



*Fackliga strategier för*

# **Bättre byten**



© 2004 Landsorganisationen i Sverige  
PRODUKTION Bilda Idé  
2004 09

---

Fackliga strategier för

**BÄTTRE BYTEN**

---

Medlemmar som är stolta, kunniga och medvetna. En arbetsmarknad med rikstäckande kollektivavtal för social rättvisa, jämlikhet och jämställdhet. En välfärd präglad av generositet och solidaritet. Ett land präglad av tillväxt och ekonomisk stabilitet. Ett land för alla i nära samarbete med andra länder och folk.

 Det är vår fackliga vision.

## Inom den visionen har LO följande mål:

- > Arbeta för alla, en rättighet och ett ansvar**

Ett arbete för att försörja sig själv och de sina samt bidra till det gemensamma är var och ens rättighet. Att var och en utifrån förmåga kan bidra till det gemensamma är allas ansvar.
- > Ökade och rättvisa löner**

Ökade löner för att försvara arbetets värde mot kapitalet. Rättvisa löner för att hävda varje yrkes och varje arbetsuppgifts värde. Löner för att leva väl.
- > Jämlik och jämställd fördelning**

Löneskillnader och löneökningar måste stämma med människors uppfattning. Jämlika och jämställda löner är grundläggande i ett samhälle som präglas av social rättvisa.
- > Generell och solidarisk välfärd**

Trygghet och viktiga behov tillgodosedda är alla medborgares rättighet. Bara det bästa är gott nog. Det är rationellt och befriar från oro. Beroendet av andras välvilja minskar.
- > Goda och utvecklande arbeten**

En organisation av medlemmar som är stolta, kunniga och medvetna om det egna arbetets värde. Att förändra arbetet och förändras av arbetet så att det blir en del av ett rikt liv.

<b>1. Det har vänt .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Tendenser – nära i tiden.....</b>	<b>10</b>
<b>3. Arbete, arbete och åter arbete .....</b>	<b>18</b>
<b>Utmaningar.....</b>	<b>19</b>
Arbete för alla .....	19
En ökad rörlighet över nationsgränserna.....	21
En tudelad arbetsmarknad.....	22
<b>Strategiska frågor .....</b>	<b>24</b>
Bra jobb eller fler i jobb? .....	24
Rädda jobb eller rädda människor? .....	25
<b>Ståndpunkter.....</b>	<b>26</b>
Arbetsmarknadspolitik för sysselsättning .....	26
Kostnader och ersättning vid omställning .....	27
Fler som arbetar mer .....	29
Ordning och reda på arbetsmarknaden .....	35
Finanspolitik för full sysselsättning .....	39
Närings- och regionalpolitik för ökad produktivitet .....	42
Inflytande över kapitalet .....	45
<b>4. Så mycket som möjligt .....</b>	<b>47</b>
<b>Utmaningar.....</b>	<b>47</b>
En stabil lönebildning.....	47
Lika eller olika löneutrymmen .....	48
Löneskillnaderna ökar .....	50
<b>Strategiska frågor .....</b>	<b>51</b>
Hur forma en modern solidarisk lönepolitik? .....	51
Arbeta mer eller mindre i framtiden? .....	52
<b>Ståndpunkter.....</b>	<b>53</b>
Den solidariska lönepolitikens grunder .....	53
Fyra miljoner i ett löneutrymme .....	55
Tre nödvändiga nivåer .....	56
Höj avtalens lägstlöner .....	57
Kollektiva lösningar är nödvändiga .....	59
Dispositivitet fördelar makt.....	60
Den tredje orättvisan – möjligheter och kön.....	62
En solidarisk arbetstidspolitik .....	65

<b>5. Endast det bästa är gott nog.....</b>	<b>68</b>
<b>Utmaningar.....</b>	<b>69</b>
En allt dyrare välfärdspolitik.....	69
Behoven kommer att öka.....	70
Ökade regionala skillnader.....	71
Välfärdspolitiken bestäms inte bara i Sverige.....	72
<b>Strategiska frågor .....</b>	<b>73</b>
Vem ska ansvara för välfärden? .....	73
Hur mycket självrisk och kontroll behövs? .....	76
<b>Ståndpunkter.....</b>	<b>78</b>
Vård, skola och omsorg .....	78
Sjukförsäkringen.....	80
Tandvårdsförsäkringen .....	83
Föräldraförsäkringen .....	85
<b>6. Stolta, kunniga och medvetna .....</b>	<b>88</b>
<b>Utmaningar.....</b>	<b>88</b>
Kampen om tanken .....	88
Arbetare och tjänstemän – lika och olika .....	90
Flexibilitet – en gammal motsättning i ny skepnad .....	92
<b>Strategiska frågor .....</b>	<b>93</b>
Var går arbetsledningsrättens gränser?.....	93
Pengarna eller livet?.....	95
<b>Ståndpunkter.....</b>	<b>96</b>
Ohälsan i arbetslivet.....	96
Yrkeskunnande och kompetenser .....	98
Utveckling i arbetet och lönesättning .....	101
<b>7. Bättre byten .....</b>	<b>104</b>
<b>Fyra fackliga strategier för inflytande och makt.....</b>	<b>104</b>
<b>Det klassiska bytet.....</b>	<b>105</b>
<b>Strategisk fråga .....</b>	<b>106</b>
Hur uppnå ett bättre byte?.....	106
<b>Metoder för ett bättre byte.....</b>	<b>106</b>
Arbetsgivarnas val .....	108
Fackföreningarnas val .....	109

# 1. Det har vänt

På jobbet är det kamratskap, slit och ibland skratt. Morgondagen är gårdagen lik, det dagliga döljer det långsiktiga, framtiden är hopp men också oro. Det mesta är som det var, det mesta blir som det är. Det präglar också det dagliga fackliga och politiska arbetet.

Det fackliga uppdraget är att alltid stå på vakt mot orättvisor i vardagen, att tillsammans med kamrater jaga godtyckligheten och felaktigheterna på flykten. Det är ofta otacksamt men ibland en källa till stolthet och glädje.

Men villkoren på den egna arbetsplatsen är också en del i något större, likheterna mellan olika arbetsplatser är många, den långsiktiga utvecklingen i samhället sätter gränserna för morgondagen på det egna jobbet. Därför är samtal, kunskaper, erfarenheter och en gemensam vilja till förändring av hela samhället avgörande för möjligheterna att påverka den egna och nära framtiden.

Det är den insikten, om gemensamma intressen, som är kraften i den fackliga rörelsen. Det är insikten om att den egna nyttan inte bara är förenlig med, utan förutsätter samarbete och enighet med kamrater på arbetsplatsen, på andra arbetsplatser och i andra länder. Det är den insikten som är solidaritet.

Men alla lösningar inför framtiden måste vara långsiktigt förenliga med kraven på ekonomisk stabilitet och på social rättvisa. Det är grunden för hög sysselsättning, ökade reallöner och en generell välfärd.

Ekonomisk stabilitet betyder att kostnaderna för produktionen av varor och tjänster är i nivå med kostnaderna i omvärlden.

Social rättvisa betyder att makt och pengar är fördelade på ett sätt som stämmer med människors uppfattning om likabehandling och jämlikhet.

Hur lösningarna är utformade är ett uttryck för maktförhållandet i samhället. Under de senaste tjugo åren har det varit en borgerlig revolutionär utveckling, den sociala rättvisan har trängts tillbaka. Arbetslösheten är hög och inkomst- och förmögenhetsskillnader har ökat. Det har varit en stark fokusering på ekonomisk stabilitet. Ord, bilder, lagar och institutioner har snabbt förändrats för att garantera denna ekonomiska stabilitet, marknadskrafterna har släppts fria.



Men den tiden är slut. Inte så att utvecklingen i vår verklighet, i vår vardag, i det dagliga fackliga arbetet har förändrats, men så att förutsättningarna för utvecklingen i arbetslivet framöver håller på att förändras. De ändrade förutsättningarna kan beskrivas i nio tendenser. Tendenserna gör nya övergripande lösningar nödvändiga för att uppnå både ekonomisk stabilitet och social rättvisa. Dessa lösningar måste präglas av nya kontrakt mellan arbete och kapital, mellan stat och arbetsmarknadens parter. Tendenserna till förändring kräver samarbete och helhetslösningar.

Det betyder att möjligheterna till framgångsrik facklig kamp, för politisk samverkan och för viktiga byten med arbetsgivarna, kommer att öka starkt under den tid som kommer. Tendenserna till förändring innebär fackliga möjligheter och kräver stark solidaritet. Den här rapporten handlar om dessa möjligheter. Det har vänt.

## 2. Tendenser – nära i tiden

Att påverka samhället är att ifrågasätta de tendenser som andra påstår är givna. Det som ena dagen tycks vara en självklarhet, kan nästa dag vara en omöjlighet. Det som idag är politiskt omöjligt, kan senare bli verklighet. När någon talar om ödesbestämda tendenser i vår samtid, om den enda vägen, är det mer ett försök att hävda den egna uppfattningen och mindre ett uttryck för en sann beskrivning av verkligheten.

Facklig framgång bygger på att både ifrågasätta andras bilder av tidens trender och att samtidigt förstå de tendenser som kan göra framgång möjlig.

En gemensam förståelse av de viktigaste tendenserna och deras konsekvenser är en nödvändighet när fackliga strategier ska diskuteras. En osäkerhet och oenighet kring samtidens tendenser riskerar att leda till motsättningar och splittring.

En av den svenska fackföreningsrörelsens främsta styrkor har varit att man sökt framtidens behov och möjligheter. Framgången har varit som störst för de strategier som tillfredsställer grundläggande fackliga krav och som ligger i linje med tidens behov och möjligheter. Det klassiska bytet mellan stat, arbete och kapital i Sverige, den svenska modellen, byggde på att fackföreningsrörelsen tidigt insåg vilka som var de viktigaste kraven för både arbete och kapital.

I en rapport till LO-kongressen, "Långt borta och nära" presenterades tio säkra omvärldstrender och tio osäkra. Dessa trender täcker in viktiga förändringar i omvärlden. I detta strategidokument diskuteras nio tendenser som är ett steg närmare vardagen, i tid och rum.

Dessa tendenser är inte givna, allt går att påverka. I tendenserna göms fackföreningsrörelsens möjligheter och svårigheter under de kommande åren. De är nödvändiga att förstå när framtida strategier ska diskuteras.

Tendenserna är att:

- Beslut flyttar utanför Sveriges gränser
- EU utvidgas till fler länder
- Konkurrensen ökar ständigt för företagen
- Färre anställda i industrin och fler i tjänstesektorn
- Behovet av offentlig välfärd ökar
- Arbetslösheten fortsätter att vara hög
- Bristen på arbetskraft växer
- Utvecklingen på jämställdhetsområdet är motstridig
- Fler och fler svenskar har utländsk bakgrund

## **Beslut flyttar utanför Sveriges gränser**

Sverige har aldrig varit någon avskild ö utan kontakt med omvärlden. Tvärtom har Sverige, kanske mer än många andra länder, varit öppet mot andra länder och beroende av dem. Svensk produktion har alltid behövt vara konkurrenskraftig på en internationell marknad. En förutsättning för Sveriges ekonomiska välstånd har varit och är att lyckas med just detta. Under de senaste åren har dock två saker inträffat, vilket gjort att Sveriges internationella beroende ökat ännu mer.

Allt fler av de företag som verkar i Sverige ägs av utländskt kapital. Utländskt kapital – allt från mångmiljardärer till utländska pensionsfonder – är stora ägare i många företag som verkar i Sverige. Beslut som fattas långt utanför Sveriges gränser får en direkt betydelse för svenska löntagares förhållanden. Svenska företag är dessutom, även om de ägs av svenska intressen, i allt mindre grad svenska. De har i många fall huvuddelen av sina anställda i andra länder, gör de flesta investeringarna i utlandet och säljer det mesta av sina produkter där.

Ytterligare en förändring är medlemskapet i EU. Detta medför att fler beslut fattas på en ny politisk nivå. På allt fler områden kommer det inte att räcka med att försöka påverka den svenska riksdagen. På ett flertal viktiga områden har beslutsmakten flyttat från Sverige till EU. Det betyder att Sveriges inflytande på det slutliga beslutet blir mindre. Men samtidigt betyder det att beslutet väger tyngre eftersom det påverkar reglerna för det internationella kapitalet.

## EU utvidgas till fler länder

EU utvidgas i år med tio nya medlemsländer. De flesta av dessa låg för femton år sedan bakom järnridån. Vissa av dem var inte ens självständiga nationer. Nu ska de fungera som fullvärdiga medlemmar på Europas inre marknad. Där ska det vara fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och arbete. Utvidgningen av EU från 15 till 25 länder har en omvälvande betydelse för EUs verksamhet, och får i sin förlängning effekter för Sveriges del.

Fortfarande är skillnaden i ekonomisk standard stor mellan de nya och gamla EU-länderna. Om arbetsgivare inte behöver erbjuda samma villkor som när de anställer svensk arbetskraft kan det vara attraktivt att utnyttja medborgare från de nya medlemsländerna, som kan vara villiga att acceptera lägre löner och sämre anställningsvillkor. Då är risken stor för underbudskonkurrens, framförallt i vissa branscher.

De europeiska löntagarna har hittills inte varit speciellt rörliga över nationsgränserna. Mellan de nordiska länderna och mellan Storbritannien och Irland har dock rörligheten varit relativt hög. Flera av EU-länderna har valt att införa olika typer av övergångsregler för att begränsa den fria rörligheten av arbetskraft inom det vidgade EU-området. På längre sikt kommer emellertid alla EU-länder behöva anpassa sig till en större rörlighet av löntagare och tjänster.

## Konkurrensen ökar ständigt för företagen

Företag är utsatta för en ständigt ökande konkurrens. I takt med att både information och kommunikationer förbättras får också konsumenterna ett större utbud av varor och tjänster att välja mellan. Världsekonomin blir allt mer globaliserad.

Utvecklingen har under de senaste åren förstärkts av olika politiska åtgärder för att ytterligare öka konkurrensen. Avregleringen av flera olika monopol i Sverige är exempel på detta. Inom EU-området är målet att öka konkurrensen genom att ta bort hinder för fri rörlighet för varor och tjänster. Utvecklingen mot ökad konkurrens fortsätter under de kommande årtiondena, även om många företag försöker att motverka denna tendens genom företagsfusioner och genom att försöka stänga ute nya aktörer från marknaden.

En ökande konkurrens innebär, vid sidan av den positiva betydelse den kan ha för priserna ur ett konsumentperspektiv, att rationaliseringskraven ökar i företagen. På en konkurrensutsatt marknad finns det hela tiden en press på att producera mer eller ge mer service till en lägre kostnad. Det innebär ökade krav på arbetstagarna att producera mer på kortare tid. För arbetsgivaren blir det allt viktigare att använda varje arbetstimme maximalt. Detta leder till starkare motsättningar om arbetsintensitet, bemanning och arbetstidsförläggning. Arbetsgivarna ställer allt större krav på ökad flexibilitet hos de anställda. En flexibilitet som kan gå ut över trygghet, säkerhet och möjlighet att planera vardagen. Allt fler löntagare upplever att de är hårt pressade och har litet utrymme för att styra sitt eget arbete.

## **Färre anställda i industrin och fler i tjänstesektorn**

Industrin står för en krympande andel av sysselsättningen i Sverige. Tjänstesektorn, både den offentliga och den privata, fortsätter att växa. Det är en utveckling som pågått allt sedan 1950-talet, då industrin var som störst, räknat i arbetstillfällen. Denna trend fortsätter. Det främsta skälet är att det inom varuproduktionen finns en större möjlighet att öka produktiviteten än inom tjänstesektorn. Det betyder att allt färre personer kan tillverka tillräckligt med varor. Det innebär också att det blir dyrare att köpa tjänster relativt att köpa varor. Vid en jämförelse av prisutvecklingen på ett frisörbesök och en stereoanläggning under de senaste trettio åren är det lätt att se detta. I takt med att välståndet ökar, kommer varor att bli ännu billigare, medan allt mer av de samlade resurserna går till att köpa tjänster.

Ett annat skäl till minskningen är att en del verksamheter som tidigare ingick i industrin lagts ut på entreprenad och nu klassificeras som tjänsteproduktion. Samtidigt som industrin har bibehållit en mycket viktig roll för Sveriges samlade produktion har antalet anställda minskat betydligt.

I Sverige är en stor del av den växande tjänstesektorn finansierad via skatten. Sjukvården, äldreomsorgen, skolan och allmänna kommunikationer är till stora delar betalda med skattemedel. För att behålla en generell och skattefinansierad välfärd måste något göras på sikt.

## Behovet av offentlig välfärd ökar

Den offentliga välfärden har en viktig funktion i samhällslivet. Kraven på välfärdens kvalitet och tillgänglighet har ökat. Långsiktigt kommer kostnaderna för välfärdspolitikerna att öka på grund av den åldrande befolkningen. När de grupper som är födda under efterkrigstiden uppnår pensionsåldern ökar på sikt behovet av sjukvård och äldreomsorg. Samtidigt minskar andelen av befolkningen som arbetar.

Ett sätt att hantera detta problem är att höja skatterna för att finansiera utgiftsökningarna, och att därmed överföra ökade resurser från den arbetande befolkningen till de äldre. Det är ett politiskt kontroversiellt förslag. Många anser att det inte är möjligt att höja skatterna till en högre nivå än den som gäller idag.

Det andra sättet att möta dessa problem är att försöka öka antalet arbetade timmar. Det kan man göra på två sätt. Dels kan man öka andelen av befolkningen som arbetar och dels kan de som arbetar arbeta mer. Genom lägre sjuktal, lägre arbetslöshet, att fler har möjlighet att arbeta till 65 år och större invandring kan förhållandet mellan de i arbete och de utanför hållas konstant.

Ett tredje sätt är att omfördela kostnader från det offentliga till parterna på arbetsmarknaden eller till enskilda individer. Diskussionen idag handlar främst om det andra sättet, att öka utbudet av arbete. Det tredje sättet, att avhända staten och kommuner risker och kostnader, är också möjligt men kan ha långtgående makt- och fördelningspolitiska konsekvenser.

## Arbetslösheten fortsätter att vara hög

Under de senaste årtiondena har den ekonomiska politiken i Europa lagts om till att i första hand bekämpa inflationen. Europas centralbanker har fått en fristående ställning och ett prioriterat mål – inflationsbekämpning. De ska genom att ändra räntan, och därmed efterfrågan i ekonomin, hålla inflationen på en låg nivå. EU har precis som Sverige också lagt fast ett mål om att öka sysselsättningen. De målen måste dock uppnås samtidigt som inflationen hålls på en låg nivå. Det krävs därför andra instrument än penningpolitiken för att uppnå dem.

Arbetslösheten har hamnat på höga nivåer i så gott som alla europeiska länder. Det finns i dagsläget lite som pekar mot några större

minskningar av arbetslösheten under de kommande åren. Det kommer att behövas kraftfulla åtgärder för att pressa ned den. Arbetslösheten skapar ett tillräckligt utbud av arbetssökande, för varje ledigt jobb som uppstår finns det en arbetssökande. Den höga arbetslösheten är också ett hot som pressar tillbaka lönekraven så att de är förenliga med en låg inflation.

## Bristen på arbetskraft växer

Samtidigt som arbetslösheten är hög kommer efterfrågan på människor att anställa öka. Snart lämnar de årskullar som är födda på 40-talet arbetsmarknaden. De ungdomar som träder in är betydligt färre. Störst behov av att anställa kommer det att bli i tjänstesektorn, både i den privata och i den offentliga. I den offentliga tjänstesektorn är medelåldern hög och där kommer stora pensionsavgångar att ske under de kommande åren.

Det finns skäl att anta att bristen på personer att anställa inte leder till någon större minskning av arbetslösheten. Om arbetskraftsbristen leder till att man måste höja lönerna för att locka till sig personal finns det en risk att riksbanken möter "för höga" löneökningar med en höjd ränta. Därmed minskar efterfrågan i hela ekonomin och inte bara i de branscher där det behövs nyrekryteras. Arbetslösheten ökar då på hela arbetsmarknaden. Det riskerar att leda till en tudelad arbetsmarknad med hög arbetslöshet inom vissa branscher och regioner, samtidigt som bristen är stor i andra.

## Motstridig utveckling på jämställdhetsområdet

Inom arbetslivet går utvecklingen mot ökad jämställdhet långsamt framåt och på vissa områden går utvecklingen till och med bakåt. Det finns tecken på att löneskillnaderna mellan kvinnor och män, inom respektive bransch, har minskat något. Men utvecklingen borde ha gått betydligt snabbare, med tanke på kvinnors ökade utbildningsnivå och arbetslivserfarenhet. Det faktum att lönerna ökat minst för arbetare i den offentliga sektorn, leder till att kvinnliga arbetare har fått den sämsta löneutvecklingen under de senaste tio åren.

Skillnaden i anställningsförhållanden mellan män och kvinnor förbättras inte heller. Gapet mellan män och kvinnor har vidgats när det

gäller andelen med tillfälliga anställningar. Många kvinnor i arbetaryrken arbetar fortfarande ofrivillig deltid. Bland tjänstemännen har dock skillnaden i arbetstider mellan män och kvinnor minskat.

På andra områden har en positiv förändring ägt rum. Kvinnor har nu en högre utbildningsnivå än vad män har. De deltar betydligt oftare i alla olika sorters utbildning. Den grupp som framförallt hamnar på efterkälken i utbildningssystemet är pojkar med arbetarbakgrund. Vidare finns en svag trend mot att män och kvinnor delar mer lika på ansvaret för barn och hemarbete. Utvecklingen går dock mycket långsamt framåt.

Ojämställdheten verkar i större utsträckning bestå inom arbetaryrken. Ett skäl kan vara att arbetsplatserna är mer könssegregerade. Jämställdheten ökar, men minst för kvinnor i yrken där orättvisorna i förhållande till andra arbeten är störst.

## **Fler och fler svenskar har utländsk bakgrund**

Det har under de senaste 50 åren skett en omfattande invandring till Sverige. De som har sökt sig hit har gjort det av arbetsmarknadsskäl, för att söka asyl eller för att de har anhöriga här. I Sverige har, jämfört med andra europeiska länder, en stor andel av befolkningen utländsk bakgrund. Tidigare kom de flesta av de inflyttande från Sveriges närmaste grannländer. Den största gruppen var de från Finland. Under åren har sammansättningen förändrats, allt fler kommer från länder långt från Sverige. Antalet med utländsk bakgrund i Sverige fortsätter att öka.

Genom att företrädesvis unga människor flyttat hit har Sveriges befolkning ökat snabbare och fått en annan demografisk sammansättning än vad den annars skulle ha haft. Erfarenheterna pekar på att det är bra för ett lands tillväxt. Å andra sidan har det visat sig att det ofta är svårt för nyinvandrade att etablera sig på arbetsmarknaden. Det gällde framförallt under massarbetslöshetens 1990-tal. Arbetslösheten är högre bland svenskar med utländsk bakgrund. Sannolikheten för att vara arbetslös är högst bland de från länder utanför Europa. Det finns flera skäl till detta – diskriminering, språksvårigheter och i vissa fall otillräcklig utbildning.



Svenskar med utländsk bakgrund är vidare kraftigt överrepresenterade bland de med arbetaryrken. Flera LO-förbund har en stor och ökande andel medlemmar med utländsk bakgrund. Sammantaget har över 22 procent, eller 360 000 personer, av LO-förbundens aktiva medlemmar utländsk bakgrund.

## Det har vänt

Dessa nio tendenser pekar mot att 1990-talets prioritering av marknad, decentralisering och individualism har nått vägs ände. Denna prioritering har inte visat sig vara långsiktigt hållbar. Kraven på strikt ekonomisk stabilitet med ringa hänsyn till behovet av social rättvisa riskerar att i ett andra senare skede skada tillväxt, konkurrenskraft och tilltron till gemensamma grundläggande värden.

Nu har utvecklingen vänt därför att det bara är med samordning och övergripande lösningar i hela samhället som det går att möta dessa nio tendenser och skapa både ekonomisk balans och social rättvisa. Dessa nio tendenser gömmer möjligheterna och svårigheterna för det fackliga arbetet, för arbetsgivarna och för det politiska beslutsfattandet.

### 3. Arbete, arbete och åter arbete

Arbete för alla, en rättighet och ett ansvar är LOs första målsättning. Ett arbete för att försörja sig själv och de sina samt bidra till det gemensamma är var och ens rättighet. Att var och en utifrån förmåga kan bidra till det gemensamma är allas ansvar.

Människors arbete är grunden för allt välstånd, både för människan och för samhället. Sveriges välstånd bestäms i grunden av hur många som arbetar i relation till hur många som ska försörjas. Idag behövs det ungefär två personer för att försörja en pensionär. Men om 30 år kommer det att vara knappt en och en halv förvärvsarbetande på varje pensionär. Från år 2015 och framåt blir denna ökade försörjningsbörda märkbar. Det blir färre som arbetar och fler som är pensionerade.

En bild kan kanske förtydliga: en grupp skjuter en vagn med passagerare framför sig. En av dem tröttnar på att skjuta på och sätter sig på vagnen. Det innebär att påskjutarkraften minskar men också att vagnens tyngd ökar, vilket ytterligare försvårar uppgiften. Om den yrkesaktiva befolkningen minskar så minskar också produktionen – det som finns att dela på minskar.

Hur många som blir gamla är väl känt. Det går inte att påverka. Det betyder att fler måste arbeta för att det ska finnas kraft att skjuta på vagnen. Det här avsnittet handlar till stor del om hur fler ska kunna komma i arbete. Men också om hur de som arbetar kan producera mer.

Tillväxt uppnås när summan av det som produceras i ett land växer. Ett lands ekonomi kan bara växa på två sätt, antingen genom att ett större värde skapas per timma eller genom fler arbetade timmar. Ett högre värde per arbetad timma kan uppnås antingen genom att man blir bättre på att göra samma sak eller genom att man byter produktion. Det vill säga ökad produktivitet i samma produktion eller förändrad produktionsstruktur. Fler arbetade timmar kan antingen uppnås genom att varje arbetande person arbetar fler timmar eller genom att fler personer arbetar.

Sverige har de senaste 20 åren haft en internationellt sett hög produktivitetstökning. De som har arbete i Sverige blir alltså allt mer effektiva jämfört med omvärlden. Däremot har sysselsättningstillväxten varit skral. Antalet personer i arbete har legat stilla i Sverige sedan 1981 medan den årligen har ökat med 1,5 procent i USA och med 0,8 procent i EU. En delförklaring är att Sverige tidigt fick ut kvinnorna på arbetsmarknaden, medan många andra länder fortfarande har en mycket låg kvinnlig sysselsättningsnivå. Sverige kan och ska ytterligare förbättra produktiviteten. Men sysselsättningen, hur många som arbetar, är och kommer att vara den stora frågan.

## Utmaningar

### Arbete för alla

Det politiker, ekonomer och fackföreningsrörelsen kallar för full sysselsättning betyder inte att alla som vill har jobb. Arbetslöshet finns alltid, även när det är brist på folk. Varför ska människor tvingas vara arbetslösa? Betyder arbetslöshet att man inte behövs?

### Tre sorters arbetslöshet

Det finns tre olika orsaker till arbetslöshet. Först finns det sökarbetslöshet. Den består av människor som är arbetslösa under den tid det tar att få ett nytt jobb. En anledning kan vara uppsägningar, men andra orsaker är antagligen mer vanliga. En ny stad, en ny utbildning som gör att det gamla jobbet inte längre passar, eller drömmen om ett nytt liv är exempel på skäl att söka sig ett nytt arbete. En bra arbetsmarknad förändras och omvandlas hela tiden. Sökarbetslösheten är därför ett tecken på att arbetsmarknaden fungerar och utvecklas. Men ju kortare tid det tar att finna ett nytt arbete – desto bättre fungerar arbetsmarknaden.

Den andra typen av arbetslöshet kallas för strukturarbetslöshet, det är arbetslöshet som beror på att de som är arbetslösa har fel kunskaper för de jobb som finns, eller att jobben finns i fel del av landet. En annan orsak till strukturarbetslöshet är att institutionerna på arbetsmarknaden fungerar dåligt så att människor inte får hjälp att komma in eller tillbaka på arbetsmarknaden. Strukturarbetslöshet är arbetslöshet som varar lång tid, över en hel konjunkturcykel eller mer och det är därför denna typ av arbetslöshet som är värst både för den ar-

betslöse och för samhället. Därför inriktar sig arbetsmarknadspolitiken på att minimera orsakerna till strukturarbetslöshet.

Den tredje typen av arbetslöshet kallas för konjunkturarbetslöshet. Det är den arbetslöshet som uppstår vid lågkonjunktur och som sedan försvinner när konjunkturen vänder uppåt igen. Den ekonomiska politiken riktar in sig på att göra den här arbetslösheten så liten som möjligt genom att försöka minska konjunktursvängningarna.

### **Vad påverkar arbetslösheten?**

Det finns ett mål i svensk, och i europeisk politik, som är överordnat målet om full sysselsättning och det är målet om låg inflation. Allt sedan 1970-talet har land efter land bestämt sig för att i första hand prioritera en låg inflation, i andra hand budgetsaldot och först i tredje hand prioritera full sysselsättning. Anledningen är att de ekonomiska och politiska teorier som dominerar är överens om att det på lång sikt är bra för sysselsättningen att satsa på ett stabilt penningvärde. Teorierna säger också att det är lättare att klara av ett stabilt penningvärde om inflationen hålls på en låg nivå. Men det pågår ständigt diskussioner om att en alltför låg inflation ger lägre sysselsättning även långsiktigt. Men ett inflationsmål som etablerats och fått trovärdighet är svårt att ändra eftersom själva höjningen innebär stora risker.

Sveriges inflationsmål säger att prisökningarna ska vara mellan en och tre procent per år. EMU-området har bestämt sig för att inflationen ska understiga två procent. Det uppdrag som den svenska Riksbanken och den europeiska Centralbanken har fått är att uppnå detta mål genom att med räntesänkningar och räntehöjningar påverka efterfrågan i ekonomierna.

Om efterfrågan hålls nere genom en hög ränta minskar antalet arbetstillfällen och då hålls också löner och priser nere. Om räntan å andra sidan är låg ökar efterfrågan i ekonomin, arbetsgivarna vill anställa och sysselsättningen ökar. Det är i dessa lägen arbetsmarknadens effektivitet prövas. Är arbetsmarknadspolitiken tillräckligt bra så att de arbetslösa kan ta de nya jobb som erbjuds, eller leder efterfrågan bara till att arbetsgivarna försöker bjuda över varandra i kampen om den mest attraktiva arbetskraften? Om det andra alternativet stämmer leder ökad efterfrågan till att löner och sedan också priser, skjuter i höjden. Då kommer centralbankerna att försöka dämpa efterfrågan genom en räntehöjning för att hålla inflationen nere.

Arbetsmarknadspolitiken spelar en avgörande roll för hur stor arbetslösheten blir. Ju fler arbeten som de arbetslösa kan ta desto färre arbetslösa. Jämfört med de flesta andra europeiska länderna har Sverige betydligt färre arbetslösa, givet den aktuella inflationsnivån. De två viktigaste skälen är för det första att svensk arbetsmarknadspolitik fungerar jämförelsevis bra. Sverige har lyckats bra med att ha en hög rörlighet på arbetsmarknaden och med att hålla strukturarbetslösheten låg. Lagen om anställningsskydd och turordningsreglerna gör att arbetsgivarna inte kan sortera ut dem som har svårast att få ett nytt jobb.

Det andra är lönebildningen där löneökningar inom ramen för det ekonomiska utrymmet är viktigt för den långsiktiga sysselsättningen. Om lönerna ökar för snabbt leder det till ökad inflation, vilket gör att riksbanken höjer räntan för att bromsa upp ekonomin. Då ökar arbetslösheten.

➤ Utmaningen är att stärka arbetsmarknadspolitiken, utbildningspolitiken och att ta tillvara allas förmåga och vilja till arbete. Utmaningen är också att kunna förena målet om full sysselsättning med de restriktioner för finans- och penningpolitik som finns.

### **En ökad rörlighet över nationsgränserna**

I hela Västeuropa åldras befolkningen snabbt. Det kommer att leda till att antalet personer i arbetsför ålder sjunker medan behovet av olika servicetjänster, framförallt vård och omsorg, ökar snabbt. I framtiden kommer fler av dem som är i arbetsför ålder att behöva arbeta mer. Det är inte rimligt att tro att det är de som redan är heltidsarbetande som kan arbeta mer. De ofrivilligt deltidsarbetande och grupper som idag är utan arbete behöver träda in på arbetsmarknaden. Det gäller arbetslösa men också sjukskrivna och förtidspensionerade som kanske kan arbeta i ett annat jobb eller på deltid. Vid sidan av detta kommer också nya, invandrade, svenskar att behövas för att arbetskraftsbristen inte ska bli för stor.

Det måste bli lättare att komma in och delta på den svenska arbetsmarknaden. Om vårt välstånd ska bibehållas behöver dock kraven på att arbetstillfällena ska vara högproduktiva och högkvalitativa fortsatt vara höga. Antalet sysselsatta ska inte öka genom att det

skapas en ny lågproduktiv låglönesektor. Fackföreningsrörelsen avvisar arbetsgivarnas krav på lägre löner för att få fler i arbete.

Under de kommande decennierna kommer också rörligheten av arbetstagare och tjänster över nationsgränserna att öka. Det är en önskvärd utveckling. Men det kan innebära nya utmaningar för den svenska arbetsmarknaden och för fackföreningsrörelsen. Utan förberedelser och anpassningar till en mer rörlig arbetskraft kan det uppstå en betydande press på den lagliga arbetsmarknaden i form av svart arbetskraft och att arbetstagare tvingas att uppträda som egna företagare. På samma sätt kan utländska företag med utländsk arbetskraft med lägre löner utgöra ett hot mot svenska kollektivavtal. Det skapar en ojuste konkurrens, där avtalens lägstlöner hamnar betydligt över lönerna på denna del av arbetsmarknaden. Då ökar pressen på alla arbetstagare att sänka sin lön. Arbetsgivare upplever sig också pressade att börja fiffla för att klara konkurrensen. Orättvisa spelregler kan underminera fackföreningsrörelsens löfte om att ingen ska ta jobb under det bestämda lägsta priset på arbete.

Löntagarna måste få del av den produktivitet och företagsvinst de är med och skapar. En ständig jakt på kortsiktiga vinster leder till otrygghet både för de som vet att bra resultat inte är en garanti för att jobbet blir kvar och för de som istället får utföra jobbet, men till sämre villkor. Det är viktigt att företagen i olika länder konkurrerar på lika och rättvisa villkor.

Det finns en risk att en lågproduktiv låglönesektor är på väg att etablera sig inom framförallt vissa branscher. De fackliga organisationerna kommer att bli satta under betydligt större press än tidigare. Det kommer att krävas mer för att upprätthålla anständiga arbetsvillkor och acceptabla lönenivåer på stora delar av den arbetsmarknad där LO-förbundens medlemmar arbetar.

- Utmaningen är att behålla en arbetsmarknad som skapar högproduktiva jobb med bra arbetsvillkor samtidigt som konkurrensen och den internationella rörligheten ökar.

### **En tudelad arbetsmarknad**

I Sverige pågår en snabb omvandling av näringslivet. Den ständigt ökande konkurrensen leder till att lågproduktiva företag slås ut. Inom

industrin leder nyinvesteringar ofta till att arbetstillfällena blir färre i stället för fler. Allt färre producerar allt mer. Sysselsättningen inom industrin kommer att fortsätta att krympa. Omvandlingen leder till att människor som idag arbetar inom industrin kommer att behöva söka sig till tjänstesektorn där sysselsättningen ökar.

Arbetsmarknaden riskerar att bli delad. Skillnaderna ökar mellan tillväxtregionerna kring Stockholmsområdet och i sydvästra Sverige å ena sidan och resten av landet å den andra. Sysselsättningen varierar redan idag mellan olika delar av landet och dessa skillnader riskerar att fortsätta att öka. En sådan utveckling kommer att öka de regionala spänningar som finns redan idag.

Arbetsmarknadens tudelning har också andra dimensioner. Idag är det männen som dominerar inom industrin, medan kvinnor i högre grad arbetar i tjänstesektorn. De traditionella manliga arbetaryrkena har karaktäriserats av bättre löner och tryggare anställningsförhållanden. Kvinnor har jobben med lägre löner, osäkrare anställningar, mer ofrivillig deltid och sämre utvecklingsmöjligheter än vad män har. Klass och kön skär skarpt genom arbetsmarknaden. Könsmaktsordningen ger kvinnor sämre förutsättningar på arbetsplatsen, men också i familjen och i samhället. Män är gynnade och kvinnor missgynnade av den arbetsdelning och den maktbalans som är rådande idag.

Men det är de ofta manliga arbetarna i industrin som är utsatta för de största framtida riskerna. De kommer i högre grad att behöva ställa om mitt i sitt arbetsliv. De kommer att behöva byta bransch, yrke eller bostadsort. Kvinnorna befinner sig redan i den bransch som kommer att växa. Tidigare erfarenheter visar också att kvinnor, som genomsnitt, är mer angelägna att skaffa sig utbildning – en stor majoritet av dem som genomgick Kunskapslyftet var kvinnor – och de är också överrepresenterade bland dem som flyttar till tillväxtregionerna. Den stora könssegregationen inom arbetaryrkena kan vidare lägga hinder i vägen. Många män drar sig för att börja arbeta inom kvinnodominerade serviceyrken.

Med tanke på dessa förutsättningar finns en risk att arbetslösheten bitar sig fast på en hög nivå framförallt i vissa regioner i Sverige. Samtidigt kommer det att vara stor brist på arbetskraft i andra delar av Sverige.

- Utmaningen är att motverka att arbetsmarknaden delas upp, med olika villkor och möjligheter beroende på vilken bostadsort, vilket yrke eller vilket kön en person har. En sådan tudelning riskerar att leda till motsättningar och ökade skillnader i samhället.

## Strategiska frågor

### Bra jobb eller fler i jobb?

Det behövs fler som arbetar i Sverige. Samtidigt finns det många som står utanför arbetskraften. Det traditionella svaret på hur detta ska åtgärdas är att om lönerna sänks för de enkla jobben så kan fler komma i arbete. Genom detta skapas en ny låglönesektor där de som inte upplevs duga kan få plats.

Men det är bara med högproduktiva jobb som ständigt utvecklas som Sverige har en chans att hävda sig i den internationella konkurrensen. Det betyder att arbetstagarna ständigt behöver utveckla sina kunskaper, att maskinerna hela tiden ska bli mer effektiva och att forskningen ska driva på utvecklingen.

Lågproduktiva jobb ska ersättas av maskiner eller läggas ned. Det förutsätter en stark utbildningspolitik och arbetsmarknadspolitik som ger stöd och hjälp så att alla har möjlighet att komma med i utvecklingen.

Den ökade produktiviteten kan tyckas leda till en allt större utslagning ur arbetslivet. Allt fler blir stående utanför arbetsmarknaden på grund av sjukdom eller arbetslöshet. Frågan man kan ställa sig är om produktivitetens utvecklingen i själva verket har drivits för långt.

Lika länge som produktiviteten har ökat har det ifrågasatts om alla arbetstagare verkligen klarar av att hänga med i utvecklingen. Sverige har tidigare varit ett bra exempel på att det är möjligt. De lägst betalda i Sverige har haft högre löner än i omvärlden, men deras produktivitet har också varit högre. Det beror i stor utsträckning på att det i Sverige har funnits en bra grundläggande utbildning och en aktiv arbetsmarknads- och utbildningspolitik som gett goda chanser för människor att komplettera sina kunskaper senare i livet.



- Den strategiska frågan är hur fackföreningsrörelsen ska kunna stå fast vid en politik för högproduktiva arbeten när medlemmar drabbas av omställningar och arbetslöshet. Detta samtidigt som kraven på att öka sysselsättningen genom låga löner växer sig starkare i samhället.

### **Rädda jobb eller rädda människor?**

Det finns en motsättning mellan fackets mål om full sysselsättning och bejakandet av omvandling. Samtidigt är omvandlingen nödvändig för att produktiviteten, och därmed välståndet, ska öka.

Men omvandling betyder samtidigt att människor förlorar sina jobb och att deras kunskaper blir föråldrade. När ett företag lägger ned eller flyttar sin produktion ur landet får det stora sociala och ekonomiska konsekvenser. För små eller medelstora städer är beroendet ofta stort av ett företag, en arbetsplats, där en stor andel av invånarna arbetar. När företaget lägger ned kan det kännas som att hela orten lägger ned. Skatteinkomsterna minskar dramatiskt, folk flyttar och de sociala problemen blir påtagliga.

Fackföreningsrörelsens svar på frågan om det är jobb eller människor som ska räddas är att det är människor som ska räddas, inte jobb. Människor ska få stöd och möjligheter att hitta ett nytt jobb. De arbeten som finns kvar ska vara konkurrenskraftiga. Men det är ingen enkel väg. De som förlorar arbetet undrar varför de ska bära hela kostnaden för det höga omvandlingstrycket som alla får nytta av.

I framtiden kan det förväntas en allt snabbare omvandlingstakt. Det betyder att det blir allt mer av företagsflytt och nedläggningar och att allt fler av LO-förbundens medlemmar kommer att bli av med jobbet. Det är inte enkelt att hålla sig till linjen att det är positivt med omvandling när det drabbar nära och hårt.

- Den strategiska frågan är vad som krävs för att det ska vara möjligt för fackföreningsrörelsen att hävda linjen att det är människor som ska räddas genom konkurrenskraftiga jobb och inte jobb som ska räddas genom sänkta löner.

## Ståndpunkter

### **Arbetsmarknadspolitik för sysselsättning**

Den svenska arbetsmarknadspolitik har hittills haft två sidor eller två syften. Det ena syftet med arbetsmarknadspolitik är att det ska finnas kompetenta arbetssökande till alla lediga jobb, det vill säga att de arbetssökande klarar av att ta de lediga jobb som finns. Det andra syftet är att genom olika åtgärder, såsom utbildning, hjälp med att söka jobb eller hjälp att flytta, ge stöd åt dem som har svårt att finna jobb som passar. Den svenska arbetsmarknadspolitik bygger på att de som drabbas av arbetslöshet ska få en hygglig ekonomisk ersättning men att det också ska ställas krav på och ges möjlighet till omställning. Arbetslöshetsförsäkringen är inte tänkt som någon permanent yrkes- eller inkomstförsäkring – det är en försäkring för att ställa om.

På senare år har matchningen mellan de som söker jobb och de jobb som finns förbättrats. Arbetskraftens rörlighet har ökat och aktivitetsgarantin i kombination med en striktare tillämpning av reglerna hos arbetsförmedlingarna har gjort att sysselsättningen har ökat.

När omvandlingen och behoven av arbetskraft ökar kommer en bra arbetsmarknadspolitik som fokuserar på sysselsättning att bli allt viktigare. AMS behöver därför få ett bredare och mer övergripande ansvar för sysselsättningen. Ingen ska behöva lämna sin arbetsplats utan aktiva åtgärder eller ett nytt jobb. AMS måste också arbeta med att skapa möjligheter för sysselsättning för de grupper som har svårt att hitta ett vanligt jobb och arbeta mer mobiliserande för de grupper som står utanför arbetsmarknaden.

### **Utbildning för omställning**

För att människor ska kunna möta kraven på en föränderlig arbetsmarknad måste det finnas bra möjligheter till vidareutbildning. Arbetsmarknadsutbildning har spelat en viktig roll för att möjliggöra omställning. Genom att arbetslösa erbjuds bristyrkesutbildningar ökar chansen att snabbt få jobb. Dessutom minskar problemet med flaskhalsar på arbetsmarknaden. Lediga jobb kan tillsättas med kompetent personal.

Det vanliga utbildningssystemet har under de senaste decennierna fått en större betydelse för att hantera behovet av omställning. Det kanske tydligaste exemplet är Kunskapslyftet. Det gav arbetslösa en chans att skaffa sig en gymnasieutbildning.

Det kommunala stödet till vuxnas lärande kommer även fortsättningsvis att ha betydelse. Det kan ge möjlighet till en andra chans att gå vidare. Därför är det viktigt att alla kommuner satsar tillräckliga resurser på detta. Under senare tid har det funnits en tendens till att komvux i allt större utsträckning används av ungdomar som vill höja sina redan fullständiga gymnasiebetyg. Det är angeläget att resurserna som satsas på komvux i första hand används till dem utan gymnasiekompetens och för yrkesinriktade studier.

Högskolan och annan eftergymnasial utbildning kommer också att på sikt spela en större roll för möjligheterna till omställning. I takt med att fler av dem i arbetskraften har gått hela gymnasiet kommer fler senare i arbetslivet att vända sig till högskolan för att hitta passande vidareutbildningar. Det är angeläget att utbudet av högskoleutbildningar inte bara är anpassade till de ungdomar som vill studera, utan också till dem som senare i livet vill ha en kortare yrkesinriktad utbildning.

För att det ska vara möjligt att utbilda sig krävs också bra möjligheter till studiefinansiering. För ungdomar fungerar studielånen bra. För äldre som har skaffat sig barn räcker de sällan till. Det bör införas ett barntillägg i studiemedlet. Dessutom är det viktigt att kunna få studielån även om man är äldre. Åldersgränsen för studielån behöver höjas rejält. Vid sidan av studielånet spelar rekryteringsbidraget och korttidsstudiestödet en viktig roll för möjligheterna att utbilda sig. Mer resurser behöver avsättas till korttidsstudiestödet. Det är en satsning som har fungerat mycket bra. Den gör det möjligt för flera att kombinera studier på deltid med ett arbete.

### **Kostnader och ersättning vid omställning**

Tidigare erfarenheter visar tydligt att ju snabbare den som blir uppsagd kommer igång med att söka nya jobb eller att utbilda sig till något nytt yrke desto större är chansen att undvika långtidsarbetslöshet eller utslagning ur arbetslivet. Det bästa är om man redan under uppsägningstiden får möjligheter till detta.

Tjänstemän i den privata sektorn och statligt anställda har redan tidigare haft avtal med sina arbetsgivare som ger rätt till så kallat omställningsstöd. LO slöt under våren ett avtal med Svenskt Näringsliv om att också privatanställda arbetare ska få stöd och bättre villkor vid uppsägningar. Nu är det viktigt att också de kommunalanställda får en sådan möjlighet. De är nu de enda löntagare som saknar ett sådant stöd.

### **Starka fackliga a-kassor**

En stark arbetslöshetsförsäkring är en förutsättning för ett modernt rörligt arbetsliv där människor finner arbetsplatser som kan ta tillvara deras kompetens och där arbetsgivarna finner rätt arbetstagare till arbetsuppgifterna. Arbetslöshetsförsäkringen är en del av en aktiv arbetsmarknadspolitik. För att arbetslöshetsförsäkringen ska ha legitimitet krävs det att en tillräckligt stor andel av arbetskraften upplever att den ger en bra inkomstrygghet. Det betyder att ersättningsnivån ska vara bra, men också att taket behöver vara tillräckligt högt. En hög arbetslöshetsersättning förutsätter att kraven på att ta ett lämpligt arbete är strikta.

Det ska också vara relativt lätt komma in i a-kassan. Dagens regler gör att de med svagast position på arbetsmarknaden riskerar att stängas ute från en inkomstrelaterad försäkring. Inträdesvillkoren i a-kassan som kräver minst 17 timmars arbete under fyra av fem veckor bör därför tas bort.

Arbetslöshetsförsäkringen är en frivillig försäkring som bygger på medlemskap i arbetslöshetskassor, som är nära knutna till fackliga eller småföretagarorganisationer. Men det statliga inflytandet över arbetslöshetsförsäkringen är stort genom att den till stor del finansieras av staten. Ersättningsnivåer och villkor är i detalj reglerade i lagar och förordningar.

A-kassornas band till fackförbunden är viktiga för att rimliga och rättvisa krav ska kunna ställas på de arbetslösa. A-kassorna har god kännedom om den bransch den arbetslöse har arbetat i och kan därför avgöra om villkoren i ett erbjudet arbete är godtagbara eller om arbetsgivaren försöker utnyttja den arbetslöses situation.

Arbetslöshet skapar en press nedåt på lönerna. Ju högre arbetslöshet i en bransch desto större blir pressen. Störst tryck på sänkta reallöner blir det naturligtvis i okvalificerade yrken där arbetslösa från hela arbetsmarknaden kan söka jobb. Därför har arbetslöshetsförsäkringen betydelse för lönebildningen och är en viktig förutsättning för att lönerna inte ska bli än mer ojämlika än de är idag.

### **Höj taket i a-kassan**

Taket i a-kassan är en prioriterad fråga för LO. I sjukförsäkringen görs en automatisk uppräknings av taket. De sporadiska höjningar som har

gjorts av taket i arbetslöshetsförsäkringen har inte räckt för att behålla den andel av arbetskraften som har ett inkomstrelaterat skydd. Allt färre har därför ett 80-procentigt inkomstskydd om de blir arbetslösa. År 2001 var det bara lite över hälften av löntagarna som hade det. Med ett för lågt tak finns det risk för att allt fler söker privata alternativ till a-kassan. Arbetstagare med låga inkomster och stor risk för arbetslöshet har inte råd att skaffa sig privata försäkringar och kan inte kompensera sig utöver det som erbjuds i det generella systemet.

En majoritet av löntagarna ska ha en åttioprocentig ersättning. Den högsta dagpenningen bör därför höjas så att taket återförs till den nivå det hade före det att den tidigare uppräknings med löneutvecklingen upphörde. Då hade ungefär sjuttio procent av löntagarna inkomster under taket. För att sjuttio procent av löntagarna ska få åttio procent i ersättning behöver den högsta dagpenningen höjas till 863 kronor. En sådan höjning av taket måste ske. För att taket inte ska urholkas bör det därefter automatiskt räknas upp med löneutvecklingen.

### **Fler som arbetar mer**

Det finns flera grupper i samhället som riskerar att slås ut från arbetsmarknaden. Det gäller till exempel äldre, boende i vissa regioner och personer med utländsk bakgrund.

Framtidens utgifter för välfärden ökar behovet av arbetade timmar och/eller högre produktivitet. För att klara detta måste arbetslinjen hävdas ännu mer – det är en rättighet att efter förmåga få delta i arbetslivet.

För att få de många som idag står utanför arbetsmarknaden att komma i arbete krävs det flera stora och breda reformer. En jämförelse kan göras med 60- och 70-talet när samhället genom en rad genomgripande reformer, främst inom skattepolitik och familjepolitik, faktiskt lyckades bäst i världen med att öka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Idag är det inte skattepolitik som är i fokus. Nu handlar det om reformer för ett mänskligare arbetsliv utan utslagning. Ett arbetsliv där heltid är en rättighet och en praktisk möjlighet och ett arbetsliv där även den som har något arbetshinder får delta efter förmåga. Det handlar också om ett samhälle fritt från diskriminering. Arbetsgivarna ställer krav på lägre löner för att få fler i arbete. Det kravet avvisas.

### **Ohälsan och arbetsmarknadens krav**

Verkligheten är inte svart eller vit – människor har inte antingen full eller obefintlig produktivitet. Arbetslivets förutsättningar och de funktionshinderade möjligheter att delta på arbetsmarknaden måste ses över. Ett funktionshinder behöver med rätt hjälpmedel inte innebära en lägre arbetskapacitet. Men det måste också vara möjligt för dem som inte har full arbetskapacitet att delta i arbetslivet. En människas tillgångar och möjligheter måste vara utgångspunkten vid olika typer av sysselsättningsstöd. Arbetsgivare, arbetstagare och berörda i arbetslivet måste ha de kunskaper och insikter som behövs för att skapa en arbetsmarknad som tar hänsyn till arbetsförmågan – inte oförmågan.

En bra arbetsmiljö förebygger ohälsa. En bra arbetsmiljö ger också möjligheter till rehabilitering. Därför är arbetsmiljöarbetet så viktigt i kampen mot utslagning ur arbetslivet.

Olika typer av anställningsstöd och möjligheter till rehabilitering är några åtgärder som kan förlänga löntagarnas rätt och möjlighet till deltagande i arbetslivet. En form av rehabilitering av långtids-sjukskrivna kan vara att de får delta i produktionen i den omfattning sjukdomen medger. Det är av värde både för individen och för samhällsekonomin.

Det behöver också bli lättare att pröva på ett nytt jobb och i vissa fall är den bästa lösningen att byta yrke. Därför behöver strukturer skapas som underlättar rörlighet mellan olika arbetsplatser och mellan olika yrken.

### **Kvinnor mer utsatta än män**

Samhället präglas av att män och kvinnor uppmuntras att göra olika saker, både i det offentliga, på arbetsmarknaden och i hemmet. Samtidigt värderas det män gör alltid högre än det kvinnor gör.

På fyra områden syns orättvisorna mellan kvinnor och män särskilt tydligt:

- I arbetslivet där kvinnor har sämre arbetsförhållanden än män, mer otrygga anställningar och lägre lön än män i jämförbara situationer.
- I familjelivet där kvinnor tar huvudansvar för hem och barn.

- I politiken, bland näringslivets beslutsfattare och i fackföreningsrörelsen där kvinnor har lägre representation och mindre makt.
- I sexualiseringen av det offentliga rummet.

Att människor inte arbetar heltid kan ha olika skäl. En del arbetar deltid för att de vill det, andra för att arbetet är för tungt för att man ska orka med en heltid. Ytterligare andra arbetar ofrivilligt deltid för att det inte erbjuds fler timmar. Deltidsarbetslöshet förekommer mest i kvinnodominerade yrken.

Nästan 250 000 personer som arbetar på den svenska arbetsmarknaden arbetar mindre än de vill. Det är en stor och outnyttjad potential för ett större arbetskraftsutbud. Om alla de som idag är undersysselsatta får arbeta så mycket som de vill ökar det totala antalet arbetade timmar i Sverige med nästan en procent.

Kvinnor har i högre utsträckning än män otrygga anställningsformer. I många kvinnodominerade branscher är visstidsanställningar – främst behovsanställningar och vikariat – vanligare än på andra delar av arbetsmarknaden. Så länge kvinnor har en lösare anknytning till arbetslivet så fortsätter män att ses som de huvudsakliga familjeförsörjarna. Kvinnors huvudansvar blir då hem och barn. Kvinnor får alltså sämre villkor och inte samma fotfäste på arbetsmarknaden, vilket leder till att kvinnor inte får samma utvecklingsmöjligheter i arbetslivet.

Det har skapats två arbetsmarknader. En för kvinnor där deltagandet antas vara flexibelt. Då kan kvinnorna ta hand om barn och träda ur arbetskraften i tider av arbetslöshet och tillbaka i arbetskraften vid högkonjunktur. Den andra arbetsmarknaden är för män. Här bygger arbetet på heltid och tillsvidareanställningar. Det förutsätts att privatlivet inte tar tid från arbetet. En sådan tudelad arbetsmarknad måste brytas för att jämställdhet mellan kvinnor och män ska bli ett faktum. Därför behövs det en lagstiftning som får bort den ofrivilliga deltiden. Heltid ska vara en rättighet och deltid en möjlighet.

### **Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter**

Integration i arbetslivet handlar om människors rätt till arbete, till lika lön för lika arbete och till utveckling under hela det yrkesverksamma

ma livet. Detta förutsätter lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter utan diskriminering. Full sysselsättning och likabehandling är två grundläggande utgångspunkter i en arbetslinje för integration.

Idag har över 22 procent av LO-förbundens aktiva medlemmar utländsk bakgrund. Det är mer än 360 000 kvinnor och män som själva invandrat till Sverige eller som har minst en av sina föräldrar födda i utlandet. I Stockholmsregionen har varannan arbetare i kommuner och landsting utländsk bakgrund.

Men allt för många människor utestängs från ett arbete. Den allvarligaste marginaliseringen drabbar de människor som inte får komma in och få fotfäste i arbetslivet. Problemet förvärras om människor hänvisas till bostadsområden där sysselsättningen redan är mycket låg. Barn och ungdomar som växer upp i skuggan av arbetslöshet och utanförskap får sämre livschanser.

Det tyngsta ansvaret bärs av arbetsgivare som diskriminerar i samband med rekrytering. Arbetsgivare måste klara av att känna igen kompetens och att ta tillvara yrkeskunskap även om namnet i deras öron inte låter svenskt, hudfärgen inte är den förväntade och människan inte stämmer in på den förutfattade bilden. De tillfälliga anställningar som särskilt drabbar utomeuropeiska kvinnor är ett annat allvarligt problem. Bland arbetarna med utomeuropeisk bakgrund finns en överrepresentation av både lågutbildade och högutbildade. Många är överkvalificerade och har betydligt högre utbildning än vad som krävs för jobbet, medan andra har en mycket kort utbildning. Här krävs det fortsatta insatser med att ge lågutbildade möjlighet att förbättra sin utbildning och att ge högutbildade betydligt bättre möjligheter att få ett bra jobb.

Arbetsmarknadspolitiken ska vare sig ha inslag av negativ eller positiv särbehandling utifrån människors etnicitet. Den ska istället utgå från den enskilda människans faktiska behov och förutsättningar. Arbetsrätten och kollektivavtalen ger ett generellt skydd mot diskriminering. En starkare arbetsrätt som ger alla bättre trygghet på arbetsmarknaden är därför en viktig del av arbetet för integration.

Integrationen i Sverige kräver så väl ett långsiktigt åtagande som insatser på kort sikt samt ett ökat engagemang från regeringen och arbetsmarknadens parter. Regeringens inriktning på att arbetslinjen sätts i centrum är ett riktigt vägval. Allt för många känner inte



till vilka regler som finns mot diskriminering. Staten, fackföreningsrörelsen och näringslivet behöver därför genomföra en omfattande informations- och utbildningsåtgärder för ökad kunskap om de lagar som finns och hur de bäst kan användas för att motverka etnisk diskriminering och trakasserier i arbetslivet. Målet är att det svenska arbetslivet och Sverige ska vara en internationell förebild på integrationsområdet inom tio år.

### **Inträdet på arbetsmarknaden**

Tidpunkten för när man etablerar sig på arbetsmarknaden har skjutits upp dramatiskt under de senaste femton åren. År 1990 hade 75 procent av en årskull etablerat sig på arbetsmarknaden vid 21 års ålder. Vid 1990-talets slut var männen 26 år och kvinnorna 30 år innan 75 procent av en årskull nått dit.

Det finns flera skäl till denna utveckling. Det kanske viktigaste är de höjda utbildningspolitiska ambitionerna. Numera påbörjar nästan 50 procent av ungdomarna högskolestudier före 25 års ålder. Vidare är det många ungdomar som kompletterar sina betyg på komvux innan de börjar högskolan. Men att fler är i utbildning kan inte förklara hela ökningen.

Ytterligare en viktig orsak är att arbetslösheten ligger betydligt högre idag än den gjorde kring 1990. Det gör det svårare för yngre att ta sig in på arbetsmarknaden. Andelen unga, och framförallt unga kvinnor, som arbetar med otrygga anställningsformer har ökat till mycket höga nivåer. Många ungdomar används som reservarbetskraft, som tas in i arbetslivet vid behov för att knuffas ut när behovet minskar. I samhället och i politiken har det spridit sig en bild av att ungdomar inte behöver någon egen försörjning utan istället kan förlita sig på sina föräldrars ekonomiska möjligheter. Ett sådant synsätt förstärker ovanstående trender. Ungdomar har inte möjlighet att flytta hemifrån och bli självförsörjande.

Detta leder till en mängd negativa effekter. För det första leder det till att färre arbetar. Vidare innebär det att det föds färre barn. I Sverige väljer de flesta att inte skaffa barn förrän de har en fast anställning. I takt med att etableringen på arbetsmarknaden skjuts upp så blir föräldrarna också allt äldre och vissa hinner inte få det antal barn de egentligen vill ha.

Det måste ges bättre möjligheter till en tidigare etablering på arbetsmarknaden. Ungdomar får inte bli en andra klassens reservarbetskraft. Ungdomars anställningsvillkor måste förbättras, framförallt när det gäller anställningsformerna. Genomströmningstakten i utbildningssystemet måste bli högre. Studievägledningen behöver förbättras och det behövs nya och bättre metoder för att underlätta övergången från studier till arbete.

Under den kommande kongressperioden ska ett program tas fram som fokuserar på hur ungdomars inträde på arbetsmarknaden till trygga jobb underlättas. Detta ska bland annat inriktas på hur den yrkesinriktade gymnasieutbildningen ska förbättras och hur fler ungdomar ska få en fullgod grundskolekompetens så att de kan antas till gymnasiet.

### **Lika behandling**

De tidigare avsnitten behandlar hur grupper som ofta är utsatta på arbetsmarknaden kan få ökade möjligheter till sysselsättning. Diskriminering på arbetsmarknaden är dels ett hot mot full sysselsättning men också ett hot mot det fackliga löftet att alla ska delta på arbetsmarknaden på lika villkor. Därför måste det finnas en facklig strategi för att motverka diskriminering i arbetslivet.

De olika grunderna för diskriminering, kön, etnicitet, sexuell läggning och funktionshinder, går inte enkelt att likställa med varandra. Trots det är uttrycket för diskrimineringen ganska lika. Det handlar ofta om att inte få en anställning om man avviker från normen i samhället, att trots liknande kvalifikationer få sämre utvecklingsmöjligheter eller att trakasseras.

Den grundläggande fackliga synen är att ingen ska särbehandlas. Kollektivavtalen och de arbetsrättsliga lagarna skyddar mot särbehandling. Ingen får lägre lön än den avtalade, ingen får sägas upp på fel sätt.

Det finns tre olika delar i arbetet mot diskriminering. För det första generella skydd som kollektivavtalet och arbetsrätten. För det andra särskilda lagar som förbjuder diskriminering och särbehandling på vissa särskilda grunder. För det tredje förebyggande arbete för att motverka diskriminering, exempelvis ökade kunskaper om diskrimineringslagstiftningen.

De tre delarna kan tillsammans bilda ett starkt skydd mot diskriminering. Men det förutsätter att de inte motverkar varandra. De flesta situationer där någon diskrimineras är inom områden som saknar en generell och tydlig reglering, till exempel vid anställning, befordran, personalutbildning eller annat som rör arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet.

De generella lagarna och kollektivavtalen är därför det viktigaste skyddet mot diskriminering. Därför får lagar mot diskriminering inte utformas på ett sätt som försvagar kollektivavtalet.

### **Ordning och reda på arbetsmarknaden**

En bra arbetsmarknad med trygga och rättvisa villkor är viktigt för dem med lägst löner och sämst arbetsvillkor. Men det är också viktigt för alla arbetstagare och för samhället som helhet. Svartarbete gör det svårare att betala för välfärden. Företag som sköter sig konkurreras ut av dem som fiffjar. Om det finns genvägar till billigare arbetskraft minskar omvandlingen i produktionen och möjligheterna till tillväxt. Otydliga regler ökar också risken för diskriminering av nya svenskar. Därför är det så viktigt att klara av att hålla ordning och reda på arbetsmarknaden.

Myndigheterna behöver få ökade resurser för att klara internationaliseringen av arbetsmarknaden. Det behövs en bättre kontroll av arbetsmiljön och av att skatter och avgifter betalas in som de ska.

Medbestämmandelagen måste förstärkas för att göra det möjligt för de fackliga organisationerna att kontrollera att kollektivavtalen följs även i företag där man inte har medlemmar. Idag finns ingen möjlighet att kontrollera om arbetsgivaren fullföljer sina åtaganden på arbetsplatser där fackföreningsrörelsen saknar medlemmar.

För att förbättra möjligheterna att ta sociala hänsyn vid upphandling bör regeringen ratificera ILO-konvention 94 och tillämpa den för all offentlig upphandling.

Problemen inom entreprenadbranscherna måste motverkas genom att huvudentreprenören görs ansvarig för att underentreprenörer betalar skatt och sociala avgifter.

Skattemyndigheterna måste strama upp vilka som får f-skattsedel. Idag finns det ett betydande glapp mellan vilka skattemyndigheten ger f-skattsedel till och vilka som enligt arbetsrätten bedöms som egna företagare. Detta leder till att det blir mycket lättare att kring-

gå kollektivavtalen och den arbetsrättsliga lagstiftningen eftersom f-skattsedeln uppfattas som ett "frikort" från dessa regler.

Uthyrningsföretagen ska bli tvungna att registrera sig för att sanera bemanningsbranschen. För att få registrera sig ska det krävas att företagen lever upp till en viss nivå när det gäller ekonomi, seriositet och anställningsförhållanden.

På sikt är det viktigt att EU verkar för att medlemsländerna inte konkurrerar med varandra på ojämlika villkor. Skattekonkurrens, subventionskonkurrens och arbetsmiljökonkurrens är varken hållbart eller sunt. Offentliga upphandlingar bör vidare användas som ett instrument för att förbättra villkoren i arbetslivet.

### **Lika villkor för alla**

Om det inte råder ordning och reda på arbetsmarknaden kommer det att vara svårt att få acceptans för en ökad arbetskraftsinvandring. Samtidigt kommer arbetskraften att behövas eftersom Sverige inom en snar framtid kommer att stå inför arbetskraftsbrist.

Sveriges integration med omvärlden ökar. Att Sverige jämfört med andra länder är ett mycket öppet samhälle leder till ett stort tillflöde av invandring. På kort sikt ger det kostnader som är ojämnt fördelade inom befolkningen. Men invandringen har flera fördelar på längre sikt. Invandring sker via tre huvudvägar:

- Arbetskraft via arbetstillstånd. Volymen är 25-30 000 personer per år.
- Asyl- och anhöriginvandring som totalt uppgår till cirka 33 000 personer per år.
- Icke registrerad invandring. Det sker bland annat genom att företag som utför tjänster i Sverige har med sig arbetskraft från det egna landet eller från tredje land. Därtill finns sannolikt ett mörkertal av illegal invandring.

Sammantaget leder dessa vägar till ett ökat arbetskraftsutbud. Det finns åtminstone tre alternativa sätt att hantera invandring av arbetskraft på. I det första liberala alternativet, Storbritannien, Irland och USA, får invandrade grupper klara sig bäst de kan på låga löner på en arbetsmarknad där få är med i facket och där det i vår mening inte

finns någon social trygghet. Inom det liberala systemet är det lätt att få ett jobb – men lönen går ofta inte att leva på.

Den andra vägen är ett gästarbetarsystem som exempelvis finns i Tyskland. Ett gästarbetarsystem innebär att de som jobbar i ett annat land än i sitt hemland inte får fullständiga rättigheter – utan han eller hon får bo och arbeta i landet under en period av sitt liv för att sedan återvända till hemlandet när jobbet tar slut. Det innebär att arbetsgivarna får stor makt över den anställde. Vem vågar säga emot chefen om förlust av jobbet leder till utvisning ur landet?

Sverige bör välja en tredje väg. En arbetsmarknad som kombinerar fördelarna med öppna gränser och lika rättigheter för alla med trygghet och starka arbetsmarknadsinstitutioner. Den nuvarande svenska arbetsmarknaden har inslag av diskriminering och exploatering av invandrade personer. En del av inflödet av arbetskraft är idag organiserad underbudskonkurrens som utmanar kollektivavtal och arbetsmiljöbestämmelser. Arbetare får jobba för ett par tior i timmen utan rimligt arbetarskydd. Därför behövs reformer av arbetsmarknaden, så att ingen blir utnyttjad och så att lag och avtal följs. För att Sverige ska kunna klara av att välja den tredje vägen krävs det ett väl fungerande och stabilt välfärdssystem.

Frågan är inte om utrikesfödda ska komma till Sverige utan hur. Sverige ska med råge uppfylla sin del av det internationella ansvaret för att erbjuda asyl för dem som enligt internationella konventioner har asylskäl. Det finns flera goda skäl att välkomna en ordnad arbetskraftsinvandring. Fackföreningsrörelsen är inte emot att utländska arbetare kommer till Sverige. Men de som kommer till Sverige ska inte arbeta till lägre löner. Ingen ska diskrimineras. Oavsett var man är född, vad man har för namn eller hur man ser ut så ska man i Sverige arbeta med svenska löner, arbetsmiljö och regler om arbetstider. Det är praktisk solidaritet och frihet från diskriminering.

### **Att ha rätt och att få rätt**

Alla arbetsrättsliga regler syftar till att skydda enskilda individer mot att en arbetsgivare utnyttjar sitt överläge gentemot den anställde på ett orimligt sätt. Det gäller oavsett om reglerna finns i kollektivavtal eller i lag.

För att uppnå detta syfte krävs det regler som ger den enskilde

olika rättigheter. Men det är inte tillräckligt. Oavsett hur starka reglerna är så har arbetsgivaren möjlighet att använda dessa regler olika. Hur stor frihet arbetsgivaren har att följa reglerna avgörs av många faktorer som den anställdes ekonomi, utbildning, myndighetsvana och hur beroende hon eller han är av att få behålla jobbet. Mönstret är att de som har svagast anknytning till arbetsmarknaden, som ungdomar och nyanlända svenskar, har svårast att hävda sin rätt på egen hand. Därför bygger arbetsrätten på att alla ska kunna använda hela kollektivet i form av den fackförening man är medlem i för att inte bara ha rätt utan också få rätt.

Arbetsrätten måste därför innehålla en kombination av individuella rättigheter och regler som ger de fackliga organisationerna möjligheter att på ett effektivt sätt företräda sina medlemmar och se till att kollektivavtalen och den arbetsrättsliga lagstiftningen verkligen efterlevs.

Trygghet i anställningen regleras i Lagen om anställningsskydd, LAS. Tillsvidareanställning är den normala anställningsformen. Den innebär att det krävs saklig grund för uppsägning på grund av personliga skäl och att principen först in sist ut ska tillämpas vid arbetsbrist. Den som sagts upp på grund av arbetsbrist har dessutom företrädesrätt till återanställning.

Under senare år har det rivits upp hål i detta skyddsnät. Det gäller rätten för arbetsgivare med färre än tio anställda att göra undantag från turordningen. Det gäller också rätten för en arbetsgivare att använda sig av bemanningsföretag trots att det finns anställda som har företrädesrätt till återanställning. Det finns idag elva tillåtna undantag från principen om tillsvidareanställning. Med den mängd visstidsanställningar som finns är det tveksamt om tillsvidareanställningar längre fungerar som huvudregel. Alla dessa brister i skyddsnätet drabbar i första hand dem som har svagast position på arbetsmarknaden. Därför måste skyddsnätet förbättras på det sätt som finns beskrivet i LOs utredning "Trygghet i förändring".

Framför allt LO-förbundens kvinnliga medlemmar drabbas av dagens otillräckliga regler. De fråntas ett rimligt löne- och anställningsskydd genom att de bara erbjuds deltidsanställningar som kombineras med att arbetsgivaren erbjuder dem mer arbete när han eller hon behöver

det. Därför måste heltidsanställningar på samma sätt som tillsvidareanställningar bli huvudregel. Deltidsanställningar ska bara vara tillåtna när det finns särskilda skäl för det.

Om medlemmarna ska kunna använda sina fackliga organisationer för att få rätt krävs det dessutom att förhandlingssystemet bevaras så att tvister löses i lokal eller central förhandling och i de fall detta inte går i arbetsdomstolen. Om detta system i någon del ersätts av ett system där enskilda individer själva ska skapa sig rätt genom att stämma arbetsgivare inför allmän domstol så kommer det att leda till att bara de med minst behov av skydd kommer att få sin rätt.

### **Finanspolitik för full sysselsättning**

Svängningar i konjunkturen är dramatiska rörelser i ekonomin, med stora effekter på samhället. Det är mer än ett decennium sedan den stora nittiotalskrisen inträffade, men dess effekter är långt ifrån över.

Finanspolitiken är politikernas verktyg för att styra den ekonomiska utvecklingen. Det naturliga målet för finanspolitiken är att försöka stabilisera produktion och sysselsättning så att variationen blir så liten som möjligt. Idag finns det inte något sådant uttalat mål för finanspolitiken. De två mål som finns är en budget i balans och offentliga utgifter som ryms under utgiftstaket. Ett mål om stabilisering av sysselsättningen ska införas.

Finanspolitikens roll är att se till att det alltid finns utrymme för välfärd. Att det alltid finns tillräckligt med pengar i kassan så att sjukpenning och a-kassa kan betalas ut till var och en som behöver. Om det inte går att lita på att pengarna räcker går trovärdigheten för välfärdssystemet förlorad. Människor måste kunna lita på samhället.

Därför är starka och stabila statsfinanser extra viktigt för dem som vill ha starka trygghetssystem. Att det finns regler som skapar rammar för finanspolitiken är därför bra. Men ramarna får inte begränsa det politiska handlingsutrymme för mycket. Därför behövs det marginaler i finanspolitiken som möjliggör satsningar när det behövs.

A-kassan är en del av de automatiska stabilisatorerna. När arbetslösheten är som högst är inkomsterna från skatter lägre än vanligt. Det är också då a-kassan kostar mest. Utan att politikerna behöver göra något blir den ekonomiska politiken expansiv i och med att utgifterna för a-kassan och de övriga automatiska stabilisatorerna ökar.

Det betyder att det offentliga behöver utjämna inkomster och utgifter över svängningarna i ekonomin, spara i goda tider för att kunna spendera i dåliga. Vid en ekonomisk kris ska regering och riksdag kunna satsa istället för att tvingas skära ner. Det ska finnas en marginal för att stimulera sysselsättningen, oberoende av utgiftstaket.

Grundläggande välfärd som vård, skola och omsorg bör vara konjunktursäkrad. Därför behöver kommunernas skatteintäkter jämnas ut över tiden, så att resurserna och antalet anställda blir stabilare över en konjunkturcykel. Kommuner och landsting kan då bidra till den nationella ekonomiska stabiliteten. Idag tvingas ofta kommunerna att spara när de i själva verket skulle behöva satsa för att upprätthålla sysselsättning och efterfrågan. Därför behövs det kommunbuffertar som utjämnar kommunernas tillgångar över konjunkturen.

Det finns i huvudsak två begränsningar för hur stora satsningar staten kan göra. Utgiftstaket är den första begränsningen. Taket sätts för tre år i taget och sätter en gräns för hur mycket som får spenderas – även om inkomsterna blir större än förväntat. Om utgiftstaket istället sätts för två år i taget, minskar skillnaden mellan prognos och verklig utveckling. Det skulle innebära förbättrade möjligheter för staten att satsa då behovet och pengarna finns.

En andra begränsning är EUs regler för medlemsländernas finanspolitik. För att nå full sysselsättning behöver reglerna för EUs ekonomiska politik förändras. Handlingsfriheten begränsas idag av stabilitetspaktens regler som bestämmer hur stora underskotten i finanserna och statsskulden får vara.

Det finns argument för att reglerna i EUs stabilitetspakt ska ta hänsyn till konjunkturläget och inflationstakten i de olika medlemsländerna.

### **Skatter för ökad välfärd och rättvisa**

Grundläggande för beskattningen är att pengarna används för medborgarnas bästa. Skatter ska framför allt utvärderas från vad inkomsterna används till. För de allra flesta innebär sänkta skatter inte ökad frihet utan istället minskad trygghet.

I samband med skattereformen 1990/1991 gjordes en bred överenskommelse om skattesystemets utformning. Den bärande princi-



pen för skatterna blev likformighet, rättvisa och enkelhet. Progressiviteten i skattesystemet minskade kraftigt men bibehölls dock för de högsta inkomsterna.

Sverige har inte råd att ha ett ineffektivt skattesystem. Ett likformigt skatteuttag minskar snedfördelningen av ekonomins resurser till följd av beskattning. Med en likformig beskattning minimeras skatternas påverkan på hushållens val mellan arbete och fritid. En likformig beskattning ökar rättvisan mellan dem som har löneinkomster och dem som har kapitalinkomster, det vill säga att den horisontella rättvisan stärks.

Skattesystemet ska även bidra till att stärka den vertikala rättvisan. Med det menas att skatter även fortsättningsvis ska tas ut enligt principen om skatt efter bärkraft. Detta innebär att de progressiva inslagen i inkomstbeskattningen bör bestå även i framtiden. De som förmår mer ska bidra mer. Även om progressiviteten ger en relativt liten summa till den offentliga budgeten har den en viktig funktion ur ett fördelningspolitiskt perspektiv.

Sedan skattereformen har det skett en urholkning av skattesystemets logik på grund av politiskt fattade beslut. Riksdagen har beslutat om allt fler avsteg från likformighetsprincipen. Det har gjort att dagens skattesystem i många delar präglas av skillnader i beskattning som gör systemet ineffektivt, orättvist och svårare att förstå. Likformigheten i det svenska skattesystemet ska stärkas.

En ökad likformighet uppnås även genom ett arbete för att minska möjligheterna till skatteplanering. Dessa möjligheter måste bekämpas för att öka rättvisan, minska skatteuttaget för dem som inte undandrar sig skatt och öka legitimiteten för att betala skatt.

Inom den närmaste framtiden kommer de offentliga åtagandena att öka spänningarna i välfärdssystemen. En åldrande befolkning ger ett ökat tryck på skattesystemet om de välfärdspolitiska ambitionerna ska kunna bibehållas på dagens nivå. Mer än någonsin kommer en stabil skattebas att behövas för att trygga en långsiktig finansiering av välfärdssystemet. För att en höjning av det genomsnittliga skatteuttaget inte ska få orimliga effekter krävs att skattesystemet grundar sig på principerna rättvisa, likformighet och enkelhet.

Det måste finnas en beredskap att konstruera ett skattesystem som utgör en stabil bas även för framtida utmaningar. För att öka möjlig-

heterna att åstadkomma detta bör det tillsättas en parlamentarisk utredning om hur skattesystemet ska utvecklas för att välfärden ska kunna upprätthållas när andelen äldre ökar.

### **Närings- och regionalpolitik för ökad produktivitet**

Närings- och regionalpolitik handlar om att i socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbara former få till stånd en effektivare användning av hela landets resurser och därmed höja produktiviteten i näringsliv och i det övriga samhället. Samhället måste ta ett övergripande ansvar för detta eftersom privata intressen har för snäva intressen och för kort tidshorisont för att klara nationellt avgörande uppgifter. Närings- och regionalpolitiken måste vara väl samordnad med arbetsmarknadspolitiken och dess insatser för att få fler i arbete. Gemensamt verkar de för en ökad tillväxt genom att samtidigt öka produktiviteten och utbudet av arbetskraft.

Regionalpolitiken står inför stora utmaningar. Det är främst i tillväxtområdena i Mälardalen och i Göteborgs- och Malmöregionerna som befolkningen kommer att öka, medan den fortsätter att minska i landets glesbygdskommuner. Arbetsmarknadens utanförskap vad gäller arbetslöshet, sjukfrånvaro och förtidspensionering visar ett liknande geografiskt mönster. Politiken ska stärka regionerna samtidigt som koncentrerade satsningar på de orter som har förmåga att växa accepteras.

Svenskt näringsklimat har fått oförtjänt dåligt rykte i den debatt som förs i näringslivskretsar och i media. Vid internationella jämförelser får Sverige istället goda omdömen. I Sverige finns välutbildad arbetskraft, stabil arbetsmarknad, bra kommunikationer, väl utbyggd offentlig service, avancerad teknikanvändning, konkurrenskraftiga löner. Det utesluter dock inte att det finns problem på vissa områden och att villkoren för företagande och samhällelig service kan förbättras.

En tillväxtinriktad näringspolitik grundas på tre generellt verkande åtgärder med sikte på regional utveckling:

- Samordning av olika politikområden i en näringspolitisk strategi. Näringspolitiken består av regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik, forskningspolitik, utbildning och kompe-

tensutveckling, infrastruktur, IT och telekommunikation, bostadsförsörjning och offentlig service, miljö- och energipolitik, kapitalförsörjning, skattepolitik. Samhället måste arbeta för att dessa olika aspekter av näringspolitiken kan samverka och ge förutsättningar för de verksamheter som kan utvecklas inom respektive region. En samlad närings- och regionalpolitik är ett viktigt instrument för att motverka en tudelning av Sverige.

- Funktionella näringsregioner ska skapas. Regionalpolitiken håller på att ömsa skinn från att handla om olika statliga företags- och verksamhetsbidrag till att istället prioritera utveckling av regionernas egna resurser. Men regionerna behöver bli större än vad de är idag. Genom att arbeta länsövergripande skapas enheter som ger ett tillräckligt underlag för att med rätt stimulanser växa av egen kraft.
- Utvecklingen av innovationssystem och företagskluster behöver stödjas. De idéer som skapar tillväxt föds inte isolerat i företag eller laboratorier utan i kontakt och samspel mellan de olika aktörerna. Därför behövs det samverkan och mötesplatser mellan näringsliv, utbildningsväsende, de fackliga organisationerna, stat, kommuner och landsting. Det behövs också bättre samarbete inom respektive grupp. Om mindre företag samverkar med varandra kan de skapa gemensamma stordriftsfördelar i produktion, marknadsföring och utbildning. Bland arbetstagare och i de fackliga organisationerna finns en stor outnyttjad kapacitet när det gäller att förbättra produkter, processer och arbetsorganisation. Dessa kunskaper ska tas tillvara.

Framväxten av de regionala högskolorna är exempel på en lyckad satsning. I små kommuner är tillgången på bra gymnasieskolor en av de viktigaste faktorerna, för tillväxt och för tillgång till ung arbetskraft. Men många kommuner har svårt att erbjuda bra gymnasieutbildningar och ofta är det yrkesutbildningarna som hamnar i kläm. Det beror på att det kan vara svårt för en kommun med ett litet elevunderlag att erbjuda högkvalitativa yrkesutbildningar. Det behövs mer av regionalt samarbete kring gymnasieutbildningen för att säkra framförallt yrkesutbildningarnas kvalitet.

Forskningen måste riktas mer mot samhällets och näringslivets behov. Sverige har länge haft en stark position när det gäller forskning. Förmågan att omsätta forskning i ny och förädlad produktion av varor och tjänster är det dock sämre med. En ökad andel av forskningsresurserna behöver gå till behovsriktad grund- och tillämpad forskning. Med det menas forskningsområden som svarar mot viktiga behov i näringsliv och samhälle.

Infrastrukturen ska byggas för större regioner. Människors möjligheter att hitta nya jobb och företags möjlighet att rekrytera nytt folk beror i hög grad på vår rörlighet. Ett transportsystem som medger snabbt och smidigt resande är en förutsättning för den nödvändiga regionförstoringen. De förstärkningar av infrastrukturen för bättre väg- och järnvägstransporter som nyligen beslutats är därför viktiga att fullfölja. Varje transportslag bör användas där det har bäst samhällsekonomiska förutsättningar. Det innebär att viktiga transportstråk behöver knyts ihop.

Lika viktigt är att se till att IT ges en mer aktiv roll, inte bara i näringslivsutbyggnaden, utan även i den regionala utvecklingen samt i utvecklingen av samhällsservicen. Genom en planerig utbyggnad av 3G-nät och bredband kan dessa verksamheter bli motorer i en mer robust tillväxtprocess. Samhället behöver forma en långsiktig politik för IT och telekom som denna utbyggnad kan grundas på.

Tillgången till riskkapital är starkt konjunkturberoende. Ett särskilt problem är bristen på så kallat såddkapital, alltså pengar till nya verksamheter. Bristen har länge varit stor utanför storstadsområdena. Förutom pengar till investeringar behövs också kompetent rådgivning. Förmedling av kapital och råd till företag behöver skötas i en starkare och mer enhetlig organisation än dagens splittrade system för företagsstöd där alltför många aktörer är inblandade.

Det byggs alldeles för lite bostäder i Sverige idag. För att behålla det svenska bostadsbeståndet behöver det byggas minst 40 000 lägenheter per år. Idag byggs det bara drygt 20 000 lägenheter per år.

Bostadsbristen hämmar den geografiska rörligheten. Till många studieorter kan inte ungdomar flytta för att bostäder saknas där. De som är färdiga med sin utbildning kan inte flytta till de lediga jobben av samma skäl. Arbetsgivarna behöver anställa men bristen på

bostäder gör det svårt att rekrytera personal, särskilt svårt är det för familjer att flytta. Detta är ett stort slöseri med resurser.

Det behövs fler bostäder till rimliga kostnader i tillväxtområdena. LO-förbundens medlemmar ska ha råd att bo där jobben finns. Det behövs mer stöd till bostadsbyggande. Både för egnahem och nybyggnation av hyreslägenheter. Kommunerna måste se över hur avgifterna för mark sätts. En ökad konkurrens inom byggbranschen och utvecklade produktionsmetoder kan också ge billigare byggande och boende.

I de så kallade miljonprogramsområdena är de boende till stor del medlemmar i LO-förbunden. Många av dessa områden är idag kraftigt nedslitna och de boende upplever otrygghet i boendet. Ett särskilt program för upprustning av bebyggelsen från rekordåren bör startas. En möjlighet att göra avdrag för renovering och tillbyggnad, ett så kallat ROT-avdrag, skulle kunna vara en del av ett sådant program.

De offentliga investeringarna är idag för låga och med dagens budgetsystem riskerar de att minska ännu mer. För att öka investeringarna bör en förändring av bokföringssättet i den offentliga budgeten göras. Genom annorlunda bokföring skulle det vara möjligt att tydliggöra investeringarnas utveckling.

Regionalpolitiken måste få en ny inriktning. Det handlar inte i första hand om att lokalisera ut arbetsplatser utan istället om att skapa livskraftiga och attraktiva regioner med kultur, utbildning, högskolor, goda kommunikationer och förutsättningar för en bra arbetsmarknad.

### **Inflytande över kapitalet**

Avregleringen av kapitalmarknaderna har inneburit en stark ökning av andelen internationella placeringar och därmed också av det internationella ägandet. Många stora svenska företag ägs inte längre av svenskar, utan har blivit delar av multinationella jättebolag. Svenskar äger mer utomlands och utlänningar äger mer i Sverige. Samtidigt tar stora förvaltare av bland annat pensionspengar över en allt större andel av ägandet. Staten är den största aktieägaren på börsen. Ägandet har blivit mer internationellt och mer ansiktslöst.

Fackföreningarna har som huvuduppgift att vara en motkraft till kapitalägandet och när fackföreningsrörelsens styrka faller, exempelvis i en lågkonjunktur, så ökar företagsledningarnas handlingsfrihet. En försvagning av fackföreningarna har medfört att kapitalandelen av överskotten har ökat i företagen i Europa. Det innebär att löneandelen av det som företagen producerar har minskat.

Företagen blir allt mer anonyma genom att ägarna och företagsledningarna befinner sig allt längre från de anställda eller medborgarna.

Under 1990-talet minskade det offentliga sparandet på grund av statens stora underskott. Men idag har Sverige ett större offentligt sparande igen vilket gör det möjligt att åter börja skapa ett ekonomiskt mer jämlikt samhälle, med socialt stabila lösningar som samtidigt tillgodoser marknadernas krav på ekonomisk rationalitet.

Pensionssparandet subventioneras med ungefär tio miljarder per år, men bara en liten del av livbolagens kapital går till riskinvesteringar och entreprenörskap som ger nya arbetstillfällen i Sverige. Det är viktigt att minnas att pensionskapitalet är folkets pensionspengar och institutionernas huvuduppgift kommer alltid att vara att förvalta kapitalet på bästa sätt. Men pengarna ska investeras utifrån etiska placeringsregler. Det betyder att pengarna inte ska placeras i miljöstörande företag, att institutionerna ska verka för ett socialt ansvar i världen och för mänskliga rättigheter i arbetslivet. Institutionerna ska också verka för rimliga ersättningsnivåer till företagsledningar genom en tydlig ägarpolicy.

Hur löntagarnas ställning i samhället kan stärkas för att balansera företagens ökade makt är en viktig fråga, som fackföreningsrörelsen ska engagera sig i.

## 4. Så mycket som möjligt

Ökade och rättvisa löner är LOs andra målsättning. Ökade löner för att försvara arbetets värde mot kapitalet. Rättvisa löner för att hävda varje yrkes och varje arbetsuppgifts värde. Löner för att leva väl.

Jämlik och jämställd fördelning är LOs tredje målsättning. Löneskillnader och löneökningar måste stämma med människors uppfattning. Jämlika och jämställda löner är grundläggande i ett samhälle som präglas av social rättvisa.

### Utmaningar

#### En stabil lönebildning

En del ting är svåra att förena, som till exempel att över en hel marknad nå balans mellan utbud och efterfrågan och därmed en lugn prisutveckling. På arbetsmarknaden är det i det närmaste omöjligt att förena full sysselsättning och lugn löneökningstakt.

Men det är möjligt att nå bättre eller sämre kompromisser. Hur stor arbetslösheten är beror inte på att jobben är slut eller att maskiner och rationaliseringar gör att människors arbete inte behövs. Hur stor arbetslösheten blir beror i första hand på hur väl arbetsmarknadspolitiken fungerar för att minska risken för brist på arbetskraft inom alla yrken och inom alla regioner. Men trots alla åtgärder såsom utbildning och bidrag kommer marknadskrafterna och människors kamp för social rättvisa att driva lönerna uppåt, ibland mer än vad som är bra även för de anställda.

Då är formerna för lönebildningen avgörande. Hur ska opinionsbildning, normering, förhandlingar och kollektivavtal utformas så att lönerna ökar så mycket som möjligt och fördelas så rättvist som möjligt utan att krocka för hårt med de ekonomiska begränsningar som finns.

Det finns ingen stabil lönebildning, lönebildningen är alltid mer eller mindre skakig och ofullkomlig. En mer stabil lönebildning innebär att reglerna i arbetsrätten och kollektivavtalen samt förhandlingarna om nya avtal leder till en optimal ökning av lönerna vid en låg arbetslöshet.

En mer stabil lönebildning innebär att arbetslösheten kan bli lägre, det går att med sänkt ränta och budgetpolitik stimulera ekonomin så att arbetslösheten sjunker. Det går aldrig att avskaffa all arbetslöshet men det är enkelt att nå en lägre arbetslöshet om parterna har kontroll över löneökningarna, starkare kontroll gör en lägre arbetslöshet möjlig.

Men det är bara möjligt om parterna skapar starkt sammanhållna lösningar som bromsar grupper som är starka på marknaden och som samtidigt tar hänsyn till svagare grupperns krav på social rättvisa.

➤ **Utmaningen är att parterna på arbetsmarknaden kan skapa sammanhållna förhandlingslösningar för hela arbetsmarknaden samt utveckla kollektivavtalens lönebestämmelser för att nå ökade reallöner, stabil ekonomisk utveckling och ökad sysselsättning.**

### **Lika eller olika löneutrymmen**

I en ekonomi som Sveriges finns det tre helt olika begränsningar för löneutrymmet, begränsningar som är olika inom olika delar av arbetslivet.

Den första och mest omskrivna är att långsiktigt bevara konkurrenskraften för de företag som säljer på export. Svenska varor kan inte öka mer i pris än konkurrenternas varor. Om ökningen av produktiviteten är likvärdig mellan Sverige och omvärlden kan lönerna inom exportsektorn inte öka mer än i omvärlden. Sverige måste gå i takt med Europa.

Den andra begränsningen är en konsekvens av ett politiskt beslut inom hela västvärlden att bekämpa inflationen. Inflation är prisökningar på varor och tjänster på hemmamarknaden. Det betyder att löneutrymmet inom alla verksamheter, varor och tjänster, som säljs på hemmamarknaden bestäms av ökningen av produktiviteten inom dessa verksamheter och den löneinflation som rymms inom den totala inflationen.

Den tredje begränsningen av löneutrymmet är inom den skattefinansierade sektorn. När lönerna ökar inom de verksamheter som säljer på export- och hemmamarknaden, som ofta kallas för privata sektorn, ökar skatteintäkterna till stat och kommuner. Dessa ökade skatteintäkter räcker exakt till att höja lönerna genomsnittligt lika



mycket för de anställda i stat och kommuner som för övriga anställda. Det är ett nollsummespel.

Men om arbetslösheten ökar och kostnaderna för sociala verksamheter stiger på grund av till exempel en ökad andel äldre så krävs det en politisk vilja för att föreslå motsvarande skattehöjningar. Om viljan saknas kommer de ökade kostnaderna för verksamheterna att ställas mot löneutrymmet för de offentligt anställda.

Tendenserna, med ett starkt internationellt samarbete, en strikt ekonomisk politik i omvärlden, leder till att risken för att skillnaderna mellan de olika löneutrymmena kommer att öka.

Löneutrymmet inom verksamheter på hemmamarknaden kommer sannolikt att vara större än inom de två övriga områdena. Dessutom är riskerna för arbetslöshet inom den sektorn mindre eftersom det är lättare att där flytta kostnader till konsumenterna.

Om det större löneutrymmet på hemmamarknaden är normerande för löneutrymmet över hela arbetsmarknaden blir utvecklingen på sikt förödande för Sveriges export och därmed för hela ekonomin.

Det är därför nödvändigt för alla löntagare att den långsiktiga löneökningstakten inom hela ekonomin bestäms av den första begränsningen, bevarad konkurrenskraft.

Inom den offentliga sektorn kommer svårigheterna att försvara en löneökningstakt lika med övriga arbetsmarknaden att växa när den offentliga ekonomin belastas hårdare av fler äldre som ska försörjas och vårdas.

**>** Utmaningen är att den konkurrensutsatta sektorn kommer att normera löneökningstakten för hela ekonomin och detta trots att de kortsiktiga möjligheterna till större löneökningar är betydligt gynnsammare inom verksamheter på hemmamarknaden. Utmaningen är också att försvara löneutvecklingen för anställda inom skattefinansierad verksamhet när behoven av välfärd ökar samtidigt som skatteintäkterna minskar.

## Löneskillnaderna ökar

Under lång tid minskade löneskillnaderna i Sverige. Det fanns en samsyn mellan en stor majoritet av anställda och arbetsgivare att det var stora fördelar med att minska löneskillnaderna på arbetsmarknaden.

Begränsade löneskillnader mellan likvärdiga yrken inom olika branscher underlättar en strukturomvandling. Om företag och branscher slås ut innebär det små eller inga inkomstförluster att byta arbete till en annan bransch eller annan arbetsgivare.

Men lönestrukturen är också en kraft för att driva på strukturomvandlingen. Genom att ständigt öka priset på arbetet drivs verksamheter och företag framåt för att skapa en mer rationell och effektiv produktion och service.

Strukturen på arbetsmarknaden formas starkt av lönestrukturen, det blir det man betalar för. Är enkelt arbete billigt blir dessa arbeten fler. Är enkelt arbete dyrt slås dessa arbeten ut och det är möjligt att ersätta dem med svårare och mer produktiva arbetsuppgifter.

Men framförallt visar alla studier att en jämlik lönestruktur med små skillnader stämmer med nästan alla människors uppfattning om vad som är rättvist.

Begränsade löneskillnader har också en baksida. Det måste vara lönsamt för enskilda personer att satsa på längre utbildningar. Men detta påverkas starkt av kostnaderna för utbildning. Om studierna är gratis och studiefinansieringen förmånlig minskar behovet av att premiera utbildning lönemässigt.

Slutligen finns det en risk om löneskillnaderna avviker kraftigt mot omvärlden att välutbildade personer lämnar landet. Utvecklingen hittills visar att i de fall det sker är det för en begränsad period och dessa personer arbetar senare den helt dominerande delen av sitt liv i Sverige. I de fallen blir arbetet utomlands i första hand ett tillskott av kunskap till personen men också till verksamheten i Sverige och därigenom något som i grunden är positivt.

- Utmaningen är att med återkommande satsningar på de lägst avlönade försvara en rättvis lönestruktur och den solidariska lönepolitikens grundläggande tanke om att det råder en samklang mellan målet om hög tillväxt och människors uppfattning om rättvisa löneskillnader.

## Strategiska frågor

### Hur forma en modern solidarisk lönepolitik?

Den solidariska lönepolitikens utgångspunkt är att i förhandlingarna om nya centrala avtal fördela hela, eller en så stor del av löneutrymmet som möjligt. Det har varit och är den fackliga strategin för att begränsa marknadens härjningar.

Det är de lägst avlönade löntagarna som är mest missgynnade av marknadskrafterna. Därför har den solidariska lönepolitiken, i tillämpning, inriktats mot att i första hand säkerställa rättvisa löneökningar till dessa lägst avlönade grupper.

Satsningar på de lägst avlönade är en omistlig del också i en modern solidarisk lönepolitik. Det är nödvändigt för att nå de långsiktiga målen om jämlikhet, jämställdhet och rättvisa.

Den grundläggande tanken i den solidariska lönepolitiken är att med människors krav på rättvisa löneskillnader driva på strukturomvandlingen. Att med en annan lönestruktur än den som marknaden skapar flytta kapital och människor till verksamheter med högre effektivitet, lönsamhet och löner.

Men den moderna solidariska lönepolitiken syftar längre. Den syftar dessutom till att driva på omvandlingen inom organisationer och företag. Driva på så att de anställda utför mer kvalificerade arbetsuppgifter i takt med att verksamhetens krav på mer komplexa produkter, bättre service, lägre kostnader och högre kvalité växer.

I en modern solidarisk lönepolitik har därför den lokala lönebildningen, tillsammans med arbetsorganisationen och personalutbildningen större betydelse. Det ska vara möjligt för varje anställd att utvecklas i arbetet, att genom utbildning och en förändrad arbetsorganisation både fördjupa och bredda arbetsinnehållet.

Den moderna fackliga lönepolitiken består därför av två delar, fortsatta satsningar på de lägst avlönade men dessutom att lönen ska vara en drivkraft till goda och utvecklande arbeten. Det innebär att de totala löneökningarna, som ett resultat av förändringarna av arbetsuppgifter och organisation, kommer att bli större än de som regleras i de centrala riksavtalen. Den inre omvandlingen kommer att innebära löneökningar som ett resultat av en utveckling av kunskaper, arbetsorganisation och arbetsuppgifter.

Att lönerna ökar mer än de höjningar som regleras i de centrala avtalen är inget nytt, men nu med några viktiga skillnader. Tidigare föll ansvaret för löneökningar utöver de centrala avtalen tungt på arbetsgivaren. Orsaken var inte en förändring av arbetet och produktiviteten utan att arbetsgivarna inte stod emot marknadskrafterna.

Numera är utrymmet för oreglerade marknadsdrivna löneökningar utöver de centrala avtalen begränsat. Samtidigt är den lokala lönebildningen viktig för arbetsgivare och fackföreningar. Men med de nya förutsättningarna måste de lokala löneökningarna utöver de centrala avtalen regleras i lönesystem som kopplas till faktiska förändringar i arbetsuppgifter och arbetsresultat.

- Den strategiska frågan är hur en modern solidarisk lönepolitik ska utformas och tillämpas för att bevara och försvara rättvisan och samtidigt kunna bejaka en lokal utveckling med möjligheter till goda och utvecklande arbeten med en personlig löneutveckling.

### **Arbeta mer eller mindre i framtiden?**

Anställda får betalt för det arbete de utför. Arbetsgivarna har alltid satt sig emot en förkortning av arbetstiden. Löntagarna har genom lag och avtal under de senaste hundra åren förkortat den faktiska arbetstiden, med kortare veckoarbetstid och med längre betalda ledigheter. Vid sidan av betalningen för arbetet rymmer arbetstidsfrågorna de starkaste motsättningarna mellan arbetsgivare och löntagare.

Tendenserna visar att behovet av mängden arbete i samhället kommer att växa. Fler behöver arbeta mer. Men kravet på att öka den totala mängden arbete för att finansiera framtida välfärd står i motsättning till människors önskan och val att arbeta mindre som en del av en ökad personlig välfärd. Att då i diskussionen enbart fokusera utbudet av arbetskraft i förhållande till arbetstiden för heltidsanställda leder till en förkortning av arbetstiden på marknadens villkor. Starka grupper kommer att lyckas medan de som har de tyngsta och mest bundna heltidsjobben, de som har störst behov, inte kommer att lyckas.

En enhetlig arbetstidspolitik måste vara sammanhållen på alla nivåer. Idag är tesen på samhällsnivå att arbetsmängden måste öka, alla

ska arbeta mer. På verksamhetsnivå, privat och offentlig, söker arbetsgivare och fackliga organisationer lösningar för att göra det möjligt att i förtid pensionera personal. På individnivån finns det stora grupper som vill arbeta mer, arbetslösa, sjukskrivna och deltidanställda. Samtidigt finns det stora grupper som arbetar heltid och mycket övertid. Diskussionen präglas starkt av dubbla budskap, både i ord och i handling.

På sikt leder den utvecklingen till allt mer olika arbetstider och förläggningsregler vilket innebär att den materiella basen mellan olika grupper för ett gemensamt handlande i arbetstidsfrågor blir svagare och svagare. Riskerna för social instabilitet på grund av växande skillnader mellan olika grupper ökar. Det krävs därför en enhetlig politik och en mer enhetlig rådgivning till de lokala fackliga organisationerna.

- Den strategiska frågan är att forma en gemensam arbetstidspolitik i hela samhället som utgår från behovet av att öka arbetsutbudet bland dem som idag kan och vill arbeta mer samtidigt som den måste utgå från många heltidsanställdas önskemål om en förkortning av arbetstiden.

## Ståndpunkter

### **Den solidariska lönepolitikens grunder**

Medlemmarnas uppdrag till den fackliga organisationen är entydigt. Alla ska ha så mycket som möjligt i form av ökade reallöner, ökad köpkraft och en god välfärd. Det uppdraget kräver en god teori och en bra politik. Fackföreningsrörelsens viktigaste teori och politik är den solidariska lönepolitiken.

Solidarisk lönepolitik är en helhetssyn på ekonomi och arbetsmarknad och deras utveckling. Solidarisk lönepolitik är den fackliga motkraften mot en marknadsstyrd lönebildning. Den behövs mer än någonsin tidigare i den nya ekonomin.

Solidarisk lönepolitik går ut på att människors krav på rättvisa och högre löner kan formas till en stark kraft för att driva på omvandlingen av samhället. Kravet på rättvisa står inte i motsättning till, utan är i samklang med kravet på effektivitet.

Ett land får den produktion man betalar för. Det betyder att löner och kostnader är viktiga orsaker till vilken produktion som finns i ett land och vilka arbeten som skapas. Är elektricitet billigt växer verksamheter med hög energiförbrukning. Är arbete billigt växer andelen lågproduktiva och arbetsintensiva arbeten, och tvärtom. Är enkelt arbete dyrt och kvalificerat arbete billigt, växer andelen kvalificerade och högproduktiva arbeten.

Denna omvandling av samhället där kapital och människor flyttar från verksamheter med lägre produktivitet, lägre lönsamhet och lägre löner till verksamheter med högre produktivitet, högre lönsamhet och högre löner pågår ständigt. Det är den viktigaste orsaken till allt välstånd. Men för att denna strukturomvandling ska ske krävs två ting.

Det första är trygghet. Om människor hotas av omvandlingen kommer de att motsätta sig förändringen och kämpa för att de nuvarande jobben ska vara kvar.

Det andra är utbildning. Om omvandlingen av samhället ställer människor utanför blir resultatet motstånd mot förändringar och ökad risk för arbetslöshet.

Den solidariska lönepolitikens mål är alltid detsamma; ökad produktivitet genom omvandling och rättvisa. I praktiken innebär det att fackligt ständigt driva krav på högre löneökningar för de lägst avlönade på arbetsmarknaden. Löneläget hos dessa grupper ska vara högre än den lön som marknaden vill betala. Det är den första drivkraften för omvandlingen bort från lågproduktiva och arbetsintensiva arbeten.

Men för att de totala lönekostnaderna inte ska bli för höga i förhållande till omvärlden måste lönerna för grupperna med högt löneläge vara lägre än den lön som marknaden vill betala. Det skapar den andra drivkraften för en omvandling som leder till högproduktiva och kapitalintensiva arbeten.

Det fackliga uppdraget är inte att bromsa omvandlingen, inte att rädda kvar gamla jobb. Uppdraget är att rädda och stödja människor i en ständig omvandling som är både önskvärd och nödvändig.

## Fyra miljoner i ett löneutrymme

Fyra miljoner löntagare ska varje år rymmas i ett enda gemensamt löneutrymme. Det sker genom en blandning av normering, förhandlingar och marknadskrafter.

Arbetsgivarna hävdar ibland att det finns fyra miljoner löneutrymmen, att varje persons arbete skapar ett värde och att det personliga bidraget ska vara grunden för lönebildningen. Det är delvis rätt, men det är bara halva sanningen.

Om lönerna ökade olika, bara utifrån den enskildes eller gruppens produktivitet, kan så småningom arbetsgivare med arbetsintensiva arbeten inte rekrytera personal. Löneläget blir efter några år för lågt.

Hos andra arbetsgivare med kapitalintensiv produktion, stor produktivitetsökning, blir löneökningarna för höga i förhållande till omvärlden.

Alla i samhället arbetar på samma arbetsmarknad och i samma ekonomi. Därför måste alla fyra miljoner löntagares krav och önsknings rymmas i ett enda gemensamt löneutrymme. Men det betyder inte att alla löner ska öka lika mycket. Det betyder att när alla löneökningar under ett år summeras så ska summan inte bli för låg och inte för hög – summan ska ligga så nära löneutrymmet som möjligt oberoende av om fördelningen av ökningarna styrs av marknaden eller av kraven på social rättvisa.

Alltför låga löneökningar medför att löneandelen minskar – lönesummans andel av det samlade värdet av allt arbete minskar – och att kapitalandelen ökar. Det är att ge bort pengar till dem som äger. Alltför höga löneökningar innebär att löneandelen ökar och kapitalandelen minskar. Men det innebär också en risk för att inflationen ökar och konkurrenskraften minskar, något som är till nackdel för alla.

Målet är att få ett maximalt utbyte för de anställda i form av ökade reallöner och ökad sysselsättning.

Hur stort är då det gemensamma löneutrymmet? Det går inte att bestämma matematiskt. Det kan bara avgöras i förhandlingar mellan parter där ståndpunkter möts och makt bryts.

Det finns tre begränsningar, två ekonomiska och en politisk, för löneutrymmets storlek. Den ena är att långsiktigt bevara konkurrenskraften för exportföretagen. Då bör lönekostnaderna inte öka mer än den genomsnittliga produktivitetsökningen plus prisökning-

arna i omvärlden. Den andra ekonomiska begränsningen är inflationen här hemma. Då bör lönerna inte öka mer än den genomsnittliga produktivitetökningen plus inflationen. Den tredje och politiska begränsningen är människors vilja att betala skatt och därmed finansiera en offentlig sektor.

Att försöka skapa en stabil lönebildning är att vid hög sysselsättning och med en socialt rättvis fördelning också ta hänsyn till dessa begränsningar.

### **Tre nödvändiga nivåer**

Lönebildningen i Sverige är uppdelad i tre nivåer – alla lika viktiga. Den första nivån är den nationella, den andra den inom sektorer/branscher och den tredje den lokala på arbetsplatserna.

På den första nationella nivån sker en mobilisering och normering, en debatt, i pausrum, på möten, i rapporter och i media om vad som är rätt löneökningar under de kommande åren. Det påverkar allas uppfattning om vad som är rimligt och vilka höjningar som ger störst reallöneökningar och ökad sysselsättning.

På den andra nivån, sektorer och branscher, sker förhandlingar om nya kollektivavtal. Kollektivavtalets viktigaste uppgift är att skapa konkurrensneutralitet, gemensamma regler, mellan olika grupper av anställda och mellan olika arbetsgivare inom en och samma bransch. Därför sker det viktigaste bytet, fredsplikt mot garanterade villkor, på branschnivå.

På den tredje nivån, arbetsplatserna, sker förhandlingar under fredsplikt. Då är arbetstagarparten svagare och därför innebär den lokala nivån en begränsad men viktig möjlighet till marknadsanpassning med små höjningar utöver de centrala avtalen på arbetsplatser med stor lönebetalningsförmåga.

Dessa tre nivåer ger sammantaget en god avvägning mellan att normera och styra lönebildningen utifrån förutsättningarna i omvärlden och i hela den svenska ekonomin. Men det ger också möjligheter till lösningar utifrån branscherna och enskilda arbetsplatsers förutsättningar. Lösningar som är nödvändiga för att systemet ska vara långsiktigt stabilt.

Att decentralisera förhandlingarna som en del arbetsgivare föreslår innebär att branschnivån, den andra nivån, avskaffas. Det öpp-



nar för en lönekonkurrens mellan olika arbetsgivare och mellan olika grupper på arbetsmarknaden till skada för den ekonomiska utvecklingen. Samtidigt har aldrig de som förespråkar decentraliserade förhandlingar klargjort hur fredsplikten ska regleras.

Det är en viktig facklig uppgift att försvara och vidareutveckla samtliga tre nivåer i lönebildningen. De behövs för att finna en god kompromiss mellan många människors rättmätiga krav på rättvisa och högre löner och de begränsningar som ekonomin sätter.

Avgörande för det slutliga resultatet, för att nå en god balans mellan kraven på ekonomisk stabilitet och social rättvisa är kollektivavtalens utformning och det lokala fackliga inflytandet över lönesättningen.

### **Höj avtalens lägstlöner**

Den moderna solidariska lönepolitiken måste lösa två problem. Den ska stimulera till ökad effektivitet genom utvecklingen av organisationen och arbetsuppgifterna men samtidigt driva på omvandlingen i hela samhället med satsningar på de lägst avlönade för att försvara en god social rättvisa på alla arbetsplatser.

Avtalens lägstlöner har stor betydelse för ett långsiktigt försvar av lönestrukturen inom och mellan avtalsområden och för att säkerställa en ökning av det genomsnittliga löneläget; arbetsgivarens kostnad. Slutligen påverkar höjningarna av avtalens lägstlöner ökningarna för de allra lägst avlönade.

Förr förändrades löneläget genom olika höjningar i avtalen av utgående löner men framförallt av olika stor löneglidning för olika grupper och avtalsområden. De förändringar av löneläget som skedde mellan olika grupper berodde till övervägande del på skillnader i marknadsdriven löneglidning.

På grund av den strama ekonomiska politiken med låg inflation är det nominella löneutrymmet litet. Motsättningarna mellan olika grupper på arbetsmarknaden har därför hårdnat i fördelningen av utrymmet, skillnaderna i höjningarna av utgående löner och löneglidningen blir liten. Löneläget mellan olika grupper är svårare att ändra. Alla löner, utom de högsta, ökar i stort sett lika, procentuellt.

Trots att det inom flera avtalsområden är få som har en lön som är lika med avtalets lägstlöner styr dessa de begynnelselöner som tillämpas i branschen och påverkar därför starkt löneläget inom avtalsområdet och därmed arbetsgivarens samlade kostnad för arbetet.

Den som redan är anställd kan få högre lön utan att begynnelselöner höjs. Men för de nyanställda är det inom många avtalsområden svårt att komma in på en högre lön än lägstlönerna i avtalet. Det gäller speciellt för svaga grupper på arbetsmarknaden i regioner där arbetslösheten är högre. Avtalens lägstlöner är golvet för de faktiska begynnelselönerna i många branscher.

Avtalens lägstlöner påverkar lönestrukturen på två och helt olika sätt.

- Om skillnaden mellan genomsnittsförtjänsten och avtalets lägstlöner är stor betyder det att när personer slutar försvinner deras högre löneläge från arbetsplatsen och byts ut mot de nyas lägre löner. En stor del av löneökningarna förbrukas då för att de nya ska nå en skälig lön, de nya tynger gruppens genomsnittsförtjänst. Om skillnaden är stor och personalomsättningen hög kommer löneläget att öka mindre än höjningen av utgående löner, löneglidningen kan till och med bli negativ. Det betyder att arbetsgivarens kostnadsökning för arbetet kan bli mindre än de avtalade löneökningarna.
- Om höjningen av avtalets lägstlöner är lägre än höjningen av utgående löner så kommer det att sänka löneläget för gruppen utöver det tapp som personalomsättningen innebär. Nyanställda kommer då att börja på en lön som relativt sett gruppens förtjänst blir lägre och lägre. Denna andra effekt innebär inte bara ett ytterligare tryck nedåt på gruppens förtjänstutveckling, dessutom kommer lönespridningen inom gruppen att öka. Och omvänt. Om avtalens lägstlöner höjs mer än utgående löner kommer det att höja gruppens genomsnittsförtjänst mer än höjningen av utgående löner och löneskillnaderna inom gruppen kommer att minska.

Avtalens lägslöner har därför blivit ett viktigt verktyg för att påverka löneläget långsiktigt. Ett minimikrav är att lägslönerna ska öka lika mycket som summan av de avtalade löneökningarna plus den förväntade löneglidningen. Annars kommer skillnaden mellan lägslönerna och genomsnittsförtjänsten att öka. Då pressas gruppens löneläge nedåt och ökar långsammare än de avtalade höjningarna av utgående löner.

Om höjningen av avtalens lägslöner alltid är minst lika med höjningen av utgående löner plus förväntad löneglidning ökar möjligheterna att jämföra olika avtal med olika stor löneglidning. Något som är nödvändigt för att minska spänningarna mellan LO-förbunden som grund för en starkare sammanhållning i framtiden.

### **Kollektiva lösningar är nödvändiga**

Kollektiva lösningar är nödvändiga, rationella och lönsamma för det stora flertalet. Det första och viktigaste exemplet är staten. Ingen annan, utom alla tillsammans, kan skapa den ordning och reda som krävs i ett modernt samhälle, ingen annan, utom alla tillsammans kan bära kostnaderna för de stora långsiktiga investeringar som krävs inom till exempel utbildning, forskning samt uppbyggnad av energisystem och kommunikationer.

Ett annat och lika viktigt exempel på kollektiva lösningar är aktiebolag. Inga företag kan utvecklas och växa om inte kapitalförsörjningen är strikt reglerad genom en form för gemensamt ägande samt delad risk och makt.

Det tredje exemplet, och kanske det viktigaste, är att vad en eller några gör påverkar andra. Tillsammans har de då ett gemensamt intresse att skapa en överenskommelse om vad som gäller. Det kan vara i trafiken, i familjen, på handbollsplanen, i båtklubben. Kollektiva lösningar är helt enkelt nödvändiga för att människor ska fungera tillsammans.

I ett rättssamhälle med ordning och reda måste relationer mellan människor och grupper regleras i lagar och i avtal. Utan lagar eller avtal gynnas alltid den starkare, den som kan hota eller köpa andra.

Därför är upprättandet och bevakningen av lagar och kollektivavtal på arbetsmarknaden den viktigaste fackliga uppgiften. Det som inte står i lag eller i avtal, det bestämmer arbetsgivaren ensidigt i kraft av sitt ägande.

Sveriges alla arbetstagare har ett gemensamt intresse av att försvara sina villkor. Om några tvingas arbeta för lägre lön och sämre villkor för att rädda sina jobb blir resultatet på sikt att alla tvingas acceptera lägre löner och sämre villkor. Det några anställda tvingas göra på en enda arbetsplats har betydelse för alla. Därför kommer alla andra att ha en uppfattning om vad dessa några kan och får göra. De få påverkar de många. Därför kommer kollektivet att försöka skapa regler som förhindrar att några få tvingas att göra det som är kortsiktigt nödvändigt för dem, försämrade villkoren och rädda jobben, trots att det långsiktigt är till skada för alla. Dessa gemensamma regler är arbetsrätten och kollektivavtalen.

Kollektivavtalet är rättsligt en ovanlig konstruktion där en organisation kan ingå ett avtal som är bindande för alla sina medlemmar. Grunden för avtalet är att det är en enkel och legitim metod att bestämma priset och villkoren för arbetet.

Det andra skälet för kollektiva lösningar på arbetsmarknaden är att de innebär en annan maktfördelning mellan olika grupper och individer. För vissa grupper, främst bland akademiker och tjänstemän, är den individuella styrkan större än den kollektiva. Deras värde bestäms till stora delar av marknaden, av utbud och efterfrågan, och av arbetsgivarens utbyteskostnad. Lönen och villkoren kommer att avgöras av deras alternativa arbetsmarknad. Kollektivavtalet har liten eller ingen betydelse för deras anställningsvillkor.

Det stora flertalet på arbetsmarknaden har dock mycket att vinna på att ingå kollektiva avtal. De som påstår att arbetslivet har förändrats så att det för de flesta är marknaden och den individuella styrkan som avgör villkoren har fel. De påstår det snarare utifrån en snäv intresseståndpunkt – en del högutbildade har mycket att vinna på en arbetsmarknad där de individuella avtalen dominerar. Inte därför att de blir starkare – utan därför att andra blir svagare om möjligheten för dessa andra att agera tillsammans försvagas.

För arbetsgivarna är kollektivavtalet tveeggat. Arbetsgivarna vill köpa fredsplikt, en arbetsskyldighet som gäller för alla inom branschen samtidigt. Det kan de bara få med centrala kollektivavtal. Därför vill de teckna kollektivavtal, men däremot vill de att avtalen ska innehålla så lite som möjligt – priset för arbetsfreden ska vara lågt.

## Dispositivitet fördelar makt

Kampen mellan arbete och kapital förs på alla nivåer i samhället, från den lilla arbetsplatsen till den nationella och internationella nivån. På den enskilda arbetsplatsen är maktförhållandena ojämlika. Då är dispositivitet en metod för det stora kollektivet att fördela makt till det lilla.

Ordet dispositivitet betyder att någon kan disponera, förfoga över något. I praktiken betyder det att de som har rätten att besluta om något överlåter beslutsrätten till andra på vissa villkor.

Inom politiken betyder det att staten inom vissa delar av arbetsrätten, överlåter rätten att besluta till arbetsmarknadens parter – om de är ense. Då levererar staten en del av sin makt till den svagare parten, de anställda.

I kollektivavtalet betyder dispositivitet att de centrala parterna överlåter rätten att besluta till de lokala parterna om de är ense. Fackförbundet levererar då en del av sin samlade styrka till den part som är svagare lokalt, klubben och medlemmarna. Dispositivet i avtalen är att söka en balans mellan behovet av att ha både starka gemensamma regler i form av lagar och avtal men samtidigt göra det möjligt med lokala och individuella lösningar.

Men det finns vissa frågor som den stora gruppen av anställda, som kollektivet inte kan tillåta att de avgörs lokalt på en arbetsplats. Det gäller de fall när risken är uppenbar att anställda lokalt tvingas att acceptera ett avtal som kortsiktigt räddar deras jobb, men långsiktigt hotar att bli till allas nackdel på hela arbetsmarknaden.

Det tydligaste exemplet är kollektivavtalets löneskydd. Det innebär ett förbud mot att lokalt träffa överenskommelse om lägre lön och ersättningar. När jobben är hotade kommer alltid kravet från arbetsgivaren att jobben kanske går att rädda om de anställda sänker sina löner. Men även om jobben räddas för stunden – leder det på sikt till att andra jobb blir hotade, att andra också måste sänka sina löner.

Det blir en spiral med lägre löner, sämre villkor och färre jobb. Då förlorar alla – även de som trodde att de var vinnare och räddade sina jobb. Det är motivet för många arbetsgivares påståenden om att decentralisering och lokala lösningar alltid är bättre. Det är bättre – men bara för vissa arbetsgivare och bara på kort sikt. På längre

sikt förlorar alla arbetsgivare på en decentralisering med ofred, oräda och lönekonkurrens uppåt och nedåt.

De fackliga organisationerna måste ständigt och noga pröva balansen mellan vad som bör regleras i lag, lika för alla, vad som bör regleras i ett centralt avtal, lika för alla arbetare i landet eller inom en bransch, och vad som kan regleras i lokala och enskilda överenskommelser med arbetsgivaren.

### **Den tredje orättvisan – möjligheter och kön**

Orättvisan på arbetsmarknaden har flera ansikten beroende på om den grundar sig på klass eller kön. Den första orättvisan är den mellan de som äger och de som inte äger, mellan ledare och ledda.

Den andra orättvisan är mellan hög och låg, mellan de som tjänar mer och de som tjänar mindre.

Den tredje orättvisan är skillnaderna mellan män och många kvinnor. Kvinnorna diskrimineras på arbetsmarknaden och har lägre löner än män även om de har liknande kvalifikationer. Orättvisor utifrån klass och kön är nära sammanvävda. Skillnaderna i orsaker är stora samtidigt som orättvisorna har likheter utifrån hur de drabbar den enskilde.

Att människor behandlas osakligt på grund av vilket kön de har är diskriminering. Tre vanliga sätt att beskriva arbetsmarknadsdiskriminering på grund av kön är:

- Direkt lönediskriminering som innebär att kvinnor får sämre lön för lika eller likvärdigt arbete på samma arbetsplats. Det är alltså en "allt-annat-lika" diskriminering. Det är denna orättvisa som behandlas i jämställdhetslagen.
- Värdediskriminering som innebär att kvinnodominerade yrken värderas lägre än mansdominerade yrken trots likvärdiga krav på kvalifikationer, ansvarstagande och likvärdiga arbetsförhållanden. Denna lägre värdering återspeglas i marknadskrafterna och innebär att hela yrkesgrupper är felavlönade, också män som arbetar i kvinnodominerade yrken är således felavlönade.

- Det finns slutligen yrken som är mycket lågt avlönade. I dessa yrken är kvinnor i majoritet. Det kan vara en fördelningdiskriminering som innebär att de som har sämre möjligheter på arbetsmarknaden dominerar lågt betalda befattningar men också lågt betalda yrken.

Dessa tre olika former av orättvisor kan överlappa varandra. Det kan till exempel vara svårt att skilja på om ett yrke värderas lågt på grund av att det är kvinnodominerat eller har lägre kvalifikationskrav.

Direkt lönediskriminering förekommer sannolikt i mindre utsträckning bland LO-förbundens medlemmar än på arbetsmarknaden i övrigt. Det beror på att lönerna i högre grad utgår från kollektivavtal och inte från individuell lönesättning. Därmed uppstår ett mindre utrymme för olika behandling.

Jämställdhetslagen ger goda möjligheter till ett aktivt fackligt arbete på arbetsplatserna. Enligt jämställdhetslagen är arbetsgivaren skyldig att genomföra en lönekartläggning och analysera skillnaderna i lön. I de fall skillnaderna kan anses vara diskriminerande i lagens mening har arbetsgivaren en skyldighet att avskaffa skillnaderna inom tre år efter det att kartläggningen genomförts. Detta är en bra metod som kan användas i betydligt högre utsträckning än idag.

Mot det andra sättet att beskriva orättvisan, den felavlönning som följer av värdediskriminering, ger lagarna mot diskriminering ingen vägledning. Problemet måste lösas med löneförändringar mellan yrken och branscher. Det förutsätter större löneökningar till de avtalsområden där dessa yrken finns. Det kräver att förbunden inom avtalsområdet styr pengarna till dessa yrken. Yrken som enligt denna princip är felavlönade behöver inte vara särskilt lågavlönade. Det viktiga är att dessa traditionellt kvinnliga yrken är lägre avlönade i relation till traditionellt manliga yrken med likvärdiga krav på kvalifikationer, ansvarstagande och likvärdiga arbetsmiljöförhållanden.

Sedan finns det lågavlönade yrken. Här är personer överrepresenterade som på grund av diskriminering utestängs från delar av arbetsmarknaden.

Om kvinnor utgör en majoritet i ett sådant yrke talar mycket för att det också handlar om värdediskriminering – att de är felavlönade – i relation till ett mansdominerat yrke som kan anses likvärdigt. Om

man jämför två lågavlönade yrken där ett är mansdominerat och ett är kvinnodominerat och finner dem likvärdiga har det mansdominerade yrket nästan alltid högre lön än det kvinnodominerade.

Även här måste det fackliga arbetet inriktas mot att kvinnor ska ha samma chanser som män på arbetsmarknaden och att arbeten med ett lågt relativt löneläge ska ha en lön som går att leva på och som är rättvis i förhållande till arbetsinsatsen. Lösningen är ständiga satsningar på alla lägst avlönade.

### **Lön, möjligheter och utländsk bakgrund**

Den tredje orättvisan drabbar också människor med utländsk bakgrund. De kan ha invandrat till Sverige eller de kan vara födda i Sverige av föräldrar som invandrat. Det är en stor skillnad på chanserna i arbetslivet mellan den som kommer från ett nordiskt land eller från ett utomeuropeiskt land även om utbildning och kunskap i det svenska språket är lika.

Kvinnor och män med utländsk bakgrund drabbas i mycket högre grad än t ex kvinnor med svensk bakgrund av fördelningsdiskriminering – att hamna i yrken med de lägsta lönerna. De har också betydligt sämre chanser att överhuvudtaget få ett jobb.

Om de skulle få ett jobb som matchar deras kvalifikationer så är risken stor att de får en lägre lön än vad en person med infödda föräldrar skulle få, de drabbas då av direkt diskriminering.

Här måste de fackliga insatserna framför allt inriktas på att bekämpa alla former av fördelningsdiskriminering. Alla ska ha lika chanser att få ett jobb som matchar de kvalifikationer man har.

Men på grund av att personer med utländsk bakgrund är extremt överrepresenterade i de lägst betalda arbetena så måste även här ständiga satsningar på alla lägst avlönade ske. Det är alltid nödvändigt eftersom de lägst avlönade grupperna har liten eller ingen draghjälp av marknadskrafterna.

Fackföreningsrörelsen bör under den kommande kongressperioden formulera en långsiktig politik med tydliga åtgärder centralt och lokalt som kan begränsa all form av diskriminering i arbetslivet. Hän-syn ska tas till de likheter och skillnader som finns mellan diskriminering på grund av kön och andra orsaker.



## En solidarisk arbetstidspolitik

Mer arbete ger mer pengar, mindre arbete ger mindre pengar. Det gäller för den enskilde och för hela samhället. I all diskussion om arbetstid finns det en källa till missförstånd. Om det står ”färre arbetade timmar” i en text ska det inte läsas som att det totala antalet timmar blir färre. Det ska läsas som ”färre arbetade timmar än om en förkortning inte har genomförts”. I all diskussion om arbetstiden är förändringen av löner, arbetsmängd, kostnader och tillväxt relativ, inte absolut. Det betyder att en beskrivning av konsekvenserna av en förändring av arbetstiden alltid sker i förhållande till om arbetstiden inte ändras.

Arbetsgivarens kostnad för det direkta arbetet är proportionell mot antalet arbetade timmar. Trots detta motsätter sig arbetsgivarna varje förkortning av arbetstiden. De har, utifrån sin utgångspunkt, goda skäl för detta.

Med färre arbetade timmar måste verksamhetens kapitalkostnader fördelas på färre timmar. Det betyder att kapitalkostnaden per timme blir högre. I kapitalintensiv verksamhet har det större betydelse för de totala kostnaderna än i arbetsintensiv verksamhet.

Kompromissen har varit att söka behålla produktionstiden trots förkortad arbetstid genom ökad skiftgång och mer flexibel förläggning av arbetstid och ledighet. Förutom att kostnaderna per producerad enhet ökar, på grund av ökade kapitalkostnader, så minskar också kapitalägarnas totala överskott från produktionen om volymen arbete minskar. Det är samma för kapitalägare som för löntagare. Färre totalt arbetade timmar minskar de totala inkomsterna.

Inte nog med det, färre antal arbetade timmar innebär också lägre samlade inkomster, BNP, i ekonomin att beskatta. Det betyder att resurserna för generell välfärd blir lägre om arbetsmängden minskar. Och sist men inte minst, under de kommande tjugo åren kommer förhållandet i samhället mellan de som försörjer och de som är försörjda att förändras. Det påverkar också konsekvenserna av en arbetstidsförkortning.

Sammantaget innebär detta att det motstånd löntagarna möter mot förkortningar av arbetstiden alltid har varit och alltid kommer att vara stort. Att förkorta arbetstiden är en betydande ekonomisk kostnad, för den enskilde, för företag och för samhället som helhet. Trots detta har

alltid och kommer alltid löntagarna att kräva att en del av löneutrymmet ska fördelas mellan ökad köpkraft och kortare arbetstid. Men erfarenheten visar att det kräver en stark mobilisering och facklig sammanhållning. Det kräver en gemensam solidarisk arbetstidspolitik.

### **Att arbeta mer**

Den stora resursen av arbetskraft finns idag bland de cirka en miljon personer som står utanför arbetsmarknaden och som är försörjda av socialförsäkringssystemen.

En del är den grupp som arbetar deltid. Här finns dels de som vill arbeta mer. En tredjedel av dem som idag arbetar deltid gör det ofrivilligt. Det är ett inte oväsentligt bidrag till utbudet av arbete. Ökad sysselsättningsgrad innebär dessutom en viktig förstärkning av inkomsten för dessa personer.

För andra som arbetar deltid påverkas viljan och möjligheterna att arbeta mer av de sociala förhållandena i privatlivet. Det gäller tillgången till bra dagis, skolor och annan social verksamhet men också av deras rätt att påverka förläggningen av arbetstiden och ledigheter. Det ökar deras möjligheter att få livspusslet att gå ihop.

Den stora resursen till mer arbete finns framförallt bland de stora grupper som idag står utanför arbetsplatserna, arbetslösa och långtidssjuka. Mängden arbete i framtiden avgörs av om arbetslivet är utformat så att dessa personer får nya livschanser.

### **Att arbeta mindre**

Arbetstiden har under de senaste åren förkortats främst genom kollektivavtal för stora grupper av industrianställda, motsvarande 0,5 procent ökad betald ledighet per år. Nu är omfattningen drygt 60 timmar ledig tid per år för de som kommit längst och proportionellt mindre inom de avtalsområden som börjat senare. Det uttalade målet bland de industrianställda är att fortsätta uppbyggnaden av detta till 100 timmar per år.

Arbetsgivarnas motstånd mot en fortsättning är starkt. Förutom de allmänna skälen mot kortare arbetstid finns ytterligare ett skäl. När ledigheten tas ut blir det i arbetsgivarens ögon en störning, bemanningen av produktionen påverkas. Ju större den samlade betalda ledigheten blir ju fler blir störningarna och ju svårare blir det att klara bemanningen av alla arbetsuppgifter.

### **En enhetlig strategi**

För fackföreningsrörelsen är det viktigt att upprätthålla likartade villkor i arbetstidsfrågorna. Det är en förutsättning för en framtida gemensam mobilisering. Under de närmaste åren kommer skillnaderna på grund av olika avtalslösningar att öka, det är ofrånkomligt. Den strategiska frågan är vilken politik som ska gälla därefter – hur och i vilken takt kan och bör arbetstiden förkortas för heltidsanställda.

Fackföreningsrörelsen bör därför, under kongressperioden, formulera en långsiktig solidarisk arbetstidspolitik som både tar hänsyn till det framtida behovet av arbetskraft och heltidsanställdas långsiktiga önskan att arbeta mindre.

## 5. Endast det bästa är gott nog

Generell och solidarisk välfärd är LOs fjärde målsättning. Grundläggande behov är alla medborgares rättighet. Bara det bästa är gott nog. Det är rationellt och befriar från oro. Beroendet av andra minskar.

Den svenska välfärdsmodellen bygger på att välfärden är generell, att den strävar efter att ge alla medborgare ett gott ekonomiskt skydd vid sjukdom, ålderdom, arbetslöshet och när man har barn. Här skiljer sig Sverige från många andra länder där välfärdspolitiken bara är till för de fattigaste. Andra som har det bättre ställt får där förlita sig på andra lösningar – privata eller kopplade till deras arbete.

I Sverige är det demokratiskt valda församlingar som bestämmer över välfärdspolitikens utformning och omfattning. Alla medborgare är med i samma socialförsäkringssystem och alla har rätt till vård, skola och omsorg på samma villkor. I flera europeiska länder har ofta arbetsmarknadens parter – arbetsgivarna och de fackliga organisationerna – ett betydligt större inflytande på utformningen av välfärdspolitiken. I Sverige har de avtalade förmånerna endast varit ett komplement till den allmänna försäkringen. I många av EU-länderna har olika kategorier av anställda olika försäkringslösningar. Finansiering av välfärdspolitiken vilar mindre på skatter, och mer på arbetsgivar- och egenavgifter.

Om det ena kännetecknet för den svenska välfärdspolitiken är att alla försäkras sig gemensamt i demokratiskt bestämda system, så är det andra kännetecknet att den svenska välfärdspolitiken konsekvent försöker understödja att så många som möjligt arbetar. Det brukar kallas arbetslinjen. Det är inte bara viktigt för individerna utan också för finansieringen av välfärdspolitiken.

Bland LO-förbundens medlemmar finns en stark uppslutning kring principerna om den svenska välfärdspolitiken. I valet mellan å ena sidan högre skatter och bättre välfärd och å andra sidan sänkta skatter och sämre välfärd väljer så gott som alla det förstnämnda. Vidare anser man att det är viktigt att de fackliga organisationerna verkar för en bra välfärdspolitik.

Det finns idag ingen politisk kraft som på allvar försöker utmana denna svenska välfärdsmodell. De partier som försökt få svenskarna att byta välfärdssystem har fått uppleva vad en sådan utmaning kan betyda för väljarstödet. Vidare har Sverige, tillsammans med de andra nordiska länderna, visat att det går att kombinera små inkomstskillnader och låga fattigdomstal med god tillväxt och en hög sysselsättning.

## Utmaningar

Samtidigt som den svenska välfärdsmodellen otvivelaktigt har ett starkt stöd lurar många faror runt hörnet. Det breda folkliga stödet för välfärdspolitiken bygger på att tillräckligt många anser att välfärden ger ett tillräckligt bra skydd när man behöver det. Om kvaliteten i verksamheterna blir för låg och inkomsttryggheten bristfällig kommer de som har råd och möjlighet att vilja köpa privata försäkringar eller förhandla fram komplement genom avtal på arbetsmarknaden. Risken med det är att när den privata försäkringsmarknaden växer sig större kommer allt fler strunta i den gemensamma välfärdspolitiken och inte längre vilja betala skatter för att finansiera denna.

### En allt dyrare välfärdspolitik

Om välfärdspolitiken ska hålla den kvalitet som människor kräver, blir den på sikt dyrare. I Sverige finns det en tendens mot en sådan utveckling både för socialförsäkringarna och för välfärdstjänsterna. I samma takt som välståndet ökar genom tillväxten i ekonomin, behöver välfärden förbättras.

Problemet med välfärdstjänsterna är att utvecklingen av produktivitet för varuproduktionen går snabbare än i tjänsteproduktionen. Det relativa priset för att få en tjänst utförd kommer hela tiden att öka. När man, som i Sverige, har valt att finansiera välfärdstjänsterna med skattemedel, behövs hela tiden en högre skatt för att välfärdstjänsternas relativa kvalitet ska upprätthållas. Inom sjukvården kommer det att vara möjligt att även fortsättningsvis höja produktiviteten. Ny medicinsk teknik har kortat vårdtiderna. Samtidigt leder den tekniska utvecklingen till att allt fler medicinska problem kan åtgärdas, vilket ökar kostnaderna. Inom äldreomsorgen, förskolan och skolan är möjligheterna att höja produktiviteten lägre. Dessa tjänster kommer relativt varor att bli allt dyrare.

För att socialförsäkringarna ska bibehålla sin roll i det ekonomiska inkomstskyddet behöver utgifterna för socialförsäkringarna växa lika snabbt som inkomsterna. Problemet är att detta i praktiken inte tillåts. Genom de så kallade ersättningstaken i socialförsäkringarna har i praktiken en avveckling av det allmänna inkomstskyddet byggts in. I början på 1960-talet var det endast ett fåtal som hade inkomster över detta tak. I och med att reallönerna har ökat sedan dess har allt större grupper inkomster över 7,5 prisbasbelopp. Allt fler anser att de behöver komplettera den gemensamma försäkringen med privata eller avtalade försäkringar.

➤ **Utmaningen är att fortsätta att finansiera välfärden rättvist och solidariskt när välfärdspolitiken kommer att behöva allt mer av våra samlade resurser.**

### **Behoven kommer att öka**

Sverige har precis som resten av Europa en snabbt åldrande befolkning. Den genomsnittliga livslängden har ökat dramatiskt under de senaste 100 åren. Denna positiva utveckling innebär nya utmaningar. Andelen som är i pensionsåldern kommer att öka under de kommande två decennierna. Detta ställer krav på finansieringen av välfärdspolitiken. Den bygger på en balans mellan hur många som arbetar och hur många som behöver stöd. Det svåraste problemet är hur finansieringen av välfärdspolitiken ska klaras när andelen i arbetsför ålder minskar, i förhållande till andelen pensionärer.

I Sverige, liksom i resten av västvärlden, används en ständigt ökande andel av våra samlade resurser till att försörja pensionärerna. När ATP infördes för nästan 50 år sedan var genomsnittslivslängden inte speciellt mycket högre än den dåvarande pensionsåldern på 67 år. Förtidspension på grund av ohälsa förekom inte i någon högre grad. Sedan dess har det genomsnittliga antalet år som pensionär ökat dramatiskt – och allt pekar på att det kommer att fortsätta att öka. Samtidigt har andelen som lämnar arbetskraften i förtid med förtidspension mångdubblats. Det är lätt att glömma att en betydande del av den sammanlagda arbetstidsförkortningen har tagits ut genom att öka det genomsnittliga antalet år som pensionär. Samtidigt har utbildningslängden ökat kraftigt, vilket lett till ett allt senare inträ-

de på arbetsmarknaden. Utvecklingen innebär att svenskar arbetar under en betydligt kortare tid av sitt liv.

För de som är i arbete idag ges inte något besked om hur samhället fortsättningsvis ska finansiera sjukvård och äldreomsorg om andelen i arbete minskar. Mycket pekar mot att det inte kommer att vara möjligt att fortsätta att ta ut en förlängd livslängd bara i arbetsfria år, vilket varit fallet de senaste 50 åren. I takt med att livslängden ökar måste färre slås ut ur arbetslivet så att fler kan arbeta till 65 år. Men för att det ska vara möjligt krävs omfattande förändringar i arbetslivet och i olika regelverk.

- **Utmaningen är att klara att finansiera och producera en bra välfärd när andelen äldre ökar snabbt och andelen i arbetsför ålder minskar.**

### **Ökade regionala skillnader**

Ytterligare ett problem som har koppling till en åldrande befolkning är att denna förändring slår olika hårt mot olika landsändar. I de delar av Sverige, som redan idag har den största andelen äldre, kommer andelen gamla att öka snabbast. I Stockholmsområdet som har den yngsta befolkningen kommer andelen pensionärer inte öka lika snabbt. Kostnaden för sjukvård och äldreomsorg kommer alltså att öka mest i de delar av Sverige som har svårast att finansiera det. Det instrument som finns för att hantera detta är det kommunala och landstingskommunala skatteutjämningsystemet. Men det betyder att det redan idag starkt ifrågasatta utjämningsystemet, kommer att behöva växa ytterligare i storlek. Allt mer resurser kommer att behöva överföras från framförallt Stockholm till resten av Sverige.

Det mesta pekar mot att svenskar prioriterar lika individuella rättigheter i hela landet, framför ett större kommunalt självbestämmande. När kommuner och landsting i stora delar av Sverige får allt svårare att klara vården och omsorgen utan stora resurstillskott från andra landsändar kommer kanske också det kommunala självbestämmandet inom välfärdspolitiken att ifrågasättas.

I Sverige uppträder nu en dragkamp mellan kommunföreträdarna som vill vidga ramarna för det kommunala självbestämmandet och minska den statliga rättighetslagstiftningen och företrädare för

intresseorganisationer som istället betonar vikten av att de grupper som de företräder ska ha lika rättigheter i hela landet. Den demografiska utvecklingen kommer att ha betydelse för denna dragkamp. Dagens organisation av välfärdspolitiken kommer ha svårt att hantera den framtida demografiska situationen.

- **Utmaningen är att anpassa organisation och ansvar för välfärdspolitiken till att det kommer att bli större regionala skillnader mellan olika delar av landet och att därmed mer resurser kommer att behöva överföras mellan regioner med olika förutsättningar.**

### **Välfärdspolitiken bestäms inte bara i Sverige**

Ytterligare en viktig aspekt av välfärdspolitikens framtid är EUs inflytande på den svenska välfärdspolitikens utformning. Välfärdspolitiken vilar på nationell lagstiftning. Utvecklingen inom EU pekar dock mot att den nationella välfärdspolitiken i alla EUs länder i allt större grad blir påverkad av beslut på EU-nivån. Inom det utvidgade EU-området arbetar EU konsekvent för att ta bort alla hinder mot den fria rörligheten av varor, tjänster, kapital och arbete.

Det kommer också att ha betydelse för utformningen av välfärdspolitiken. Ett exempel på detta är skatteområdet. Den fria rörligheten mellan EUs länder gör det i vissa lägen svårt att ha olika skattesatser. Den omfattande gränshandeln visar tydligt att det i vissa lägen kan vara näst intill omöjligt att upprätthålla olika skattesatser inom EU-området. En del skattesatser kommer uppenbart att närma sig varandra under de kommande åren. Det är fortfarande en öppen fråga om vilken nivå denna konvergens kommer att ske på.

Kraven på en fri rörlighet av tjänster påverkar också mer direkt den svenska välfärdspolitiken. Svenska patienter har rätt att söka vård i andra EU-länder. Genom detta begränsas Sveriges möjlighet att kontrollera sjukvårdskostnaderna. Ett viktigt skäl till denna utveckling är att EG-domstolen ser landstingens ansvar för sjukvården som en begränsning av privata vårdbolags möjlighet att sälja sjukvårdstjänster till den svenska befolkningen.

Ett tredje exempel är den fria rörligheten av arbetskraft. Den större rörligheten av arbetskraft mellan länder, som kan väntas i framti-



den, kommer att ställa nya krav på välfärdssystemets utformning. Det svenska välfärdssystemet omfördelar både mellan de med höga och låga inkomster och över livet. Barn, ungdomar och framförallt gamla får ut mycket av välfärden. De i arbetsför ålder betalar in mycket till den. När rörligheten mellan länder är begränsad kan ett sådant system fungera bra. När rörligheten ökar kan det dock bli svårare att lyckas upprätthålla en hög grad av omfördelning i välfärdssystemen.

➤ Utmaningen blir att utveckla den svenska välfärdspolitiken så att grundläggande värden i den svenska välfärdspolitiken inte går förlorade genom de nya villkor som ställs genom den ökade geografiska rörligheten och vårt medlemskap i EU.

## Strategiska frågor

### Vem ska ansvara för välfärden?

En av de stora utmaningarna för välfärdspolitiken under de kommande decennierna är att klara att finansiera huvuddelen av välfärdspolitiken gemensamt. På sikt kommer ännu mer av de samlade inkomsterna att användas till vård, äldreomsorg, utbildning och olika typer av försäkringar. Redan idag består välfärden av en gemensam och obligatorisk välfärdspolitik, som kompletteras med avtalsförsäkringar, medlemsförsäkringar och privata försäkringar.

Från facklig sida kommer det att bli allt viktigare att ha en strategi för att upprätthålla en gemensam och solidarisk välfärd. När olika möjliga alternativ för en framtida finansiering av välfärden diskuteras måste de viktigaste principerna för välfärdssystemet hållas i åtanke.

Den samlade välfärdspolitiken ska bygga på dessa tre principer.

- Välfärden ska bygga på lagstiftade rättigheter som är lika för alla och ge ett tillräckligt bra skydd. Socialförsäkringarna ska bygga på inkomstbortfallsprincipen. Ingen ska stå utan en bra ekonomisk trygghet bara för att man har en svag position på arbetsmarknaden, är nyinflyttad till Sverige eller har en hög risk för att drabbas av sjukdom eller arbetslöshet.

- Finansieringen av välfärden måste vara gemensam och solidarisk. Grupper med låg risk ska inte kunna välja bort det gemensamma försäkringssystemet för att istället betala till egna bättre försäkringslösningar.
- Välfärden måste stödja en återgång till arbete och ett aktivt liv. Ett av målen med välfärdspolitiken måste alltid vara att befrämja människors förmåga att delta i arbetsliv, såväl som i samhällslivet i övrigt.

Den gemensamma välfärdspolitiken i Sverige lever i huvudsak upp till dessa krav, även om den i vissa avseenden har brister. Det största problemet med den allmänna försäkringen är att den, i de flesta medborgares ögon, ger ett otillräckligt försäkringsskydd. På pensions- och socialförsäkringsområdet har många komplement till den allmänna försäkringen, genom avtalade eller privata förmåner.

#### **Privata försäkringar inget alternativ**

Inom välfärdspolitikens område är inte privata försäkringar ett alternativ som lever upp till de ovan ställda kraven. Ett ökat inslag av privata försäkringar kommer att öka skillnaderna mellan olika grupper dramatiskt. För stora grupper innebär det att det blir omöjligt att få ett tillräckligt bra försäkringsskydd vid sjukdom eller arbetslöshet.

Avtalsförsäkringar, som är ett mer accepterat komplement till den obligatoriska försäkringen, har större fördelar. Alla som arbetar inom avtalsområdet har rätt till försäkringen. Den finansieras gemensamt och alla avstår en lika stor del av sitt löneutrymme för att betala försäkringen. Att en individ har större eller mindre risk för att bli till exempel sjuk, påverkar inte vad denne ska betala. Utformning av dagens kompletterade avtalsförsäkringar uppvisar dock vissa brister.

#### **Problemen med avtalsförsäkringar**

Avtalsförsäkringar ger inte samma ekonomiska trygghet till dem med en svag anknytning till arbetsmarknaden. De som håller på att etablera sig på arbetsmarknaden eller arbetar på arbetsplatser utan kollektivavtal hamnar utanför försäkringsskyddet.

Risker som drabbar alla lika, oberoende av om man är i arbete eller inte, bör inte regleras i avtalsförsäkringar. Exempel på detta är

sjukvård, tandvård, omsorg och utbildning. För risker som däremot är kopplade till arbetet, främst bortfall av arbetsinkomst på grund av sjukdom, arbetslöshet eller ålder, kan avtalsförsäkringar vara ett fungerande komplement till den allmänna försäkringen. Ett ökat inslag av avtalslösningar i välfärden bygger emellertid på att det finns starka lagstadgade förmåner i botten som är till för alla grupper.

Avtalsförsäkringar innebär vidare att försäkringskollektiven blir mindre, relativt generella system. Skillnaden i vilken försäkring som olika grupper kan kosta på sig ökar. Det kan leda till att grupper med låg risk får en billig försäkring, medan de som har hög risk att drabbas får betala dyrt för sin. Om avtalsförsäkringen hamnar på förbunds- eller företagsnivå kommer skillnaderna bli mycket stora. Den relativt stora likhet i behandlingen som finns idag mellan olika grupper kommer att försvinna. Ytterligare ett problem är att administrationskostnaden per försäkrad ökar om försäkringskollektiven blir för små. Ett ökat inslag av avtalslösningar bygger på att tjänstemän och arbetare ingår i samma försäkringskollektiv, vilket de ofta inte gör idag.

Ytterligare ett problem med avtalslösningar är att de hittills har sett olika ut för olika grupper. Arbetare och tjänstemän har olika lösningar, liksom privat- och offentliganställda. Det har funnits en ambition från vissa inblandade aktörer att minska skillnaderna. Utvecklingen i denna riktning har dock gått mycket långsamt.

Redan idag kan skillnaderna i avtalsförmåner vara ett hinder för arbetsbyten. Samtidigt kommer byten av arbeten mellan olika sektorer och mellan arbetar- och tjänstemannajobb bli allt vanligare. Det är viktigt att de hinder som finns för sådana byten blir mindre, och inte större. Ett ökat inslag av avtalslösningar kan inte bygga på dagens struktur för avtalsförsäkringar. Det skulle ge negativa effekter på arbetsmarknadens funktionssätt.

Vid sidan av dessa problem finns också fördelar med ett större partsinflytande i socialförsäkringssystemen. Avtalsbaserade förmåner verkar kunna bidra till en större stabilitet för försäkringarna. När arbetsmarknadens parter är tongivande för utformningen av välfärden innebär det att förändringar bygger på förhandlingar och på att det är möjligt att hitta en för alla inblandade parter acceptabel kompromiss. Lagstiftade förmåner bygger på majoritetsbeslut i de beslutande politiska församlingarna. I takt med att majoritetsförhållandena förändras genomförs också förändringar av välfärdssystemen.

Eftersom ett av försäkringens viktigaste syften är att ge individen trygghet är en större stabilitet i regelverket en fördel. De många förändringarna och ryckigheten i den svenska lagstiftningen om socialförsäkringar kan göra att många ifrågasätter om välfärdspolitiken verkligen kommer att ge dem den trygghet de vill ha om något händer.

Ytterligare en fördel med ett ökat partsinflytande i vissa delar av välfärdspolitiken är att det kan förbättra försäkringens förmåga att stödja individers återgång i arbete. Arbetsgivarna och de fackliga organisationerna kan bli mer angelägna att förebygga utslagning ur arbetslivet eftersom man har ett större ansvar för försäkringen.

Under den kommande kongressperioden kommer frågan om finansieringen och organiseringen av det framtida försäkringsskyddet att utredas. Fackföreningsrörelsen behöver under den kommande perioden verka för att säkra trygga och generella välfärdslösningar. De framtida förändringarna på detta område får dock inte leda till några avsteg från de tidigare redovisade principerna, det vill säga att välfärden ska bygga på lagstiftade rättigheter som är lika för alla, att den ska vara solidariskt finansierad och att den ska understödja aktivitet och återgång i arbete.

➤ Den strategiska frågan är om det är möjligt att arbetsmarknadens parter kan ta ett större ansvar för det samlade försäkringsskyddet utan att det går ut över fackföreningsrörelsens grundläggande krav på välfärdspolitiken.

### **Hur mycket självrisk och kontroll behövs?**

En ständigt levande fråga i alla försäkringssystem är hur man konstruerar dem för att erbjuda ett så bra försäkringsskydd som möjligt, samtidigt som en kostnadskontroll och en legitimitet för försäkringen upprätthålls. De två huvudsakliga vägarna för att uppnå en rimlig balans mellan dessa krav är att kontrollera att den försäkrade verkligen har rätt till ersättning för en given skada och att ha en självrisk. Det är något som kan kännas igen både från privata, avtalade och allmänna försäkringar.

Hur mycket självrisk och kontroll som behövs i olika typer av försäkringar är emellertid en öppen fråga. För stor självrisk kan leda till att försäkringen inte ger den trygghet som de försäkrade vill ha. För mycket kontroll kan leda till höga kontrollkostnader, att den personliga integriteten känns hotad eller att de som har rätt till ersättning utesluts för att de inte kan bevisa att de har rätten på sin sida. För lite självrisk och kontroll kan å andra sidan leda till att de som har en liten risk att drabbas av en skada tycker att försäkringen blir för dyr eller att man tror att andra utnyttjar försäkringen på ett felaktigt sätt. Hur balansen ska se ut mellan självrisk, kontroll och försäkringskvalitet är något som alla privata försäkringsgivare brottas med, för att kunna erbjuda de mest attraktiva försäkringarna. I det allmänna försäkringssystemet pågår denna brottnings istället i politiken.

Den viktiga frågan som bör ställas idag är hur avvägningen mellan självrisk och kontroll bör se ut i framtiden. Om det är möjligt att ha en bra kontroll av individens rätt till försäkring, behövs knappast någon självrisk. Om det däremot är svårt att kontrollera att individen verkligen har rätt till ersättning kan självriskan spela en viktig roll. Inom socialförsäkringarna finns flera inslag av både kontroll och självrisk. I till exempel sjukförsäkringen kontrollerar försäkringskassan att man verkligen har förlorat inkomst på grund av sjukdomen och hur hög den har varit. Vidare krävs läkarintyg efter en veckas sjukfrånvaro.

De ökade sjuktalen beror inte på att det fuskas med sjukförsäkringen. Det är de längre sjukfallen, där den försäkrade har ett läkarintyg, som står för så gott som hela ökningen. Den viktigaste och bästa kontrollen i sjukförsäkringen är emellertid att arbetslinjen fungerar. Genom att erbjuda goda möjligheter till rehabilitering och anpassning av arbetsplatserna stimulerar försäkringen till aktivitet istället för passivitet. Under det senaste året har det diskuterats huruvida arbetslinjen ytterligare kan stärkas. Det som främst fokuserats är ytterligare rehabiliteringsinsatser och hjälp att byta jobb. Det har också diskuterats om läkaren har möjlighet att bedöma arbetsförmågan utifrån den bristande kunskap läkaren ofta har om den sjukas arbetsplats och vad som krävs för att den sjukskrivne ska kunna återgå i arbete. Utbildning i dessa frågor bör bli obligatoriskt i läkarutbildningen.

En strävan att skapa en tydlig sjukförsäkring får inte leda till att människor hamnar i kläm mellan olika system och blir utan både ersättning och möjlighet till yrkesinriktad rehabilitering.

I sjukförsäkringen finns också omfattande inslag av självrisk. Karensdagen är ett exempel på det. Det faktum att man inte får 100 procent av sin inkomst i ersättning är ett annat. Ytterligare ett är taket i sjukförsäkringen. Vidare har arbetsgivaren också en självrisk. Arbetsgivaren står för sjuklönen under de första 21 sjukdagarna. Förslaget om en medfinansiering av sjukförsäkringen innebär också en ökad självrisk för arbetsgivaren. Under de senaste femton åren har inslaget av självrisk i sjukförsäkringen ökat påtagligt. Under början av 1990-talet var ersättningsnivån högre och det fanns inte någon karensdag eller sjuklöneperiod i sjukförsäkringen.

Den fråga som fackföreningsrörelsen bör ställa sig är hur avvägningen mellan kontroll och självrisk ska se ut i framtiden. Det bästa sättet att minska sjukfrånvaron är genom förbättringar av arbetsmiljön och genom ett bättre förebyggande folkhälsoarbete. Framgång inom detta område kommer dock inte ta bort fokus från frågan om betydelsen av självrisk och tillämpningen av arbetslinjen i sjukförsäkringen.

- Den strategiska frågan är hur balansen mellan kontroll, självrisk och försäkringskvalitet ska se ut för att så många som möjligt ska anse att försäkringen ger tillräcklig trygghet och har en hög legitimitet antingen de drabbas eller om de arbetar och därmed är med och finansierar försäkringen.

## Ståndpunkter

### Vård, skola och omsorg

Verksamheterna är en stor och viktig del av välfärdspolitiken. Medborgarna anser att ytterligare satsningar på dessa är högt prioriterade. De offentligt finansierade verksamheterna betalar alla efter förmåga. Eftersom de erbjuder en likvärdig kvalitet till alla medborgare efter deras behov har de en viktig inkomstutjämnade effekt.

De kommunala verksamheterna har ett brett förtroende hos stora delar av befolkningen. Särskilt visar det sig att man är nöjd med den skola eller vård man själv har fått. Däremot är många oroliga för hur det fungerar i allmänhet. De allra flesta anser att verksamheterna i skolan, vården och omsorgen bör betalas genom skatter och att verksamheterna ska skötas av stat eller kommun. I takt med att det blir allt mer privata aktörer inom de offentligfinansierade verksamheterna finns en oro att likabehandlingen ska äventyras. Den oron är särskilt tydlig inom skolans område. Därför ska det ställas krav på offentlig utvärdering av effekten av privata aktörer.

Fördelningen av dessa tjänster ifrågasätts mycket sällan, trots att det svenska systemet innebär en stor omfördelning från de med höga inkomster till dem med låga. Ett viktigt skäl till detta är att det i Sverige finns en bred samsyn kring att alla ska ha rätt till dessa oberoende av egna eller föräldrars inkomster. Ett annat skäl är att det i dessa verksamheter knappast finns möjligheter till någon överkonsumtion. Ett barn kan bara ha en plats i förskolan eller i skolan. Det är bara tio procent som anser att det finns de som använder sjukvården, trots att de inte är sjuka.

Svenska folket är berett att betala mer för dessa verksamheter när det finns brister. Det är också många som är oroliga för att pengarna inte kommer att räcka för att upprätthålla en tillräcklig kvalitet i verksamheten. Behoven på sjukvårds- och äldreomsorgsområdet kommer att öka i takt med att befolkningen åldras. Kommuner och landsting behöver ökade resurser för att finansiera vård och äldreomsorg av bra kvalitet. Skillnaderna mellan kommunernas förmåga att lyckas med detta kommer också att öka. I flera kommuner och landsting ökar andelen äldre snabbt. Där kommer det att bli extra svårt att både finansiera denna ökning men också att hitta tillräckligt många som vill och kan ta de jobb som kommer att skapas i vården och äldreomsorgen.

Vården, skolan och omsorgen är prioriterade delar av välfärdspolitiken. Att Sverige har en generell och solidarisk finansiering av detta spelar en viktig roll för människors trygghet.

Med tanke på de ökade skillnaderna i förutsättningar mellan olika delar av landet är det viktigt att staten tar ett större ansvar för att en tillräckligt bra kvalitet i vården, skolan och omsorgen upprätthålls i

hela Sverige. Under nästa kongressperiod kommer en statlig utredning om hur dessa verksamheter ska organiseras i framtiden att presentera sina förslag. Dagens ansvarsfördelning mellan kommuner, landsting och stat kan komma att omprövas.

LO anser att förslag på detta område måste uppfylla tre krav:

- De grundläggande delarna av välfärdspolitiken – sjukvården, äldreomsorgen, skolan och förskolan – ska hålla god kvalitet och alla medborgare måste ha rätt till detta oberoende av var man bor i landet. Verksamheten ska vara skattefinansierad.
- Förändringar måste underlätta omfördelningen av resurser från delar av landet med gynnsamma demografiska förutsättningar till dem med en svårare situation.
- Det måste finnas en helhetssyn på avgifter i de offentligt finansierade verksamheterna. I takt med att det blir svårare att upprätthålla en gemensam skattebaserad finansiering av verksamheterna kommer kommuner och landsting att vilja finansiera allt mer av verksamheterna med avgifter. Det är viktigt att staten sätter gränser för hur stora avgifterna får bli.

### **Sjukförsäkringen**

Den höga sjukfrånvaron och utslagningen ur arbetslivet är ett av de största samhällsproblemen i Sverige. Antalet sjukskrivna har ökat drastiskt sedan 1997. Det är den långvariga sjukfrånvaron som står för den stora ökningen. Alla i landet berörs av problemet – om inte på grund av egen sjukfrånvaro så i egenskap av arbetskamrat eller arbetsgivare till sjukskrivna och i egenskap av skattebetalare. Sjukfrånvaron leder till kostnader för staten, avtalsförsäkringar, sjuklön, vikarier och utebliven produktion och/eller kvalitetsförsämringar.

### **Taket i sjukförsäkringen**

Sjukförsäkringens syfte är att skapa trygghet för medborgarna, så att de vet att de kan bibehålla sin levnadsstandard även om de behöver vara sjukskrivna från arbetet en kortare eller längre period. Upplever



man inte den tryggheten förfelas syftet med systemet och förtroendet brister.

Taket i sjukförsäkringen på 7,5 basbelopp gör att de med höga inkomster får ett sämre inkomstbortfallsskydd än övriga. När allt fler har inkomster över dagens tak (294 700 kronor per år under 2004) kommer förekomsten av kompletterande försäkringar att öka. Starka grupper kan skapa egna lösningar exempelvis genom privata eller avtalade försäkringar, medan övriga blir beroende av en allmän försäkring.

Idag har omkring 20 procent av inkomsttagarna inkomster som är högre än taket i sjukförsäkringen. En stor grupp löntagare har inkomster strax under taket. Det räcker med måttliga reallöneökningar för att andelen över taket snabbt ska öka. En ökning av denna grupp innebär att det för varje år som går blir dyrare för staten att genomföra en höjning av ersättningstaket.

En höjning av taket gynnar inte omedelbart de med inkomster under taket. En urholkning av den allmänna försäkringen kan dock på sikt leda till att stödet för en gemensam försäkring minskar. Att den gemensamma försäkringen upprätthålls är viktigast för låginkomsttagarna. Det är viktigt att verka för att taket i sjukförsäkringen höjs.

### **Ersättningsnivån i sjukförsäkringen**

Inom sjukförsäkringen var ersättningsnivån 80 procent av inkomsten fram till halvårsskiftet 2003. Sedan dess har en förändring av den sjukpenninggrundande inkomsten resulterat i att ersättningsnivån nu ligger på 77,6 procent.

Regeringen och samarbetspartierna har aviserat att de kommer att återställa ersättningsnivån under 2005. Vid sidan av den allmänna försäkringen tillkommer 10 procent av inkomsten för privatanställda arbetare genom den avtalade AGS-försäkringen, men denna ger endast ersättning under det första året, exklusive sjuklöneperioden.

LO ska fortsätta att verka för att den samlade ersättningen vid sjukfrånvaro ska vara 90 procent av inkomsten. En total ersättningsnivå på 90 procent är en rimlig nivå.

### **Karensdagen**

En annan självrisk som finns inom sjukförsäkringen är karensdagen, det vill säga att ingen ersättning utgår den första sjukdagen. Karensdagen

slår orättvist. Om man har ett mindre fysiskt krävande arbete, eller ett arbete där man själv har friheten att avgöra i vilken takt man behöver utföra detta, så behöver man i mindre utsträckning vara hemma vid lättare sjukdomar. Tjänstemannayrken karaktäriseras oftare än arbetaryrken av denna frihet. Om man däremot arbetar på till exempel en förskola eller ett vårdhem, har ett fysiskt tungt arbete inom byggsektorn eller industrin eller arbetar med livsmedelshantering så blir en sjukdom som förkylning ett reellt hinder för att kunna utföra arbetet. Därmed saknas möjlighet att undvika det inkomstbortfall som karensdagen innebär.

Regeringen och samarbetspartierna har aviserat att karensdagen ska bytas ut mot ett karensavdrag på motsvarande 20 procent av vecko-lönen. Motiven för ändringen är att personer som har två arbetsgi-vare med dagens regler kan drabbas av två karensdagar samt att vissa missbrukar systemet genom att sjukskriva sig i slutet av sin arbetsdag för att därmed undvika karensdagen. Förändringen leder till att vissa nackdelar med karensdagen försvinner, men den orättvisa som togs upp tidigare påverkas inte av denna förändring. Karensdagen, såväl som det föreslagna karensavdraget, bör tas bort.

### **Medfinansiering av sjukpenningen**

Det har länge diskuterats att införa ökade ekonomiska drivkrafter för arbetsgivarna inom sjukförsäkringen. Det kan ses som en privatisering av sjukpenningens finansiering eller som en ökad självrisk för arbets-givarna. Det är acceptabelt att införa sådana ekonomiska drivkrafter under förutsättning att det finns en koppling till aktiva åtgärder från arbetsgivarens sida. De ekonomiska drivkrafterna får inte bara bli ett alternativt finansieringssätt av sjukpenningen.

Regeringen och samarbetspartierna har föreslagit en ny princip för medfinansiering från och med 2005. Det innebär att arbetsgi-varna får ett ansvar att finansiera 15 procent av sina anställdas sjuk-penningkostnader. Börjar den anställda arbeta på deltid eller får re-habiliteringspenning upphör betalningsansvaret.

I samtal med regeringen har LO framfört förslaget att arbetsgivare som sluter centrala kollektivavtal som innehåller vissa moment ska slippa betala medfinansieringen. De momenten som skulle ge be-talningsfrihet är: krav på kvalitetssäkrad företagshälsovård, partsge-

mensam arbetsmiljöutbildning, reglering av fackligt inflytande i bemanningsfrågor, krav på och riktlinjer för lokala avtal rörande systematiskt arbetsmiljöarbete och rehabiliteringsarbete.

Regeringen ville inte gå LO till mötes vad gällde dessa krav. De har istället aviserat att om sjukfrånvaronivån inte sjunker och om avtal på dessa områden inte kommer till stånd kan medfinansieringen höjas från och med 2006. Medfinansieringen kommer dock inte i sig lösa några arbetsmiljöproblem. Reformen behöver följas upp noggrant, främst med avseende på risken för ökad selektering, det vill säga att arbetsgivarna väljer arbetskraft som de tror är mindre benägna att vara sjukfrånvarande. LO kommer efter denna uppföljning ta slutgiltig ställning till förslaget om medfinansiering.

### **Tandvårdsförsäkringen**

Det infördes en offentlig tandvårdsförsäkring i Sverige år 1974. Därefter genomfördes en rad förbättringar av denna. Sedan en tid tillbaka har försäkringsskyddet försämrats dramatiskt. Under 1999 infördes ett nytt reformerat tandvårdsstöd och fri prissättning för vårdgivarna. Omläggningen av systemet har resulterat i högre patientavgifter och sämre skydd mot höga tandvårdskostnader.

Många avstår idag från tandvård för att de inte har råd. Nära en miljon personer avstår helt eller delvis från tandvård av ekonomiska skäl. Det är främst inkomstsvaga grupper som hamnar i denna situation.

### **Högekostnadsskydd finns bara för äldre**

Vid halvårsskiftet år 2002 förbättrades tandvårdsstödet för de äldre. Tandvårdsersättningen höjdes för bastandvård och ett högekostnadsskydd för protetik, det vill säga mer omfattande ingrepp som bryggor och implantat, infördes. Högekostnadsskyddet innebär att en patients kostnad för protetiska behandlingar maximalt kan uppgå till 7 700 kronor under en behandlingsperiod. LO har varit kritisk till att högekostnadsskyddet bara riktas till äldre, trots att behoven finns i alla åldrar. Ett högekostnadsskydd för denna grupp kan dock ses som ett steg i riktning mot att ett sådant införs för alla.

Under 2004 återinförs en viss prisreglering för äldres tandvård. Högekostnadsskyddet knyts till de priser som gäller i det landsting där vården utförs oavsett de privata vårdgivarnas egna priser.

### **Kan den allmänna tandvårdsförsäkringen förbättras?**

Det är tydligt att tandvårdsförsäkringen är en viktig fråga för LO-medlemmarna. I en förfrågan bland LO-förbundens medlemmar inför förra valet var tandvårdsfrågan en av de viktigaste. Enligt en undersökning bland drygt 5 000 Handelsmedlemmar ansåg de att kravet på att jämställa tandvård med övrig sjukvård var den viktigaste valfrågan under 2002.

Ett införande av en lika bra försäkring för tandvård som för annan sjukvård är en prioriterad fråga. Det skulle kunna ske genom att successivt förbättra högkostnadsskyddet. Ersättningen i dagens system utgår i första hand för bastandvård som innebär mindre utgifter som de flesta har. För mer omfattande behandlingar, som är mycket mer kostsamma och som endast en mindre andel av befolkningen råkar ut för, är försäkringsskyddet dåligt. Finansieringen av reformer inom tandvårdsområdet borde utredas närmare. Ett sätt att finansiera reformen är att införa en obligatorisk egenavgift som används till en bättre tandvårdsförsäkring. Ett annat alternativ till dagens system skulle vara ett försäkringssystem som mer liknar systemet före reformen 1999. Skyddet mot höga tandvårdskostnader skulle stärkas för alla vilket är en fördel för personer som har mer omfattande behov av åtgärder. De skulle därmed få det avsevärt mycket lättare än i dag att klara av dessa kostnader.

### **Kompletterande försäkringar för att få ett bättre samlat skydd?**

Om de fackliga organisationerna försökte förhandla fram en kompletterande tandvårdsförsäkring genom kollektivavtal skulle det, om det lyckades, leda till ökade skillnader beroende på individens position på arbetsmarknaden och avtalens kvalitet. Säkert är att de med svagare anknytning till arbetsmarknaden skulle stå med ett sämre skydd, än de med anställning. På längre sikt kan ett sådant kompletterande skydd minska intresset för att upprätthålla det offentliga stödet, varför inte en sådan lösning förordas.

Ytterligare ett alternativ skulle vara att införa en tandvårdsförsäkring som en medlemsförsäkring. En frivillig medlemsförsäkring skulle dock med stor sannolikhet inte fungera och inte heller privata tandvårdsförsäkringar. Det blir främst de med relativt sett hög risk som skulle teckna en sådan försäkring. Därmed blir försäkringspremien hög, vilket gör att fler och fler med lägre risk avstår från försäkring-

en. Det leder till att premierna successivt måste höjas och fler väljer att avstå. Att införa en obligatorisk medlemsförsäkring för tandvård är svårt, genom att LO-medlemmarnas betalningsvilja varierar. Utrymmet för höjda medlemsavgifter till de fackliga organisationerna är begränsat. Även med en sådan lösning skulle grupper med svag förankring på arbetsmarknaden hamna utanför försäkringsskyddet.

### **Föräldraförsäkringen**

Trots att män och kvinnor i trettio år haft möjligheter att ta lika ansvar för hem och familj har utvecklingen i Sverige inte kommit särskilt långt. Drygt 85 procent av föräldraledigheten tas fortfarande ut av kvinnor. Fädernas uttag av föräldraledighet har dock ökat något, från 7,4 procent 1990 till 13,8 procent år 2001, men det är långt kvar till 50 procent. LO-familjer är sämre än TCO- och SACO-familjer när det gäller att dela lika på föräldraledigheten. I en undersökning av LO framgår att bara 30 procent av papporna i LO-familjer har tagit ut mer än de två pappamånaderna. Bland TCO-papporna är det 40 procent som tagit ut mer än två månader i föräldraledighet och bland SACO-papporna har hälften gjort det.

### **Föräldraförsäkringen är individuell men delas inte lika**

Antalet ersättningsdagar i samband med barns födelse eller adoption är 480 dagar. Båda föräldrarna får lika många dagar var, det vill säga 240. Den ena föräldern har dock möjlighet att avstå ersättningsdagar till den andre föräldern, med undantag för 60 dagar, de så kallade pappa- respektive mammamånaderna.

Att män inte är hemma lika mycket med barnen som kvinnorna betyder två saker. För det första kan det innebära att barnen inte får lika bra kontakt med sina pappor. Mamman blir ofta huvudansvarig för hem och familj. Arbetsfördelningen i hemmet blir ofta mer ojämförd när första barnet har kommit.

För det andra betyder det att arbetsgivarna får skäl att ge kvinnor sämre villkor på arbetsmarknaden. När en arbetsgivare väljer mellan att anställa en ung kvinna eller en ung man kan han eller hon enkelt räkna ut att risken för att kvinnan ska vara hemma med barn under en längre tid är betydligt större. Arbetsgivaren misstänker också att när kvinnan väl kommer tillbaka till arbetet är risken större för att

hon tar huvudansvaret för barn och hem, och att det oftare är hon som stannar hemma om barnen blir sjuka. Det betyder att kvinnan antingen inte får jobbet eller att hon får lägre lön. Värdet av hennes arbete antas vara lägre än värdet av mannens arbete. Den här diskrimineringen drabbar idag alla kvinnor, oavsett om de skaffar barn eller inte och även om de delar föräldraledigheten lika med sin partner.

Kvinnors sämre förutsättningar på arbetsmarknaden leder till att det kortsiktigt ter sig som mer fördelaktigt rent hushållsekonomiskt att kvinnan tar ut en större del av föräldraförsäkringen. På så sätt hamnar man i en ond cirkel.

### **En förändrad föräldraförsäkring**

Det vanligaste i en familj är att mannen tjänar mer än kvinnan. Det betyder att inkomstbortfallet för familjen oftast blir större när mannen utnyttjar försäkringen. Kvinnor arbetar oftare deltid och har oftare tillfälliga anställningar. Det gör att kvinnor ofta har en sämre anknytning till arbetsmarknaden. Det kan göra det betydligt svårare för kvinnan att själv bestämma när hon ska gå tillbaka till arbetet. Eftersom kvinnan i så gott som alla familjer är hemma under barnets första månader leder otrygga anställningsförhållanden ofta till att hon inte återgår i arbetet förrän alla ersättningsdagar är slut. För att kunna påverka uttaget av föräldraledighet är det därför viktigt att fler kvinnor har fasta anställningar. Om kvinnor har lika stark anknytning till arbetsmarknaden som män kommer sannolikt fördelningen av föräldraförsäkringen bli mer jämställd.

En viktig åtgärd för att minska de ekonomiska incitament som finns idag för den ojämna fördelningen av föräldrapenningen är att taket i föräldraförsäkringen höjs. Det är oftast papporna som har en inkomst över taket och det innebär att familjerna förlorar mer ekonomiskt på att han är hemma än att hon är det. En höjning av ersättningsnivån till 90 procent skulle också vara önskvärd utifrån detta perspektiv.

För att få en verklig effekt av ovanstående åtgärder behövs också en minskad möjlighet att överlåta dagar till den andra föräldern. Det har införts i liten skala i form av pappamånader. År 1994 infördes den första pappamånaden, år 2002 en andra pappamånad. Dessa har införts i samband med att föräldraförsäkringen byggts ut.

Inriktningen på en framtida utformning av föräldraförsäkringen bör vara att en tredjedel av föräldrapenningen ska vara vikt åt vardera föräldern och att den sista tredjedelen ska kunna fördelas mellan föräldrarna efter deras egna behov och önskemål. Det är ett viktigt steg för att understödja ett mer jämställt föräldraskap. Föräldraförsäkringens ambition är inte att skapa en millimeterrättvisa, därför är det bra att det går att överlåta delar av föräldraförsäkringen mellan föräldrarna. Det kan ge en viss frihet att anpassa föräldraledigheten efter familjens aktuella behov.

## 6. Stolta, kunniga och medvetna

Goda och utvecklande arbeten för alla är LOs femte målsättning. En organisation av medlemmar som är stolta, kunniga och medvetna om det egna arbetets värde. Att förändra arbetet och förändras av arbetet så att det blir en del av ett rikt liv.

För nästan alla är arbetet mer än pengar och försörjning. Arbetet är en del av identiteten, av vardagen, av den egna framtiden. För många anställda fyller inte arbetet rimliga krav på stimulans, kunskaper och svårigheter. Istället är arbetet farligt, slitsamt och leder till skador och sjukdomar. Det är för få som kan vara stolta och kunniga på arbetsplatsen samt medvetna om det egna arbetets värde.

Under hundra år har utvecklingen i arbetslivet, med korta perioder med annan utveckling, styrts av teorier om en långt driven arbetsdelning. Kostnadseffektivitet uppnås bäst om planering skiljs från direkt arbete och om det direkta arbetet delas upp i små delar där var och en bara gör sin del.

Men för människor är arbetet en helhet. Viljan att förstå, lära och ta ansvar är stor hos alla. Därför rymmer andra sätt att leda och organisera arbetet stora möjligheter både för arbetstagare men också för verksamheternas ekonomiska resultat.

Att förändra arbeten kan ske utifrån en helhetssyn av lärande och arbetsorganisation med lönen som drivkraft. Jag kan, jag gör och jag får, tre steg på en väg mot goda och utvecklande arbeten för alla.

### Utmaningar

#### Kampen om tanken

De som skapar orden, målar bilderna och bygger visionen om framtiden skaffar sig också rätten att formulera problemen och ange lösningarna. Att formulera problemen är därför en viktig del i kampen om makt och inflytande över utvecklingen i samhället och i arbetslivet.

De bilder som idag dominerar debatten och som försöker fånga verkligheten har ett gemensamt tema, det som har varit finns inte längre. Det som kommer är nytt och okänt. Kunskaper och erfarenhet



måste förkastas, de är gamla och har inget värde. Försöken att hävda sina egna värderingar avfärdas med att det är bara "att stå i vägen". Då finns endast "den enda vägen" kvar, en anpassning till det oundvikliga. Kamp för egna värderingar och intressen saknar betydelse.

Men orden och bilderna har sällan som syfte att ge en sann och nyanserad bild av verkligheten och av det som händer. Syftet är ofta att skapa osäkerhet hos andra för att dominera diskussionen, för att vara den som vet svaret, för att vara den som bestämmer.

Några av de viktigaste bilderna med syfte att påverka det fackliga tänkandet och handlandet är:

**Utvecklingen går så fort.** Att påverka framtiden är redan för sent. Den är redan här. Allt som händer sker blixtnabbt. Det är sedan länge bestämt och går inte att påverka. Men det är inte sant. Gårdagens och dagens kunskaper och erfarenheter är nödvändiga för att påverka utvecklingen.

**Alla är medarbetare.** I företaget sitter alla i samma båt. I grunden har alla ett gemensamt intresse, oenighet kan alltid lösas med bättre information. Men det är inte sant. På arbetsplatsen finns enighet men också motsättningar om inflytandet, lönen, arbetsmiljön och arbetsorganisationen. Det är samma motsättning som tidigare mellan arbete och kapital.

**Allt är så olika.** På arbetsplatser, i samhällen och i länder är allt så olika. Det är inte någon mening att försöka sluta sig samman, lära av varandra och agera kollektivt. Ingen har längre gemensamma intressen med några andra. Men det är inte sant. Skillnaderna mellan förhållandena på olika arbetsplatser är inte större nu än tidigare, tvärtom är likheterna större, det lönar sig mer än någonsin att sluta sig samman.

**Allt är globalt.** En aktuell tes är också att det som sker i det lilla saknar betydelse. Det är det globala, det internationella som avgör. För att kunna förändra hemma måste först den globala maktordningen förändras. Men det är inte sant. Det finns ingen motsättning mellan kampen för rättvisa i det lilla och det stora. De stödjer varandra och är en del av samma framtid.

- Utmaningen är att mot osäkerhet, osanningar och oreda ställa fackliga kunskaper, erfarenheter och teorier. Tillsammans bildar de en gemensam insikt som är basen för det fackliga arbetet. Bara genom att ständigt ifrågasätta, diskutera och studera är det möjligt att – nu som förr – utveckla egna tankar, ord, bilder, egna kunskaper och visioner. Utmaningen är att vinna kampen om tanken.

### **Arbetare och tjänstemän – lika och olika**

På alla arbetsplatser över hela världen har arbetsgivare delat in de anställda i två olika grupper – arbetare och tjänstemän. Orsaken är inte indelningen i olika fackliga organisationer som arbetsgivare ibland påstår.

Den grundläggande orsaken finns att söka långt tillbaka i tiden och utgår från två olika sätt att köpa arbete. Tjänstemän kommer från hjonerna – de levde på gården och arbetsgivaren var skyldig att dra försorg, hjonerna var skyldiga att ständigt stå till pass. Ansvar byttes mot lojalitet. Arbetare utgår från daglönerna på gården – de hade eget boställe och utförde ett givet arbete mot en given ersättning.

Denna indelning var rationell också i industrialismen – hjonerna blev tjänstemän där försorg i form av månadslön och trygghet byttes mot lojalitet. Daglönerna blev arbetare där ett visst arbete byttes mot lön i ett ackord eller anställning för kort tid.

Grunden för uppdelningen i arbetare och tjänstemän utgår på dagens arbetsmarknad, på samma sätt som förr, från på vilket sätt arbetsgivaren köper och de anställda säljer sitt arbete.

Den vertikala arbetsdelningen, uppdelningen i förberedande och utförande, direkta, arbetsuppgifter innebär att tjänstemännen erbjuds högre löner och större trygghet i byte mot lojalitet. Tjänstemännen ser att deras villkor dessutom till stor del bestäms av utbildning och personlig ställning på arbetsmarknaden och att arbetsgivarens utbyteskostnad är högre. Samtidigt är deras kollektiva styrka lägre.

Den långt drivna horisontella arbetsdelningen för arbetarnas arbetsuppgifter innebär att utbyteskostnaden är betydligt lägre. Mot detta kan arbetarna, genom att de utför direkta uppgifter i produktionen ställa en hög kollektiv styrka.

Men grunderna för uppdelningen i arbetare och tjänstemän har långsamt förändrats – av flera olika orsaker och i minst två olika riktningar.

På samhällsnivå är en orsak att skillnaderna i utbildning minskat. Förr var skillnaden 17 år med högskola mot 6 år i folkskola. Nu står 17 år med högskola mot 12 år på gymnasium.

Men en viktigare orsak är förändringarna i det dagliga arbetet. Inriktningen av rationaliseringarna idag medför att verksamheterna har blivit mer störningskänsliga på grund av minimibemanning, kortare tider, samt höga krav på service och kvalitet. En konsekvens är att kraven på lojalitet ökar i den direkta verksamheten, hos arbetarna.

Den andra förändringen gäller att allt mer sammansatta system gör att en del förberedande arbetsuppgifter som planering och kvalitetskontroll kan utföras som en direkt del av det direkta arbetet. Skillnaderna minskar.

Denna utveckling sker i alla branscher men är kanske tydligast inom den mer kapitalintensiva varuproduktionen och distributionen. Inom servicesektorn är förändringarna färre och mindre. Ett skäl är att kravet på lojalitet alltid varit större inom servicesektorn på grund av de anställdas direktkontakt med kunder, patienter, mm. Ett annat skäl är att det inte varit möjligt att i samma omfattning skilja direkt arbete från förberedande eftersom arbetet är mindre standardiserat.

Mot denna utveckling finns två andra tendenser. Många kontorsarbetsuppgifter har med datorteknik kraftigt standardiserats. Det sker en förenkling av arbetet på kontor. Dessa tjänstemän får en mer arbetarelik ställning i produktionen, skillnaderna minskar men på så sätt att tjänstemannaarbetet blir mer arbetarelikt med lägre krav. Det tydligaste exemplet finns inom så kallade call-centers.

Slutligen, och detta är den allvarligaste utvecklingen, sker det på många arbetareuppgifter en kraftigt ökad horisontell arbetsdelning – en supertaylorism. Här är styrningen av arbetet och arbetsintensiteten hög, riskerna för skador och sjukdomar stor. Det är en återgång till enkla lösningar med minimibemanning för att minska kostnaden för det direkta arbetet. Den utvecklingen är tydligast i arbetsintensiv produktion både inom varu- och servicesektorerna. Här ökar skillnaderna istället, men framförallt ökar skillnaderna mellan olika grupper av arbetare inom en arbetsplats.

Utvecklingen innebär stora risker för att arbetsgivarna vill dela upp arbetarkollektivet i två grupper och tillämpa olika villkor för grupperna. Den ena gruppen, där kraven på lojalitet och kunskaper är stora, ska erbjudas tjänstemannalika löner och villkor. Den andra gruppen, där arbetsdelningen och styrningen drivs hårdare och som har en svagare ställning på marknaden ska långsiktigt ha sämre villkor.

➤ Utmaningen är att utjämna villkoren på hela arbetsmarknaden, att avskaffa förlegade skillnader mellan arbetare och tjänstemän. Målet är att anställnings- och pensionsvillkor samt trygghetslösningar ska vara lika. Utmaningen är också att stå emot framtida förslag från arbetsgivarna om uppdelning av arbetarkollektivet och bevara en stark grund för sammanhållning och solidaritet.

### **Flexibilitet – en gammal motsättning i ny skepnad**

För länge sedan betalade en arbetsgivare bara precis för den mängd arbete han behövde. Timlön, daglön och ackord var metoderna för att minimera lönekostnaderna. Mot detta stod de anställdas krav på en rimlig inkomstrygghet. Det var orimligt att inkomsten varierade kraftigt från dag till dag, vecka till vecka, månad till månad. Normalarbetstid infördes i lag och heltidsanställning dominerade på arbetsmarknaden, åtminstone för männen.

Nu är ledordet flexibilitet. Det är samma gamla motsättning men i ny skepnad. Arbetsmarknaden ska organiseras så att en arbetsgivare bara behöver betala för precis den mängd arbete han eller hon har användning för. Metoderna är många, deltid, korttidsanställningar, inhyrning samt inte minst en flexibel förläggning av normalarbetstiden. En flexibel förläggning av arbetstiden syftar till att ett ökat behov av arbete, övertid, kan kvittas mot normala timmar då behovet är mindre.

Bakgrunden till utvecklingen beskrivs ofta som att den ligger utanför arbetsgivarnas kontroll. Det är marknadens och kundernas krav eller kravet på effektivitet som styr. Det är sant i den meningen att ingen enskild arbetsgivare kan avvika med till exempel kortare öppettider i butiker på helger utan att konkurreras ut. Det är också sant att om några företag inom en bransch betalar lägre övertidsersättning på

grund av flexibel förläggning av arbetstiden, så innebär det en konkurrensnackdel för övriga företag.

Konsekvenserna för de anställda blir som förr två. Inkomsten varierar och inkomsttryggheten blir låg vid deltid- och korttidsanställningar samt för inhyrda. Vid en flexibel förläggning av arbetstiden får enkla sociala krav som umgänge med familj och vänner stå tillbaka, studier och föreningsarbete blir nästintill omöjligt.

Här måste som alltid begränsningar och regler vara konkurrensneutrala mellan alla arbetsgivare inom en bransch. Problemet försvåras vid de företag som är internationellt konkurrensutsatta. Här kan begränsningarna ske genom internationella regler som till exempel EUs direktiv om arbetstider.

För de anställda som arbetar med flexibel, av arbetsgivaren bestämd, förläggning av arbetstiden kommer en rätt att själv förlägga ledigheter att bli allt viktigare. En sådan rätt gör det enklare att förena privatliv med arbete trots att arbetstiderna är mer osäkra. Tillvaron blir enklare samtidigt som effekten för arbetsgivarna är begränsade.

Det finns dessutom mycket goda erfarenheter, framförallt på arbetsplatser som arbetar efter schema, där de anställda själva har rätten att bemanna schemat inom överenskomna ramar. Möjligheterna till anpassning av arbetstiden till enskildas olika önskemål blir större.

➤ Utmaningen är att finna en ny kompromiss om avvägningen mellan arbetstid och fritid när arbetsgivarna samtidigt starkt driver linjen om minskade kostnader genom en flexibel förläggning av arbetstiden. Utmaningen är också att begränsa arbetsgivarens möjligheter till inhyrning, upprepade tidsbegränsade anställningar och det systematiska utnyttjandet av deltidarbete.

## Strategiska frågor

### Var går arbetsledningsrättens gränser?

I december 1906 gjorde arbetsgivarna och fackföreningsrörelsen en historisk kompromiss. Arbetsgivarna erkände fackföreningsrörelsens rätt att fritt organisera alla anställda på alla arbetsplatser. Fackfören-

ingsrörelsen erkände arbetsgivarnas rätt att fritt leda och fördela arbetet. Det senare kallas arbetsledningsrätten.

I praktiken ger det arbetsgivaren en oinskränkt rätt att ensidigt fatta alla beslut på arbetsplatsen om inte annat är reglerat i lag eller i kollektivavtal. Det är nu knappt trettio år sedan grundläggande regler på arbetsmarknaden senast förändrades för att stärka de anställdas inflytande och öka trygghet och rättssäkerhet för den enskilde.

De tendenser som beskriver framtiden med skador, sjukdom och utslitning tillsammans med behovet av ökad arbetsmängd visar på nödvändigheten av ett större inflytande för de anställda.

Men avtal med ökat inflytande kan bara uppnås om förhandlingarna sker inom ramen för en förhandling om nya kollektivavtal med hot om stridsåtgärder.

Dessutom krävs det en samordning och sammanhållning kring några krav som förbunden i förhandlingarna enas om att ställa före förhandlingarna om löner och allmänna anställningsvillkor. Under de senaste åren har det gjorts två gånger – och med stor framgång.

1995 enades förbunden inom industrin om att en fråga skulle stå framför övriga frågor – kortare arbetstid. Det skapade en stark sammanhållning mellan förbunden och arbetsgivarna såg att de var tvingade att gå kravet till mötes.

Våren 2004 enades alla LOs förbund om att i årets avtalsrörelse var kravet om en omställningsförsäkring ett villkor för nya kollektivavtal. Arbetsgivarna såg att de var tvingade att gå kravet till mötes.

Arbetstagarnas inflytande måste stärkas inom olika områden, men den viktigaste frågan är arbetsintensiteten. Den är också svårast att nå en kompromiss om eftersom den griper direkt in i arbetsledningsrättens kärna, rätten att avgöra hur mycket arbete som arbetsgivaren vill och behöver köpa. Frågan kan dock formuleras omvänt, hur mycket arbete ska en person eller ett arbetslag utföra. Den frågan är inte ny och är reglerad i vissa kollektivavtal, framförallt inom bilindustrin, där arbetsintensiteten är överenskommen till en viss arbetstakt.

**>** Den strategiska frågan är inom vilka områden förnyade krav ska ställas på ett ökat fackligt inflytande över arbetsgivarens rätt att ensidigt leda och fördela arbetet. Det gäller särskilt frågan om inflytande över beslut om arbetsmängd, bemanning och arbetsintensitet.

## Pengarna eller livet?

Det fackliga uppdraget i vardagen är ständiga förbättringar av löne- och anställningsvillkor samt alla andra förhållanden på arbetsplatsen. Det uppdraget innehåller svårigheter, ibland motsättningar som innebär svåra val.

I den lokala fackliga organisationen sker på större arbetsplatser därför ofta en uppdelning av uppdragen på olika personer. Två av dessa är de som förhandlar och de som arbetar med utformningen av arbetet och arbetsmiljön. Uppdelningen är funktionell eftersom olika förtroendevalda bär olika perspektiv och bevakar olika frågor i det fackliga arbetet.

Nackdelen är att löne- och villkorsfrågor ofta får en större tyngd. Frågorna om hur arbetet ska betalas ställer sig framför frågorna om hur arbetet ska utföras.

På central nivå är det sannolikt att fackföreningsrörelsen står inför utmaningen att i större utsträckning lösa frågor om inflytande, arbetsmiljö och arbetets organisering i avtal istället för i lag. Det är nödvändigt med nya byten mellan arbetsgivare och fackförbund.

Med målet goda och utvecklande arbeten för alla måste frågorna om arbetets innehåll, organisering och det fackliga inflytandet få en större tyngd i förhandlingarna om nya kollektivavtal. En förutsättning för detta är att reglerna i de centrala och lokala avtalen om löner och villkor får en starkare koppling till frågorna om hälsa och arbetsmiljö. Det kan ske om lönesättningen på arbetsplatsen utformas så att den enskildes löneutveckling grundas på en förändring av arbetet till mer kvalificerade arbetsuppgifter. Möjligheterna till högre lön blir då en drivkraft för en förändring av arbetets innehåll och av arbetsorganisationen.

- Den strategiska frågan är hur problemen med hälsa, säkerhet och arbetsmiljö kan få en starkare ställning och tydligare reglering i lagar, anvisningar och kollektivavtal. Det är en förutsättning för att dessa frågor ska få en större tyngd i det dagliga fackliga arbetet och därmed en förutsättning för ett friskare arbetsliv.

## Ståndpunkter

### Ohälsan i arbetslivet

Kostnaden för sjukpenning, rehabilitering och förtidspension är långt över hundra miljarder kronor per år. Idag är omkring 300 000 personer sjukskrivna, mer än 100 000 har varit sjukskrivna i mer än ett år. De sjuka utsätts för lidande och värk, men dessutom för en sämre ekonomi och en sviktande självkänsla som lätt uppstår när man står utanför arbetsgemenskapen en längre tid.

Ohälsan är klass- och könsbunden. Det är fortfarande utslitning av axlar och rygg som helt dominerar bland orsakerna till arbetsskador och lång sjukskrivning. Trots nya orsaker som psykisk stress och nya kemiska ämnen är det ett dagligt och långvarigt slit som förstör och bryter ner människor i arbetslivet.

Därför måste de viktigaste åtgärderna för att minska ohälsan genomföras på arbetsplatserna. Problem i arbetsmiljön skapar många av sjukdomsfallen, och även om sjukdomen inte är direkt orsakad av arbetet, så är det en återgång till ett arbete, om än inte samma, som en rehabilitering syftar till.

Ett förebyggande arbetsmiljöarbete och ett aktivt rehabiliterings- och anpassningsarbete måste finnas på alla arbetsplatser om det ska vara möjligt att reducera ohälsotalen. Det måste vara möjligt att jobba kvar på sin arbetsplats fram till normal pensionsålder och trots vissa medicinska problem.

Ohälsa i arbetslivet, med skador och sjukdomar, har många orsaker och sambanden är komplexa. Det betyder att kunskaperna om orsaker och samband måste öka. Här är arbetslivs- och arbetsmedicinsk forskning av stor betydelse. Samtidigt måste arbetsgivarna och den fackliga rörelsen ta ett större ansvar för att tydliggöra och avgränsa de områden där kunskapsbehovet är störst.

Men viktigare är att öka samarbetet mellan arbetsmarknaden och forskningen när det gäller att sprida resultat och erfarenheter. Det är avgörande för att resultaten snabbare och effektivare kan omsättas i verkligheten.

Det är fyra områden som står i fokus för att stärka samarbetet mellan parterna och öka det fackliga inflytandet på arbetsplatserna. Allt för



att få till stånd ett bättre förebyggande arbetsmiljöarbete och därmed ökad hälsa i arbetslivet:

- Partsgemensam arbetsmiljöutbildning med utbildningsinsatser för arbetsgivare, arbetsledare, skyddsombud och övriga anställda.
- Företagshälsovård. Under den nuvarande avtalsperioden ska anställda garanteras rätt till kvalitetssäkrad företagshälsovård. Inriktningen ska främst vara förebyggande och företagshälsovården ska omfatta frågor som arbetsorganisation, produktionssystem och ledarskap.
- Systematiskt arbetsmiljöarbete. På varje arbetsplats behöver ett avtal upprättas om hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska genomföras.
- Rehabilitering. Varje sjukskriven måste i ett tidigt skede ges rätt till en av arbetsgivaren utförd rehabiliteringsutredning och en plan för att genomföra åtgärderna. Detta ska ske i samråd med den fackliga organisationen. På varje arbetsplats ska det finnas ett avtal om hur rehabiliteringsarbetet ska bedrivas.

Att begränsa riskerna för skador och ohälsa är ett gemensamt och övergripande samhällsintresse. De regler som finns måste gälla alla anställda och alla arbetsgivare. Samtidigt är den offentligrättsliga regleringen svårtillämpad och i många fall opraktisk. Det är inte möjligt för myndigheten att bevaka och följa upp situationen på alla arbetsplatser. Delar av arbetsmiljölagen bör därför införas successivt i kollektivavtalen. Det betyder att reglernas utformning i grunden är offentligt bestämd, lika för alla, men att kontrollen och sanktionerna sker utifrån arbetsrättsliga grunder.

Detta skulle skapa en balans mellan det övergripande intresset av gemensamma arbetsmiljöregler i hela samhället samtidigt som parterna tar ett tydligt ansvar för reglernas tillämpning. En förutsättning för den utvecklingen är att nuvarande lagar ändras så att det blir möjligt att en arbetsgivares ansvar genom kollektivavtal kan överföras från offentligrättslig till arbetsrättslig kontroll. En arbetsgivare

har idag långtgående skyldigheter också när det gäller ansvaret för anställda som är långtidssjuka och behöver rehabiliteras. Även här kan en offentligrättslig reglering kompletteras så att arbetsgivarens skyldigheter och därmed den lokala tillämpningen blir en del av arbetsrätten och kollektivavtalen.

### **Yrkeskunnande och kompetenser**

En förutsättning för att människor ska bejaka omvandlingen av arbetslivet är att de har möjlighet att utföra nya, svårare och oftast roligare arbetsuppgifter. För detta krävs kunnande, för kunnande krävs lärande, för lärande krävs det i allmänhet utbildning.

Perspektivet på lärande är tudelat, det livslånga och det livsvida. Det livslånga står för det ständigt pågående – ”från vaggan till graven” – och det livsvida står för ett lärande också i andra sammanhang än genom utbildning, till exempel i föreningslivet och av kamraterna på arbetet.

Med det perspektivet är lärande en helhet. Grundskola och gymnasium utgör en solid grund som har betydelse för möjligheten till lärande på arbetsplatsen. Kommunens stöd till vuxnas lärande och de befintliga möjligheterna till vidareutbildningar är av vikt för både den enskildes och arbetsplatsens möjlighet att utvecklas.

Regeringen har ett mål att hälften av en årskull ska gå vidare till högskolestudier. Men möjligheterna till en snabb omvandling av samhälle och arbetsplatser avgörs framförallt av bredden i lärande och kunskaper hos hela befolkningen. Därför är andra insatser för att stödja lärandet lika viktigt som en fortsatt utbyggnad av högskoleutbildningen.

### **Kompetenser och yrken**

Under de senaste tio åren har det inom fackföreningsrörelsen skett en förskjutning i begrepp, från yrkeskunskaper till kompetenser, från utbildning till kompetensutveckling. Detta är inte enbart en fråga om ordval och definitioner. Förskjutningen i begrepp har långtgående betydelse för det fackliga arbetet på arbetsplatsen och i den fackliga rörelsens synsätt på lärande, kunskaper och erfarenheter.

Yrke är tydliga och enhetliga kunskaper och erfarenheter som är erkända på arbetsmarknaden. Ett yrke är aldrig individuellt utan det

är gemensamt för alla i gruppen. Det betyder att försvaret av ett yrke, av yrkets krav och av yrkets ställning på arbetsmarknaden är ett gemensamt intresse och ansvar för alla i yrket.

Kompetenser är alla de kunskaper och erfarenheter som i första hand gäller inom en organisation. Dessutom ingår också individens uppfattningar, värderingar och motivation i förhållande till arbetet.

Kompetenser är därför alltid individuella. De är inte enhetliga och därmed inte heller erkända på arbetsmarknaden. Det betyder att det är svårt att skapa ett kollektivt, gemensamt intresse kring kompetenser.

Kompetens brukar beskrivas som alla de kunskaper, färdigheter, kontakter och erfarenheter som en person har för att kunna utföra en viss uppgift. Där ingår ofta formella delar som rättigheter och behörighet att utföra en arbetsuppgift. Kompetenser och kompetensutveckling är otydliga begrepp, nästan allt kan ingå. Om dessutom den enskildes värderingar och förhållningssätt till arbetet ingår, blir tolkningsutrymmet för vad som är rätt eller fel kompetens mycket stort. Om kraven i arbetet formuleras som rätt kompetens, så skapar det ett utrymme för godtycke och rättsosäkerhet på arbetsplatsen. Det gäller särskilt i viktiga lägen som till exempel vid varsel om driftsinskränkningar och förhandlingar om turlistor.

Men otydliga arbetskrav betyder också att det är svårare för den lokala fackliga organisationen att ställa krav på den utbildning, praktik och träning som behövs för att de anställda ska kunna utvecklas i arbetet.

Trots allt tal om kompetensutveckling, har utbildningen på arbetsplatserna minskat för LO-förbundens medlemmar under den senaste 10-årsperioden, samtidigt som den ökat väsentligt för TCO- och SACO-medlemmar. Två tredjedelar av LO-förbundens medlemmar får ingen personalutbildning. Det finns en tydlig klassdimension.

Det finns flera problem att övervinna, för att skapa goda förutsättningar för LO-gruppernas utbildning, lärande och möjlighet till ökad yrkeskunskap. Kompetensbegreppet är oprecist och innebär risker för begreppsförvirring. De avtal om kompetensutveckling som slutits har inte fått det genomslag som var avsikten. Inte ens i de fall där avtalet innehåller särskilda ekonomiska medel. De flesta stöden för vuxnas lä-

rande på kommunal nivå – till exempel vägledning och studiefinansiering för vuxna inom den kommunala vuxenutbildningen minskar. Det finns dessutom ett behov av utökade eftergymnasiala utbildningsmöjligheter, även inom yrkesutbildningsområdet, för att verkligen möjliggöra ett livslångt lärande för alla.

Men det är också viktigt att medlemmarna sedan får möjligheter att använda sina nya kunskaper och att det leder till en utveckling i arbetets innehåll och därmed till en höjd lön. Utbildning och lärande för utveckling av yrkeskunskaper måste kopplas samman med det goda och utvecklande arbetet. En bra personalutbildning och ett ökat praktiskt kunnande, hänger tätt samman med frågor om arbetsorganisering, bemanning, en god arbetsmiljö och lönesystem som stödjer omvandlingen mot mer kvalificerade arbeten.

### **Grundläggande kunskaper är grunden**

En väl fungerande grundskola där alla får kunskaper som ger möjlighet till fortsatta studier i gymnasiet är avgörande för det framtida yrkeslivet – men också för möjligheterna till fortsatt yrkesutbildning och personalutbildning. Gymnasieskolan, i synnerhet den yrkesinriktade, måste utvecklas. Det minskar även tröskeln till arbetsmarknadspolitiska utbildningar och andra omställningsinsatser.

Men många vuxna saknar idag gymnasieutbildning och dessutom kommer en del ungdomar trots olika insatser inte att fullfölja en gymnasieutbildning. Fackföreningsrörelsen ska därför arbeta för att säkerställa möjligheten till en andra chans till en 3-årig gymnasieutbildning eller motsvarande, samt att öka den personalutbildning som finansieras av arbetsgivaren.

Studiestöd för vuxnas gymnasieutbildning ska trygga att lån inte behövs för att uppnå motsvarande gymnasienivå. Dessutom bör systemet förändras så att möjligheterna till deltidstudier förbättras. Bidraget till korttidsstudier bör minst fördubblas.

Många av LO-förbundens medlemmar har redan kunskaper som de förvärvat i yrkeslivet, som motsvarar hela eller delar av gymnasieutbildningen. Därför är ett nationellt bestämt system för validering av deras kunskaper och erfarenheter viktigt. Det är betydelsefullt att den fackliga organisationen är delaktig i processen. Det innebär att kunskaper och erfarenheter blir jämförbara och att den en-

skilde får ett mått på den egna förmågan. Det ökar effektiviteten i det fortsatta lärandet.

En nationell, statlig satsning på utbildning och utveckling i arbetslivet bör genomföras. Idag finns cirka 5 miljarder kronor i en fond för införandet av ett individuellt kompetenssparande, IKS. Beloppet ökar med drygt 1 miljard per år. Staten satsar ytterligare cirka en miljard per år till EUs mål 3. Mål 3 upphör från och med 2006. Detta skapar ett sammantaget utrymme i statsfinanserna på cirka 2 miljarder kronor per år för ett brett stöd till ökat lärande i arbetslivet.

Arbetsmarknadens parter har presenterat ett gemensamt förslag där insatserna skulle knytas till avtal om utveckling av arbetet och utbildning av personalen. Med dessa frigjorda resurser är det förslaget nu möjligt att genomföra.

### **Utveckling i arbetet och lönesättning**

Lönen är den kanske viktigaste drivkraften på en arbetsplats. Den är ett starkt signalsystem till alla om vad och vilka som premieras och om vilka som i arbetsgivarens ögon inte håller måttet. Lönen är ett så kraftfullt styrsystem att effekterna kan bli närmast katastrofala, för arbetsgivaren och för de anställdas sammanhållning, om det blir fel.

Om lönen uppfattas som orättvis av flera leder det till eviga diskussioner och ett starkt missnöje, samarbetet gnisslar och produktiviteten sjunker.

Det är viktigt att använda lönen som drivkraft för utveckling av samhället. Det är den centrala tanken i den solidariska lönepolitiken. Högre löner ska driva på strukturomvandlingen och rationaliseringarna. Allt för att produktionen av varor och tjänster ska bli effektivare, allt för att skapa en grund för ökade reallöner och en stark finansiering av den generella välfärden.

Men lönen kan också användas för att driva på omvandlingen av organisationen på arbetsplatsen till mer kvalificerade arbeten som ger mer stolthet och större medvetenhet om det egna arbetets värde. Mer kvalificerade arbeten betyder på en del arbetsplatser i första hand kunskaper och möjligheter att utföra det ordinarie arbetet bättre, ett arbete med ett djupare arbetsinnehåll. På andra arbetsplatser betyder det kunskaper och möjligheter till nya arbetsuppgifter, ett arbete med ett bredare arbetsinnehåll.

- Att på arbetsplatsen förena utbildning med organisationsutveckling och med lönesättningen som drivkraft är den centrala tanken i strategin för goda och utvecklande arbeten för alla.

Det betyder att målet är en effektivare arbetsorganisation med en ständig utveckling av allas arbetsuppgifter där de anställda får möjligheter att utvecklas successivt i takt med ökade kunskaper och erfarenheter. Då är en återkommande utbildning och träning för fördjupade och breddade uppgifter en nödvändig förutsättning. Då är lönesystemets utformning avgörande som drivkraft.

Under de senaste tio åren har arbetsgivarna gått till offensiv för att vinna ett större inflytande över lönesättningen. Mottot har varit "chefen ska sätta lön". Det betyder att arbetsgivaren ska bestämma lönen och ensidigt fördela löneökningarna så att det är den anställda personens egenskaper, förmåga och beteende som är grund för lönen och löneökningarna. De centrala kollektivavtalen ska då inte heller innehålla regler om grunderna för fördelningen av löneökningarna och lönesättningen blir då en ren intressetvist och under fredsplikt.

Mot arbetsgivarnas krav står en lönesättning där ramen för lön och fördelning av löneökningar fastställs i centrala avtal och där den slutliga fördelningen av löneökningarna fastställs i lokala förhandlingar.

Diskussionen om på vilka grunder som löneökningarna ska fördelas är strategiskt viktig. Den måste handla om avvägningen mellan att lönesätta förändringar i arbetet och att lönesätta personer, deras förmåga, egenskaper och beteende på arbetsplatsen. Att som arbetsgivaren vill, ensidigt kunna bestämma om fördelningen av löneökningarna innebär ett grundläggande avsteg från att lönesätta en förändring av arbetet, bredd och djup, något som är en förutsättning för att lönen ska vara en drivkraft för omvandling av arbetsorganisationen.

- Att utveckla inflytandet över lönesättningen och löneökningarnas fördelning som en drivkraft mot goda och utvecklande arbeten är en av de viktigaste fackliga uppgifterna under de kommande åren.

De lokala fackliga organisationerna har på många arbetsplatser inte egen kraft att återvinna inflytandet över lönesättningen. Många, förtroendevalda och medlemmar, måste förstå skillnaden mellan lönesystem och löneökningssystem. Många måste förstå skillnaden mellan att utgå från beskrivningar av arbetets innehåll, bredd och djup, och att utgå från personers förmåga, egenskaper och beteende. Sist men inte minst krävs en successiv förändring av reglerna för lönesättning i kollektivavtalen så att de blir ett starkare stöd för den lokala organisationen i deras löneförhandlingar.

## 7. Bättre byten

De nio tendenserna försöker att kortfattat fånga en bild av utvecklingen. En utveckling där det är nödvändigt med flera nya och övergripande överenskommelser för att lösa problemet med både ekonomisk stabilitet och social rättvisa. Framtiden kräver nya och för alla parter bättre byten.

### Fyra fackliga strategier för inflytande och makt

Det finns, förenklat, fyra strategier för fackligt inflytande och makt:

- att sälja ordning och arbetsfred under hot om oreda och strejk. Det är destruktiv makt, att hota är den fackliga maktens bas
- att sälja arbetsfred men också kontroll över priset på arbete, att garantera arbetsgivarna konkurrenskraft och långsiktig lönsamhet. Det är konstruktiv makt, att ta ansvar är den fackliga maktens bas
- att sälja kunskaper och erfarenheter som arbetsgivaren inte har. Det är övertalningsmakt, att ha unika kunskaper är den fackliga maktens bas
- att förhandla fram något eller några avtal som sedan upphöjs av staten till lag. Det kallas allmängiltigförklaring. Det är tilldelad makt och det är staten som är den fackliga maktens bas.

De flesta fackliga organisationer gör det första bytet – fred mot garanterade löner och arbetsvillkor. Men betydligt mer framgångsrika har de fackliga rörelser varit som förmått att inte bara erbjuda fred utan också kontroll över arbetets pris. Det är den kombinationen av destruktiv och konstruktiv makt som är basen för den skandinaviska fackliga rörelsens framgångar under de senaste hundra åren.



## Det klassiska bytet

Den svenska modellen, efter andra världskrigets slut, byggde på ett klassiskt byte mellan arbetsgivare och löntagare. Den fackliga rörelsen garanterade inte bara arbetsfred utan medverkade också till att kostnaden för arbetet inte ökade mer än vad ekonomin som helhet tålde.

Fackligt är detta ett unikt byte. Fackföreningsrörelsen krävde inte bara högre löner, den tog också ansvar, bidrog till att bromsa de gruppers löneutveckling som hade en stark marknadsposition.

I bytet ingick att arbetsgivarna accepterade en långtgående löneutjämning, solidarisk lönepolitik med låglönesatsningar, och dessutom accepterade en omfattande skattefinansiering av den generella välfärden.

Slutligen var parterna överens med staten om att bejaka en kraftig strukturomvandling av arbetslivet. Genom rationaliseringar men framförallt genom att kapital och människor flyttade från produktion med låg produktivitet till andra områden med hög produktivitet. Listan på sektorer som slogs ut kan göras lång, exempel är småjordbruk, delar av sko-, textil- och konfektionsindustrin samt varven.

I utbyte skapade staten en kraftfull arbetsmarknadspolitik med bidrag och utbildningar samt en god arbetslöshetsförsäkring. Målet var inte att rädda jobb, målet var att rädda människor och att underlätta en snabb omvandling av samhället till ett modernt och konkurrenskraftigt industri- och servicesamhälle.

Det var under lång tid ett gott byte för alla parter. Exportsektorn kunde växa kraftigt, tillväxten var hög, lönsamheten god och investeringarna stora. Samtidigt fick löntagarna bra reallöneutveckling, kortare arbetstid, minskade löneskillnader samt en stark skattefinansierad välfärd. Bytet förenade kraven på ekonomisk stabilitet med kraven på social rättvisa. I bytet växte den moderna välfärdsstaten fram.

Sverige står de kommande åren inför en ny situation. Förutsättningarna fångas i de nio tendenserna. De lösningar som formas avgör om Sverige ska stärka välfärden, bryta utvecklingen mot ökade klasskillnader, få en rättvisare fördelning, nå full sysselsättning samt ökade reallöner. Att nå dessa fackföreningsrörelsens eviga mål är en fullt möjlig uppgift. Men lösningarna kommer också att vara avgörande för tillväxten, konkurrenskraften och företagens lönsamhet. Sammantaget är de avgörande för Sveriges och din framtid.

## Strategisk fråga

### Hur uppnå ett bättre byte?

Är det möjligt att söka nya lösningar, enas och ingå nya kontrakt? Detta särskilt i en tid då arbetsgivarna under flera år har angripit reglerna på arbetsmarknaden och krävt långtgående försämrings för löntagarna. I en tid när politiken är på reträtt och främst tvingas spara och försvara uppnådda resultat.

Ett bättre byte mellan parterna på arbetsmarknaden är möjligt om, men bara om, den samlade fackföreningsrörelsen kan erbjuda arbetsgivarna ett förnyat och starkt ansvar för utvecklingen.

Marknadskrafterna och en avreglering av arbetsmarknaden löser inte arbetsgivarnas viktigaste problem, konkurrenskraft genom strukturomvandling, rationaliseringar och kostnadskontroll. Allt för att långsiktigt säkerställa en långsiktig lönsamhet.

Om, men bara om, fackföreningsrörelsen istället med trovärdighet kan erbjuda arbetsgivarna detta är arbetsgivarna sannolikt villiga till nya och för löntagarna goda byten. Men det förutsätter att fackföreningsrörelsen kan återupprätta sin egen bas för konstruktiv makt.

Utgångspunkten för nya byten är därför inte en önskelista på viktiga förbättringar för löntagarna. Utgångspunkten är att det är nödvändigt med flera breda överenskommelser för att möta de tendenser som beskriver framtiden. Överenskommelser som är nödvändiga och önskvärda för alla parter.

## Metoder för ett bättre byte

Det fackliga arbetet innebär alltid, i stort och smått, ett byte med arbetsgivaren och ibland med regering och riksdag. Resultatet, innehållet i bytet, är alltid ett uttryck för maktförhållandena mellan parterna. Därför är en stark organisation med kunniga medlemmar den första och grundläggande förutsättningen.

För att bidra till samhällsutvecklingen, utöva konstruktiv makt, är sammanhållning och enighet den viktigaste förutsättningen. Det gäller inför en avtalsrörelse men framförallt inför nya övergripande överenskommelser som måste till.

Det finns inte en metod, ett regelsystem, en organisation eller en ny institution som med trovärdighet kan bidra till ett långsiktigt ansvar för tillväxt, strukturomvandling, lönekostnader, som kan bära lösningar som förenar ekonomisk stabilitet med social rättvisa. Det krävs flera aktörer och en rad åtgärder. De finns inom flera olika områden.

En starkare samverkan mellan olika LO-förbund är både möjlig och önskvärd. LO och LOs förbund är en facklig struktur som kan vara en möjlig arena för att utveckla och bära ett starkare nationellt perspektiv i frågor om strukturomvandling, tillväxt och lönebildning. De möjligheter och problem som de framtida tendenserna gömmer förutsätter i de flesta fall ett nationellt helhetsperspektiv för att få sin lösning.

Svenskt Näringsliv bygger nu upp en stark samordning mellan de olika arbetsgivareförbunden. Hur de slutligen formerar sig är inte klart. Deras mål är att bygga förhandlingsgrupper med ansvar för olika sektorer. Att möta arbetsgivarnas nya struktur är ett skäl för en starkare sammanhållning.

Förbunden inom fackföreningsrörelsen är sammanslutningar av alla medlemmar med en starkt centraliserad beslutsfunktion. Detta är en nödvändig organisationsform för konfliktstyrka men framförallt för att kunna bära nationella riksavtal som säkerställer en konkurrensneutralitet på arbetsmarknaden.

De nationella fackliga strukturerna är samarbetsorganisationer där det inte är möjligt att fatta beslut som binder medlemmarna, förbunden, i någon fråga utom till frågan om själva medlemskapets förutsättning, medlemsavgiften och i frågor som rör tvister mellan medlemmarna.

Det innebär att en samordning av det nationella fackliga arbetet alltid är begränsat till det som förbunden kan och vill enas om – det blir alltid den minsta gemensamma nämnaren. Under lång tid bidrog de privata arbetsgivarna, SAF, i de centrala förhandlingarna till att skapa ett starkt samarbete på det privata området mellan förbunden inom LO och inom PTK genom den förhandlingsordning som tillämpades.

För att den samlade fackliga rörelsen ska kunna möta arbetsgivarnas marknadsinriktade politik, vissa fackförbunds inriktning mot marknadsinriktade sifferlösa kollektivavtal samtidigt som staten till-

lämpar en strikt låginflationsekonomi bör det ske en grundläggande prövning om och under vilka förutsättningar samordningen på sikt kan stärkas.

Det är en framtida utveckling tvärtemot det många talar om som decentralisering och lokalt anpassade lösningar. Frågan är därför inte om det blir nya former för samarbete, sammanslagningar och samverkansavtal, utan frågan är mellan vilka grupper samarbetet ska stärkas.

### **Arbetsgivarnas val**

Parterna på arbetsmarknaden står ständigt inför ett grundläggande val, fred eller krig. Fred är att acceptera nuvarande regler på arbetsmarknaden och försöka att med dessa som grund nå en kompromiss, nya avtal om löner och anställningsvillkor. Men fred är något mer. Det är en ömsesidig insikt om behovet av långsiktiga stabila kompromisser som bas för övergripande lösningar. Detta samtidigt med en insikt om betydelsen av den underliggande motsättningen om arbetets pris och villkor.

Krig är att ifrågasätta och kräva förändringar av reglerna, att vilja förändra balansen mellan arbetsgivare och löntagare, att söka förändra maktförhållandena. Detta för att uppnå en bättre position i nästa fred.

För arbetsgivarna är alltid den grundläggande frågan om det är möjligt att med nuvarande regler på arbetsmarknaden, arbetsrätt, förhandlingssystem och kollektivavtal, långsiktigt garantera konkurrenskraft och lönsamhet.

Historiskt har arbetsgivarna vid olika tillfällen besvarat frågan nekande. Deras slutsats har då varit att det krävs förändringar i förutsättningarna, i spelregler och maktposition.

I modern tid är de tre tydligaste exemplen 1954, 1980 och 1997. Åren innan hade lönerna ökat så att lönsamhet och konkurrenskraft försvagats.

1954 valde arbetsgivarna att ändra på reglerna genom att ta initiativ till ett nytt förhandlingssystem, övergripande nationella avtal mellan SAF och LO. Arbetsgivarna erbjöd de fackliga organisationerna det klassiska bytet som grund för en ny fred.

1980 valde arbetsgivarna strid. En storlockout i form av en "inves-

tering för framtiden” med syftet att försvaga de fackliga organisationernas ställning långsiktigt. Arbetsgivarna gjorde en allvarlig felbedömning och de förlorade striden stort.

1996/97 tog parterna inom industrin ett initiativ till ett nytt huvudavtal, ”Samarbetsavtalet inom industrin”. Arbetsgivarna valde då, precis som 1954 att erbjuda de fackliga organisationerna, nu inom industrin, ett kvalitativt nytt fredsavtal.

Syftet för arbetsgivarna var i alla tre fallen att ändra på förutsättningarna för framtida kompromisser. Lockouten var ett försök att försvaga fackets ställning. Förhandlingsordningen 1954 och huvudavtalet 1997 var ett sätt att ändra på reglerna för förhandlingarna och att fokusera på parternas gemensamma intressen.

Tendenserna till förändringar i ekonomin och på arbetsmarknaden medför att arbetsgivarna nu återigen står inför detta val, krig eller fred. De nuvarande reglerna, arbetsrätt, förhandlingsformer och kollektivavtal kan inte, enligt arbetsgivarnas bedömning, garantera långsiktig konkurrenskraft och lönsamhet.

Då har de under de kommande åren, precis som tidigare, två alternativ att välja på. Historien upprepar sig men i ny skepnad. Antingen i form av förslag till en ny övergripande kompromiss med löntagarna, eller genom att utmana löntagarna och kräva långtgående förändringar av reglerna på arbetsmarknaden, i arbetsrätten och i kollektivavtalen.

Arbetsgivarna måste välja. Att inget göra blir med deras analys att frånträda sitt grundläggande uppdrag att säkerställa stabil och långsiktig lönsamhet. De har inget val, de måste välja, krig eller fred.

### **Fackföreningarnas val**

Arbetsgivarnas val får stor betydelse för de fackliga organisationerna. Viktigast för fackföreningsrörelsen är att skapa den sammanhållning, de inbördes regler och de institutioner som krävs för att med trovärdighet erbjuda arbetsgivarna arbetsfred med ekonomisk balans och social rättvisa.

För det krävs det att de fackliga organisationerna gemensamt kan bygga sina krav på en konstruktiv makt – att de gemensamt kan erbjuda arbetsgivarna fortsatt konkurrenskraft och därmed stabil och långsiktig lönsamhet.

Detta är inte att göra en eftergift till arbetsgivarna utan är i löntagarnas eget intresse. För löntagarna betyder det dels möjligheter till en god reallöneutveckling, låg arbetslöshet och samtidigt möjligheter till goda byten med arbetsgivarna. Det är att försöka undvika en kraftmätning som kommer att innebära stora förluster för bägge parter.

Sverige, Sveriges arbetsgivare och löntagare står inför en utmaning. De tendenser som rapporten beskriver gömmer både svårigheter och möjligheter. Svårigheter som inte kan övervinnas och möjligheter som inte kan nyttjas utan övergripande samordnade lösningar.

Det ligger i arbetsgivarnas och löntagarnas intresse att söka vägar till en ny fred. En förutsättning är att både arbetsgivarna och fackföreningsrörelsen är trovärdiga parter. För LO är den viktigaste uppgiften under den kommande kongressperioden att medverka till att bygga en fackföreningsrörelse som kan bära ny fred.



*Fackliga strategier för*

## ***Bättre byten***

**LO-kongressen 2004** med temat *Värt att slåss för* diskuterade en rapport med namnet "Fackliga stragier för Bättre Byten". Rapporten diskuterades vid seminarier och behandlades därefter av kongressen.

Den här publikationen består av rapporten med kongressens beslut.

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

ISBN 91-566-2099-3