppvaktar staten om eventuell hjälp och stöd. Vår uppfattning är att partsmodellen är effektiv och att den bör försvaras och utvecklas. Därför behöver maktbalansen återställas.

12.1.5 Utbildning är nyckeln till sysselsättning och det livslånga lärandet

Vår arbetslinje tar vikten av utbildning, hela vägen från förskolan till gymnasieskolan och genom arbetslivet, betydligt längre än tidigare. Utbildningspolitiken har blivit en allt viktigare del av den förebyggande arbetslinjen.

Grundläggande utbildning på gymnasienivå är helt avgörande för etableringen på arbetsmarknaden och det livslånga lärandet i arbetslivet. Därför är grund- och gymnasieskolan helt central för en fungerande och modern arbetslinje. En bra och likvärdig grundskola är nödvändig för en bra gymnasieutbildning, och en avslutad gymnasieutbildning är i praktiken ett krav för en varaktig sysselsättning.

Full sysselsättning kräver att arbetskraften har de kompetenser som arbetsgivarna behöver. För att undvika omfattande strukturell arbetslöshet och växande inkomstskillnader behövs verktyg som bidrar till hög och jämn produktivitet mellan individer. Gymnasieskolans resultat kommer att styra hur hög sysselsättningen kan bli vid en jämn inkomstfördelning.

Skolreformerna har, allt sedan 1990-talet, lett till försämrad likvär-

dighet i grundskolan. Segregeringen mellan skolor har ökat, men är fortfarande mest påtaglig inom skolor. Det innebär att socioekonomisk bakgrund i högre grad än tidigare tillåts slå igenom i elevers resultat. Drygt 10 procent av grundskoleeleverna saknar behörighet till gymnasiet, och 20 procent av 15-åringarna bedöms inte ha tillräcklig läsförståelse för att klara fortsatta studier på gymnasiet. Det är en viktig förklaring till att cirka 25 procent av alla gymnasieelever, i varje årskull sedan mitten av 1990-talet, inte har förmått slutföra sina gymnasiestudier fem år efter skolstarten.

Samtidigt försämras kunskapsresultaten i den svenska skolan och Sverige tappar i internationella jämförelser. I OECDs PISA-undersökningar 2000 och 2003 klarade sig svenska 15-åringar förhållandevis bra. Men från 2006 års och framför allt 2012 års undersökningar klarar sig svenska 15-åringar betydligt sämre. Andelen som saknar behörighet till gymnasiet ökar. Denna utveckling riskerar att förvärras med långvarigt hög arbetslöshet och föräldrars sämre inkomstrygghet, i kombination med att eleverna ges ett större individuellt ansvar för sina resultat i skolan. Elevernas socioekonomiska bakgrund tillåts redan i allt högre grad att slå igenom i ökade skillnader i prestationer och resultat. Skolan är i mindre grad kompensande i meningen att utjämna skilda förutsättningar som beror på olika sociala och ekonomiska förutsättningar. Det finns därmed risk för att läget förvärras ytterligare när de elever som ännu inte kommit igenom grundskolan ska fortsätta på gymnasiet. För att vända den negativa utvecklingen måste vi ställa betydligt högre krav på kvalitet och likvärdighet i den svenska skolan.

Till detta kommer allvarliga dimensionerings- och kvalitetsproblem i gymnasiet, vilket försvårar matchningen på arbetsmarknaden. För att komma tillrätta med elevernas vikande intresse för yrkesprogrammen och den bristande kopplingen till arbetsmarknadens behov, bör arbetsmarknadens parter ges ett formellt inflytande över yrkesutbildningarnas dimensionering, innehåll och kvalitet. Det bör ske genom att stärka de nationella och regionala programråden.

En förklaring till de försämrade kunskaperna, som både gäller för grund- och gymnasieskolan, är att ansvaret för lärande i allt för stor utsträckning har vältrats över på de enskilda eleverna. Det finns stora behov av att stärka den lärarledda undervisningen, men också att tillförsäkra

elever med särskilda behov extra stöd för att nå skolans mål. Det behövs rejäla investeringar och en rad åtgärder för att komma tillrätta med kvalitetsproblemen i skolan. Därför föreslår vi att gymnasieskolan ska bli obligatorisk för alla. Det skulle på ett annat sätt än idag tvinga stat och kommuner att ta ansvar för att alla elever klarar sin gymnasieutbildning.

Vi menar även att gymnasieskolan på lite längre sikt behöver förändras. För att minska avhoppet och öka genomströmningen bör det finnas bredare ingångar till gymnasiet. Det skulle innebära mer av sektorgemensamma program med en gemensam ingång, där eleverna vid ett senare skede väljer om de vill fortsätta med ett högskoleförberedande program eller en yrkesutbildning. Vi anser att en sådan förändring bör övervägas.

Sverige behöver ett skolsystem där det finns möjligheter att komplettera sina studier, byta yrkesbana och fortsätta till högre studier. Det behövs därför ett tydligare utbildningsspår för yrkesutbildningar som inkluderar goda möjligheter till eftergymnasiala studier på yrkeshögskolan. Det är viktigt att det både är möjligt att komplettera oavslutade gymnasiestudier, att byta från högskoleförberedande utbildningar till yrkesutbildningar och att vidareutbilda sig inom sitt yrke efter gymnasiet.

12.2 Till den svenska modellens försvar

En modern och hållbar arbetslinje kan inte bygga på att löntagarna ska förmås att acceptera lägre löner, sämre arbetsvillkor, otrygga anställningar och små utvecklingsmöjligheter. För fackföreningarna innebär modernitet alltid utveckling och frigörelse, och att individens fulla potential tas tillvara. Trygga människor som har goda förutsättningar att möta arbetslivets förändrade krav, behöver inte vara rädda för förändringar. Därför leder trygghet till ökad rörlighet och en effektivare arbetsmarknad, till öppenhet och acceptans för förändringar i omvärlden. Grundläggande utbildning av hög kvalitet, livslångt lärande, hälsa och trygga och utvecklande arbeten är det som ger goda förutsättningar för en hållbar arbetslinje. Vår svenska modell och den fackliga arbetslinjen har med andra ord mycket lite gemensamt med den borgerliga jobbpolitiken.

För den nordiska välfärdsmodellen går jämlikhet och hög tillväxt hand i hand. Trygghet står inte i konflikt med förnyelse eller löntagarnas vilja att arbeta och utvecklas. Den svenska modellen har formats av en förebyggande och omfördelande välfärdspolitik. Det behövs en bättre

balans i ansvarsfördelningen mellan stat och individ för en god omställningsförmåga. Grunden för det är en generell välfärdslinje. Styrkan i den generella välfärden är att den möjliggör en arbetsmarknad där de allra flesta har goda möjligheter och förutsättningar att delta i arbetslivet. Det är rationellt och stärker ekonomin såväl som individerna.

Vägen tillbaka till full sysselsättning går genom en förnyad och stärkt svensk modell. Modellens tre huvudpelare – välfärden, partsmodellen och arbetslinjen – är beroende av varandra. Om alla tre delar är väl utformade stödjer de varandra. Den generella välfärden och arbetsmarknadens parter är avgörande för en modern och hållbar arbetslinje, där arbetslösheten aktivt bekämpas utan press på löner och villkor. Även mindre avsteg från modellen, som i sig kanske inte alltid upplevs som dramatiska, blir tillsammans betydande. Det är därför viktigt att lyfta blicken från detaljförslag till helhetsperspektiv, från individ till systemförändringar och modellösningar för att formulera en politik till försvar för den svenska modellen på 2010-talet.

Det har visat sig att renodlade modeller, med dess unika kombinationer av arbetsmarknadsinstitutioner och välfärdslösningar har störst förutsättningar att främjar hög sysselsättning. Idag ger forskning på en rad olika områden stöd åt den svenska, och nordiska, modellens förutsättningar att nå full och hög sysselsättning. Jämlikhet och små inkomstskillnader är viktiga förutsättningar för det. Den svenska modellen är långsiktigt hållbar, såväl ekonomiskt, politiskt och socialt, för att den kombinerar effektivitet med rättvisa.

12.3 Våga sätta ett ambitiöst mål för minskad arbetslöshet

Slutsatserna från utredningsprojektet *Arbetsmarknaden efter krisen* är att de strukturella problemen på arbetsmarknaden har ökat under lång tid. Orsakerna är många och sträcker sig långt tillbaka till 1990-talskrisen och oförmågan att bryta den varaktigt höga och ojämnt fördelade arbetslösheten. Därför krävs kraftfulla åtgärder på system- och modellnivå för att nå målet om full sysselsättning och samtidigt motverka de växande klyftorna.

Ett sätt att förmå staten att tillsammans med arbetsmarknadens parter höja ambitionerna för arbetslöshetsbekämpningen och ta ett större ansvar är att sätta ett styrande mål för arbetsmarknaden. Det finns inget

enskilt mål som kan fånga alla utmaningar på arbetsmarknaden, men vi menar att det är viktigt att använda endast en kraftfull målsättning på vägen mot det övergripande och långsiktiga målet om full sysselsättning för både kvinnor och män oberoende av klassbakgrund, svensk eller utländsk bakgrund, funktionsförmåga och ålder.

Eftersom den långvarigt höga arbetslösheten kastar en skugga över hela arbetsmarknaden är ett mål för minskad arbetslöshet det mest nödvändiga. Vi föreslår därför ett mål om att halvera arbetslösheten (från dagens cirka 8 procent till cirka 4 procent) år 2020. Det skulle ta Sverige ner mot dagens norska arbetslöshetsnivå. Ett sådant ambitiöst mål kräver att en rad olika politikområden tydligare förenas och drar åt samma håll. Det ställer större krav på utbildningspolitiken, arbetsmarknadspolitiken, vuxenutbildningen, matchningen på arbetsmarknaden, välfärdspolitiken och en effektivare jobbskapande politik.

Referenser

- Abrahamsson, Lena & Johansson, Jan (2008) *Det goda arbetet – igår, idag och imorgon*, Forskningsrapport 2008:19, Luleå Tekniska Universitet
- Ahlberg, Kerstin & Bruun, Niklas (2010) *Upphandling och arbete i EU*, Rapport 2010:13, SIEPS
- Arbetsförmedlingen (2013a) *Arbetsmarknadsrapport 2013*, Arbetsförmedlingen
- Arbetsförmedlingen (2013b) *Var finns jobben? Bedömning till och med första halvåret 2014 och en långsiktig utblick*, Arbetsförmedlingen
- Arbetsförmedlingen (2013c) *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2012*, Arbetsförmedlingen
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2012/13:AU9, *Anmälningsskyldighet vid utstationering*
- Armington, Klaus & Beyeler, Michelle (2004) *The Oecd and European Welfare States*, Edward Elgar Publishing Ltd
- Baker Dean, Glyn Andrew, Howell, David & Schmitt, John (2004), *Labor market institutions and unemployment: A critical assessment of cross-country evidence*, i Howell, David (red) (2004) "Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy", Oxford University Press
- Bengtsson, Mattias & Tomas Berglund (2011), *Negotiating alone or through the union? Swedish employees' attitudes in 1997 and 2006*, Economic and Industrial Democracy, nr 32 (2), 2011 s, 223–242
- Bengtsson, Mattias & Berglund, Tomas (2012) *Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier*, Arbetsmarknad & Arbetsliv, årgång 18, nr 3, s 21–34, hösten 2012
- Bengtsson, Mattias & Jacobsson, Kerstin (2013) *Europas låga arbetskraftsinvesteringar – ett högt pris att betala?* i Bakardjieva Engelbrekt, Antonina, Oxelheim Lars & Persson, Thomas (red) (2013) "Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris, Europaperspektiv 2013", Santérus Förlag
- Bergeskog, Anders (2001) *Arbetsmarknadspolitik för personer med funktionshinder – en länderjämförelse*, IFAU, Forskningsrapport 2001:11
- Bergold, Joa & Vedin, Ulrika (2013) *Solidaritet och splittring – klass, kön och*

- facklig feminism* i Fumarola Unsgaard, Olav (red) (2013) "Den feministiska utmaningen – mot en jämställd arbetsmarknad", Premiss förlag
- Björklund, Anders, Edin, Per-Anders, Holmlund Bertil & Wadensjö, Eskil (2006), *Arbetsmarknaden*, SNS förlag
- Calmfors, Lars (2013-08-27) *Kolumn: Regeringen agerar opportunistiskt*, Dagens Nyheter
- Durkheim, Émile (1992) *Professional ethics and civic morals*, andra upplagan, Routledge
- Edebalk, Per Gunnar (2008) *Staten, arbetsmarknadens parter och arbetslöshetsersättningarna 1945–1975*, Lunds universitet, Working-paper serien 2008:2
- Edebalk, Per Gunnar (2012) *Den svenska arbetslöshetsförsäkringen – Från KAS till Alfakassan*, Socialhögskolan, Lunds universitet, Working-paper serien, 2012:1
- Edmark, Karin & Hanspers, Kajsa (2011) *Går socialbidrag i arv? – en analys av svensk syskondata*, IFAU, 2011:29
- Ekberg, Kerstin (2009) *Faser i arbetslivsriktad rehabilitering*, Socialmedicinsk tidskrift, nr 3, 2009, s 210–217
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press
- Finanspolitiska rådet (2009) *Kommentar till budgetpropositionen 2010*, Finanspolitiska rådet
- Finanspolitiska rådet (2010) *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2010*, Finanspolitiska rådet
- Forslund, Anders & Vikström, Johan (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU, 2011:7
- Fraser, Nancy (2011) *Rättvisans mått: texter om omfördelning, erkännande och representation i en globaliserad värld*, Atlas
- Freeman, Richard, B (2013) *Little Engines that Could. Can the Nordic economies maintain their renewed success?*, NordMod2030, Fafo
- Försäkringskassan (2012) *Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken*, Enheten för analys och prognos, svar på regeringsuppdrag, Försäkringskassan
- Försäkringskassan (2013) *De jämställda föräldrarna, Vad ökar sannolikheten för ett jämställt föräldrapenninguttag?*, Socialförsäkringsrapport 2013:8, Försäkringskassan

- Gellerstedt, Sten (2011) *Fler arbetare måste få utvecklande jobb – inte digital Taylorism*, Landsorganisationen i Sverige
- Gellerstedt, Sten (2013) *Arbetsmiljö 2012 – klass och kön*, Landsorganisationen i Sverige
- Grönlund, Anne (2009) *Flexibilitet, jämställdhet och välfärd – 2000-talets gordiska knut?* Umeå universitet
- Hartman, Laura (red) (2011) *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* SNS förlag
- ILOs konvention 122, *Employment Policy Convention*, 1964, C122
- Jacobsson, Kerstin (red) (2010) *Känslan för det allmänna. Medborgarnas relation till staten och varandra*, Bora bokförlag
- Jacobsson, Kerstin, Lifmark, Erik & Noaks son, Niklas (2008) *En expertorganisation ändrar uppfattning: Om OECDs omsvängning i arbetsmarknadspolitiken*, Arbetsmarknad & Arbetsliv, volym 14, nr 3, 2008, s 31–43
- Jacobsson, Kerstin & Senig, Ida (2013) *En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder*, Arbetsmarknad & Arbetsliv, årgång 19, nr 1, 2013, s 9–24
- Johansson, Gun (2007) *The Illness Flexibility Model and Sickness Absence*, Karolinska Institutet
- Kjellberg, Anders (2009) *Fackliga organisationer och industrihall relations*, i Berglund, Tomas & Schein, Stefan (red) (2009) "Arbetslivet", Studentlitteratur
- Kjellberg, Anders (2013) *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*, Lunds universitet, forskningsrapport 2013:1
- Korpi, Walter (1981) *Den demokratiska klasskampen. Svensk politik i jämförande perspektiv*, Tidens förlag
- Korpi, Walter, Ferrarini, Tommy & Englund, Stefan (2013) *Women's Opportunities under Different Family Polict Constellations: Gender, Class, and Inequality Tradeoffs in Western Conutries Re-examined*, Social Politics, 20(1), s 1–40
- Kumhof, Michael & Ranciére, Romain (2010) *Inequality, Leverage and Crises*, Working Paper, WP/10/268, International Monetary Fund
- Larsson, Mats (2012) *Facklig anslutning 2012. Facklig anslutning bland anställda efter klass och kön år 1990–2012*, Landsorganisationen i Sverige

- le Grand, Carl, Sulkyn, Risgård, Tibianerv, Andrey & Tehlin, Michael (2013) *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*, Underlagsrapport nr 12 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen
- Hennerlöf, Lennart (2002) *Magert lärande i magra organisationer*, i Abrahamsson, Kennet, Abrahamsson, Lena, Björkman, Torsten, Ellström, Per-Erik & Johansson, Jan (red) (2002) "Utbildning, kompetens och arbete", Studentlitteratur
- Liljeborg, Linus, Sjögren, Anna & Vikström, Johan (2012) *Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?*, IFAU, 2012:6
- Lind, Daniel (2009) *Hur långt ifrån trädet faller äpplet? – Och hur länge lever den amerikanska drömmen i Sverige?* Rapport för Arbetarrörelsens ekonomiska råd, Låginkomstutredningen, delrapport 3
- Lindgren, Karl-Oskar (2006) *Roads from Unemployment. Institutional Complementarities in Product and Labor Markets*, Uppsala Universitet
- Lindvall, Johannes (2011) *Vad händer med den aktiva arbetsmarknadspolitiken?* Ekonomisk debatt, nr 3, 2011, årgång 39, s 38–45,
- LO (2013a) *Sökes: Kompetent, flexibel och billig arbetskraft – hur arbetsgivarernas krav ökar polariseringen på arbetsmarknaden*, delrapport 1, Arbetsmarknaden efter krisen, andra upplagan, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013b) *Finnes: Allt för få jobb – hur 2000-talet leder till ökad polarisering i sysselsättning och arbetslöshet*, delrapport 2, Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013c) *Behövs: En utbildningspolitik för ungas etablering på arbetsmarknaden*, delrapport 3, Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013d) *Saknas: En arbetslinje för omställning – hur arbetskraftens växande omställningsbehov möts med försämrade omställningsmöjligheter*, delrapport 4, Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013e) *Företagshälsovård – en handledning från LO och LO-förbunden*, Landsorganisationen i Sverige
- Lorentzi, Ulrika (2011) *Alla andra hämtar tidigt – En undersökning av öppettider och tider för lämning och hämtning på förskolor*, Kommunal
- Lorentzi, Ulrika (2013) *Omfördelning och erkännande*, i Fumarola Unsgaard, Olav (red) (2013) "Den feministiska utmaningen – mot en jämställd arbetsmarknad", Premiss förlag

- Löfström Åsa (2004) *Den könsuppdelade arbetsmarknaden, Betänkande av utredningen om den könssegregerade svenska arbetsmarknaden*, SOU 2004:43
- Marshall, Thomas Humphrey [1952] (1992) *Citizenship and social class*, Pluto Press
- Miljöpartiets motion till riksdagen, 2008/09:A375, *Arbetslivstrygghet*
- Nilsson, Lennart (2013) *Välfärdsolitik och välfärdsopinion 1986–2012: Vinsten i välfärden?* i Weibull, Lennart, Oscarsson, Henrik & Bergström, Annika (red) (2013) "Vägskäl", Göteborgs Universitet, SOM-institutet
- Nordlund, Madelene (2010) *Long-term unemployment scarring and the role of labour market policies. The case of Sweden in the 1990s*, Umeå universitet
- Nordström Skans, Oskar & Kramarz, Francis (2011) *Sociala kontakter och ungdomars inträde på arbetsmarknaden*, IFAU, rapport 2011:21
- Nyberg, Anita (2013) *Hur gick det sen? Femtio år av sysselsättning och arbete*, s 57–71, i Blomberg, Eva & Niskanen, Kirsti (red) (2013) "Arbete & jämställdhet: förändringar under femtio år", SNS förlag
- Näsström, Sofia (2009), *Frihet*, i Beckman, Ludvig & Mörkenstam, Ulf (red) (2009) "Politisk teori", Liber
- OECD (1994) *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategy*, OECD
- OECD (2006a) *Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes*, OECD
- OECD (2006b) *Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, OECD
- OECD (2008) *Learning for jobs: OECD reviews of vocational education and training – Sweden*, OECD
- OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing
- OECD (2012a) *New Approaches to Economic Challenges – A Framework Paper*, OECD
- OECD (2012b) *Equality and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD
- OECD (2013) *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty. New Results from the OECD Income Distribution Database*, OECD
- Olofsson, Jonas & Wadensjö, Eskil (2009) *Arbetsmarknadspolitik, Förändrade förutsättningar och nya aktörer*, SNS förlag
- Regeringens proposition 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*

- Regeringens proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*
- Regeringens proposition 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*
- Riksrevisionen (2013) *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RIR, 2013:6, Riksrevisionen
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, första upplagan, SNS förlag
- Rothstein, Bo (2011) *Creating a Sustainable Solidaristic Society: A Manual*, Papper presenterat på konferensen "Dimension of Equality and Good Society", Friedrich Ebert Stiftung och Landsorganisationen i Sverige
- Rönnmär, Mia (2007) *Anställningsskydd och anställningsavtal – arbetsrättslig forskning ur ett europeiskt perspektiv*, Arbetsmarknad och Arbetsliv, årgång 13, nr 3-4, 2007, s 73-86
- Rönnmär, Mia & Numhauser-Henning, Ann (2010) *Det flexibla svenska anställningsskyddet*, särtryck ur Juridisk tidskrift, nr 2, 2010-11
- Sainsbury, Diane (1999) *Gender and welfare state regimes*, Oxford University Press
- Sainsbury, Diane (2011) *Könsregimer, skattepolitik och välfärdsstater. Ett komparativt perspektiv*, i Jansson, Maria & Freidenvall, Lenita (red) (2011) "Politik och kritik – en feministisk guide till statsvetenskap", Studentlitteratur
- Sapir, André (2006) *Globalization and the Reform of European Social Models*, Journal of Common Market Studies, volym 44, nr 2, 2006, s 369-390
- SCB (2012) *Nu för tiden. En undersökning om svenska folkets tidsanvändning år 2010/11*, Levnadsförhållanden, rapport 123, Statistiska centralbyrån
- SFS 2009:43, *Förordning om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå*, utfärdad 2009-01-29, t o m SFS 2012:95
- SFS 2009:1423, *Förordning om bidrag till företagshälsovård med vissa insatser inom rehabiliteringsområdet*, utfärdad 2009-12-03, t o m SFS 2010:1388
- SFS 2010:800, *Skollag*, utfärdad 2010-06-23, t o m SFS 2010:530
- Scharpf, Fritz W (2010) *Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*, Campus Verlag
- Skogman Thoursie, Peter (2012) *Ekonomiska incitament inom arbetslöshets- och sjukförsäkringarna*, Underlagsrapport nr 9 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen

- Sohlman, Åsa (2010) *Arbetsmarknadspolitik för att motverka långa arbetslöshetstider*, Landsorganisationen i Sverige
- SOU 2007:112, *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*, Slutbetänkande av Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning
- SOU 2010:99, *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan*, Slutbetänkande av Delegationen för jämställdhet i skolan
- SOU 2012:31, *Sänkta trösklar – högt i tak, Arbete, utveckling, trygghet*, Betänkande av FunkA-utredningen
- Statskontoret (2012) *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse*, Rapport 2012:28, Statskontoret
- Ståhl, Christian (2009) *Samverkan kring återgång i arbete: var är arbetsgivarna?*, Socialmedicinsk tidskrift, nr 3, 2009, s 265–272
- Svallfors, Stefan (2004) *Klassamhällets kollektiva medvetande: klass och attityder i jämförande perspektiv*, Boréa förlag.
- Svallfors, Stefan (2011) *Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna*, Underlagsrapport nr 4 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen
- Svenskt Näringsliv & LO (2011) *Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna i Las och avtal – en rapport av Svenskt Näringsliv och LO*, Svenskt Näringsliv och Landsorganisationen i Sverige
- Syrén, Madelene (2010) *Utsatta från flera håll – situationen för funktionsnedsatta på arbetsmarknaden*, Landsorganisationen i Sverige
- Szebehely, Marta och Petra Ulmanen (2009) *Att ge omsorg till gamla föräldrar och andra anhöriga: påverkar det relationen till arbetsmarknaden?*, Rapport till Socialdepartementet
- Szebehely, Marta & Ulmanen, Petra (2012) *Åtstramningens pris. Hur påverkas de medelålders barnen av äldreomsorgens minskning*, Kommunal
- Theorell, Töres (2006) *I spåren av 90-talet*, Karolinska Institutet University Press
- Tollin, Katarina (2011) *Sida vid sida: en studie av jämställdhetspolitikens genealogi 1971–2006*, Atlas
- Westgaard, Rolf Harald & Winkel, Jörgen (1997) *Ergonomic intervention research for improved musculoskeletal health: A critical review*, International Journal of Industrial Ergonomics, volym 20, nr 6, s 463–500

Wolvén, Lars-Erik (2000) *Att utveckla mänskliga resurser i organisationer*, Studentlitteratur

Åberg, Rune (1997) Är stigande jämviktsarbetslöshet huvudproblemet på arbetsmarknaden, *Ekonomisk debatt*, nr 1, 1997, årgång 25, s 25–35

Åberg, Rune (2013) *Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppkvalificering eller jobbpolarisering?* *Ekonomisk debatt*, nr 2, 2013, årgång 41, s 6–15

Bilaga 1

NEDAN FÖLJER EN sammanställning av de policyförslag i punktform som avslutar kapitel 2 till 12 i rapporten.

2. Borgerlig jobbpolitik är ineffektiv i den svenska modellen

- Stärk det goda och hållbara arbetet. Förklara och försvara att vi har råd med mer kvalificerade och välbetalda arbeten. Lyft fram andra värden med arbetet vid sidan av de ekonomiska.
- Driv en jobbpolitik för bättre matchning på arbetsmarknaden och försvara en positiv strukturomvandling som främjar produktivitetstillväxten. Motverka en ensidig jobbpolitik för fler lågkvalificerade och lågavlönade jobb.
- Påverka EU med den forskning som nu ger ett starkt stöd till den svenska och nordiska modellen. EU har ännu inte omvärderat synen på ekonomisk politik på samma sätt som exempelvis OECD och IMF. Ett starkare stöd i Bryssel ger nödvändig draghjälp på hemmaplan.
- Svensk arbetarrörelse bör möta den borgerliga regeringens påstådda evidensbaserade politik med nyare forskning och forskningsresultat från olika samhällsvetenskapliga forskningsområden. Att använda forskningsresultat är nödvändigt för att uppfylla ambitionerna om ständig förnyelse av den svenska modellen och svenskt arbetsliv. Därför bör arbetarrörelsen satsa mer på forsknings- och utredningsresurser.
- Fackföreningsrörelsen bör stärka sin folkbildande verksamhet, inte minst bland förtroendevalda som kan föra ut debatten bland medlemmarna, när det gäller jobbpolitikens olika vägval och konsekvenser. Den utbildande verksamheten bör dessutom samordnas bättre mellan LO och samtliga LO-förbund.

3. Den generella välfärdens betydelse för jämlikhet och arbetsmarknad

- För att öka jämlikheten mellan kvinnor och män, såväl som människors förutsättningar att delta i arbetskraften, krävs en starkare för-

- delningspolitik. För att politiken ska motverka löne- och arbetstidskillnader mellan kvinnor och män bör föräldraförsäkringen individualiseras och förutsättningarna att arbeta heltid stärkas.
- Skattepolitiken behöver förändras för att få mer resurser till välfärden. Ta bort riktade skattesubventioner för hushållsnära tjänster och läxhjälp.
 - Marknadsstyrningen inom välfärden måste upphöra. Den skadar den offentliga sektorn och undergräver på sikt tilltron till välfärden. Arbetarrörelsen behöver ta fram ett alternativ till new public management som både undergräver professionerna och möjligheterna att möta individuella behov.
 - En övergripande strategi för att öka utrymmet för expertkunskaper (professionell autonomi) och transparens bör ta sin utgångspunkt i evidensbaserad tvärvetenskaplig forskning.
 - Ett första viktigt steg är att åtgärda det minskade förtroendet för skolan, sjukvården och äldreomsorgen. Det är viktigt att införa en non-profitprincip och att begränsa välfärdsföretagens fria etableringsrätt. Kommunalt veto bör införas. Lagen om valfrihet bör upphöra och upphandlingslagen användas för bland annat ett stärkt socialt ansvar.

4. Det nationella handlingsutrymmet i relation till EU

- Sverige behöver en strategi för att värna det nationella handlingsutrymmet på arbetsmarknaden, med utgångspunkt i att stärka den svenska arbetsmarknads- och partsmodellen. Vi tror på arbetsmarknadens parter självständighet och att parterna ska bära huvudansvaret för att reglera löne- och anställningsvillkor på svensk arbetsmarknad.
- LO bör initiera samtal med TCO, Saco och Svenskt Näringsliv om hur parterna tillsammans kan säkerställa den svenska arbetsmarknads- och partsmodellen inom ramen för det europeiska samarbetet.
- Arbetsmarknadens parter bör därefter tillsammans med staten ta fram en handlingsplan för att värna det värna det nationella handlingsutrymmet.
- Sverige behöver också en strategi för att värna det nationella handlingsutrymmet på välfärdens område, med utgångspunkt i att stärka den generella välfärden. Välfärdens utformning är en nationell angelägenhet.

5. Vägar till en jämnare maktbalans på arbetsmarknaden

- LO bör initiera en genomgripande diskussion om betydelsen av den generella välfärdens och den moderna och hållbara arbetslinjens avgörande betydelse för arbetsmarknaden. Särskilt viktigt är att statens roll i förhållande till parterna förtydligas och bygger på långsiktighet. Jämn maktbalans mellan parterna är en förutsättning för en hållbar partsmodell.
- Gent-systemet behöver stärkas. Det görs genom att arbetslöshetsförsäkringen även fortsättningsvis är knuten till fackliga a-kassor samtidigt som betydligt högre löner kan försäkras, villkoren förbättras och medlemsavgifterna till a-kassorna är låga och likvärdiga.
- Medlemskap i facket och a-kassorna bör gynnas genom skatteavdrag eller skattereduktion. Arbetsgivarnas medlemskap i arbetsgivarorganisationer subventioneras vilket innebär att staten gynnar den ena, men inte den andra, arbetsmarknadsparten.
- LO-förbunden bör samarbeta mer så att överlappande kollektivavtal har samma kostnadsnivå. Detta för att omöjliggöra för arbetsgivarna att "avtalsshoppa" och på så sätt pressa villkor och löner i branschen.
- LO bör också undersöka på vilket sätt det skulle vara möjligt att inom ramen för partsmodellen komma till rätta med de ibland stora problemen med löne- och villkorsdumpning som bristande kollektivavtalstäckning innebär.

6. Facket och partsmodellen framöver

- Dagens arbetsmarknadsstruktur gör det mycket viktigt för LO-förbunden att ha strategier för starka kollektivavtal. Med starka bestämmelser och höga golv kan löner och villkor upprätthållas.
- LO och LO-förbunden bör samarbeta mer kring de strategiska frågor som fler trygga anställningar och heltidsanställningar utgör, både för att visa att facket gör skillnad och för att underlätta medlemsvärvningen.
- LO och LO-förbunden bör göra strategiska satsningar på medlemsvärvning, inte minst bland tidsbegränsat anställda. Transport, Handels och Kommunal bör kunna visa vägen. Det innebär också att facket blir relevant för löntagare som har stora behov av facket, men som idag väljer att stå utanför.

- LO bör söka allianser med TCO och Saco. Det finns behov av breda, gemensamma strategier över fackliga organisationsgränser för att värna löntagarnas intressen och partsmodellen.
- LO och LO-förbunden bör göra strategiska satsningar på facklig utbildning. Det är framför allt övergripande samhälls-, arbetsmarknads- och partsfrågor som behöver prioriteras mer. Det skulle göra oss starkare i vårt försvar av den svenska modellen.

7. Det goda, hållbara och välbetalda arbetet

- Löntagarna behöver få mer kompetensutveckling i arbetet, oavsett anställningsform. Det livslånga lärandet avgör individens omställningsförmåga på arbetsmarknaden. Det ställer krav på arbetsorganisationer och ledarskap för att utveckla lärande arbetsmiljöer.
- Ta fram och implementera verktyg för validering och dokumentation av alla former av kunskap, inklusive icke-formell (osynlig) kunskap, för att all kunskap ska erkännas och synliggöras. Det stärker löntagarnas omställningsförmåga.
- Minska den numerära flexibiliteten och utveckla istället den funktionella där organisationernas och verksamheternas interna omställningsförmåga prioriteras. Det kräver tryggare anställningsformer, mer kompetensutveckling och fokus på lärande arbetsorganisationer.
- Utveckla en form av *skandinavisk lean production* för att främja det goda och hållbara arbetet och kvaliteten och effektiviteten i produktionen. Det skulle gagna både arbetsgivare och löntagare.
- Begränsa möjligheten för samma arbetsgivare att erbjuda en arbetstagare upprepade, inte sällan korta, visstidsanställningar under lång tid genom kollektivavtal. Om denna möjlighet att stapla visstidsanställningar på varandra inte kan lösas kollektivavtalsvägen, bör lagen om anställningsskydd för visstidsanställningar ses över.
- Stärk den kvalitetssäkrade företagshälsovårdens förebyggande roll i det systematiska arbetsmiljöarbetet, bland annat vid nybyggnationer och genom att utveckla regional branschkunskap. För detta behöver staten skjuta till resurser i syfte att stärka kunskaper om arbetsförhållanden i olika branscher.
- Förbättra tillämpningen av lagar och avtal på arbetsmiljöområdet och säkerställ att alla löntagare, oavsett anställningsform, har tillgång till

kvalitetssäkrad företagshälsovård. Det behövs både mer resurser till Arbetsmiljöverket och utökade utbildningsinsatser för fackligt företröendevalda och skyddsombud.

8. Likvärdig och högkvalitativ utbildning för etablering på arbetsmarknaden

- Gör gymnasieskolan obligatorisk för alla ungdomar. Det visar att det är staten och kommunerna, och inte enskilda skolor eller elever, som har ansvaret för att alla elever klarar sin utbildning. Det finns även skäl att överväga bredare (sektorgemensamma) ingångar till gymnasiet med senare val av högskoleförberedande- eller yrkesprogram.
- Stärk parternas inflytande över yrkesprogrammets dimensionering, innehåll och kvalitet genom att ge de nationella och regionala programråden formellt inflytande.
- Gör det arbetsplatsförlagda lärandet mer flexibelt utifrån branschens behov och förutsättningar genom att stärka parternas inflytande de nationella och regionala programråden. Parterna bör få inflytande över omfattningen av det arbetsplatsförlagda lärandet, utöver de obligatoriska 15 veckorna, så att uppdelningen mellan en skolförlagd och en lärlingsbaserad utbildningsform inte längre är nödvändig.
- Säkerställ likvärdigheten i grundskolan, bland annat genom extra resurser för mindre grupper och klasser och förstärkt särskilt stöd till elever vid behov.
- Inför en obligatorisk kurs i arbetslivs- och arbetsmarknadskunskap i alla gymnasieprogram för att öka ungas kunskaper om var jobben finns, hur man söker dem och vad som krävs för att få dem.
- Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att förbättra förmedlingsverksamheten, bland annat genom fler arbetsgivarkontakter och individuellt utformat matchningsstöd. Detta kräver extra resurser så att arbetsförmedlarna får mer tid till arbetsgivarkontakter.
- Stärk kopplingen mellan studier och arbete genom individuellt anpassat och aktivt matchningsstöd, och genom ett nytt studerandevillkor i arbetslöshetsförsäkringen.

9. Stort fokus på kompetensutveckling för arbetslösa

- Arbetslösa ska få möjlighet att komplettera och slutföra oavslutade studier på grundskole- och gymnasienivå inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Det innebär att arbetslösa kan studera på komvux och yrkesvux med aktivitetsstöd utan att ta studielån. Det ligger i linje med vårt förslag om obligatorisk gymnasieskola.
- Det finns även behov av att utveckla ett studiefinansieringssystem för vuxna som är mer generöst än dagens studiemedel från CSN. Det måste utgå ifrån att vuxenstuderande vanligen har familj och höga fasta kostnader. Genom ett nytt vuxenstudiestöd minskar hindren att ta steget att omskola sig under livet. Det stärker det livslånga lärandet.
- Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen måste stärkas. Den är en rustande insats som är effektiv och pålitlig. Det är nödvändigt med ett riktmärke för omfattningen av utbildning inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Utgångspunkten bör vara att volym, inriktning och resurser möter arbetslösas och arbetsmarknadens behov.
- Det strukturella kompetensförsörjningsbehovet bör dessutom säkras genom att yrkesvux görs permanent och Yrkeshögskolan utvecklas och byggs ut till ett tydligt yrkesutbildningsspår som omfattar eftergymnasiala studier. Det är också viktigt för att stärka det livslånga lärandet.

10. En arbetslöshetsförsäkring med generös ersättning stärker arbetslinjen

- Taket i arbetslöshetsförsäkringen måste höjas så att de allra flesta löntagare kan få 80 procent av tidigare lön i ersättning vid arbetslöshet. I ett första steg bör minst 70 procent av löntagarna kunna försäkra sina löner till den nivån. Det stärker hållbarheten i försäkringen både på kort och lång sikt, och understödjer betalningsviljan till gemensamt finansierade försäkringar.
- Det måste bli lättare att kvalificera sig för ersättning. Kvalificeringsvillkoren måste anpassas bättre till att många löntagare är deltidsarbetande och tidsbegränsat anställda. Det är också viktigt med ett nytt studerandevillkor.
- För att arbetslöshetsförsäkringen ska präglas av tillit och ömsesidighet måste generös ersättning kombineras med väl avvägda bestämmelser om krav och kontroll. Hög ersättning och svag kontroll fungerar inte.

11. Fler och bättre insatser för den som står långt från arbetsmarknaden

- Fler och bättre anställningsstöd för arbetslösa med långa inskrivningstider respektive arbetsökande med funktionsnedsättning. Det har goda sysselsättningseffekter. Genom ordinarie arbetsuppgifter och utvecklingsmöjligheter kan övergången till anställningar utan stöd stärkas.
- Staten bör säkerställa att kollektivavtalsliknande anställningsvillkor och löner gäller i subventionerade anställningar. Det kräver en kraftig höjning av den lönenivå som omfattas av subventioner. Den principiella utgångspunkten bör vara att taket är detsamma som i arbetslöshetsförsäkringen, vilket på kort sikt bör höjas så att 70 procent av löntagarnas löner kan försäkras. Då öppnas en betydligt större del av arbetsmarknaden upp för anställningsstöd.
- Samverkan mellan Arbetsförmedlingen, arbetsgivare och fackliga organisationer måste stärkas. Denna samverkan är avgörande för fler subventionerade anställningar. Ett led i detta är att parterna återigen erbjuder plats i Arbetsförmedlingens styrelse.
- Utöver detta bör arbetsgivare inom stat, kommuner och landsting tillsammans med sina fackliga motparter, undersöka möjligheterna att skapa fler arbetstillfällen av skyddad karaktär.

12. Låt den svenska modellen visa vägen

- Inför ett mål om att halvera arbetslösheten (från dagens cirka 8 procent till cirka 4 procent) år 2020. Detta mål bör ses som ett delmål på vägen mot det övergripande målet om full sysselsättning för både kvinnor och män oberoende av klassbakgrund, svensk och utländsk bakgrund, funktionsförmåga och ålder.

SVENSK ARBETSMARKNAD står inför stora utmaningar. Vårt mål är full sysselsättning för både kvinnor och män oberoende av bakgrund eller funktionsförmåga – i kombination med små inkomstskillnader. Men vägen dit är lång och arbetslöshet, trygghet och utvecklingsmöjligheter fördelas allt mer ojämnt mellan löntagarna. Klyftorna på arbetsmarknaden och i samhället ökar.

Den tilltagande polariseringen på arbetsmarknaden, nedmonteringen av arbetslinjen och individualiseringen av risker och ansvar är konsekvenser av att staten drar sig tillbaka och vårt gemensamma ansvar läggs över på individerna. Idag får arbetslösa och sjuka, men även skolungdomar, ta större eget ansvar för omställning, rehabilitering och utbildning. Vi kommer allt längre bort från tanken om den kollektiva riskdelningen – vingarnas trygghet – där ett delat ansvar mellan stat och individ ger den trygghet som behövs för utveckling och frigörelse.

Utvecklingen de senaste två decennierna, och särskilt sedan 2007, innebär större avsteg från den svenska modellen än vad många tycks tro. Modellens grundpelare – den generella välfärden, partsmodellen och arbetslinjen – svajar betänkligt. Det är därför nödvändigt att lyfta blicken och se behoven av systemskiften inom jobbpolitiken.

Detta är det förbundsgemensamma projektet *Arbetsmarknaden efter krisens* slutrapport som avslutar en rapportserie med fyra fördjupande delrapporter. Här går vi till den svenska modellens försvaret och formulerar en modern och hållbar arbetslinje för 2010-talets arbetsmarknad.

www.lo.se

ISBN 978-91-566-2963-1