



Sänkta lägstalöner

– ett sidospår i etableringsfrågan

Författare: Ulrika Vedin, Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad



Innehåll

Som om det fanns <i>en</i> enkel lösning i etableringsfrågan.....	3
Sänkta lägstalöner leder inte till högre sysselsättning på kort sikt.....	3
Slutsatser	5
Sänkta lägstalöner motverkar produktivtetsutveckling och matchning.....	6
Slutsatser	8
Sänkta lägstalöner leder till ökade klassklyftor	9
Slutsatser	11
Heterogent sammansatt grupp ska etablera sig på arbetsmarknaden	12
Vad som behöver göras för att underlätta etablering	15
Stöd för att möta arbetsmarknadens krav	15
Utbildning för att utveckla och höja kompetens.....	15
Kompletterande kompetenshöjande stöd: Subventionerad sysselsättning.....	16
Nyanserade språkrav och språkkunskaper en nyckel.....	17
Stöd för effektiva vägar in i arbetslivet	18
Viktigt med väl fungerande arbetsförmedling.....	18
Minimera etnisk arbetsmarknadsdiskriminering	18
Ökad efterfrågan för fler jobb.....	19
Avslutande ord: Tre tungt vägande skäl mot sänkta lägstalöner	20
Referenser	21

Som om det fanns *en* enkel lösning i etableringsfrågan

Att minska arbetslösheten och att underlätta etableringen på arbetsmarknaden är en central uppgift för politiker, arbetsgivare och fackföreningar. I debatten om arbetsmarknadsetablering framförs allt oftare att sänkta lägstalöner skulle vara en bra lösning för att unga vuxna och nyanlända flyktingar ska få arbete.

Men är sänkta lägstalöner verkligen den mirakelkur som förespråkarna saluför det som? Skulle det snabbt få genomslag? Är det i så fall önskvärt? Svaren på dessa frågor är med stor sannolikhet nej.

I den här rapporten visar LO varför sänkta lägstalöner är en dålig idé genom att analysera tre övergripande frågeställningar:

- Är sänkta lägstalöner en fungerande metod för att öka sysselsättningen generellt eller åtminstone för specifika grupper på kort sikt?
- Är fler så kallade enkla jobb rätt svar på till exempel kompetensförsörjningsbehov och matchning, hög produktivitetsutveckling och positiv strukturomvandling?
- Vilka fördelningspolitiska konsekvenser skulle sänkta lägstalöner få?¹

I rapporten görs också en analys av utbildningsnivåerna i de tre befolkningsgrupper som i första hand är på väg att etablera sig på arbetsmarknaden. Med hjälp av statistik från SCB visas att utbildningsnivåerna varierar stort. Det belyser behovet av att erbjuda flera genomtänkta och strategiskt anpassade vägar in på arbetsmarknaden för att underlätta etablering.

Avslutningsvis presenteras ett urval av LOs förslag till hur sysselsättningen kan öka på ett sätt som är positivt för hela samhället. I samband med det diskuteras viktiga principiella vägval när det gäller insatser för att stödja och underlätta unga vuxnas och nyanlända flyktingars etablering på arbetsmarknaden.

Sänkta lägstalöner leder inte till högre sysselsättning på kort sikt

Att sakna gymnasieutbildning innebär numera etableringssvårigheter. Det gäller unga vuxna som har gått igenom hela det grundläggande svenska skolsystemet och inte fullgjort en gymnasieutbildning, såväl som nyanlända flyktingar som enbart har grundskoleutbildning. Etableringssvårigheter antas också generellt vara större för nyanlända som, på grund av att de är just nyanlända, inte har arbetslivserfarenheter från den svenska arbetsmarknaden.² Sänkta lägstalöner antas i teorin underlätta etableringen på arbetsmarknaden för dessa grupper.

Forskningen om lägstalöner handlar främst om vilken effekt *höjda* lägstalöner eventuellt har på sysselsättningen. Slutsatsen är att *höjda* lägstalöner kan ha marginellt negativ effekt på sysselsättningen, men resultaten är blandade. Trots decennier av forskning finns ingen kon-

¹ Ibland sägs det att sänkta lägstalöner inte är ett alternativ utan att det istället handlar om frysta lägstalöner alternativt att lägstalönerna ökar i långsammare takt än andra (utgående) löner. I rapporten används genomgående begreppet sänkta lägstalöner eftersom effekten som frysta, långsamt ökande eller sänkta lägstalöner förutsätts ge är densamma på längre sikt.

² Se vidare i avsnittet *Heterogent sammansatt grupp ska etablera sig på arbetsmarknaden*.

sensus. De statistiskt säkraste skattningarna ligger nära noll, vilket talar för att betydelsen av *höjd* lägstalön är liten (Berge 2014).³

Däremot finns det större enighet i forskningen kring vad som kallas för sammansättningseffekter. Med det menas att sammansättningen *inom* gruppen sysselsatta kan förändras av höjda lägstalöner, till exempel vad gäller utbildningsnivå. Det har att göra med att olika utbildningsgrupper antas skilja sig åt med avseende på förväntad eller faktisk produktivitet; produktiviteten antas vara lägre för kort utbildade än för längre utbildade. Om lägstalönerna höjs antas arbetsgivare vilja ha mer produktivitet för pengarna, vilket skulle innebära att kort utbildades sysselsättning påverkas negativt. Sammansättningseffekten kan alltså innebära en negativ sysselsättningsutveckling för förväntat eller faktiskt lågproduktiva individer och grupper (jmf Berge 2014; Forslund et al 2014; Spector 2014).

Däremot är nettoeffekten av höjda lägstalöner på sysselsättningen oklar. Det betyder att det är svårt att uttala sig om huruvida sysselsättningsgraden i befolkningen sammantaget skulle bli högre om lägstalönerna *inte* höjdes (Berge 2014).

I Konjunkturinstitutets lönebildningsrapport från 2015 görs ett försök att sammanfatta forskningsläget. Det skiljer sig delvis från ovan då institutet drar slutsatsen att:

Flertalet empiriska studier indikerar att sysselsättningen på både kort och lång sikt påverkas negativt av relativt höga lägstalöner och att arbetsgivare ersätter anställda med låg produktivitet med personer med hög produktivitet om lägstalönerna höjs. Relativt höga lägstalöner innebär att det krävs en relativt hög produktiv förmåga för att en arbetsgivare ska anställa. Det blir därmed svårare för unga som ännu inte är etablerade på arbetsmarknaden och andra grupper med låg faktisk eller förväntad produktivitet att få ett jobb eftersom lägstalönen i många fall överstiger produktiviteten hos många individer i dessa grupper (Konjunkturinstitutet 2015, s 62f).

Av citatet att döma skulle det finnas både en sammansättningseffekt och en negativ nettoeffekt på sysselsättningen av ”relativt höga lägstalöner”.⁴ Konjunkturinstitutet skriver emellertid också att diskriminering från arbetsgivares sida kan ligga bakom att vissa inte blir anställda. Om, eller snarare när, så är fallet spelar lönenivån liten roll och vissa individer och grupper kommer även i framtiden att ha svårt att få ett arbete, oavsett hur låga lägstalönerna är. För att komma tillrätta med diskrimineringsproblemet krävs helt andra typer av åtgärder än att laborera med lägre löner. Konjunkturinstitutet ger dock ingen vägledning i hur lägstalöner och diskriminering bör vägas mot varandra, det vill säga vilken effekt som kan vara mer eller mindre betydelsefull för att förstå sysselsättningskillnader.

Om det är nivån på lägstalönerna och inte bristen på utbildning och arbetslivserfarenheter som i första hand förklarar etableringssvårigheter, måste det också finnas ett svar på hur låga lägstalönerna måste bli för att dessa individer och grupper ska kunna etablera sig. Konjunktur-

³ Mycket forskning gäller USA och eftersom USAs och Sveriges arbetsmarknadsinstitutioner skiljer sig kraftigt åt innebär det att resultat för USA ska tolkas med försiktighet vad gäller Sverige. Få studier är gjorda i Sverige och över lag i länder som inte har lagstadgade minimilöner (Berge 2014).

⁴ Vid en jämförelse av OECD-länder år 2014 hamnar dock Sverige på tredje plats med en sysselsättningsgrad om 82,8 procent i åldersgruppen 25 till 64 år. Före kommer endast Island och Schweiz. Sverige har därmed högre sysselsättningsgrad totalt sett jämfört med länder som Australien och USA, som har lagstadgade minimilöner som är låga jämfört med svenska kollektivavtalade lägstalöner. Detta gäller särskilt USA. Tyskland, som har infört så kallade mini-jobs, kan också sägas ha betydligt lägre minimilöner än de svenska. Det innebär dock inte att sysselsättningsgraden i Tyskland är högre än i Sverige.

Sysselsättningsgraden bland förgymnasialt utbildade ligger också högre i Sverige jämfört med dessa tre länder, på en nivå motsvarande 62,5 procent i åldrarna 25 till 64 år (OECD Employment Outlook 2015).

institutet berör hur låga lägstalönerna skulle behöva bli för att få större sysselsättningseffekter:

En experimentell studie vittnar om att det är relativt stora lönesänkningar som måste till för att arbetsgivare ska anställa vissa av de individer som har svårt att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Den begränsade användningen av anställningsstödet instegsjobb (som motsvarar 80 procent av arbetskostnaden för nyanlända och som infördes 2007) indikerar att lägstalönerna antagligen skulle behöva ligga på en mycket låg nivå för att få en större effekt på sysselsättningen i vissa grupper. En så låg nivå på lägstalöner är sannolikt inte socialt acceptabel och kan också ligga under reservationslönen om den inte kombineras med bidrag och/eller lägre skatter (Konjunkturinstitutet 2015, s 63).⁵

Detta understöds av den utvärderingsforskning som visar att nedsättningen av sociala avgifter för unga har gett liten utdelning. Det är en åtgärd av generell karaktär som kan liknas med en måttlig lönesänkning för gruppen unga.⁶

Egebark & Kaunitz (2013) skattade att den så kallade ungdomsrabatten gav mellan 6 000 och 10 000 jobb på kort sikt. Dock var det sannolikt en överskattning eftersom undanträngningseffekter inte inkluderades; det vill säga att rabatten gällde alla unga, även de som redan hade arbete. Ett viktigt resultat är vidare att Egebark & Kaunitz inte fann någon sysselsättningseffekt av socialavgiftsnedsättningen bland arbetslösa unga och inte heller bland utrikes födda. Kostnaden för staten låg mellan 1,0 och 1,6 miljoner kronor per jobb, vilket motsvarar fyra gånger den genomsnittliga anställningskostnaden för 19 till 25-åringar (Berge 2014). Skedinger (2014) studerade ungdomsrabattens effekt för detaljhandeln med fokus på sysselsättning, arbetade timmar och vinstmarginaler. Effekten på sysselsättning och arbetade timmar är liten och slutsatsen är att socialavgiftsnedsättningen snarast ledde till ökade vinstmarginaler.

Sammanfattningsvis verkar Konjunkturinstitutet (jämför citaten ovan) landa i att sysselsättningseffekten av sänkta lägstalöner på kort sikt mest troligt är begränsad. Effekten skulle, om något, snarast vara långsiktig eftersom den framför allt antas få en annan inverkan på ekonomin:

På lång sikt skulle det dock sannolikt medföra att branschstrukturen i ekonomin påverkas så att sysselsättningsintensiva låglönebranscher blir större. Därmed kan sysselsättningseffekten bli större på lång sikt (Konjunkturinstitutet 2015, s 63).

Detta talar således i sig emot att sänkta lägstalöner skulle vara en effektiv sysselsättningsstrategi på kort sikt.

Slutsatser

En slutsats som kan dras av forskningen är att frysta alternativt måttligt sänkta lägstalöner knappast skulle vara en effektiv strategi för att öka sysselsättningen på kort sikt, varken för kort utbildade och/eller dem som inte har arbetslivserfarenheter från svensk arbetsmarknad.

En andra slutsats, som hänger samman med den första, är att det inte i första hand är lägstalönerna som gör det svårt för vissa grupper att få arbete. Istället måste svar på etableringssvå-

⁵ Se vidare om detta i avsnittet *Sänkta lägstalöner leder till ökade klassklyftor*.

⁶ Nedsättningen av socialavgifter är inte detsamma som subventionerad sysselsättning som riktas till individer som har särskilt stora etableringssvårigheter och/eller (mycket) långa arbetslöshetstider.

righeter mest sannolikt sökas i att utbildningskraven för att *få* ett arbete är höga och väger tungt: Utan gymnasieutbildning är det svårt att etablera sig även om det handlar om arbetaryrken utan särskilt höga krav på utbildning för att kunna utföra arbetsuppgifterna. Utan svensk-kunskaper är det också svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det gör att det behövs stort fokus på just utbildningsinsatser för att stödja dem som ska etablera sig på arbetsmarknaden på kort sikt.

Det är dessutom centralt att fokusera på efterfrågesidan och att det finns ett stort behov av ökad efterfrågan på arbetskraft för att underlätta etablering. Efterfrågeperspektivet fördjupas framför allt i LOs kongressrapport *Vägen till full sysselsättning och rättvisare löner* (LO 2015a, kapitel 9) samt något i denna rapports avslutande avsnitt, *Ökad efterfrågan för fler jobb*.

Sänkta lägstalöner kan inte på kort sikt ses som en fungerande metod för att öka sysselsättningen generellt eller ens för specifika grupper. De frågeställningar som tar oss över till följande två avsnitt är om det är önskvärt att stimulera fram fler så kallade enkla jobb i för svensk arbetsmarknad nya låglönebranscher på längre sikt samt om det i så fall skulle vara värt priset sett till de fördelningspolitiska konsekvenserna.

Sänkta lägstalöner motverkar produktivitet utveckling och matchning

Ett argument för fler enkla låglönejobb har blivit att dessa är nödvändiga för att klara nyanlända flyktingars etablering på arbetsmarknaden, oberoende av deras utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenheter. Tanken verkar vara att flyktingar snabbt ska erbjudas ett enkelt jobb och att etablering ska styras mot första jobb istället för första *och* bästa jobb. Därmed står inte matchningskvalitet i fokus. För enskilda individer, likväl som för gruppen flyktingar i stort, riskerar etableringen då att ske på ett sätt som innebär slöseri med kompetens och mänskliga resurser. Det skulle leda till ökade klassklyftor utifrån etnicitet.

Ett snarlikt argument, om än inte lika långtgående, handlar om att enkla låglönejobb är nödvändiga för att unga vuxna och/eller flyktingar med kort utbildning ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Då är argumentet istället att nya typer av enkla jobb behövs för just kort utbildade som inte antas kunna få något annat arbete. Matchningskvalitet ses då som viktigt för unga vuxna och nyanlända flyktingar med längre utbildning och/eller viktiga utbildningsinriktningar. Däremot är ambitionen att stödja och lyfta kompetensen hos dem som saknar gymnasieutbildning begränsat. Det skulle också leda till ökade klassklyftor.

Frågan är om det är effektivt och nödvändigt att hålla tillbaka lägstalöner för att försöka påverka branschstrukturen i ekonomin så att nya låglönebranscher växer på längre sikt istället för att ta tillvara, utveckla och höja arbetskraftens kompetens.⁷

⁷ Detta tillsammans med det kompletterande kompetenshöjande stöd som (riktad) subventionerad sysselsättning utgör samt ökad efterfrågan för fler jobb. Se vidare i avsnittet *Vad som behöver göras för att underlätta etablering*.

Det förstnämnda handlar främst om att i så fall stimulera fram jobb med utbildningskrav som motsvarar kortare utbildning eller introduktion.⁸ Där ingår bland annat städyrken, packare och plockare av olika slag, grovarbetare inom bygg och anläggning, barnvakter och hembiträden, bilvård och -demontering, sko- och fönsterputsare, drängar och liknande inom lant- och skogsbruk, trädgårdsarbetare, olika typer av biträden, pizzabagare, diskare och diskplockare, gatu-, torg- och jordgubbsförsäljare, återvinnings- och sophämningsarbetare, snöskottare, reklamutdelare och tidningsbud, vaktmästare, garderobiärer, piccolos, hissförare (personhiss), skrivnings- och tentamensvakt, spelautomatskötare och tivoliarbetare.⁹

Det handlar också i hög grad om vägval mellan positiv och negativ strukturomvandling och därmed, mellan hög och låg produktivitet utveckling. Fler låglönejobb skulle innebära lägre produktivitet utveckling och därmed negativ strukturomvandling. Det skulle påverka den ekonomiska tillväxten. En sysselsättningsstrategi som innebär en framväxt av fler enkla jobb är därmed inte effektiv.

En enkla jobb-strategi är inte heller effektiv sett till de kompetensförsörjningsbehov som finns och kommer att öka. SCBs arbetsmarknadsutsikter för tillgång och efterfrågan på olika utbildningsgrupper visar att det kommer att finnas stora behov av kompetensförstärkningar, både på gymnasie- och eftergymnasial nivå de närmsta tio till tjugo åren.¹⁰

Ökad efterfrågan på gymnasieutbildade kommer att leda till stora underskott på arbetskraft med gymnasiekompetens. Allra flest kommer att behövas inom vård och omsorg där 161 000 gymnasieutbildade väntas fattas i relation till efterfrågan år 2035.¹¹ Därtill ska läggas att det vid samma tidpunkt enligt samma prognos, främst kommer att saknas 62 000 industriutbildade, 27 000 fordonsutbildade samt 13 900 utbildade inom data, el och energiteknik, 11 700 restaurang- och livsmedelsutbildade respektive 8 200 barn- och fritidsutbildade.

På eftergymnasial nivå kommer det att finnas stora behov av fler som har utbildat sig inom pedagogik och till lärare, hälso- och sjukvårdspersonal samt ingenjörutbildade och utbildade inom data. Underskottet gymnasieutbildade ingenjörer, som i arbetsmarknadsutsiktsprognosen räknas till eftergymnasialt utbildade, uppskattas till 65 300 år 2035 medan underskottet på grundskolelärare (senare år) och gymnasielärare i relation till förväntad efterfrågan uppskattas till 31 000. Därtill förutspås vid samma tidpunkt brist på framför allt 20 000 grundskolelärare (tidigare år), 15 000 specialistutbildade sjuksköterskor, 13 600 förskollärare, 11 000 datautbildade samt 7 300 speciallärar- och specialpedagogutbildade.

Det är således framför allt yrkesutbildade på gymnasienivå som det kommer att råda brist på framöver, till år 2025 likväl som till år 2035. Det finns alltså inget som tyder på att arbetsgivare är intresserade av eller kommer att sänka sina utbildningskrav på arbetskraften.

⁸ Det handlar om yrken med utbildningskrav som motsvarar ”elementär utbildning på grundskolenivå” enligt ISCO, som är den internationella motsvarigheten till den svenska yrkesklassificeringen, SSYK. En översättning av ISCO till svenska förhållanden innebär att det ställs inga eller låga formella utbildningskrav.

⁹ Inte sällan är det samtidigt de kollektivavtalade lägstalönerna inom hotell och restaurang, detaljhandel och vård och omsorg som brukar föras fram som problematiska när det finns etableringssvårigheter bland kort utbildade. Inom dessa avtalsområden, som återfinns inom yrkesområde 5, service-, omsorgs- och försäljningsarbete, ställs normalt krav på gymnasieutbildning samt eftergymnasial utbildning kortare än två år. Det är viktigt att förstå.

¹⁰ SCBs senaste arbetsmarknadsutsikter presenterades i december 2014 och inbegriper därmed inte kompetensförsörjningsbehov som också påverkas av den befolkningstillväxt som kan antas de kommande åren till följd av många asylsökande.

¹¹ Redan till år 2025 förutspås det finnas ett underskott på 74 200 vård- och omsorgsutbildade på gymnasienivå.

Istället är det tydligt att det redan har skett en nivåhöjning av arbetsgivares utbildningskrav och att gymnasieutbildning i princip är ett minimikrav för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. En viktig förklaring till det är att arbetsgivare inte ersätter grundskoleutbildade med lång arbetslivserfarenhet som går i pension med någon som saknar gymnasieutbildning.

Denna utveckling ska inte likställas med att utbildningskraven för att kunna *utföra* ett arbete alltid har höjts utan att det ibland handlar om höjda utbildningskrav för att *få* ett arbete. Detta eftersom det parallellt med högre krav på arbetskraften har skett en jobbpolarisering där sysselsättningen har ökat mest i den nedre och den övre delen av kravhierarkin samtidigt som både befolkningens och arbetskraftens utbildningsnivå har ökat snabbare än utbildningskraven för att kunna utföra arbete (Carlén 2015; se också avsnittet *Heterogent sammansatt grupp ska etablera sig på arbetsmarknaden*).

Mekanismen är snarast att de som har längre utbildning söker sig nedåt i kravhierarkin när de inte kan få jobb som matchar deras utbildning. Kort utbildade har inte samma möjlighet att bredda sin arbetsmarknad uppåt i kravhierarkin och riskerar därmed att bli utkonkurrerade från de delar av arbetsmarknaden där utbildningskraven för att kunna utföra arbetet är låga. Arbetsgivare, i sin tur, föredrar av allt att döma att anställa dem med längre utbildning även för arbeten som ställer låga utbildningskrav istället för att anställa dem som har utbildning i linje med kraven för att kunna utföra arbetet. Detta eftersom längre utbildning anses vara ett tecken på högre produktivitet. Ur en arbetsgivares perspektiv är det också enligt Svenskt Näringsliv "naturligt att välja den med mest meriter givet samma lön" (Spector 2014, s 35).

Mycket talar dessutom för att särskilt höga krav ställs på den utrikes födda arbetskraften (Eriksson 2010). Det understöds av Rooth & Åslund (2006) som menar att längre utbildning är särskilt viktigt för att utrikes födda ska få arbete.

En nyckelfråga som måste besvaras av dem som förespråkar fler enkla låglönejobb är således varför arbetsgivare plötsligt skulle börja anställda personer med kort utbildning i nya enkla och lågbetalda jobb när personer med längre utbildning söker samma enkla jobb till samma låga pris.¹²

Slutsatser

En första slutsats är att en satsning på fler enkla jobb på många sätt skulle vara en ineffektiv sysselsättningsstrategi. En strävan efter att på längre sikt påverka branschstrukturen i ekonomin så att nya låglöneselement skapas behöver inte gynna kort utbildade, i synnerhet inte om det inte skapas fler jobb i andra delar av ekonomin (kravhierarkin). Det är osannolikt att arbetsgivare plötsligt skulle börja efterfråga kort utbildade till låglönejobb när längre utbildade söker samma jobb och priset är detsamma för båda grupperna. Risken är överhängande att en enkla jobb-strategi mest försvagar matchningen på arbetsmarknaden och att det i synnerhet skulle drabba flyktingar med gymnasie- och eftergymnasial utbildning samtidigt som kort utbildade fortfarande skulle ha lika svårt att etablera sig.

En andra slutsats är att sänkta lägstalöner i syfte att stimulera framväxten av fler enkla jobb på längre sikt också skulle innebära svagare produktivitetsutveckling och långsammare struktur-

¹² Även om priset (lägstalönen) är detsamma i kollektivavtal finns det forskning som visar att de som är överkvalificerade i meningen har längre utbildning än arbetet kräver, verkar kunna få en något högre lön än de som är rätt matchade i samma yrke (Carlén 2015).

omvandling. Hög produktivitet utveckling och positiv strukturomvandling grundläggs genom fokus på kompetensförsörjning och god matchning på arbetsmarknaden. Fler enkla jobb skulle inte enbart vara negativt för individer (och grupper) utan skulle även få stora samhälls-ekonomiska konsekvenser.

En tredje slutsats är att det vore oförnuftigt att inte satsa på kompetensförsörjning för att tillgodose efterfrågan på bland annat gymnasialt yrkesutbildade som ökar kraftigt och kommer att visa stora underskott framöver.

Sänkta lägstalöner leder till ökade klassklyftor

De enkla lågbetalda jobben är främst tänkta att växa genom sänkta lägstalöner i privat och offentlig tjänstesektor. Mekanismen förutsätts vara att fler enkla arbetsuppgifter kommer att efterfrågas om lägre arbetskraftskostnader leder till lägre pris på tjänster. Vanligen är det lägstalönerna i LO-yrken inom hotell och restaurang, detaljhandel, städ och vård och omsorg som lyfts fram som för höga för att detta ska kunna ske.

De löner som anses för höga är då rimligen lägstalönerna för 19- och 20-åringar utan särskild yrkesutbildning. Konkret handlar det om lägstalöner som för alltid ligger mellan 18 080 och 21 110 kronor före skatt 2015.¹³ Lägstalönerna för tonåringar ligger på betydligt lägre nivåer.

Om lägstalönerna sänks är det de redan lägst betalda jobben på svensk arbetsmarknad som skulle betalas än mindre. Det betyder att det är de individer och grupper som redan nu har sämst ekonomi som skulle få betala priset för sänkta lägstalöner.

Det finns två grupper av (redan) anställda som skulle kunna påverkas av sänkta lägstalöner. Dels de som går från en tidsbegränsad anställning till en annan och där lönen ligger på en kollektivavtalad lägstanivå. Dels de som i sina anställningsavtal endast har lönen bestämd genom en hänvisning till en kollektivavtalad lägstalön men där lönen inte är angiven i kronor. Dessa grupper skulle ha ett svagt löneskydd om lägstalönerna sänks jämfört med tillsvidareanställda vars lön är fastställd i kronor i anställningsavtal.

I övrigt skulle främst nyanställda komma in på de nya sänkta lägstalönerna. Det hänger samman med att såväl privat som offentlig tjänstesektor är arbetsintensiva sektorer och att pris-konkurrensen kan vara hård. Arbetskraftskostnaderna utgör därmed en stor andel av produktionskostnaderna och pris-konkurrens är ofta synonymt med att pressa priset på arbete (Berge 2014). Arbetsgivare har därmed ett intresse av att koncentrera lönefördelningen till eller i närheten av lägstalönerna.

En central aspekt av sänkta lägstalöner inom privat och offentlig tjänstesektor på arbetarsidan är därför att de, beroende på personalomsättningens takt och struktur, på sikt kommer att medföra att också medellönen på hela avtalsområdet sänks. Det beror på att anställda med längre anställningstid som slutar främst kommer att ersättas av anställda som träder in på (lägre) kollektivavtalade lägstalöner.

¹³ Lägstalönen 18 080 kronor gäller 19-åringar i kommuner och landsting enligt avtal mellan Kommunal och Sveriges kommuner och landsting. För 19-åringar enligt avtal mellan Handels och Svensk Handel gäller lägstalönen 19 740 kronor. För 20-åringar är lägstalönen 20 220 och 21 110 kronor i riksavtalet mellan Hotell- och Restaurang och Visita respektive Fastighets och Almega Tjänsteförbunden (Serviceentreprenad).

Hur det här går till kan beskrivas som en process. Vi leker med tanken att vi har ett avtalsområde med 120 heltidsanställda. De är fördelade så att samtliga har en genomsnittlig anställningstid på fem år. Det innebär att 20 nya anställda kommer in varje år till följd av att de 20 som har uppnått fem års anställning slutar. De nyanställda kommer in på den kollektivavtalade lägсталönen för 20-åringar som i utgångsläget motsvarar 20 220 kronor, det vill säga den lägсталön som gäller i riksavtalet mellan Hotell- och Restaurangfacket och arbetsgivarorganisationen Visita. De som har fem års anställningstid har de högsta månadslönerna på avtalsområdet, 22 877 kronor. Lönespridningen är begränsad och medellönen på avtalsområdet motsvarar 21 527 kronor (se tabellen nedan, kolumnen *utgångsläge*).

Från utgångsläget sänks lägсталönen med 5 000 kronor per månad, till 15 220 kronor. Däremot påverkas inte personalomsättningen utan 20 nya kommer in när 20 slutar. Dock kommer de nya in på den nya, rejält sänkta, lägсталönen medan övriga anställda får 2,5-procentiga löneökningar. Det ger, förutom en direkt inverkan på de nyanställdas löner, en effekt på medellönen på avtalsområdet som direkt sjunker till 20 693 kronor avtalsår 1.

Avtalsåren som följer efter sänkningen av lägсталönen, höjs den nya låga lägсталönen såväl som utgående löner med 2,5 procent årligen. Personalomsättningen fortsätter som innan och det går därmed ganska snabbt att sänka medellönen på avtalsområdet ytterligare, till en betydligt lägre nivå jämfört med utgångsläget. Avtalsår 6 sammanfaller till och med medellönen och lägсталönen på det fiktiva avtalsområdet och ligger på en nivå om 17 220 kronor (se kolumnen för *avtalsår 6* i tabellen). Det beror på att det bara finns en lägсталön och att den, samt lönerna för dem som har längre anställningstid ökar lika mycket. I praktiken är det ett ganska osannolikt scenario. Det kommer även med sänkta lägсталöner att finnas en begränsad lönespridning. Poängen här är dock att illustrera den process som sänkta lägсталöner sätter igång, det vill säga att det skapas ett tryck nedåt på medellönerna på hela avtalsområden.¹⁴

Sänkta lägсталöners effekt på medellön och löneökningstakt. Ett räkneexempel.

	Antal anställda, per anställningstid	Utgångsläge	Löneökningar för alla löner med 2,5 procent per år					
			avtalsår 1	avtalsår 2	avtalsår 3	avtalsår 4	avtalsår 5	avtalsår 6
<i>Nyanställda</i>	20	20 220 kr	15 220 kr	15 601 kr	15 991 kr	16 390 kr	16 800 kr	17 220 kr
1 års anställning	20	20 726 kr	20 726 kr	15 601 kr	15 991 kr	16 390 kr	16 800 kr	17 220 kr
2 års anställning	20	21 244 kr	21 244 kr	21 244 kr	15 991 kr	16 390 kr	16 800 kr	17 220 kr
3 års anställning	20	21 775 kr	21 775 kr	21 775 kr	21 775 kr	16 390 kr	16 800 kr	17 220 kr
4 års anställning	20	22 319 kr	22 319 kr	22 319 kr	22 319 kr	22 319 kr	16 800 kr	17 220 kr
5 års anställning	20	22 877 kr	22 877 kr	22 877 kr	22 877 kr	22 877 kr	22 877 kr	17 220 kr
Medellön		21 527 kr	20 693 kr	19 903 kr	19 157 kr	18 460 kr	17 813 kr	17 220 kr

NOT: Observera dock att lägсталönen sänks avtalsår 1 och alltså inte omfattas av någon löneökning.

En viktig utgångspunkt för sänkta lägсталöner är vidare att löneökningstakten inte kan antas bli högre bara för att lägсталönerna sänks. Därmed innebär sänkta lägсталöner i praktiken också mer genomgripande låga löner, även över tid. I tabellen ovan illustreras skillnaden mellan utgångsläget och avtalsår 1 med sänkt lägсталön, med de gråmarkerade rutorna som kan följas

¹⁴ Om lägсталönen jämfört med utgångsläget inte hade sänkts utan hade ökat med 2,5 procent årligen fram till avtalsår 6 i tabellen, allt annat lika, skulle lägсталönen istället ha bidragit till att höja medellönen på avtalsområdet till 23 449 kronor per månad före skatt för heltid.

diagonalt. Den som går in på den nya låga lägstalönen på 15 220 kronor har fem år senare med årliga löneökningar om 2,5 procent en månadslön som motsvarar 17 220 kronor.

Detta kan knytas till Forslund et al (2012) som visar att det finns systematiska skillnader i risken att vara lågavlönad, definierat utifrån de kollektivavtalade lägstalönenivåer som gäller nu (se ovan), på lång sikt. Kvinnor och utrikes födda har hög risk, men ett särskilt tydligt mönster är att de som förblir i arbeten med jämförelsevis låga löner har en betydligt svagare utbildningsbakgrund än de som rör sig vidare.¹⁵

Forslund et al (2012) klarlägger också betydelsen av lägstalönerna i de centrala kollektivavtalen i tjänstesektorer jämfört med i industrin på arbetsidan. I industrin är kollektiv lönesättning på lokal nivå mer typisk och de lokalt bestämda lönerna för nyanställda ligger vanligen över de centralt kollektivavtalade lägstalönerna. Skillnaden mellan tjänstesektorn och industrin, men även andra mansdominerade arbetaryrken, beror på att det inom mansdominerade avtalsområden är vanligare med lokala lönesystem eller ackordslönesystem och liknande. Det gör att de centralt avtalade lägstalönerna spelar mindre roll. På kvinnodominerade avtalsområden är det däremot inte lika vanligt med lokala lönesystem. Dels för att arbetsgivare, som sagt, har ett intresse av att koncentrera lönerna invid lägstalönerna, dels till följd av många tillfälliga tim- och behovsanställningar och utbrett deltidsarbete. Det gör att de centralt kollektivavtalade lägstalönerna blir mycket viktiga för lönenivån i stort i tjänstesektorn.

Slutsatser

Den centrala slutsatsen är att sänkta lägstalöner kommer att få stora fördelningspolitiska konsekvenser. De skulle vara starkt förknippade med ökade klass- och könsskillnader eftersom det är lönerna i de redan lägst betalda jobben som skulle komma att sänkas. Sämre ekonomiska villkor skulle bli verklighet främst inom kvinnodominerade arbetaryrken eftersom det vanligen är lägstalönerna i LO-yrken inom hotell och restaurang, detaljhandel, städ och vård och omsorg som lyfts fram som för höga.

Nyanställda i dessa branscher börjar ofta på lägstalöner som därefter ligger till grund för årliga löneökningar. Särskilt med procentuella lönepåslag blir det mindre löneökningar i kronor med sänkta lägstalöner. Det är heller inte ett rimligt antagande att löneökningstakten blir högre bara för att lägstalönerna har sänkts.

Det gör att lönerna förblir låga över tid. Det leder alltså fel att tala om sänkta ”ingångslöner”, som om det vore aktuellt med en låg lön under en kortare tid. Sänkta lägstalöner leder kort sagt till större löneskillnader mer genomgripande, genom framväxten av nya låglönesegment på arbetsmarknaden, företrädesvis i privat och offentlig tjänstesektor på arbetsidan.

Är det rimligt att anta att de allra flesta kommer att kunna gå vidare från enkla låglönejobb till mer kvalificerade jobb med högre lönelägen? Det är tveksamt. Hela tanken med ökad efterfrågan på nya, enkla arbetsuppgifter genom lägre löner bygger på att *inte* rusta kort utbildade och nyanlända flyktingar för arbetsmarknadens befintliga krav. Det kan därför knappast ses som troligt att enkla jobb i hög grad ger kvalifikationer som möjliggör yrkesrörlighet uppåt i kravhierarkin på arbetsmarknaden (se föregående avsnitt för att få en bild av vad enkla jobb

¹⁵ Studerande har som väntat istället lägre risk för att bli kvar i lågavlönade jobb på lång sikt. De har högre rörlighet i lönefördelningen (Forslund et al 2012). Det beror helt enkelt på att studerande främst jobbar ”extra” och att de allra flesta går vidare till andra delar av arbetsmarknaden när de har avslutat sina studier.

är). Det är sannolikt så att enkla låglönejobb förblir det enda alternativet för dem som i grunden är dåligt rustade för arbetsmarknadens krav.

Sänkta lägstalöner skulle göra det svårt, eller snarare ännu svårare, att leva på lönen i främst kvinnodominerade arbetaryrken. Det skulle i någon mån kunna kompenseras med kompletterande stöd från välfärdssystem, exempelvis från det behovsprövade ekonomiska biståndet. Det handlar då om att hamna på existensminimum, vilket i praktiken skulle innebära mycket låga lägstalöner. På längre sikt kommer det dock att bli svårt att värna de generella välfärdssystemen om allt mer av välfärdens resurser behöver användas för att stödja dem som har arbete men ändå är fattiga. Den generella välfärden bygger på att de allra flesta bidrar till den, att de allra flesta omfattas av den, samt att var och en får del av stöd efter behov. En lön som går att leva på är förebyggande i meningen att betalningsförmågan till den generella välfärden är hög, vilket är avgörande för betalningsviljan till den generella välfärden. Det villkorade förhållandet mellan *förmåga* och *vilja* att bidra till gemensamt finansierade välfärdssystem riskerar att allvarligt försvagas med ökade klassklyftor.

Dessutom, när sänkta lägstalöner uttryckligen sägs vara nödvändiga för att klara nyanlända flyktingars etablering på arbetsmarknaden, så föreslås en djupt osolidarisk fördelningspolitik. De anställda i främst kvinnodominerade arbetaryrken förväntas då ställa upp på lägre lön för att något fler möjligen ska kunna få samma typ av lågbetalda jobb. Det betyder att utrikes födda såväl som inrikes födda arbetare i tjänstesektorn kommer att få bära hela kostnaden för en "etableringsreform" som dessutom med stor sannolikhet inte fungerar. Det är oacceptabelt och riskerar främst att spåda på rasism och främlingsfientlighet i samhället.

Etablering behöver underlättas, men inte till priset av att anställda i LO-yrken, unga vuxna och nyanlända flyktingar ställs mot varandra. En solidarisk fördelningspolitik bygger på ett gemensamt ansvarstagande och stöd för etablering utan att grupper ställs mot varandra.

Heterogent sammansatt grupp ska etablera sig på arbetsmarknaden

Goda etableringsmöjligheter handlar om att ha en grundläggande utbildningsnivå som motsvarar åtminstone gymnasiekompetens. Det beror delvis på att arbetslösheten är hög och att konkurrensen om arbete därför har hårdnat. Utbildningsnivå har därigenom fått ökad betydelse för sortering och strukturering av arbetskraften från arbetsgivares sida (Vedin 2015).

Betydelse för etableringsmöjligheter har också samspelet mellan utbildningsnivå, kön och etnicitet, vilket i hög grad kan kopplas till (o-) förmågan att överbrygga det som brukar kallas för migrationseffekter (Vedin 2015). Migrationseffekter handlar om att de allra flesta som invandrar till Sverige möter ett nytt språk, ett nytt samhälle med specifika institutioner och sociala normer samt en ny arbetsmarknad med specifika och höga krav på arbetskraften, ofta i kombination med begränsade sociala kontakter och nätverk av betydelse för arbetsmarknaden. Det senare är inte heller ovanligt bland unga vuxna mer generellt, särskilt ur ett klassperspektiv.

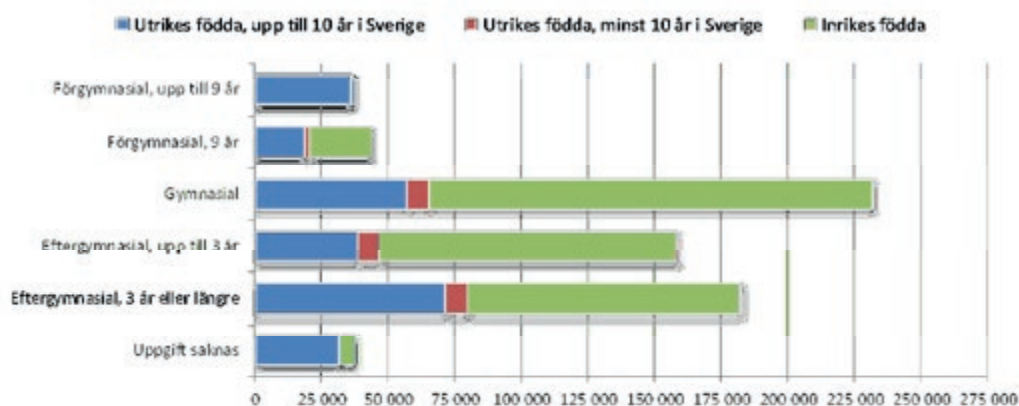
För att skaffa en uppfattning om hur heterogent sammansatt den grupp som närmast ska etablera sig är, har LO beställt utbildningsstatistik från SCB där befolkningen är indelad i tre grupper: Utrikes födda med upp till 10 år i Sverige, utrikes födda med minst 10 år i Sverige, och inrikes födda. Alla är förstas inte i den fas i livet när de ska etablera sig på arbetsmark-

naden utan det gäller främst utrikes födda som levt i Sverige ganska kort tid respektive unga vuxna i de två andra befolkningsgrupperna.

I diagrammen nedan betraktas därför utrikes födda kvinnor och män med upp till 10 år i Sverige som att de är i en etableringsfas. Detsamma antas gälla för unga vuxna kvinnor och män som är utrikes födda med minst 10 år i Sverige eller inrikes födda. Detta i första hand för att illustrera och tydliggöra behovet av att bredda synsättet när det kommer till etableringsfrågan.

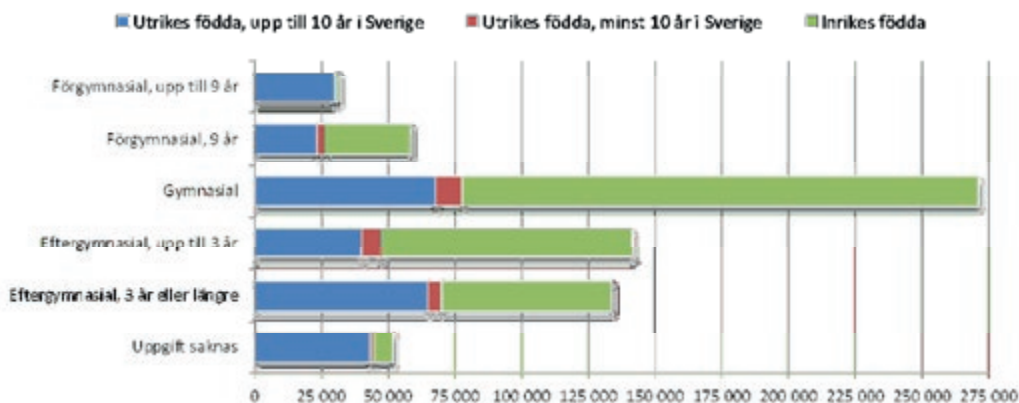
Kvinnor i en etableringsfas 2014

Antal utifrån utbildningsnivå, olika åldersgrupper (se NOT).



Män i en etableringsfas 2014

Antal utifrån utbildningsnivå, olika åldersgrupper (se NOT).



NOT: Vad gäller utrikes födda med upp till 10 år i Sverige ingår alla i åldrarna 20 till 64 år. Däremot inkluderas enbart 20 till 24-åringar bland utrikes födda med minst 10 år i Sverige respektive inrikes födda när det gäller (folkskole-) grundskole- och gymnasieutbildade. Detta för att dessa unga vuxna företrädesvis ska etablera sig efter avslutade gymnasiestudier. När det gäller eftergymnasialt utbildade (upp till 3 år och 3 år och längre) utrikes födda med minst 10 år i Sverige respektive inrikes födda ingår åldersgruppen 20 till 29 år eftersom etableringsfasen senareläggs för högskolestuderande (LO 2013).

Källa: SCB/Utbildningsstatistik

Av diagrammen framgår att spridningen i utbildningsnivåer bland dem som är i etableringsfasen är störst inom den utrikes födda gruppen med upp till 10 år i Sverige. Det är i princip enbart i den gruppen som det finns ett antal kvinnor och män med mindre än 9 års förgymnasial utbildning. Därtill har somliga förgymnasial utbildning som motsvarar 9 år. För ett jämförelsevis stort antal saknas uppgift om utbildningsnivå. Det brukar vanligen kopplas till kortare utbildning. De största utbildningsgrupperna bland utrikes födda med upp till 10 år i Sverige är

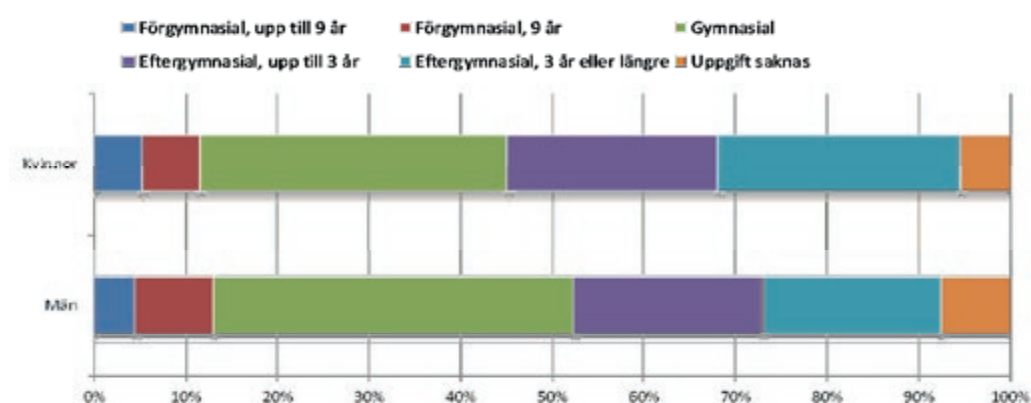
eftergymnasialt utbildade tre år eller längre och gymnasieutbildade. Ett mindre antal har även eftergymnasial utbildning upp till tre år. Över lag är utbildningsskillnaderna mellan kvinnor och män små.

Spridningen i utbildningsnivåer bland utrikes födda med minst 10 år i Sverige och inrikes födda i en etableringsfas är jämförelsevis mindre. Det beror främst på att mycket få saknar 9-årig förgymnasial utbildning i åldersgruppen 20 till 24 år. Däremot finns det ett antal med förgymnasial utbildning som motsvarar 9 år (svensk grundskola) bland unga vuxna, främst inrikes födda samt fler män än kvinnor.¹⁶ Den största enskilda utbildningsgruppen är de gymnasieutbildade. Gissningsvis överskattas den mest vad gäller antal som är i en arbetsmarknadsetableringsfas eftersom många unga vuxna i åldrarna 20 till 24 år, särskilt kvinnorna, kan ha påbörjat men inte avslutat eftergymnasiala studier. Bland utrikes födda med minst 10 år i Sverige och inrikes födda kan slutligen konstateras att de eftergymnasialt utbildade grupperna är stora och att de är större bland kvinnor än män.

Totalt beräknas, utifrån diagrammen ovan, att 688 500 kvinnor och 690 000 män var i en etableringsfas 2014.¹⁷ Klart flest är de gymnasie- och eftergymnasialt utbildade. Hur fördelningen per utbildningsnivå ser ut framkommer i diagrammet nedan.

Kvinnor och män i en etableringsfas 2014

Andel per utbildningsnivå av totalt antal i en etableringsfas, olika åldersgrupper (se NOT ovan).



Källa: SCB/Utbildningsstatistik

När det finns etableringssvårigheter ser dessa inte likadana ut för alla. Och, vilket är viktigt, ingen befolkningsgrupp är homogent sammansatt med avseende på utbildningsbakgrund utan det finns stora skillnader *inom* grupper och stora likheter *mellan* grupper.

¹⁶ Utrikes födda med minst 10 år i Sverige som är i en etableringsfas är över lag få. Det hänger samman med att det inte är litet antal i den befolkningsgruppen som är i åldrarna 20 till 24 år respektive 25 till 29 år.

¹⁷ Framför allt från 2017 till 2019 bedöms antalet som kommer att vara i en etableringsfas öka kraftigt eftersom många av dem som under hösten 2015 har flytt till Sverige då börjar få beslut om uppehållstillstånd (Arbetsförmedlingen 2015; LO 2015b). Därtill antas många vara på flykt också de närmaste åren.

Vad som behöver göras för att underlätta etablering

Att minska arbetslösheten och att underlätta etableringen på arbetsmarknaden är helt centralt för den svenska välfärds- och arbetsmarknadsmodellen och LOs ambitioner är höga: Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik. För det senare är ett viktigt långsiktigt lönepolitiskt mål att de kollektivavtalade lägsta lönenivåerna för vuxna, som inte är under utpläring, motsvarar minst 75 procent av medellönen (grundlönen) för arbetare (LO 2015c).

Avslutningsvis diskuteras här ett antal viktiga principiella vägval och förslag vad gäller stödjande insatser för etablering på arbetsmarknaden. Avsikten är att presentera en slags tanke-ram, inringad i tre huvudsakliga rubriker: Stöd för att möta arbetsmarknadens krav, stöd för effektiva vägar in i arbetslivet och ökad efterfrågan för fler jobb.

Stöd för att möta arbetsmarknadens krav

Arbetsmarknadens och/eller arbetsgivares krav på arbetskraften är höga. Det gör det nödvändigt att rusta arbetskraften med kompetens som gör det möjligt att möta kraven. Särskilt viktigt är det med utbildningsinsatser som gör att individen kan få ett arbete. Det är också viktigt att erbjuda kompetenshöjande subventionerad sysselsättning, särskilt om det inte är rimligt med längre utbildningsinsatser. Den grundläggande utgångspunkten är att kompetensutveckling måste stå i centrum.

Utbildning för att utveckla och höja kompetens

Med betoning på just utbildningens betydelse finns en viktig skillnad mellan nyanlända flyktingar, utrikes födda med minst 10 år i Sverige och inrikes födda.¹⁸ De senare grupperna har genomgående fått sin grundläggande utbildning inom ramen för det svenska skolsystemet. Det gäller däremot inte den förra gruppen. För nyanlända är det därför centralt att på ett effektivt sätt ge goda möjligheter att möta den svenska arbetsmarknadens utbildningskrav. Att underlätta etablering behöver i hög grad handla om det.

När arbetslösa, nyanlända likväl som övriga, saknar gymnasieutbildning är det centralt att det finns goda möjligheter att kartlägga utbildningsbakgrund men också att ge en sammanhållen utbildning för att få gymnasiekompetens. Det är den grundläggande utbildningsnivå som i princip behövs för att kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Det behövs därför utökade utbildningsinsatser för att höja kompetens, med fördel inom de utbildningsinriktningarna på gymnasienivå som det förutspås bli brist på. Allra främst därmed inom vård och omsorg följt av industri och fordon men också inom data, el och energiteknik, restaurang och livsmedel samt barn och fritid.

När nyanlända arbetslösa har efterfrågade yrkesinriktade gymnasieutbildningar är det centralt att erbjuda goda möjligheter till validering i kombination med goda möjligheter att konvertera utbildning så att den överensstämmer med motsvarande yrkens utbildningskrav på svensk arbetsmarknad. Det bör också finnas goda möjligheter att komplettera och vidareutbilda sig på gymnasienivå mot yrkesområden där det förutspås brist framöver (se ovan). Det senare är

¹⁸ I diagrammen ovan fångas nyanlända flyktingar in i befolkningsgruppen utrikes födda med upp till 10 år i Sverige.

viktigt för nyanlända men också för unga vuxna som är gymnasieutbildade men inte mot något särskilt yrke och som heller inte går vidare till högskolestudier.

På motsvarande sätt måste nyanlända arbetslösa med eftergymnasial yrkesutbildning erbjudas validering och goda möjligheter att konvertera utbildning respektive att komplettera och vidareutbilda sig på eftergymnasial nivå mot områden där det förutspås brist framöver. Framst gäller det ingenjörer, grundskolelärare (tidigare och senare år), gymnasielärare, specialistutbildade sjuksköterskor, förskollärare, datautbildade samt speciallärare och specialpedagoger.

Det är viktigt att arbetsmarknadens parter involveras för att öka legitimiteten i valideringsinsatser och kompletterande utbildning. De så kallade snabbspåren och de kollektivavtalade yrkesintroduktionsanställningarna är goda exempel på när arbetsmarknadens parter tillsammans med staten tar gemensamt ansvar för stöd för etablering.

En helt central fråga är vem som ska stå för studiefinansieringen. Det rimliga vore att se den här typen av utbildningsinsatser för att ta tillvara samt utveckla och höja kompetens för nyanlända flyktingar men även anhöriginvandrare, som en del av den aktiva arbetsmarknadspolitik. ¹⁹ Därmed bör det finnas statlig studiefinansiering i form av aktivitetsstöd eller liknande.

Det senare motiveras bland annat utifrån att forskning visar att utbildning som är genomförd i Sverige är en viktig signal till arbetsgivare om att utbildningen motsvarar de krav som gäller för den svenska arbetsmarknaden. Att samhället tar stort ansvar för finansieringen av utbildningsinsatser riktade till nyanlända är därför rationell och smart politik. En hög grundläggande utbildningsnivå och att komma in rätt, det vill säga i ett välmatchat jobb, så snabbt som möjligt främjar effektiviteten på arbetsmarknaden. Dessutom är de flesta invandrare förhållandevis unga, med ett långt arbetsliv framför sig. Det gör det kostnadseffektivt för både individ och samhälle att tidigt efter invandringstillfället prioritera utbildningssatsningar som underlättar arbetsmarknadsetablering med god matchning.

Kompletterande kompetenshöjande stöd: Subventionerad sysselsättning

Beträffande den grupp som har mindre än 9-årig förgymnasial utbildning anförs ibland att det är orealistiskt att alla kan och bör utbildas till gymnasiekompetens. Samtidigt har diskussionen ovan visat att frysta eller måttligt sänkta lägstalöner knappast skulle vara ett effektivt sätt att öka sysselsättningen bland kort utbildade. Det måste tolkas som att det är särskilt osannolikt att sänkta lägstalöner skulle fungera som etableringsstöd för dem som har en grundutbildning som är väldigt kort.

Det finns ett viktigt komplement till utbildningsinsatser för att underlätta etablering: Subventionerad sysselsättning. Sådan sysselsättning kan i huvudsak utformas som anställningsstöd eller som särskilt skapade jobb, som snarast är betrakta som en slags samhällsjobb liknande de tidigare plusjobben.

Anställningsstöd kan för nyanlända framför allt vara viktigt som en del av ett sammanhållet etableringsstöd om det finns särskilda behov av stöd utöver en utbildningsinsats (se ovan). Viktigt är då matchningskvalitet, det vill säga god överensstämmelse mellan utbildningsin-

¹⁹ Det är dock viktigt att dra nytta av det reguljära utbildningssystemet.

riktning och jobb samt ordinarie arbetsuppgifter och utvecklingsmöjligheter.²⁰ Det är också viktigt med intensifierad arbetsförmedling om anställningsstödet inte övergår till en anställning utan stöd. Detta för att inte låta den kompetens som individen byggt upp under anställningstiden gå förlorad.

Särskilt skapade jobb bör i första hand ses som ett viktigt alternativ för att bereda plats på arbetsmarknaden för individer som har mycket svårt att etablera sig och få jobb och/eller har varit borta mycket länge från arbetsmarknaden. Det skulle sannolikt vara mest riktigt när det inte är rimligt med längre utbildningsinsatser, till exempel för personer som invandrar i hög ålder eftersom det innebär större etableringssvårigheter (eller personer som varit frånvarande från arbetsmarknaden under väldigt lång tid). De särskilda jobben bör kunna pågå under en längre tid än ett anställningsstöd även om utgångspunkten bör vara att jobbet ska lägga en grund för individen att gå vidare från.

För att anställningsstöd och särskilt skapade jobb ska ge goda resultat krävs väl fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter. Ur facklig synvinkel är det även viktigt med ett väl fungerande samråd mellan Arbetsförmedlingen och berörd facklig organisation inför anställning med stöd. Detta i syfte att tillvarata fackets kunskaper om löner, villkor och övriga förhållanden av relevans i bedömningen (LO 2015d).²¹

För både anställningsstöd och särskilt skapade jobb är det en grundbult att anställningarna är förknippade med kollektivavtalsenliga villkor och löner. Oacceptabla konsekvenser av sänkta lönerna, som ökade klassklyftor, kan därmed undvikas.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på kollektivavtal och 96 procent av alla i LO-yrken omfattas. Avtalen har betydligt större värde än bara lön, bland annat försäkringsskydd och, inte minst, avsättning till pension. För LO är det självklart att unga vuxna och flyktingar ska omfattas av den ekonomiska trygghet som kollektivavtalen ger.

Nyanserade språkkrav och språkkunskaper en nyckel

En nyckel till den svenska arbetsmarknaden är språket. Svenskundervisning behöver göras tillgänglig redan under asyltiden och svenska för invandrare, SFI, behöver utvecklas och förbättras. Möjligheterna att klara en hel SFI-utbildning varierar, bland annat beroende på utbildningsnivå och språkligt avstånd. Den som har längre utbildning har lättare för att klara den grundläggande svenskutbildning som SFI ger. Det är problematiskt bland annat utifrån att språkkunskaper förs fram som särskilt viktiga för kort utbildade (Vedin 2015). För att förbättra SFI är det centralt att det finns goda möjligheter att kompensera för betydelsen av utbildningsnivå och språkligt avstånd för att nå likvärdighet i svensk kunskaper bland nyanlända. Det är även viktigt att minska avhoppet, inte minst eftersom språkkunskaper verkar vara mycket viktiga för att få tillgång även till andra typer av utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser.

²⁰ Även arbetspraktik skulle kunna vara en del av ett sådant sammanhållet etableringsstöd om det riktas till den som har begränsade arbetslivserfarenheter och är förknippat med handledning.

²¹ Anställningsstöd är förknippat med så kallade undanträngningseffekter. För att minska undanträngning ska anställningsstöd riktas till arbetslösa som har svårt att få jobb men inte till arbetslösa som skulle ha anställts även utan stöd. Det görs bäst genom god träffsäkerhet och kontroll. Anställningsstöd är viktigt för att undanröja eventuella farhågor om att individens produktivitet skulle vara lägre på grund av lång arbetslöshet. Detsamma gäller för särskilt skapade jobb. Samtidigt bör risken för undanträngning ses som minimala på grund av att de föreslås kunna riktas till individer som har mycket svårt att etablera sig och/eller har mycket långa arbetslöshetstider.

Många arbetsgivare ställer också höga krav på svenskkunskaper men verkar samtidigt nedvärdera dessa när svenska talas med brytning. De allra flesta som lär sig ett nytt språk i vuxen ålder talar med brytning (Rooth & Åslund 2006). Det finns inte något sätt att mäta absoluta krav på goda eller tillräckliga svenskkunskaper för att få jobb men det är främst arbetsgivare som bedömer språkkunskaper. Därför är det viktigt att också verka för en nyanserad syn på språkrav samt att motverka diskriminering som kan handla om att arbetsgivare ställer omotiverat höga krav på språk.

Stöd för effektiva vägar in i arbetslivet

LOs utgångspunkt är att stöd för att möta arbetsmarknadens krav är grundläggande för att underlätta och stödja unga vuxnas och nyanlända flyktingars etablering. Det är även viktigt att komma in rätt på arbetsmarknaden från början. Kompetensutveckling och rustande insatser måste därför vara nära sammankopplade med stöd för effektiva vägar in i arbetslivet. Det handlar dels om arbetsförmedling för att överbygga brist på sociala kontakter och nätverk av betydelse för att få ett välmatchat arbete, dels om aktivt arbete för att motverka etnisk diskriminering.

Viktigt med väl fungerande arbetsförmedling

Nyanlända, liksom många unga vuxna, har ofta begränsade sociala kontakter och nätverk av betydelse för arbetsmarknaden. Det innebär att arbetsförmedling är viktigt för att möjliggöra etablering, i synnerhet med matchningskvalitet.²²

Forskning har visat att formell arbetsförmedlingsverksamhet är särskilt viktigt för att nyanlända ska ha tillträde till mer kvalificerade jobb (Vedin 2015). Arbetsförmedlingen är härigenom en central aktör på arbetsmarknaden som måste fungera väl och ha gott renommé. Det är synnerligen centralt att Arbetsförmedlingen har goda arbetsgivarkontakter.

Det finns behov av att se över hur Arbetsförmedlingen kan utvecklas och förbättras vad gäller stöd för etablering och omställning med matchning. I grunden avgörs detta av hur den aktiva arbetsmarknadspolitiken utformas av politikerna.

Minimera etnisk arbetsmarknadsdiskriminering

Den etniska diskrimineringen på arbetsmarknaden är omfattande (Eriksson 2010). Experimentliknande studier där utgångspunkten är två arbetssökande som är identiska i alla avseenden utom ifråga om den etniska bakgrunden, har visat att diskriminering förekommer i rekryteringsprocessens alla tre faser: Vilka som kontaktas, vilka som kallas till intervju och vilka som erbjuds anställning. Det är vanligast att sökande med utländsk bakgrund sorteras bort redan i första steget. Diskriminering tycks vidare vara mer omfattande i yrken som ställer låga

²² Viktigt är även att snabbt få kunskap om svenska samhället, dess institutioner och sociala normer genom samhällsorientering och socialt stöd. Detta fördjupas dock inte ytterligare inom ramen för denna rapport. Det görs istället i Vedin (2015).

krav på kvalifikationer (Eriksson 2010). En del av skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda kan förklaras av detta.²³

Forskning visar också att tjänstemän inom myndigheter ofta bemöter invandrare utifrån stereotypa föreställningar. Det handlar då om att tjänstemän som individer själva bär på normer som påverkar deras handlande i olika situationer (Vedin 2015). För att motverka etnisk diskriminering inom arbetsmarknadspolitiken är det centralt att Arbetsförmedlingen har resurser som möjliggör individuellt bemötande av alla arbetssökande, att utgångspunkten för etableringsstöd är individens behov i relation till arbetsmarknadens krav samt att god matchning är prioriterat.

Insatser mot diskriminering har stor potential att minska etnicitetsskillnader i sysselsättning om de kan utformas så att de får genomgripande effekter. Kunskapen om mekanismerna bakom den etniska arbetsmarknadsdiskrimineringen behöver fördjupas i syfte att finna metoder som gör att den kan minimeras, från arbetsgivares sida likväl som inom arbetsmarknadspolitiken.²⁴ Dock, eftersom det är arbetsgivare som anställer ligger det ett särskilt stort ansvar på just arbetsgivare att aktivt motverka diskriminering bland annat vid rekrytering.

Ökad efterfrågan för fler jobb

För att underlätta arbetsmarknadsetablering krävs enligt LO främst kompetenshöjande och kompetensutvecklande utbildningsinsatser. Sådana insatser kan behöva kompletteras med subventionerad sysselsättning, i synnerhet vid särskilt stora etableringssvårigheter när arbetslösheten är hög. Att etablering handlar om första *och* bästa jobb i motsats till enbart första jobb, är också viktigt. Väl fungerande arbetsförmedlingsverksamhet och aktivt arbete för att motverka etnisk arbetsmarknadsdiskriminering från arbetsgivares sida, och inom arbetsmarknadspolitiken, är då centralt. Det lägger, tillsammans med en väl rustad arbetskraft, grunden för matchningseffektivitet och positiv strukturomvandling på arbetsmarknaden.

Frågan om sänkta lägstalöner handlar om utbudssidan av arbetsmarknaden, arbetskraften, utifrån att priset på arbetskraft anses för högt, särskilt för vissa grupper. Många av LOs förslag för att underlätta etablering har också hittills fokuserat på utbudssidan då förslagen i hög grad är riktade mot att ta tillvara, utveckla och höja arbetskraftens kompetens så att den ska efterfrågas av arbetsgivare.

Innan denna rapport rundas av, behöver ett delvis annat efterfrågeperspektiv än vad som tidigare har berörts, det vill säga arbetsmarknadsdiskriminering, komma in. Det är perspektivet på den totala efterfrågan i ekonomin.

Sverige har under lång tid haft alldeles för låg efterfrågan på arbetskraft och det är en mycket viktig förklaring till varför vi inte har full sysselsättning och jämnt fördelad sysselsättning i befolkningen.²⁵ För att sänka arbetslösheten och höja sysselsättningen behövs enligt LO en expansiv politik för fler jobb.

²³ Detta ska inte tas till intäkt för att hela skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda utgörs av diskrimineringseffekter. Det är svårt att uppskatta hur stor del av skillnaden som kan förklaras av diskriminering.

²⁴ Under våren 2016 kommer LO att fördjupa sig i frågan om etnisk arbetsmarknadsdiskriminering.

²⁵ Den svenska sysselsättningen är dock generell i topp vid en internationell jämförelse, särskilt bland kvinnor och i åldersgruppen 55 till 64 år (LO 2013).

Det finns i dag uppenbara behov i svensk ekonomi. Trafiksystemet lider av för lite underhåll och brist på nyinvesteringar. Det byggs alldeles för få bostäder, särskilt i regioner där efterfrågan på arbetskraft är hög. Barn- och äldreomsorgen är inte tillräckligt utbyggd och skolan saknar resurser (LO 2015a). Behovet av investeringar är kort sagt stort och det är centralt att dessa behov tillgodoses genom ordentliga satsningar.

LO har därför föreslagit att staten ska genomföra ett expansivt ekonomiskt program i två delar för att öka den totala efterfrågan i ekonomin. På kort sikt handlar programmet om att staten behöver stimulera efterfrågan genom finanspolitik så länge räntorna är låga, inflationen obefintlig och arbetslösheten hög. På längre sikt handlar det om att Sverige ska ligga på en högre efterfråganivå även i framtiden (LO 2015a).

LOs förslag för att stimulera efterfrågan syftar både till att höja sysselsättningen och att stärka Sveriges långsiktiga förutsättningar för ekonomisk tillväxt. Ökad efterfrågan i form av fler jobb skulle betyda mycket för att underlätta och stödja unga vuxnas och flyktingars arbetsmarknadsetablering.

Avslutande ord: Tre tungt vägande skäl mot sänkta lägstralöner

I den här rapporten har LO visat att det finns tre tungt vägande skäl för att styra bort från tanken att sänkta lägstralöner skulle vara svaret på unga vuxnas och nyanlända flyktingars etableringssvårigheter.

- För det första har sänkta lägstralöner små utsikter att på kort sikt leda till högre sysselsättning för kort utbildade och totalt sett.
- För det andra motverkar sänkta lägstralöner kompetensförsörjning och matchning på arbetsmarknaden samtidigt som strukturomvandlingen snarast blir negativ och produktivitetens utvecklingen lägre.
- För det tredje skulle sänkta lägstralöner leda till ökade klassklyftor där ett högt pris skulle få betalas i första hand av anställda i kvinnodominerade arbetaryrken.

LOs utgångspunkt är att ökad efterfrågan för fler jobb, stöd för att möta arbetsmarknadens krav och stöd för effektiva vägar in i arbetslivet är grundläggande för att underlätta och stödja unga vuxnas och nyanlända flyktingars arbetsmarknadsetablering.

Referenser

Arbetsförmedlingen (2015) *Prognoser för utbetalningar 2015-2019*, Arbetsförmedlingens Återrapportering 2015, Arbetsförmedlingen 2015-10-26

Berge, Agneta (2014) *Bör sänkta lägsta löner ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?* Rapport nr 3, Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige

Carlén, Thomas (2015) *Den ”nya” strukturomvandlingen – Jobbpolariseringen och konkurrensen om jobben*, Rapport nr 5, Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige

Egebark, Johan & Kaunitz, Niklas (2013) *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*, Rapport 2013:26, IFAU

Eriksson, Stefan (2010) *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden*, Bilaga 4 till LU2011, SOU 2010:88

Forslund, Anders, Hensvik, Lena, Nordström Skans, Oskar & Westerberg, Alexander (2012) *Kollektivavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner*, Rapport 2012:19, IFAU

Forslund, Anders, Hensvik, Lena, Nordström Skans, Oskar, Westerberg, Alexander & Eliasson, Tove (2014) *Avtalslöner, löner och sysselsättning*, Rapport 2014:8, IFAU

Konjunkturinstitutet (2015) *Lönebildningsrapporten 2015*, Konjunkturinstitutet

LO (2013) *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 (2015a) *Vägen till full sysselsättning och rättvisare löner – rapport till LOs kongress 2016*, Slutrapport, Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige

LO (2015b) *Ekonomiska utsikter hösten 2015*, Landsorganisationen i Sverige

LO (2015c) *Gemensamma långsiktiga mål för tre kongressperioder*, Landsorganisationen i Sverige

LO (2015d) *Vart är vi på väg? Svensk arbetsmarknadspolitik 2014*, Landsorganisationen i Sverige

Rooth, Dan-Olof & Åslund, Olof (2006) *Utbildning och kunskaper i svenska – Framgångsfaktorer för invandrare?* SNS Förlag

Skedinger, Per (2014) *Effects of payroll tax cuts for young workers*, Nordic Economic Policy Review, Nr 1 2014, s 125-167

Spector, Susanne (2014) *Nya perspektiv på lägstalöner*, Ekonomisk debatt, Nr 7 2014, Årgång 42, s 35-44

Vedin, Ulrika (2015) *I skuggan av hög arbetslöshet – om flykting- och anhöriginvandrares arbetsmarknadsetablering*, Rapport nr 20, Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige



Rapporterna kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller
beställs från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

Januari 2016
ISBN 978-91-566-3133-7
www.lo.se

FOTO: Lars Forsstedt