



# Sökes: Kompetent, flexibel och billig arbetskraft

*– hur arbetsgivarnas krav ökar  
polariseringen på arbetsmarknaden*

ANDRA UPPLAGAN

Landsorganisationen i Sverige

© Landsorganisationen i Sverige 2013

Andra upplagan

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Original: MacGunnar – Information & Media

Tryck: LO-Tryckeriet, Stockholm 2013

ISBN 978-91-566-2820-7

LO 13.02 500

# Innehåll

Förord	6
1. Inledning	8
2. Den svenska modellen som utgångspunkt	10
2.1 Ett komparativt perspektiv på samhällsmodeller	10
2.2 Några specifika drag i svenska modellen	13
Starkt humankapital	15
Arbetslinje för både kvinnor och män	15
Kollektivt delad risk i trygghetsförsäkringarna	16
Starka institutioner på arbetsmarknaden	17
Främja positiv strukturomvandling	17
Aktiv och stark stat	18
Källförteckning	19
3. Efterfrågan på utbildning och kompetens	20
1. Inledning	20
1.1 Vad är kompetens?	21
2. Krav på formell utbildning	22
2.1 Befolkningens utbildningsnivå fortsätter att öka	22
3. Arbetsgivarnas krav på utbildning	27
3.1 Andelen arbeten med låga kvalifikationskrav minskar men försvinner inte	31
4. Felmatchning ökar konkurrensen om jobben	33
4.1 Internationell forskning om över- och underutbildning	34
4.2 Matchningen mellan arbetskraftens utbildning och arbetsgivarnas utbildningskrav i Sverige	36
4.3 Vilka är över- och underutbildade?	41
5. Krav på personliga egenskaper	45
6. Sammanfattande diskussion	49
Källor	54

4. Efterfrågan på flexibilitet	57
1. Inledning	57
1.1 Begrepp	58
2. Vad driver efterfrågan på flexibilitet?	59
2.1 Strukturuomvandling och nya produktionsmetoder	59
2.2 Behov eller möjligheter?	62
2.2 Arbetsgivarnas perspektiv	
– från "hopp-jerka" till rörlighetsiver	67
2.3 Flexibilitet för löntagarna	69
3. Flexibilitetens olika ansikten	72
3.1 Numerär flexibilitet	72
3.2 Funktionell flexibilitet	82
3.3 Temporär och finansiell flexibilitet	86
4. Hur flexibel är svensk arbetsmarknad?	88
4.1 Stora flöden av jobb och arbetstagare	
på svensk arbetsmarknad	89
4.2 Anställningsskyddet och numerär flexibilitet	92
4.3 Reglerande jobb men oreglerade arbetsuppgifter	94
5. En svensk flexibilitetsmodell	95
6. Avslutande diskussion	99
6.1 Flexibilitetskraven polariserar arbetsmarknaden	100
6.2 Den långsiktigt hållbara flexibiliteten	102
Källförteckning	105
5. Efterfrågan på låga arbetskraftskostnader	109
5.1 Inledning	109
5.2 Migrerande arbetskraft	111
5.3 Offentlig upphandling medverkar till	
framväxt av press på löner och villkor?	124
5.4 Falsa egenföretagare istället för	
lön och villkor som anställd	127
5.5 Efterfrågan på svart arbetskraft	129
5.6 Efterfrågan på sämre arbetsvillkor utöver lön	131
5.7 Avslutande diskussion	133
Källförteckning	138

6. Avslutande diskussion	140
Ökande utbildningskrav och hårdare konkurrens om jobben	140
Löntagarna förväntas ge arbetsgivarna flexibilitet	142
Kraven på lägre kostnader skapar låglönekonkurrens	145
Avstegen från den svenska modellen	147

## 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. Finanskrisen blev dock inte riktigt lika dramatisk som befarat, även om sysselsättningen föll och arbetslösheten steg påtagligt. Det globala ekonomiska läget är samtidigt fortfarande osäkert, inte minst gäller situationen i Europa. Mycket tyder på att arbetslösheten kommer att ligga kvar på höga nivåer under överskådlig framtid.

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*. Centralt för projektet är frågor om hur Sverige ska nå tillbaka till full sysselsättning med små inkomstskillnader med utgångspunkt i den svenska modellen och dess långsiktiga hållbarhet.

Inom ramen för projektet kommer ett antal delrapporter att analysera utvecklingen på arbetsmarknaden för att synliggöra kritiska punkter för den svenska modellen. En del av projektet är också skrivarkampanjen *Berätta om ditt arbete* som genomförs tillsammans med ABF och Föreningen Arbetarskrivare. Projektet avslutas våren 2013 genom en slutrapport som på djupet synar de utmaningar som svensk arbetsmarknad och den svenska modellen står inför.

I denna rapport ligger fokus på arbetsgivarnas efterfrågan på utbildning och kompetens, flexibilitet och låga arbetskraftskostnader. Rapporten är skriven av Thomas Carlén, LO, Sven Ljung, Byggnads, Ulrika Vedin och Jakob Molinder, LO.

Arbetet i projektet bedrivs genom en grupp sammansatt av ekonomer, ombudsmän och utredare i LO-förbunden och på LO. Projektledare är Thomas Carlén och Ulrika Vedin, LO och gruppen 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)
- *IF Metall*; Erica Sjölander
- *Kommunal*; Anna Spånt Enbuske (från projektets start till sommarn 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. Inledning

LÖNTAGARNA PÅ SVENSK arbetsmarknad står inför stora utmaningar. Erfarenheterna från 1990-talet visar att det i många avseenden är en ny och förändrad arbetsmarknad som växer fram efter allvarliga kriser. Under de senaste två decennierna har avregleringar, rationaliseringar och nya arbetsorganisationer dramatiskt förändrat arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft. Samtidigt har den kontinuerliga strukturomvandlingen, globaliseringen, teknikutvecklingen och politiska vägval drivit på förändringarna. Konsekvenserna för löntagarna är framför allt en arbetsmarknad med hårdare krav från arbetsgivarna, och ökad konkurrens om jobben med utslagning av vissa löntagargrupper som följd. Allt detta är oroande när vi i rådande osäkra ekonomiska läge blickar framåt.

En jämn maktbalans mellan arbetsmarknadens parter är en grundpelare i den svenska modellen. Sedan en längre tid pågår dock en maktförskjutning till arbetsgivarnas fördel, bland annat på grund av en långvarigt hög arbetslöshet, sjunkande facklig organisationsgrad och politiska vägval och reformer. Detta påverkar givetvis löntagarnas situation på arbetsmarknaden. I denna rapport försöker vi skilja på arbetsgivarnas genuina *behov* av förändring och deras ökade *möjligheter* att driva igenom förändringar utifrån förändrade maktförhållanden. För löntagarna och de fackliga organisationerna är denna skillnad viktig.

Dagens arbetsmarknad blir alltmer polariserad där trygga anställningsvillkor, kompetensutveckling, sysselsättningschanser och arbetslöshetsrisker fördelas ojämnt mellan olika löntagargrupper. Dessutom förskjuts risker och kostnader från arbetsgivare och staten till enskilda individer, med följderna att den kollektiva riskspridningen, en viktig del i den svenska modellen, urholkas alltmer. Klyftorna mellan olika grupper på arbetsmarknaden, men också mellan arbetsgivare och arbetstagare, ökar. Denna rapport syftar till att visa hur och varför polariseringen tilltar och vilka konsekvenser det medför för arbetsmarknaden i allmänhet och LO-medlemmarna i synnerhet. Våra analyser och slutsatser kommer att ha den svenska modellen som utgångspunkt.



Projektets arbetsgrupp har identifierat tre olika och stora områden där arbetsgivarnas efterfrågan och krav på löntagarna förändras och påverkar utvecklingen på arbetsmarknaden. Syftet med denna rapport är därför också att lyfta fram och diskutera dessa. Den första delen handlar om arbetsgivarnas ökade och förändrade krav på utbildning och kompetens. Den andra delen tar upp arbetsgivarnas krav och förväntningar på att löntagarna ska vara flexibla. Den tredje och sista delen handlar om arbetsgivarnas efterfrågan på mycket låga arbetskraftskostnader och hur en inhemsk låglönekonkurrens uppstår där vissa löntagare, ofta från andra länder, tvingas att arbeta för sämre löner och villkor än svenska kollektivavtal. Kortfattat tycks arbetsgivarnas sökord vara kompetent, flexibel och billig.

## 2. Den svenska modellen som utgångspunkt

EN AV VÅRA centrala utgångspunkter är att den svenska modellen har fungerat väl i flera avseenden, inte minst när det gäller att nå hög sysselsättning, relativt små inkomstskillnader och därmed högre grad av jämlikhet, också i form av jämställdhet mellan kvinnor och män, jämfört med många andra samhällsmodeller.

Det innebär dock inte att vi anser att dagens svenska modell är felfri eller att den fungerar tillfredsställande. Tvärtom är vårt syfte att närma oss frågan om hur den svenska modellen bör utvecklas för framtiden. I denna rapport går vi dock inte längre än att vi översiktligt sätter den svenska modellen i ett sammanhang och pekar på det som vi ser som de jämförelsevis mest unika dragen.

### 2.1 Ett komparativt perspektiv på samhällsmodeller

Det är vanligt att dela in länder i fyra olika typer av samhällsmodeller (välfärdsstater).<sup>1</sup> Med ett jämförande perspektiv räknas den svenska modellen till den *nordiska*, som ibland också benämns den skandinaviska eller socialdemokratiska. Övriga länder som tillhör det nordiska klustret är just Danmark, Norge, Finland och Island.

Till övriga tre samhällsmodeller räknas den *konservativa/kontinentala*, den (*marknads-*) *liberala/anglosaxiska* respektive den *sydeuropeiska/familjecentrerade*. Exempel på den senare modellen är länder som Grekland, Italien, Portugal och Spanien. Till konservativa modeller räknas bland annat Belgien, Frankrike, Holland, Tyskland och Österrike medan Australien, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och USA betecknas som liberala samhällsmodeller (se bland annat Esping-Andersen 1990, s 26–28, Esser 2005, s 26–29; Hemerijck 2002, s 179–181; Korkman 2010, s 15–16).<sup>2</sup>

---

1 Forskningen om välfärdsstater tar framför allt fasta på länder som skulle kunna benämnas som utvecklade demokratier, eller industrialiserade länder i Väst. Vad gäller Europa, har forskningen framför allt inriktats på de så kallade gamla EU-länderna. Enligt Korkman (2010, s 16) rör sig de nya EU-länderna snarast i riktning mot den liberala välfärdsstaten.

2 Ibland ses de sydeuropeiska länderna som en del av den konservativa (kontinentala) välfärdsstaten, ibland som en del av den liberala (anglosaxiska).

Hur ekonomisk tillväxt och gemensamma resurser fördelas varierar med ideologiska utgångspunkter och vilka maktresurser olika grupper i samhället har till förfogande.<sup>3</sup> Varje välfärdsstat har utvecklats mot bakgrund av sin syn på jämlikhet, social rättvisa, solidaritet och kvinnors och familjens roll (jmf exempelvis Korpi 1981; Esping-Andersen 1990 & 2009; Hemerijck 2002; Ferrarini & Duvander 2010; Korkman 2010). Det gör att det mellan idealtypiska välfärdsstater finns stora skillnader ifråga om bland annat:

- *Trygghetsförsäkringar som sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringar, samt pensionssystem*: hur riskspridning, finansiering och ersättningsnivåer ser ut och hur medborgarna får tillgång till dem.
- *Välfärdstjänster*: om de i första hand tillhandahålls genom en professionaliserad offentlig sektor, den privata marknaden eller informellt av (den utökade) familjen.
  - Hur välfärdstjänsterna tillhandahålls och vilka tjänster som ses som samhällseliga åtaganden hänger nära samman med familjepolitikens utformning; om den understödjer enförsörjarfamiljen eller försörjar-/vårdarfamiljen, där kvinnor och män gör båda, eller varken eller (se mer om detta nedan).
- *Välfärdens finansiering*: om den främst sker via skatter, arbetsgivaravgifter och/eller egenavgifter.
- *Styrning, organisering och genomförande*: om det, utöver statliga myndigheter och institutioner, är kommuner, arbetsmarknadens parter och/eller privata aktörer som ansvarar för att leverera välfärdstjänster eller administrera trygghetssystem.
- *Arbetsmarknadens institutioner*: anställningsskydd, förhållandet mellan arbetsmarknadslagstiftning och kollektivavtal, förhandlingsmodeller, partsrelationer och facklig organisering.

Den liberala modellen styrs i hög grad av marknadsprinciper. Välfärdstjänsterna är, utöver sjukvård och utbildning, begränsade och behovsprövade och riktas vanligen till speciella grupper (främst fattiga). Ersättning från trygghetsförsäkringar är låga. Arbetsmarknaden karaktäriseras

---

<sup>3</sup> Enligt Korpi (1981, s 20) är det framför allt vilka maktresurser som löntagarna, i förhållande till arbetsgivarna, förvärvar och besitter genom facklig och politisk mobilisering som avgör hur produktivitetstillväxt och välstånd fördelas. Fackföreningar och politiska partier är, för löntagarna, strategiskt viktiga maktresurser.

av svag anställningstrygghet och aktiv arbetsmarknadspolitik är traditionellt begränsad. Den fackliga organiseringen är jämförelsevis låg och fackföreningarna är relativt svaga. Utmärkande är låga och lagstadgade minimilöner, i kombination med begränsade och decentraliserade löneförhandlingar. Kollektivavtalstäckningen är låg och samordnade kollektivavtalsförhandlingar på central nivå finns inte (Hemerijck 2002, s 179).

Den nordiska modellen karaktäriseras av att välfärdstjänster, utöver sjukvård och utbildning, är väl utbyggda och att en majoritet av befolkningen omfattas av dem. Ersättningar från trygghetsförsäkringar är höga och den kollektiva riskspridningen stor. Arbetsmarknaden karaktäriseras av måttlig till stark anställningstrygghet och den aktiva arbetsmarknadspolitikerna är väl utbyggd. Den fackliga organiseringen är hög och fackföreningarna är starka. Utmärkande är kollektivavtalsmodellen som innebär en hög kollektivavtalstäckning och branschvisa samordnade förhandlingar om löner och andra arbetsvillkor (Hemerijck 2002, s 179).

I den konservativa modellen är välfärdstjänsterna, utöver sjukvård och utbildning, begränsade.<sup>4</sup> Generellt ger pensionssystemen god ersättning, medan ersättningar från trygghetsförsäkringarna varierar. Trygghetsförsäkringar är vanligen knutna till specifika yrkesgrupper och rätt till ersättning baseras på anställning i yrket. Arbetsmarknaden karaktäriseras av stark anställningstrygghet och viss arbetsmarknadspolitik. Det finns starka sociala partnerskap samt medelstarka fackföreningar. Det gör att lagstadgade minimilöner kombineras med företrädesvis sektorsvisa löneförhandlingar med förhållandevis hög täckning (Hemerijck 2002, s 179).

Familje- och välfärdspolitikens utformning har stor betydelse för kvinnors arbetskraftsdeltagande. De konservativa och sydeuropeiska modellernas familjepolitik inriktas vanligen på att understödja den så kallade brödförsörjarfamiljen, med en försörjare. Det innebär vanligen att män har betalt arbete (på marknaden). Barn- och äldreomsorg tillhandahålls i hög grad av kvinnor, ofta genom den utökade familjen eller privata marknaden, i kombination med ideellt arbete. Föräldraförsäkring och ledighet är överlag kort, och består snarast av vårdnadsbidragsliknande ersättningar (Hemerijck 2002, s 179; Ferrarini & Duvander 2010, s 375).

---

4 I Hemerijck (2002) ses den sydeuropeiska modellen som en del av den konservativa, och variationerna bland länderna i detta kluster är därför stora. Det som trots detta anses karaktäristiskt lyfts fram i texten.

I den nordiska modellen där välfärdstjänster som barnomsorg och förskola samt föräldraförsäkring är väl utbyggda och i hög grad finansierade genom skatter har både kvinnor och män jämförelsevis högt arbetskraftsdeltagande. På så sätt understöds tvåförsörjar-/tvåvårdarfamiljen. Ett högt arbetskraftsdeltagande bland medelålders kvinnor nås genom en bra äldreomsorg. I den liberala modellen stöds i princip varken en- eller tvåförsörjarfamiljen. Istället är skatterna lägre och familjer får förlita sig på marknaden eller familjen för omsorg. Kvinnors arbetskraftsdeltagande påverkas av inkomstläge. Kvinnor med höga inkomster kan köpa (dyr, ofta privat) barnomsorg. Det kan inte kvinnor med låga inkomster (Ferrarini & Duvander 2010, s 375–376).

## 2.2 Några specifika drag i svenska modellen

Det är många som använder begreppet den svenska modellen, och begreppet fylls med olika innehåll beroende på vem som använder det. Det finns heller ingen vedertagen definition och den kan beskrivas på olika sätt. Modeller utvecklas över tid och anpassas kontinuerligt till förändringar i omvärlden. Politiska vägval, målsättningar och kompromisser har stor betydelse samtidigt som institutioner ger stabilitet. Det gör därför att samhällsmodeller är både trögrörliga och dynamiska. Det som präglar dagens samhällsmodeller ger en uppfattning om historiska beslut och vägval. I Sverige har arbetarrörelsen spelat en avgörande roll för den svenska modellens utformning och utveckling under mer än hundra år.

En tidig och central utgångspunkt för den svenska modellens utveckling var att löntagarna behöver sociala resurser, hälsa och utbildning för att kunna delta effektivt i samhället och på arbetsmarknaden. Välfärds politik är därför en förutsättning för ekonomisk effektivitet och individens frihet (Esping-Andersen (1990, s 12). På senare år har den nordiska modellens kombination av ambitiös välfärds politik, acceptans av marknadsekonomi, ekonomisk effektivitet och höga jämlikhetsambitioner, visat sig långsiktigt hållbar (jmf exempelvis Andersen et al 2007; Korkman 2010, Sapir 2005).

För att nå målet om full sysselsättning för både kvinnor och män i kombination med jämn inkomstfördelning krävs en väl fungerande svensk modell. Vi anser att det är både möjligt och önskvärt. De konservativa och sydeuropeiska modellernas mål om full sysselsättning gäl-

ler företrädesvis män, och den liberala modellen har inte som uttalad målsättning att nå full sysselsättning i kombination med förhållandevis jämn inkomstfördelning. Det är otillräckliga målsättningar eftersom det riskerar att leda till ökade klyftor mellan löntagargrupper och mellan kvinnor och män.

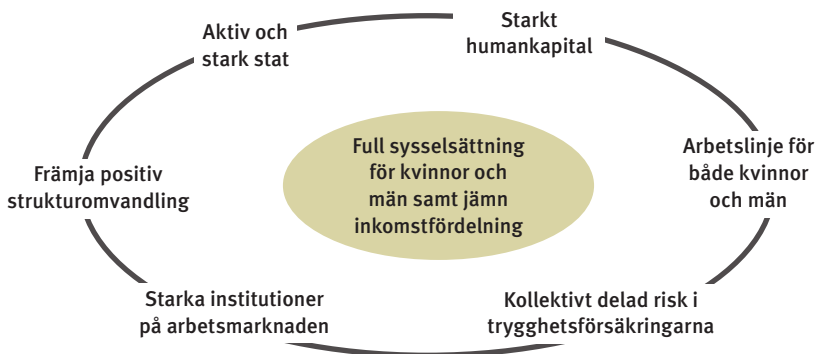
### Vad är full sysselsättning för LO?

LO definierar full sysselsättning som det läge när 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 LO är därför full sysselsättning inte en tillräcklig målsättning, utan sysselsättningen måste också vara hög och jämnt fördelad bland kvinnor och män.

I figur 2.1 lyfter vi fram de delar som mer direkt har med arbetsmarknadens funktionssätt och institutioner att göra. Det som förenar dem är att de är ömsesidigt beroende av varandra och tillsammans skapar en effektiv och rationell svensk modell för hög tillväxt, full sysselsättning och små inkomstskillnader. Det är också grundläggande för långsiktigt hållbarhet.

Figur 2.1 Den svenska modellen



### **Starkt humankapital**

En hög lägsta utbildningsnivå i befolkningen främjar ett högt arbetskraftsdeltagande och små inkomstskillnader. Hög utbildningsnivå och hög kvalitet i utbildningen är avgörande för en positiv strukturomvandling som bidrar till en framväxt av kvalificerade arbeten, god produktivitetstillväxt och höga löner. Det är särskilt viktigt att den lägsta utbildningsnivån blir tillräckligt hög för att matcha arbetsmarknadens krav. Investeringar i utbildning och kompetensutveckling i arbetslivet stärker konkurrenskraften. Det minskar också risken för att löntagare tvingas konkurrera om jobb genom sänkta lönekrav.

En hög utbildningsnivå är nödvändig för en fungerande omställning på en arbetsmarknad som kontinuerligt förändras. Utbildning är grunden för att kunna utvecklas under ett helt arbetsliv, och stärker därmed förutsättningarna för det livslånga lärande som en föränderlig arbetsmarknad ställer krav på.

En god hälsa är en förutsättning för att kunna delta i arbetslivet och i övrigt ha ett bra liv. Därför är arbetskraftens hälsa en viktig faktor för produktivitetstillväxt, ett högt arbetskraftsdeltagande och för förmågan att (åtminstone) arbeta till 65 års ålder. Ohälsa försvårar för individen att delta i arbetslivet fullt ut, och riskerar att leda till ökad ojämlikhet och stora inkomstskillnader. Att främja hälsa och motverka ohälsa, inte minst genom förebyggande folkhälsoarbete, arbetsmiljöarbete och rehabilitering, är avgörande för att stärka humankapitalet.

### **Arbetslinje för både kvinnor och män**

Arbetslinjen går ut på att ta tillvara varje människas vilja och hela förmåga att arbeta, hellre än att enbart ge kontantstöd till den som inte direkt och på egen hand får arbete. Arbetslinjen omfattar alla i arbetsför ålder och innebär skyldigheter och rättigheter såväl som krav och kontroll. Den är därmed disciplinerande. Men för att den ska fungera väl har staten också skyldigheter gentemot individen.

Bärande i arbetslinjen är att individen har en långtgående skyldighet att försörja sig själv. Först när sjukdom eller arbetslöshet gör att någon inte kan arbeta, träder sjuk- eller arbetslöshetsförsäkringen in. För att få ersättning från exempelvis arbetslöshetsförsäkringen ställs dock också krav på aktivitet: att söka arbete och/eller att delta i arbetsmarknadspro-

litiska program som exempelvis utbildning, praktik eller subventionerad anställning. Genom den aktiva arbetsmarknadspolitiken, som utgör grunden för omställning, delas ansvaret för arbetslösheten mellan stat och individ. När individen rustas för att kunna ta de jobb som finns att få stärks humankapitalet samtidigt som arbetskraftsdeltagandet blir högt och strukturomvandlingen blir positiv.

Arbetslinjen innebär också att det ska löna sig att arbeta. Det sker både genom hög lön och att individen genom arbete kvalificerar sig till trygghetsförsäkringar med hög ersättning, såsom föräldra-, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar samt ålderspension (utöver garantipension). En viktig funktion i trygghetsförsäkringarna är att de gör det attraktivt att arbeta och arbetslinjen upprätthålls genom att det finns en viss självrisk i kombination med en strikt kontrollfunktion, vilket är garanten för att ersättning utgår på rätt grunder. Det ger tillit till systemet och legitimerar höga ersättningar.

Nära kopplad till arbetslinjen är familjepolitiken. Om arbetslinjen ska gälla både kvinnor och män fullt ut, behövs en familje- och välfärdspolitik som understödjer att kvinnor och män *kan* delta i arbetskraften på lika villkor. Tillgången till och fördelning av föräldraförsäkring tillsammans med barnomsorg, förskola, grundskola och fritidsverksamhet är avgörande för att både kvinnor och män ska kunna kombinera barn och arbete. Äldreomsorg av hög kvalitet är central för att (företrädesvis) medelålders barn, främst döttrar, ska kunna kombinera förvärvsarbete med omsorgsansvar för skröpliga föräldrar.

### **Kollektivt delad risk i trygghetsförsäkringarna**

Arbetslöshets- och sjukdomsrisker är ojämnt fördelade mellan yrkesgrupper såväl som mellan kvinnor och män och över livet. Men, det är också slumpmässigt vem som kan komma att drabbas av sjukdom och arbetslöshet. Det gör att det är effektivt och rationellt för både staten och individen med kollektiva försäkringar som samlar hela löntagargruppen. Det är också effektivt att försäkringsskyddet är relaterat till att arbeta, istället för exempelvis knutet till ett särskilt yrke. Det gör att rörligheten på arbetsmarknaden underlättas och inlåsnings effekter undviks.

För att löntagare som grupp, när såväl systematiska som slumpmässiga risker finns, ska vilja försäkra sina arbeten och inkomster tillsam-



mans krävs att de allra flesta också har ett gott inkomstbortfallsskydd. Det åstadkoms genom generösa ersättningsnivåer och höga tak, i kombination med en viss självrisk samt kontroll och krav på omställning/omskolning. Detta stärker en effektiv matchning i syfte att individen snabbt ska få ett nytt arbete. Den kollektiva riskdelningen är härigenom en central del av arbetslinjen.

### **Starka institutioner på arbetsmarknaden**

Starka och jämbördiga arbetsmarknadsparter har förutsättningar och legitimitet att i hög grad själva reglera arbetsvillkor och löner genom brett täckande och branschvisa kollektivavtal. Hög organisationsgrad bland såväl löntagare som arbetsgivare är nödvändigt för att bära en kollektivavtalsmodell som har stora fördelar framför lagstiftning i fråga om att vara flexibel och anpassningsbar.

En särskild institution i Sverige, men även Danmark och Finland, är Gent-systemet. Det innebär att arbetslöshetsförsäkringen delvis är frivillig och administreras av fackligt knutna a-kassor. Det förutsätter en hög organisationsgrad samtidigt som det ger understöd till medlemsvärning och facklig organisering.

Den jämna maktbalansen mellan parterna bidrar till arbetsfred och att ingångna avtal efterlevs. Den ger också goda förutsättningar för en lönebildning där parterna, utan statligt inblandning, tar samhällsekonomiskt ansvar och samtidigt har fokus på reallöneökningar och konkurrenskraft. En stark fackföreningsrörelse har stor betydelse för att säkerställa att alla löntagare får sin del av produktivitetsoökningarna i form av reallöneökningar.

Statens agerande, i form av en part (av tre) på arbetsmarknaden, har dock betydelse för maktbalansen mellan arbetsmarknadens parter. Detta främst ifråga om att utformningen av den dispositiva och flexibla arbetsrätten, utbildningssystemet, den aktiva arbetsmarknadspolitiken och trygghetsförsäkringarna, har inverkan på arbetsmarknadens utveckling.

### **Främja positiv strukturomvandling**

Strukturomvandling pågår kontinuerligt och drivs av en rad faktorer som kan vara både positiva och negativa. En positiv strukturomvandling bidrar till att mindre produktiva och lågavlönade arbetsuppgifter, inte

sälla slitsamma och skadliga, minskar. Istället ges då utrymme för mer produktiva, kvalificerade och välavlönade arbetsuppgifter att växa fram. En negativ strukturomvandling innebär det motsatta.

Fackföreningsrörelsen är med och påverkar strukturomvandlingen i positiv riktning. Det sker framför allt genom lönepolitiken. LO och LO-förbunden tar utgångspunkt i den solidariska lönepolitikens principer som formuleras i Rehn-Meidnermodellen: lika lön för lika och likvärdigt arbete. Eftersom enskilda arbetsgivares lönebetalningsförmåga inte utgör grunden för lönebildningen sätts härigenom en press på företag och organisationer att effektivisera och rationalisera sina verksamheter för att överleva, och olönsamma företag och verksamheter riskerar att slås ut. Den solidariska lönepolitiken syftar till att påverka strukturomvandlingen i positiv riktning, men dess främsta mål är samtidigt att säkerställa att alla löntagare får reallöneökningar och att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män. Därmed hålls också inkomsterna ihop.

I den nordiska modellen är löntagare och fackföreningar överlag positiva till strukturomvandling och globalisering, istället för att agera protektionistiskt. Löntagare är generellt också mer delaktiga och involverade i produkt- och produktionsutveckling jämfört med i många andra länder. Att bejaka strukturomvandling är möjligt när den är positiv och alla löntagare får del av dess fördelar i form av reallöneökningar. Den positiva inställningen är nära kopplad till kollektiv riskspridning i trygghetsförsäkringar och en väl fungerande arbetslinje som fördelar strukturomvandlingens kostnader. Trygghet är en drivkraft för förändring och inte något som hämmar utvecklingen.

### **Aktiv och stark stat**

En central aspekt av den långsiktiga hållbarheten i den svenska modellen är dess stora fördelningspolitiska ambitioner. Det kräver dock att modellen har brett stöd i befolkningen. En universell välfärdspolitik som i princip omfattar alla medborgare är då ett nödvändigt villkor. Det ger grunden för att samtidigt nå hög legitimitet och hög kvalitet samt stor tillit till den samlade välfärdspolitikerna.<sup>5</sup>

Förmågan att genomföra en politik som utjämnar skillnader i levnads-

---

5 Den samlade välfärdspolitikerna definieras närmast som välfärdstjänster och transfereringssystem.

förhållanden mellan barn vars föräldrar har olika utbildningsbakgrund och inkomster såväl som mellan vuxna med olika utbildningsbakgrund och inkomster, finns i en aktiv och stark stat. Jämlikhet kräver nämligen solidaritet, och staten och dess institutioner spelar en avgörande roll för att nå den solidaritet som gör en ambitiös fördelningspolitik möjlig. Solidaritet är nödvändigt för jämlikhet och individens frigörelse.

## Källförteckning

- Andersen, Torben M, Holmström, Bengt, Honkapohja, Seppo, Korkman, Sixten, Söderström Tson, Hans & Vartiainen, Juhana (2007) *The Nordic model, Embracing globalization and sharing risks*, The Research Institute of the Finnish Economy, Helsingfors.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, New Jersey.
- Esping-Andersen, Gösta (2009) *The Incomplete Revolution, Adapting to Women's New Roles*, Cambridge.
- Esser, Ingrid (2005) *Why Work? Comparative Studies on Welfare Regimes and Individuals' Work Orientations*, Doktorsavhandling, Institutet för social forskning, Valdemarsvik.
- Ferrarini, Tommy & Duvander, Ann-Zofie (2010) *Earnier-carer Model at the Crossroads: Reforms and Outcomes of Sweden's Family Policy in Comparative perspective*, International Journal of Health Services, Vol 40, nr 3, Baywood Publishing Co, Inc.
- Hemerijck, Anton (2002) *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, s 173–213, i Esping-Andersen, Gösta (2002) "Why We Need a New Welfare State", Oxford.
- Korkman, Sixten (2010) *Den nordiska modellen, globalisering och socialförsäkring*, s 15–26, i "Global kris – Håller välfärdssystemen?", Socialförsäkringsrapport 2010:6, Försäkringskassan.
- Korpi, Walter (1981) *Den demokratiska klasskampen, Svensk politik i jämförande perspektiv*, Stockholm.
- Sapir, André (2005) *Globalisation and the reform of European social models*, Bruegelpolicybrief nr 1 2005, Bruegel.

### 3. Efterfrågan på utbildning och kompetens

#### 1. Inledning

Det står klart att den svenska modellen, med dess fokus på produktivitet, konkurrenskraft, innovationsförmåga och reallöneökningar, inte kan fungera i en globaliserad värld utan omfattande och kontinuerliga investeringar i utbildning och kompetensutveckling. En välutbildad arbetskraft är central för svensk ekonomi. Utbildningspolitiken spelar därför stor roll för vilken utbildning som arbetsgivarna efterfrågar och vilka nya jobb som skapas.

Det tycks finnas en allmän föreställning att arbeten med låga utbildningskrav har minskat till den grad att de inte räcker till för dem som endast har kortare utbildning. Därför är det vanligt att den bestående höga arbetslösheten förklaras med att det inte finns tillräckligt många jobb med låga utbildningskrav för att alla med korta utbildningar ska ha en möjlighet att få ett jobb. Verkligheten är dock mer komplicerad än så. Det är inte självklart att strukturomvandling och ny teknik enbart leder till att lågkvalificerade jobb försvinner och ersätts med mer högkvalificerade jobb. Ny teknik kan även skapa nya och enkla arbetsuppgifter.

Det råder inget tvivel om att kvalifikationskraven på arbetsmarknaden har höjts kontinuerligt under lång tid. Inom forskningen finns dock olika synsätt om detta beror på en faktisk höjning av kraven att *utföra* arbetet eller enbart för att *få* arbetet. Det tidigare kan förklaras av en strukturomvandling mot ökad andel kvalificerade jobb på arbetsmarknaden, medan det senare snarare beror på att befolkningens stigande utbildningsnivå ökar konkurrensen om jobben.

Kompetenskravet, där den enskilde löntagaren inte anses ha tillräckliga kvalifikationer, har blivit ett av de vanligaste skälen till att förlora jobbet vid neddragningar. Det finns dock inget entydigt kompetensbegrepp med ett specificerat innehåll. Det står dock klart att arbetsgivarna, sedan 1990-talet, har fyllt på innebörden av kompetens med en rad olika personliga egenskaper, ibland kallat social kompetens, och färdigheter vid sidan av formell utbildning och arbetslivserfarenhet.

Det finns olika sätt att spegla efterfrågan på kompetens. I det här kapitlet fokuserar vi på hur arbetskraftens utbildningsnivå utvecklas och på forskningen kring så kallad över- och underutbildning som också inverkar på de faktiska kraven. Därtill diskuterar vi hur kraven på personliga egenskaper och färdigheter blir allt tydligare från arbetsgivarnas sida.

### 1.1 Vad är kompetens?

Begreppet *kompetens* används av många men som få egentligen kan förklara eller precisera. Det är ett vagt och samtidigt mångfaciterat begrepp som får olika innebörd i olika sammanhang.

Kompetens kan definieras som vår samlade förmåga att klara de uppgifter vi ska utföra. I den anställdes kompetens ligger inte enbart färdigheter (från exempelvis utbildning), utan även de färdigheter som krävs för att kunna hantera en situation och utföra vissa uppgifter (som vanligen kommer av praktisk erfarenhet). Synonymer till ordet kompetens är bland annat skicklighet, erforderliga kvalifikationer, duglighet, befogenhet och behörighet.

Begreppet *social kompetens* används ofta och har blivit något av ett modeord, men det finns ingen bestämd innebörd. Ofta tycks det användas för att fånga in ett antal personliga egenskaper som har med förmågan till samspel mellan människor att göra. Värderingen av personers personliga egenskaper och sociala kompetens görs, till skillnad från utbildning, på subjektiva grunder.

Ett till kompetens närbesläktat begrepp är *kvalifikationer* som kan definieras som de kunskaper och färdigheter som erfordras för att utföra de arbetsuppgifter som hör till ett givet arbete. I forskningen definieras vanligen kvalifikationsnivåer i termer av utbildningsnivåer. I denna rapport kallar vi arbeten som inte kräver gymnasieutbildning eller en speciell yrkesutbildning för *mindre kvalificerade, lågkvalificerade* eller *enkla jobb*. Arbeten som kräver gymnasial eller eftergymnasial utbildning kallar vi för *kvalificerade, mer kvalificerade* eller *högkvalificerade jobb*. I dessa definitioner är alltså den formella utbildningsnivån styrande, men individers faktiska kompetens och kvalifikationer omfattar givetvis även arbetslivserfarenhet och personalutbildning i själva arbetet. Arbetsuppgifternas faktiska kvalifikationsnivå och arbetskraftens kompetens i vidare betydelse är därför inga enkla variabler att mäta och analysera. Det

gäller inte minst de personliga egenskaperna. På motsvarande sätt kallar vi ibland förgymnasial utbildning för *kort utbildning*, och eftergymnasial utbildning för *längre utbildning*.

## 2. Krav på formell utbildning

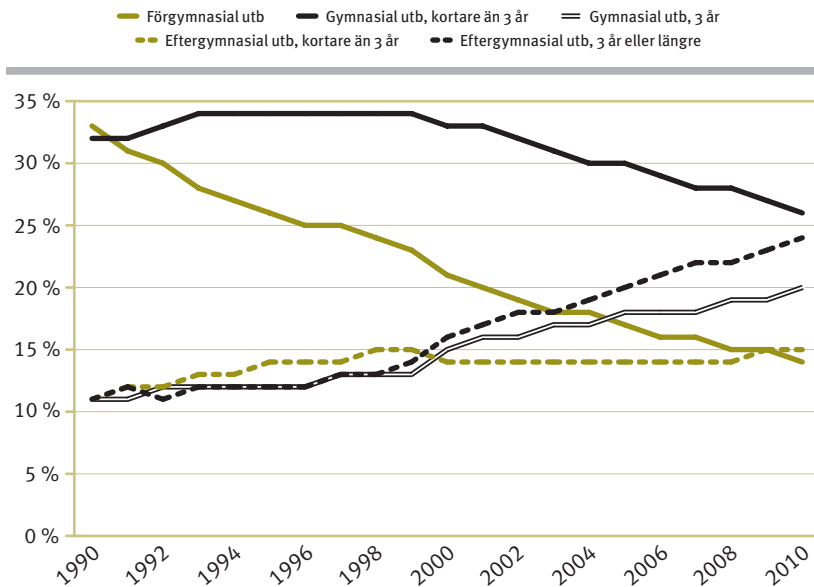
### 2.1 Befolkningens utbildningsnivå fortsätter att öka

Befolkningens utbildningsnivå har stigit kontinuerligt under lång tid. Så sent som under slutet av 1970-talet gick drygt var femte person inte vidare till en gymnasial utbildning efter grundskolan. Idag påbörjar 98 procent en gymnasieutbildning direkt efter grundskolan, och ytterligare en procentenhet som börjar ett år senare. Sedan andra hälften av 1990-talet har därför gymnasiet de facto förvandlats till en förlängning av grundskolan (Stanfors 2007). Idag har fler personer i yrkesverksam ålder en eftergymnasial utbildning än antalet personer med förgymnasial utbildning. I början av 1990-talet var läget det omvända. Då hade en tredjedel grundskoleutbildning och var tionde person en längre eftergymnasial utbildning. Antalet doktorander vid svenska universitet är idag ungefär lika många som antalet gymnasister var i början av 1950-talet.

Förklaringarna bakom den stigande utbildningsnivån är flera. Struktumvandlingen mot en arbetsmarknad med mer kvalificerade jobb har ökat behovet och efterfrågan på utbildning. Men en viktig orsak till utbildningsexpansionen är att utbildning är mycket lättare att påverka politiskt än vad arbetslivet är. Politiska beslut har därför påverkat utvecklingen, exempelvis gymnasiereformen 1991 (som slutfördes läsåret 1995/1996) då de tvååriga gymnasieprogrammen gjordes om till treåriga utbildningar, och expansionen av högskolan 1994. En annan viktig förklaring är att ungdomars beslut att skaffa sig högre utbildning i hög grad beror föräldrarnas utbildningsbakgrund och yrke. Det ger en självförstärkande effekt: i takt med att allt fler utbildar sig kommer även deras barn att välja högre utbildning i ökande omfattning.

Under 1990-talet ökade det totala antalet registrerade studenter på universitet och högskolor från 200 000 personer till dagens 320 000, vilket motsvarar en ökning på drygt 60 procent. Utbildningsexpansionen beror också på förändringar i den demografiska strukturen (Stanfors 2007). Stora årskullar tenderar att fungera pådrivande när det gäller reformeringen av utbildningsväsendet, både i kvalitativa och kvantitativa

Diagram 3.1. Befolkningens utbildningsnivå 25–64 år, år 1990–2010\*



\* Tidsseriebrott år 2000 innebar att bland annat att andelen högutbildade ökade.

Källa: SCB.

termer. Även enskilda individernas efterfrågan på utbildning påverkas av åldersgruppernas storlek och chanserna att få ett arbete och möjligheterna till karriär- och löneutveckling (Stanfors 2007).

Den vanligaste utbildningsnivån är fortfarande tvåårig gymnasieutbildning, med drygt 25 procent av befolkningen mellan 25 och 64 år, men denna andel minskar snabbt eftersom de tvååriga gymnasieprogrammen avskaffades i början av 1990-talet. Samtidigt har andelen med treårig gymnasieutbildning ökat till dagens 20 procent. I diagrammet ovan syns de mest påtagliga förändringarna där andelen med grundskoleutbildning stadigt har minskat till 14 procent samtidigt som andelen med längre eftergymnasial utbildning har ökat till nästan 25 procent.

**Tabell 3.1.** Befolkningens utbildningsnivå efter ålder år 2010

Ålder	Grundskola	Gymnasieskola	Eftergymn. < 3 år	Eftergymn. > 3 år	Ingen uppgift
20–24 år	12 %	64 %	0 %	4 %	1 %
25–29 år	9 %	43 %	0 %	29 %	1 %
30–34 år	9 %	40 %	0 %	38 %	1 %
35–44 år	9 %	46 %	3 %	29 %	0 %
45–54 år	13 %	49 %	6 %	21 %	0 %
55–59 år	20 %	47 %	6 %	19 %	0 %
60–64 år	26 %	43 %	6 %	18 %	0 %
65–74 år	35 %	40 %	9 %	14 %	1 %

Källa: SCB (specialbeställning från AKU).

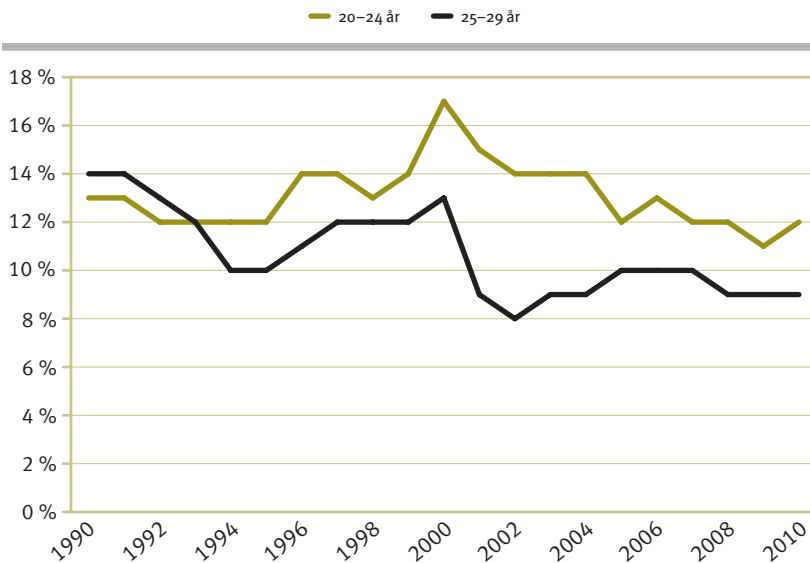
Den yngre generationen med högre utbildning ersätter kontinuerligt de äldre med lägre utbildningsnivå. I åldersgruppen 65 till 74 år, som sedan 2005 räknas till arbetskraften, är det endast 14 procent som har en längre eftergymnasial utbildning medan 35 procent enbart har en grundskoleutbildning.

Det finns stora regionala skillnader i befolkningens utbildningsnivå (SCB 2011b). Regional näringslivsstruktur och det regionala arbetskraftsutbudet gör att arbetsmarknadernas utbildningskrav varierar geografiskt över landet. Storstadsregioner har högre andel högutbildade än riksgenomsnittet. Stockholms läns befolkning har högst andel med minst tre års eftergymnasiala studier, 29 procent, och lägst andel högutbildade finns i Gävleborgs och Dalarnas län med 16 procent. Andelen som endast har en grundskoleutbildning är högst i Jönköpings län med 18 procent och lägst i Stockholms, Uppsala och Jämtlands län med 13 procent.

Trots att nästan alla påbörjar gymnasiestudier är det fortfarande många som saknar avslutad gymnasieutbildning. Varje år lämnar drygt 30 procent av eleverna gymnasieskolan utan slutbetyg och det är fortfarande en fjärdedel som saknar slutbetyg ett år senare. I åldersgruppen 20 till 29 år saknar nästan 125 000 personer avslutad gymnasieutbildning, och antalet har inte minskat nämnvärt under de senaste 10 åren. I gruppen 20 till 24-åringar saknade 12 procent gymnasieutbildning 2010, och



Diagram 3.2. Andelen personer som saknar gymnasieutbildning, år 1990–2010



Källa: SCB (specialbeställning).

den andelen har med undantag för en topp kring millenniumskiftet varit tämligen stabil under de senaste tjugo åren. Bland dem mellan 25 och 29 år minskar andelen personer som saknar gymnasieutbildning något men ligger ändå strax under 10 procent.

Enligt SCBs långsiktiga prognoser kommer den fortsatta utbildningsexpansionen ske i något långsammare takt framöver. Andelen personer mellan 20 och 64 år med gymnasieutbildning beräknas minska något jämfört med idag till runt 43 procent år 2030 (SCB 2011a). De som endast har grundskoleutbildning fortsätter samtidigt att minska till 9 procent. Den stora ökningen sker bland eftergymnasialt utbildade som beräknas öka till 46 procent av befolkningen år 2030. Utvecklingen av befolkningens utbildningsnivå är en stark signal om att utbildningskraven på arbetsmarknaden kommer att fortsätta öka under lång tid.

### 2.1.1 Växande skillnader mellan män och kvinnor

Det finns stora och växande skillnader mellan mäns och kvinnors utbildningsnivå (SCB 2011b). Fler kvinnor än män har någon form av eftergymnasial utbildning medan fler män än kvinnor har endast en grundskoleutbildning. År 2010 hade 42 procent av kvinnorna och 33 procent av männen en eftergymnasial utbildning. Skillnaderna i eftergymnasial utbildning är som störst i åldersgruppen 25 till 34 år. Det är endast bland dem som är äldre än 75 år som män i större utsträckning än kvinnor har en längre eftergymnasial utbildning och en mindre andel med grundskoleutbildning än kvinnor.

Högskoleverkets (2011) analys visar att 43 procent av ungdomarna födda 1986 hade påbörjat högskolestudier senast vid 24 års ålder, men skillnaderna mellan könen är stora. Bland kvinnorna var andelen 51 procent jämfört med 36 procent bland männen. Även bland dem som börjar en forskarutbildning har kvinnornas andel ökat (till 47 procent) men männen är fortfarande något fler (53 procent) 2010.

Det finns också skillnader mellan män och kvinnor när det gäller avhoppet från gymnasieskolan. Under läsåret 2010/11 fick 72 procent av kvinnorna och 66 procent av männen slutbetyg efter tre års gymnasiestudier.

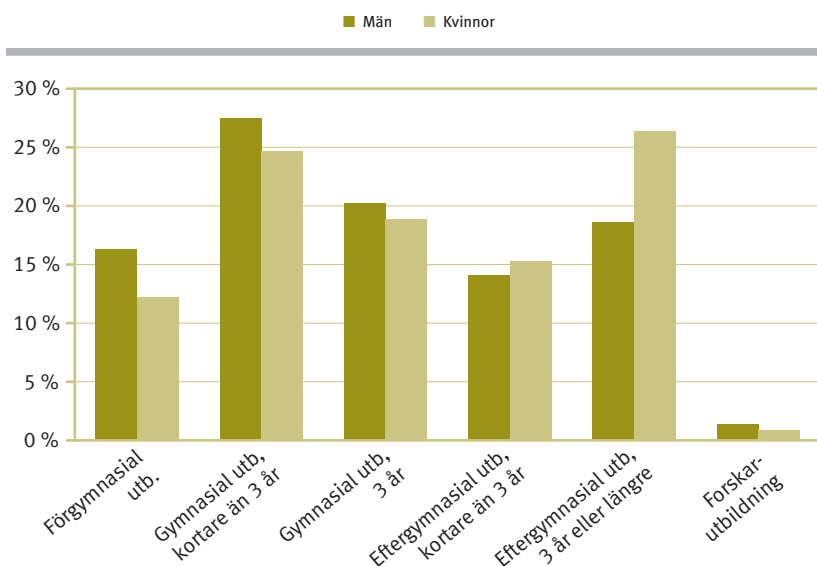
Berggren (2007) har undersökt om den svaga arbetsmarknaden under 1990-talet medförde att nya grupper sökte sig till högskolan. Resultaten visar en liten ökning för nästan alla grupper, förutom bland män från övre medelklass som söker sig till högskolan i samma omfattning oavsett konjunktur.<sup>6</sup> När konjunkturen förbättrades mot slutet av 1990-talet fortsatte kvinnorna att öka sin andel inom högskolan, medan männen från lägre medelklass och arbetarklass minskade något igen.

De utrikes födda utgör givetvis en mycket heterogen grupp med mycket varierande utbildningsbakgrund. Som grupp har de något lägre genomsnittlig utbildningsnivå än de som är födda i Sverige (SCB 2011b). Skillnaden beror främst på att det är fler som har kort utbildning bland de utrikes födda, 20 procent jämfört med 13 procent bland de som är

---

6 Klassindelningen följer SCBs socioekonomiska indelning. Till övre medelklass räknas högre tjänstemän och egna företagare med akademikeryrken. Till lägre medelklass räknas övriga tjänstemän och företagare och jordbrukare. Till arbetarklass räknas facklärd och icke-facklärd arbetare.

Diagram 3.3. Befolkningens utbildningsnivå 25–64 år Män och kvinnor år 2010



Källa: SCB.

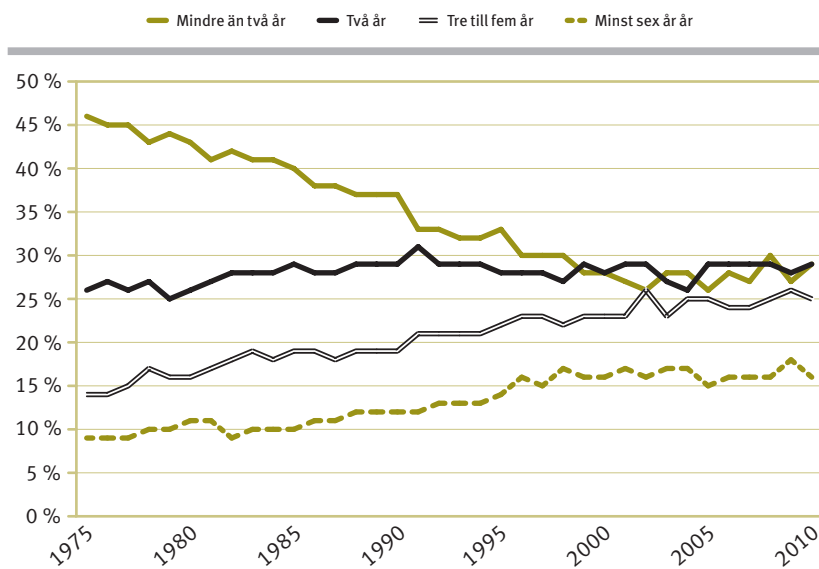
födda i Sverige. När det gäller längre eftergymnasial utbildning är skillnaden däremot mycket liten. Både bland inrikes och utrikes födda är andelen kvinnor med eftergymnasial utbildning högre än bland männen.

Skillnaderna mellan könen kommer troligen att fortsätta öka. Enligt SCB (2011a) kommer 39 procent av männen och 54 procent av kvinnorna ha en eftergymnasial utbildning om cirka tjugo år. Samtidigt bedöms 10 procent av männen och 7 procent av kvinnorna endast ha en grundskoleutbildning år 2030.

### 3. Arbetsgivarnas krav på utbildning

Arbetsgivarnas utbildningskrav har ökat under lång tid. De förklaringar som vanligen lyfts fram är en strukturomvandling som drivs av teknologisk utveckling där yrken med högre kvalifikationskrav växer medan yrken med lägre kvalifikationskrav krymper. Men även arbetsorganisa-

**Diagram 3.4. Jobbens utbildningskrav<sup>1</sup>** Antal utbildningsår utöver grundskolan, andelar i procent av samtliga jobb, 1975–2010



Källa: SCBs undersökningar av levnadsförhållanden (ULF).

toriska förändringar och globaliseringen driver på förändringen mot högre utbildningskrav (Tåhlin 2007).

Diagrammet ovan bekräftar bilden av att utbildningskraven ökar. Andelen jobb som kräver mindre än två års utbildning utöver grundskolan har minskat kraftigt sedan mitten av 1970-talet, medan jobb som kräver längre utbildning har ökat kontinuerligt. Under de senaste åren tycks dock andelen jobben som kräver kortare utbildning ha planat ut strax över 25 procent av samtliga jobb på arbetsmarknaden. Jobb som kräver en tvåårig, men inte treårig, gymnasieutbildning har däremot varit i stort sett oförändrad under hela perioden.

1 De fyra olika grupperna i diagrammet är uppdelade efter SCBs socioekonomiska indelning (SEI) där gruppen "mindre än två år" består av *ej facklärd arbetare* (kod 11 och 12) och *lägre tjänstemän I* (33), gruppen "två år" består av *facklärd arbetare* (21 och 22) och *lägre tjänstemän II* (34 och 35), gruppen "tre till fem år" består av *tjänstemän på mellannivå* (44 och 45), och gruppen "minst sex år" består av *högre tjänstemän* (54 och 55) och *ledande befattningar* (57).

Idag är en avslutad gymnasieutbildning i praktiken ett minimikrav för att få ett varaktigt arbete. Arbetsförmedlingen konstaterar att personer som saknar gymnasieutbildning har betydande svårigheter att finna en väg till varaktig sysselsättning eller till vidareutbildning (Arbetsförmedlingen 2011a). Arbetsförmedlingen bedömer att nästan alla jobböppningar kommer att kräva gymnasie- eller högskoleutbildning, och på sikt kommer antalet arbetstillfällen som enbart kräver förgymnasial utbildning att fortsätta minska (Arbetsförmedlingen 2011b). Även SCB (2011a) gör samma bedömning. Enligt deras långsiktiga prognos beräknas efterfrågan på eftergymnasialt utbildade personer (alltså inte utbildet) öka med 27 procent fram till år 2030, och då utgöra 44 procent av den totala efterfrågan på arbetskraft. Även efterfrågan på gymnasieutbildade personer väntas öka, men betydligt långsammare med 6 procent, till totalt 48 procent av den samlade efterfrågan 2030. Den ökande efterfrågan på dessa två utbildningsgrupper kommer främst att ske inom vård och omsorg, samt samhällsvetenskapliga och tekniska utbildningar. Utvecklingen kommer att leda till ett växande överskott av eftergymnasialt utbildade och ett underskott av gymnasialt utbildade. Samtidigt räknar SCB med att andelen personer med ofullständig högskoleutbildning växer. Efterfrågan på grundskoleutbildade personer förväntas fortsätta minskat till totalt 7 procent av den samlade efterfrågan på arbetskraft år 2030. Det beror enligt SCB främst på att utbildet av arbetskraft med grundskoleutbildning minskar i flertalet yrken, vilket kan tolkas som att det främst är utbildningskraven för att få ett arbete som ökar för denna grupp (SCB 2011a).

I sin europeiska prognos beräknar *The European Centre for the Development of Vocational Training* (Cedefop) att den genomsnittliga andelen sysselsatta med grundskoleutbildning inom EU27 minskar från dagens 23 procent till 19 procent 2020 (Cedefop 2010). Samtidig förväntas en ökning av andelen med eftergymnasial utbildning från 28 procent till 31 procent under samma period, medan andelen med gymnasieutbildning blir i stort sett förändrad på cirka 50 procent fram till år 2020. Cedefop betonar dock riskerna att finanskrisen kan förändra historiska mönster, som ligger till grund för bedömningarna, dels på kort sikt då svårigheter att få arbete kan leda till att fler väljer att utbilda sig, och dels på längre sikt då oundvikliga nedskärningar kan minska ländernas satsningar på utbildning vilket kan hejda utbildningsexpansionen.

En stor del av förklaringen till de kontinuerligt stigande utbildningskraven under perioden 1974 till 2000 är den förändrade klass- och bransch-sammansättningen på arbetsmarknaden, och det är framför allt under 1990-talet som ökningen av utbildningskraven sker (le Grand et al 2001). Utbildningskraven för högre tjänstemän har inte ökat alls mellan 1974 och 2000, medan kraven för tjänstemän på mellannivå och kvalificerade arbetare var oförändrade fram till 1990-talet då utbildningskraven tog fart. För lägre tjänstemän och lågkvalificerade arbetare ökade däremot utbildningskraven redan under 1980-talet och fortsatte öka under 1990-talet.

Det kan finnas skillnader mellan den utbildning som krävs för att *få* ett arbete och den utbildning som krävs för att kunna *utföra* samma arbete (SOU 2007:112). Det är därför inte säkert att antalet utbildningsår utöver grundskolan är ett bra mått på arbetets kvalifikationsnivå. Förändringar i jobbenens inskolningstid kan indikera hur kvalifikationsnivåerna för arbetets innehåll har utvecklats över tid. Den genomsnittliga inskolningstiden 1991 var 13 månader och fram till år 2000 skedde en blygsam ökning till 14 månader (Tåhlin 2007). Under 1990-talet skedde alltså ingen större ökning av inskolningstiden, vilket kan tyda på att jobbens kvalifikationsnivå endast ökade långsamt. Det är dock möjligt att högre utbildning, med en inriktning som bättre matchar arbetsmarknadens krav, faktiskt kan medföra kortare inskolningstider än tidigare. Det finns dock inget som tyder på att matchningen har förbättrats. Både Tåhlin (2007) och Åberg (2002) drar slutsatsen att jobb med lägre kvalifikationskrav, som har låga utbildningskrav för att kunna *utföras*, fortfarande utgör en relativt stor del av samtliga jobb på arbetsmarknaden. Men det kan mycket väl vara så att utbildningskraven för att *få* dessa jobb har ökat (se vidare om överutbildning nedan). Det är tydligt att utbildningskraven inte enbart avspeglar innehållet i arbetet, utan även i viss mån andra saker som i princip är oberoende av arbetsinnehållet. Det kan tolkas som att utbildningen fungerar som en sorteringsfunktion vid rekryteringar.

Utbildningssystemet och befolkningens utbildningsnivå har en stark och tydlig påverkan på kraven att få arbete men är inte direkt kopplade till arbetets innehåll. Det betyder exempelvis att förlängningen av gymnasieutbildningen, i kombination med att avgångsbetyg från gymnasiet är ett normalt anställningskrav, ökar utbildningskravet mätt som antal år efter grundskolan. Tåhlin (2007) konstaterar därför att det till

stor del är gymnasiereformen som ligger bakom den synbara ökningen av arbetets utbildningskrav under 1990-talet, snarare än förändringar i arbetes innehåll.

Det är inte enbart strukturella förändringar som medför att utbildningskraven förändras. Det finns även konjunkturreffekter. När arbetslösheten är hög, och det finns gott om arbetssökande, kan arbetsgivarna ofta höja rekryteringskraven. Under de senaste 20 åren har arbetslösheten varit hög, om än med vissa variationer. För vissa grupper har arbetslösheten varit mycket hög under lång tid. Det gäller inte minst bland personer med kort utbildning. Det kan ha drivit upp utbildningskraven för enkla jobb. Samtidigt råder det kompetensbrist på andra delar av arbetsmarknaden där utbildningskraven istället kan ha dämpats eller ökat långsammare som en följd av rekryteringsproblemen.

### **3.1 Andelen arbeten med låga kvalifikationskrav minskar men försvinner inte**

Det är inte ovanligt att diskussionerna om det så kallade kunskapssamhället och strukturomvandlingen skapar bilder av att alla nya jobb är mer kvalificerade än de jobb som försvinner. Det är dock inte helt samt. Ny teknik skapar även enkla jobb, och det pågår en simultan uppgradering och nedgradering av jobbets kvalifikationskrav (Åberg 2002, Gellerstedt 2011). Trots att andelen jobb med låga kvalifikationskrav har minskat kraftigt är det inte troligt att de kommer att försvinna helt. För det första så var andelen jobb med lägre kvalifikationskrav kring millenniumskiftet fortfarande hög (cirka en fjärdedel av alla arbeten) enligt Levnadsnivåundersökningarna (LNU), en andel som är mycket högre än andelen personer med endast grundskoleutbildning. För det andra återfanns cirka två tredjedelar av alla enkla jobb vid millenniumskiftet inom handel, hotell och restaurang samt transporter, och det är svårt att tänka sig framtidens arbetsmarknad utan en ansevärd mängd lokala servicejobb som inte kräver längre utbildning. Det förefaller därför mindre troligt att antalet enkla jobb inom dessa branscher skulle ha minskat påtagligt sedan år 2000 eller fortsätta minska framöver. Samtidigt har tillverkningsindustrin omstrukturerats och de enkla jobben är idag så få att en ytterligare minskning inte ger någon nämnvärd effekt på den samlade mängden enkla jobb på svensk arbetsmarknad. Tåhlin (2007) och le Grand et al (2003) bedömer

därför att den totala andelen jobb med låga kvalifikationer inte kommer att falla under 20 procent av samtliga jobb under överskådlig framtid.

Ett annat tecken på att de enkla jobben inte är på väg att försvinna är att de så kallade utarmande jobben ökar på svensk arbetsmarknad (Gellerstedt 2011). Med utarmande arbete menas att kraven på kompetens är låga, att tiden för inskolning är kort, att samma arbetsmoment ständigt återkommer och att lärandet i arbetet är lågt. Under de senaste tjugo åren har en växande andel arbetare och lägre tjänstemän, och då främst kvinnor, utarmande arbeten. Tidigare fanns dessa jobb främst inom industrin men idag återfinns de framför allt inom den privata tjänstesektorn och till viss del inom offentlig verksamhet. Löpande bandprincipen har återkommit i både varu- och tjänsteproduktion och medför att arbetsuppgifter styckas upp, likriktas och kontrolleras hårdare (Gellerstedt 2011). Utvecklingen, som drivs av modern informations- och kommunikationsteknik benämns ibland för digital Taylorism. De utarmande jobben utförs i högre grad än andra jobb av visstidsanställda och medför inte sällan sämre arbetsmiljö och lägre löner än mer utvecklande jobb. Här är utbytbarheten av arbetskraften stor och konkurrensen om jobben är hård.

Även Rune Åberg (2002) har tittat på uppgifter om jobbens enformighet, om anställda får lära sig nya saker i jobbet samt hur tillfredsställda de är med sitt jobb under perioden 1974 till 2000. Svaren visar att cirka en tredjedel av dem med låga utbildningskrav fann sitt jobb enformigt och en tredjedel fick inte ut något av jobbet vid sidan av lönen. Bland dem med jobb som har höga utbildningskrav är motsvarande andelar 3 procent. Knappt hälften (47 procent) av dem med låga utbildningskrav uppger att de får lära sig nytt i jobbet, jämfört med hela 87 procent bland dem med höga utbildningskrav. Åberg (2002) visar också att det endast skett små förändringar av dessa andelar under den studerade perioden. Han drar därför slutsatsen att de förändringar av utbildningskraven som skett på arbetsmarknaden i huvudsak förklaras av strukturförändringar, och inte av att jobbets kvalifikationsinnehåll inom varje yrkesgrupp har förändrats.

De förändrade kraven på utbildning, med ökad efterfrågan på längre utbildning och minskad efterfrågan på kort utbildad arbetskraft, antas ha flera olika förklaringar. Den tekniska utvecklingen, globaliseringen och ökad utlandshandel är några exempel. Därför hävdar en del att mindre kvalificerade arbetstillfällen flyttar från västvärldens industriländer



till så kallade låglöneländer. Även välfärdsstaten, eller snarare skatterna som finansierar dess tjänster, har angetts som orsak till att enkla jobb blir för dyra för Sverige. Men utvecklingen med en kontinuerligt sjunkande andel jobb med låga kvalifikationskrav är internationellt och inte unik för Sverige. Åbergs (2002) jämförelse med Sverige, Holland, England och USA visar en mycket likartad utveckling i alla fyra länder där andelen jobb med lägre kvalifikationer har minskat i samma takt och till ungefär samma nivå. USA utgör ett litet undantag där nivån, men inte förändringstakten, är något högre än de övriga länderna, vilket möjligen kan bero på att de enklare jobben på den amerikanska arbetsmarknaden är extremt lågt betalda. Åberg drar slutsatsen att den svenska välfärdsstaten och den relativt höga skattekvoten, tillskillnad från vad vissa vill hävda, inte tycks leda till en mer omfattande minskning av jobb med lägre kvalifikationer, fram till år 2000, jämfört med andra länder. Det samma tycks gälla för graden av internationellt beroende och globaliseringsens eventuella konsekvenser.

#### 4. Felmatchning ökar konkurrensen om jobben

Utbildningsexpansionen under de två senaste decennierna, som beskrivits i avsnittet ovan, har medfört att befolkningens utbildningsnivå har stigit avsevärt. Det kan vara en indikation på att arbetsgivarnas utbildningskrav har ökat. Men utbudet av arbetskraft med längre utbildning behöver nödvändigtvis inte ha ökat enbart på grund av växande efterfrågan på utbildad arbetskraft. Det är också troligt att arbetsgivarna höjer sina utbildningskrav när utbudet av utbildad arbetskraft ökar. Ett exempel på det senare är att den mycket stora och växande andelen av arbetskraften som minst har en gymnasieutbildning gör att en gymnasieutbildning i praktiken blir ett minimikrav på dagens arbetsmarknad. Då handlar kraven främst om att kunna *få* ett arbete i konkurrensen med andra arbetssökande snarare än att kunna *utföra* samma arbete.

Om utbudet av välutbildad arbetskraft ökar snabbare än arbetsgivarnas efterfrågan på deras kvalifikationer riskerar många anställda att hamna i arbeten där deras utbildning inte utnyttjas full ut. Om däremot arbetsgivarnas kvalifikationskrav ökar snabbare än vad utbildningssystemet hinner anpassa sig till kommer istället kompetensbrist (i alla fall i termer av utbildning) att uppstå på arbetsmarknaden.

Forskningen som försöker fånga upp skillnaderna mellan befolkningens utbildningsnivå och jobbens kvalifikationskrav, samt hur matchningen mellan dessa fungerar, diskuterar vanligen så kallad över- respektive underutbildning. Om individerna har en längre utbildning än vad det nuvarande jobbet kräver talar forskningen om *överutbildning*, och om det motsatta råder då individerna har kortare utbildning än vad jobbet kräver talar man om *underutbildning*. Dessa två grupper är alltså felmatchade i sitt nuvarande jobb. De som har adekvat utbildning i förhållande till vad det nuvarande jobbet kräver räknas som rätt matchade. I den här rapporten använder vi denna forskning i syfte att belysa arbetsgivarnas utbildningskrav och hur dessa krav påverkar konkurrensen om jobben.

Överutbildning är ett begrepp som felaktigt kan tolkas som att de överutbildade har skaffat sig för mycket utbildning. Men så är inte fallet. Överutbildning ska ses som en form av matchningsmisslyckande där individen har längre utbildning än vad det nuvarande jobbet kräver. Det är ett allvarligt problem som ger både individerna och samhället lägre avkastning på investeringar i utbildning. Men det är alltså i första hand inte själva utbildningen eller dess längd som är problemet. En välutbildad arbetskraft är en stor tillgång för arbetsmarknaden och samhället. Utbildning har många värden och ska inte enbart ses i relation till det nuvarande arbetets krav. Utbildning är avgörande för att kunna utvecklas under ett helt arbetsliv, förhoppningsvis i flera olika arbeten, och matcha framtidens utbildningskrav. Överutbildning kan därför ses som en form av investering i ibland annat framtida kompetenser och produktivitetstillväxt, något som i sin tur skapar utrymme för löneökningar och konkurrenskraft. Utbildning fungerar som en drivkraft till, och inte enbart som en konsekvens av, ökade kompetenskrav och utvecklande arbetsliv. I diskussioner om behoven av livslångt lärande, anställningsbarhet och flexibilitet kan överutbildning till och med ses som en resurs av växande betydelse i anpassningen till förändrade villkor på arbetsmarknaden (Tåhlin 2007).

#### **4.1 Internationell forskning om över- och underutbildning**

Diskussionen om överutbildning tog fart i mitten av 1970-talet då bland andra den amerikanske ekonomen Richard Freeman publicerade sin uppmärksammade bok "The Overeducated American". Där förutspådde Freeman ett stort och långvarigt överutbud av personer med collageutbild-

ning i USA. Sedan dess har en rad studier lyft fram problemen med felmatchning på grund av under- och överutbildning.

Ekonomerna Leuven & Oosterbeek (2011) har i sin forskningsöversikt sammanställt drygt 40 studier från olika länder som publicerades mellan 1981 och 2009. Sammantaget visar studierna att det i genomsnitt är 30 procent av de anställda som är överutbildade och 26 procent som är underutbildade. De resterande 44 procenten är rätt matchade. Variationer över tid tycks till stor del bero på enskilda studiers resultat. Leuven & Oosterbeek (2011) konstaterar dock att den ekonomiska forskningen präglas av mätproblem och svårigheter att med säkerhet fastställa storleken på över- respektive underutbildningen.

Även sociologen Aleksander Kucel, som sammanställt drygt 50 forskningsstudier om överutbildning från ett antal länder, lyfter fram de varierande resultaten från olika metoder som en osäkerhetsfaktor (Kucel 2011). I sammanställningen pekar de något varierande resultaten för USA på en omfattande och ökande överutbildning under 2000-talet till mellan 30 och 40 procent av de sysselsatta. Även resultaten från studier av Storbritannien tyder på en växande överutbildning till samma nivåer som i USA. Kucels slutsats är, trots mätsvårigheter, att överutbildningen har ökat i flera länder under de senaste decennierna, och utgör inte enbart ett mindre problem för en begränsad del av arbetskraften. En förklaring till detta, menar Kucel, är den utbildningsexpansion som skett i den industrialiserade delen av världen.

OECD (2007) har studerat och jämfört överutbildningen i de olika OECD-länderna för åren 2003 och 2004. Det är dock svårt att göra internationella jämförelser och OECDs definitioner och metoder skiljer sig dessutom från de svenska studier som presenteras nedan.<sup>7</sup> För de flesta OECD-länder, men inte alla, är överutbildningen mer omfattande bland kvinnor än män. Det finns också skillnader mellan inrikes och utrikes födda personer där de senare genomgående i högre grad är överutbildade. I vissa länder är skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda mycket stora, där Sverige varken har påfallande stora eller små skillnader jämfört med andra länder. OECDs resultat tyder på att överutbildningen bland inrikes födda män är lägst i Sverige av samtliga OECD-länder, och andelen överutbildade inrikes födda kvinnor näst lägst av samtliga jämförda

---

<sup>7</sup> OECD använder den internationella definitionen av yrken enligt ISCO-88 och utbildningar enligt ISCED.

länder. När det gäller utrikes födda har Sverige näst lägst andel överutbildade kvinnor och den femte lägsta andelen bland männen. OECD har också sammanställt internationell forskning och konstaterar att överutbildning är vanligt i många länder, men att andelen varierar mycket beroende på metoder och definitioner i de olika studierna (Quintini 2011). I dessa jämförelser, som är något svårtolkade, har Sverige en högre andel överutbildade än de flesta andra jämförda länder.

## 4.2 Matchningen mellan arbetskraftens utbildning och arbetsgivarnas utbildningskrav i Sverige

Det är svårt att mäta om en individ har en adekvat utbildning för sitt nuvarande jobb eller om han eller hon är över- eller underutbildad. Inom forskningen används flera olika metoder för detta och resultaten påverkas givetvis av vilka definitioner och mätmetoder som används.

Tåhlin (2007) och le Grand et al (2013) använder sig av uppgifter från Levnadsnivåundersökningarna (LNU) där intervjupersonerna själva anger sin utbildning och en bedömning av hur lång utbildning det nuvarande jobbet kräver. LNU har genomförts fem gånger sedan mitten av 1970-talet och ger ett tämligen långt tidsperspektiv på individers utbildning och arbetslivets utbildningskrav.<sup>8</sup> Undersökningarna visar att de anställdas utbildningsnivå har stigit snabbare än jobbets utbildningskrav mellan 1974 och 2010. Utbildningsexpansionen har alltså inte följts av en lika påtaglig höjning av jobbets utbildningskrav.

Diagrammet på nästa sida visar att andelen felmatchade vad gäller utbildningens längd har ökat i snabb takt i Sverige under senare decennier (se även Tåhlin 2007). År 2010 var cirka 40 procent av individerna rätt matchade vad gäller utbildning och jobbets utbildningskrav. Det är en tydlig och kontinuerlig nedgång från drygt 70 procent 1974. Förklaringen är att andelen överutbildade samtidigt har ökat påtagligt, från cirka 10 procent 1974 till cirka 55 procent 2010. Det är med andra ord betydligt vanligare att löntagarens utbildning överträffar jobbets krav än tvärtom.

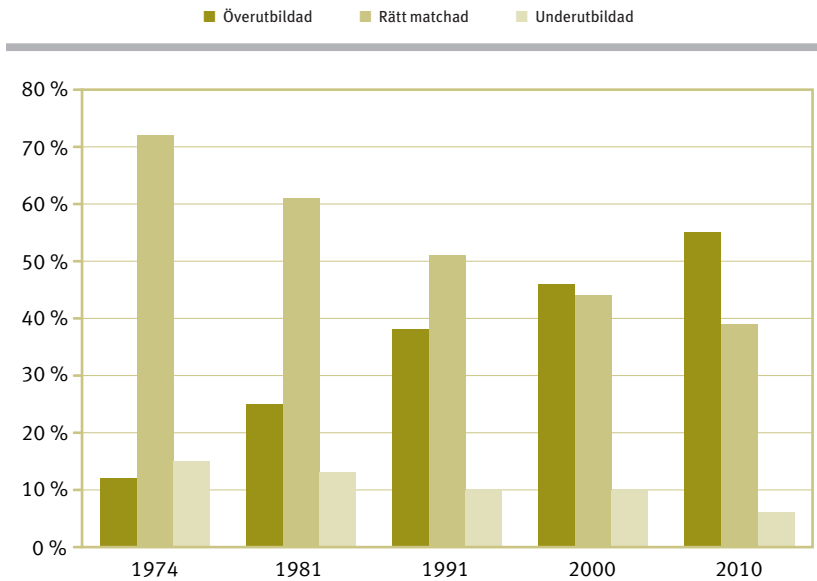
Utvecklingen mot fler överutbildade och färre rätt matchade vad gäl-

---

<sup>8</sup> LNU har genomförts 1974, 1981, 1991, 2000 och 2010. Undersökningen 1968 ställde inte samma frågor som vid de senare tillfällena och används därför inte på detta område. Resultaten från 2010 har endast presenterats av le Grand et al (2013), men LO har även tagit del av en del preliminära resultat från denna undersökning (se le Grand et al 2012).

**Diagram 3.5. Matchning, överutbildning och underutbildning, 1974–2010<sup>9</sup>**

Andelar av alla anställda



Källa: le Grand et al (2013) baserad på Levnadsnivåundersökningarna (LNU).

ler utbildning skulle möjligen kunna förklaras av förändringar i arbetsorganisation, teknologi och ökade krav på andra egenskaper och kompetenser, eller mer flexibla arbetskrav, vid sidan av formell utbildning (se exempelvis andra avsnitt i denna rapport). I le Grand et al (2013) testas denna tes genom att studera hur sambandet mellan matchning och lönenivå har utvecklats. Om andra kompetenser har fått större betydelse och utbildningens längd blivit mindre viktig än tidigare, borde lönen bli mindre beroende av matchningens karaktär. De finner att lönenivån per utbildningsår för de rätt matchade är betydligt högre än för under- respektive överutbildade under hela perioden mellan 1974 och

<sup>9</sup> le Grand et al (2013), och även Tåhlin (2007), definierar en person som överutbildad om denne har minst två år längre utbildning än vad det nuvarande jobbet kräver, och en person som underutbildad om denne har två år kortare utbildning än vad det nuvarande jobbet kräver. Till rätt matchade räknas de som har en utbildning som är maximalt 1 år längre eller kortare än det nuvarande jobbets utbildningskrav.

2010. Den ekonomiska betydelsen av rätt matchning mellan den egna utbildningen och jobbet utbildningskrav har till och med ökat under senare decennier. Slutsatsen är att den ökande felmatchningen när det gäller formell utbildning inte kan förklaras av fungerande matchning av andra kompetenser eller mer flexibla arbetskrav.

Även le Grand et al (2004) använder sig av uppgifter från LNU och definierar kort utbildade som personer med högst ett års utbildning efter grundskolan och lågkvalificerade jobb som arbeten som kräver som mest ett års utbildning efter grundskolan. Deras resultat pekar på att andelen överutbildade på arbetsmarknaden var nästan 40 procent år 2000. Av dessa utgjorde drygt 20 procent överutbildning i mindre kvalificerade jobb och drygt 15 procent överutbildning i mer kvalificerade jobb. De flesta överutbildade hade alltså, enligt studien, ett arbete som inte krävde mer än ett års utbildning utöver grundskolan. Enligt le Grand et al (2004) har överutbildningen i enklare arbeten ökat inom framför allt handel, hotell- och restaurangbranschen samt inom transport- och kommunikationsverksamheter. Orsaken till överutbildningen tycks vara att andelen lågkvalificerade arbeten minskar mycket långsamt, och betydligt långsammare än andelen löntagare som saknar utbildning utöver grundskolan. Även resultaten för år 2010 tyder på det (le Grand et al 2013).

Under- respektive överutbildning indikerar endast att felmatchade personer har en kortare eller längre utbildning i förhållande till vad det nuvarande jobbet kräver. Men en försämrade matchning skulle också kunna bero på vilken typ av utbildning individerna har. Individer som har en längre utbildning men med ett felaktigt utbildningsinnehåll i förhållande till vad arbetsmarknaden efterfrågar kan därför uppfattas som överutbildade när de snarare är felutbildade. Enligt le Grand et al (2004) hade dock majoriteten av alla överutbildade år 2000, åtminstone grovt sett, rätt inriktning på sin utbildning. Men cirka 30 procent tycks ändå vara felutbildade. För dessa är det alltså inte primärt utbildningens längd, utan dess inriktning, som är problemet i det nuvarande jobbet. Tählin (2007) konstaterar att andelen rätt matchande och andelen överutbildade inom olika utbildningsinriktningar har varit i stort sett oförändrad under hela 1980- och 1990-talen. Den försämrade matchningen kan därför enligt Tählin inte förklaras av att fler individer än tidigare väljer utbildningsinriktningar som inte matchar jobbets utbildningskrav.

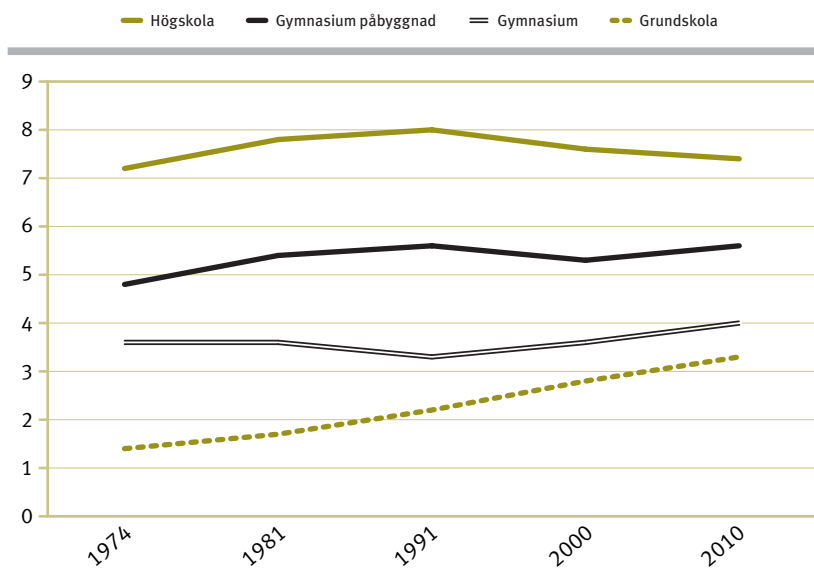
Däremot kan det vara inriktningen på utbildningen som gör att arbetsgivare kan ha svårt att hitta rätt kompetens att anställa. Kompetens innefattar dessutom mer än enbart formell utbildning. Det betyder att det kan råda kompetensbrist trots en påtaglig överutbildning. Tählin (2007) konstaterar att det så kallade kunskapssamhällets baksidor är av två slag: för det första att vissa individer har för låg kompetens för att klara de alltmer krävande jobben (alltså underutbildning och en form av individuell kompetensbrist), och för det andra att vissa jobb har för låga kvalifikationskrav för att passa de allt mer välutbildade individerna (alltså överutbildning). Av dessa två baksidor anser Tählin att överutbildningen är det största problemet.

Rune Åberg har använt sig av SCBs årliga undersökningar av levnadsförhållanden (ULF-undersökningarna) för att studera över- och underutbildning. Åberg menar att chanserna för kort utbildade personer att få jobb inte borde försämrats om andelen personer med enbart grundskoleutbildning minskar snabbare än andelen lågkvalificerade jobb. Men trots detta har personer med kort utbildning betydande svårigheter att få jobb. Enligt Åberg (2002) har andelen överutbildade i lågkvalificerade jobb ökat från cirka 10 procent i mitten av 1970-talet till cirka 30 procent runt millenniumskiftet. Studien visar att jobb med låga utbildningskrav i ökande utsträckning har gått till personer med längre utbildningar.

Åberg (2002) och le Grand et al (2013) drar liknande slutsatser. När personer med lite längre utbildning inte hittar ett jobb som motsvarar deras utbildningsnivå (där de skulle vara rätt matchade) så måste de söka sig neråt i kravhierarkin. På så sätt påverkar överutbildningen arbetslivets gränser. Detta leder så småningom till att andra individer med kortare utbildning konkurreras ut från jobb som de egentligen har en tillräcklig utbildning för att kunna utföra (där de alltså skulle vara rätt matchade). Denna utveckling är tydlig i diagrammet nedan där det klart framgår att den genomsnittliga utbildningsnivån har ökat kraftigt i de arbeten som har de lägsta formella utbildningskraven.

Eftersom allt fler med längre utbildning tar jobb som knappt kräver något annat än grundskoleutbildning, så har de anställdas genomsnittliga utbildningsnivå i den kategorin ökat från knappt 1,5 år till över 3 år utöver grundskola. Även bland arbeten som kräver gymnasieutbildning har utbildningsnivån bland de anställda ökat under de senaste 20 åren.

**Diagram 3.6. Anställdas genomsnittliga utbildning efter arbetets formella utbildningskrav, 1974–2010** Antal år utöver grundskola<sup>10</sup>



Källa: le Grand et al (2013) baserad på Levnadsnivåundersökningarna (LNU).

Motsatt utveckling har skett bland arbeten som kräver högskoleutbildning, vilket bland annat beror på att utbildningar som inte tidigare var akademiska har tillförts högskolesektorn. Enligt le Grand et al (2013) kan utvecklingen inte förklaras av att utbildningskraven för att utföra arbetena i de olika kategorierna ökar eftersom dessa har förändrats mycket lite under perioden. Slutsatsen är att konkurrensen om de lågkvalificerade jobben har tilltagit från personer med lite längre utbildning. Det blir helt enkelt allt svårare för löntagare med kort utbildning att konkurrera om de mindre kvalificerade jobben. De blir dessutom i ökande grad hänvisade till enbart lågkvalificerade jobb (vilket betyder att de har sämre förutsättningar än tidigare att konkurrera om mer kvalificerade jobb som de är underutbildade för).

<sup>10</sup> Med grundskola avses: 0–1 år utöver obligatorisk grundskola, Gymnasium: 2–3 år, Gymnasium påbyggnad: 4–5 år, Högskola: 6 eller fler år.



Det är troligt att lågkonjunkturer i allmänhet och allvarliga kriser i synnerhet ökar överutbildningen. När det blir svårare att hitta arbete blir utbildning ett alternativ till arbetslöshet. När dessa personer sedan söker sig ut i arbetslivet har utbudet av välutbildad arbetskraft ökat mer än vad det annars hade gjort, och sannolikt mer än vad tillgången på kvalificerade jobb har ökat under samma period. Lågkonjunkturer innebär också att konkurrensen om jobben hårdnar, och att de med längre utbildning konkurrerar ut de med kortare utbildning samtidigt som de med längre utbildning har större chanser att behålla sina anställningar vid uppsägningar eller omorganisationer på grund av arbetsbrist.

Det är rimligt att anta att andelen överutbildade i lågkvalificerade jobb kommer att fortsätta öka i takt med att befolkningens utbildningsnivå fortsätter att stiga och allt färre personer endast har en grundskoleutbildning. Utbildningskonkurrensen bland de lågkvalificerade jobben ökar därför, samtidigt som en relativt stor minoritet ställs utanför de kvalificerade jobben. Det tycks därför inte som om det i första hand är de lågkvalificerade jobben som har blivit för få, utan istället att jobb med medel- eller höga utbildningskrav inte har ökat i samma takt som arbetskraftens utbildningsnivå.

### 4.3 Vilka är över- och underutbildade?

Överutbildning finns i samtliga utbildningsnivåer men i olika grad. Preliminära resultat från 2010-års LNU tyder på att det inte har skett några större förändringar inom olika utbildningsgrupper under de senaste tio åren, men andelen av alla anställda som är högskoleutbildade och samtidigt överutbildade har ökat (le Grand 2012). De med grundskoleutbildning kan per definition inte vara överutbildade. Tidigare studier har visat att de överutbildade till stor del endast har en något längre utbildning än vad det nuvarande jobbet kräver.

Inom respektive utbildningsgrupp har andelarna felmatchade (över- och underutbildade) inte förändrats nämnvärt fram till år 2000 (Tåhlin 2007). Bland dem med gymnasieutbildning som högsta utbildning är andelen överutbildade klart lägre i gruppen med yrkesutbildning (cirka 30 procent år 2000) jämfört med dem som har studieförberedande gymnasieutbildning (cirka 60 procent år 2000). Skillnaden mellan dessa utbildningsinriktningar har varit tämligen stabil under lång tid. Samma utveckling

gäller även för akademiker där andelen överutbildade av samtliga anställda har legat mellan 50 och 60 procent under hela perioden från 1974 till 2000.

De underutbildade utgörs främst av dem med högst grundskoleutbildning som har jobb som kräver gymnasiekompetens. Utbildning utgör dock inte hela den kompetens som en person besitter och de underutbildade har ofta kompenserat sin korta utbildning med lång arbetslivserfarenhet. Den näst största gruppen utgörs av dem som har kortare gymnasieutbildning som har jobb som kräver längre gymnasieutbildning.

Felmatchningen när gäller utbildningens längd speglar redan kända könsskillnader. Böhlmark (2003), som använder sig av LNU och får liknande resultat som le Grand et al (2013) och Tåhlin (2007), gör en uppdelning mellan män och kvinnor. Resultaten visar att kvinnor är något mer överutbildade än män medan andelen underutbildade är något högre bland männen än kvinnorna. Johansson och Katz (2007) och Berggren (2007) får liknande resultat. Skillnaderna mellan könen har dock minskat under det senaste decenniet och enligt de preliminära resultaten för 2010 är skillnaderna relativt små (le Grand et al 2012). Den bilden bekräftas av le Grand et al (2013).

Att män är underutbildade i något större utsträckning än kvinnor, medan kvinnor är något mer överutbildade än män, kan bero på att fler män än kvinnor har kortare utbildning samtidigt som män med kort utbildning har lättare att få arbete än kvinnor med kort utbildning. Underutbildningen är störst bland kvalificerade arbetarjobb, vilket beror på att en stor del av kunskaperna i dessa jobb inhämtas på jobbet. Traditionellt är andelen män högre än andelen kvinnor i dessa jobb. Det faktum att kvinnors chanser att nå gynnsamma positioner i allmänhet är sämre än mäns, även givet utbildningens längd och arbetslivserfarenhet, följer välkända mönster (le Grand et al 2004). Trots att kvinnorna i genomsnitt har längre utbildning än männen är männens arbeten ofta mer kvalificerade. Eftersom det är fler män än kvinnor som inte avslutar sin gymnasieutbildning och fler kvinnor än män som skaffar sig en eftergymnasial utbildning kommer troligen skillnaderna mellan könen fortsätta att öka, med större andel underutbildade män och en större andel överutbildade kvinnor.

Gellerstedt (2011) visar med data från SCBs arbetsmiljöundersökningar att andelen arbetare och lägre tjänstemän som anger att de har för enkla arbetsuppgifter har ökat i stort sett kontinuerligt från 1991 till 2009. Detta går inte att jämföra med överutbildning men fångar in samma typ

av problem. Högst andel har kvinnor i arbetaryrken där andelen har ökat från 18 till 27 procent under perioden. Männerna i arbetaryrken har följt samma utveckling, men med andelar som är några procentenheter lägre. Bland lägre tjänstemän uppger lika många kvinnor som män, 15 procent, att de har för enkla arbetsuppgifter. Bland de högre tjänstemännen är andelarna cirka 10 procent för både män och kvinnor.

Personer som arbetar deltid har större sannolikhet att vara överutbildade i lågkvalificerade jobb än de som har heltidsanställningar (le Grand et al 2004, Quintini 2011). Detta beror främst på att många kvalificerade jobb bara finns tillgängliga på heltid. Om deltidsarbete ökar så ökar därmed även risken för överutbildning. Eftersom kvinnor i större utsträckning än män tvingas välja mellan att ha ett heltidsarbete som matchar utbildningen eller ett deltidsarbete som de är överkvalificerade för bidrar detta till kvinnors överrepresentation bland överutbildade.

Överutbildningen är stor bland personer som är födda utomlands (Böhlmark 2003, le Grand et al 2013). I 2010-års undersökning var drygt hälften av de utrikes födda överutbildade jämfört med cirka 45 procent av de inrikes födda. Skillnaderna är dock stora beroende på var de utrikes födda kommer ifrån. Personer från EU15, som ofta är arbetskraftsinvandrare, har enligt le Grand et al (2013) ungefär samma andel överutbildande som inrikes födda, medan personer födda i Latinamerika, Asien och Afrika har betydligt högre överutbildningsgrad och lägre andel rätt matchade. Det är alltså vanligt att utlandsfödda som arbetar har jobb med utbildningskrav som är lägre än deras egen utbildning. Att kvinnor och utrikes födda har större risk att vara överutbildade, det vill säga att de inte får anställningar som motsvarar deras utbildning, tyder på att det förekommer diskriminering. Ett sätt att motverka överutbildning är därför att bättre ta tillvara kvinnors och utrikes föddas utbildning i arbetslivet.

Tählén (2007) visar att det främst är unga som är överutbildade, och många internationella studier bekräftar att det är tämligen vanligt även i andra länder (Quintini 2011). Enligt de preliminära resultaten för 2010 ökar överutbildningen i alla åldrar, men att ökningen jämfört med år 2000 är minst bland dem som är yngre än 30 år (le Grand 2012). Det skulle kunna tyda på att problemet är övergående och att de kommer att förbättra sin matchning över tid. Det kan vara naturligt att unga människor kompenserar sin brist på arbetslivserfarenhet med ett överskott

av kunskaper tillägnade genom formell utbildning. Unga har av samma skäl betydligt mindre sannolikhet att vara underutbildade än äldre personer (le Grand et al 2004). Förklaringen är främst att de som är äldre har hunnit byta jobb och arbetsuppgifter under arbetslivet och då nått en nivå som överstiger deras ursprungliga skolutbildning. Detta visar också att underutbildning kan vara missvisande då många av de äldre som bedöms som underutbildade kan ha hög kompetens som matchar det nuvarande och kvalificerade jobbets kompetenskrav.

Individernas rörlighet från jobb där de är överutbildade till jobb där de skulle vara rätt matchade tycks inte vara så omfattande. Tåhlin (2007) visar att av alla som vid en viss tidpunkt har en utbildning som är minst två år längre än vad jobbet kräver är 60 procent fortfarande överutbildade tio år senare. Denna andel har varit konstant under flera decennier. Även internationell forskning finner att en relativt stor del av arbetskraften är överutbildade under en längre tid (Quintini 2011). Tåhlin drar slutsatsen att det är jobbets kvalifikationsnivåer som avgör hur utvecklande arbetet är, snarare än individernas utbildningsnivå, och att överutbildningen därför i huvudsak är ett matchningsproblem snarare än en konsekvens av planerad karriärsutveckling där välutbildade personer tar mindre kvalificerade jobb för att skaffa sig viktiga erfarenheter. Det finns även forskning som tyder på vissa så kallade ärrefferter som kan skicka negativa signaler till potentiella arbetsgivare att överutbildade arbetssökande har haft svårt att hitta ett jobb som matchar deras utbildning (Quintini 2011).

Svensk och internationell forskning visar att överutbildade har påtagligt lägre löner och lägre arbetstillfredsställelse än rätt matchade personer med samma utbildningsnivå (Tåhlin 2007, Quintini 2011, le Grand et al 2013). De som är överutbildade har lägre lön än andra med samma utbildning, men högre lön än de med samma yrke (Andersson & Lindblad 2008). Det motsatta gäller för underutbildade. Internationell forskning pekar också på att överutbildade tenderar att få mindre kompetensutveckling än de som har motsvarande utbildning men är rätt matchade, och det motsatta gäller för underutbildade (Quintini 2011).

Enligt en tidigare LO-rapport försvinner i genomsnitt cirka 70 procent av avkastningen på den överskjutande utbildningen för dem som är överutbildade (Andersson & Lindblad 2008). Men för överutbildade arbetare i arbetarjobb, alltså främst LO-förbundens medlemmar, blir det ingen av-

kastning alls på den utbildning som överstiger jobbets utbildningskrav. De som är överutbildade under en längre tid får alltså en väsentligt svagare löneutveckling än de som är rätt matchade (Andersson & Lindblad 2008).

Både teoretiska och empiriska studier finner att utbildningskonkurrensen gör att personer med längre utbildning tvingas ta jobb som de är överutbildade för, vilket dels leder till ökade inkomstskillnader både inom och mellan olika utbildningsgrupper, och dels till ökad arbetslöshet bland de med kortare utbildning som trängs undan från arbetsmarknaden (Quintini 2011). Det finns därmed risker, som Quintini och OECD påpekar, att felmatchningen kan leda till permanent högre strukturarbetslöshet och så kallad persistens.

## 5. Krav på personliga egenskaper

De krav som arbetsgivare ställer på anställdas kompetens spänner allt oftare över mer än de sakkunskaper som krävs för de direkta arbetsuppgifterna. Vid sidan av formell utbildning och arbetslivserfarenhet blir det allt vanligare att arbetsgivarna lyfter fram krav på olika personliga egenskaper och så kallad social kompetens. Social kompetens är ett relativt oklart begrepp, men kan exempelvis handla om egenskaper som att vara självgående, samarbetsförmåga, att vara flexibel och serviceinriktad.

**Tabell 3.2.** De viktigaste egenskaperna för arbetsgivarna\* År 2008

1. Strukturerad	11. Glad
2. Stresstålig	12. Driven
3. Självgående	13. Öppen
4. Prestigelös	14. Ambitös
5. Positiv	15. Initiativtagande
6. Utåtriktad	16. Självständig
7. Serviceminded	17. Ordningsam
8. Ansvarstagande	18. Ödmjuk
9. Flexibel	19. Kvalitetsmedveten
10. Noggrann	20. Organiserad

\* Undersökningen baseras på 8 000 jobbbannonser mellan maj och oktober 2008 på rekryteringssajten Jobb24 som täcker hela landet och alla yrkeskategorier.

Källa: Saplo (2008).

Vissa av egenskaperna i tabellen ovan går i viss utsträckning att lära sig. För att snabbt kunna sätta sig in i nya arbetsuppgifter och att vara analytisk, resonerande och kritisk kräver en viss studievana som kommer med utbildning. Utbildning förstärker i regel redan befintlig kompetens och sättet att förstå arbetet. Andra färdigheter går att träna upp genom själva arbetet, som exempelvis samarbets- och anpassningsförmåga. Men det finns även flera egenskaper, som arbetsgivarna anser viktiga, som inte går att skaffa sig genom utbildning eller praktisk övning i arbetet, till exempel att vara positiv, utåtriktad, ödmjuk eller glad.

Sammanställningar av amerikanska och europeiska studier, som tas upp i Behling (1998), visar att arbetsgivarna, oavsett vilka kvalifikationer eller yrken det gäller, ser egenskaper som samvetsgrann, noggrann, pålitlig och ihärdig (*conscientiousness*) som viktiga indikatorer på den arbetssökandes potentiella prestationsförmåga. För att kunna bedöma dessa egenskaper tittade arbetsgivarna, enligt undersökningarna, bland annat på hur väl förberedda de arbetssökande var inför anställningsintervjun, deras kläder och karriärplanering.

I en enkätundersökning som TCO, Sveriges förenade studentkårer och Lärarförbundet (2007) har genomfört svarar 98 procent av arbetsgivarna att *samarbetsförmåga* är ganska eller mycket viktig faktor när de nyanställer högskoleutbildade personer. En lika överväldigande andel lyfter fram *initiativförmåga* som en viktig egenskap. För löntagarna kan det ofta vara mycket svårt att veta vad arbetsgivarna faktiskt lägger i dessa begrepp. En tredje särskilt viktig faktor var *referenser*, vilket kan bero på att just samarbetsförmåga och initiativförmåga är egenskaper som i stort sett enbart kan styrkas genom referenser från tidigare arbetsgivare. Det gäller de flesta av de personliga egenskaper som arbetsgivarna efterfrågar i såväl tjänstemanna- och arbetaryrken. Tidigare arbetslivserfarenhet kan alltså bli extra viktigt när personliga egenskaper får ökat utrymme i arbetsgivarnas kompetenskrav.

Helgesson (2011) har i sin doktorsavhandling studerat språk och innehåll i Dagens Nyheters platsannonser från 1955 till 2005. Annonserna avser främst tjänstemän, men speglar ändå en utveckling som påverkar hela arbetsmarknaden. Under 1960- och 1970-talen var det främst krav på formella kvalifikationer som uttrycktes i annonserna. Önskemål om subjektiva kvalifikationer (personliga egenskaper) utgjorde däremot en

mycket liten del av annonstexten fram till mitten av 1970-talet, vilket Helgesson tolkar som att det då var viktigare att fråga efter vad den sökande *kan* än hurdan denne *är*. Därefter blir det allt vanligare att arbetsgivare uttrycker önskemål om personliga egenskaper och dessa får ett allt större utrymme i platsannonserna. Från mitten av 1990-talet utgörde subjektiva kvalifikationskraven lika stor del av texterna i platsannonserna som de objektiva kvalifikationerna. Detta tyder på ett skifte i synen på vad som ses som viktigt hos de anställda. Det räcker inte längre bara med att kunna "rätt" saker, som anställd måste man också vara på "rätt" sätt. År 2005 innehöll hela 96 procent av de platsannonser som ingår i Helgessons studie önskemål om någon form av subjektiva kvalifikationer. En viktig orsak till att en ökad betoning av personliga egenskaper, snarare än enbart utbildning, är antagligen att utbildning blivit så vanligt att en sortering inom gruppen utbildade blir mer angelägen.

Vilka personliga egenskaper som efterfrågas beror givetvis på vilken typ av tjänst som utannonseras, men förvånansvärt många annonser kräver ändå samma egenskaper av sina sökande oavsett tjänst (Helgesson 2011). I undersökningen är *samarbetsförmåga* den mest frekventa personliga egenskapen fram till år 2000 då den ersätts av *drivande*. Även egenskaper som *mål- och resultatnriktad* har blivit vanligare i annonserna. Även *flexibel* hör till de egenskaper som används i relativt stor utsträckning från och med mitten av 1990-talet. Detta kan, enligt Helgesson, bero på den förändring i synen på den ideala anställda som skett under 1990-talet. Idealsökanden under 2000-talet är, enligt Helgesson (2011), drivande och självständig men kan också samarbeta med andra, kan styra sig själv och andra mot mål och resultat snarare än att styras ovanifrån, är affärsmässig, analytisk och flexibel och har god social kompetens.

Idag har fokus förskjutits från färdigheter, erfarenheter och kunskap mot mer personlighetsrelaterade faktorer och social kompetens. Utvecklingen är inte riskfri. Keltikangas-Järvinen menar att övertron på social kompetens gör att många förväxlar social kompetens att behärska samspillet mellan människor, med att vara sällskaplig och utåtriktad (Dagens Nyheter 2011-11-23). Det innebär att arbetsgivare riskerar att missa personers faktiska kunskaper vid rekryteringar. Keltikangas-Järvinen menar därför till och med att för mycket social kompetens kan hämma företagens och organisationernas produktion och produktivitet.

Det vanligaste sättet för arbetsgivare att rekrytera personal är genom, ofta informella, kontakter. Denna rekryteringskanal förmedlar ungefär två tredjedelar av alla vakanser på arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2010). De informella kontakterna utgörs till stor del av personliga kontakter och möten. Anledningen att arbetsgivarna väljer de informella rekryteringskanalerna tycks vara att dessa anses förmedla kvalitativ information om lämpliga personer. Ur de arbetssökandes perspektiv har därför omfattningen och kvaliteten på kontakterna, och sina nätverk, stor betydelse för möjligheterna att få ett arbete. Social kompetens antas underlätta kontaktskapandet och ökar chanserna till jobbkontakter och möjligheterna att få ett jobb på en alltmer osäker arbetsmarknad (Bäcklund 2002).

En annan orsak till ökad fokus på social kompetens anses vara ökat tjänstearbete och nya former av serviceuppgifter i såväl varu- som tjänsteproduktion (Bäcklund 2002). Även nya och flexibla organisationsformer, som slimmade organisationer, lagarbete och projektarbete antas öka kraven på social kompetens (Abrahamsson & Gunnarsson 2002).

Abrahamsson & Gunnarsson (2002) har studerat hur könsdimensionen påverkar formuleringen av kompetens och kvalifikationer. I moderna organisationer ses social kompetens som en efterfrågad kvalifikation, men den kan även ses som en form av anpasslighet och disciplinering. Såväl social kompetens som emotionellt arbete har traditionellt betraktats som "kvinnligt" snarare än manligt, och mer som en egenskap än en kompetens. Abrahamsson & Gunnarsson (2002) menar att dagens efterfrågan på social kompetens kommer att leda till en förändrad könsmärkning där även män tillskrivs denna kompetens, men att den då kommer att uttryckas på annat sätt.

Vid sidan av social kompetens har även personers utseende, framtoning och utstrålning, kallat estetisk kompetens, fått visst utrymme i forskningen om arbetsgivarnas krav på löntagarna. Om social kompetens, något förenklat, betyder att de anställda ska vara trevliga innebär estetisk kompetens att de också ska se trevliga ut. Internationell forskning från bland annat Storbritannien visar att arbetsgivare ställer tämligen höga estetiska krav på arbetskraften (FAS 2010). En svensk forskningsstudie från Karlstads universitet bekräftar den bilden och resultaten pekar på att omkring 60 procent av de intervjuade arbetsgivarna inom privat tjänstesektor ställer uttalade estetiska krav på de anställda (FAS 2011). Att så



många arbetsgivare är öppna med detta kan tolkas som att det blir alltmer accepterat. Framför allt gällde kraven goda språkkunskaper där de anställda måste kunna prata felfri svenska, men det var även vanligt med rena utseendekrav och att de anställda ska se vältränade och bra ut. Kraven är störst i servicebranscher med direkt kundkontakt som hotell- och restaurangbranschen och detaljhandeln. Den svenska undersökningen visar, i likhet med den brittiska, också att de med kort utbildning har de högsta utseendekraven på sig, samt att unga personer från arbetarklassen missgynnas till förmån för unga från medelklassen (FAS 2011).

Ett dominerande fokus på social och estetisk kompetens kan bli en fälla för såväl arbetssökande som arbetsgivare. Strävan att anställa sociala personer som ska passa in i arbetsgruppen kan leda till en likriktning som diskriminerar arbetssökande på ett mycket godtyckligt sätt.

Begreppet *tillräckliga kvalifikationer* i Lagen om anställningsskydd (Las), och regler om turordning, är centralt och omdiskuterat. Lagen säger att arbetsgivare har skyldighet att erbjuda en arbetstagare fortsatt arbete om detta kan ske genom omplacering till andra arbetsuppgifter om arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för de nya arbetsuppgifterna. Detsamma gäller för arbetstagare som har återanställningsrätt. Det är här som arbetsgivarna, och vissa politiker, vanligen riktar in sin kritik mot turordningsreglerna med argumentet att tillräckliga kvalifikationer borde ersättas av bästa kvalifikationer, där också personliga egenskaper ska kunna beaktas mer, för att få behålla jobbet vid neddragningar (LO & Svenskt Näringsliv 2011). Facken anser att personliga egenskaper och social kompetens bedöms på subjektiva grunder och är svår att mäta och jämföra med andra anställda. Risken för godtyckliga uppsägningar ökar därför om social kompetens ges ökat utrymme i kompetenskraven vid neddragningar (LO & Svenskt Näringsliv 2011).

## 6. Sammanfattande diskussion

Två trender av stor betydelse pågår parallellt i såväl Sverige som i andra länder: allt fler människor utbildar sig allt längre samtidigt som arbetsgivarnas efterfrågan på längre utbildad arbetskraft ökar.

Arbetskraftens utbildningsnivå har ökat snabbt under de senaste 20 åren som en följd av expansionen av högskolan och gymnasiereformen i mitten av 1990-talet som gjorde alla gymnasieprogram treåriga och hög-

skoleförberedande. Parallellt med denna utveckling har dock avhoppet från gymnasieskolan växt till ett allvarligt problem. Samtidigt som allt fler studerar på högskolor och universitet har andelen personer under 30 år som saknar gymnasieutbildning varit i stort sett konstant sedan början av 1990-talet. Utbildningsexpansionens splittrade utveckling har tydliga klass- och könsaspekter.

Sedan mitten av 1970-talet har det skett en tydlig övergång från en arbetsmarknad dominerad av enkla jobb som utfördes av personer med enbart grundskoleutbildning, till dagens arbetsmarknad som domineras av kvalificerade jobb som utförs av välutbildade personer. Detta brukar ofta beskrivas som övergången till det så kallade kunskapssamhället. Men samtidigt sker det en tydlig polarisering av arbetsmarknaden där vissa går mot allt mer kvalificerade jobb, lagarbete, kompetensutveckling och mycket lärande i arbetet, medan andra grupper inte alls upplever samma positiva utveckling. Antalet utarmade arbeten ökar där möjligheterna till vidareutveckling är mycket begränsade. I visioner om kunskapssamhället och en kunskapsbaserad ekonomi glöms ofta de manuella och enkla jobben bort.

Det tycks finnas en allmän men felaktig uppfattning att arbetsmarknadens kvalifikationskrav under de senaste decennierna har ökat betydligt snabbare än arbetskraftens utbildningsnivå och vad löntagarna skulle kunna erbjuda arbetsgivarna. Men att individerna inte skulle hinna med i den snabba uppgraderingen av jobbets kvalifikationskrav stämmer inte för arbetskraften som helhet. Däremot innebär ökade utbildningskrav i kombination med överutbildning att den grupp som endast har kort utbildning får allt svårare att klara sig i konkurrensen om jobben. En viktig orsak till utbildningsexpansionen är att utbildning är mycket lättare att påverka politiskt än vad arbetslivet är. Denna obalans tenderar att driva på felmatchningen och överutbildningen.

Sysselsättningsutrymmet för personer med kort utbildning bestäms av tillgången till jobb totalt sett, andelen jobb med låga utbildningskrav samt andelen jobb med låga utbildningskrav som inte innehåller personer med längre utbildning (överutbildade). Med andra ord handlar det om en konjunktoreffekt, en struktureffekt och en överutbildningseffekt. Sedan 1990-talskrisen har sysselsättningsmöjligheterna för de med kort utbildning försämrats dramatiskt. Sysselsättningsgraden har sjunkit

kraftigt och överutbildningen har ökat. Förklaringen är en försämrad arbetsmarknad för stora löntagargrupper i kombination med en stigande överutbildningsgrad. De med kort utbildning trängs undan från sin del av arbetsmarknaden. Felmatchningen kan därför leda till permanent högre strukturarbetslöshet och så kallad persistens på arbetsmarknaden.

Attraktiva jobb reserveras främst för välutbildade personer, men samtidigt får en växande grupp välutbildade nöja sig med jobb som traditionellt har varit reserverade för personer med kortare utbildning. Utbildning har blivit ett nödvändigt men inte alltid tillräckligt villkor för att få ett attraktivt jobb. Det tycks som om framtidens arbetsliv kommer att delas upp mellan utbildade personer i kvalificerade arbeten och utbildade personer i lågkvalificerade arbeten. Det tycks också som att den senare av dessa två grupper, de lågkvalificerade jobben, under överskådlig tid kommer att omfatta cirka en femtedel av arbetskraften. Detta visar ett tydligt behov av god omställningsförmåga och rörlighet på arbetsmarknaden där personer har möjligheter kan gå från lågkvalificerade till mer kvalificerade arbeten.

Det finns en risk att överutbildade låses fast i lågkvalificerade jobb om det inte finns tillräckligt många jobb som har högre utbildningskrav. Det är alltså inte i första hand de lågkvalificerade jobben som har blivit för få, utan i stället de jobb med medel eller höga utbildningskrav som inte har ökat i samma takt som arbetskraftens utbildningsexpansion. Svårigheterna för personer med kort utbildning att få arbete kan därför motverkas, åtminstone delvis, genom att de kvalificerade jobben blir fler så att de mer välutbildade inte behöver konkurrera om samma jobb som de med kort utbildning.

Vid sidan av en politik som stödjer en positiv strukturuomvandling med tillväxt av fler kvalificerade jobb är utbildningsinsatser avgörande för att höja utbildningsnivån bland dem med kort utbildning. Det är det enda långsiktigt hållbara sättet att stärka deras chanser till varaktig sysselsättning. Arbetsgivarna väljer att anställa personer med lite längre utbildning än vad jobbet kräver trots att det finns personer med kortare utbildning i arbetskraften. Det är tydligt att arbetsgivarna efterfrågar minst en avslutad gymnasieutbildning oavsett jobbet kvalifikationskrav. Det är ett tecken på att kraven att *få* ett jobb inte sällan är högre än kraven att kunna *utföra* samma jobb.

Det är inte ovanligt att gymnasieutbildning används som selektering vid anställningar. Eftersom den stora majoriteten av arbetskraften har minst en gymnasieutbildning kan avsaknaden av gymnasieutbildning ge negativa signaler till arbetsgivarna att något inte riktigt stämmer. För att förhindra en press på framför allt de lägsta lönerna behöver personer med kort utbildning stöd i kontakterna med arbetslivet för att få ett arbete. Det är därför avgörande att alla unga erbjuds möjligheter att avsluta sin gymnasieutbildning – en utbildning som i praktiken har blivit obligatorisk i ett arbetsmarknadsperspektiv. Felmatchning och överutbildning ska alltså inte bekämpas genom att den sammantagna utbildningsexpansionen hejdas, utan snarare att utbildningens inriktning och kvalitet höjs så att matchningen på arbetsmarknaden förbättras. En hög utbildningsnivå underlättar vägen mot full sysselsättning och bidrar effektivt till jämnare inkomstfördelning och utvecklingen av jobbens kvalifikationsinnehåll. Arbetsmarknadens ökade krav på utbildning gör att fler söker sig till längre utbildningar, men utbildningsexpansionen driver samtidigt upp arbetsgivarnas utbildningskrav eftersom tillgången på utbildad arbetskraft ökar. Satsningar på utbildning kan även gynna individernas och företagens omställningsförmåga, öka möjligheterna för det livslånga lärandet och främja en positiv och funktionell flexibilitet. Samtidigt kan överutbildning motverkas genom att bättre ta tillvara kvinnors och utrikes föddas utbildning i arbetslivet.

Det är möjligt att felmatchningen på arbetsmarknaden, och då framför allt överutbildningen, ökar när det blir mer kostsamt att vara arbetslös. Låg ersättning vid arbetslöshet kan resultera i att arbetssökande tvingas ta jobb de är överutbildade för med sämre matchning som följd. Detta riskerar att öka konkurrensen om jobben på hela arbetsmarknaden, men slår extra hårt mot personer med kortare utbildning.

Många möter inte enbart ökade kompetenskrav för att få ett arbete, utan också ökade krav för att få behålla arbetet i tider av neddragningar. Kompetenskravet, där den enskilde inte anses ha tillräckliga kvalifikationer, har blivit ett av de vanligaste skälen till förlorad anställning. De lokala fackliga klubbarna vittnar inte sällan om en diskrepans mellan arbetsgivarnas kompetenskrav vid anställning och uppsägning. Det är inte ovanligt att det är andra och hårdare krav på kompetenser och egenskaper som lyfts fram när det är dags att bestämma vilka som

ska sägas upp vid neddragningar jämfört med vad som krävdes vid anställningstillfället.

Arbetsgivarnas kompetenskrav fylls på med diverse personliga egenskaper som är svårbedömda och ibland svåra att lära sig genom utbildning och arbetslivserfarenhet. Det handlar bland annat om nya krav på social kompetens på befattningar som tidigare inte ställde dessa krav. Från fackligt håll kommer kritik att arbetsgivarna är dåliga på att kartlägga de anställdas kompetenser, och att de inte erbjuder tillräcklig kompetensutveckling för att de anställda ska ha tillräckliga kvalifikationer även långt efter anställningstillfället. Dessutom anser facket att kraven på social kompetens ökar riskerna för subjektiva bedömningar, godtyckliga uppsägningar och diskriminering.

Det finns en skev bild av de arbeten som anses vara lågkvalificerade och som har låga utbildningskrav. En stor del av löntagarnas utveckling inom traditionella arbetarjobb, där LO-medlemmarna till stor del finns, sker i själva arbetet och inte i skolan. Om all inlärningstid inkluderas, och den yrkeserfarenhet som ofta krävs, kan många arbetarjobb ses som kvalificerade även om den formella utbildningsnivån är låg och yrkesutbildningen inte sker inom ramen för det traditionella skolsystemet. Det finns därför behov av att utveckla och uppvärdera så kallade lågkvalificerade jobb och nyansera bilden av det kvalificerade arbetet.

## Källor

- Abrahamsson, Lena & Ewa Gunnarsson (2002), "Arbetsorganisation, kompetens och kön – i gränslandet mellan rörlighet och stabilitet", i Abrahamsson, Kenneth (red) *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur.
- Andersson, Dan och Jenny Lindblad (2008), *Etableringen på arbetsmarknaden – hur klass, kön och etnicitet styr ungdomars villkor*, Landsorganisationen i Sverige.
- Arbetsförmedlingen (2010), *Arbetsmarknadsrapport 2010*, Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2011a), *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2011. Prognos för arbetsmarknaden 2011–2012*, Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2011b), *Var finns jobben? Bedömning till och med första halvåret 2012*, Arbetsförmedlingen.
- Behling, Orlando (1998), *Employee selection: will intelligence and conscientiousness do the job?*, The Academy of Management Executive, vol 12, nr 1.
- Berggren, Caroline (2007), "Arbetsmarknaden och efterfrågan på högre utbildning – ett köns- och klassperspektiv" i *Utbildningsvägen – vart leder den?*, Olofsson, Jonas (red), SNS Förlag.
- Bäcklund, Ann-Katrin (2002), Social kompetens – en ny konkurrensparameter? i Abrahamsson, Kenneth (red) *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur.
- Böhlmark, Anders (2003), *Over- and undereducation in the Swedish Labour Market – Incidence, Wage effects and Characteristics 1968–2000*, Working paper, SOFI, Stockholms universitet.
- Cedefop (2010), *Skills, Supply and Demand in Europe*, Medium-term forecast up to 2020, European Centre for the Development of Vocational Training.
- Dagens Nyheter (2011), "Trevliga" kollegan inte alltid bästa valet", publicerad 2011-05-26, <http://www.dn.se/insidan/insidan-hem/trevliga-kollegan-inte-alltid-basta-valet> (hämtad 2011-11-23).
- FAS (2011), *Förekomsten och utbredningen av estetiska krav på arbetskraften. En empirisk prövning av ett anglosaxiskt fenomen*. FAS <http://projekt.fas.se/projekt/sve/showCasePrinterFriendly.asp?ID=9856> (hämtat 2011-12-14).

- Gellerstedt, Sten (2011), *Fler arbetare måste få utvecklande jobb – inte digital Taylorism*, Landsorganisationen i Sverige.
- Helgesson, Karin (2011), *Platsannonsern i tiden. Den orubricerade platsannonsern 1955–2005*, Göteborgs universitet.
- Högskoleverket (2011), *Stora skillnader i högskolestart bland ungdomar*, Statistisk analys 2011-08-17 2011/8.
- Johansson, Mats & Katarina Katz, (2007) *Wage differences between women and men in Sweden – the impact of skill mismatch*, Working paper 2007:13, IFAU.
- Kucel, Alexandar (2011), *Literature Survey of the Incidence of Over-education: A Sociological Approach*, Journal Reis No. 134, april–juni 2011.
- le Grand, Carl, Ryszard Szulkin och Michael Tählin (2001), "Har jobben blivit bättre? En analys av arbetsinnehållet under tre decennier." i *Välstånd och arbete i arbetslöshetens årtionde*, SOU 2001:53.
- le Grand, Carl, Ryszard Szulkin och Michael Tählin (2004), "Överutbildning eller kompetensbrist? Matchning på en svenska arbetsmarknaden 1974–2000" i *Familj och arbete – vardagsliv i förändring*, Red. Magnus Bygren, Michael Gähler och Magnus Nermo, SNS Förlag.
- le Grand, Carl, Ryszard Szulkin och Michael Tählin (2012), *Matchning i arbetslivet: preliminära resultat från LNU 2010*. Opublicerat underlagsmaterial, Institutet för social forskning och Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.
- le Grand, Carl, Ryszard Szulkin, Andrey Tibajev och Michael Tählin (2013), *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*. Underlagsrapport nr 12 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Leuven, Edwin & Hessel Oosterbeek (2011), *Overeducation and Mismatch in the Labor Market*, The Institute for the Study of Labor (IZA) DP No. 5523, Bonn.
- LO & Svenskt Näringsliv (2011), *Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna i Las och avtal – en rapport av Svenskt Näringsliv och LO*.
- OECD (2007), *Migration Outlook 2007*, OECD Publishing.
- Quintini, Glenda (2011), *Over-Qualified or Under-Skilled: A Review of Existing Literature*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 121, OECD Publishing.

- Saplo (2008), *Jobbbarometern hösten 2008*, Saplo Trend Report, [www.saplo.com](http://www.saplo.com).
- SCB (2011a), *Trender och Prognoser 2011 med sikte på år 2030*, Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2011b) *Befolkningens utbildning 2010*, statistiska meddelanden UF 37 SM 1101, Statistiska Centralbyrån.
- SOU 2007:112, "Framtidens arbetsmarknad – strukturomvandling, dynamik och kvalifikationskrav" i *Nya utmaningar för arbetsmarknadsutbildning*, Fritzes.
- Stanfors, Maria (2007), "Utbildningsexpansionen under 1900-talet. Ett ekonomisk-historiskt och befolkningshistoriskt perspektiv" i *Utbildningsvägen – vart leder den?*, Olofsson, Jonas (red), SNS Förlag.
- TCO, SFS och Lärarförbundet (2007), *Jakten på anställningsbarheten. Om mötet mellan student och arbetsgivare*.
- Tåhlin, Michael (2007), "Överutbildning i Sverige – utveckling och konsekvenser" i *Utbildningsvägen – vart leder den?*, Olofsson, Jonas (red), SNS Förlag."
- Åberg, Rune (2002), "Överutbildning – ett arbetsmarknadspolitiskt problem?", i *Utbildning, kompetens och arbete*, Red. Kenneth Abrahamsson m fl. Studentlitteratur.



## 4. Efterfrågan på flexibilitet

### 1. Inledning

För de allra flesta, såväl arbetsgivare och arbetstagare som kunder och politiker, uppfattas flexibilitet som något positivt. Motsatsen till flexibel är rigid och få vill väl framstå som rigida. Men flexibilitet är också ett ord laddat med subjektiva åsikter och politiska undertoner. Inte sällan används ordet slentrianmässigt som en självklar medicin mot alla tänkbara problem som arbetsmarknaden kan brottas med. För en rad utmaningar, från globaliseringen och ökad konkurrens, hög arbetslöshet eller arbetskraftsbrist till nya arbetsorganisationer tycks lösningen vara mer flexibilitet. Det gör onekligen flexibilitet till ett omstritt begrepp.

Begreppet flexibilitet, i ett arbetsmarknadsperspektiv, har haft olika innebörd beroende på hur maktbalansen mellan arbetsmarknadens parter har sett ut. I Rehn-Meidnermodellen är en flexibel, i bemärkelsern rörlig och omställningsbar, arbetskraft en central beståndsdel för en arbetsmarknad där struktururomvandlingen ständigt förändrar sysselsättningens sammansättning. Det är dock inte samma sak som en arbetsmarknad präglad av otrygga anställningsvillkor.

Under 1980-talet blev flexibilitet ett mer etablerat begrepp när förmågan till, eller bristen på, snabb omställning och anpassning framfördes som en viktig förklaring till den ökande arbetslösheten i de industrialiserade länderna. Sedan 1990-talet har begreppet främst använts ur arbetsgivarnas perspektiv. Med teknisk utveckling och förändrade konkurrensförhållanden som förklaringar anses ofta behovet av flexibilitet växa oavbrutet. Slimmade organisationer, just-in-time tänkande, kundanpassad produktion, temporära projektgrupper, visstidsanställningar och inhyrd personal har alla flexibiliteten som gemensam drivkraft.

Idag tycks flexibilitet till stor del vara synonymt med avreglering på arbetsmarknaden. Vad som menas med flexibilitet är emellertid inte entydigt. Flexibilitet kan uppnås på flera olika sätt. Säkert är dock att kraven på ökad flexibilitet får konsekvenser – positiva och negativa – för arbetstagarna. I det här kapitlet diskuterar vi hur behoven av flexibilitet

påverkar löntagarna. Vilka ska vara flexibla och för vem? Hur bör flexibilitetens vinster och kostnader fördelas mellan arbetsgivare och löntagare? På vilka grunder baseras kraven på flexibilitet i produktionen och på arbetsmarknaden?

### 1.1 Begrepp

I allmänhet kan man säga att flexibilitet syftar till förmågan att agera i relation till förändringar. Men flexibilitet är ett komplext begrepp och kan definieras på flera olika sätt (jämför Grönlund 2009, Eriksson 2007, Wilthagen 2004, European Commission 2006). I denna rapport delar vi in flexibilitetsbegreppet i tre olika kategorier:

1. *Numerär flexibilitet* avser förmågan att snabbt kunna anpassa personalstyrkan efter förändringar i produktionen, främst genom visstidsanställningar, inhyrd arbetskraft och möjligheten att snabbt säga upp tillsvidareanställd personal.
2. *Funktionell flexibilitet* avser företag och organisationers interna förmåga till omorganisation och omställning av personal till andra och kanske nya arbetsuppgifter vid förändringar i efterfrågan och produktion.
3. *Temporär och finansiell flexibilitet* avser möjligheten att justera arbetstid och lönekostnader under kortvariga produktionsstopp och efterfrågebortfall, alternativt användningen av rörliga löner.

Flexibilitet kan diskuteras dels ur ett enskilt företags eller organisations perspektiv, men också i ett större perspektiv utifrån arbetsmarknadens funktionssätt i olika länder. Det är också viktigt att diskutera och analysera flexibiliteten ur löntagarnas perspektiv, exempelvis inflytande över arbetets utförande och förläggning.

Flexibilitet kan uppstå i relationen mellan olika parter. I det perspektivet krävs att den ena parten *är* flexibel för att den andra parten ska *ha* flexibilitet (Karlsson 2006, Eriksson 2007). För att arbetsgivarna ska få flexibilitet i arbetsorganisationen krävs således att arbetstagarna är flexibla. Utifrån detta perspektiv blir flexibilitet något som uppstår mellan personer eller grupper och där ökad flexibilitet skapas i samspelet mellan dessa. På så sätt understryks också intresse- och konfliktperspektivet mellan parternas behov av flexibilitet. Olika aktörer kan förespråka olika typer av flexibilitet utifrån sin specifika situation och sina

behov. För arbetsgivarna kan ökad flexibilitet innebära möjligheten att snabbt säga upp delar av arbetsstyrkan medan ökad flexibilitet för arbetstagarna istället kan handla om möjligheten att själv bestämma över arbetstidens förläggning.

## 2. Vad driver efterfrågan på flexibilitet?

### 2.1 Strukturomvandling och nya produktionsmetoder

Sedan industrialiseringens genombrott har den svenska arbetsmarknaden genomgått en successiv strukturomvandling och anpassning till förändringar i efterfrågan och den teknologiska utvecklingen. De stora förändringarna har tagit Sverige från ett jordbrukssamhälle till en exporterande industrination, men en lika viktigt, och parallell utveckling, är en växande tjänsteproduktion inom näringsliv och offentlig sektor. Under senare tid har varu- och tjänsteproduktionen blivit allt mer integrerad genom ökande inslag av tjänster i produktionen och försäljning av varor, och att industrin i ökad utsträckning köper tjänster från tjänsteföretag. De olika branschernas ömsesidiga beroende av varandra är stort. Offentlig sektor spelar en viktig roll för näringslivets utveckling och produktivitet, till exempel när det gäller utbildning, hälsa och satsningar på forskning, teknikutveckling och infrastruktur. Samtidigt finansierar näringslivet den offentliga sektorn via skatter.

Den långsiktiga utvecklingen av produktionsmetoder kan beskrivas som en förskjutning från organisationer centrerade kring *push* till en produktion med fokus på *pull* (Nilsson & Nyström 2011). Med *push* dominerades produktionen av standardisering av arbetet massproduktion av produkter för stora marknader. *Pull* innebär istället att produktionen i ökad utsträckning anpassas till kundernas önskemål och krav. Arbetet kan därför ständigt förändras för att möta olika kunders behov. Denna utveckling har varit tydlig inom både näringslivet och den offentliga sektorn. Organisationsförändringar sker också som ett led i att förbättra hanteringen av teknologi och ny kunskap (Andersson 2002).

Kopplad till *push* och *pull* finns också ett antal olika arbetsorganisationer som utvecklats i linje med detta. Med *just-in-time* produktion strävar företaget eller organisationen efter att producera en specifikt efterfrågad mängd produkter, av rätt kvalitet och till rätt pris, för att undvika stora och kostsamma varulager. Eftersom *just-in-time* produktion

syftar till att pressa ut luftfickor ur organisationen, kan arbetets intensitet antas öka (le Grand et al 2002). Riktningen mot en mer kundorienterad produktion ställer också höga krav på den fasta arbetsstyrkan att effektivt kunna ställa om produktionen i linje med kundernas önskemål.

*Lean production* (slimmad eller mager produktion) är ett koncept som är tänkt att kombinera flexibilitet med massproduktionens kostnadsfördelar. Metoden härstammar ursprungligen från Japan där ett antal stora företag under 1980-talet fick stor uppmärksamhet för sin användning av mager produktion. Den magra organisationen fick genomslag i Sverige under 1990-talet, dels genom medvetna val och dels som resultat av rationalisering i den ekonomiska krisen. En central del är att arbetsuppgifterna roterar inom olika arbetslag. Många företag och organisationer satsar på sin kärnverksamhet och väljer att köpa in tjänster som man tidigare producerade själv från underleverantörer (outsourcing). Dessa slimmade arbetsorganisationer, där produktionen hela tiden sker på gränsen till fullt kapacitetsutnyttjande, ökar känsligheten även för små förändringar i efterfrågan. När produktionsvolymerna skiftar uppstår därför behov av snabba förändringar av personalstyrkan eller antalet arbetade timmar.

Den tekniska utvecklingen, inte minst när det gäller informations- och kommunikationsteknologi, har öppnat för nya möjligheter att organisera, lokalisera och utföra produktion och arbete. Samtidigt har globaliseringen och den ökade utrikeshandeln pressat företagen till ökad effektivitet och minskade kostnader. Den tekniska utvecklingen och globaliseringen har också ökat möjligheterna att flytta produktion utomlands (offshoring).

Sedan början av 1990-talet har nya sätt att styra, kontrollera och följa upp verksamheter och produktion förändrat organiseringen och arbetsätten inom stat, kommuner och landsting. De nya organisationsmodellerna brukar beskrivas som *New Public Management* där ökad effektivitet och rationalitet av de offentliga resurserna sätts i centrum (Almquist 2006). Motiven till förändringarna är alltså främst ekonomiska. Influenserna kommer från näringslivet och de privata företagens metoder att styra sina organisationer där vinst ses som den främsta drivkraften. Med *New Public Management* sätts fokus på flexibilitet, kostnadspress, konkurrensutsättning, privatisering och decentralisering av offentlig verksamhet. I samband med detta iscensattes olika marknader för offentliga

tjänster som inte sällan utförs av privata företag där medborgarna definieras som kunder. Produktionsmetoder för det privata näringslivet, som just-in-time och lean production, har även introducerats i den offentliga verksamheten. De som är kritiska till New Public Management framhåller ofta att det är ideologiska motiv bakom förändringarna och att legitimiteten och rättsäkerheten hotas med privatiseringar och flexibilitetskrav.

Det finns forskning, bland annat inom arbetslivsområdet, som ifrågasätter flexibiliseringsoptimisternas positiva syn på arbetslivets utveckling (le Grand et al 2002). Utgångspunkten i kritiken är att omvandlingstrycket från globalisering, internationell konkurrens och teknisk utveckling i första hand leder till nedskärningar av produktionskostnaderna. Produktionsvinster nås inte genom att i första hand utveckla de anställdas kvalifikationer, utan med hjälp av tekniska och organisatoriska innovationer höja arbetsintensiteten. Konkurrensfördelarna uppnås genom kostnadsänkningar och rationaliseringar där allt färre anställda gör allt mer med krympande resurser. Med denna utgångspunkt är det alltså inte enbart den tekniska utvecklingen som driver upp kompetenskraven, utan även ekonomiska faktorer och övriga prestationskrav i form av ökad intensitet i arbetet. Flertalet av de drivkrafter som förklarar höjningen av arbetets kvalifikationsnivå kan även antas driva upp såväl takten i arbetet som möjligheterna för enskilda arbetstagare att påverka arbetstakten. Jobbutvidgning, som är en central del i strategin för ökad flexibilitet, innebär i många fall just att arbetet intensifieras (le Grand et al 2002). En ökad arbetsintensitet kan också bli följderna av en flexibilisering av anställningskontraktet.

Samtidigt som delar av varuproduktionen får ett allt större tjänsteinnehåll har andra mer industritypiska arbetsmoment införts inom delar av tjänstesektorn. Exempelvis har standardisering av arbetet efter löpande bandet-principen blivit allt vanligare inom tjänstenäringarna. Industrialiseringen av tjänsteproduktionen beskrivs ibland som *digital Taylorism* (Gellerstedt 2011). Taylorismen går förenklat ut på att minimera det okontrollerbara i arbetsprocessen och stycka upp och förenkla arbetsuppgifterna för att minska beroendet av individen och vem som är anställd. Informations- och kommunikationsteknik används för att centralisera och kontrollera arbetsprocesserna, vilket ofta innebär autonomiförluster för de anställda. Digitala lösningar tar över processer som

tidigare byggde på mänskliga bedömningar, och där styrning och kontroll av arbetet byggs upp med digital teknik (Gellerstedt 2011).

Gellerstedt (2011) konstaterar i sin studie att andelen LO-medlemmar med så kallade utarmade jobb har ökat sedan början av 1990-talet. Med utarmande jobb avses jobb med låga kompetenskrav, kort introduktion, stort inslag av monotona arbetsuppgifter där löntagarna har begränsade möjligheter att styra över eller utvecklas inom arbetet. Inom industrin har löpande bandet-principen återinförts där det är tillämpligt, och en uppstyckning av arbetet i enkla moment ökar (Gellerstedt 2011). Utarmande jobb återfinns exempelvis också inom detaljhandeln och hemtjänsten. Andelen personer som uppger att de upprepar samma arbetsmoment många gånger per arbetstimme har ökat kontinuerligt för såväl arbetare som lägre och högre tjänstemän under de senaste 20 åren (Gellerstedt 2011). Andelen är högst bland kvinnliga (58 procent) och manliga (56 procent) arbetare. Bland lägre tjänstemän är andelen 40 procent bland kvinnor och knappt 30 procent bland män. Högst andelar finns inom privat service där nästan 80 procent av de kvinnliga arbetarna (och drygt 60 procent av männen) uppger att de upprepar samma arbetsmoment många gånger per dag. 1991 var siffran drygt 60 procent bland kvinnor i privat service. Utifrån studien går det inte att se någon utveckling mot ökad flexibilitet för arbetstagarna. Digitaliseringen verkar således inte ha medfört positiva effekter för friheten och variationen i arbetet. Samtidigt pågår även förändringar i riktning mot ökade kompetenskrav inom vissa LO-yrken (Gellerstedt 2011).

Även tjänstemän blir mer utsatta på arbetsmarknaden. TCO visar att ungefär varannan tjänsteman i Sverige har sedan millenniumskiftet årligen genomgått en omorganisation på sin arbetsplats (TCO 2007). Konkurrenten om jobben sker inte enbart mellan olika företag eller organisationer, eller mellan olika branscher, utan även mellan olika arbetsuppgifter. Därför uppger många tjänstemän att deras anställningstrygghet känns hotad på grund av personalnedskärningar.

## 2.2 Behov eller möjligheter?

Arbetsgivarnas efterfrågan på flexibilitet kan förenklat delas in i två kategorier. Den ena typen av efterfrågan grundar sig på *genuina behov* av flexibilitet som en följd av förändringar i marknadens struktur och dess

Figur 1. Faktorer som kan öka arbetsgivarnas efterfrågan på flexibilitet



effekter på produktionen (Andersson 2002). Den anda typen av efterfrågan härrör från arbetsgivarnas ökade *möjligheter* att begära mer flexibilitet från arbetstagarna när maktbalansen mellan parterna förskjuts till arbetsgivarnas fördel. Dessa två typer av efterfrågan på flexibilitet illustreras i *figur 1*.

Företagens och offentliga organisationers omvärld anses ha blivit mer komplex under de senaste två decennierna, vilket medför ökade svårigheter att förutse förändringar och vilka konsekvenser de får för den egna verksamheten. Omvärlden tycks med andra ord blivit mer *oförutsägbar*. Detta ger ökade behov av flexibilitet för att vara beredd på det okända, men också, för vissa verksamheter, ett större behov av närhet till marknader och kunder.

Den tekniska förändringen och modern informations- och kommunikationsteknik har gjort det möjligt att ställa om från massproduktion

till mer kundanpassad produktion. Resultatet har blivit slimmade organisationer och just-in-time produktion med korta led- och leveranstider. Dessa nya organisationsformer är känsligare för förändringar i efterfrågan och produktionen har därför ett genuint behov av flexibilitet.

Förändringarna i arbetslivet kan beskrivas som ett samspel mellan teknisk utveckling i form av innovationer och nya produktionsmetoder, förändrade efterfrågemönster och arbetsmarknadens utformning och förskjutningar i maktbalansen mellan arbetsmarknadens parter (Wikman 2001). Det betyder att den tekniska utvecklingen även kan påverka maktbalansen mellan parterna (European Commission 2006).

Tesen att det är ny teknik, globalisering och snabba marknadsförändringar som driver flexibilitetskraven är förklaringen till varför flexibilitetsdebatten i hög grad har utgått från förhållanden i verkstadsindustrin (Grönlund, 2003). Men liknande utveckling sker även inom den offentliga sektorn, inte minst genom New Public Management som introducerat näringslivets drivkrafter för flexibilitet, kostnadsminskningar och rationaliseringar i mer slimmade organisationer.

I samtliga branscher framhålls att strukturella förändringar och kundanpassning medfört ökade behov av flexibilitet i form av ett större beslutsutrymme för det enskilda företaget, organisationen eller enheten (Grönlund 2003 och Ds 2002). Behov av ökad flexibilitet som ett svar på snabba fluktuationer i efterfrågan är emellertid tydligast i tillverkningsindustrin där produktionen kan variera mycket på kort tid. I vårdsektorn är behovet av justeringar efter efterfrågeläge mindre och arbetsbehovet kännetecknas snarare av kontinuitet och förutsägbarhet. Landstingens slimmade organisationer uppges emellertid ha resulterat i ett ökat behov av flexibel bemanning. Styrningen mot större kundanpassning och längre öppettider uppges därför ha lett till mer arbete på obekväma arbetstider och splittrade arbetspass (Ds 2002).

Förklaringarna till de försvagade fackliga positionerna är flera. Förändrade värderingar och normer i samhället, i kombination med politiska förändringar, inte minst under senare år, har resulterat i en skiftande maktbalans mellan arbetsmarknadens parter till arbetsgivarnas fördel. Denna maktförskjutning har förstärkts av en rad avregleringar på svensk arbetsmarknad sedan början av 1990-talet som tillsammans medför stora förändringar. Även privatiseringar och utläggande på entreprenad av



kommunal verksamhet medfört att den fackliga organisationsgraden har minskat under längre tid (Kjellberg 2011). Förändrade produktionsformer, bland annat genom uppstyckning av verksamheter till mindre enheter, outsourcing, fler tidsbegränsade anställningar, ökad användning av inhyrd personal och högre intensitet i arbetet som minskar utrymmet för fackligt arbete på arbetsplatserna är exempel som försvårar facklig organisering. Även strukturomvandlingen bidrar till förändringen eftersom minskande antal sysselsatta personer inom tillverkningsindustrin, men hög organisationsgrad, och ökande antal sysselsatta inom service-sektorn, med lägre organisationsgrad, bidrar till att den samlade fackliga organisationsgraden minskar. Högre arbetslöshet, och en växande grupp långtidsarbetslösa, och lägre sysselsättningsgrad jämfört med tiden före 1990-talskrisen försvagar löntagarnas maktställning på arbetsmarknaden.

Det finns flera perspektiv på facklig styrka och det är svårt att mäta och jämföra fackligt inflytande över tid. En vanlig indikator på förändrade maktpositioner på arbetsmarknaden är fackförbundens medlemsantal och organisationsgrad. Under de senaste tjugo åren har antalet medlemmar i facket minskat med drygt en halv miljon personer, varav i stort sett hälften av tappet har skett sedan 2006. Utvecklingen har dock varit splittrad. Den största nedgången har skett inom LO men även TCO har tappat medlemmar. Samtidigt har SACO blivit nästan dubbelt så stora sedan 1990.

I ett internationellt perspektiv är den fackliga organisationsgraden i Sverige fortfarande hög, men den har minskat kontinuerligt under lång tid. Sedan 1990 har organisationsgraden för samtliga anställda minskat från 81 procent till 71 procent 2011. Den största minskningen inträffade under 2007 och 2008 i samband med att avgiften till a-kassan höjdes rejält samtidigt som villkoren försämrades. Dessutom ger försämrad inkomsttrygghet en svagare maktställning. Sedan 2009 är den fackliga organisationsgraden för första gången något högre bland tjänstemän än arbetare. Den splittrade utvecklingen mellan arbetare och tjänstemän har medfört en växande klyfta i facklig anslutning (Kjellberg 2011). Det är dock osäkert om den sjunkande organisationsgraden för facket och a-kassorna innebär en kontinuerlig maktförskjutning eller om förändringarna sker etappvis.

Nedgången har skett inom samtliga åldersgrupper men under de senaste två decennierna har den varit som störst bland unga. År 1990 var

62 procent av 16–24-åringarna fackligt organiserade och den andelen har nästan halverats till 35 procent 2010. En viktig förklaring till detta är den höga andelen visstidsanställningar bland unga och att branscher där många unga arbetar, framför allt inom privat tjänstesektor, har förhållandevis låg organisationsgrad. Bland privatanställda löntagare för samtliga åldrar har organisationsgraden minskat till 65 procent 2009, medan den inom offentlig sektor har minskat till cirka 85 procent. Inom handel och hotell- och restaurang är endast 56 procent av alla arbetare, och endast något högre andel bland tjänstemän, organiserade. Kvinnor är fackligt anslutna i något högre grad än män.

För arbetsgivarna har utvecklingen varit annorlunda med en stabil organisationsgrad sedan mitten av 1990-talet. Sedan ett par år tillbaka är arbetsgivarnas organisationsgrad högre än den fackliga. År 2009 arbetade 75 procent av alla privatanställda löntagare i företag som var anslutna till en arbetsgivarorganisation, medan andelen fackligt anslutna löntagare i privat sektor var 65 procent. Samtidigt har ökad fokus på kortsiktiga vinster (ibland kallad kvartalskapitalism) och en aktieägari-fiering höjt avkastningskraven och direktörlönerna, och stärkt företagens maktpositioner (Spånt 2007). Detta är en utveckling Sverige delar med andra industriländer.

Kollektivavtalen spelar en central roll i den svenska modellen och förutsätter en jämnstark maktbalans mellan välorganiserade parter på arbetsmarknaden. Kollektivavtalsäckningen är hög och någorlunda stabil över tid, även om en viss nedgång har skett under de senaste åren. Inom den offentliga sektorn är kollektivavtalsäckningen 100 procent, medan täckningsgraden inom det privata näringslivet har minskat från 90 till 85 procent mellan 1995 och 2009.

Utvecklingen har medfört en tilltagande polarisering på arbetsmarknaden där vissa grupper av arbetstagare får en svagare ställning med mer begränsat inflytande över sin arbetssituation. Den långvarigt höga arbetslösheten, med hård konkurrens om jobben, har förstärkt denna utveckling. Maktförskjutningen leder i sin tur till att arbetsgivarna genom sina starkare positioner kan begära ökad flexibilitet och anpassning från arbetstagarna, och inte minst från LO-medlemmar (Grönlund 2003, Karlsson 2006). Detta har inom forskningen föranlett kritik mot flexibilitetskraven för att vara en del av en politisk strategi för en systematisk

och paradigmatisks omvandling av arbetslivet i en nyliberal anda med förändringar av politik och partsrelationer (Allvin et al 2011).

De två spåren till ökad efterfrågan på flexibilitet i figuren ovan kan efter en tid vara svåra att särskilja eftersom de också påverkar varandra. Om de konkurrerande företagen eller organisationerna väljer att gå mot ökad flexibilitet när möjligheterna har uppstått, kan andra organisationens känna behov av att följa efter. Detta blir ett dilemma för fackförbunden som hävdar vikten av företagets konkurrensneutralitet. De genuina behoven har resulterat i avregleringar som i sin tur har stärkt arbetsgivarnas position och därmed har även möjligheterna för fortsatt flexibilisering uppstått. På så sätt finns en uppenbar risk, ur arbetstagarnas perspektiv, för ett så kallad *race-to-the-bottom* när det gäller anställningstrygghet, utvecklingsmöjligheter och inflytande.

## 2.2 Arbetsgivarnas perspektiv – från ”hopp-jerka” till rörlighetsiver

I takt med näringslivets strukturuomvandling, arbetsmarknadens utveckling och förändrade maktförhållanden mellan arbetsmarknadens parter har synen på rörlighet och flexibilitet förändrats. För de fackliga organisationerna blev flexibilitet, i termer av rörlighet och omställningsförmåga, en viktig del av Rehn-Meidnermodellen. Vid den tiden var dock rörligheten på arbetsmarknaden ett stort problem för många företag och organisationer som hade svårt att hitta personal med rätt kompetens att rekrytera. Svenska Arbetsgivarförbundet SAF (nuvarande Svenskt Näringsliv) tog därför initiativ till kampanjen om ”hopp-jerkan” där även LO, TCO och staten deltog. I fabrikslokalerna satt affischer på ”hopp-jerkan” med budskapet att rörligheten på arbetsmarknaden inte var positiv. Syftet var att förmå särskilt unga arbetstagare att stanna på sina arbetsplatser för att inte ”slösa bort sina tillfällen att skaffa sig en praktisk utbildning och arbetsrutin” och försämra sina möjligheter till ”att längre fram få stadigvarande jobb med goda inkomster” (Hyvönen 2010). Det ansågs viktigt att stanna på sin arbetsplats och känna solidaritet och lojalitet med det egna arbetet, till gagn för produktivitetstillväxten och nationens utveckling (Abrahamsson 2011). För



arbetstagarna var det viktigt att inte byta jobb när man inte trivdes utan istället "stanna och slåss" för bättre arbetsvillkor. Flexibilitet och arbetsplatsbyten sågs alltså som något negativt för företagen och näringslivets mål var istället att åstadkomma en lägre rörlighet (Furåker 2003).

Mycket har hänt sedan hopp-jerkans dagar och numer är det vanligt att de uttalade behoven av ökad numerär flexibilitet förklaras av behov av just stor rörlighet på arbetsmarknaden. Begreppet flexibilitet tycks, åtminstone från arbetsgivarnas synsätt, bli alltmer synonymt med rörlighet. Exempelvis driver Svenskt Näringsliv, företagens centralorganisation, ökad rörlighet som ett av sina mest uttalade mål, och vill därför göra det lättare och snabbare att säga upp personal. Rörligheten har dock två sidor även för arbetsgivarna. De enskilda företagen har ett naturligt intresse av att löntagarna stannar i företaget eller organisationen och inte självmant rör sig vidare till andra arbetsgivare. Därför är det inte självklart att arbetsgivarna vill ha hög rörlighet om det handlar om att anställda, med kort uppsägningstid, snabbt kan byta arbetsgivare. För arbetsgivarna är hög rörlighet troligen mest intressant när det avser sina egna möjligheter att enkelt och snabbt säga upp personal. Ett enskilt företag, med behov av långsiktig och stabil kompetensförsörjning, kan mycket väl se större problem med "hopp-jerkor" än vad deras företrädare på Svenskt Näringsliv gör.

Liksom facket och de anställda drar givetvis också arbetsgivarna lärdomar av finanskrisen. I en undersökning av Teknikföretagen (2009) beskrivs användningen av inhyrd personal som ett "gummiband" som går snabbt att avveckla vid behov. De inhyrda anses ha minst kännedom och kunskap om verksamheten, vilket är ytterligare ett skäl att de får gå först. Samtidigt poängterar Teknikföretagen att arbetsgivarna vill behålla sin egen kompetenta och tillsvidareanställda personal. De anser att Sverige i framtiden bör tillhöra de mest flexibla länderna när det gäller lagar och regler på arbetsmarknaden. Avskaffandet av turordningsregler och företrädesrätt vid återanställningar är några av Teknikföretagens viktigaste åtgärder för att göra den svenska arbetsmarknaden mer anpassad till en förändrad omvärld (Teknikföretagen 2009).

Scania och IF Metall tecknade 2011 ett avtal om flexibel bemanning där både bemanningsföretag och tidbanker ingår som komponenter (Scania 2011). Volvo uppger att en lärdom av krisen är att företaget i framtiden kommer att ha en mindre andel tillsvidareanställda och en större andel

visstidsanställda (Dagens Industri 2010). Även Astra Zeneca poängterar vikten av en flexibel organisation och siktar på runt tio procent inhyrd personal i produktionen i Sverige, och vill se ytterligare underlättningar för visstidsanställningar (LO-Tidningen 38/2011). Handelsns Utvecklingsråd (2010) anger i sin rapport om framtidens detaljhandel att nya förhållningssätt till kundmarknaden kommer att kräva en större flexibilitet i organisationerna.

### 2.3 Flexibilitet för löntagarna

Eftersom dagens flexibilitetsdiskussion ensidigt fokuserar på arbetsgivarnas behov av flexibilitet är det viktigt att lyfta fram löntagarnas perspektiv på flexibilitet. Det är ju ofta två sidor av samma mynt. Positiv flexibilitet för löntagarna kan handla om inflytande över arbetstidens längd och förläggning, arbetets planering och utförande, och ledigheten.

Under 1980-talet väcktes frågan om flexibla arbetstider i Sverige och på andra håll. Huvudskälet var att förbättra möjligheterna för löntagarna att kombinera arbetsliv och familjeliv (Allvin et al 2011), och så kallad *flexitid* ansågs vara ett bättre sätt än att förkorta arbetstiderna. Användningen av flexitid ökade därför avsevärt inom i huvudsak tjänstemannayrken. Detta resulterade dock inte, som Allvin et al (2011) påpekar, i att visstidsanställningar, deltidsanställningar, obetald övertid och skiftarbeten minskade – tvärtom har de stadigt ökat sedan 1980-talet.

Ett annat sätt att söka balansera arbetsliv och familjeliv uppstod med utbyggnaden av Internet under 1990-talet. Distansarbete, vanligen från hemmet, blev ett alternativ till arbetsplatsförlagt arbete, och sågs som ett sätt att locka kvalificerad arbetskraft till landets alla regioner. Enligt en undersökning av SCB för år 2008 använder hela 90 procent av de stora företagen med fler än 500 anställda regelbundet distansarbete (Allvin et al 2011). Dessa flexibla lösningar, som många gånger kan uppfattas som positiva av de anställda, kan dock ha en negativ baksida. Distansarbete kan exempelvis leda till professionell isolering och till att gränsen mellan arbete och fritid blir otydlig, vilket i sin tur kan leda till ökad stress och mer obetalt arbete.

*Gränslöst arbete* nämns ofta i diskussioner om flexibilitet. Begreppet beskriver en utveckling mot friare former för både arbetstider, arbetsuppgifter och möjligheten att förlägga arbetet utanför den ordinarie ar-

**Tabell 4.1. Brist på inflytande för olika socioekonomiska grupper**

Andelen som uppger att de saknar inflytande i respektive kategori, år 2010

Socioekonomisk grupp	Planering av arbetet		Det egna arbetstempot		Förläggning av arbetstid		Förläggning av semestertid		Förläggning av arbetsplatsen	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Ej facklärd arbetare	24 %	18 %	16 %	15 %	57 %	54 %	12 %	17 %	83 %	86 %
Facklärd arbetare	10 %	12 %	7 %	14 %	48 %	49 %	8 %	16 %	79 %	84 %
Lägre tjänstemän	5 %	6 %	10 %	11 %	23 %	24 %	6 %	6 %	63 %	74 %
Tjänstemän mellannivå	1 %	4 %	4 %	8 %	16 %	26 %	10 %	18 %	47 %	61 %
Högre tjänstemän	2 %	2 %	3 %	6 %	16 %	26 %	7 %	11 %	27 %	36 %

Källa: SCB Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF).

betsplatsen, oftast i hemmet. Samtidigt som möjligheten att styra över arbetet kan vara positivt för individen riskerar också fritid och arbete att sammanblandas. När arbetsdagen inte har någon naturlig början eller slut kan både arbets- och familjeliv påverkas negativt (Allvin et al 2006). Studier av det gränslösa arbetet fokuserar ofta på tjänstemannagrupper medan LO-yrken inte är belysta. Men det finns många yrkesgrupper utan fasta arbetsställen där även arbetare går direkt från hemmet till kunden. Det gäller exempelvis driftstekniker, städpersonal, chaufförer, hantverkare, väktare och inom hemtjänsten.

Utvecklingen av ett gränslöst arbete med fria former för arbetesorganisering är också tätt förknippat med en förändring mot mer kundorienterad produktion. Den främsta effekten av de förhållanden som beskriver det gränslösa arbetet är att ansvaret för planering, utförande och konsekvenser av arbetet förflyttas från arbetets organisering till den enskilde löntagaren, vilket gör individen ansvarig mer för det egna arbetet (Allvin et al 2011).

Det finns, föga förvånande, stora klasskillnader vad gäller möjligheten att själv styra över planering och förläggningen av sitt arbete och sin arbetstid. Som framgår av tabellen ovan har *ej facklärda arbetare* minst inflytande av samtliga grupper medan *högre tjänstemän* har mest inflytande. De som har möjlighet att variera arbetstiden är dock oftast de med högre positioner inom organisationen (Grönlund 2009). Det finns även skillnader mellan könen. Kvinnor har generellt, med några undantag bland de *ej facklärda arbetarna*, ett mer begränsat inflytande än män. I ett internationellt perspektiv har dock svenska arbetstagare en hög grad av flexibilitet vad gäller arbetstidens förläggning (Chung et al 2007).

Det tycks inte, enligt SCBs arbetsmiljöenkät, finnas någon trend mot ökat inflytande över arbetstidens förläggning under de senaste dryga tio åren. Det går alltså inte att skönja någon trend mot ökad flexibilitet ur arbetstagarnas, och framför allt inte arbetarnas, synvinkel vad gäller möjligheten att bestämma över arbetets förläggning och arbetstider.

Det finns tydliga och starka samband mellan löntagarnas möjligheter till inflytande och kontroll över sin arbetssituation och deras hälsa (Thorell 2006). När arbetets psykiska krav ökar samtidigt som löntagarnas möjligheter att påverka och kontrollera sin situation inte förbättras, eller till och med försämras, uppstår långvariga stressreaktioner och ökad ohälsa. Under,

och särskilt i efterdyningarna av 1990-talskrisen ökade kraven och tempot i arbetslivet kraftigt i samband med rationaliseringar och omorganiseringar av såväl privat som offentlig verksamhet. Detta försämrade dramatiskt löntagarnas upplevda psykosociala miljö, och var något av ett trendbrott jämfört med decennierna innan (Thorell 2006). Löntagarnas brist på flexibilitet och inflytande har alltså ett högt pris i mer än en bemärkelse.

### 3. Flexibilitetens olika ansikten

#### 3.1 Numerär flexibilitet

Det finns flera sätt för arbetsgivare att öka sin numerära flexibilitet. I detta avsnitt tittar vi på hur användningen av visstidsanställningar, inhyrd personal och personer med F-skattsedel har utvecklats. I praktiken handlar ökad flexibilitet ofta om att flytta kostnaderna för variationer i efterfrågan från arbetsgivare, eller staten, till de löntagarna.

##### 3.1.1 Tidsbegränsade anställningar ökar

I forskningen om arbetslivets förändringar är uppluckringen av traditionella anställningskontrakt ett centralt tema. Arbetsgivarna försöker i detta perspektiv, för att anpassa sig till nya och ibland kortsiktiga ekonomiska villkor, att skapa mer flexibla anställningsformer. Arbetsgivare vill snabbt kunna anpassa arbetsstyrkans storlek efter förändringar i efterfrågan och den rådande produktionen. Ett vanligt sätt är att erbjuda en viss andel av personalen tidsbegränsade anställningar.

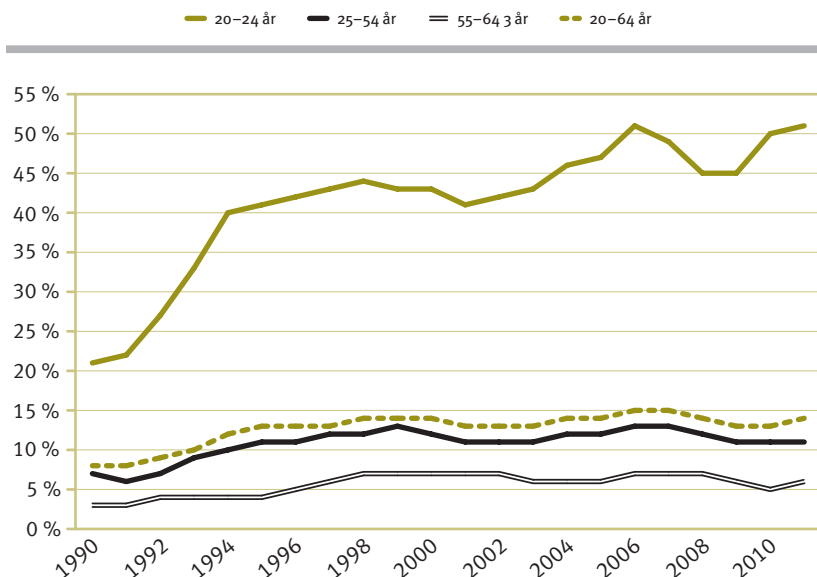
Andelen tidsbegränsade anställda (benämns också visstidsanställda) varierar med konjunkturen och minskar när efterfrågan på arbetskraft dämpas. Det beror på att det är de tidsbegränsade som först förlorar jobben i sämre tider, och sedan kommer varsel och uppsägningar av tillsvidareanställda. Men de tidsbegränsade anställningarna har ökat över längre tid, vilket tyder på att förändringen inte enbart är konjunkturell utan även långsiktig och strukturell. Den mest påtagliga ökningen av visstidsanställda skedde under och i efterdyningarna av 1990-talskrisen, men även under 2000-talet har andelen ökat. Åren innan finanskrisen hade drygt 580 000 personer, eller 15 procent av samtliga sysselsatta mellan 20 och 64 år, en tidsbegränsad anställning. Om denna andel ökar med en procentenhet motsvarar det idag ungefär 40 000 personer.

Det finns stora skillnader mellan olika grupper när det gäller hur



#### Diagram 4.1. Andelen tidsbegränsat anställda

Andelen i procent av samtliga anställda per åldersgrupp, 1990–2011

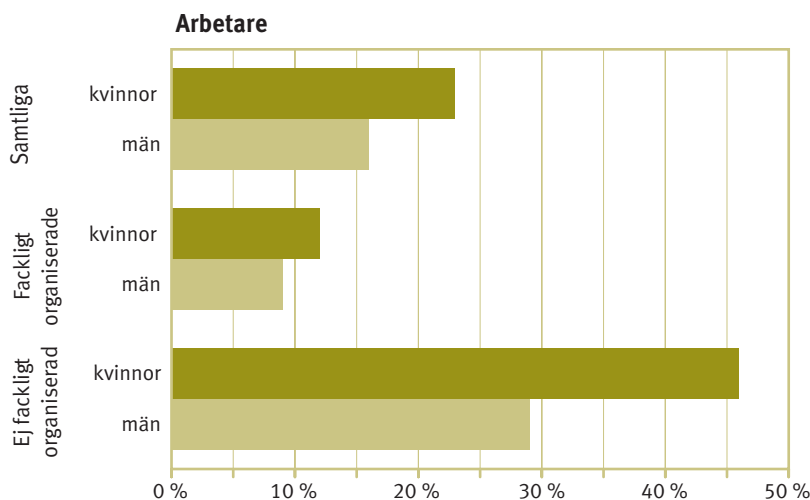


Källa: SCB.

vanligt det är med tidsbegränsade anställningar. Bland unga är dessa anställningar mycket vanligt och andelen har, som framgår av diagrammet ovan, ökat dramatiskt under de senaste två decennierna. Idag har hälften av alla sysselsatta mellan 20 och 24 år en tidsbegränsad anställning. För de äldre är de tidsbegränsade anställningarna däremot relativt ovanlig även om en viss ökning över tid kan skönjas. För de mellan 25 och 54 år varierar andelen mellan drygt 10 och 15 procent.

Det är vanligare att kvinnor erbjuds tidsbegränsade anställningar än män. Bland arbetarna är det, som framgår av diagrammen nedan, nästan 25 procent av kvinnorna som har en tidsbegränsad anställning jämfört med cirka 15 procent av männen. Inom tjänstemannagruppen är andelarna lägre och skillnaderna mellan könen mindre. Det finns också stora skillnader mellan de som är med i facket och de som är oorganiserade.

Diagram 4.2a. Andelen tidsbegränsat anställda Kvartal 1 2011



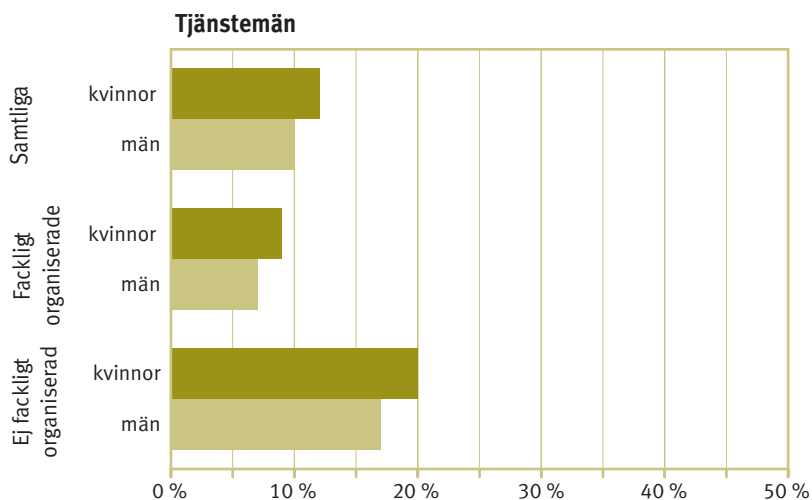
Källa: Larsson (2011).

Nästan hälften av de kvinnliga arbetarna som inte är med i facket, och nästan 30 procent av männen, har en tidsbegränsad anställning.

Det finns viktiga skillnader mellan olika grupper av visstidsanställda. Prov- och projektanställdas villkor liknar på många sätt de fast anställdas villkor medan vikariats- och behovsanställda befinner sig i en betydligt osäkrare situation. För provanställda kan visstidsanställningen fungera som en språngbräda mot tillsvidareanställning, medan det för vikariat och behovs- och säsonganställningar snarare innebär en segmentering (Håkansson 2001). Visstidsanställda rör sig inte i någon stor utsträckning mellan olika arbetsgivare utan står istället till förfogande för den enskilda arbetsgivaren (Håkansson 2001). På så sätt utgör visstidsanställda en de facto buffert för arbetsgivaren där perioder av arbetslöshet bekostas av löntagarna och samhället.

Vikariaten utgör bland LO-medlemmarna cirka 20 procent av samtliga visstidsanställningar, och ungefär en tredjedel bland TCOs och SACOs grupper (Larsson 2011). Behovsanställning är däremot vanligare inom LO-

Diagram 4.2b. Andelen tidsbegränsat anställda Kvartal 1 2011



Källa: Larsson (2011).

grupperna, drygt 20 procent av alla visstidsanställningar, jämfört med cirka 10 procent bland tjänstemännen. Bland akademikerna inom SACO, och i viss mån även inom TCO, är projektanställning relativt vanligt.

Problemet är inte enbart att antalet visstidsanställda är många, utan också att samma personer är visstidsanställda under mycket lång tid. En uppenbar risk med utvecklingen mot fler visstidsanställningar är att personer med korta anställningar inte erbjuds någon, eller mycket begränsad, kompetensutveckling. Detta risker att spä på utvecklingen mot en polariserad arbetsmarknad.

I ett internationellt perspektiv har Sverige en relativt hög andel visstidsanställda. Bland unga mellan 15 till 24 år var andelen visstidsanställda hela 53,8 procent 2008, vilket var en mer än dubbelt så hög andel som genomsnittet inom OECD på 24,7 procent (OECD 2010). För åldersgruppen 25 till 54 år var skillnaderna mindre då andelen visstidsanställda var 11,6 procent i Sverige och 9,7 procent i OECD. Endast ett fåtal OECD-länder har högre andelar än Sverige, både för unga och den äldre åldersgruppen.

År 2007 förändrades Lagen om anställningsskydd med syfte att förenkla för arbetsgivarna att erbjuda visstidsanställningar. De gamla formerna av visstidsanställning avskaffades till förmån för en *allmän visstidsanställning* där arbetsgivaren inte längre behöver ange något skäl för tidsbegränsningen eller motivera varför de väljer denna anställningsform. Efter denna avreglering har det således blivit ännu enklare för arbetsgivarna att anställa personal på tillfälliga kontrakt, vilket troligen kommer att leda till en fortsatt ökning och normalisering av visstidsanställningarna.

Det framförs ofta att visstidsanställda skulle se rörligheten i sin anställning som något positivt och självvalt. I forskningen finns emellertid inget belegg för att visstidsanställda skulle ha en mer positiv inställning till rörlighet än tillsvidareanställda (Furåker 2005). Däremot finns det många exempel på att visstidsanställda upplever sin anställning som otrygg.

Med ökat antal visstidsanställningar blir relationen mellan arbetsgivaren (och dess ledning) och de anställda alltmer av en tillfällig karaktär. Därmed kommer arbetsmarknaden, eller snarare vissa delar av arbetsmarknaden, alltmer att likna en auktionsmarknad, enligt traditionell neoklassisk modell, där arbete byts mot lön och inga långsiktiga eller ömsesidiga beroendeförhållanden uppstår (le Grand et al 2002). Denna förändring uppfattas av de flesta arbetstagare som negativ och innebär att denna form av flexibilitet introduceras på arbetsgivarnas villkor.

### 3.1.2 Arbetstidsflexibilitet

Det är inte enbart genom att variera personalstyrkans storlek som numerisk flexibilitet kan uppnås. Det kan även ske genom anpassning av arbetstider till rådande efterfrågan. Arbetstidsflexibilitet kan bland annat uppnås schemaläggning av hel- och deltidsanställningar för befintlig personal, olika skiftformer samt olika slag av behovs- säsongs- och kundpassad arbetstid, flextid och övertidsarbete. Vid sidan av den registrerade övertiden finns främst bland tjänstemän ett relativt omfattande obetalt övertidsarbete. Arbetstidsflexibilitet innebär att företagen eller organisationerna möter förändringar i efterfrågan genom att förändra arbetstider och öppettider. De vanligaste formerna är att nyttja övertid och mertid för deltidsanställda.

Efterfrågan på arbetskraft varierar inte bara över konjunkturcykler. Den kan också variera under en säsong, en vecka eller en dag, exempelvis i samband med helger eller rusningstid. Genom så kallad precisionsbemanning och kundangepassade arbetstider försöker många arbetsgivare att minska sina kostnader genom att variera arbetstid och övertid för sina anställda, och bara behöva betala för exakt den arbetsmängd som behövs vid varje givet ögonblick. Denna form av bemanning leder ofta till säsongsanställningar eller timanställningar, ibland med konsekvensen att anställdas arbetsdagar styckas upp med obetalda uppehåll i flera timmar mellan två arbetspass på samma dag. Enligt en studie från Stressforskningsinstitutet vid Stockholms universitet har så många som cirka 150 000 personer i Sverige uppdelade arbetspass (Stressforskningsinstitutet, hämtad 2012-04-24). Detta förekommer i såväl privat som offentlig verksamhet. För den anställde är en sammanhållen arbetsdag normalt att föredra och uppdelade arbetspass är ofta påfrestande.

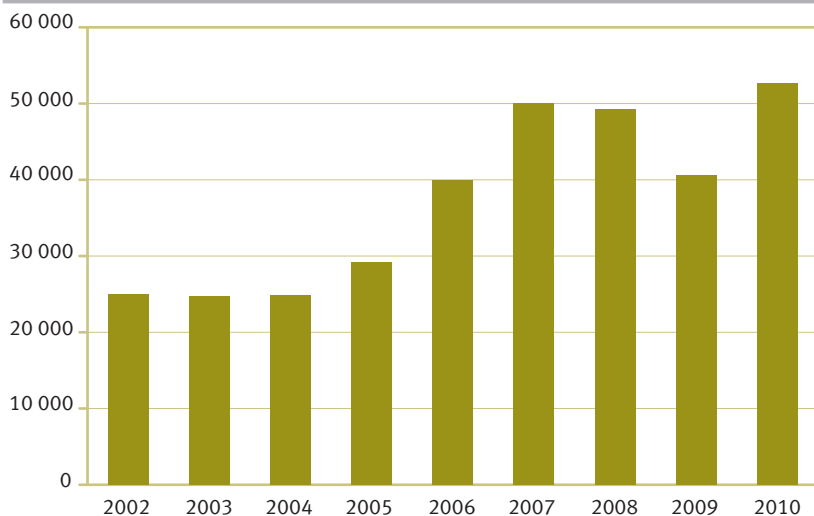
### 3.1.3 Inhyrd personal allt vanligare

Ett annat sätt för företag och organisationer att åstadkomma numerär flexibilitet är att hyra in personal från bemanningsföretag. Det gör att arbetsgivarna snabbt kan öka eller minska delar av sin personalstyrka. Sedan avregleringen av Arbetsförmedlingens monopol 1993 har marknaden för privata bemanningsföretag öppnats. Den svenska lagstiftningen kring bemanningsföretag och uthyrning av personal har sedan dess blivit en av de mest liberala i Europa (FAS 2010).

Antalet förvärvsarbetande personer i bemanningsföretag har, enligt SCBs siffror som redovisas i diagrammet nedan, ungefär fördubblats från början av 2000-talet till finanskrisen 2008. Under åren 2007 och 2008 var 1,1 procent av alla sysselsatta på arbetsmarknaden anställda av bemanningsföretag. Personalomsättningen i branschen är hög och omkring 120 000 personer arbetar någon gång under ett år i bemanningsföretag. Enligt bemanningsföretagens medlemsorganisation har anställda i bemanningsföretag återigen ökat kraftigt under 2010. Den vanligaste anställningsformen i bemanningsföretag, med kollektivavtal, är tillsvidareanställning.

Alla branscher hyr in arbetskraft från bemanningsföretag. Det är vanligast inom industri och tillverkning, följt av yrkesgrupperna kon-

Diagram 4.3. Antalet förvärvsarbetande personer i personaluthyrningsföretag



Källa: SCB (Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, RAMS).

tor/administration och lager/logistik (Bemanningsföretagen 2011). Detta stämmer väl överens med Teknikföretagens observation att inhyrd personal oftast används i industriproduktionen medan olika former av utvecklingsarbete ofta sker via konsulter (Teknikföretagen 2009). Det är alltså i LO-yrken som användningen av bemanningsföretag är störst. Men uthyrningen av personal är omfattande även till administrativa uppgifter och kontorsarbeten som traditionellt inte är känsliga för konjunktursvängningar.

Att inhyrd personal fungerar som en flexibel buffert och ett sätt att snabbt förändra personalstyrkan framgick tydligt under finanskrisen. Inom tillverkningsindustrin, som drabbades hårdast av krisen, minskade den inhyrda personalen med hela 40 procent under 2008 (Teknikföretagen 2009). Neddragningen var ett resultat av konjunkturedgången, vilket visar att de inhyrda verkligen bidrar till företagets flexibilitet.

Enligt bemanningsföretagens egen arbetsgivarorganisation intar Sverige en mittenposition av 26 länder vad gäller andelen arbetstagare som

är anställda i bemanningsföretag (Bemanningsföretagen 2010). Andelen anställda i bemanningsföretag i Sverige är jämförbar med Finland och är något högre än i Norge och Danmark. I USA är andelen några tiondelar högre än i Sverige. Däremot är andelen i Nederländerna mer än dubbelt så hög och tre gånger så hög i Storbritannien jämfört med Sverige.

Företag och organisationer använder inhyrd personal även för längre tidsperioder (Bergström et al 2007). Enligt arbetsgivarna beror den stora ökningen inom industrin bland annat på att den svenska arbetsmarknaden påstås vara strikt reglerad (Teknikföretagen 2009). En forskningsstudie menar dock att bemanningsbranschens expansion inte har varit så mycket ett uttryck för ett genuint behov av ökad flexibilitet, som svaret på ett konstruerat behov (Bergström et al 2007).

I en genomgång av studier gjorda i EU-länderna framkommer att inhyrd personal upplever mindre kontroll över arbetsmetoder och arbetstakt, får mindre tillgång till utbildning, har en högre andel arbetsskador och är sämre informerade om risker på jobbet (Eurofound 2007b). I en svensk studie som studerar situationen för montörer i tillverkningsindustrin framhålls att den inhyrda personalen har sämre utvecklingsmöjligheter än andra (Kantelius 2010). En ökning av bemanningsanställda kan alltså medföra att en stor grupp löntagare blir utan de utvecklingsmöjligheter som ges till övriga anställda.

I en studie av Andersson & Wadensjö (2004) framgår att kvinnor, unga och personer födda utomlands är överrepresenterade i bemanningsbranschen, och det tycks som att personer med svag anknytning till arbetsmarknaden är överrepresenterade i bemanningsföretagen. Samma mönster som kan skönjas för andra typer av ickereguljära anställningsformer finns således också i bemanningsbranschen.

#### 3.1.4 F-skattsedel istället för anställningskontrakt

Vid sidan av visstidsanställningar och möjligheten att hyra in personal via bemanningsföretag kan företag och organisationer även öka den numerära flexibiliteten genom att köpa tjänster och arbetsuppgifter av konsulter.

Skatteverket kan bevilja personer som bedriver självständig näringsverksamhet en F-skattsedel (företagsskattsedel). Personen ges då rätt att själv betala in preliminärskatt och sociala avgifter. År 2009 genomfördes förändringar i skattelagstiftningen med syfte att göra det lättare för

enskilda personer att få F-skattsedel. Förändringen innebar att det tidigare kravet på att personen ska ha flera uppdragsgivare slopades, och idag är det möjligt för en person med endast en uppdragsgivare att utnyttja F-skattsedel. Personer som startar näringsverksamhet med den tidigare arbetsgivaren som första, och kanske enda, uppdragsgivare bedöms alltså som självständig näringsidkare med den nya lagstiftningen.

Lagändringen föregicks av en utredning med uppgift att analysera den rådande situationen och effekterna av en eventuell lagändring. I direktivet till utredningen gjordes ett antagande att den dåvarande lagstiftningens krav på flera uppdragsgivare hindrade personer att få F-skattsedel. Så tycks dock inte ha varit fallet eftersom ytterst få ansökningar om F-skattsedel avslogs (cirka 1 procent av de inkomna ansökningarna avslås varje år).

Utredningens lagändringsförslag fick hård kritik i LOs remissvar, bland annat för att ett stort antal personer som tidigare betraktades som arbetstagare kommer att betraktas som egenföretagare och att arbetstagarbegreppet urholkas. Resultatet kan bli ett proletariat av personer med F-skattsedel med mycket låga inkomster men som får ta hela risken med arbetet. Även TCO och Skatteverket var kritiska till lagförändringsförslaget.

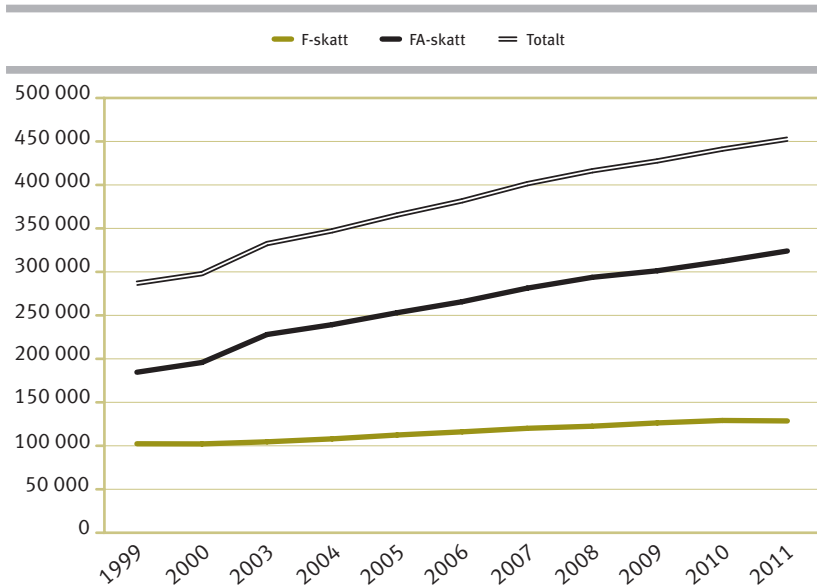
Antalet personer med F-skattsedeln har ökat från 100 000 till 130 000 personer sedan millenniumskiftet. Samtidigt har antalet personer med FA-skattsedlar (som är anställda hos en arbetsgivare men också bedriver egen näringslivsverksamhet) från 195 000 till drygt 310 000 personer. Totalt innebär detta en ökning på nästan 50 procent under de senaste tio åren. Ökningen av antalet personer med F- och FA-skattsedlar ökade redan innan lagändringen 2009, och antalet kommer troligtvis att fortsätta öka framöver.

Inom vissa branscher är det sedan länge mycket vanligt att arbetskraften har F-skattsedel och agerar som egenföretagare. Det gäller bland annat frisörer, journalister och kulturarbetare, men det blir allt vanligare även inom andra branscher.

Den nya lagstiftningen öppnar upp för arbetsgivarna att, istället för att anställa en person, anlita denne på timbasis för att utföra arbetsmoment i den ordinarie arbetsorganisationen. På så sätt kan företag och organisationer undgå sitt arbetsgivaransvar för löner och arbetsvillkor sam-



Diagram 4.4. Antalet personer med F-skattsedel Fysiska personer, 1999–2011



Not: FA-skatt innebär att en person är anställd hos en arbetsgivare och bedriver enskild näringslivsverksamhet.  
Källa: Skatteverket.

tidigt som de får fullständig flexibilitet att ta in arbetskraft när så önskas. Istället överförs allt ansvar på individen som kan tvingas bli en ofrivillig entreprenör. Den numerära flexibiliteten som arbetsgivaren därmed vinner kan ge en otrygg och utsatt situation för den enskilde individen.

För arbetsgivarna ökar möjligheten till flexibilitet när lagar som reglerar anställningsrelationen luckras upp på bekostnad av arbetstagares trygghet. Det finns gott om exempel där personal har sagts upp på grund av arbetsbrist samtidigt som företaget eller organisationen har anlitat konsulter och enskilda personer med F-skattsedel. Därmed uppstår en konkurrenssituation mellan de som har F-skattsedel och andra arbetsökande.

### 3.2 Funktionell flexibilitet

Funktionell flexibilitet handlar om att personalen kan flyttas mellan olika arbetsuppgifter inom ett företag eller organisation där behoven är större. För att klara detta krävs en mångkunnig personal som ges möjligheter att kontinuerligt utvecklas. Den funktionella flexibiliteten handlar framför allt om arbetsorganisation och ledarskap, om arbetsutvidgning och arbetsrotation och om de anställdas möjligheter att ta till sig ny teknik och nya arbetsmetoder.

#### 3.2.1 Arbetsutvidgning och arbetsrotation

Genom arbetsutvidgning och arbetsrotation kan organisationer skapa funktionell flexibilitet. Arbetsutvidgning innebär att personalen kan utföra flera arbetsuppgifter och arbetsmoment av i princip likartat slag och som kräver ungefär samma kompetens. När arbetsuppgifter av annat slag läggs till de ordinarie uppgifterna talar man om arbetsberikning, som exempelvis kan handla om planering, problemlösning, uppföljning eller administration. Arbetsrotation innebär att arbetet organiseras så att de anställda arbetar med en arbetsuppgift under en begränsad tid och sedan skiftar till andra uppgifter. För att arbetsrotation ska ge ökad flexibilitet krävs dock att arbetsuppgifterna varierar beroende på förändringar i efterfrågan och produktionen. I alltför ensidiga och utarmande arbeten kan inte denna form av flexibilitet uppstå.

Arbetsutvidgning och arbetsrotation ger möjligheter att utveckla den kollektiva kompetensen i företaget eller organisationen genom lagarbete och delaktighet i verksamheten. Det ger också personalen en ökad helhetsförståelse för produktionen och verksamheten, och ökar den interna rörligheten när personalen kan hoppa in där det behövs. För de enskilda individerna innebär detta också ökad anställningsbarhet hos andra arbetsgivare om den nuvarande arbetsgivaren tvingas dra ned på personalstyrkan.

Enligt Eurofound's (2007a) studie har ungefär hälften av alla anställda i Europa (EU27) ett arbete där de roterar mellan olika arbetsuppgifter. Arbetsrotation är något vanligare i Sverige (cirka 55 procent), och i Norge och Danmark, än EU-snittet på cirka 50 procent, medan flera syd- och östeuropeiska länder ligger under snittet. Eurofound's undersökning avslöjar inte eventuella skillnader mellan män och kvinnor.

Generellt är arbetsrotation vanligare inom byggbranschen, hotell- och restaurang, tillverkning och vård och omsorg, medan det är ovanligare inom finanssektorn, transport och kommunikation (Eurofound 2007a). Arbetsrotation är också vanligare bland kvalificerade arbetare än okvalificerade arbetare.

### 3.2.2 Arbete i projektform för flexibel produktion

Genom att organisera arbetet i projektform kan arbetsgivarna uppnå en högre funktionell flexibilitet inom den interna organisationen som snabbt kan anpassas till nya behov. Ett projekt är ett tidsbegränsat arbete som utförs av en tillfälligt sammansatt arbetsgrupp, där såväl tillsvidareanställda som inhyrd personal kan ingå, som sedan upplöses när projektet är slutfört.

När efterfrågan blir allt mer specialiserad och enskilda kunders önskemål allt mer styrande för produktionen har projektarbete blivit en mer attraktiv metod för att organisera arbetet (Arvidsson & Ekstedt 2006). Det har skett en ökad "projektifiering" av organisationer och arbete som sammanfaller med utbredningen av modern informationsteknik (Allvin et al 2011). Projekt är inte längre nödvändigtvis långvariga och storskaliga utvecklingsprogram inom tekniska branscher. De blir allt vanligare inom en rad branscher och får också mer begränsade mål för produktionen (Allvin et al 2011).

Projektarbetet har inneburit en förskjutning från standardiserade rutiner till mer målinriktade, situationsanpassade, och prövande arbetsmetoder i branscher där projektarbete är vanlig rör sig många arbetstagare mellan olika projekt oberoende av de organisatoriska gränserna. Men projektorganisering kan samtidigt leda till fragmentering av arbetslivet och orsaka stress och ineffektivitet bland personalen (Nilsson 2011). Det är vanligt att arbetet bedrivs i så kallad multiprojektform där de flesta anställda delar sin arbetstid i flera olika och parallella projekt. Detta har resulterat i ett problem med projektöverlastning ("project overload") eller splittring med ständiga fokusväxlingar, splittrad uppmärksamhet, fragmentering och ineffektivitet som följd (Nilsson 2011). Forskning visar att ju mer projektöverlastning desto vanligare är psykologiska stressreaktioner hos de anställda. Men om dessa negativa effekter kan undvikas kan projektarbetet ofta uppfattas om utvecklande och stimulerande av deltagarna.

Även om projektarbete främst involverar tjänstemän ger det en flexibilitet till företaget eller organisationen som även påverkar arbetarna i den ordinarie verksamheten. Framtidens arbete kommer att bli ännu mer orienterat mot projektarbete, och då särskilt i multiprojektform, och temporära organisationer. En tänkbar utveckling, som lyfts fram i Nilsson (2011), är att en fortsatt ökning av extern kompetens i projekten, där frilansare, inhyrd personal och konsulter sätts samman i nya arbetsteam för att lösa tillfälliga behov. På så sätt får hela arbetsmarknaden drag av multiprojektmiljöer.

### 3.2.3 Kompetensutveckling för funktionell flexibilitet

För att företag och organisationer ska nå en hög grad av funktionell flexibilitet behöver de anställda bred kompetens och inomorganisatorisk omställningsförmåga som möjliggör förflyttning mellan olika, och nya, arbetsuppgifter. En förutsättning för funktionell flexibilitet är därför tillgången till kompetensutveckling och utbildning i arbetet.

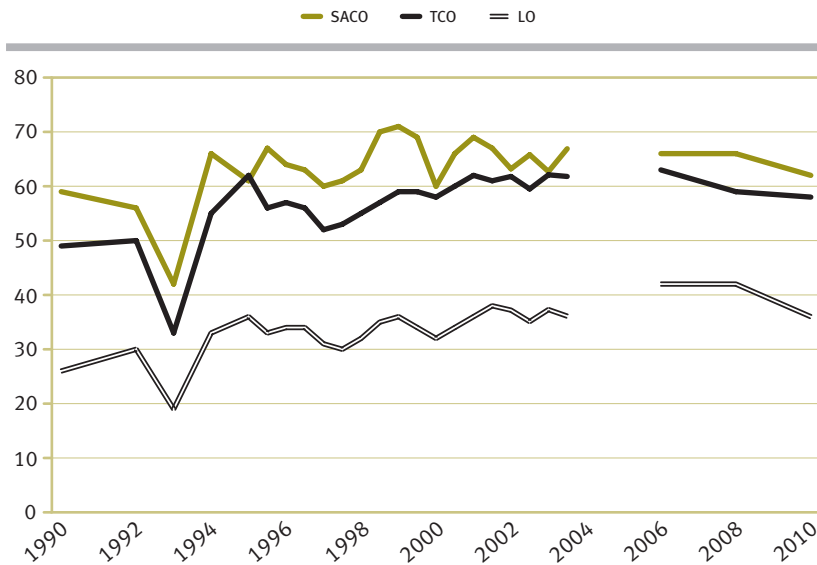
Möjligheterna till personalutbildning varierar mycket på arbetsmarknaden. För LO-förbundens medlemmar har andelen legat kring 35 procent sedan 1990-talskrisen. Det är en betydligt lägre andel än tjänstemännens, där TCO-medlemmarna under de senaste tio åren legat kring 60 procent och SACOs medlemmar något däröver. De som inte är fackligt anslutna erbjuds personalutbildning i ungefär samma utsträckning som LO-förbundens medlemmar. Skillnaderna mellan könen är sammantaget relativt små men kan variera mellan olika branscher. Kvinnor får något mer utbildning än män inom LO och TCO medan det är något fler män än kvinnor inom SACO som erbjuds personalutbildning. Diagrammet ovan visar också att arbetsgivarnas satsningar på personalutbildning varierar över konjunkturen och minskar i sämre tider.

Inom offentlig verksamhet är det betydligt vanligare med personalutbildning än inom det privata näringslivet. I allmänhet är det vanligare med personalutbildning hos större arbetsgivare jämfört med mindre.

Personalutbildning erbjuds i större utsträckning till dem som har längre utbildning jämfört med dem som har kortare utbildning. Bland dem som har en eftergymnasial utbildning gick enligt SCB mer än hälften, 55 procent, en personalutbildning under 2010, jämfört med 23 procent av dem med förgymnasial utbildning.

#### Diagram 4.5. Andelen personer som deltar i personalutbildning

Andelen i procent inom respektive facklig centralorganisation, år 1990–2010



Notera att undersökningen inte genomfördes 2004 och 2005.

Källa: SCB.

Bilden av att arbetarna har mindre utvecklande arbeten jämfört med tjänstemän framgår även i Gellerstedts (2011) studie av möjligheterna att varje vecka lära sig nytt och utvecklas i yrket. År 2009 uppgav 40 procent av de manliga och nästan lika många av de kvinnliga arbetarna att de utvecklas i sitt arbete. Andelarna har inte ökat sedan mitten av 1990-talet. Bland lägre tjänstemän var andelarna nästan 60 procent och bland högre tjänstemän nästan 80 procent. För såväl lägre som högre tjänstemän ligger kvinnorna några procentenheter under männen.

Enligt Eurofound (2007a) tycks det formella lärandet i arbetet vara mest omfattande i de nordiska länderna medan det i flertalet länder i Syd- och Östeuropa endast omfattar en liten minoritet av de anställda.

### 3.3 Temporär och finansiell flexibilitet

Trots att både numerär och temporär flexibilitet handlar om att snabbt anpassa arbetsstyrkan efter förändrad efterfrågan har de olika syften och får olika konsekvenser för arbetsgivare, arbetstagarna och staten. Behovet av numerär respektive temporär flexibilitet skiljer sig åt beroende på om minskningen av efterfrågan bedöms som långvarig och strukturell, eller kortvarig och konjunkturell.

#### 3.3.1 Permitteringar istället för uppsägningar

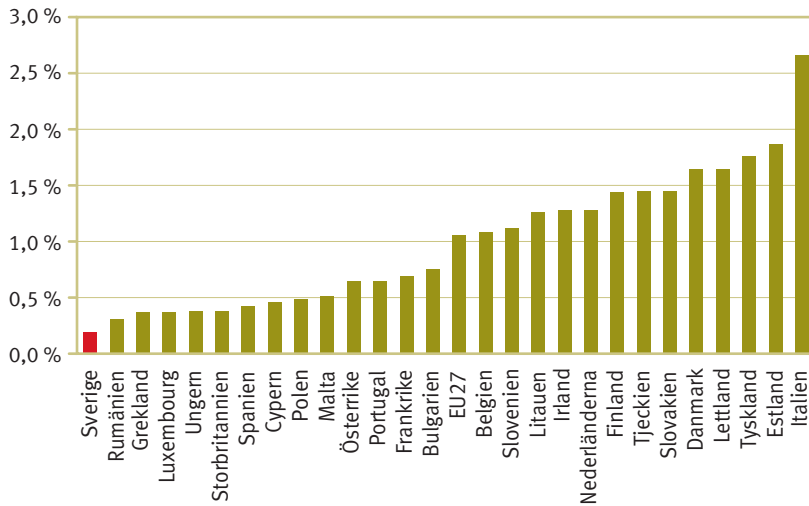
Med temporär flexibilitet menas företagens och samhällets förmåga att under lågkonjunkturer och kriser på olika sätt överbrygga perioden med arbetsbrist och förhindra uppsägningar och arbetslöshet. Detta görs vanligen genom olika avtal eller statliga lösningar om *permittering* av anställda (kallas även för korttidsarbete). Permittering innebär att en arbetstare under en period arbetsbefrias eller går ner i arbetstid och, eventuellt, lön. Syftet är att minska arbetskraftskostnaderna för företaget eller organisationen samtidigt som personalen kan behålla sina anställningar och på så sätt undvika arbetslöshet. Genom permittering kan företaget behålla kompetensen i organisationen och få möjlighet att snabbt öka produktionen när efterfrågan åter ökar.

Permitteringslösningar bör endast användas vid tillfälliga och kortvariga efterfrågekriser. Om efterfrågan minskar på grund av strukturella orsaker eller kostnadskriser kan permitteringar riskera att hämma en nödvändig strukturomvandling och skjuta upp nödvändiga uppsägningar (LO 2011). Detta är alltså i första hand inte ett system för vanliga och mindre nedgångar.

Det har tidigare funnits ett permitteringslönesystem med offentlig subvention i Sverige. Omfattningen var emellertid litet och systemet avskaffades under budgetsaneringen på 1990-talet (LO 2011). I många andra länder finns dock permitteringssystem och dessa användes i betydande omfattning under finanskrisen. Tyskland har ett väl utbyggt permitteringslönesystem, som allmänt sägs vara en viktig förklaring till att arbetslösheten inte ökade i samma utsträckning som i många andra delar av Europa.

Under 2009 tecknade IF Metall ett centralt avtal, kallat *krisavtal*, om permitteringar med arbetsgivarorganisationen Teknikföretagen. På tjäns-

**Diagram 4.6. Andelen permitterade löntagare** Per land i procent, år 2009



Källa: Eurofound (2010).

temannasidan tecknades liknande men lokala avtal om permitteringar inom tillverkningsindustrin. Avtalet innebar att arbetstigare i de företag som valde att teckna krisavtal kunde minska arbetstiden, och i motsvarande grad lönen, med upp till 20 procent för de berörda anställda. IF Metall (2009) har uppskattat att avtalet bidrog till att 12 000 uppsägningar kunde undvikas.

Under finanskrisen skapade de flesta länder inom EU någon typ av offentligt system för permitteringar eller utvecklade redan existerande system (Eurofound 2010). Sverige avviker genom att krisavtalet tecknades mellan arbetsmarknadens parter utan någon statlig inblandning. Frånvaron av ett offentligt system i Sverige kan också förklara varför Sverige, som diagrammet ovan visar, under år 2009 hade lägst andel permitterade arbetstigare inom hela EU. Den temporära flexibiliteten i Sverige är alltså relativt svag, och kompenseras istället genom inhyrd personal och visstidsanställningar.

### 3.3.2 Rörlig lön ger arbetsgivarna flexibilitet

Olika former av rörliga löner kan ge arbetsgivarna en sorts av finansiell flexibilitet. En rörlig lön som varierar med produktionen och försäljningen minskar arbetsgivarnas lönekostnader automatiskt när efterfrågan minskar (Eriksson 2007). Denna finansiella flexibilitet skiljer sig från ett system med permitteringslöner som kräver aktiva beslut för att aktiveras vid särskilda tillfällen.

Det finns olika sorters rörliga lönesystem, exempelvis prestationslön, resultatlön, provision, ackordslön och bonus. Vanligen kombineras rörlig lön med fast lön. Rörlig lön förekommer i olika utsträckning inom olika branscher och yrken. Prestationslön erbjuds främst inom försäljning och viss typ av serviceverksamhet, men är vanlig även inom bemanningsbranschen. Rörlig lön är generellt sett vanligare bland tjänstemän än arbetare. Undantaget är ackordslön som är mest vanligt i byggbranschen.

Det förekommer i vissa branscher och inom vissa yrken olika lönesystem för de som räknas till verksamhetens kärna, som vanligen har fast lön, respektive periferi där de anställda istället kan ha en lön som till stor del är baserad på prestation.

Eriksson (2007) har undersökt förekomsten av olika former av flexibilitet på ett urval av arbetsplatser 1994 och 2002. Nästan en fjärdedel av alla undersökta arbetsplatser i Erikssons (2007) studie uppger att de har olika ersättningsystem där personalen är uppdelad på dem som har fast lön och de som har prestationsbaserad ersättning, alltså finansiell flexibilitet. Det går emellertid inte att se någon tydlig förändring över den undersökta tiden.

Ur ett fackligt perspektiv är det viktigt att löntagarna och deras organisationer har inflytande över utformningen av eventuella rörliga lönesystem. Det är också viktigt med möjligheter att påverka om man kan nå de mål som ligger bakom prestationslöner, bonusar och ackord. Om löntagarna inte kan styra över om det är möjligt att nå målen för ökad rörlig lön är systemet, ur ett löntagarperspektiv, vare sig flexibelt eller effektivt.

## 4. Hur flexibel är svensk arbetsmarknad?

Hög numerär flexibilitet, som ofta liknas vid rörligheten på arbetsmarknaden, bör innebära att många byter jobb och arbetsgivare varje år. Om antalet tillkomna och försvunna jobb på arbetsmarknaden är stort in-



dikerar det att arbetsgivarna snabbt anställer och säger upp personal. Är däremot antalet tillkomna och försvunna jobb litet kan det vara ett tecken på en långsammare, och kanske mindre flexibel, anpassning till förändrad efterfrågan.

#### 4.1 Stora flöden av jobb och arbetstagare på svensk arbetsmarknad

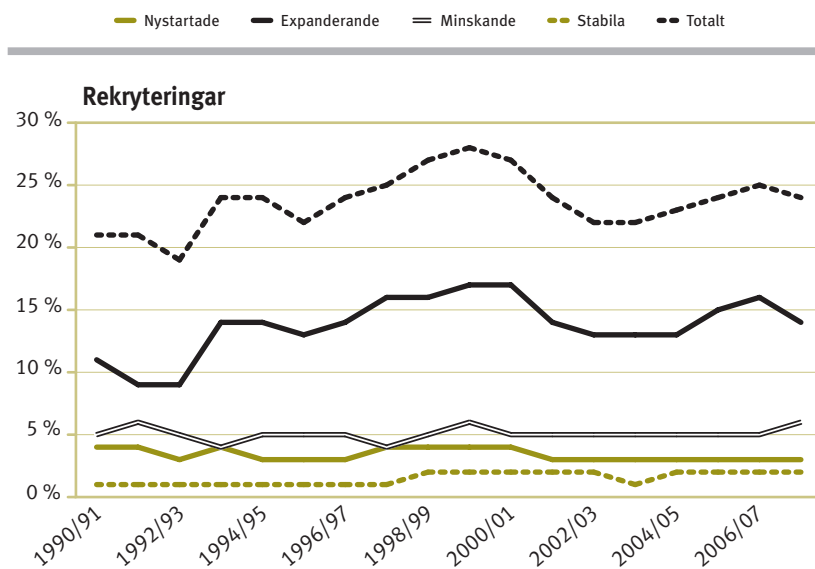
Varje år försvinner och tillkommer ett stort antal jobb på den svenska arbetsmarknaden. Detta är en naturlig del av en ständigt pågående strukturomvandling och konkurrensanpassning. I branscher och enskilda företag som inte längre är konkurrenskraftiga minskar sysselsättningen samtidigt som den expanderar i sektorer och företag som är konkurrenskraftiga och vinner marknadsandelar. Även politiska beslut och demografiska förändringar styr vilka branscher och verksamheter, inte minst inom den offentliga sektorn, som växer eller minskar.

Jobbflöden (andelen skapade och försvunna jobb vid arbetsställen där sysselsättningen ökar eller minskar från ett år till ett annat) är omfattande på svensk arbetsmarknad (Jans 2011). Under perioden 1990 till 2008 uppgick i genomsnitt samtliga nyskapade jobb till elva procent av den totala sysselsättningen varje år, medan tio procent av alla jobb försvann. Den totala omsättningen av jobb var därmed i genomsnitt 21 procent i med vissa variationer under åren, men med en svagt neråtgående trend under senare år (studien sträcker sig dock inte över finanskrisen som kan ha brutit trenden). Resultaten ligger i paritet med andra svenska studier. Studien visar också att två av tre jobb har skapats eller försvunnit vid existerande arbetsställen, medan nya och nedlagda arbetsställen svarar för den återstående tredjedelen.

Även arbetstagarflödena (andelen arbetstagare som börjar respektive slutar på ett arbetsställe under ett år) är omfattande (Jans 2011). Enligt diagrammen nedan påbörjar varje år 24 procent av alla anställda en ny anställning mellan 1990 och 2008, medan andelen som lämnade ett arbetsställe uppgick till 23 procent. Båda dessa andelar är ungefär dubbelt så höga som andelen nya och nedlagda jobb. Eftersom arbetstagarflöden endast mäter förändringen från ett år till ett annat är korta anställningar inte inkluderade, vilket underskattar både andelen rekryteringar och separationer. Det är existerande och fortlevande arbetsställen som svarar för merparten av omsättningen av arbetstagare, drygt 85 procent,

**Diagram 4.7a. Arbetstagarflöden på svensk arbetsmarknad 1990–2008**

Andelen arbetstagarare som börjar respektive slutar på ett arbetsställe under ett år



Not: Arbetsställen som består av 1 person är exkluderade.

Källa: Jans (2011).

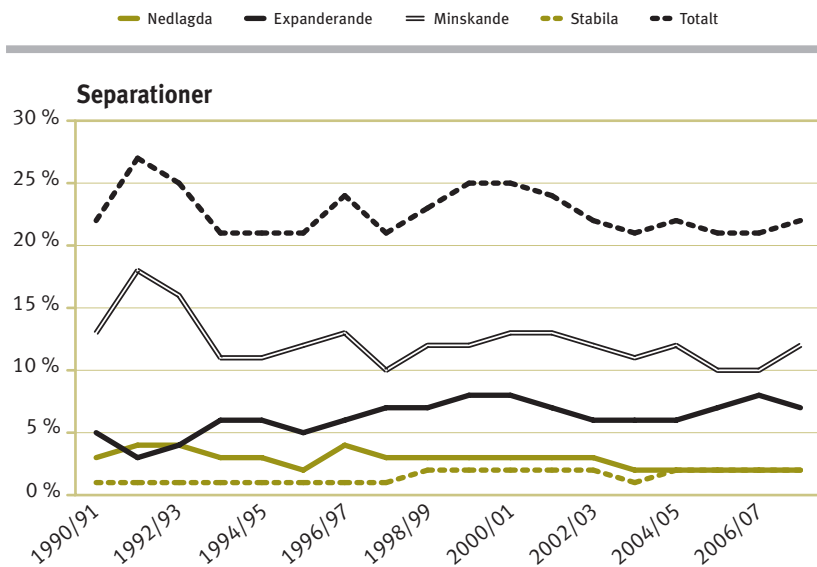
medan nya och nedlagda arbetsställen svarar för resterande 15 procent. Även andra svenska studier har funnit liknande andelar och mönster för arbetstagarflöden. Jans (2011) konstaterar att det inte finns något som tyder på att rörligheten på den svenska arbetsmarknaden skulle ha minskat under perioden, snarare tvärtom.

Ett annat begrepp för skapade och försvunna arbetstillfällen är den så kallade *sysselsättningsdynamiken* som ger en indikation på rörligheten i en bransch eller på arbetsmarknaden som helhet. Det kan också ses som ett mått på hur väl näringslivet kan ställa om inför nya förutsättningar, och därmed också på den numerära flexibiliteten.

Långtidsutredningen 2008 konstaterar att en stor andel av alla sysselsatta i Sverige byter arbetsgivare eller arbetsplats varje år, och att denna höga grad av omvandling är bestående och kontinuerlig över tid (SOU

**Diagram 4.7b. Arbetstagarflöden på svensk arbetsmarknad 1990–2008**

Andelen arbetstagarare som börjar respektive slutar på ett arbetsställe under ett år



Not: Arbetsställen som består av 1 person är exkluderade.

Källa: Jans (2011).

2008:21). Långtidsutredningen framhåller också att sysselsättningsdynamiken i Sverige är hög i ett internationellt perspektiv (SOU 2008:105). I en av de studier långtidsutredningen refererar till har Sverige den tredje högsta sysselsättningsdynamiken av tretton europeiska länder. Skillnaden mellan länders sysselsättningsdynamik ska dock inte helt och hållet härledas till olika grader av flexibilitet på arbetsmarknaderna. Skillnaderna beror även på länders olika branschstrukturer och olika institutioners roll på arbetsmarknaden.

Sysselsättningsdynamik i termer av omflyttning från förlegade produktionsätt till mer konkurrenskraftiga verksamheter är i grunden positiv, och en central del i Rehn-Meidnermodellen. Samtidigt är den del av sysselsättningsdynamiken som är resultatet av korta och osäkra anställningskontrakt av mer problematisk karaktär. Därför finns det vissa problem

med sysselsättningsdynamik som ett mått på positiv rörlighet på arbetsmarknaden. En studie av Arai & Heyman (2002) finner att visstidsanställningar under 1990-talet, trots att de då endast innefattade cirka tio procent av de sysselsatta, utgjorde nästan hälften av jobbflödena på arbetsmarknaden. Omsättningen av arbetstillfällen för visstidsanställda var nästan tio gånger så hög som för tillsvidareanställda. Studiens resultat pekar på att mycket av rörligheten på arbetsmarknaden drivs av faktorer som inte nödvändigtvis bör ses som positiva eller nödvändiga för strukturomvandlingen. Däremot ger rörligheten en indikation på hög numerär flexibilitet.

#### 4.2. Anställningsskyddet och numerär flexibilitet

Lagen om anställningsskydd (Las) reglerar bland annat hur snabbt arbetsgivarna kan säga upp personal. Lagen innebar också krav på *saklig grund* vid uppsägning. Saklig grund är antingen arbetsbrist eller personliga skäl. Las, och framför allt turordningsreglerna, ses av somliga som det kanske mest avgörande hindret för numerär flexibilitet, och en flexibel arbetsmarknad uppfattas därför ibland som synonym med en avreglerad arbetsmarknad. Därför har Las många gånger stått i fokus för, och blivit ett slagträ i, debatten om behoven av numerär flexibilitet.

Las är dispositiv vilket innebär att avsteg från exempelvis turordningsreglerna vid uppsägning kan göras efter förhandlingar mellan de lokala parterna. På så sätt kan lagen till viss del anpassas efter bransch- och företagsspecifika förutsättningar. Det finns således en inbyggd flexibilitet i själva lagen även när det gäller vem eller vilka som ska sägas upp vid arbetsbrist.

Det svenska anställningsskyddet har genomgått en rad liberaliseringar sedan det infördes 1974. Under de senaste åren har Sverige (vid sidan av Portugal) genomfört den största förändringen av anställningsskyddet. Förändringen gäller uteslutande skyddet för visstidsanställda, och har medfört ett mindre strikt och mer liberalt anställningsskydd (Venn 2009, LO & Svenskt Näringsliv 2011). År 2001 infördes exempelvis en möjlighet för arbetsgivare med upp till 10 anställda att undanta två anställda med särskild betydelse för verksamheten från turordningsreglerna. Sverige är det land som enligt OECDs index har störst skillnad i anställningsskydd mellan tillsvidareanställning och visstidsanställning. Sverige har ett av OECDs mest liberala anställningsskydd för visstidsanställda.

OECDs så kallade *Employment Protection Index* försöker bedöma och jämföra olika länders anställningsskydd. Indexet har fått en framträdande roll i forskningen kring anställningsskyddets effekter, men har också utsatts för hård kritik bland annat på grund av de till synes subjektiva bedömningar som förekommer vid utformandet av indexet. I det sammanvägda indexet får Sverige i den senaste revideringen 2008 ett värde på 2,2 att jämföra med OECD-genomsnittet på 2,1, vilket ger en tiondeplats av samtliga OECD-länder (Venn 2009).<sup>11</sup> Enligt OECD har Sverige något striktare anställningsskydd än Danmark, men något mindre strikt skydd jämfört med Finland och Norge. Det är dock inte troligt att OECDs index fångar upp den höga grad av dispositivitet som råder i den svenska lagstiftningen, och överdriver därmed striktheten i vårt anställningsskydd.

För arbetsgivarna handlar flexibilitet, och då särskilt den numerära, om hur snabbt de kan säga upp anställd personal. Vi har försökt jämföra uppsägningstidernas längd för tillsvidareanställd personal i Sverige med våra nordiska grannländer genom att fråga LO i Danmark, Norge och Finland (se även Westerlund 2006). Det är dock svårt att göra jämförelser eftersom länderna har olika system som bygger på lagstiftning och/eller olika branschernas kollektivavtal, eller individuella avtal, och skillnader mellan arbetare och tjänstemän. I samtliga länder ökar uppsägningstiden med anställningstidens längd men intervallen kan skilja sig något åt. Efter 1 års anställning är uppsägningstiderna 1 månad i Sverige, Norge och Finland (undantaget är Danmark där industriarbetarna har 3 veckor medan tjänstemännen har 3 månader). Efter cirka fem års anställning har uppsägningstiderna ökat till mellan två och tre månader för arbetare inom det privata näringslivet i de fyra länderna. Den längsta uppsägningstiden är i vanliga fall sex månader i samtliga nordiska länder och infaller efter 10 till 12 års tillsvidareanställning. I samtliga fyra länder är det vanligt att statligt anställda har något längre uppsägningstid än anställda i privat eller kommunal verksamhet. I Norge ökar även uppsägningstiden stegvis med löntagarnas ålder efter att de har fyllt 50 år (i Sverige fanns ett liknande system fram till 1997). Vår allmänna bedömning är att det inte finns några påtagliga skillnader i uppsägningstider-

---

11 Indexet går från 0 till 6, där 0 innebär minst och 6 mest strikt lagstiftning.

nas längd i de nordiska länderna. Vi konstaterar därför att Sverige, i det här perspektivet, inte är mindre flexibelt än de övriga nordiska länderna. Det gäller dock enbart uppsägningstidens längd och inte eventuella andra kostnader för arbetsgivarna som är förknippade med uppsägningar, exempelvis avgångsvederlag eller liknande.

Juristerna och forskarna Rönmar och Numhauser-Henning (2010) menar att arbetsgivarna har ett ganska omfattande utrymme för numerär flexibilitet i Sverige eftersom de har möjligheter att anpassa arbetskraftens storlek till skiftande efterfrågan och säga upp personal på grund av arbetsbrist. Arbetsbrist utgör alltid saklig grund för uppsägningar och arbetsgivarna avgör ensidigt hur många som måste sägas upp och i vilka delar av verksamheten som nedskärningarna ska ske. Dessutom hämmar inte turordningsreglerna utrymmet för numerär flexibilitet i arbetsbristssituationer eftersom de inte ger något skydd mot långtgående omplaceringar (Rönmar och Numhauser-Henning 2010).

Även Grönlund (2003) drar slutsatsen att den svenska arbetsrätten inte utgör ett särskilt stort hinder för flexibiliteten. Dispositiviteten i lagarna gör att många regler kan omförhandlas i kollektivavtal på central och lokal nivå, och kollektivavtalen ger därför stora möjligheter till lokal anpassning. I den mån arbetsrätten skulle utgöra något hinder beror det mer på eventuellt omständiga procedurer eller ökade kostnader för uppsägningar jämfört med en situation där arbetsgivarna ensidigt beslutar om anpassning av personalstyrkan, eller arbetstiden, till orderingen (Grönlund 2003).

#### **4.3 Reglerande jobb men oreglerade arbetsuppgifter**

Allvin et al (2011) definierar flexibilitet som avregleringar. De nya arbetsformerna, exempelvis flextid, distansarbete eller projektarbete, beskrivs som avregleringar av villkoren för arbete. Detsamma kan sägas gälla för visstidsanställningar. Dessa avregleringar, som blir betydande när de adderas till varandra, minskar de anställdas känsla av organisatorisk gemenskap och samförstånd men ökar flexibiliteten i arbetet (Allvin et al 2011). Avreglerade organisationer behöver dock inte leda till att även löntagarna får ökad flexibilitet och mer inflytande över sin arbetssituation, eller, som Alvin et al (2011) understryker, större möjligheter att uttrycka sin individualitet.

I en enkätstudie av Allvin et al (2011) till enskilda individer, som genomfördes 2005, mäts graden och formerna av reglering av arbetsförhållanden utifrån fyra dimensioner: arbetstid, arbetets lokalisering, arbetets genomförande samt samarbete. Huvudresultaten visar att 59 procent av arbetskraften har jobb med reglerad arbetstid, 74 procent har en reglerad lokalisering av arbetsplatsen, 20 procent har reglering vad gäller arbetets utförande (arbetsordningen) och 80 procent har regleringar med avseende på samarbete. Studien bekräftar också att regleringar är starkt relaterade till förekomsten av arbeten med Tayloristiska produktionsätt. Bilindustrin och hälso- och sjukvård har den högsta graden av reglering, medan graden av reglering är betydligt mindre inom företagsnära tjänster, byggverksamhet och annan tjänsteproduktion. Av hela arbetskraften var enligt studien endast 16 procent reglerade i alla fyra dimensionerna (och klassas som högregraderade) samtidigt som 17 procent var reglerade i endast en dimension, och 8 procent var inte reglerade i någon dimension (alltså med arbetsvillkor som är helt oreglerade).

Till skillnad från Eriksson (2007) och Wikman (2001), som analyserar arbetsplatser respektive arbetsorganisationer, som finner små förändringar av flexibiliteten under 1990-talet, konstaterar Allvin et al (2011) att det viktigaste resultatet i deras studie är den utbredda förekomsten och spridningen av icke-reglerade, eller flexibla, *arbetsvillkor*. Nästan hälften (47 procent) av arbetskraften har enligt studien arbetsvillkor som kan klassas om låg- eller oreglerade (de som är reglerade i två eller färre dimensioner). Förekomsten av flexibilitet återfinns överallt, men i olika grader och i varierande proportioner. Allvin et al (2011) menar att arbetsmarknaden framstår som översvämmad av icke-reglerade och flexibla *arbetsvillkor*, även om icke-reglerade *jobb* är relativt sällsynta.

## 5. En svensk flexibilitetsmodell

Det finns, som beskrivits tidigare, flera former av flexibilitet och utvecklingen mot ökade krav på flexibilitet behöver inte vara så enkelriktad som den ofta utmålas i debatten. Det är mer korrekt att tala om en utveckling i dubbel riktning. I denna dubbla riktning ligger att både arbetsgivare och arbetstagare vill ha både flexibilitet och stabilitet (Furåker 2003). Sedan 1990-talet har flexibiliteten utgjort alibi för avregleringar av anställningsformer och anställningsvillkor. I debatten om flexibilitet

ligger därför fokus ofta på den numerära flexibiliteten, vilket bidrar till att flexibilitet idag ensidigt utgår från arbetsgivarnas perspektiv. Det har inte gynnat löntagarna. Detta kapitel har gjort det tydligt att det finns andra former av flexibilitet som kan komplettera eller ersätta den numerära flexibilitetens dominerande ställning.

Diskussioner kring olika former av flexibilitet för arbetsgivarna bör kompletteras med olika former av trygghet för löntagarna. Ett exempel är Wilthagens (2004) resonemang kring olika former av flexibilitet (numerär, funktionell och temporär) som kan kombineras med olika former av trygghet (anställningsskydd och trygghet i anställningen, inkomstrygghet vid arbetslöshet samt trygghet i hög efterfrågan på arbetskraft). En enskild kombination av flexibilitet och trygghet kan således utesluta, eller komplettera, en annan kombination. Om ett lands arbetsmarknad exempelvis har en hög grad av funktionell flexibilitet förutsätter det trygga anställningsförhållanden och arbetsgivare som investerar i löntagarnas kompetens. Detta kan således utesluta, eller kraftigt minska, en numerär flexibilitet där arbetsgivarna snabbt kan säga upp arbetskraften eller i hög grad använda sig av visstidsanställningar. Genom att dessa kombinationer på olika sätt kompletterar och utesluter varandra understryks att det centrala är ett lands samlade förmåga att uppnå flexibilitet, och där även tryggheten måste inkluderas för att åstadkomma en flexibel arbetsmarknad. Ett land kan inte ensidigt fokusera på att öka flexibiliteten ur arbetsgivarnas perspektiv, utan måste söka en kombination där en eller flera typer av trygghet kombineras med en eller flera typer av flexibilitet.

Vilken typ av flexibilitet som är mest lämplig beror på det enskilda landets ekonomiska struktur, exempelvis vad gäller branscher, exportberoende, vilka typer av produkter som produceras och vilken företagsstorlek som dominerar näringslivet. En skillnad mellan Sverige och Danmark, som är känt för sin flexicuritymodell, är exempelvis de stora geografiska avstånden i Sverige, som kan försvåra arbetsgivarnas kompetensförsörjning och en snabb omställning av arbetskraften till nya jobb. Det kan tala för att den funktionella flexibiliteten är extra viktig för den svenska arbetsmarknaden. En annan viktig skillnad är att det svenska näringslivet domineras av större företag och arbetsgivare, vilket underlättar den funktionella flexibiliteten, jämfört med det danska näringslivet där många små arbetsgivare gör den numerära flexibiliteten viktigare (Westerlund 2006).



Inom forskningen finns två grundläggande synsätt på den svenska modellens förmåga att möta globalisering, ökad rationalisering och hårdare konkurrens. Det ena perspektivet anser att den svenska modellens system för inkomstrygghet och omfördelning över livscykeln hämmar möjligheterna att bemöta dessa utmaningar. Det andra perspektivet menar att den aktiva arbetsmarknadspolitiken och en utbyggd inkomstrygghet skapar ett stöd för strukturomvandlingen som ger Sverige större möjligheter att möta nya krav och nya förutsättningar (FAS 2010).

Möjligheterna att uppnå flexibilitet på flera olika sätt underminerar argumenten att den svenska arbetsrätten skulle vara ett nämnvärt hinder för flexibiliteten. Både Grönlund (2003) och Rönnmar och Numhauser-Hennings (2010) menar att arbetsgivarna har ett omfattande utrymme för numerär flexibilitet i Sverige. Genom att ensidigt kunna avgöra när det råder arbetsbrist, hur många som ska sägas upp och i vilka delar av verksamheten har arbetsgivarna stor frihet att genomföra de nedskärningar de anser sig behöva. Turordningsreglerna ger inte något skydd mot långtgående omplaceringar och hämmar därför inte den numerära flexibiliteten på något påtagligt sätt (Rönnmar och Numhauser-Henning 2010). Läger man till dispositiviteten i lagstiftningen och möjligheterna för de lokala parterna att förhandla om lokalt anpassade lösningar förstärks bilden av flexibiliteten. Möjligen kan arbetsrätten, ur arbetsgivarnas perspektiv, medföra mer omständliga procedurer och ökade kostnader för uppsägningar jämfört med en helt avreglerad situation där arbetsgivarna har all makt och fackförningarna hålls helt utanför beslut och implementering (Grönlund 2003). Arbetsgivarnas problem tycks därför inte i första hand handla om möjligheterna till flexibilitet utan snarare om flexibilitetens eventuella pris.

Det tycks finnas en svensk modell för flexibilitet där fokus ligger på den interna organisationen och den funktionella flexibiliteten som uppnås genom att kontinuerligt förstärka de anställdas kompetens och ge dem mer ansvar och inflytande över verksamheten (Wikman 2001). Bilden av en svensk modell finns även i Rönnmars och Numhauser-Hennings (2010) slutsatser där de svenska reglerna i anställningen och anställningsskyddet medger ett omfattande utrymme för funktionell flexibilitet. Avgörande för detta är arbetsgivarnas i princip fria omplaceringsrätt av anställda vid arbetsbristsuppsägningar, för att kunna placera rätt person på rätt plats,

i kombination med den vidsträckt formulerade arbetsskyldigheten för löntagarna. Det svenska anställningsskyddet kombinerar på så sätt anställningstrygghet med anpassningsförmåga och funktionell flexibilitet. Anställningsskyddet har dock genomgått flera avregleringar under det senaste decenniet när det gäller visstidsanställda, och det är inte längre självklart att se det svenska anställningsskyddet som starkt. Ett relativt starkt anställningsskydd, med flexibla möjligheter, skulle kunna få funktionell flexibilitet att fungera som ett alternativ till en numerär flexibilitet skapad genom avregleringar, otrygg anställningar med bristande kompetensutveckling. Även OECD lyfter fram att ett starkt anställningsskydd till och med kan stärka den funktionella flexibiliteten (OECD 1999).

Den funktionella flexibiliteten är ett viktigt alternativ till numerär flexibilitet där utbytbarenheten blir arbetskraftens viktigaste egenskap för arbetsgivarna. Med en stor omställningsförmåga hos löntagarna behöver inte arbetsgivarna säga upp arbetskraften vid varje efterfrågeförskjutning och produktionsnedgång. Istället kan arbetstagarna ställa om inför de nya förutsättningarna.

Det traditionella svenska arbetsmarknadssystemet med starka parter på arbetsmarknaden, och en maktbalans i jämvikt, ger stora möjligheter till samordnade lösningar där flexibilitet baseras på ett samarbete mellan arbetsgivare och löntagare. Starka mekanismer för information, förhandlingar och medbestämmande skapar goda förutsättningar att praktiskt implementera funktionella flexibilitetsstrategier (Rönmmar och Numhauser-Henning 2010). Detta kan ställas mot länder med liberala arbetsmarknadsmodeller där bristen på samordning och förhandlingslösningar med fackföreningar resulterar i att arbetsgivarna kräver avreglering av anställningsförhållanden för att kunna sänka arbetskraftskostnaderna och upprätthålla konkurrenskraften. Sverige har däremot goda möjligheter att konkurrera med komplexa produkter genom en välutbildad, ansvarstagande och samarbetsinriktad arbetskraft (Grönlund 2003). Det borde därför finnas ett större uttalat intresse i Sverige att även hålla uppe den funktionella flexibiliteten. Det finns inget som utesluter en utveckling mot den form av funktionell flexibilitet, med hög kompetens och snabb omställningsförmåga, som ligger i linje med de genuina behov som omvandlingen mot specialiserad och kundanpassad produktion ställer på arbetsorganisationerna (SOU 2007).

Det går dessutom utmärkt att kombinera den funktionella flexibiliteten med den temporära. Genom att kombinera permitteringslösningar, som ger temporär flexibilitet, med utbildningsinsatser för de permitterade ökar möjligheterna till funktionell flexibilitet samtidigt som behoven av numerär flexibilitet kan minska.

Sverige har, i Rehn och Meidners anda, en stark fokus på strukturomvandling och omställning av arbetskraft från krympande till växande företag och organisationer. Denna numeriska flexibilitet har traditionellt kombinerats med omfattande välfärdstjänster, aktiv arbetsmarknadspolitik och fullgoda ersättningar vid arbetslöshet som skapade ett förtroende och en acceptans bland arbetstagarna för strukturomvandling och rörlighet på arbetsmarknaden. Detta synsätt står i stark motsats till det traditionella perspektivet på numerär flexibilitet och avreglering av arbetsmarknaden.

## 6. Avslutande diskussion

För såväl arbetsgivare som löntagare har både flexibilitet och stabilitet positiva värden. Men det betyder inte att de olika parterna vill ha samma slags flexibilitet eller samma slags stabilitet. Här finns en tydlig konflikt. Flexibilitet som uppnås genom att arbetsgivarna snabbt kan säga upp personal innebär instabilitet för löntagarna. Samtidigt betyder eventuella möjligheter för löntagarna att snabbt kunna avsluta en anställning och ta ett nytt, och kanske mer attraktivt, jobb en flexibilitet för löntagarna som medför instabilitet för arbetsgivarna. För den enskilda individen kan möjligheterna till flexibilitet, genom möjligheter att förlägga och fördela det egna arbetets utformning och förläggning, ibland vara positiva. För löntagarna är det viktigt att inte bara *vara* flexibla utan även att få *ha* flexibilitet.

Det står helt klart att förändringar i arbetslivet ställer allt hårdare krav på individen att vara flexibel och anpassningsbar till fördel för arbetsgivaren. Ökad flexibilitet riskerar därför att bli ett ensidigt begrepp riktat enkom mot arbetsgivarnas ökade möjlighet att utkräva flexibilitet från arbetstagarna. Flexibilitetens sociala och ekonomiska kostnader får då bäras av löntagarna utan att dess positiva potential för arbetslivet utnyttjas.

I denna rapport har vi konstaterat att andelen flexibelt anställda ökar på svensk arbetsmarknad. Såväl andelen tidsbegränsade anställningar,

inhyrning av personal från bemanningsföretag, köp av tjänster av personer med F-skattsedel fortsätter att öka. Det betyder att den numerära flexibiliteten har ökat påtagligt sedan början av 1990-talet, vilket också framgår av att rörligheten på svensk arbetsmarknad är hög med omfattande jobb- och arbetstagarflöden. Samtidigt utnyttjas inte den funktionella flexibilitetens potential fullt ut bland delar av arbetskraften. Därtill är den temporära flexibiliteten relativt svag i Sverige då vi saknar ett system för permitteringar. Sammantaget är det dock tydligt att flexibiliteten för arbetsgivarna har ökat markant under de senaste tjugo åren.

Det är viktigt att skilja på arbetsgivarnas genuina behov av flexibilitet och deras ökade möjligheter att begära flexibilitet av löntagarna. Många företag och organisationer upplever idag ett starkt omvandlingstryck i linje mot mer specialiserad och kundanpassad produktion. Att anpassa verksamheten efter förändringar i efterfrågan är nödvändigt och kräver en ny form av omställningsförmåga för företag och organisationer. Det finns därför flera faktorer som kan öka arbetsgivarnas genuina behov av flexibilitet.

Den tendens som vi kunnat urskilja tyder på att utvecklingen mot ökad numerär flexibilitet i till stor del är ett uttryck för arbetsgivarnas *möjligheter* att anställa visstidsanställda och hyra in personal, snarare än att det bottnat i genuina *behov* av flexibilitet. Om det främst är genuina och faktiska behov som ligger bakom flexibilitetskraven borde diskussionen vara bredare än vad den faktiskt är och inkludera andra former av flexibilitet än enbart den numerära. Vi tolkar däremot att det ökade intresset för temporär flexibilitet, utifrån lärdomarna från finanskrisen, härrör från genuina och faktiska behov snarare än från maktförskjutningar på arbetsmarknaden. Den sammantagna utvecklingen understryker dock vikten av att löntagarnas organisationer får en delaktig och konstruktiv roll vid organisationsförändringar som syftar till att skapa ökad flexibilitet, och ges utrymme att påverka förändringsarbetet. Om inte löntagarnas intressen tas till vara så riskerar strategierna för ökad flexibilitet att enbart utgå ifrån arbetsgivarnas perspektiv.

### 6.1 Flexibilitetskraven polariserar arbetsmarknaden

Utvecklingen mot fler visstidsanställningar och fler anställda i bemanningsföretag ökar risken för en polarisering av arbetsmarknaden. I ar-

betsorganisationer med avgränsade och specialiserade uppgifter för den ordinarie arbetskraften får de visstidsanställda ofta ett mer rutinartat arbete med standardiserade arbetsuppgifter. För löntagare med starkare position på arbetsmarknaden kan flexibiliteten utvecklas till en fördel medan de med svagare position blir mer utsatta. Ofta blir personer med hög kompetens, som inte är lika utbytbara, ”immuna” mot de negativa effekterna. Kraven och behoven av ökad flexibilitet förstärker på ett mycket tydligt sätt skillnaderna mellan olika grupper på arbetsmarknaden.

Förskjutningen mot mer specialiserad och kundanpassad produktion medför olika konsekvenser för olika löntagare. Det blir allt tydligare att en grupp relativt kort utbildade löntagare får stå för den numerära flexibilitet som krävs för att snabbt justera produktionsnivån i de slimmade organisationerna. Dessa arbeten består vanligen av relativt enkla och standardiserade arbetsuppgifter med begränsade möjligheter till personlig utveckling och få erbjudanden om personalutbildning. Arbetsgivarnas ”kärntrupp” av anställda, vanligen med tillsvidareanställningar, möter samtidigt större krav på intern omställningsförmåga och ges därför större möjligheter till vidareutbildning och kreativitet än den tidigare gruppen. Denna förändring leder till en polarisering av arbetsmarknaden, men även inom och mellan företag och organisationer, och flexibilitetens för- och nackdelar fördelas utefter de skiljelinjer som redan dominerar i arbetslivet.

För vissa grupper av välutbildade anställda, med kompetenser som efterfrågas även utanför det enskilda företaget eller organisationen, kan arbetsgivarbyten utgöra en strategi för den fortsatta karriärutvecklingen. För andra grupper innebär däremot korta och tidsbegränsade anställningar otrygghet och bristande kompetensutveckling som har en negativ påverkan på det fortsatta arbetslivet. En uppluckring av anställningskontrakten mot oreglerade och kortvariga relationer behöver alltså inte vara synonymt med en försämring för alla arbetstagare, snarare sker det en polarisering av chanser mellan olika grupper av löntagare.

Det är framför allt många arbetare som får stå för arbetsgivarnas numerära flexibilitet medan många tjänstemän bidrar med funktionell flexibilitet. Det blev tydligt under finanskrisens värsta år då sysselsättningen föll med cirka 140 000 personer. Nästan hela nedgången skedde bland arbetarna medan tjänstemännens sysselsättning i stort sett inte

föll alls. Den sysselsättningsuppgång som skett därefter har däremot gynnat tjänstemännen mer.

Även flexibiliteten för löntagarna, som inflytande över hur och när arbetsuppgifter ska utföras, är ojämnt fördelad, och inflytandet för stora löntagargrupper har, tillskillnad från vad som ofta lyfts fram i debatten, inte ökat över tid. Men den traditionella gränsdragningen mellan arbetare och tjänstemän är alltför trubbig för att på ett korrekt sätt skilja mellan de som gynnas och missgynnas av en polariserad arbetsmarknad. Även många tjänstemän, inte minst i yrken som blir alltmer standardiserade och där löpande bandprincipen återinförs även inom tjänsteproduktionen, blir alltmer utsatta på arbetsmarknaden.

## 6.2 Den långsiktigt hållbara flexibiliteten

Insikten att länder, företag och organisationer också i en globaliserad värld kan välja mellan olika strategier för flexibilitet framkommer sällan i debatten. Den ensidiga fokusen på numerär flexibilitet har hämmat diskussionen och utvecklingen av flexibiliteten i Sverige.

Den flexibilitetsmodell som Sverige under de senaste två decennierna har närmat sig bygger på numerär flexibilitet där en stor, och växande, del av arbetskraften erbjuds korta och otrygga anställningar, och där arbetsgivarna inte kan säkerställa sitt kompetensbehov, är både kortsiktig och instabil. I förlängningen riskerar delar av arbetsmarknaden att återgå till en föråldrad och omodern auktionsmarknad där löntagarna söker dagsverken och påhugg från dag till dag. Den numerära flexibilitetsmodellen leder dessutom till en polariserad arbetsmarknad med växande klyftor inom arbetskraften. Det misstroende och den otrygghet som detta skapar kan på sikt medföra att delar av arbetskraften blir mer negativa till globalisering och öppenhet, och istället förespråkar en mer protektionistisk hållning för svensk ekonomi och arbetsmarknad. Det har vi sett i andra europeiska länder och i USA.

Det finns en form av svensk flexibilitetsmodell som baseras på den funktionella flexibiliteten, men som även inkluderar viss numerär flexibilitet. Där kan tillsvidareanställda genom kontinuerlig kompetensutveckling, tillsammans med fungerande arbetsorganisationer och ledarskap, skapa en hög omställningsförmåga för företag och organisationer. Den funktionella flexibilitetsmodellen tryggar även arbetsgivarnas

kompetensbehov. En viktig förutsättning för denna flexibilitetsmodell är dock att löntagarna, när företagen och organisationerna ställer om inför nya förutsättningar, behåller inflytande och kontroll över sin arbets-situation för att förhindra försämrad arbetsmiljö och ökad ohälsa. Uti-från den svenska modellen och traditionen av ett starkt, men flexibelt, anställningsskydd är det egentligen den funktionella flexibiliteten som utgör den mest närliggande lösningen på flexibilitetsbehoven. Funktio-nell flexibilitet har dessutom en stark koppling till det framväxande kun-skapssamhället och stärkt konkurrenskraft. Denna modell skapar därför både flexibilitet och stabilitet för såväl arbetsgivare som löntagare, och fungerar som en viktig del i en svensk modell som betonar omställnings-förmåga, trygghet och rörlighet på arbetsmarknaden. Den funktionella flexibiliteten stärker individens ställning på arbetsplatsen, men ger ock-så ökad anställningsbarhet hos andra arbetsgivare på arbetsmarknaden. Att främja denna form av modern och långsiktigt hållbar flexibilitet bör vara en tydlig facklig strategi.

Tyvärre tycks möjligheterna att öka flexibiliteten inom företag och organisationer genom personalutbildning, större bredd i arbetsuppgif-terna samt arbetsrotation på grundval av löntagarnas förmåga att utföra olika arbetsuppgifter, vara relativt svaga. De arbetsgivare som håller en (numerisk) arbetskraftsreserv som plockas in vid produktionstoppar har svaga incitament att vidareutbilda och kompetensutveckla personalen. Men om flexibilitet innebär att ha en reservkapacitet som omedelbart kan användas för att hantera oväntade situationer är mycket av det som arbetsgivarna anser vara flexibelt egentligen inte alls flexibelt. Det slim-made företaget eller organisationen har ju med de nya magrare organisa-tionsmodellerna gjort sig av med reservkapaciteten. Förmågan att utföra mer specialiserade och företagsspecifika uppgifter med kort varsel ris-kerar därför att minska. En ensidig fokus på den numerära flexibiliteten kan därför hämma förutsättningarna för en hög funktionell flexibilitet.

Den temporära flexibiliteten är relativt svag i Sverige jämfört med andra länder eftersom vi saknar ett offentligt system för att permitte-rra anställda vid tillfälliga och allvarliga produktionsnedgångar. Sådana system finns i nästan alla andra europeiska länder. Det innebär att per-mitteringarna blir färre än i andra länder där generositeten i systemen är större och den statliga inblandningen mer genomgripande. När lön-

tagare accepterar att gå ner i lön och arbetstid för att undvika uppsägningar undviker samtidigt stora utbetalningar för arbetslöshet. Ett permitteringslönesystem skulle också minska behovet av numerär flexibilitet på ett sätt som gynnar de löntagare som annars riskerar att bli uppsagda. Den temporära flexibiliteten kan dessutom komplettera den funktionella flexibiliteten genom utbildningsinsatser för de permitterade löntagarna. Det är inte ovanligt i andra länder. För svenska fackföreningar är en utbildningskomponent ett viktigt krav när ett svenskt permitteringslönesystem införs.

Det råder inget tvivel om att svenska arbetsmarknaden är flexibel. Sysselsättningsdynamiken och löntagarnas rörlighet är hög jämfört med många andra länder. Den höga flexibiliteten förklaras till stor del av en utbredd trygghet bland löntagarna som möjliggör rörlighet mellan arbetsgivare. Svenska arbetsgivare har dessutom stora möjligheter till numerär flexibilitet genom att erbjuda visstidsanställningar och hyra in personal. Med tryggheten, och därmed också flexibiliteten, är idag hotad genom en försvagad arbetslöshetsförsäkring, en mindre aktiv arbetsmarknadspolitik och en svagare omställningsförmåga på arbetsmarknaden.

Med trygghet i förändring som utgångspunkt i diskussioner om kraven på ökad flexibilitet vidgas fokus från arbetsgivarnas möjligheter att snabbt säga upp personal, till att inkludera hela arbetsplatsen och hur väl omställningen mellan olika jobb fungerar. Då innefattar diskussionen också frågor om arbetsorganisation, ledarskap och förutsättningar för utveckling av arbetsplatserna. På så sätt kan både numerär och funktionell flexibilitet hanteras, och individerna kan då välja mellan omställning på nuvarande arbetsplats eller att söka sig till en ny arbetsgivare.



## Källförteckning

- Abrahamsson, Kenneth (2011), *Har jobben blivit bättre?*, från FALF-konferensen 2011, FAS.
- Allvin, Michael, Gunnar Aronsson, Tom Hagström, Gunn Johansson, Ulf Lundberg (2006). *Gränslöst arbete – Socialpsykologiskt perspektiv på det nya arbetslivet*. Liber.
- Allvin, Michael, Christin Mellner, Fredrik Movitz och Gunnar Aronsson (2012), *Den utbredda flexibiliteten: Ett försök att beräkna förekomsten av lågreglerade arbetsvillkor*, Arbetsmarknad och Arbetsliv, nr 1 2012.
- Almquist, Roland (2006), *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, Liber förlag.
- Andersson, Pernilla och Eskil Wadensjö (2004). *Hur fungerar bemanningsbranschen?*. Rapport 2004:15 IFAU.
- Andersson, Thomas (2002), *Politik för Tillväxt – Internationella trender och den svenska Utmaningen*. ITPS A2002:007.
- Arai, Mahmood och Fredrik Heyman (2002). *The Impact of Temporary Contracts on Gross Job and Worker Flows*. Working Paper, WP 2002: No. 494, SSE/EFI, Stockholm.
- Arvidsson, Nicklas och Eskil Ekstedt (2006), "Förändrade organisationsformer och effekter på arbetsförhållanden." i Jonas Olofsson och Maria Zavisic (red.), *Arbetslivsinstitutets årsbok 2006: Vägar till en öppnare arbetsmarknad*. Arbetslivsinstitutet.
- Bergström, Ola, Kristina Håkansson, Tommy Isidorsson, Lars Walter (2007), *Den nya arbetsmarknaden – Bemanningens etablering i Sverige*. Academia Adacta, Lund.
- Bemanningsföretagen (2010). *Antal anställda och penetrationsgrad i bemanningsbranschen 2010 – bemanningsföretagens utveckling*.
- Bemanningsföretagen (2011). *Bemanningsföretagens utveckling 1:a kvartalet 2011*.
- Chung, Heejung, Marcel Kerkhofs och Peter Ester (2007), *Working Time Flexibility in European Companies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg: Office for Official Publications of European Communities.
- Dagens industri (2010). *Det har vänt för Volvo*. Artikel 2010-06-30.

- Ds 2002:54. *Ett föränderligt arbetsliv på gott och ont – Utvecklingen av den stressrelaterade ohälsan*, Departementsserien.
- Eriksson, B (2007), *Flexibilitet – ett exempel från forskning om flexibla organisationer och dess konsekvenser för arbetsmiljön*. Arbetsmarknad & Arbetsliv 13 (3–4): 43–56.
- Eurofound (2007a), *Fourth European Working Conditions Survey*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Eurofound (2007b). *Temporary agency work in the European Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Eurofound (2010). *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*. ERM Report 2010, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- European Commission (2006), *Employment in Europe 2006*. Luxembourg: Office for publications of the European Countries.
- FAS (2010). *FAS-centrum: Uppsala Center for Labour Studies*. Webartikel. <http://www.fas.se/sv/Forskningsomraden/Sarskilda-satsningar/FAS-centra/FAS-centrum-Uppsala-Center-for-Labour-Studies/>
- Furåker, Bengt (2003). "Mellan rörlighet och stabilitet – Om anställda och arbetsplatser i ett dynamiskt arbetsliv" i *Ett rörligt arbetsliv*. Arbetslivsforum 2003.
- Furåker, Bengt (2005). "Anställningsform och inställning till rörlighet: en analys av data från tre svenska studier" i *Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt*. A2005:016 ITPS.
- Gellerstedt, Sten (2011). *Fler arbetare måste få utvecklande jobb – inte digital Taylorism*. Landsorganisationen i Sverige.
- Grönlund, Anne (2003). "Organisationerna och flexibiliteten – behov, hinder och strategier i tre branscher" i *Ett rörligt arbetsliv*. Arbetslivsforum 2003.
- Grönlund, Anne (2009), *Flexibilitet, jämställdhet och välfärd – 2000-talets gordiska knut?*. Umeå: Umeå universitet.
- Handelns utvecklingsråd (2011). *Härifrån till framtiden – detaljhandeln år 2025*.
- Hyvönen, Mats (2010). "Bilder av det »goda« arbetet" i *Medier & Politik – Arbetarrörelsens mediestrategier under 1900-talet*.

- Håkansson, Kristina (2001). *Språngbräda eller segmentering? En longitudinell studie av tidsbegränsat anställda*. IFAU Forskningsrapport 2001:1.
- IF Metall (2009), 12 000 uppsägningar har undvikits. [http://www.ifmetall.se/ifmetall/home/content.nsf/aget?open&key=12\\_000\\_uppsagningar\\_har\\_undvikits](http://www.ifmetall.se/ifmetall/home/content.nsf/aget?open&key=12_000_uppsagningar_har_undvikits)
- Jans, Ann-Christin (2011), *Flöden av jobb och arbetstagare på svensk arbetsmarknad, 1990–2008*. Working Paper 2011:4, Arbetsförmedlingen.
- Kantelius, Hannes (2010), *Den outhärliga periferin – långtidsinhyrda och ordinarieanställda montörers utvecklingsmöjligheter och upplevda anställningsbarhet*, i *Arbetsliv & Arbetsmarknad* nr 1 2010.
- Karlsson, Jan Ch (2006), *Bra och dålig flexibilitet. En litteraturöversikt*. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 12 (3): 135–146.
- Kjellberg, Anders (2011), *Kollektivavtalets täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*, Sociologiska institutionen vid Lunds universitet.
- Larsson, Mats (2011), *Anställningsformer år 2011. Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990–2011*, Landsorganisationen i Sverige.
- le Grand et al (2002), "Har jobben blivit mer kvalificerade? Kvalifikationskravens förändring i Sverige under tre decennier", i Abrahamsson et al (red.) *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur.
- LO (2011), *Som en bro över mörka vatten – en LO-rapport om permittering*, Landsorganisationen i Sverige.
- LO och Svenskt Näringsliv (2011), *Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna i Las och avtal – en rapport av Svenskt Näringsliv och LO*.
- LO-Tidningen (2011), "Flexibilitet är viktigt för oss", nr 38 den 18 november 2011.
- Nilsson, Anders (2011), *Ett hållbart arbetsliv – Om organisering och ledarskap*, FAS.
- Nilsson, Anders och Örjan Nyström (2011). *Den globala utmaningen och jämlikhetens grunder*. Arbetarrörelsens tankesmedja.
- OECD (1999). *Employment outlook 1999*, OECD Publishing.
- OECD (2010), *Employment outlook 2010*, OECD Publishing.
- Rönmar, Mia och Ann Numhauser-Henning (2010), *Det flexibla svenska anställningsskyddet*, särtryck ur *Juridisk tidskrift*, 2010-11 nr 2.

- Scania (2011). *Scania tecknar avtal för ökad flexibilitet*. Pressmeddelande 11 Juli 2011.
- SOU (2007), "Framtidens arbetsmarknad – strukturomvandling, dynamik och kvalifikationskrav" i SOU 2007:112 *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*, Fritzes.
- SOU 2008:21, *Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik*, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008, Fritzes.
- SOU 2008:105, *Långtidsutredningen 2008. Huvudbetänkande*, Fritzes.
- Spånt, Roland (2007), *Kapitalets revansch – kan löntagarna komma tillbaka?* Premiss Förlag.
- Stressforskningsinstitutet (2012), hämtat från <http://www.stressforskning.su.se/> 2012-04-24.
- TCO (2007), *Kompetent, lojal, otrygg*, TCO granskar 2/07. TCO.
- Teknikföretagen (2009), *Teknikföretag och bemanningspersonal 2009 – hur påverkas inhyrningen av konjunkturen?*, Teknikföretagen.
- Theorell, Töres (2006), *I spåren av 90-talet*, Karolinska Institutet University Press.
- Venn, Danielle (2009), *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, OECD Publishing.
- Wikman, Anders (2001), *Internationalisering, flexibilitet och förändrade företagsformer – En statistisk analys av arbetsställets utveckling under 90-talet*. Arbetsliv i omvandling 2001:8. Arbetslivsinstitutet.
- Wikman, Anders (2002). *Temporära kontrakt och inlåsnings effekter i Arbetsliv i omvandling*. Arbetslivsinstitutet 2002:4.
- Wilthagen, Ton (2004), *Balancing flexibility and security in European labour markets*. Paper presented at the Conference on Recent Developments in European industrial relations.
- Westerlund, Lena (2006), *Tryggare på andra sidan sundet? – Om flexicurity i Danmark*. Landsorganisationen i Sverige.

## 5. Efterfrågan på låga arbetskraftskostnader

### 5.1 Inledning

Sveriges gränser mot omvärlden öppnas upp allt mer och vår arbetsmarknad är en del av en större Europeisk arbetsmarknad. Samtidigt kommer många till Sverige från länder utanför EU för att arbeta här. Stora skillnader i lönenivåer och ekonomisk standard mellan länder och löntagargrupper, både inom och utanför EU, gör att många är villiga att söka försörjning utanför sitt födelseland, och till villkor och löner som är sämre än de kollektivavtal som gäller på svensk arbetsmarknad. Det är heller inte ovanligt att (utländska) arbetstagare erbjuds villkor i enlighet med svenska kollektivavtal, men där det visar sig vara falskt och villkor och lön i praktiken, på plats i Sverige, blir sämre.

Idag finns stora problem med integrationen av utrikes födda personer på svensk arbetsmarknad, och arbetslösheten är betydligt högre och sysselsättningen lägre bland dem som är födda utomlands än de som är födda i Sverige. Det beror bland annat på diskriminering. Dessa allvarliga problem står dock inte i fokus i detta kapitel, utan tas upp i projektets nästa rapport. Här är det istället pressen på låga löner som vi lyfter fram.

Vi menar att Sverige är ett land som vinner på öppenhet och att vi behöver både inhemsk och utländsk arbetskraft. Det är viktigt att värna en öppen arbetsmarknad i Europa utan att skapa motsättningar mellan löntagargrupper. Därför är det nödvändigt att motverka de krafter som av ideologiska eller kortsiktiga vinstintressen vill använda utländsk arbetskraft för att dumpa löne- och arbetsvillkor på svensk arbetsmarknad. Vår utgångspunkt är att arbetsmarknadens parter i kollektivavtal har kommit överens om vilka löner och arbetsvillkor som ska gälla på svensk arbetsmarknad. Grundprincipen är därför att de som kommer till Sverige från andra länder för att arbeta ska ges samma lön och arbetsvillkor som de som är födda i Sverige.

Under senare år har en tilltagande låglönekonkurrens uppstått på den svenska arbetsmarknaden. Detta är på många sätt ett nytt fenomen som strider mot den svenska modellens uttalade syfte att förhin-

dra att löntagarna bjuder under varandra i konkurrens om jobben. Nya politiskt beslutade förutsättningar och ökad arbetskraftsrörlighet gör att fler arbetsgivare än tidigare har möjligheter att erbjuda mycket låga löner till löntagarna.

Pressen på låga arbetskraftskostnader är som mest påtaglig när det gäller mobil arbetskraft inom EU och migrerande arbetskraft som kommer till Sverige från länder utanför EU. Här har till och med *job trafficking* blivit ett begrepp. Men det finns även andra områden som pressar löner och arbetsvillkor. Offentlig upphandling av privata entreprenörer, där lägsta pris ofta blir styrande, riskerar att öka företagets incitament att pressa arbetskraftskostnaderna så mycket att villkoren för de anställda till slut understiger kollektivavtalsenliga löner och förmåner.

Syftet med detta kapitel är att beskriva och diskutera ett antal områden där arbetskraftskostnaderna tydligt pressas mot låga nivåer. Vilka effekter och konsekvenser innebär en tilltagande låglönekonkurrens för berörda löntagare och för arbetsmarknaden i sin helhet? Leder utvecklingen till en tilltagande polarisering mellan olika löntagargrupper på svensk arbetsmarknad? Har arbetsgivarnas erbjudanden av låga löner och dåliga arbetsvillkor skapat ett utbud av personer som är villiga att arbeta för sämre villkor, eller är det utbudet som stimulerar efterfrågan hos arbetsgivarna?

#### 5.1.1 Begrepp och definitioner

Med *låga arbetskraftskostnader* avser vi att lönen understiger minimilöner enligt kollektivavtal för respektive bransch, eller att lönen systematiskt sätts på en miniminivå trots att lönen för arbetet normalt ligger väsentligt över denna nivå.

Med låga arbetskraftskostnader avser vi även andra arbetskraftskostnader som exempelvis sociala avgifter och andra skatter som har betydelse för den totala arbetskraftskostnaden. Skillnader i sociala avgifter är stora mellan olika länder och kan helt eller delvis betalas av arbetsgivaren eller de enskilda anställda. Det gör att det kan vara lönsamt att anlita företag från ett EU-land med lägre socialavgifter.

*Låglönekonkurrens* uppstår när löntagare tvingas bjuda under varandra för att få ett arbete, och där löner och villkor till slut understiger svenska kollektivavtal.

## 5.2 Migrerande arbetskraft

Migration har alltid förekommit och bidrar till länders och samhällets utveckling. Det är positivt att människor fritt kan röra sig i Europa och söka arbete. I vissa regioner och inom vissa yrkesområden råder det brist på arbetskraft, och arbetsgivarnas kompetensförsörjning kan främjas med ökad rörlighet. Det förbättrar matchningen på arbetsmarknaden och berikar arbetslivet i övrigt. Den demografiska utvecklingen och en allt mer åldrande befolkning gör att arbetskraftsinvandring blir ännu viktigare än tidigare. Svenska fackföreningar välkomnar rörlighet över gränserna och ser att människor från andra länder har mycket att bidra med på vår arbetsmarknad. Men det är helt nödvändigt att säkerställa att det inte sker till priset av dumpade löne- och arbetsvillkor och att människor inte lever under slavliknande förhållanden.

### *Migrerande arbetskraft*

Med *migrerande arbetskraft* avses personer som tillfälligt eller under en längre period arbetar i ett främmande land. Inom EU finns i princip en fri arbetsmarknad och alla EU-medborgare har möjlighet att söka arbete i andra EU-länder. De personer som kommer från länder utanför EU, Norden och EES, det vill säga från  *tredje land*, och som vill arbeta i Sverige måste ha ett jobberbjudande från en arbetsgivare i Sverige för att få arbetstillstånd av Migrationsverket.

Internationell forskning, som ger blandade resultat, pekar på att migrerande arbetskraft i allmänhet inte har några långsiktiga och påtagliga negativa effekter på löner och sysselsättningsgrad för löntagarkollektivet i sin helhet (Commander et al 2006, Somerville & Sumption 2009). Många av dessa studier, som främst analyserar USA och Storbritannien, ser migranterna som en homogen grupp och tittar på effekter på nationell nivå och för arbetsmarknaden som helhet. Att resultaten endast visar svagt negativa effekter på löner och sysselsättning på lång sikt, men samtidigt indikerar att negativa effekter på kort sikt kan uppstå. Migration är något som ständigt pågår, och inte en engångshändelse, och därför är de kortsiktiga effekterna inte ointressanta. En förklaring till att stora löntagargrupper inte tycks påverkas negativt av migrerande

arbetskraft är att de inte konkurrerar om samma jobb. Det gäller dock inte alla grupper. Senare studier visar att personer med kort utbildning i lågkvalificerade jobb, speciellt där språkkunskaper och kommunikationsförmågor inte är avgörande, upplever en konkurrens om jobben som medför en press på lönerna (Somerville & Sumption 2009). Detta gäller inte minst för dem som invandrat tidigare men som fortfarande kan ha vissa språksvårigheter eller bristande sociala nätverk och svaga kontakter med arbetsmarknaden. Men även andra löntagare som har enkla och manuella jobb, inte sällan med otrygga anställningar och svag anknytning till arbetsmarknaden, påverkas av låglönekonkurrensen. Detta betyder också att migrationen tenderar att öka inkomstskillnaderna mellan olika löntagargrupper.

Även Andersson Joonas och Wadensjö (2010) lyfter fram ovanstående internationella forskningsresultat och menar att risken för så kallad lönedumpning i Sverige inte är påfallande eftersom en stor del av arbetsmarknaden regleras av kollektivavtal. De poängterar dock att det finns branscher där endast ett fåtal arbetsgivare tecknat kollektivavtal, eller där många är verksamma som egenföretagare, och där det är svårt att reglera löner och arbetsvillkor. Det gäller exempelvis taxibranschen, städverksamhet och restaurangnäringen. Svenska minimilöner, som regleras i branschvisa kollektivavtal, har en tendens att bli ett slags norm istället för ett golv och i praktiken förvandlas de ofta till ingångslöner även för dem som har arbetslivserfarenhet och utbildning (Kommunal 2006). Med den maktförskjutning som sker mellan parterna på arbetsmarknaden till arbetsgivarnas fördel, som har beskrivits tidigare i denna rapport, ökar risken på sikt för pressade löner även på andra delar av arbetsmarknaden.

#### 5.2.1 Efterfrågan på arbetskraft från tredje land (utanför EU)

Hög arbetslöshet och fattigdom gör att många invånare söker arbete i andra länder. Enligt Internationella arbetsorganisationen (ILO) finns cirka 175 miljoner migranter i världen även om mörkertalet sannolikt är betydande (ILO 2012). Antalet migrantarbetare från länder utanför EU är nu på den högsta nivån någonsin.

Arbetstagare från tredje land kan, något förenklat, delas in i två kategorier. För det första finns kvalificerad arbetskraft som anställs av svenska



multinationella företag. Redan i dag finns en trend där företag rekryterar exempelvis ingenjörer och IT-tekniker från andra delar av världen för arbete i Sverige. Den andra gruppen utgörs av löntagare som utför mindre kvalificerade arbetsuppgifter, inte sällan till väsentligt lägre löner än löntagare i Sverige och till lägre löner än svenska kollektivavtal. I detta fall är en låg arbetskraftskostnad själva syftet med rekryteringen eftersom det inte finns några andra motiv att söka arbetskraft långt utanför EU.

Fram till 2008 gjordes en arbetsmarknadsprövning av länsarbetsnämnderna i samråd med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna innan arbetstillstånd beviljades.<sup>12</sup> Arbetsmarknadsprövningen tog hänsyn till om det rådde brist på arbetskraft i Sverige och övriga EU inom det yrke som ansökan om arbetstillstånd avsåg, och fanns det ledig arbetskraft avslogs ansökan.

I december 2008 ändrades reglerna för arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare i Sverige. Efter lagändringen är det arbetsgivaren som avgör när det finns behov av att rekrytera arbetskraft från länder utanför EU. Det finns ingen myndighet som har rätt att överpröva eller ifrågasätta arbetsgivarnas motiv för ansökan om arbetstillstånd, och det görs inte heller någon riktig seriositetsgranskning av vare sig arbetsgivaren eller arbetserbjudandet (LO 2011). Det betyder i hög grad att det är den enskilde arbetsgivaren som bestämmer, under förutsättning att Migrationsverket får begärda uppgifter. Det har alltså blivit lättare för svenska arbetsgivare att rekrytera personal från tredje land. Sverige har numera mycket liberala regler när det gäller tredjelandsmedborgares möjlighet att få arbetstillstånd (OECD 2011).

Sedan början av 2012 har Migrationsverket skärpt utredning och kontroll av vissa branscher (Migrationsverkets hemsida, hämtat 2012-04-02). För företag som söker arbetstillstånd inom branscherna städ, hotell och restaurang, service, bygg, bemanning, handel, jord- och skogsbruk och bilverkstad, samt alla nystartade verksamheter, skärps beviskraven på att lön kan garanteras den anställde i minst tre månader. Migrationsverket kräver också att arbetstagaren i samband med att en ansökan om förlängning av arbetstillstånd lämnas in, redovisar specifikationer över utbetal-

---

12 Länsarbetsnämnderna var regionala myndigheter inom Arbetsmarknadsverket (AMV) tillsammans med AMS. Idag är dessa sammanslagna till myndigheten Arbetsförmedlingen.

da löner samt kontrolluppgifter från Skatteverket. Företag som är registrerade utanför EU med verksamhet i någon av ovan nämnda branscher måste registrera en filial hos svenska Bolagsverket. Filialen har ansvar att redovisa vilka anställningsvillkor som gäller i anställningserbjudandet.

Migrationsverket påpekar själva i en skrivelse till regeringen 2009 att det inom gällande lagstiftning inte finns krav eller förarbeten på efterhandskontroller att arbetsgivarna sköter skatter, avgifter och andra åligganden (Migrationsverket 2009a). Däremot ska Migrationsverket enligt regeringen vara observant på att det inte förekommer skenanställningar. Det är dock oklart vilka sanktionsmöjligheter Migrationsverket verkligt har när olika oegentligheter upptäcks. Det är också oklart vilket lagstöd som finns för att avslå en ansökan när oegentligheter upptäcks men anställningsförhållandena fortsättningsvis är tillräckliga för att bevilja arbetstillstånd (Migrationsverket 2009b).

Arbetstillstånd beviljas för två år i taget, eller så långt arbetserbjudandet gäller, med möjlighet till förlängning i ytterligare två år. Efter sammanlagt fyra års arbetstillstånd ges ett permanent uppehållstillstånd. Från och med 2008 är det möjligt att söka arbetstillstånd från Sverige, och inte som tidigare från vara ordnat innan resan hit. Den som blir uppsagd har tre månader på sig att hitta en ny anställning innan Migrationsverket återkallar arbetstillståndet. Egenföretagare behöver inget arbetstillstånd, men om företagaren bedriver verksamhet längre än tre månader och kommer från vissa länder krävs ett visum.

Det kommer ett stort antal utländska arbetstagare från tredje land till Sverige. Eftersom EUs utvidgning 2004 och 2007 innebar att länder som tidigare räknades till tredje land numera ingår i EU kan statistiken över beviljade arbetstillstånd vara svårtolkad.<sup>13</sup> Därför redovisar vi både antalet beviljade arbetstillstånd från tredje land och antalet uppehållsrätter för medborgare från EU och EES i tabellen nedan. Där sker nedgången av antalet arbetstillstånd för tredjeländ under 2004 och 2005 parallellt med uppgången av antalet uppehållsrätter för EU och EES, och förklaras främst av att Polen och de baltiska länderna gick med i EU. När den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen avskaffas 2008, då

---

13 I maj 2004 utvidgades EU med 10 nya medlemsländer; Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Slovenien, Slovakien och Tjeckien. I januari 2007 anslöt sig Bulgarien och Rumänien.

**Tabell 5.1.** Antalet beviljade arbetstillstånd, tillfälliga och permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl (tredje land) samt uppehållsrätter (EU/EES)\*

	Tredjeland	EU/EES	Totalt
2000	25 333	3 226	28 559
2001	23 242	2 827	26 069
2002	20 703	3 074	23 777
2003	20 877	3 303	24 180
2004	15 252	6 768	22 020
2005	6 390	8 671	15 061
2006	6 606	10 427	17 033
2007	10 402	9 206	19 608
2008	15 309	8 672	23 981
2009	18 035	6 668	24 703
2010	16 472	7 869	24 341
Totalt			249 332

\* Tabellen visar för EU/EES-medborgare tillstånd för arbetstagare (5 år eller kortare tillstånd), egen företagare (5-års tillstånd) samt tillhandahållare eller mottagare av tjänst (kortare tillstånd, några månader). För tredjelandsmedborgare ingår arbetstagare, säsongsarbetstillstånd till och med 2008, praktikanter/au pair, artister, idrottsutövare, ungdomsutbyte med flera, med dock inte studerande eller anhöriga.

Källa: LO (2011), som hänvisar till Arbetsförmedlingen, Kommittén för arbetskraftsinvandring (SOU 2005:50) samt Migrationsverket.

arbetsgivarens egen bedömning anses räcka, ökar arbetstillstånden från tredjeland igen (se även OECD 2011).

Under perioden 2000 till 2010 har sammanlagt nästan 250 000 arbetstillstånd, uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl samt uppehållsrätter beviljats i Sverige. Det kan jämföras med åren 1970 till 1980 då drygt 83 000 arbetstillstånd och tillfälliga och permanenta uppehållstillstånd beviljades av Arbetsmarknadsstyrelsen (LO 2011).

De största grupperna som beviljats arbetstillstånd från tredjeland kommer från Thailand, Indien, Kina, Turkiet och Ukraina (LO 2011). Trots kraven på att arbetsgivarna inte ska kunna hitta arbetskraft i Sverige eller inom övriga EU för att få rekrytera från tredje land gäller 55 procent av alla beviljade arbetstillstånd arbeten som inte kräver särskild yrkesutbildning (Andersson Joona & Wadensjö 2010, LO 2011). De van-

Tabell 5.2. Andel beviljade arbetstillstånd per yrkesområde 2009

Arbete inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	2,30 %
Arbete som kräver kortare högskoleutbildning eller motsvarande	7,00 %
Arbete som kräver teoretisk specialistkompetens	22,10 %
Arbete utan krav på särskild yrkesutbildning	54,30 %
Hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning	4,00 %
Kontors- och kundservicearbete	0,80 %
Ledningsarbete	1,40 %
Militärt arbete	0,05 %
Process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete m m	0,90 %
Service-, omsorgs- och försäljningsarbete	7,20 %
Övrigt	0,05 %

Källa: LO 2011 (Migrationsverket).

ligaste yrkesgrupperna är medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske (där bärplockare dominerar) och kockar, kokerskor och restaurangbiträden, men även städare, tidningsutdelare och hantlangare inom byggbranschen. Den näst vanligaste kategorin är arbeten som kräver teoretisk specialkompetens där systemerare och programmerare är den största yrkesgruppen.

Arbetsgivarna inom byggbranschen rekryterar många personer från tredje land. Antalet ansökningar om arbetstillstånd som fackförbundet Byggnads yttrar sig över ger en bild av utvecklingen under senare år. Mellan december 2008 och april 2010 gjordes i genomsnitt 18 yttranden i månaden. Mellan april 2010 och april 2011 hade antalet ökat till 39 yttranden per månad, och mellan april 2011 till oktober 2011 hela 104 yttranden per månad.

Migrationsverket ställer vissa krav på arbetsgivarna för att de ska få anställa personer från tredje land (Migrationsverket hemsida, hämtat 2012-03-08). Arbetsgivaren ska upprätta ett erbjudande om anställning och vid nyrekrytering utannonsera den lediga tjänsten i Sverige och övriga EU (via den europeiska arbetsförmedlingen EURES) i minst tio dagar. Vidare ska anställningsvillkoren minst vara i nivå med svenska kollektivavtal eller vad som är brukligt inom yrket eller branschen. Det krävs

också att löntagaren ska kunna försörja sig på det arbete som erbjuds, och att arbetet är av den omfattningen att lönen är minst 13 000 kronor per månad för att arbetstillstånd ska beviljas.

För parterna på arbetsmarknaden, och inte minst för de fackliga organisationerna, är det problematiskt att en statlig myndighet sätter en form av statligt bestämd minimilön på svensk arbetsmarknad, oberoende av kollektivavtalade löner. Det är också mycket tveksamt om den lön som myndigheten nämner som lägsta lön verkligen är en lön som det går att försörja sig på. Det är förvisso möjligt att 13 000 kronor per månad kan vara en deltidslön, men det är svårt att se motiven till att ta ett deltidarbete i Sverige. Det innebär utan tvekan en mycket låg arbetskraftskostnad för arbetsgivarna. Det är därför anmärkningsvärt att den ansvariga myndigheten anger en viss lönenivå, och att den nivån dessutom understiger miniminivåerna i svenska kollektivavtal.

Enligt Migrationsverkets krav ska arbetsgivarna ge berörda fackliga organisationer tillfälle att yttra sig om den lön och de anställningsvillkor som löntagarna från tredje land erbjuds. Men med dagens regler får inte de fackliga organisationernas yttrande något inflytande över Migrationsverkets beslut. Det bör inte heller vara de fackliga organisationernas skyldighet och ansvar att se till att kollektivavtalade löner och arbetsvillkor erbjuds och efterföljs när politiska beslut samtidigt ger arbetsgivarna utrymme att bortse från kollektivavtalen.

Inför lagförändringen 2008 skrev Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) i sitt remissvar att arbetstillståndets koppling till en enskild arbetsgivare är olämpligt ur effektivitetssynpunkt och riskerar att ge arbetsgivaren alltför stor makt över arbetstagaren (IFAU 2007). Kraven att utannonsera den lediga tjänsten inom EU tycks till stor del vara en formalitet. Lagförändringen syftade bland annat till att lösa kompetensbrister och rekryteringssvårigheter på den svenska arbetsmarknaden. Institutet menar att begreppet arbetskraftsbrist är otydligt i detta sammanhang. Det är en viktig skillnad mellan svårigheter att hitta rätt kompetens och svårigheter att hitta personal till den lön man kan tänka sig att betala. Det är uppenbart att det inom vissa yrken är svårt att rekrytera personal på grund av låga löner och dåliga arbetsvillkor, vilket alltså är en arbetskraftsbrist som är självförvållad av arbetsgivaren, snarare än ren kompetensbrist. Institutet för arbetsmark-

nads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) menar att förslagen för att underlätta rekrytering från tredje land rimligen också måste ses som försök att hindra löneutvecklingen, eller att undvika förbättrade villkor i andra avseenden, för avgränsade grupper av arbetstagare (IFAU 2007).

OECD (2011) har gjort en särskild granskning av hur arbetskraftsinvandringen till Sverige fungerar och pekar på ett antal problem, även om man i stort är positiv till de nya reglerna. Sveriges system för arbetskraftsinvandring är det mest öppna av samtliga OECD-länder. Andelen arbetskraftsinvandrare som arbetar i lågkvalificerade yrken utan brist på arbetsökande ökar, vilket OECD ser som en källa till oro. OECD menar att förhållandena i små företag och företag med oorganiserad arbetskraft bör undersökas närmare, särskilt för att se om dessa företag oftare rekryterar utländska löntagare inom yrken där det inte råder brist på arbetskraft.

De ansökningar om arbetstillstånd som Migrationsverket får innehåller i stort sett alltid villkor som är i nivå med svenska kollektivavtal. Det betyder dock inte att de faktiska villkoren blir på den nivån. Enligt OECD (2011) sker ingen uppföljning av uppgifterna i anställningserbjudandet om lönevillkor. Det gäller särskilt i företag med begränsad facklig närvaro och OECD ser ett behov av att bevaka antalet ansökningar som inte omfattas av kollektivavtal. OECD menar att Migrationsverket skulle kunna få i uppdrag att följa upp att villkoren faktiskt följer det som står i anställningserbjudandet.

De fackliga organisationerna har erfarenheter av att skenkontrakt förekommer där löntagare från andra EU-länder eller tredje land blir lovade lön och arbetsvillkor i nivå med svenska löntagare, men att villkoren i verkligheten sedan blir klart sämre (se exempelvis Kommunal 2006). Antingen betalar arbetsgivarna ut en lägre lön än utlovat eller så görs diverse avdrag för boende och andra kostnader som gör att lönen hamnar på en lägre nivå. Migrationsverket kontrollerar inte heller de faktiska betalningarna och det kan finnas en skillnad mellan arbetserbjudandet och anställningskontraktet (OECD 2011). Det är tämligen riskfritt att ge en lön som avviker från ansökan och den anställde är i en beroendeställning gentemot arbetsgivaren. Det finns också exempel på att arbetare har fått betala tillbaka lön vid återkomst till hemlandet. Ett av de mer uppmärksammade exemplen på hur arbetskraft kan utnyttjas gäller thailändska bärplockare. Men det finns andra exempel. När Ho-

tell- och Restaurangfacket besökte 54 restauranger i Stockholmsområdet fann man felaktigheter på samtliga arbetsplatser, varav mer än hälften klassades som allvariga (HRF 2012). Den stora majoriteten handlade om lönedumpning och bristfälliga anställningsbevis.

Det förekommer många rapporter om hur de nya reglerna för arbetskraftsinvandring inte följs. Ett exempel är städbranschen där företag söker personal utanför EU trots att det finns flera tusen arbetssökande i Sverige för städjobb (LO-Tidningen 37/2010). Det förekommer också att företag säger upp personal samtidigt som de rekryterar personal från tredje land. Flera av företagen var nystartade och utan någon egentlig befintlig kundkrets.

Arbetsgivarnas centralorganisation Svenskt Näringsliv är generellt positiva till tredjelandsrekrytering och välkomnar de ökade möjligheterna att rekrytera från länder utanför EU. Svenskt Näringslivs vd har uttryckt att poängen med gästande tjänsteföretag är att de ska konkurrera med låga löner, antingen för att kompensera för lägre produktivitet eller därför att deras anställda är beredda att arbeta för lägre lön eftersom det ändå ger högre köpkraft i hemlandet (Kollega 2008-01-29). På senare tid har dock organisationen uttryckt behov av skärpta regelverk och övervakning för att komma till rätta med lönedumpning bland arbetstagare från tredje land (Newsmill 2011-11-07). Det finns flera exempel på seriösa arbetsgivare som ser problem, inte minst med osund konkurrens, med det växande antalet migrerande löntagare, utländska bemanningsföretag och ökade antal utländska egenföretagare som pressar lönerna till låga nivåer (se exempelvis SvD 2011-10-15).

### 5.2.2 Papperslösa är mest utsatta

De så kallade papperslösa är utan tvekan den mest utsatta gruppen på arbetsmarknaden. Drömmen om ett bättre liv i Sverige, och kanske mycket hårda livsvillkor i hemlandet, gör att papperslösa accepterar chockerade låga löner i dålig arbetsmiljö med risker att bli lurade eller till och med utsatta för hot och våld. Det kan ändå framstå som ett bättre alternativ än arbetslöshet eller arbete i hemlandet. Den illegala statusen försätter dessa personer i ett rättslöst tillstånd och gör dem maktlösa. Papperslösa kan inte ta risken att klaga vare sig hos facket eller hos myndigheter eftersom de då riskerar att bli utvisade. Därför blir de ofta utnyttjade.

## Papperslösa

*Papperslösa* är ett sammanfattande begrepp för personer som befinner sig i Sverige men som saknar uppehållstillstånd. En annan benämning är irreguljär arbetskraft. Det kan handla om personer som fått avslag på ansökan om asyl eller uppehållstillstånd, eller personer som kommit till Sverige på turistvisum eller studentvisum och stannat kvar i landet. Papperslösa personer kommer uteslutande från länder utanför EU eftersom alla EU-medborgare fritt kan röra sig och söka arbete i andra EU-länder.

Papperslösa personer finns i många länder. De är ofta beredda, eller tvingade, att ta arbete till i stort sett vilka villkor som helst och arbetsgivarerna utnyttjar inte sällan dessa personer. I de fallen begår arbetsgivaren ett brott. Det förekommer även organiserad människohandel i samband med att de kommer till Sverige, och ofta finns det kopplingar mellan utnyttjande av papperslösa och annan ekonomisk brottslighet. De är ofta hänvisade till den informella arbetsmarknaden för sin försörjning, även om det finns exempel på företag som anställer papperslösa i reguljär verksamhet. Exploateringen av papperslösa är vanligast i branscher där svartarbete är vanligt förekommande. Gemensamt för de arbeten som är vanligast är att de kan utföras relativt dolt, efter stängningstid och på skiftande platser.

Det förekommer att papperslösa och asylsökande tvingas att arbeta mer än tio timmar per dag för cirka 20 till 30 kronor per timme. Det finns också exempel på att de bor trångt och under osäkra förhållanden, ibland tvingas de sova på madrasser i arbetslokalerna (Socialstyrelsen 2010, Khosravi 2006).

Inom EU finns uppskattningsvis totalt mellan tre och åtta miljoner papperslösa personer. Enligt Socialstyrelsen finns ingen tillförlitlig statistik över antalet papperslösa personer i Sverige, men lyfter fram forskning som uppskattar att antalet handlar om mellan 10 000 och 35 000 personer (Socialstyrelsen 2010). Enligt den fallstudie av irreguljär arbetskraft (papperslösa) som Khosravi (2006) genomförde i Stockholm var cirka hälften mellan 20 och 40 år och två tredjedelar var män.

Papperslösa utnyttjas i flera olika branscher, exempelvis inom städ-, restaurang- eller byggbranschen, men rekryteringen av papperslösa ver-



kar nu sprida sig till fler sektorer. Även livsmedelsindustrin nämns vilket tyder på att även arbetsplatser med fasta driftställen omfattas. TT publicerade den 23 oktober 2011 en artikel om slavliknande förhållanden i biltvättar, där gränspoliserna och Skatteverket rapporterar om ett snabbt växande problem.

### 5.2.3 Efterfrågan på arbetskraft inom EU

I och med EUs utvidgningar 2004 och 2007 har den europeiska arbetsmarknaden blivit allt större. En öppen arbetsmarknad i Europa innebär dels att EU-medborgare fritt kan söka arbete i annat medlemsland, dels att företag kan utstationera löntagare till annat EU-land än hemlandet. I Europa är det vanligt att utstationera anställda till ett annat land.

Arbetstagare från annat EU-land kan därför antingen arbeta i värdlandet genom att ta anställning i ett företag som är varaktigt verksamt där, eller sändas ut för ett tillfälligt arbete. Rörligheten på den europeiska arbetsmarknaden har så här långt varit mest tydlig inom sektorer med mer "rörliga" arbetsplatser, till exempel bygg-, städ- och transportbranscherna. Grundprincipen inom EU vid arbete i annat land är att arbetsvillkoren ska följa de villkor som gäller i värdlandet. Erfarenheterna från de senaste åren visar att det inte är lätt att hävda den principen.

#### *Utstationering*

Med *utstationering* (posting of workers) inom EU avses för svensk del ett företag, hemmahörande i annat EU-land, som tar ett uppdrag i Sverige. I normalfallet tar man med arbetstagare från ursprungslandet som utför tillfälligt arbete i värdlandet Sverige utan att de är fast bosatta här. Arbetstagarna är i detta fall utstationerade. Utstationering regleras av EUs Utstationeringsdirektiv (96/71/EC) som anger ramar vid utstationering, och har implementerats i Sverige genom Utstationeringslagen.

Medborgare från andra EU- eller EES-länder har obehindrad tillgång till svensk arbetsmarknad och behöver inte söka arbets- eller uppehållstillstånd. Däremot behöver alla, om de stannar i Sverige längre än tre månader, registrera sig hos Migrationsverket genom att visa upp sitt an-

ställningsintyg för att få en så kallad uppehållsrätt. Det finns dock inte sanktioner kopplade till underlåtelse att registrera sig, och i praktiken stannar flertalet längre än tre månader utan att registrera sig (LO 2011). Detta gör att det inte finns någon tillförlitlig statistik över hur stor arbetskraftsinvandringen är från övriga EU och EES. Av dem som registrerat sig hos Migrationsverket kommer de flesta från Polen, Tyskland, Rumänien och Storbritannien, och många arbetar i byggbranschen (Andersson Joona & Wadensjö 2010).

EUs utvidgning 2004 innebar att medborgare från nya medlemsländer gavs möjlighet att söka arbete i de gamla medlemsländerna utan att behöva arbetstillstånd. Ett antal medlemsländer valde dock möjligheten att tillämpa övergångsregler för att successivt öppna arbetsmarknaden för migrerande arbetare. Sverige hörde till de medlemsländer som avstod från övergångsregler och svensk arbetsmarknad blev tillgänglig för alla EU-medborgare från maj 2004.

Regelverket för skatter och avgifter vid tillfälligt arbete i Sverige är relativt komplicerat. När det gäller utländska företag som utstationerar löntagare till Sverige finns ingen skyldighet att anmäla sin verksamhet här. Skatteverket har inte heller rätt att kontrollera verksamma företag om myndigheten inte bedömer att företaget är skattepliktigt i Sverige. Företag utan fast driftställe i Sverige ska inte heller betala arbetsgivaravgift för anställda vid arbete som understiger ett år. Det förekommer därför att företag byter namn och organisationsnummer en gång per år för att det ska framstå som att man inte har fasta driftsställen (LO 2010).

Utländska löntagare som får lön av utländsk arbetsgivare som saknar fast driftställe i Sverige betalar inte inkomstskatt i Sverige om uppdraget avser arbete under kortare tid än 183 dagar (sex månader) under en tolvmånadersperiod, och om löntagarna inte är bosatta i Sverige. Skatteverket har svårt att effektivt övervaka den regeln. Det förekommer att företagen tecknar sexmånaderskontrakt med löntagarna för att undvika svenska skatter och sociala avgifter. Dessutom ska inte företaget och den anställde betala sociala avgifter i Sverige om de utstationerar från annat land om arbetet är kortare än två år. Jämfört med andra EU-länder är dessa skatteregler generösa.

Det förekommer att företag som utstationerar arbetskraft till Sverige gör det från Polen eller Irland, där inkomstskatter och sociala avgifter är

lägre än här, trots att de utstationerade löntagarna inte är bosatta i Polen eller på Irland (Skatteverket 2006, se LO 2011, s 74). Det handlar ofta om bemanningsföretag som på så sätt försöker minska sina arbetskraftskostnader. Det är inte ovanligt att bemanningsföretagen dessutom producerar dokumentation som gör gällande att skattskyldighet inte föreligger, och att de anlitar juridiska ombud som förhalar kommunikationen med myndigheter, eftersom det är mycket svårt att klarlägga faktiska förhållanden när företaget väl har lämnat Sverige (Skatteverket 2008). Istället för att anställa arbetare direkt, anlitar den svenske huvudentreprenören ett bemanningsföretag som enbart förmedlar arbetskraft utan att någon egen arbetsutrustning.

I många fall har dessutom myndigheterna i hemlandet mycket bristfällig kontroll över de företag som är verksamma i utlandet och transnationellt skattesamarbete på det här området är otillräckligt. Oseriösa företag kan därför utnyttja den bristande kontrollen i både hemland och värdland, och kunskapen om omfattningen av arbete i Sverige är låg. Sammantaget gör det här att det i hög grad saknas information som beskriver omfattningen av utländska arbetstagare som arbetar i Sverige men är anställda av ett utländskt företag.

I studien *The free movement of workers in the European Union* (Cremers & Donders 2004) beskrivs tillkomsten av EUs Utstationeringsdirektiv (96/71/EC) och hur det har implementerats i ett antal medlemsländer. Rapporten togs fram av European Institute for Construction Labour Research och skrevs i anslutning till EUs utvidgning 2004 då Europas arbetsmarknad öppnades för medborgare från de nya medlemsländerna. Redan då identifierades svagheter i regelverk och möjligheterna för oseriösa aktörer att utnyttja brister i övervakning och kontroll. I en ny studie från European Institute for Construction Labour Research konstaterar Cremers (2011) att information om omfattningen av utstationering är sällsynt. Officiella uppgifter och statistik är ofullständiga och registrering av utsända företag är endast nödvändigt i vissa EU-länder. Men även i länder med ett system för registrering medger myndigheterna ofta att registreringarna är ofullständiga.

Samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter i värdland och ursprungsland fungerar fortfarande bristfälligt. Skillnader i arbetsmarknadsmodell mellan medlemsländer försvårar informationsutbyte

och kontroll. Fackliga organisationers och myndigheters roll och befogenheter skiljer sig inom EU. Dessutom är registrering av arbetstagare från tredje land inte enhetlig bland medlemsländerna. Domar i EU-domstolen skapar hinder för en meningsfull registrering och övervakning i världlandet och definitionen av utstationering skiljer sig åt i olika länder, trots EUs Utstationeringsdirektiv.

Cremers (2011) konstaterar vidare att det är vanligt förekommande att utstationerade löntagare arbetar under sämre förhållanden än inhemska löntagare. Exempel på detta är att löner inte motsvarar arbetarnas kompetensnivå och att avdrag för resor och boende – i strid med EUs Utstationeringsdirektiv – inte är ovanliga. Det är också relativt vanligt att arbetstagarna arbetar betydligt mer än 40 timmar per vecka utan att få extra betalt för det. Utstationerade arbetstagare är dessutom mer utsatta för arbetsmiljörisker. Regelbundet och oavlönat övertidsarbete leder till trötthet som ökar olycksriskerna. Säkerhetsregler översätts ofta inte och arbetarna har inte alltid tillgång till relevant säkerhetsutrustning.

Eftersom skatter och sociala avgifter är lägre i exempelvis Polen och Irland, och att utstationerade löntagare ofta arbetar för lägre löner än vad som gäller i Sverige, är skillnaderna i arbetskraftskostnader mellan svenska och utländska löntagare som utför samma arbete för samma arbetsgivare ibland mycket stora. Enligt beräkningar av LO (2010) får utländska löntagare mellan 55 och 80 procent av den timlön som svenska löntagare får.

### 5.3 Offentlig upphandling medverkar till framväxt av press på löner och villkor?

Det blir allt vanligare att staten, kommunerna och landstingen upphandlar tjänster som tidigare utfördes i offentlig regi av privata företag. Vård, skola och omsorg är exempel på områden där många privata aktörer nu bedriver verksamhet på uppdrag av offentliga beställare. Byggsektorn är ett annat exempel där den offentliga sektorn traditionellt har varit beställare, men där konkurrensen från andra länder har ökat. EU-medlemskapet ställer stora krav på hur upphandlingar ska gå till och vilka urvalskriterier som gäller.

Under 2010 annonserades sammanlagt drygt 19 000 offentliga upphandlingar i Sverige (SOU 2011:73). Antalet anbud uppgår i snitt till cir-

ka 5,5 per upphandling. Mikroföretag med färre än tio anställda vinner cirka 30 procent av samtliga anbud, och småföretag med mellan 10 och 49 anställda vinner en ungefär lika stor andel. Mellanstora företag med 50 till 250 anställda och stora företag vinner cirka en femtedel var. Det totala värdet av dessa upphandlingar är svårt att uppskatta, men det rör sig om mellan 480 och 580 miljarder kronor per år, vilket motsvarar mellan 15 och 18 procent av BNP. Upphandlingarna är alltså en stor del av vår ekonomi och det är av stor betydelse hur de sköts.

Svenska myndigheter, kommuner och landsting tillämpar en försiktighetsprincip vid offentlig upphandling där ekonomi sätts framför beaktande av sociala hänsyn. 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 och 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 lagstiftning än EUs regler vid upphandling. 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. Ahlberg och Bruun konstaterar att detta tycks vara en indirekt följd av en radikal försiktighetsprincip i kombination med en brist på politisk vilja att utnyttja de möjligheter som finns, samt låg motivation hos Konkurrensverket att driva frågan om sociala aspekter vid upphandling. Enligt Ahlberg och Bruun finns inte några krav från EU-rätten på att man alltid måste acceptera de billigaste anbuden utan att beakta sociala och etiska faktorer. Vill det offentliga satsa på miljö eller sociala villkor är det möjligt.

Sverige har, i motsats till de flesta EU-länder, inte ratificerat ILOs konvention 94 som ställer krav på att offentliga myndigheter ska kräva kollektivavtalsenliga förmåner vid offentliga upphandlingar. Exempelvis har Danmark, Finland, Holland, Frankrike och Storbritannien exempel-

vis antaget konventionen. Under sommaren 2011 beslutade en riksdagsmajoritet att Sverige ska ratificera konventionen och införa den i svensk lag, men regeringen har ännu inte följt riksdagens uppmaning. Utvecklingen på senare tid understryker behovet av att konventionen ratificeras, något som LO har krävt under lång tid. Även den statliga utredningen (SOU 2011:73) konstaterar att det finns utrymme att ställa krav på minimilöner, arbetsvillkor och arbetsmiljö samt att ILOs kärnkonventioner följs vid offentliga upphandlingar. Utredningen menar att sådana krav lämpligen kan utformas som särskilda kontraktsvillkor, och konstaterar samtidigt att det finns behov av upphandlingsstödjande åtgärder på området. En ratificering står inte i konflikt med EU-rätten och skulle göra stor skillnad eftersom det då inte enbart finns en möjlighet utan också en förpliktelse för myndigheterna att leva upp till kraven på avtalsenliga förmåner vid upphandlingar.

Statliga myndigheter har medvetet och aktivt arbetat för att pressa kostnaderna för stora infrastrukturprojekt. Detta har medfört att huvudentreprenörer som anlitar underentreprenörer med stor andel utländsk arbetskraft, som har lägre löner än svenska löntagare, får en stor del av de offentliga upphandlingarna. LOs (2010) studie visar att hela 45 procent av arbetskraften som arbetar med flera stora infrastrukturprojekt i Malmö (Citytunneln) och Stockholm (Citybanan och Norra Länken) är skatte- och avgiftsskyldiga i andra länder än Sverige. Flera fackliga organisationer, bland annat Byggnads och SEKO, har flera dokumenterade erfarenheter av att det sker en påtaglig lönepress i offentliga infrastrukturprojekt där de utländska arbetstagarna får lägre lön än motsvarande svenska arbetare (LO 2010). Andra exempel på upphandling som pressar priserna har blivit tydligt i de så kallade vårdskandalerna under vintern 2012 där det framkommit hur privata vårdföretag försöker pressa sina kostnader.

Det råder stora skillnader mellan regioner och kommuner i vilket ansvar det offentliga tar vid upphandlingar. I den enkätstudie som SOU 2011:73 har genomfört framkom att endast var fjärde upphandlande myndighet, kommun eller landsting regelbundet genomförde uppföljningar av den upphandlade verksamheten. Det var också hos dessa upphandlande myndigheter och enheter som samtliga framkomna brister identifierades. Studien visar även att hälften av dem som svarat på enkäten

önskar att följa upp kontrakten, men att de saknar resurser för det. Utredningen konstaterar att bristen på uppföljning leder till att mindre seriösa företag kan få kontrakt trots att de inte har för avsikt att leva upp till kraven. Flera av de mer uppmärksammande problemen inom den offentliga upphandlingen har enligt utredningen ett tydligt samband med att många myndighetsledningarna inte tagit på sig rollen som strategiska och kvalificerade beställare. Det finns även bristande kompetens och resurser bland de företag som lägger anbud, och en del upplever att anbudsförfarandet är komplicerade och tar lång tid, och att irrelevanta krav är vanliga (SOU 2011:73). Det gäller inte minst de mindre företagen.

I Sverige är den lagstadgade arbetsgivaravgiften cirka 30 procent och betalas av arbetsgivaren. Valet av underentreprenör där arbetstagarna har annan hemvist än Sverige har därför stor betydelse för hur socialförsäkringsförmånerna finansieras. Det bidrar till att det inte finns konkurrensneutralitet mellan svenska och utländska företag.

När det gäller effekterna av offentliga upphandlingar finns en splittad bild bland arbetsgivarna. Företagen anpassar sig till uppdragsgivarens krav och anlitar underentreprenörer där lägsta pris ofta blir styrande. Byggföretagen klagar ofta på ökad prispress från utländska konkurrenter. Byggnads ordförande Hand Tilly och PEABs VD Mats Paulsson har gemensamt uttryckt att *”En stor andel av byggnadsarbetarna på stora infrastrukturprojekt har villkor som strider mot både lagar och avtal. Myndigheterna bör snarast ta tag i situationen.”* (SvD 2011-09-07).

Privatiseringen av vård har fått stor uppmärksamhet den senaste tiden med flera exempel på där man försöker maximera vinsten på bekostnad av de anställdas villkor och vårdens kvalitet. I första hand försöker de privata entreprenörerna att kompensera låga anbudspriser med glesare bemanning, det vill säga att antalet arbetade timmar krymper. Det går ut över vårdens kvalitet och de anställdas arbetsmiljö när samma arbete som tidigare ska utföras på färre antal timmar.

#### 5.4 Falsa egenföretagare istället för lön och villkor som anställd

Ett sätt att kringgå arbetstagarbegreppet och avtalade villkor är att anlita egenföretagare istället för att anställa personal. Det är vanligt förekommande i Europa och går då under benämningen ”falsa egenföretagare”. Syftet kan vara att kringgå kollektivavtal, arbetstidsregler, arbetsrätt och

skatter. För egenföretagare gäller inte de avtalade minimilönerna för anställda, vilket kan vara ett starkt motiv för arbetsgivare att anlita egenföretagare istället för att anställa personal. Definitioner och regler för egenföretagande varierar mellan olika EU-länder.

### *Falska egenföretagare*

Med *falska egenföretagare* avses egenföretagare som egentligen borde vara arbetstagare. Sverige har numera en lagstiftning som i likhet med många europeiska länder ger arbetsgivaren möjlighet att kräva att arbetstagaren har F-skattsedel (eller motsvarande), inte sällan i syfte att kringgå kollektivavtal och arbetsgivaransvar.

Under senare år har omfattningen av egenföretagare ökat i Europa med effekten att arbetstagare övergår till att bli uppdragstagare, även om arbetets karaktär eller självständighet inte förändrats. När personer från länder med liberal lagstiftning och hög andel egenföretagare blir verksamma i länder med mer restriktiv lagstiftning och hög andel arbetstagare, är det lätt att principerna krockar. I Europa sker förmedling av egenföretagares tjänster ofta via bemanningsföretag.

Europeiska Bygg- och Träarbetarfederationen (EBTF) genomförde i samarbete med arbetsgivarfederationen FIEC en forskningsstudie 2009 om *falska egenföretagare*. Av rapporten *Self-employment and bogus self-employment in the European construction industry* framgår att andelen "self-employed" är hög i vissa EU-länder, dels på grund av traditioner, och dels på grund av generös lagstiftning och ibland lägre skatter för egenföretagare. Storbritannien, Spanien och Grekland är exempel på länder med hög andel med 40 till 50 procent egenföretagare av det totala antalet verksamma i branschen, men även Polen ligger på nästan 30 procent.

Länder som antingen har liberal lagstiftning för egenföretagare eller en betydande gråzon, tenderar att få högre nivåer av egenföretagare. De europeiska erfarenheterna är därför att många egenföretagare idag inte är självständiga, kvalificerade entreprenörer utan en sårbar grupp med sämre villkor än för anställda (EBTF och FIEC 2009). Det är därför vik-



tigt att värna om en lagstiftning som inte favoriserar egenföretagande på bekostnad av att anställa personal.

Sverige hade tidigare en lagstiftning som ställde vissa krav för att enskilda personer skulle kunna få F-skattsedel och ta uppdrag som egenföretagare. Ett viktigt kriterium var bland annat att man som egenföretagare har fler än en uppdragsgivare. Om man huvudsakligen arbetar för en uppdragsgivare borde man snarare vara anställd än egenföretagare. När lagstiftningen ändrades 2009 luckrades dessa krav upp, vilket gör att det nu är mycket lätt för en arbetsgivare att säga att man inte kan erbjuda anställning, men samtidigt köpa uppdrag av personer med F-skattsedel. Att anlita egenföretagare skapar i hög grad flexibilitet för huvudentreprenören eller arbetsgivaren eftersom egenföretagaren får ersättning för antalet arbetade timmar. Därmed förflyttas också den ekonomiska risken från uppdragsgivaren till uppdragstagaren, vilket också förklarar varför egenföretagare ofta har stora variationer i inkomster.

I Europa är det vanligt med en lagstiftning som gör att arbetsgivare fritt kan välja om man vill anlita en enmansföretagare eller anställa personal. Det tydligaste exemplet är Storbritannien under 1980-talet, under regeringen Thatcher, liberaliserade lagstiftningen som ett led att försvaga de fackliga organisationerna (Harvey & Philips 2008). Andelen *self employed* i Storbritanniens byggsektor har blivit två till tre gånger högre än i något annat utvecklat industriland. Effekten av liberaliseringen blev att en majoritet av de brittiska byggnadsarbetarna blev egenföretagare, vilket har resulterat i försämrade villkor för de anställda och lägre kostnader för företagen. Ur ett branschstrukturperspektiv, har utvecklingen lett till ökad fragmentering och ett sämre resursutnyttjande.

Då en betydande andel av arbetstagarna i en sektor blir egenföretagare har det tvingat de fackliga organisationerna att ompröva principen att endast organisera arbetstagare då en allt högre andel falska egenföretagare annars leder till sjunkande organisationsgrad (Bosch 2003). Behovet av fackligt stöd är däremot minst lika stort för falska egenföretagare då lönen ofta har blivit lägre och ojämnr samt att fragmenteringen har lett till en sämre arbetsmiljö.

## 5.5 Efterfrågan på svart arbetskraft

Svart arbete är ett stort samhällsproblem som snedvrider konkurrensen

och gör löntagarna extra utsatta genom dåliga arbetsvillkor. Svartarbete är dock inget nytt utan har förekommit länge i branscher där kontant betalning är vanligt.

Det ligger i sakens natur att svart arbete inte redovisas. Därför kan man bara utgå från de bedömningar som exempelvis Skatteverket gör. Svart arbete finns i många sektorer men är vanligare i kontantbranscher och branscher där det är vanligt med flera entreprenadled. Enligt Statistiska Centralbyråns nationalräkenskaper var nivån på svarta arbetsinkomster omkring 120 miljarder kronor under perioden 1998 till 2000, vilket motsvarade cirka 5 procent av BNP eller 10 procent av förvärvsinkomsterna (Skatteverket 2006). Om svartarbetet enbart relateras till näringslivets förvärvsinkomster blir andelen kring 13 procent. Liknande andelar får Skatteverket vid analyser av år 2005. Det finns dock stora variationer mellan olika branscher, och inom vissa branscher, till exempel jordbruk och restaurangnäringen, tycks påslaget av svarta arbetsinkomster vara över 30 procent av den vita arbetsinkomsten. Av de företag som använder sig av svart arbetskraft finns en stark koncentration av små företag. Det är arbetsgivaren som tjänar mest på svartjobb.

### *Svartarbete*

*Svartarbete*, eller dold arbetsinkomst, är arbete där man underlåter att betala skatter på arbetsinkomster som ska beskattas i Sverige. Svartarbete är alltså arbete som i sig är lagligt men som inte redovisas eller beskattas.

Enligt Skatteverkets (2006) undersökning av attityder till svartarbete svarar 32 procent, motsvarande 2,3 miljoner människor, att man köpt svarta tjänster under det senaste året. Bland egenföretagare och högre chefer är andelen över 50 procent. Hälften av befolkningen anser att det är ett lindrigt brott att anlita svart arbetskraft. Det tycks som att det är fler män än kvinnor som arbetar svart, men i de fall kvinnor utför svartarbete verkar det vara fler timmar än bland svartarbetande män.

Företag och kunder är givetvis inte alltid medvetna om att de varor och tjänster de köper produceras eller levereras av svart arbetskraft. Även

om svart arbetskraft förekommer är det inte säkert att priset som kunden betalar är lägre än det förväntade marknadspriset, något som annars kan indikera att allt inte står rätt till. Ett exempel där kunden inte alltid är medveten om att en tjänst är svart kan vara på ett café eller hos frisören. Den gemensamma nämnaren är ofta att kunden betalar tjänsten kontant och utan kvitto. Inom restaurangbranschen och frisörbranschen finns därför numera krav på närvaroliggare, och Skatteverket har möjlighet att göra oanmälda besök. LO har framfört att dessa åtgärder bör utvidgas till fler branscher, bland annat byggbranschen.

Svart arbete kan också förekomma i entreprenadkedjor där en huvudentreprenör anlitar en underentreprenör som i sin tur anlitar en annan underentreprenör. Huvudentreprenörens kontroll att svart arbete inte används minskar ju större avståndet blir till dem som faktiskt utför arbetet. Brottsförebyggande Rådet (2007) har visat hur kriminella entreprenader kan få fäste i branscher med flera entreprenadled.

Efterfrågan på svart arbetskraft är inget svenskt fenomen, tvärtom har vi en lägre andel svart arbete än många andra länder. Skatteförvaltningarna har ofta begränsade resurser eller har inte de verktyg som krävs för en effektiv uppbörd av skatt.

Eurofound (2005) har sammanställt bedömningar av omfattningen av svart arbete (undeclared work) i EUs medlemsländer. I vissa länder är 25 till 30 procent av arbetsmarknaden grå eller svart, mätt som andel av BNP. I vissa sektorer/branscher är andelen ännu högre, vilket kan medföra att en bransch i ett givet land i hög grad står utanför den redovisade ekonomin. Generellt kan man säga att de nordiska länderna har en lägre andel svart arbete än många andra europeiska länder. Cremers (2006) visar att mer än en tredjedel av allt byggande i vissa länder sker i den informella sektorn.

Ett exempel på ett område där de seriösa företagen och de anställda faktiskt har ett gemensamt intresse är "Byggbranschen i samverkan", där tolv fackliga- och arbetsgivarorganisationer samverkar kontinuerligt för att minska svart arbete i branschen. På senare tid har branschen gemensamt arbetat för att få till stånd attitydförändringar.

## 5.6 Efterfrågan på sämre arbetsvillkor utöver lön

Dumpade arbetsvillkor handlar inte bara om låga löner. Det kan också

handla om sämre arbetsvillkor, sämre arbetsmiljö och mer oregelbundna arbetstider. Arbetstagare som erbjuds allt för låga löner blir även lätt utnyttjade genom sämre villkor i övrigt. Bygg-, fastighets-, transport- och restaurangbranscherna är exempel på branscher som är mer utsatta än andra.

LO (2010) har analyserat villkoren för de anställda i tre stora infrastrukturprojekt där andelen utländska underentreprenörer har varit hög. Förutom lägre löner än för motsvarande svenska arbetare så var skiftgång, övertidsarbete och arbete på obekväma arbetstider mycket vanligt. Arbetsolyckorna var cirka tre gånger så vanliga jämfört med Arbetsmiljöverkets statistik för anläggningsarbete.<sup>14</sup>

Regeringen har minskat Arbetsmiljöverkets resurser under senare år, vilket medför att verket har begränsade möjligheter att bevaka mindre arbetsplatser, speciellt de som inte har fasta driftställen. Trots detta har Arbetsmiljöverket, som ett resultat av den oroväckande olycksutvecklingen, initierat en bred tillsynsinsats bland mindre företag i byggsektorn. Verket har en viktig roll när det gäller att bevaka mindre företag och små arbetsplatser utan kollektivavtal.

Det finns många exempel på att löntagare arbetar betydligt längre arbetstider än vad arbetstidslagen tillåter, och det förekommer extra övertidsersättning uteblir. En generell erfarenhet som de fackliga organisationerna har är att de arbetstagare som klagat över sina villkor skickas hem till ursprungslandet och kan inte räkna med att få ett nytt arbete i företaget. Ett rapporterat exempel är de bulgariska chaufförer som arbetar i Sverige för 10 000 kronor per månad (LO-Tidningen 40/2011). Arbetdagarna var regelmässigt 12 timmar långa och chaufförerna var sällan lediga mer än en dag per månad. Förutom mycket låga löner bodde de under sina körperioder i en uttjänt kontorslokal utan hyresvärdens vetskap.

Det finns också ett inhemskt perspektiv som vi kallar *avtalsshopping* som syftar på att arbetsgivare kan välja mellan olika kollektivavtal, och då väljer det avtal med lägsta arbetskraftskostnader och sämre villkor för löntagarna. Genom åren har många avtalsparter utvidgat kollektivavtalens tillämpningsområden så numera finns det flera avtal som reglerar

---

<sup>14</sup> Arbetsmiljöverket har med anledning av den osäkra arbetsmiljön för migrerande löntagare tagit initiativ till att information om svenska arbetsmiljöregler finns på olika språk (se [www.safeatwork.se](http://www.safeatwork.se)).

exempelvis städarbete eller chaufförsarbete. LO bestämmer vilket förbund inom LO som ska organisera ett visst arbete och därmed indirekt vilket kollektivavtal som är tillämpligt. Arbetsgivarna däremot anser att frågan om vilket avtal som är tillämpligt är en tolkningsfråga och att en arbetsgivare kan gå ur en arbetsgivarorganisation och in i en annan för att få ett "billigare" avtal om löner och arbetsvillkor. Arbetsgivare kan även bilda ett företag i ett annat land och utstationera de anställda till Sverige för att åstadkomma lägsta pris för arbetet. Allt fler arbetsgivare "shoppar" runt efter det för branschen billigaste avtalet, ett beteende som inte förekom tidigare.

### 5.7 Avslutande diskussion

Det är inte konstigt att arbetsgivare eftersträvar låga kostnader, inklusive låga arbetskraftskostnader. Men denna strävan kan ta sig uttryck i olika former. I denna rapport definierar vi efterfrågan på låga arbetskraftskostnader som att arbetsgivare erbjuder anställningar till löner och arbetsvillkor som understiger miniminivåerna i svenska kollektivavtal. Men det kan också innebära att anställda erbjuds minimilön för arbeten som normalt överstiger de lägsta nivåerna i kollektivavtalen. Efterfrågan på låga arbetskraftskostnader inkluderar även lösningar för att, helt eller delvis, undvika att betala skatt eller sociala avgifter i Sverige, eller att anlita svart arbetskraft.

Globalisering, avregleringar och EG-rätten har öppnat för ett ökat nyttjande av arbetskraft till låga kostnader. Därför handlar detta kapitel mycket om migrerande arbetskraft. Migration har alltid förekommit och är något positivt som gynnar arbetskraftens rörlighet och arbetsmarknadens kompetensförsörjning. Svenska fackföreningar är positiva till arbetskraftsinvandring. Men det är givetvis oerhört viktigt att löntagare från andra länder möter samma villkor på vår arbetsmarknad som inhemska löntagare. Diskriminering av utländsk arbetskraft kan leda till att det etableras en tillgång på, ur kollektivavtalens synpunkt, billig arbetskraft som sänker arbetskraftskostnaderna för de arbetsgivare som anställer dem till löner och villkor som understiger svenska kollektivavtal. I vissa fall är det organiserad människohandel som ligger bakom att löntagare från tredje land kommer till Sverige, och de är ofta tvingade att arbeta till mycket låga löner och dåliga arbetsvillkor.

Det går inte att beräkna hur många personer som arbetar, eller söker arbete, till löner och arbetsvillkor som understiger miniminivåerna i svenska kollektivavtal. Det finns forskning som bekräftar de problem som tas upp i rapporten, men statistiken inom flera områden är bristfällig, bland annat därför att det handlar om verksamheter som inte är lagliga, men också därför att Sverige inte utnyttjar möjligheten till registrering av utländska företag som är verksamma här. Den bild som framträder i vår genomgång tyder dock på att det rör sig om en förhållandevis stor grupp löntagare som dessutom ökar i antal. Inom vissa delar av arbetsmarknaden, och bland vissa löntagargrupper, är trycket mot låga löner påtagligt.

Det är tydligt att nyttjandet av utländska löntagare till löner och villkor som understiger svenska kollektivavtal sätter en press på de så kallade reservationslönerna (de lägsta löner som arbetssökande accepterar) i Sverige. De värn som håller uppe reservationslönerna, och som är en viktig del av den svenska modellen, skyddar inte utländsk arbetskraft mot lönepress. Det handlar om rikstäckande kollektivavtal, en omfattande arbetslöshetsförsäkring, aktiv arbetsmarknadspolitik och ett starkt anställningsskydd. Utländsk arbetskraft som söker arbete i Sverige, och i synnerhet papperslösa personer, har troligen ingen reservationslön alls. De förlorar sitt arbetstillstånd, och därmed också chanserna till uppehållstillstånd, efter tre månaders arbetslöshet och har dessutom ofta investerat mycket i resan till Sverige. De kan därför tvingas att arbeta till mycket låga löner och dåliga arbetsvillkor. Det finns till och med exempel på "negativ" reservationslön, alltså att löntagare är villiga att betala för att få ett anställningsbevis från en arbetsgivare i syfte att få stanna i Sverige. Lönedumpning är ett brott mot det fackliga löftet och den svenska modellen. Det finns även andra och "nya" grupper som kan komma att läggas till dem som idag tvingas att konkurrera med låga löner om jobben. Det handlar om arbetslösa och sjukskrivna som saknar ersättning från a-kassan eller sjukförsäkringen.

När det gäller arbetstagare från EU eller tredje land (utanför EU) har de fackliga organisationernas erfarenheter att anställda ofta blir lovade en lön som är i nivå med villkoren för svenska arbetare, men att lönen och arbetsvillkoren i verkligheten blir klart sämre. Antingen betalar arbetsgivaren ut en lägre lön än utlovat eller så görs diverse avdrag för ex-

empelvis boende som gör att den utbetalade lönen hamnar på en lägre nivå. Det finns också exempel på att arbetare har fått betala tillbaka lön vid återkomsten till hemlandet.

De branscher som saknar fasta driftsställen är överrepresenterade när det gäller utnyttjande av låga arbetskraftskostnader, men många fackliga organisationer upplever problem även bland dem med fasta driftsställen. Arbetsgivare som erbjuder låga arbetskraftskostnader är ofta fantasirika och får inte sällan hjälp av juridisk och annan expertis för att hitta kringhåll i lagar och regler. De fackliga organisationernas erfarenheter är att utländska bemanningsföretag ofta på olika sätt försöker undvika svenska skatter och sociala avgifter för att erbjuda ett så lågt pris som möjligt till uppdragsgivaren. Ett sätt att kringgå arbetstagarbegreppet och avtalade villkor är att anlita egenföretagare istället för att anställa personal. Det är ett känt knep i Europa och går då under benämningen ”falska egenföretagare”. Syftet kan vara att kringgå kollektivavtal, arbetsrätt och skatter. För egenföretagare gäller inte minimilöner, vilket kan vara ett starkt motiv för arbetsgivare att anlita egenföretagare istället för att anställa.

Förutsättningarna för att värna den svenska modellen har försvagats efter domar i EG-domstolen. Det handlar bland annat om begränsningar i konflikträtten mot utländska företag som inte omfattas av svenska kollektivavtal. De fackliga organisationerna har genom Lavaldomen sämre möjligheter att bevaka arbetsplatser där kollektivavtal saknas. Det är helt uppenbart att de fackliga organisationerna och myndigheter idag inte har tillräckliga instrument eller resurser för att övervaka arbetsplatser med migrerande arbetskraft. Oseriösa aktörer kan lätt utnyttja luckor i systemen och bristande kontroll och samarbete. Social dumping är inget svenskt fenomen och förekommer i en rad länder. Därför krävs insatser både på nationell och på internationell nivå.

Det är idag mycket vanligt att staten, kommuner och landsting upphandlar tjänster av privata företag. Sammanlagt rör det sig om mycket stora belopp. Eftersom det offentliga ofta använder sig av en försiktighetsprincip vid upphandlingar, där ekonomiska hänsyn sätts framför sociala faktorer, bidrar offentlig verksamhet till att pressa priserna och därmed entreprenörernas kostnader, inklusive arbetskraftskostnader. När skillnaden i pris är betydande är det sannolikt att det helt eller delvis handlar om svarta löner och/eller att villkoren för de anställda är dumpade.

Sverige har en strängare lagstiftning på detta område än EUs regelverk och många andra europeiska länder. Sverige har inte heller ratificerat ILOs konvention med krav på kollektivavtalsenliga förmåner vid offentliga upphandlingar.

Vi anser det självklart att en upphandlande myndighet, kommun eller landsting ska kunna ställa krav på att de entreprenörer som ska utföra tjänsterna åt skattebetalarna har kollektivavtal. Eftersom kollektivavtalsäckningen i Sverige är relativt hög är det inte ett orimligt krav. Att säkerställa att de företag som får uppdrag från det offentliga följer kollektivavtal är särskilt viktigt i ett land som Sverige där vi inte har lagstadgade minimilöner och andra arbetsvillkor. Upphandlingar bör beakta de grundläggande värderingar som råder bland medborgarna, och den svenska modellen. Målet att skattemedel ska användas så effektivt som möjligt står inte i konflikt med sociala, etiska eller miljömässiga mål. Ett konkret förslag, som finns i Norge och kallas Solidaransvar, är att göra huvudentreprenörer ansvariga för anställningsvillkor även lägre ner i entreprenadkedjan.

Effekten av låga arbetskraftskostnader blir tydliga på flera plan. De löntagare som tvingas arbeta för lön och villkor som är sämre än i kollektivavtalen blir utnyttjade och "förlorare" i förhållande till de löntagare som arbetar hos seriösa arbetsgivare som följer kollektivavtalen. Samtidigt uppstår en osund konkurrens mellan företag som följer de regler och avtal som gäller på svensk arbetsmarknad och de företag som inte gör det. Kollektivavtalen bygger på att företag konkurrerar på samma marknad till samma villkor och förutsättning. Om tillräckligt många oseriösa arbetsgivare i en bransch skaffar sig kostnads- och konkurrensfördelar genom låga löner och dåliga arbetsvillkor, undlátelse att betala skatt eller andra olagligheter, kan även seriösa arbetsgivare som följer avtalen, och är medlemmar i en svensk arbetsgivarorganisation, förr eller senare känna sig tvingade att pressa villkoren för sina anställda. Även ett mindre nyttjande av billig arbetskraft kan få stora konsekvenser på sikt. Dessutom kan normen generellt sett förskjutas mot sämre arbetsvillkor för vissa löntagargrupper.

Fackets uppgift är att stärka löntagarnas position, oavsett om de är migranter eller personer som är födda i Sverige, att skydda deras villkor och att öka värdet av att vara anställd. En stor del av riskerna för de mig-



rerande löntagarna kan elimineras med hjälp av kollektivavtal och facklig kontroll att avtalen efterlevs. Eftersom det handlar om olika sätt att kringgå villkor för anställda och olika former av skatteundandragande krävs skärpt lagstiftning inom flera områden och bättre möjligheter för de fackliga organisationerna att agera på arbetsplatserna.

Vi menar att det säger något om politikens vägval och maktförhållandena mellan löntagare och arbetsgivare när vi ser hur regler för migrerande arbetskraft, i förhållande till inhemsk arbetskraft, utformas och urholkas. Över- och underordningen av löntagare har gjorts tydlig. Det är alltså relevant att tala om indelning av löntagare i insiders och outsiders på global nivå, men även inom länder, på en och samma arbetsmarknad. Den som är född utanför Europa exploateras allra mest på svensk arbetsmarknad. Här har politiken av sagt sig ansvaret för att garantera att tredjelandsmedborgare lön och villkor i enlighet med kollektivavtal. När en enskild arbetsgivare får kontroll över den anställdes uppehållstillstånd uppstår ett mycket skev maktförhållande. Något bättre ser det ut för löntagarna från andra EU-länder. Att vara född i Sverige innebär bäst skydd mot exploatering. Här ska kollektivavtal efterlevas fullt ut, även om det också finns skillnader mellan löntagargrupper.

## Källförteckning

- Ahlberg, Kerstin och Niklas Bruun (2010), *Upphandling och arbete i EU*, 2010:13, SIEPS.
- Andersson Joonas, Pernilla och Eskil Wadensjö (2010), *Rekrytering av utländsk arbetskraft: Invandrarers arbetsmiljö och anknytning till arbetsmarknaden i Sverige*, SOFI Stockholms universitet.
- Bosch, Gerhard och Peter Philips (editors) (2003), *Building Chaos – An international comparison of deregulation in the construction industry*, Routledge.
- Brottsförebyggande Rådet (2007), *Fina Fasader med Fixade Fakturor*, Rapport 2007:18, BRÅ.
- Cremers, Jan och Peter Donders (editors) (2004), *The free movement of workers*, Studies 4 2004, European Institute for Construction Labour Research.
- Cremers, Jan (2006), *Undeclared labour in construction*, European Institute for Construction Labour Research.
- Cremers, Jan (2011), *In search of cheap labour in Europe*, CLR Studies 6 2011, European Institute for Construction Labour Research.
- Commander, Simon, Axel Heitmueller och Laura Tyson (2006), *Migrating Workers and Jobs: A Challenge to the European Social Model?* DP Nr 1933, IZA.
- Eurofound (2005), *Industrial Relations and Undeclared Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- EBTP & FIEC (2009), *Self-employment and bogus self-employment in the European construction industry*, Europeiska Bygg- och Träfederationen.
- Harvey, Mark och Felix Behling (2008), *The Evasion Economy – False self-employment in the UK construction industry*, University of Essex.
- HRF (2012), hämtad från hotell- och restaurangfackets hemsida www.hrf.net den 2012-03-12.
- IFAU (2007), *Arbetskraftsinvandring till Sverige, remissvar 2007-10-31, dnr 91/2007*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- ILO (2012), International Labour Organization, www.ilo.org.
- Khosravi, Shahram (2006), "Territorialiserad mänslighet: irreguljära immigranter och det nakna livet", i Paulina de los Reyes (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*, SOU 2006:37.

- Kollega (2008-01-29), *Urban Bäckström hyllar låglönekonkurrens*, i tidningen Kollega.
- Kommunal (2010), *Migrerande arbetskraft. Möjligheter och utmaningar för Kommunal*.
- LO (2010), *När arbetskraftskostnaderna pressar priset – en genomgång av offentliga investeringar i infrastruktur*, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2011), *Kollektivavtal som arbetsmarknadsmodell. Underlagsrapport till LOs 27:e ordinarie kongress 2012*, Landsorganisationen i Sverige.
- LO-Tidningen 37/2010, artikel om rekrytering av städare från tredje land.
- LO-Tidningen 40/2011, artikel om villkor för utländska förare i Sverige.
- Migrationsverket (2009a), *Redovisning av arbetet med nya regler för arbetskraftsinvandring (rapportering enligt regleringsbrev för 2009)*, <http://www.migrationsverket.se/info/1466.html>, Migrationsverket.
- Migrationsverket (2009b), *Årsredovisning 2009*, Migrationsverket.
- Migrationsverket (2012), [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se).
- Newsmill (2011-11-07), debattartikel av Karin Ekenger, Svenskt Näringsliv.
- OECD (2011), *Recruiting Immigrant Workers. Sweden 2011*, OECD Publishing.
- Skatteverket (2006), *Svartköp och svartjobb i Sverige*, rapport 2006:4, Skatteverket.
- Skatteverket (2008), *Analysrapport november 2008*, Rapport till Byggbranschen i Samverkan.
- Socialstyrelsen (2010), *Social rapport 2010*, Socialstyrelsen.
- Tidningarnas Telegrambyrå TT, artikel 2010-10-23 om papperslösa som arbetar i biltvättar.
- Somerville, Will och Madeleine Sumption (2009), *Immigration and the labour market. Theory, evidence and policy*, Migration Policy Institute.
- SOU 2011:73, *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*, Fritzes Offentliga Publikationer.
- SvD 2010-09-07, debattartikel av Hans Tilly, Byggnads och Mats Paulsson, PEAB.
- SvD 2011-10-15, *Osund konkurrens slår ut åkerier*, debattartikel av Peter Jeppson (Svenskt Näringsliv), Johan Lindström (Sveriges Åkeriföretag) och Lars Lindgren (Svenska Transportarbetarförbundet).

## 6. Avslutande diskussion

I DENNA RAPPORT har vi lyft fram tre områden där arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft förändras och som påverkar enskilda löntagare, arbetsmarknaden i sin helhet och den svenska modellen. Observera även att varje kapitel i denna rapport har en avslutande och sammanfattande diskussion.

### Ökande utbildningskrav och hårdare konkurrens om jobben

Sedan två decennier pågår en utbildningsexpansion i Sverige och många andra länder, och arbetskraftens utbildningsnivå har ökat avsevärt. Det beror dels på strukturuomvandlingen mot mer kvalificerade jobb och högre utbildningskrav, men också på politiska beslut och utbildningsreformer. Utvecklingen är dock splittrad. Samtidigt som allt fler skaffar sig en längre utbildning finns det också en förhållandevis stor grupp som inte avslutar sina gymnasiestudier. Andelen personer som är yngre än 30 år och som saknar en gymnasieutbildning har inte minskat nämnvärt under de senaste tjugo åren.

Även jobbens utbildningskrav har ökat över tid. Men arbetskraftens utbildningsnivå har enligt forskarna, åtminstone sedan 1990-talet, ökat snabbare än jobbens utbildningskrav. Detta har resulterat i sämre matchning på arbetsmarknaden och en ökande andel så kallade överutbildade (personer som har en längre utbildning än vad det nuvarande jobbet egentligen kräver). Överutbildningen är som störst i lågkvalificerade jobb men förekommer även i mer kvalificerade jobb. Orsaken tycks vara att andelen lågkvalificerade jobb har minskat långsammare än andelen personer som saknar gymnasieutbildning.

Utbildning är avgörande för chanserna till varaktig sysselsättning och det är tydligt att arbetsmarknaden för personer med kort utbildning krymper. Förklaringarna är flera. För det första ökar jobbens utbildningskrav kontinuerligt, men inte särskilt snabbt, för de mindre kvalificerade jobben. För det andra ökar samtidigt konkurrensen om dessa jobb när personer med lite längre utbildning tvingas söka sig till lågkvalificerade

arbeten. Det beror på en tämligen omfattande överutbildning i kombination med hög arbetslöshet under lång tid. Överutbildningen i lågkvalificerade jobb gör att gymnasieutbildning idag är ett minimikrav för att få ett arbete men inte nödvändigtvis för att kunna *utföra* samma arbete. Många av dem som får det svårare i konkurrensen om jobben förväntas dessutom utgöra arbetsgivarnas flexibilitetsreserv som riskerar att ytterligare spä på osäkerheten och otryggheten.

Forskare tycks vara överens om att de lågkvalificerade jobben inte kommer att försvinna från svensk arbetsmarknad under överskådlig tid utan kommer att fortsätta utgöra en förhållandevis stor del av arbetsmarknaden. Inom flera branscher där sysselsättningen växer, och förväntas fortsätta växa, finns dessutom relativt många lågkvalificerade jobb som inte nödvändigtvis kräver gymnasieutbildning för att kunna utföras. Slutsatsen är att konkurrensen om de lågkvalificerade jobben, och kanske även de mellankvalificerade jobben, kommer att fortsätta öka.

Vi anser att överutbildningen absolut inte ska bekämpas genom att utbildningsexpansionen hejdas. En generellt hög utbildningsnivå är en viktig del av den svenska modellen. Utbildning är oerhört viktigt av flera skäl, och ska ses som en investering för ett långt arbetsliv och en grund för vidare kompetensutveckling och god omställningsförmåga på arbetsmarknaden.

Det mest allvarliga och akuta problemet är att en förhållandevis stor grupp saknar tillräcklig utbildning för ett varaktigt arbete. För att komma tillrätta med matchningsproblemen med under- och överutbildning behövs för det första utbildningssatsningar som höjer arbetskraftens lägsta utbildningsnivå, och säkerställer att alla klarar gymnasieskolan. För det andra är det viktigt att jobbtillväxten främst sker bland jobb med lite högre utbildningskrav så att personer med något längre utbildning inte behöver tränga ut personer med kort utbildning från arbetsmarknaden. Vi anser inte att det i första hand råder brist på lågkvalificerade jobb utan snarare brist på jobb i "mellanskiktet".

Förutom ökande utbildningskrav har också efterfrågan på social kompetens och personliga egenskaper tilltagit sedan 1990-talet. Det har medfört ett skifte i synen på anställda som inte längre enbart måste kunna "rätt" saker, utan har också allt högre krav på sig att vara "rätt" och se "rätt" ut. Egenskaper som exempelvis självständig, samarbetsvillig och flexi-

bel anses allt viktigare i nya, flexibla och slimmade arbetsorganisationer. Arbetsgivarna anser att social kompetens och personliga egenskaper ska kunna beaktas mer än tidigare för att de anställda ska få behålla jobbet vid neddragningar. Vi anser däremot att dessa krav ökar risken för subjektiva bedömningar och godtyckliga uppsägningar. Dessutom riskerar den ibland oreflekterade efterfrågan på social kompetens att leda till sämre matchning mellan individers sakkunskaper och arbetets innehåll. Efterfrågan på social kompetens riskerar att ta fokus från utbildning, något som är ett av den svenska modellens viktigaste medel för strukturomvandling och små inkomstskillnader. Det finns även risk för diskriminering av personer som inte anses likna övriga anställda på arbetsplatsen, exempelvis personer födda utomlands eller med funktionsnedsättning.

En överdriven fokus på numerär flexibilitet kan öka felmatchningen (under- och överutbildning) på arbetsmarknaden. Detta gäller särskilt i mindre kvalificerade arbeten där löntagarnas utbytbarhet riskerar att bli viktigare för arbetsgivarna än löntagarnas kompetens och potential att utvecklas i arbetet. För arbetsgivare tycks det alltså i ökad utsträckning, och särskilt när det gäller vissa grupper på arbetsmarknaden, bli viktigare att snabbt kunna säga upp en person än att säkerställa att personen har rätt kompetens för långsiktig utveckling.

Det är inte enbart globalisering, ny teknik eller maktförskjutningen mellan arbetsmarknadens parter som påverkar utvecklingen. Även politiken har en stor roll. Det är troligt att felmatchningen, och då främst överutbildningen, ökar när det blir mer kostsamt att vara arbetslös. Sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen, och färre arbetslösa som kvalificerar sig för ersättning, kan resultera i att arbetssökande, på ett annat sätt än tidigare, tvingas ta jobb de är överutbildade för. Resultatet blir sämre matchning för dessa personer och en ökad undantränning av personer med kortare utbildning från arbetsmarknaden. För de senare återstår då att försöka konkurrera med lägre löner.

### **Löntagarna förväntas ge arbetsgivarna flexibilitet**

Arbetsgivarna lyfter allt oftare fram sina behov av ökad flexibilitet för att snabbare kunna parera svängningar i efterfrågan på deras varor och tjänster. I många fall är dessa behov befogade. En kontinuerlig strukturomvandling, ökad internationell handel, globalisering, förändrade mark-

nadsstrukturer och teknikutveckling har förändrat förutsättningarna för många företag och organisationer, och därmed också för löntagarna. Nya, slimmade och flexibla arbetsorganisationer och just-in-time produktion har blivit vanligt inom både näringsliv och offentlig verksamhet.

Flexibilitet har positiva värden för både arbetsgivare och löntagare. Men under lång tid har argumenten om flexibilitet ensidigt utgått från arbetsgivarnas perspektiv. Den dominerande tanken i debatten, och i arbetsgivarnas krav, tycks vara att om den ena parten (arbetsgivarna) ska ha flexibilitet måste den andra parten (löntagarna) vara flexibla. Det har inte gynnat löntagarna. Vi anser att detta är ett skevt synsätt och att det är viktigt att även löntagarna får ha flexibilitet. Det kan exempelvis handla om inflytande över arbetets planering och utförande eller arbetstidens förläggning. Men samtidigt som flexibiliteten för arbetsgivarna har ökat under de senaste tjugo åren tycks inte löntagarnas flexibilitet ha ökat, och för vissa grupper har inflytandet till och med minskat.

Sedan 1990-talet har synen på flexibilitet ensidigt utgått från numerär flexibilitet där utgångspunkten är att arbetsgivarna snabbt ska kunna säga upp personal när efterfrågan minskar. Därför har flexibilitetskraven resulterat i en rad avregleringar av anställningsformer och anställningsvillkor, ökade möjligheter att hyra in personal från bemanningsföretag och regelförenklingar för enskilda individer att beviljas F-skattsedel. Idag är det svenska anställningsskyddet för visstidsanställda ett av de mest liberala inom OECD och användningen av bemanningsföretag och personer med F-skattsedel, som får agera underleverantörer istället för att bli anställda, ökar påtagligt.

Arbetsgivarnas möjligheter till numerär flexibilitet har alltså ökat. Men konsekvensen för löntagarna är allvarliga. Det är främst vissa grupper av löntagare, i synnerhet unga, kvinnor och personer med kortare utbildning, som får utgöra arbetsgivarnas numerära flexibilitetsreserv. De hänvisas i ökad utsträckning till visstidsanställningar, som ofta uppfattas som otrygga av löntagarna, med sämre möjligheter till kompetensutveckling och ökad risk för återkommande arbetslöshetsperioder. Flexibilitetens sociala och ekonomiska kostnader får därför till stor del bäras av enskilda löntagare som redan har en utsatt situation på arbetsmarknaden. Det är en utveckling i skarp kontrast till den svenska modellens kollektiva riskspridning. För dessa löntagare tycks utbyttbarhet vara en

av de främsta egenskapen som arbetsgivarna värdesätter. Andra grupper av löntagare, främst tjänstemän på mellan eller hög nivå och personer med längre utbildning, upplever sällan dessa krav och erbjuds i större utsträckning tryggare tillsvidareanställningar och kompetensutveckling. Kraven på flexibilitet förstärker på ett mycket tydligt sätt skillnaderna mellan arbetsgivare och löntagare, men också mellan olika grupper av löntagare på en alltmer polariserad arbetsmarknad.

Den flexibilitetsmodell som Sverige har närmat sig under de senaste två decennierna bygger till stor del på den numerära flexibiliteten. Eftersom detta leder till en mer polariserad arbetsmarknad med otrygga anställningar och bristande kompetensutveckling, och där flexibilitetens vinster och förluster (eller kostnader) fördelas ojämnt, anser vi att denna modell är både kortsiktig och instabil. Den numerära flexibiliteten har därför inneburit allvarliga avsteg från den svenska modellen som betonar långsiktighet och hållbarhet.

Det finns fortfarande, trots en uppenbar försvagning, en form av svensk flexibilitetsmodell som baseras på den funktionella flexibiliteten med fokus på företagets och organisationernas interna omställningsförmåga. De har lättare att utveckla flexibilitet än enskilda individer. Denna modell bygger på att löntagarna har en hög utbildningsnivå och erbjuds trygga anställningsförhållanden och satsningar på personalutbildning och kompetensutveckling. Modellen kan med fördel kompletteras med ökad temporär flexibilitet i form av permitteringslösningar. Den temporära flexibiliteten kan ersätta delar av arbetsgivarnas behov av numerära flexibilitet. Vi menar att denna modell ger både flexibilitet och stabilitet för såväl arbetsgivare som arbetstagare. Därför ser vi den funktionella flexibilitetsmodellen som långsiktigt hållbar.

Den svenska modellen bygger på jämnstarka parter på arbetsmarknaden där löntagarna är delaktiga och har inflytande över sin arbetssituation och arbetets utförande. Detta, och ett starkt men flexibelt anställningsskydd och satsningar på kompetensutveckling för breda löntagargrupper, gör att en funktionell flexibilitetsmodell utgör en mer närliggande lösning på flexibilitetsbehoven än den numerära modellen. Men de ovan nämnda avregleringarna, och maktförskjutningen mellan parterna till arbetsgivarnas fördel, gör att denna flexibilitetsmodell har försvagats under relativt lång tid. Att stärka den funktionella flexibiliteten ligger



väl i linje med den svenska modellen och är en viktig utmaning för de fackliga organisationerna.

Den politiska debatten och argumenten från arbetsgivarna utmålar ofta det svenska anställningsskyddet, och framför allt turordningsreglerna, som hinder för den numerära flexibiliteten. Vi har, med stöd av forskning, visat att anställningsskyddet är flexibelt i sig, genom att dispositiviteten i lagstiftningen möjliggör lokala lösningar mellan parterna, och att det inte utgör något nämnvärt hinder för den numerära flexibiliteten. Att det finns möjligheter att välja olika typer av flexibilitet underminerar dessutom argumenten att anställningsskyddet skulle vara ett hinder för arbetsgivarnas flexibilitetsbehov. Det svenska anställningsskyddet medger ett omfattande utrymme för funktionell flexibilitet.

Men det är inte enbart genuina behov som ökar efterfrågan på arbetsgivarnas flexibilitet. Möjligheter att begära mer flexibilitet från löntagarna påverkas också av arbetsmarknadsläget och hur hög arbetslösheten är, maktförhållandena mellan arbetsmarknadens parter och av politiska vägval. Globaliseringen och ny teknik, i kombination med svagare fackföreningar, gör att arbetsgivarna har större möjligheter än tidigare att sätta press på vissa löntagargrupper. Maktförskjutningen till arbetsgivarnas fördel har sannolikt bidragit till fixeringen vid den numerära flexibiliteten, där kortsiktig kostnadspress står i fokus, och inte på de mer genuina behoven av en långsiktigt hållbar och funktionell flexibilitet.

## **Kraven på lägre kostnader skapar låglönekonkurrens**

Det är logiskt att arbetsgivare strävar efter låga produktionskostnader och därmed också låga arbetskraftskostnader. Det ligger i arbetsgivarnas intresse. De allra flesta arbetsgivare på svensk arbetsmarknad accepterar dock kollektivavtalade överenskommelser om lönenivåer och andra arbetsvillkor, inte minst därför att det ger konkurrensneutralitet när det gäller arbetskraftskostnader.

Under senare år har riskerna ökat för en tilltagande låglönekonkurrens på svensk arbetsmarknad där avtalade löner och arbetsvillkor, åtminstone på delar av arbetsmarknaden, sätts under press. Orsakerna är flera. Reglerna kring migrerande arbetskraft och myndigheternas och fackföreningarnas möjligheter att kollektivavtal följs och löner betalas ut är mycket bristfälliga. Idag är det arbetsgivarna själva som bestäm-

mer om det finns behov av att rekrytera personer från länder utanför EU. Det är inte ovanligt att löntagare från andra länder utnyttjas, lurats och diskrimineras, och den svenska modellens värn mot lönepress och låga reservationslöner ger dessvärre inte något nämnvärt skydd för utländsk arbetskraft i Sverige. LO-förbunden får ständigt nya rapporter om dåliga arbetsvillkor och låga löner för utländsk arbetskraft i Sverige. Arbetskraftsinvandring är viktigt för Sverige men det är betydelsefullt och angeläget att migranter möter samma villkor som de löntagare som redan finns i Sverige. Om migrerande arbetskraft pressar lönerna drabbar det dessutom alla löntagare som redan befinner sig i Sverige, och inte minst de som är födda utomlands men som invandrat hit tidigare. Vidare finns det svenska och utländska arbetsgivare som på olika sätt undviker att betala skatter och sociala avgifter i Sverige, och på så sätt pressar arbetskraftskostnaderna jämfört med andra och seriösa företag och organisationer.

Det är inte bara EUs utvidgning och lagstiftning som bidrar till pressade löner. Den svenska staten, kommunerna och landstingen spelar också en stor roll. Vid offentliga upphandlingar, som blir allt vanligare i takt med privatiseringen av offentlig verksamhet, tillämpas en försiktighetsprincip för att pressa kostnaderna för den offentliga sektorn. Därför ökar det offentligas incitament att acceptera det lägsta priset från de privata entreprenörerna. För entreprenadföretagen leder det i sin tur till incitament att pressa arbetskraftskostnaderna till ibland mycket låga nivåer. Många huvudentreprenörer anlitar dessutom underentreprenörer, ibland i flera led, som i sin tur använder sig av extremt billig, inte sällan utländsk, arbetskraft med lägre löner än de kollektivavtalade. Sverige är dålig på att ta sociala hänsyn vid offentliga upphandlingar. Sverige har, till skillnad från de flesta EU-länder, inte ratificerat ILO-konventionen med krav på offentliga myndigheter att vid upphandlingar kräva kollektivavtalsenliga förmåner.

Arbetsgivarnas efterfrågan på billig arbetskraft har skapat ett utbud av personer som är villiga, men ibland tvungna eller lurade att arbeta för sämre villkor och lägre löner än svenska kollektivavtal. Den direkta konsekvensen blir att vissa löntagare blir mer tydligt än tidigare förlorare i förhållande till andra som arbetar till kollektivavtalade arbetsvillkor. Men genom att vissa företag använder sig av billig och ibland till och med

olaglig arbetskraft uppstår en osund konkurrens mot andra och seriösa företag som följer spelreglerna. Detta kan leda till att fler företag, inte minst under kristider, känner sig tvingade att pressa sina arbetskraftskostnader ännu mer. Det är alltså möjligt att bruket av billig arbetskraft som erbjuds sämre villkor än de kollektivavtalade på sikt påverkar en stor och växande del av arbetsmarknaden.

## Avstegen från den svenska modellen

I denna rapport har vi försökt skilja mellan å ena sidan arbetsgivarnas genuina *behov* och å andra sidan deras ökade *möjligheter* att begära mer flexibilitet, högre kompetens och lägre arbetskraftskostnader av löntagarna. För löntagarna och de fackliga organisationerna är denna skillnad viktig. Om det är ökade möjligheter som ligger bakom kraven, och detta förklaras av försvagade fackföreningar och förändrade politiska vägval, blir enligt vår uppfattning konsekvenserna allvarliga avsteg från den svenska modellen med otrygga anställningar, sämre matchning (ökad överutbildning) och fler arbetande fattiga. Även politiker bör vara intresserade av vad som egentligen ligger bakom arbetsgivarnas argument eftersom dessa även används för att påverka politiken i en arbetsgivarvänlig riktning, exempelvis för ytterligare avregleringar av arbetsmarknaden.

Utvecklingen sedan 1990-talet har resulterat i en maktförskjutning mellan arbetsmarknadens parter till arbetsgivarnas fördel. Avregleringar, hög arbetslöshet och sjunkande facklig organisationsgrad har förstärkt utvecklingen. Utvecklingen mot att ensidigt förstärka arbetsgivarnas maktposition hotar förutsättningarna för starka institutioner på arbetsmarknaden, och i förlängningen därmed också den svenska modellen.

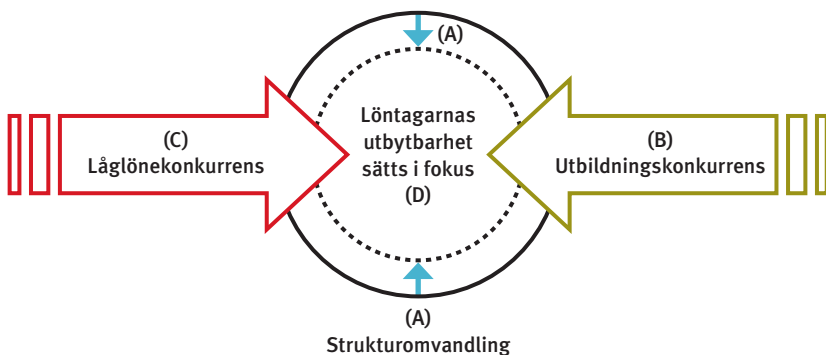
Avregleringarna på svensk arbetsmarknad har inte kombinerats med stärkt trygghet för löntagarna. Med utgångspunkt från den svenska modellen kräver numerär flexibilitet omfattande välfärdstjänster och mycket goda möjligheter till omställning av arbetskraften till nya jobb. Det understyrker vikten av aktiv arbetsmarknadspolitik, ett fullgott inkomstskydd vid arbetslöshet och utbildningssatsningar. Hög kompetens skyddar individerna mot de negativa konsekvenserna av flexibilitetskraven. Satsningar på utbildning och kompetensutveckling kan alltså stärka möjligheterna för ökad flexibilitet. Dagens utveckling mot numerär flexibilitet har dock gått via avregleringar, och under de senaste åren har både

den aktiva arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen försvagats dramatiskt.

I figuren nedan illustreras fyra olika faktorer som påverkar arbetsmarknaden och som också sammanfattar slutsatserna i denna rapport. För det första pågår en kontinuerlig, men relativt långsam, strukturomvandling där andelen lågkvalificerade arbeten minskar (A i figuren). Samtidigt har en allt kraftigare utbildningskonkurrens, som kommer från felmatchning och överutbildning, medfört att relativt många lågkvalificerade jobb innehas av personer med lite längre utbildning än vad dessa jobb faktiskt kräver (B). De som endast har kort utbildning får därmed dels svårare att få de jobb de skulle vara rätt matchade för, och dels har de idag svårare att få jobb som kräver lite längre utbildning än vad de har (det är med andra ord svårare att få jobb som underutbildad). Det växer också fram en ny form av låglönekonkurrens fram på svensk arbetsmarknad (C). Det handlar bland annat om utländsk arbetskraft som är villiga, tvingade eller lurade att arbeta för lägre löner och sämre arbetsvillkor än svenska kollektivavtal. Men det handlar också om offentliga upphandlingar som pressar priser och arbetskraftskostnader. Den krympande arbetsmarknaden för den delen av arbetskraften som har kort utbildning, och ökande konkurrens om dessa jobb från grupper med lite längre utbildning, i kombination med lägre ersättningar vid arbetslöshet, gör också att fler kan tvingas ta jobb till mycket låga löner. Efterfrågan på billig arbetskraft drivs givetvis av möjligheten för arbetsgivarna att pressa kostnaderna. Samma drivkraft ligger även bakom kraven på numerär flexibilitet där löntagarnas främsta egenskap blir deras utbytbarhet (D). Slutsatsen är att löntagarna på denna del av arbetsmarknaden ska vara billiga och utbytbara för att få ett arbete.

Att löntagare tvingas eller luras, direkt eller indirekt, att bjuda under varandra om jobben strider på flera sätt mot den svenska modellen. För det första strider det mot det fackliga löftet, som en gång la grunden för fackföreningsrörelsen, att löntagarna inte accepterar lönekrav som är lägre än de kollektivavtalade. Detta står i motsats till synen att arbetsmarknaden är en marknad som vilken som helst. För det andra är det ett uppenbart avsteg från den solidariska lönepolitiken med lika lön för lika arbete oberoende av vem som utför det. För det tredje leder låglönekonkurrensen till ökade inkomstskillnader och en polarisering

Figur 1. Illustration över arbetsmarknaden för personer med kortare utbildning



av arbetsvillkor. För det fjärde hotar det i förlängningen de svenska kollektivavtalens ställning.

Arbetsgivarnas ökande krav på utbildning och kompetens kräver mer av funktionell flexibilitet istället för numerär flexibilitet, och utbildningssatsningar för att höja arbetskraftens lägsta utbildningsnivå. Hög kompetens skyddar löntagarna mot att utbytbarhet blir den främsta egenskapen som arbetsgivarna värdesätter. Utbildning och ett livslångt lärande ökar individers förmåga att vara flexibla. Dessutom förutsätter ett kunskapssamhället bättre matchning mellan arbetskraftens utbildning och jobbens utbildningskrav. Matchningen mellan individers sakkunskaper och jobbens faktiska kvalifikationskrav riskerar att försämraras när social kompetens, och andra personliga egenskaper, får en mer framträdande roll i arbetsgivarnas rekryteringskrav.

De fackliga organisationerna har en viktig uppgift att uppgradera synen på det lågkvalificerade arbetet. I forskning och debatt är det ofta synonymt med låga, eller inga, formella utbildningskrav. Men löntagare med kort utbildning kan efter år av yrkeserfarenhet och kompetensutveckling inneha kvalificerade arbeten trots att deras formella skolutbildning indikerar att de är mindre kvalificerade. Facket har också en

viktig roll i att stärka löntagarnas position, oavsett om de är migranter, personer som invandrat hit tidigare eller födda i Sverige, och skydda deras villkor och öka värdet av att vara anställd. Vidare har facket också en viktig uppgift i att fylla flexibilitetsbegreppet med ett eget innehåll som kan ställas mot arbetsgivarnas begrepp, och värna den långsiktigt hållbara flexibilitetsmodellen som ligger i linje med den svenska modellen. Vidare bör de fackliga organisationerna främja en för båda parter långsiktigt hållbar funktionell flexibilitetsstrategi, som inkluderar löntagarnas inflytande och kontroll över sin arbetssituation, som ett självklart alternativ till arbetsgivarnas uttalade lärdomar av finanskrisen att den numerära flexibiliteten måste öka ännu mer. Denna moderna och långsiktiga flexibilitetsstrategi ligger väl i linje med den svenska modellen.

Det finns även politiska påtryckningar för lägre löner och arbetsgivaravgifter för grupper som anses ha svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Den nuvarande svenska regeringens jobbpolitik, med tyngdpunkten på jobbskatteavdrag och diversifierade a-kasseavgifter och sänkta ersättningsnivåer vid arbetslöshet, går tydligt ut på att arbetssökande ska sänka sina lönekrav (sina så kallade reservationslöner) för att försöka bli mer attraktiva i konkurrensen om jobben. Till detta kan läggas de brister i det svenska systemet för att säkerställa att utländsk arbetskraft inte utnyttjas och luras i Sverige. Svenska myndigheter har idag mycket dåliga kontrollmöjligheter av utländska företag i Sverige och hur utländsk arbetskraft faktiskt behandlas.

En alltmer polariserad arbetsmarknad påverkar alla grupper på arbetsmarknaden. På kort sikt kan man förvisso identifiera både vinnare och förlorare – men på längre sikt kommer hela arbetsmarknaden, och ekonomin i stort, att fungera sämre. Då finns inga vinnare utan möjligen bara olika grader av förlorare. Den svenska modellen bygger på kollektiv riskspridning där alla är med och delar på vinster, förluster och kostnader. Men när den kollektiva riskspridningen brister, och det blir stora skillnader mellan de som gynnas och de som missgynnas, ökar spänningarna mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Det innebär allvarliga avsteg från den svenska modellen som tidigare motverkat inhemsk låglönekonkurrens och stora inkomstskillnader. Det finns omfattande svensk och internationell forskning som visar att ökade klyftor och polarisering av olika grupper inte främjar ett lands ekonomi och samhälls-

utveckling. Det misstroende och den otrygghet som den numerära flexibilitetsmodellen, den splittrade utbildningsexpansionen och pressen på lönerna i lågkvalificerade jobb skapar riskerar på sikt att underminera den unika öppenhet och acceptans som svenska löntagare visar för globalisering och produktivitetstillväxt, och minska löntagarnas motstånd mot protektionism.

När en ansenlig andel sysselsatta har arbeten som kräver kortare utbildning än vad de har, alltså överutbildade, ställs höga krav på både individers och arbetsmarknadens omställningsförmåga. Det finns ett stort behov av rörlighet från lågkvalificerade till mer kvalificerade arbeten. Den svenska modellen har en inbyggd funktion att gynna en långsiktig strukturomvandling från mindre kvalificerade till mer kvalificerade jobb i syfte att främja ökad produktivitet, stärkt konkurrenskraft, högre löner och bättre arbetsvillkor. För att detta ska fungera och accepteras av löntagarna krävs en god omställningsförmåga som till stor del bygger på en aktiv och kompetenshöjande arbetsmarknadspolitik, fullgod inkomstrygghet vid arbetslöshet och utbildningssatsningar. Vi anser att det finns risker för att arbetsmarknadens omställningsförmåga försvagas påtagligt, vilket på sikt riskerar att underminera den svenska modellens drivkrafter för en positiv strukturomvandling.

En högst trolig utveckling framöver är att arbetsgivarnas krav på löntagarna fortsätter att öka. Detta hänger samman med utbildningens, kompetensens och flexibilitetens ökade vikt för konkurrenskraften. Det innebär också en fortsatt utsortering där den som inte förmår att tillmötesgå de högre kraven får allt svårare att ta en permanent plats på framtidens arbetsmarknad.

LÖNTAGARNA PÅ SVENSK arbetsmarknad står inför stora utmaningar. Erfarenheterna från 1990-talet visar att det i många avseenden är en ny och förändrad arbetsmarknad som växer fram efter allvarliga kriser. Under de senaste två decennierna har avregleringar, rationaliseringar och nya arbetsorganisationer dramatiskt förändrat arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft. Samtidigt har den kontinuerliga strukturomvandlingen, globaliseringen, teknikutvecklingen och politiska vägval drivit på förändringarna. Konsekvenserna för löntagarna är framför allt en arbetsmarknad med hårdare krav från arbetsgivarna, och ökad konkurrens om jobben med utslagning av vissa löntagargrupper som följd.

Dagens arbetsmarknad blir alltmer polariserad där trygga anställningsvillkor, kompetensutveckling, sysselsättningschanser och arbetslöshetsrisker fördelas ojämnt mellan olika löntagargrupper. Denna rapport visar hur det på olika sätt innebär tydliga och allvarliga avsteg från den svenska modellen.

I den här rapporten identifieras tre olika och stora områden där arbetsgivarnas efterfrågan och krav på löntagarna förändras och påverkar utvecklingen på arbetsmarknaden. Den första delen handlar om arbetsgivarnas ökade och förändrade krav på utbildning och kompetens. Den andra delen tar upp arbetsgivarnas krav och förväntningar på att löntagarna ska vara flexibla. Den tredje och sista delen handlar om arbetsgivarnas efterfrågan på mycket låga arbetskraftskostnader och hur en inhemsk låglönekonkurrens uppstår där vissa löntagare, ofta från andra länder, tvingas eller luras att arbeta för sämre löner och villkor än svenska kollektivavtal. Kortfattat tycks arbetsgivarnas sökord vara kompetent, flexibel och billig.

[www.lo.se](http://www.lo.se)

ISBN 978-91-566-2820-7