



fackförbund
i samverkan

Lönebildning för jämlikhet - nr 2

Ett projekt av 6F - fackförbund i samverkan

Byggnads, Elektrikerna, Fastighets, Målarna, Seko i samverkan med Katalys

Låga löner funkar inte

Anne-Marie Lindgren

Innehållsförteckning



Förord	3
Sammanfattning och slutsatser	4
1. Inledning	7
2. Hur ser argumenten ut?	4
3. Olika linjer i debatten	9
4. Den tänkta lösningen: prismekanismen	10
4.1 Vad säger erfarenheterna av sänkta löner/lönekostnader?	10
4.1.1 Generella stödformer	10
4.1.2 Individuella anställningsstöd	11
4.1.3 De tyska minijobben	13
4.2 Blir det verkligen jobb?	14
4.2.1 Branschsubventioner?	14
4.2.2 Nya sorters "enkla jobb"?	15
4.2.3 Nya anställningsformer	15
4.3 Är en växande låglönesektor ekonomiskt och socialt rationell?	17
4.3.1 Effekter på individnivå	18
4.3.2 Effekter på samhällsnivå	19
5. Alternativen till fler låglönejobb	21
Noter	23

G fackförbund i samverkan

KATALYS. NO:63



Elektrikerna



Förord



1997 undertecknades Industriavtalet. Det har nu gått över 20 år och mycket har hänt såväl här i Sverige som i omvärlden. Industriavtalet är ett samarbetsavtal som bland annat handlar om lönebildning mellan facken inom industrin och arbetsgivarorganisationer inom industrin. Avtalet skrevs i spåren av en period med höga nominella och inflationsdrivande löneökningar. Syftet var att få till stånd en mer kontrollerad lönebildning som tog hänsyn till internationell konkurrenskraft.

Men tiderna förändras. Arbetsmarknaden ser annorlunda ut nu jämfört med 1997. Struktumvandling i ekonomin har bland annat gjort att industrisektorn minskat. Andra sektorer har istället växt i snabb takt då människors och samhällets behov har förändrats. Det är inte längre självklart att det är industrin som ensam ska styra den svenska lönebildningen och sätta normen för vad samhället tål för löneökningstakt.

Ett bärande argument för Industriavtalet år 1997 var att hålla nere inflationen och att inte äventyra konkurrenskraften. Nu 20 år senare är problemen snarare de omvända. Vi har under lång tid istället en inflation som är lägre än Riksbankens mål. Många menar att en orsak till detta är att löneökningstakten varit för låg. Vi delar denna uppfattning.

Ur ett fackligt perspektiv finns fler synpunkter på nuvarande modell där industrin bestämmer alla branschens löneökningstakt. Industriavtalet har bidragit till reallöneökningar under många år. Men när man tittar på fördelningen av dessa reallöneökningar så finns en tydlig vinnare, tjänstemännen. Löneskillnaden, i kronor räknat, har mer än fördubblats mellan arbetare och tjänstemän sedan Industriavtalet tecknades. Detta är en oacceptabel utveckling.

Jämställda löner är en annan aspekt. Löneskillnaden mellan kvinnor och män år 2016, när hänsyn tas till yrke, sektor, utbildning, ålder och arbetstid, var 4,5 procent. Det är ingen hemlighet att arbetsgivarna har avfärdat krav på låglönesattningar som skulle gynna kvinnodominerade grupper på arbetsmarknaden. Man hävdar att dessa krav inte är förenliga med Industriavtalet. Denna syn leder givetvis till att klyftorna kommer fortsätta att öka. Såväl mellan arbetare och tjänstemän som mellan kvinnor och män. Vi vill gå en annan väg. Vi vill ha minskade klyftor och mer jämställdhet. För att nå detta krävs en ny lönebildningsmodell där det är möjligt att jämna ut löneskillnaderna.

Ett annat argument som ofta lyfts fram av de som

hyllar Industriavtalet är att "för höga" löneökningar är ett hot mot industrins konkurrenskraft. Självklart finns det en övre gräns för hur höga löneökningar vi kan ha i Sverige. Men för låga löneökningar skulle ha negativ effekt på sysselsättningen och att följa europeiska konkurrenters löneökningstakt är inte längre ett relevant argument. Vi måste främst titta på hur produktiviteten ser ut i Sverige.

Vi inom 6F har länge kritiserat den lönebildningsmodell vi har idag där exportsektorn ska sätta "märket" för hela arbetsmarknaden. Grunden i vår kritik ligger i att lönebildningen cementerar dagens löneskillnader samt att vi saknar inflytande över något så avgörande för våra medlemmar som lönenivån.

När man framför kritik mot något bör man också ha ett svar på vad som är alternativet. Vi har i dagsläget inget konkret svar på vad som är alternativet till nuvarande lönebildningsmodell. Mot bakgrund av detta har vi anslagit medel till ett lönebildningsprojekt som tar fram gedigna underlag för att kunna göra en kvalificerad bedömning av nuvarande lönebildningsmodell. Rapporten som du nu läser är en av underlagsrapporterna till denna utredning om lönebildningsmodellen. 6Fs lönebildningsprojekt heter "Lönebildning för jämlikhet".

6F kommer utifrån de underlagsrapporterna som tas fram presentera en slutrapport där vår syn på framtidens lönebildningsmodell bör se ut. Denna kan bygga på nuvarande modell. Den kan också se annorlunda ut.

Kristoffer Arvidsson Thonäng

Projektledare 6Fs lönebildningsprojekt
"Lönebildning för jämlikhet"

Mikael Johansson

Förbundsordförande Målareförbundet

Valle Karlsson

Ordförande Seko

Johan Lindholm

Ordförande Byggnads

Magnus Pettersson

Ordförande Fastighets

Jonas Wallin

Ordförande Elektrikerna

Sammanfattning och slutsatser

Debatten om låglönejobben är i praktiken flera olika debatter. Alla handlar om hur lågutbildade ska få bättre möjligheter till jobb, med någon form av sänkta lönekostnader som gemensam nämnare. De konkreta förslagen skiljer sig åt och skulle få helt olika sorters effekter för både arbetsmarknad och samhälle.

- Det rakaste och enklaste kravet är sänkta ingångslöner för redan existerande jobb, jobb som inte kräver egentlig yrkesutbildning.
- Ett annat krav är fler så kallade "enkla jobb", jobb som idag inte finns därför att de inte motiverar dagens lägstalöner.
- Nya anställningsformer är en tredje modell. Grundtanken är en tidsbegränsad anställning till lägre lön men med kompetenshöjande insatser i anslutning till jobbet.

Kravet på lägre löner bygger på tanken att dagens lägstalöner är för höga i förhållande till de många lågt utbildades arbetsproduktivitet; alltså måste lönen/priset sänkas så att det hamnar i nivå med denna lägre produktivitet. Frågan är om den tänkta lösningen, det vill säga prismetekniken, har effekt?

Om man ser till de subventioner för att sänka arbetsgivarens lönekostnader som tidigare har använts är effekten låg. Exempelvis Alliansens generella stödform med sänkt arbetsgivaravgift för unga anställda beräknades att ge som högst 10 000 jobb. Merparten av subventionerna gick till anställningar som skulle gjorts ändå. Enligt en studie från Handels hade den sänkta arbetsgivaravgiften ingen effekt.

Det finns en rik flora av subventioner för anställning av arbetslösa, så kallade individuella anställningsstöd. Sådana anställningsformer anses ofta vara bra då de leder till att personer som står långt ifrån arbetsmarknaden har möjlighet att få arbetslivserfarenhet. Men trots relativt höga subventioner för flera av stödformerna är intresset svalt från arbetsgivarna. Ofta anställs dessutom personer som står relativt nära arbetsmarknaden. Det är svårt att få arbetsgivare att anställa fler personer eller personer för andra jobb, än de jobb och med den kompetens som faktiskt företaget kräver.

De tyska s.k. minijobben åberopas ofta som modell för att ge personer med svag position

på arbetsmarknaden möjlighet till arbete. Ett minijobb får avlönas med maximalt 450 euro i månaden. Minijobb ger inte rätt till sjuk- eller arbetslöshetsersättning och pensionsavsättningarna är lägre än vid vanliga anställningar. Minijobben beskrivs mest korrekt som korta deltidar med osäkra anställningsvillkor. Merparten cirka ¾ av de som har minijobb är hemmafruar, pensionärer och studenter, det vill säga personer som har en annan försörjning, eller försörjare, som grund. Den sammanlagda bilden av utvecklingen, mot minijobb och fler deltidar, är en utveckling mot fler jobb som tillgodoser arbetsgivarens behov av lägre lönekostnader och flexibilitet i personalstyrkan -inte de anställdas försörjningsbehov.

Den utsagda förutsättningen för idéerna om sänkta ingångslöner för vissa typer av jobb är ju att det ska öka efterfrågan på folk för just de jobben. Ingen tycks ha slagits av tanken att arbetsgivare istället kan använda det lediga löneutrymmet för att betala lite mer för andra kategorier av anställda - exempelvis den storts yrkeskunnigt folk som det i dag är brist på. Den effekten får anses vara hög på dagens arbetsmarknad. Ingen tycks heller ha tänkt tanken att om en arbetsplats redan i dag klarar sig bra utan personal som bara ska svara för några mycket enkla uppgifter så finns det inga självklara skäl att anställa folk bara för att lönekostnaden sänks - för det är fortfarande billigare att inte anställa någon alls.

Att tvinga fram sänkta löner för redan existerande jobb är svårt. Kanske är det därför debatten glidit över till att handla om nya sorters "enkla jobb". Alltså jobb som inte existerar i dag och som det följaktligen inte heller finns avtal för. Tanken är att avlasta redan befintlig personal på vissa "kringtjänster". Men egentligen handlar det inte om att skapa några nya jobb utan det handlar om att öka antalet personer inom olika servicejobb som redan finns idag. Samt att tillföra nya kategorier administrativ personal, som sannolikt bör ha minst gymnasieutbildning. Det är alltså inte frågan om att skapa massa nya enkla jobb för personer som står längst ifrån arbetsmarknaden, exempelvis personer med kortare utbildning än svensk grundskola. Grundproblemet är helt enkelt att det inte finns särskilt stora behov på arbetsmarknaden av riktigt "enkla jobb".

Är en växande låglönesektor ekonomiskt och socialt rationellt? I argumentationen för fler lågt avlönade jobb ligger att effekterna skulle vara positiva för både individ och samhälle. Riktigt låga

löner på 70 procent av dagens lägslöner skapar arbetande fattiga. Det är löner man inte försörjer sig på. Med tanke på hur bostadsmarknaden ser ut idag kan man utgå ifrån att dessa extremt lågavlönade grupperna koncentreras till redan socialt pressade och hårt segregerade bostadsområden. Att tro att det skapar grund för integration är aningslöst. Låg lön skapar begränsade livsmöjligheter och det påverkar även barnen samt deras skolgång. Dessutom vet vi att ohälsan är större hos lågavlönade än högavlönade, vilket skapar kostnader för samhället.

Extremt lågavlönade jobb bidrar inte heller till välfärdsfinansieringen; effekten är negativ. En stor del av det vi betalar in i skatt återgår till oss själva, räknat över livet, i form av de olika sociala tjänster och transfereringar som skatterna betalar. Om den individuella inkomsten för förhållandevis stora grupper hamnar under det som är genomsnittlig förbrukning av sociala tjänster och transfereringar, blir välfärdssektorn underfinansierad. Särskilt problematisk blir finansieringen av pensionssystemet. De låga löner som de tilltänkta nya "enkla jobben" ger kommer inte ge särskilt många pensionspoäng, utan det blir nödvändigt med utfyllnad genom det s.k grundskyddet. Fler arbetande timmar i ekonomin räcker alltså inte: de måste vara någorlunda rimligt betalda också.

Analyser av arbetsmarknadens verkliga efterfrågan på personal pekar på det rakt motsatta mot kraven på fler mycket enkla jobb. Arbetsmarknadens behov handlar om fler personer med yrkesutbildning och fler personer med högskoleutbildning. Huvudalternativet till fler "enkla jobb" bör därmed vara fler utbildningsmöjligheter för att ge dem med otillräckliga kvalifikationer möjlighet att möta arbetslivets faktiska behov. Utbildning kan i och för sig inte vara den enda alternativet, men övriga åtgärder är att se som kompletteringar, inte som huvudspår.

Så vad är alternativen till enkla jobb:

Punkt 1: Nya utbildningsmöjligheter.

Det är nödvändigt att utveckla nya och flexibla utbildningsprogram särskilt för nyanlända.

Punkt 2: Öka antalet kvalificerade jobb.

Högskoleutbildade konkurrerar ut gymnasieutbildade, och gymnasieutbildade dem som enbart har grundskola, även när kortare utbildning är fullt adekvat i förhållande till vad jobbet kräver. Problemet förstärks

av den pågående utvecklingen där jobb på mellankvalificerad nivå ersätts med tekniska lösningar.

Punkt 3: Nya skyddade anställningar.

Erfarenheter visar tydligt att subventionerade anställningar, det vill säga riktat stöd för anställning av bestämd person, är bättre än åtgärder av typen lönesänkning eller särskilda "enkla jobb". Samtidigt visar erfarenheter att denna typ av lösningar främst är till hjälp för personer som står relativt nära arbetsmarknaden. Subventionerade anställningar bör användas till personer som behöver komplettering. För personer som står långt ifrån arbetsmarknaden och där utbildning inte är ett alternativ är den rimliga lösningen särskilda, skyddade anställningar i samhällsregi.

Punkt 4: Skärp reglerna för arbetskraftsinvandring.

Arbetsstillstånd kan i dag medges även för yrken med inhemskt överskott. Det är inte logiskt. Här finns några av de jobb som lågutbildade flyktinginvandrare kan få.

Punkt 5: För en ekonomisk politik syftande till hög sysselsättning.

När arbetslösheten går ner ökar chanserna för alla de som tidigare valdes bort.

1. Inledning



Kraven på fler låglönejobb har i åtskilliga år nu framförts från såväl borgerligheten som näringslivet. Ekonomikåren instämmer på det hela taget i kraven på fler låglönejobb, även om det finns undantag. Noterbart är att OECD i sin senaste Sverige-rapport¹ endast rekommenderar subventionerade anställningar; OECD har i flera rapporter pekat på de problem som skapas av växande ekonomiska klyftor.

I början på 2010-talet var argumentet främst ungdomars möjlighet till jobb. I dag när ungdomsarbetslösheten kraftigt sjunkit ligger tonvikten på behovet att skapa jobb för personer med låg utbildning, och alldeles särskilt lågutbildade nyanlända.

Lågutbildades svårigheter på dagens arbetsmarknad ses då primärt som ett prisproblem: de kostar för mycket i förhållande till vad de antas kunna prestera, och därför blir efterfrågan på deras arbetskraft för låg. Enligt klassiska nationalekonomiska teorier kan man öka efterfrågan på en viss vara om priset sänks; slutsatsen blir alltså att sänkt pris på lågutbildades arbetskraft får efterfrågan på den att öka.

Andra möjligheter för de lågutbildade, och särskilt

då de lågutbildade nyanlända att stadigvarande komma in på arbetsmarknaden anses inte finnas. Sänkta löner blir därmed till en positiv lösning både för dem som därigenom får jobb och för samhället, som slipper kostnader för arbetslösheten.

Resonemanget säger alltså:

- a** att det är *möjligt* att öka lågutbildades sysselsättning med hjälp av lönesänkningar,
- b** att sådana lönesänkningar därmed är *önskvärda*, och
- c** att fler låglönejobb är *nödvändiga* för att alls öka sysselsättningen för lågutbildade.

Denna rapport granskar tesen om det *möjliga* mot de konkreta erfarenheterna av försöken att via sänkta lönekostnader få fler i arbete. Tesen om det *önskvärda* prövas mot de faktiska effekterna för individen och för samhället av låga löner och en växande låglönesektor. Slutligen ställer vi frågan om det *nödvändiga* mot en prövning av de alternativa lösningar som också finns vad gäller möjligheterna att stärka lågutbildades chanser till jobb

2. Hur ser argumenten ut?

När Moderaterna tog upp kravet på fler låglönejobb i sitt ekonomisk-politiska program vid 2000-talets² början var argumentet att potentialen för jobbtillväxt främst fanns i servicesektorn med dess lägre lönebetalningsförmåga. Därför måste, för det första, arbetslösa tvingas sänka sin reservationslön, det vill säga acceptera just låglönejobb - därav försämringen av a-kassan. För det andra måste lönekostnaderna sänkas.

Argumentet att den möjliga jobbtillväxten främst finns i låglönesektorn har mindre bärkraft i dag, eftersom det är tydlig brist på folk till jobb som kräver yrkes- eller högskoleutbildning. De nya jobben växer fram utanför dagens låglönesektorer. Debatten har därför vinklats om till att gälla lågutbildade personers - särskilt då lågutbildade invandrades - möjligheter att över huvud taget kunna få jobb. Det utsagda eller underförstådda argumentet är att de har för låg produktivitet för att arbetsgivare ska vara beredda att betala dem ens dagens lägsta löner.

Från början var det alltså efterfrågesidan som motiverade låglönekraven: de nya jobben antogs finnas i låglönebranscherna. I dag utgår motiveringen från utbudssidan: många arbetssökande har för låg utbildning i förhållande till vad arbetsgivarna efterfrågar.

Att personer med låg utbildning - definierat som ofullbordade gymnasiestudier eller enbart obligatorisk skola - har svag position på arbetsmarknaden och ofta stora problem att få jobb är otvetydigt. Arbetsförmedlingen skriver i rapporten "Perspektiv på arbetslösheten i olika grupper"³ att "den tydligaste vattendelaren på svensk arbetsmarknad går mellan de som har en fullgjord gymnasieutbildning och de som saknar en sådan. Sambandet mellan utbildningsnivå och arbetslöshetsnivå är mycket tydligt". Arbetslösheten är enligt Arbetsförmedlingens statistik tre gånger högre i gruppen med enbart förgymnasial skolgång än i gruppen med gymnasieutbildning. Skillnaden mot de eftergymnasialt utbildade än ännu större; våren 2017 var arbetslösheten cirka 20 procent för gruppen förgymnasialt utbildade mot 4 procent för personer med eftergymnasial utbildning.⁴

Lågutbildade har också svårare än andra att få mer stadigvarande fäste på arbetsmarknaden. En studie från Arbetsförmedlingen⁵ visar att cirka 80 procent av inskrivna lågutbildade lämnar förmedlingen för arbete, men bara 8 procent av dessa avslut handlar om tillsvidareanställning. I stället handlar det

om tillfälliga anställningar, eller tidsbegränsade, subventionerade jobb.

Problemen för lågutbildade gäller både inrikes och utrikes födda. Men andelen med enbart obligatorisk skolgång är klart högre bland utrikesfödda än bland inrikes födda.

I de nyanlända grupperna, som dessutom är ovanligt stora, förefaller cirka en tredjedel av de vuxna enbart har obligatorisk skolgång⁶. I många fall handlar det också om (betydligt) kortare skolgång än den svenska grundskolans nio år; enligt Arbetsförmedlingens var det 31 procent av dem som 2016 fanns inom det så kallade etableringsuppdraget som hade mindre än nio års skolgång⁷. En låt vara liten grupp har över huvud taget inte gått i skola.

Utöver svårigheterna för de lågutbildade vuxna finns också de stora problemen för de barn som kommer till Sverige efter ordinarie skolstart, framför allt de som kommer under högstadiet, att klara behörigheten till gymnasiet och med det också gymnasieskolan. Enligt SCB var det 91 procent av inrikes födda flickor och 89 procent av inrikes födda pojkar som 2016 hade behörighet för gymnasiestudier. För flickor födda utanför Europa, som kommit till Sverige under högstadieåren, var siffran 23 procent, och för pojkar 20 procent⁸.

Andelen jobb där arbetsgivarna inte kräver särskild utbildning över grundskolan ligger kring fem procent av samtliga⁹ jobb som anmäls till Arbetsförmedlingen. Andelen har varit tämligen konstant de senaste 30 åren. Under den perioden har den tekniska utvecklingen slagit ut åtskilliga okvalificerade jobb, och andra har minskat som följd av kommunala besparingskrav; att andelen ändå förblir oförändrad pekar på att det samtidigt också tillkommit en del nya.

Siffran fem procent motsvarar kategorin "elementary occupation" i Eurostats yrkesklassificering. Enligt en underlagsrapport¹⁰ till Parlamentariska Socialförsäkringsutredningen utgör dock andelen jobb, där de kunskaper som krävs för att kunna klara arbetsuppgifterna ("utbildningsinnehållet") inte kräver gymnasieutbildning, något över 25 procent av samtliga. Men vid en stigande allmän utbildningsnivå i befolkningen ökar arbetsgivarens krav på utbildning, även när själva arbetsuppgifterna inte egentligen kräver det. Omvänt, om det finns fler högutbildade än vad det finns jobb för konkurrerar högutbildade ut sökande med lägre formella meriter, även när dessa

är fullt kvalificerade att klara själva arbetsuppgiften. På dagens arbetsmarknad är överutbildning vanligare än underutbildning.

Problemet är i det perspektivet inte enbart bristen på jobb med låga kvalifikationskrav, utan också på jobb som realt kräver högre kompetenser; det leder till att högre utbildade konkurrerar ut lägre utbildade från jobb. Problemet riskerar att förstärkas av dagens utveckling, där digitaliseringen börjar tränga ut många jobb på mellankompetensnivå.

Möjligen har de undanträngningsmekanismerna minskat något i styrka i takt med att efterfrågan på arbetskraft nu ökat. Arbetsförmedlingen rapporterade¹¹ i sin prognos för 2017 att arbetsgivare börjat rekrytera "nya kompetenser", det vill säga acceptera även annan utbildningsbakgrund än den man nyligen krävde. Detta torde dock främst beröra jobb i gränssnittet mellan högskoleutbildning/gymnasieutbildning, och - av prognosen i övrigt att döma - inte påverka situationen för dem utan gymnasieskola.

Även med dessa nyanseringar är det dock uppenbart att det finns ett gap mellan de krav arbetsmarknaden i dag ställer, och de kvalifikationer som enbart obligatorisk skola - och alldeles särskilt då kort obligatorisk skolgång - ger. I det gapet

hamnar en inte obetydlig del av den utrikes födda arbetskraften, vilket gör att det samtidigt blir till ett integrationspolitiskt problem.

Tre typer av risk följer ur detta, om inte medvetna politiska åtgärder eller tydliga avtal mellan arbetsmarknadens parter genomförs:

- en stor andel av de som har (för) låg utbildning hamnar i mer eller mindre permanent arbetslöshet med åtföljande beroende av kommunalt försörjningsstöd
- det blir ett ökat tryck mot den del av arbetsmarknaden som inte kräver särskilda kvalifikationer, med lönepress nedåt som oundviklig följd
- den svarta arbetsmarknad som redan i dag är ett problem i vissa områden växer

Samtliga tre alternativ har negativa samhällsekonomiska och sociala konsekvenser.

Men det har också en stor låglönesektor. Det är inte den enkla och effektiva problemlösare som många i debatten vill få det till.

3. Olika linjer i debatten



Debatten om låglönejobben är i praktiken flera olika debatter. Alla handlar om hur lågutbildade ska få bättre möjligheter till jobb, med någon form av sänkta lönekostnader som gemensam nämnare. De konkreta förslagen skiljer sig däremot åt och skulle, sannolikt, få helt olika sorters effekter för både arbetsmarknad och samhälle.

- Det rakaste och enklaste kravet är sänkta ingångslöner för redan existerande jobb, jobb som inte kräver egentlig yrkesutbildning. I praktiken handlar det om jobb inom vissa branscher inom LOS avtalsområden, främst servicesektorn.
- Ett annat krav är fler så kallade "enkla jobb", jobb som i dag alltså inte finns därför att de inte motiverar ens dagens lägsta löner.
- Nya anställningsformer är en tredje modell. Grundtanken är tidsbegränsade anställningar till lägre löner än avtalets men med kompetenshöjande utbildning i anslutning till jobbet.

Gemensamt för de två första modellerna är att den anställdes lön sänks i förhållande till dagens lägsta nivåer. En alternativ modell är att inte sänka själva lönenivån men på andra sätt minska arbetsgivarens/köparens kostnader för det arbete den anställde utför. Två metoder har hittills använts:

- Arbetsgivarsubventioner för vissa anställningar inom ramen för ordinarie uppgifter, exempelvis anställning av långvarigt arbetslösa
- Skattesubventioner vid köp av vissa tjänster, som håller nere köparens kostnader och med det ökar efterfrågan; typexemplet är de olika RUT-avdragen.

4. Den tänkta lösningen: prismekanismen



Kraven på lägre löner bygger som konstaterats på tanken att dagens lägstralöner är för höga i förhållande till de många lågt utbildades arbetsproduktivitet; alltså måste lönen/priset sänkas så att det hamnar i nivå med denna lägre produktivitet.

RUT-avdragen har en annan motivering: här antas det pris, som arbetsinsatsen enligt gällande avtal är värd, ligga för högt i förhållande till de potentiella köparnas betalningsvilja. Genom att subventionera köparna kan efterfrågan på tjänsterna öka utan att det innebär lägre löner för dem som utför jobbet; deras produktivitet antas alltså motivera avtalets löner.

Kraven på fler låglönejobb handlar med andra ord om att använda marknadens vanliga prismekanismer: sänkt pris på en vara där efterfrågan är för låg i förhållande till utbudet ska öka efterfrågan och få bort utbudsöverskottet.

En första fråga blir därför om teorin stämmer.

Det finns en del forskning kring vilka effekter som uppstår när lägstralöner höjs, men så gott som ingenting om vad som händer om lägstralöner sänks. Däremot finns en hel del erfarenheter av effekterna av andra metoder att sänka lönekostnaderna för arbetsgivaren, främst då olika former av subventioner.

4.1 Vad säger erfarenheterna av sänkta löner/lönekostnader?

Subventioner för att sänka arbetsgivarens lönekostnader har använts både av socialdemokratiska och borgerliga regeringar. I några fall har syftet varit att generellt öka sysselsättningen via stöd till vissa branscher, till vissa regioner eller för vissa kategorier anställda. Vanligast är dock selektivt stöd, det vill säga stöd som avser anställning av en bestämd person, och där syftet är att göra det möjligt för personer som bedöms ha speciella svårigheter på arbetsmarknaden att få jobb. De selektiva stöden handlar då inte primärt om öka den totala sysselsättningen, utan att göra fler personer anställningsbara.

Lönesubventioner är, från arbetsgivarsynpunkt, förmodligen inte helt likvärdiga med sänkta lönenivåer. Erfarenheterna bör ändå ge en hel del vägledning för bedömningen av hur pass stor roll lägre lönekostnader spelar för anställningsbeslut och sysselsättningsnivåer.

4.1.1 Generella stödformer:

- Alliansregeringen införde en särskild rabatt på arbetsgivaravgiften för unga anställda (16–24 år; den övre gränsen höjdes senare till 25). Rabatten utgick för samtliga unga anställda inom åldersintervallet.

Ursprungligen var planen att sänka arbetsgivaravgifterna för ett antal enklare servicejobb, men det stoppades av EU som stridande mot konkurrensreglerna. Alliansen valde då att sänka arbetsgivaravgiften för unga anställda. I mycket blev det ett stöd till låglönebranscher som restauranger och handel, eftersom de har många unga anställda.

Ungdomsrabattens effekter har utvärderats av Institutet för arbetsmarknadsstudier (IFAU)⁴² och dessförinnan av Riksrevisionen¹³, med utgångspunkt i det faktiska antalet unga som hade arbete. Handelsanställdas förbund¹⁴ har gjort en specialstudie av rabattens effekter inom parti- och detaljhandeln; studien följer utvecklingen under perioden 2008–2012.

Effekterna beräknas av IFAU till som högst 10 000 nya jobb, med reservationen att det faktiska utfallet sannolikt var lägre än så. Merparten av subventionerna gick till anställningar som skulle ha gjorts ändå, eller redan var gjorda ("dödvikteffekten"). IFAU konstaterar också att det i huvudsak var ungdomar med förhållandevis god skolutbildning – minst gymnasieutbildning – som svarade för sysselsättningsökningen.

Enligt studien från Handelsanställdas förbund *minskade* både andelen unga anställda och andelen arbetstimmar utförda av unga, trots att personalomsättningen under den studerade perioden gav stort utrymme för nyanställningar. Rapportens slutsats är att utvecklingen inom handeln gjort att kompetens i form av såväl utbildning som erfarenhet kommit att väga tyngre vid nyrekryteringar än möjligheten till lägre personalkostnader.

Ungdomsrabatten avskaffades från och med augusti 2015. Sysselsättningen i gruppen 16–24 har sedan dess stadigt ökat och ligger i dag över nivån från rabattens tid. Den totala efterfrågan på arbetskraft är med andra ord det centrala för ungdomars etablering på arbetsmarknaden. Vilket knappast är förvånande.

- I Sverige sänktes en period arbetsgivaravgifterna av regionalpolitiska skäl inom det inre stödområdet. Också Finland och Nederländerna har sänkt arbetsgivaravgifter selektivt. Effekterna har i samtliga fall varit marginella¹⁵ i förhållande till de höga kostnaderna, och rabatterna har avskaffats efter en tid.
- Alliansregeringen sänkte också restaurangmomsen, med den uttryckliga motiveringen att det skulle få priserna att sjunka och med det ge utrymme för fler jobb. Sysselsättningen i restaurangbranschen ökade i och för sig efter momsänkningen, men inte mer än vad den gjort i flera år redan dessförinnan. Eftersom prisnivån inte i sjönk är det rimligt att anta att sysselsättningsökningen inte så mycket berodde av momsänkningen som på en fortgående ökning av efterfrågan, beroende på löneökningar, inkomstskattesänkningar och, sannolikt, livsstilsförändringar.
- Alliansregeringen införde också särskilda skattesubventioner för dels hushållstjänster av olika slag (RUT), dels reparations- och byggnadsåtgärder i småhus och bostadsrättslägenheter (ROT). Av RUT-avdragen 2016 utgjorde 76,3 procent avdrag för städning, 13,1 procent gällde trädgårdsarbete¹⁶.

Enligt arbetsgivarorganisationen Almega¹⁷ beräknades den RUT-subventionerade städsektorn sysselsätta cirka 30 000 personer 2017. Branschen rymmer dock många deltid; genomsnittlig arbetstid har beräknats till 60 procent. Cirka en tredjedel av de anställda är utrikesfödda¹⁸, vilket är klart över genomsnittet för arbetsmarknaden, men hälften av dem kommer från europeiska länder, oftast EU-länder. Cirka en fjärdedel har endast för gymnasial utbildning, men nästan lika stor andel – 20 procent – har högskoleutbildning. Det senare torde åtminstone delvis förklaras med att städning är en inkomstkälla för många studerande.

Branschen ger alltså en del arbetstillfällen för lågutbildade och för invandrade. Men det är – på tvärs mot uppfattningen att den är betydelsefull just för integrationen av nyanlända kortutbildade – inte de som dominerar bland de anställda.

Man bör dessutom räkna med vissa undanträngningseffekter på annan konsumtion och därmed andra jobb. För om hushållen inte köpt RUT-tjänster hade de, högst sannolikt, använt pengarna till köp av andra varor/tjänster.

ROT-sektorn har låg andel anställda som är utrikesfödda, 9 procent¹⁹, lägre än genomsnittet för arbetsmarknaden. Andelen med enbart för gymnasial utbildning är 15 procent. Avdraget ger alltså ingen större hjälp för lågutbildade på arbetsmarknaden, och i dagens läge, med högt bostadsbyggande och brist på byggarbetskraft, saknar det betydelse

för sysselsättningen. Det får ses som en ren branschsubvention och en subvention till villa- och bostadsrättsboende. Något motsvarande stöd finns ju inte för ombyggnader och reparationer av hyreslägenheter.

4.1.2 Individuella anställningsstöd²⁰

Det finns en rik flora av subventioner för anställning av arbetslösa; i stort sett varje regering sedan 1990-talet har byggt på redan existerande stöd med en eller ett par nya former. Systemet blev mycket riktigt både svåröverskådligt och svårhanterat, och från och med maj 2018 har fem tidigare subventionsformer – bland andra instegsjobb och trainee-jobb – sammanförts till en enda, introduktionsjobb.

Vissa stöd, så kallade lönebidragsanställningar, avser endast funktionshindrade. I övrigt handlar det om stöd vid anställning av långvarigt arbetslösa, ungdomar under 25 år samt nyanlända som är eller varit inskrivna i etableringsprogrammet.

Introduktionsjobben subventioneras med 80 procent av kostnaderna för en månadslön upp till 20 000 samt lagstadgade arbetsgivaravgifter för denna lön. För övriga stöd varierar storleken på subventionen. **Extratjänster** och **moderna beredskapsjobb i staten** subventioneras med hela lönekostnaden. För **nystartsjobben** är subventionen som lägst en arbetsgivaravgift (för närvarande 31,42 procent på själva lönen), som högst 2,5 arbetsgivaravgifter. Storleken beror på den anställdes ålder och hur länge den varit arbetslös.

Störst omfattning har **nystartsjobben**: i april 2018 hade strax över 35 000 personer sådana jobb. Nystartsjobben avser anställning för ordinära jobb och utan andra utbildningsmoment än sedvanliga introduktionsåtgärder. Utvärderingar visar att jobben i stor utsträckning går till^{21, 22} personer som står relativt nära arbetsmarknaden. Det handlar också till stor del om anställningar som skulle gjorts ändå, det vill säga effekten på den totala sysselsättningsnivån är liten. Däremot kan de ge chans till arbete för personer som annars kanske hade valts bort.

Cirka 1/3 av dem som får ett nystartsjobb går vidare till osubventionerad anställning. Det är i sig ingen hög andel, men jämfört med många andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder likväl ett bra utfall. Övriga återvänder till Arbetsförmedlingen för ett nytt nystartsjobb, ett arbetsmarknadspolitiskt program eller öppen arbetslöshet.

Det finns vissa indikationer på att nystartsjobb används av mindre seriösa, eller åtminstone mindre bärkraftiga, företag som ett sätt att hålla nere sina personalkostnader. De tar emot en nystartsjobbare för den tid subventionen varar, sedan får vederbörande gå. Varpå företaget tar in nästa person som "har med sig ett bidrag" – något som ibland krävs helt öppet.

De olika subventionerade anställningar som nu sammanförts till en form, **introduktionsjobben**, omfattade i april 2018 knappt 9 000 personer. Hur

introduktionsjobben kommer att utvecklas återstår att se, men den nyssnämnda siffran visar att de tidigare formerna alla hade relativt liten omfattning.

Ett av de stöd som numera uppgått i introduktionsjobben är **instegsjobben** för nyanlända. Intresset från arbetsgivarhåll var lågt, trots den förhållandevis höga subventionen; fler nyanlända fanns faktiskt i nystartsjobb än i instegsjobb, trots att stödet för instegsjobben var betydligt högre. Men instegsjobben förutsatte att den anställde enbart arbetade 80 procent, och studerade svenska 20 procent av tiden. Förmodligen är det mer effektivt för arbetsgivaren med en person som arbetar full tid än en person som ska vara borta delar av arbetstiden, även om den senare kostar mindre.

Det knöts stora förhoppningar till både YA-jobben och trainee-jobben när de infördes, YA-jobben av Alliansen och traineejobben av den rödgröna regeringen. YA-jobben antogs bli 30 000 per år, trainee-jobben skulle bli totalt 32 000 under pågående riksdagsperiod.

Omfattningen blev oerhört mycket lägre; våren 2018 hade bara drygt 300 personer traineejobb, YA-jobben cirka 700. Samma låga intresse gäller för övrigt för den lärlingsutbildning som Alliansen införde; även den beräknades uppgå till 30 000 personer per år, men den verkliga omfattningen ligger nu under 8 000.

Någon utvärdering av traineejobben har ännu inte gjorts, däremot av YA-jobben. Statskontoret²³ konstaterar att anställningsformen i sig fungerar väl och att övergången till fast arbete är betydligt högre än för övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. YA-jobben har dock främst blivit en hjälp för ungdomar som står relativt nära arbetsmarknaden; 93 procent av de som hade, eller hade haft, sådan anställning hade gymnasieutbildning.

Jobb i kombination med utbildning och/eller handledning brukar ses som en klok modell, både av ekonomer och politiker, och utfallet av sådana kombinerade anställningar tycks vara bra. Men arbetsgivarintresset är alltså i praktiken svagt, vilket innebär få anställningar.

Extratjänster och moderna beredskapsjobb i staten, ersätter den gamla - beryktade - Fas 3 inom jobb- och utvecklingsgarantin och vänder sig till långvarigt arbetslösa och nyanlända. De ska avse arbetsuppgifter som annars inte hade blivit utförda, eller blivit otillräckligt utförda, det vill säga uppgifter som i och för sig fyller en funktion men inte i den omfattning som motiverar en anställning till ordinarie kostnader. Det påminner om argumenten för "enkla jobb".

Extratjänster får inrättas hos kommuner och landsting, inom skattefinansierade privata företag och inom kulturella, religiösa och ideella verksamheter. Staten betalar samtliga lönekostnader samt ersättning för handledning. Moderna beredskapsjobb får inrättas inom statliga myndigheter och institutioner. Att stödformerna

förbehållits offentliga och icke-kommersiella verksamheter kan ha att göra med att Fas 3 i inte helt obetydlig utsträckning ledde till etablering av ett antal privata företag vars affärsidé helt enkelt var att utnyttja subventionen, inte att stärka de arbetslösa möjligheter på arbetsmarknaden.

Extratjänsterna fick en trög start, men omfattade i april 2018 nästan 15 000 personer, varav cirka en tredjedel var nyanlända. Nio av tio av extratjänsterna fanns hos kommuner och landsting, främst inom sjukvården och skolan. På moderna beredskapsjobb fann en tiondel av det, cirka 1 500 anställda vid 133 olika myndigheter.

Enligt Arbetsförmedlingens uppföljning i november 2017²⁴ hade 60 procent av dem som fått extratjänster minst gymnasieutbildning; för de moderna beredskapsjobben var enligt Statskontorets utvärdering²⁵ våren 2018 motsvarande siffra 83 procent (varav 55 procentenheter med eftergymnasial utbildning).

Erfarenheterna av de olika inskolningsjobben - nya och äldre - pekar liksom nystartsjobben åt samma håll: de är främst en hjälp för personer som står tämligen nära arbetsmarknaden. Det är i sig ingen invändning mot dem, för uppenbart behövs åtgärder som ger personer med vissa luckor i sina kvalifikationer möjligheten att skaffa den yrkeserfarenhet som ger möjlighet till vanligt jobb. Men det hjälper inte dem som har de största problemen i det avseendet. En näraliggande slutsats blir att dagens hårt slimmade arbetsliv inte ger så mycket utrymme för den mycket mer omfattande handledning som detta senare skulle kräva.

Flera bedömare menar också att kunskapsunderlaget är för tunt och de kognitiva färdigheterna för svaga hos personer med bara några få års skolgång för att en arbetsplats ska kunna kompensera för det. Det skolan ger är ju inte bara vissa kunskaper och vissa färdigheter som att läsa och räkna, utan också sådant som förmåga att se sammanhang, ta till sig och värdera information och att samverka kring gemensamma arbetsuppgifter. Slutsatsen, som verkar svår att komma ifrån, är att det krävs mer renodlade, och mer grundläggande, utbildningsinsatser än olika former av inskolningsjobb för grupper med kort skolgång.

För företags, och myndigheters, uppgift är att få sina egna, primära, verksamheter att fungera, och fungera väl. Då behöver man anställda personer som kan utföra de uppgifter verksamheterna kräver. Om folk inte kan det, kompenseras det inte av lägre löner. Ska arbetsplatser fungera som utbildare för folk som inte fyller kraven, ja, då är det egentligen en ny uppgift som läggs på dem, utanför deras egentliga verksamhetsområde. Som förmodligen kräver förstärkningar både av personal och kompetens - och kanske en helt ny typ av organisering av jobbet.

Eskilstuna är en mellanstor kommun som beslutat om såväl många extratjänster som yrkesutbildningsplatser. Kommunalrådet Jimmy

Jansson (S) skriver på sin Facebook-sida att det är självklart att kommunen ska ta sitt ansvar för att stärka människors möjligheter till arbete, men påpekar också:

Vi kan aldrig tumma på tanken att den som jobbar i kommunens verksamhet på en rimlig nivå kan fullfölja sitt uppdrag och att närvaron blir ett komplement och inte tar ytterligare tid från verksamheten. Därför finns krav på den som kan komma i fråga för en extratjänst. Och då kan det ta litet tid att hitta rätt person till rätt plats. Och sen ska det gå att hitta en handledare i en tid där det är svårt att hitta all tänkbar personal. Och om sanningen ska fram så har en hel del, men absolut långt ifrån alla, som befinner sig i etableringsfasen en bra bit kvar innan de fungerar hjälpligt i kommunens verksamhet. Också även då vi ser över arbetsuppgifter och försöker renodla "enklare" uppgifter.

4.1.3 De tyska minijobben

De tyska så kallade minijobben ("geringfügige Beschäftigung") åberopas ofta som modell för att ge personer med svag position på arbetsmarknaden möjlighet till arbete. Låt oss därför granska även dem^{26 27 28}.

Ett minijobb får avlönas med maximal 450 euro i månaden. Eftersom den lagstadgade minimilönen per timme är 8,5 euro ger denna månadsinkomst utrymme för cirka 50 timmars betalt arbete per månad, det vill säga mindre än 1/3-tjänst. Minijobb ger inte rätt till sjukersättning och arbetslöshetsersättning, och pensionsavsättningen är lägre än för vanliga anställningar. Jobben omfattas inte heller av arbetsrättslagstiftningen.

Över 7 miljoner tyskar har i dag minijobb; cirka 60 procent är kvinnor. Branscher där minijobb är vanliga är detaljhandeln, hotell och restauranger, städning, vård och omsorg.

Minijobben beskrivs mest korrekt som korta deltider med osäkra villkor. Merparten - cirka 3/4 - av de som går på minijobb är hemmafruar, pensionärer och studenter, det vill säga personer som har annan försörjning, eller annan försörjare, som grund. Jobbet är ett komplement till annan försörjning, inte ett sätt att försörja sig själv.

Minijobb fyller därmed inte det som brukar anges som ett argument för att skapa fler "enkla jobb", nämligen att ge folk möjlighet till egen försörjning. Minijobben fungerar heller inte som en ingång till den vanliga arbetsmarknaden. En statlig utvärdering visar att 3/4 av alla minijobbare finns kvar i sådana jobb efter mer än tre år. Bara 14 procent av de kvinnor som haft minijobb har gått vidare till heltidsarbete.

Sysselsättningen har ökat som följd av minijobben, men antalet arbetade timmar per person har sjunkit. Det handlar inte bara om att minijobben i sig själva är korttidsjobb, utan också om att många arbetsgivare funnit det mer lönsamt att i stället för att anställa en

person på heltid dela upp arbetsuppgifterna på flera minijobb.

I svensk debatt åberopas ofta minijobben som skälet till att den tyska arbetslösheten sjunkit, men de flesta som närmare granskat utvecklingen ifrågasätter det. Bland annat en studie från den liberala tankesmedjan Fores²⁹ påpekar att fler förändringar av arbetsmarknadspolitiken genomfördes samtidigt med minijobben, att de tyska löneökningarna varit svaga och att många av minijobben uppenbart skulle ha kommit till ändå.

Och minijobben är som sagt inte heltidsjobb eller ens försörjningsjobb. De över 7 miljoner som i statistiken syns som "sysselsatta" skulle lika gärna kunna beskrivas som "undersysselsatta". Undersysselsättning kan också ses som en form av arbetslöshet.

En rapport från det tyska arbetsmarknadsforskningsinstitutet³⁰ visar att minijobben också delvis fungerar som extraarbete för personer med annan anställning, så gott som uteslutande i låglöneyrken och oftast icke-heltidsanställningar. Såväl antalet som andelen personer med dubbeljobb har ökat, från litet över 1,2 miljoner 2003 till 3,2 miljoner 2016; ökningen har skett parallellt med att antalet deltidsjobb ökat.

Den sammanlagda bilden av utvecklingen, mot minijobb och fler deltider, är alltså en utveckling mot fler jobb som primärt tillgodoser arbetsgivares behov av lägre lönekostnader och flexibilitet i personalstyrkan - men inte de anställdas försörjningsbehov.

Sysselsättningsgraden i Tyskland är - trots minijobben - cirka 2 procentenheter lägre än i Sverige³¹. Och sysselsättningsfrekvensen bland just kortutbildade är likaså lägre än i Sverige.*

Minijobben verkar främst fylla arbetsgivarens behov av "flexibilitet", det vill säga möjligheten att anställa folk för tidsmässigt begränsade arbetsuppgifter, eller att kunna kalla in vikarier/ extrapersonal med kort varsel och snabbt bli av med dem när behovet bortfallit. De har klara likheter med de behovsanställningar - "SMS-jobb"- som vuxit fram i Sverige under senare år.

De branscher där minijobben är vanligast är desamma som de svenska branscher där deltider och

* **Lägre sysselsättningsgrad** betyder att en större andel av befolkningen i arbetsför ålder står utanför arbetskraften, det vill säga varken arbetar eller söker arbete. Något som inte syns i själva arbetslöshetsstatistiken, som ju mäter hur många av dem som faktiskt söker arbete som inte har/får det. Tyskland har lägre arbetslöshet än Sverige, men arbetslöshetssiffran mäts alltså på en lägre andel av befolkningen i arbetsför ålder än i Sverige.

osäkra anställningar är vanligast. Noteras kan också att andelen tillfälligt anställda i Sverige, cirka 15 procent, ligger nära andelen för de tyska minijobben, 14 procent. Utvecklingen mot fler icke-heltidsjobb är för övrigt ett genomgående drag i de ekonomiskt mest utvecklade länderna, och det gäller främst jobb i den lägre delen av inkomstskalan.

Frågan kan ställas om inte arbetsgivarna löst sitt behov av lägre lönekostnader för arbetsuppgifter som inte kräver särskild utbildning just genom olika former av lösa deltider, som timanställningar och SMS-jobb.

4.2 Blir det verkligen jobb?

Erfarenheterna från de olika metoder som använts för att sänka arbetsgivarens lönekostnader tyder inte på att teorin stämmer, det vill säga att lägre pris på arbetskraften skulle öka efterfrågan på lägre utbildad personal annat än marginellt. Professor Anders Forslund vid Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) säger också i en kommentar i Arbetet³² att experimentella internationella studier visar att effekterna av lönesänkningar är små - tio procents sänkning ger en sysselsättningsökning på en procent.

Också andra argument sätter stora frågetecken för föreställningen om lägre löner som en verkningsfull lösning på lågutbildades svårigheter på arbetsmarknaden.

- Uppfattningen att generellt sänkta ingångslöner för vissa icke-utbildningskrävande jobb skulle leda till fler sådana jobb utgår från statiska nationalekonomiska teorier om priseteffekter, inte från hur lönebildningen - och arbetsgivares efterfrågan - faktiskt fungerar.

Den utsagda förutsättningen för idéerna om sänkta ingångslöner för vissa typer av jobb är ju att det ska öka efterfrågan på folk för just de jobben. Ingen tycks ha slagits av tanken att arbetsgivare i stället kan använda det lediga löneutrymme för att betala litet mer för andra kategorier anställda - exempelvis den sorts yrkeskunnigt folk som det i dag är brist på, och där högre lön kan bli ett sätt att dra till sig sådan personal. Den effekten får anses i hög grad sannolik på dagens arbetsmarknad.

Ingen tycks heller ha tänkt tanken att om en arbetsplats klarar sig bra utan personal som bara ska svara för några mycket enkla uppgifter så finns det inte självklara skäl att anställa folk för dem bara för att lönekostnaden sänks - för det är fortfarande billigare att inte anställa någon alls.

- Enligt vissa ekonomer skulle sänkta ingångslöner för vissa jobb som finns i dag leda till att arbetsgivare blir mer beredda att anställa folk med lägre kompetens; den lägre lönen motsvarar bättre deras (förmodade) lägre produktivitet. Men arbetsgivare anställer inte folk som inte

antas klara arbetsuppgifterna, och i valet mellan sökanden med litet bättre respektive litet sämre meriter väljer de givetvis den förra - särskilt om båda betingar samma ingångslön.

För om en person gör jobbet långsammare, eller sämre, än vad andra gör, får återverkningar på hela arbetsprocessen, som är ekonomiskt ofördelaktiga - även om den långsammare person själv skulle kosta litet mindre än den som jobbar litet snabbare och mer effektivt.

- Allmänt gäller att arbetsgivare anställer det antal personer som behövs för att klara den produktion av varor/tjänster som företaget har avsättning för. Man anställer inte fler än så bara för att lönerna sänks.

Företag ökar personalstyrkan om efterfrågan växer så mycket att det motiverar en anställning till. Tröskeln för när en nyanställning lönar sig sänks givetvis om löner blir lägre. Dock, sänkta lönenivåer inom hela branscher får effekt för det totala konsumtionsutrymme i ekonomin på ett sätt som kan innebära minskande total efterfrågan från hushållssektorn. Vilket förstås påverkar behovet av personal - och nyanställningar.

4.2.1 Branschsubventioner?

Subventionering av enskilda hemmamarknadsbranscher kan givetvis öka sysselsättningen just där. Är det branscher med låga utbildningskrav innebär det då ökade möjligheter för lågutbildade att få arbete. RUT-sektorn, framför allt städjobben, fyller otvivelaktigt en sådan funktion, fast som redan konstaterats inte i alls den stora omfattning som debatten ibland kan ge intryck av.

I praktiken är detta dock en omfördelning av konsumtionsutrymme: subventioner kan öka efterfrågan på vissa produkter/tjänster, men detta tar i sin tur bort utrymme från annan efterfrågan. En subventionerad, alltså lägre, kostnad för hushållen gör givetvis en viss produkt/tjänst mer överkomlig. Men kostnaden ska fortfarande rymmas inom de egna inkomsterna, och vägas mot kostnaderna för andra tjänster/produkter hushållen också behöver.

Om ett hushåll kan köpa hemstädning ett par gånger i månaden för 1 000 kronor i stället för 2 000 gör det städtjänsten mer överkomlig - men ett köp innebär att hushållet får en utgift på 1 000 kronor som det inte hade tidigare. Vilket betyder 1 000 kronor mindre att använda på sådant man tidigare hade utrymme för. Ekonomer kallar det trade off: ett köp innebär både ett tillval av en viss vara/tjänst och ett bortval av något annan man kunde köpt i stället.

Det finns en gräns för hur stort utrymme hushållen kan/vill avsätta för att köpa tjänster i hemmet; inte ens i kommunen med det högsta genomsnittliga RUT-avdraget - nämligen Danderyd, Sveriges rikaste

- nådde det (2015) högre än till 10 500 kronor per mottagare³³. Det betyder en gräns för hur många nya jobb för personer med låg utbildning som kan öppnas den vägen, särskilt med tanke på att det främst torde vara konsumtion av annan relativt lågbetald service som substitueras.

4.2.2 Nya sorters "enkla jobb"?

Att tvinga fram sänkta löner för redan existerande jobb är svårt. I praktiken skulle det förutsätta tvingande lagstiftning om sänkning av de löner arbetsmarknadens parter träffat avtal om, med svåröverskådliga effekter för stabiliteten på arbetsmarknaden och hela den svenska ekonomin. Kanske är det därför debatten allt mer glidit över till att handla om nya sorters "enkla jobb", alltså jobb som inte existerar i dag och som det följaktligen inte heller finns avtal för.

Moderaterna har preciserat behovet av sådana jobb till 150 000, Jan Björklund har sagt 300 000. Beräkningarna har oklar grund och det saknas preciseringar av vad jobben skulle bestå av. När exempel nämns är det påfallande ofta inte nya sorters jobb, utan jobb som redan finns, är avtalsreglerade och i dag oftast kräver gymnasieutbildning (exempelvis receptionist, vaktmästare och undersköterska).

Det man efterlyser är i praktiken alltså inte nya sorters "enkla jobb" utan bara lägre löner för redan existerande jobb - där många debattörer dessutom uppvisar en påtaglig okunnighet om vad de jobben kräver. Ibland nämns visserligen exempel på enskilda enkla arbetsuppgifter, som dock sällan är så frekventa på en arbetsplats att det ger utrymme för särskilda anställningar bara för dem - möjligen för några timmars jobb då och då.

En möjlighet som figurerar i debatten är dock just att organisera om på arbetsplatserna, så att enklare arbetsuppgifter, som i dag är utspridda på övrig, kanske mer kvalificerad personal, sammanförs till särskilda anställningar.

Utvecklingen de senaste decennierna har ju inneburit att en del kringpersonal med uppgifter att serva andra personalgrupper, försvunnit - inom välfärdssektorn ofta av besparingsskäl. Men själva arbetsuppgifterna har ju inte försvunnit, de har bara fördelats på kvarvarande personal, samtidigt som helt nya krav på administrativt kontroll- och utvärderingsarbete lagts till.

Avlastande personal på olika typer av "kringtjänster" skulle därför sannolikt fylla en funktion, sannolikt också få verksamheterna att fungera smidigare. Sådana strävanden att bryta ut enklare arbetsuppgifter och med det återskapa tidigare former av servicetjänster möter på flera håll i kommuner och landsting. Det har, som Arbetsförmedlingen noterar³⁴, blivit ett sätt att lösa dagens svårigheter att rekrytera personal med den specialkompetens som behövs. För genom att avlasta de gruppernas vissa mer rutinbetonade uppgifter

frigör man ju just deras specialkompetens för de uppgifter där den behövs.

Men det handlar knappast om att skapa några nya ovanligt enkla jobb med lägre löner än dagens minimilöner. Det handlar om att öka en del personalgrupper man skurit ner på, det vill säga olika typer av servicejobb som redan finns på arbetsmarknaden till redan avtalade löner. Samt att tillföra nya kategorier administrativ personal, som högst sannolikt bör ha minst gymnasieutbildning.

Ett i och för sig intressant projekt i Landskrona kommun³⁵ belyser detta. Kommunen driver, med stöd från EU och från Tillväxtverket och med användande av de olika anställningssubventioner som finns, ett projekt kallat just "enkla jobb". Grundtanken är just att enklare arbetsuppgifter, som nu ligger utspridda på personal med litet mer yrkeskompetens, ska frigöras och läggas ihop till en eller flera nya anställningar. Uppgifter som matlagning, städning och vaktmästeri har således plockats bort från undersköterskorna och lagts på särskilda servicearbetare.

Som de beskrivningarna visar är det inte fråga om nya sorters förenklade jobb. Det är ett återinrättande av vissa servicejobb som funnits tidigare, och väl delvis fortfarande finns, men som kraftigt dragits ner i besparingarnas tecken och där de personer som står allra längst bort från arbetsmarknaden, exempelvis personer med kortare utbildning än svensk grundskola, kommer att fortsatt svårt att konkurrera om jobben. Grundproblemet är helt enkelt att det inte finns särskilt stora behov på arbetsmarknaden av riktigt "enkla jobb".

4.2.3 Nya anställningsformer

Ett stort antal förslag till "nya anställningsformer" har förekommit i debatterna de senaste åren. Konstruktionerna har varit mycket olika, men grundtemat detsamma: en anställning till lägre kostnader för arbetsgivaren, som i kombination med utbildning, på eller utanför arbetsplatsen, ska öka den anställdes yrkesmässiga kvalifikationer och öka chanserna till reguljär anställning.

För närvarande finns två modeller kvar i debatten, men mer som ramförslag än fullt utarbetade program. Det ena är en överenskommelse mellan regeringen, LO, Unionen och Svenskt Näringsliv om så kallade etableringsjobb³⁶; förslaget kom ursprungligen från LO och har sedan förhandlats vidare med ett antal branschorganisationer på arbetsgivarsidan. Det andra ett förslag från Allianspartierna³⁷ om så kallade inträdesjobb.

Parentetiskt noterar man att kreativiteten är betydande vad gäller namnsättning av särskilda jobbformer - subventionerade eller inte - som är tänkta att öka arbetslösa yrkesmässiga kvalifikationer.

Etableringsjobben riktar sig till dels långtidsarbetslösa, dels nyanlända. De ska vara tvååriga anställningar på heltid, avsedda att

leda fram till fast jobb hos arbetsgivaren. Delar av arbetstiden ska användas för utbildning; hur mycket tid, och vilken typ av utbildning, ska anges i anställningsavtalen. Lönen ska motsvara kollektivavtalets lägsta nivå, men arbetsgivaren betalar totalt bara 8 400 kronor av lönen, och inga arbetsgivaravgifter. Lönen därutöver betalas som ersättning direkt till den anställde av staten.

Arbetsmarknadens parter tecknar ett femårigt avtal om etableringsjobben. Tillämpningen ska kontrolleras av en partssammansatt nämnd.

Förhoppningen är att etableringsjobben ska bli 10 000.

Inträdesjobben ska enligt Allianspartiernas förslag från 2017 vara maximalt treåriga provanställningar, utan arbetsgivaravgifter och en lön motsvarande "70 procent av rådande ingångslön"; den senare får dock inte beräknas till högre än 21 000 kronor i månaden. Högsta möjliga lön för ett inträdesjobb blir alltså 14 500 kronor; för de flesta torde lönen bli lägre än så, eftersom de branscher som i någorlunda omfattning anställer personer med kort utbildning och svag yrkeserfarenhet har betydligt lägre ingångslöner än 21 000 kronor. Eftersom anställningen ska kunna kombineras med nystartsjobb är tydligen tanken att ett inträdesjobb även ska kunna vara på deltid.

30 procent av arbetstiden ska "anses gå till att lära sig arbetet eller till utbildning", men det sägs uttryckligen att arbetsgivaren inte är skyldig att ordna någon utbildning. Någon kontroll av att arbetstiden verkligen bara blir 70 procent föreslås inte heller; avtal om utbildning ska vara frivilligt. Som sista punkt i överenskommelsen anges att "det är högsta prioritet för en nyttillträdd Alliansregering att lagstifta om en ny anställningsform, om inte arbetsmarknadens parter enats om en motsvarande lösning dessförinnan".

Det är i dagsläget oklart huruvida Allianspartierna anser att överenskommelsen om etableringsjobben är en sådan "motsvarande lösning". När uppgörelsen om den anställningsformen presenterades var den omedelbara reaktionen på borgerligt håll starkt kritisk. Möjligen beroende på att arbetsgivarparten inte var helt nådig mot den kritiken uttryckte sig moderatledaren Ulf Kristersson mer försonligt i en intervju i Arbetet, men vidhöll samtidigt att Alliansens förslag var bättre.

Låt oss därför göra en jämförelse, med reservation för att de många oklara detaljerna ibland gör förslagen svårbedömda.

- Etableringsjobben är visstidsanställning, inträdesjobben provanställning. De kan alltså enkelt sägas upp, medan de vanliga arbetsrättsliga bestämmelserna gäller vid en visstidsanställning.
- Etableringsjobben innebär lön enligt kollektivavtal, fast delvis betald av staten. Inträdesjobben ger enbart 70 procent.

- Som texten i Alliansens förslag är utformad låter det som att alla unga under 23 år och utan gymnasieutbildning, liksom alla nyanlända som varit mindre än fem år i landet, kan anställas på inträdesjobb efter arbetsgivarens eget beslut. Med andra ord, för vissa grupper kan arbetsgivaren helt enkelt runda kollektivavtalet, i den mån vederbörande alls har något. Ett etableringsjobb å andra sidan ska föregås av en matchning via externa aktörer, det vill säga arbetsgivaren anställer inte helt fritt, och det förutsätts att anställaren har kollektivavtal.

- Det sägs uttryckligen att utbildning **ska** ingå i etableringsjobben, men den närmare utformningen avtalas mellan arbetsgivare och anställd. För inträdesjobben gäller bara att utbildning ska **anses** ingå.
- Etableringsjobben ska regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter, och efterlevnaden av själva avtalen kontrolleras av en partssammansatt nämnd. Ingenting nämns över huvud taget om några kontrollmekanismer för inträdesjobben.
- Etableringsanställningar ska uttryckligen avse heltid. Inträdesjobb förefaller kunna vara även deltid.

Inträdesjobb innebär, sammanfattningsvis, en ekonomiskt sämre form, och en betydligt mera osäker form för den anställde än etableringsjobben. Huruvida de sänkta lönerna verkligen kommer att innebära fler jobb för lågutbildade får anses osäkert; föreställningen att arbetsgivare anställer folk för jobb de inte är helt kvalificerade för bara för att de är billigare får, som diskuterats i det föregående, anses kraftigt överdriven.

Det som kan anses mest sannolikt är att möjligheten att anställa lågutbildat folk på jobb som man lär sig ganska enkelt ger upphov till ett antal nya, mindre bärkraftiga företag inom servicesektorn, av den typ som redan betalar klart under kollektivavtalet - och som alltså kan "provanställa" folk till 70 procent lönen under den tid den lägre lönen ska gälla, för att sedan säga tack och adjö. Och ta in nästa.

Steget från etableringsanställning respektive inträdesanställning är, ekonomiskt sett, mycket stort för arbetsgivaren; från bara en del av lönen och noll arbetsgivaravgifter, till full lön och fulla arbetsgivaravgifter.

Problemet gäller båda modellerna för "nya anställningsformer". Men etableringsjobben bygger på ett avtal mellan arbetsmarknadens parter om att de normalt ska leda till fast anställning. Eftersom arbetsgivare brukar vara duktiga på att räkna, speglar avtalet rimligen också en vetskap om att det kommer att kosta, men att man är beredd på det. Och anser

att den kompetenshöjning etableringsjobben gett gör att den anställde nått samma arbetsproduktivitet som övriga anställda

Det är styrkan med etableringsjobben, detta att de bygger på ett avtal mellan arbetsmarknadens parter, som också tar ett partsgemensamt ansvar för tillämpningen. Det är både ett skydd för de anställda mot oseriösa företag, och en hygglig garanti för att anställningarna också kommer att ge verklig yrkesutbildning, och verklig påbyggnad på den mer allmänna kunskapsbasen. Utsikterna för de avsedda positiva resultaten förefaller goda.

För inträdesjobben, finns inga som helst kontrollmekanismer föreslagna, och risken att icke-seriösa eller mindre bärkraftiga företag utnyttjar dem för att få billig arbetskraft - utan att det ger de anställda någon egentlig kompetensökning - kan inte anses försumbar.

I det ligger också, för vissa branscher, en risk för att jobben med 70-procentslöner kommer att påverka konkurrensvillkoren, så att företag som betalar enligt avtal slås ut av företag som utnyttjar möjligheten att anställa folk under avtalet, och utan arbetsgivaravgifter.

Det för över till frågan om effekterna mer allmänt för lönebildningen.

Om texten i Alliansförslaget gäller sådan den nu är formulerad innebär det att alla nyanlända under de första fem åren i Sverige, och alla ungdomar under 23 år utan gymnasieutbildning kan anställas till 70 procent av minimilönen. Det är alltså en lönesänkning, och en särbehandling, av specifika grupper på arbetsmarknaden, även personer som har kompetens för ordinarie anställningar.

Det innebär också spridningsrisker, inte över hela arbetsmarknaden men väl för näraliggande yrken, och för branscher där kvalifikationskraven är sådana att många med lägre utbildning redan är anställda. Forskningsresultaten på den punkten är tydliga³⁸: sänkta lägslöner för vissa grupper påverkar lönerna nedåt för andra grupper med liknande kvalifikationer eller liknande arbetsuppgifter.

Som dagens arbetsmarknad ser ut är det främst verksamhetsområden med redan förhållandevis många lågutbildade, och många invandrade, som påverkas. I den mån det innebär att fler lågutbildade/nyanlända får jobb betalas det i så fall av sämre ekonomi för andra lågutbildade/invandrade. Möjligen, kanske sannolikt, byts en del redan existerande anställningar till vanliga löner mot nya anställningar till lägre.

En fråga som ännu inte prövats är hur etableringsjobben kommer att påverka arbetsgivarnas vilja att anställa folk på andra typer av subventionerade jobb, främst då introduktionsjobben. Konstruktionen av etableringsjobben är tämligen lik introduktionsjobben. Skillnaden ligger främst i att etableringsjobben är partsreglerade och partsövervakade, medan introduktionsjobben administreras av arbetsförmedlingen.

Att stegvis hjälpa personer med för låga kvalifikationer att få den kompetens arbetsmarknaden i dag efterfrågar är självklart mycket mera rimligt än att stänga in dem i livslånga låglönejobb. Idén att varva utbildning med praktisk arbetslivserfarenhet är i sig själv förnuftig. Men som diskuterats tidigare talar mycket för att det finns begränsningar i arbetsmarknadens möjligheter att fungera yrkesutbildande och allmänt kompetenshöjande. Det kan innebära att etableringsjobb får ersätta introduktionsjobb, eller tvärtom, och att nettoeffekten av de nya stödformerna sammantaget därför inte blir så stor.

Erfarenheterna tyder också på personer med mycket låg utbildning ändå inte skulle komma ifråga för en etableringsanställning. Dagens arbetsliv är helt enkelt inte gjort för att folk parallellt med anställningen ska bygga på sådana mycket grundläggande kunskaper och färdigheter de borde ha med sig redan från början.

Det är i sig inget argument mot vare sig introduktionsjobb, extratjänster eller etableringsjobb; de kan utmärkt väl vara en del av lösningen. Men uppenbart inte hela lösningen, och för vissa grupper troligen ingen lösning alls. Stödformer som ger personer som redan har vissa yrkeskunskaper möjlighet att komma in i, eller tillbaka till, arbete är en sak, stödformer som bygger på att arbetsplatserna ska göra stora utbildande insatser är något annat. I vissa branscher kan förutsättningarna för det vara goda; byggbranschen har exempelvis ett väl utformat lärlingssystem. Men det är inte självklart att alla branscher, och alla typer av arbetsplatser, har sådana förutsättningar.

Det behövs alltså nya åtgärder för mer renodlat utbildande insatser, skolmässig eller yrkesmässigt. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)³⁹ har ett förslag som direkt fokuserar på att ge just yrkesutbildning för nyanlända: En ny modell för yrkesutbildning, inklusive utbildning i svenska, avsedd för lågutbildade nyanlända mellan 18 och 29 år. Kurserna ska avpassas efter den lokala arbetsmarknadens behov, med individuella studieplaner och med rätt till etableringsersättning i maximalt sex år. De sex åren motiveras med att erfarenheterna visar att även elever med kort underliggande skolgång kan klara en gymnasieexamen på den tiden, med rätt stöd och rätt pedagogik.

4.3 Är en växande låglönesektor ekonomiskt och socialt rationell?

Det finns alltså ett antal starka argument som talar emot att satsningar på fler lågavlönade enkla jobb skulle leda till några mer påtagliga ökning av sysselsättningen för lågt utbildade. Till det kommer frågorna vilka effekterna, socialt och ekonomiskt, skulle bli. I argumentationen för fler lågt avlönade jobb ligger, att effekterna skulle vara positiva både för individ och samhället, men stämmer det?

4.3.1 Effekter på individnivå

Inkomsten avgör villkoren för människors liv och vardag - och låga löner skapar stora begränsningar i tillvaron. Om växande grupper ska leva på låga, eller mycket låga, löner får det i sin tur ett antal effekter för samhället.

Det är rimligt att skilja mellan de sociala effekterna av å ena sidan låga inskolningslöner och å andra sidan nya "enkla jobb" med sänkta lönenivåer och/ eller av generellt lägre ingångslöner, med åtföljande sämre löneutveckling under resten av arbetslivet.

Låg lön enligt ett särskilt anställningskontrakt i ett inledande skede av inskolning/kompetensutveckling behöver inte få långsiktigt negativa följder vare sig för den enskilde eller för samhället. I princip är det inte annorlunda än att studenter lever under ekonomiskt begränsade villkor några år för att med det kvalificera sig för kommande jobb med bra löner.

Så "nya anställningsformer", som verkligen ger individen möjligheten att kvalificera sig för bättre jobb, måste inte avvisas som något under alla omständigheter fel. Låg lön mer permanent under arbetslivet, med små möjligheter att på allvar passera tröskeln till ekonomiskt tryggare villkor, får däremot negativa effekter för både individ och samhälle. Och ju större låglönegrupper, desto större negativa samhällseffekter.

Låg lön betyder för den enskilde begränsade ekonomiska valmöjligheter i det egna livet, och med det betydligt annorlunda - och sämre - livsvillkor än vad personer med medelhöga och höga löner har. Detta skapar i sin tur stora skillnader i barns uppväxtvillkor⁴⁰, och det innebär oftast också stora skillnader i framtidsmöjligheter.

I debatten möter emellertid en påfallande romantisering av låglönejobb, åtminstone från folk som inte har några erfarenheter av dem. Så här skrev DN i en ledare den 23 mars 2017:

Det handlar om huruvida vi ska ha ett samhälle där människor känner sig behövda eller inte. Dagens okvalificerade arbetskraft måste få en chans att etablera sig i Sverige, arbeta i ett enkelt yrke, försörja sig och ge sina barn de bästa förutsättningarna att studera och göra en klassresa.⁴¹

Men man försörjer inte sina barn på "enkla jobb" långt under dagens lägsta nivåer! Tidningen Arbetet⁴² beräknade, med stöd av gällande kollektivavtal, vad Alliansförslaget om 70 procent av dagens lägsta löner avseende personer över 18 år utan yrkeserfarenhet skulle innebära: en månadslön på 11 080 för ett restaurangbiträde, 11 382 för en fastighetsskötare och 13 671 för en städare. Det betyder i de två första fallen en inkomst efter skatt som är lägre än studiemedlen. Som åtminstone i de större städerna med deras högre hyresnivåer inte riktigt går att klara sig på utan extrainkomster⁴³.

Så här lågt avlönade jobb skapar arbetande fattiga, inte stolta och nöjda egenförsörjare. Det blir familjer

som kommer att leva under påfallande mycket sämre ekonomiska villkor än majoriteten i samhället; i praktiken kommer vi att få ett etniskt definierat proletariet. Alternativet till dessa pressade villkor är dubbla jobb, något som inte är särskilt ovanligt bland USA:s lågavlönade. Det betyder att barn får växa upp utan särskilt mycket tid med föräldrarna, och föräldrar som slits snabbare och hårdare än andra i arbetslivet - dessutom helt utan tid att bättra på sin utbildning för att med det få ett bättre jobb.

Med tanke på hur bostadsmarknaden i dag ser ut kan man också utgå från att dessa extremt lågavlönade grupper kommer att koncentreras till redan socialt pressade, och hårt segregerade, bostadsområden. Att tro att man med det skapar goda förutsättningar för integration är aningslöst - och det är ändå uttrycka sig snällt.

Och så det där med klassresor. Möjligheten till klassresor är ett vanligt borgerligt försvar för ojämlikhet, men forskningsempiri ger inte stöd för att ojämlikhet gynnar social rörlighet, allra minst från de lägsta socioekonomiska skikten.

Den sociala rörligheten är större i länder med små ekonomiska klyftor än i länder med stora inkomstskillnader⁴⁴, som flera internationella studier visar. En studie från IFAU⁴⁵ visar samtidigt att även om den sociala rörligheten mellan generationerna - skillnaden mellan föräldrars och barns inkomstnivåer - är förhållandevis hög i Sverige så är två grupper undantagna: de allra rikaste, och de allra fattigaste. I båda grupperna stannar barnen kvar i sina föräldrars ekonomiska skikt. Den kände danske sociologen Gösta Esping Andersen konstaterar att barn som växer upp familjer med knapp ekonomi i dag har lika svårt att byta samhällsklass som i tidigare generationer⁴⁶.

Mönstret är generellt, men det finns sannolikt skäl att ändå peka på svårigheterna för barn i lågt utbildade invandrarfamiljer. De är bland de barnen man finner de högsta andelarna som inte klarar behörigheten till gymnasiet - och det innebär mycket stora svårigheter på arbetsmarknaden. Den svenska skolstatistiken är entydig på den punkten. Den internationella likaså.

För lågutbildade föräldrar med bristfälliga språkkunskaper har inte stora möjligheter att hjälpa sina barn med skolarbetet, svag ekonomi innebär att de inte kan ge barnen de möjligheter utanför skolan som också har betydelse för den kognitiva utvecklingen och med det skolresultatet, de bor ofta i områden som inte heller erbjuder så mycket av sådana möjligheter - och låg lön betyder knapphet och ekonomiska bekymmer, som kan påverka hela vardagslivet och barnens uppväxt negativt.

En aktuell rapport från ESO, "Ankomst och härkomst"⁴⁷, har gått igenom skillnaderna i studieresultat mellan utrikes och inrikes födda elever. Studien finner att elever som invandrat efter skolstarten och elever ur sämre socioekonomiska förhållanden har speciellt stora

problem att klara skolan med godkända resultat; effekterna av dessa faktorer förstärks dessutom av bostadssegregationen. Rapportens slutsats är att det krävs breda samhälleliga insatser, alltså inte bara insatser i skolan, som förbättrar de ekonomisk-sociala förhållanden många utrikesfödda familjer lever under, för att med det förbättra barnens möjligheter i skolan.

Då är fler låglönejobb knappast någon bra idé.

Siffrorna talar sitt tydliga språk om de sociala effekterna av låga löner:

- Medellivslängden är kortare för lågavlönade än för högavlönade. Enligt folkhälsomyndigheten⁴⁸ är den förväntade återstående medellivslängden för 30-åriga kvinnor med högskoleutbildning 56,7 år, för dem med enbart obligatorisk skola 51,5 år. För 30-åriga män är motsvarande siffror 53,8 respektive 48,1 år.
- Hälsoproblem är vanligare i LO-kollektivet – där alla de verkliga låglönejobben finns – än bland TCO- och SACO-grupperna⁴⁹, och kan i på flera punkter förklaras med att låglönejobb ofta är fysiskt förslitande och innehåller mer av negativ stress, alltså hög arbetsbelastning med små eller inga möjligheter att själv styra arbetets uppläggning.
- Lågavlönade har begränsade – idag snarast obefintliga – valmöjligheter på bostadsmarknaden. Det gäller svårigheten att alls få en bostad, det gäller (o)möjligheten att välja läge, och nödvändigheten att tränga ihop familjen på ett alltför begränsat utrymme. Bostadsbristen är ett allmänt problem i Sverige i dag, men det mest överhängande är bristen på hyreslägenheter för hushåll med små inkomster.

En egendomlighet i sammanhanget är att en del av dem som förordar fler låglönejobb för att ger fler nyanlända möjlighet till arbete samtidigt vill införa fri hyressättning som påstådd bot mot bostadsbristen. Frihet för fastighetsägarna att själva sätta hyrorna betyder, i ett bristläge som det vi har i dag, stigande hyror – något som är det sista som hjälper lågavlönade att hitta en egen bostad. Fri hyressättning på dagens bristmarknad betyder försämrade möjligheter till etablering, inte bättre.

- Barn i låginkomstfamiljer löper större risk att få hälsoproblem⁵⁰, och att nå lägre skolresultat än barn i höginkomstfamiljer. I Stockholms rikaste kommun når alla elever i årskurs 9 behörighet för gymnasiestudier, i den fattigaste kommunen är det 86 procent⁵¹.
- Låg lön betyder sämre möjligheter till egna aktiviteter på fritiden⁵²; sådant som gymkort och teaterbiljetter kostar. Fritidsaktiviteter är inte bara i största allmänhet trevliga att använda

tiden till, de har betydelse för den kognitiva utvecklingen och med det skolresultaten. Enligt en LO-studie saknar 32 procent av LO-grupperna möjlighet till semesterresor mot bara 15 procent av tjänstemannagrupperna. På samma sätt är möjligheterna små att ge barnen möjlighet till fritidsverksamheter; många idrotter, där träningen formellt är avgiftsfri kräver stora utgifter för utrustning eller för resor.

4.3.2 Effekter på samhällsnivå

Ökad sysselsättning – fler människor i arbete och fler arbetade timmar – är nödvändiga för att klara välfärdens fortsatta finansiering. Det är ett av argumenten för fler låglönejobb, med den utsagda eller underförstådda motiveringen att utan fler låglönejobb *kan* sysselsättningen inte öka; i stället får vi ta på oss ökade försörjningskostnader för dem som går utan arbete.

Extremt lågavlönade jobb bidrar emellertid inte till välfärdsfinansieringen; effekten är negativ. En mycket stor del av det vi betalar in i skatt återgår till oss själva, räknat över livet, i form av de olika sociala tjänster och transfereringar som skatterna betalar. Om den individuella inkomsten för förhållandevis stora grupper hamnar under det som är genomsnittlig förbrukning av sociala tjänster och transfereringar, blir välfärdssektorn underfinansierad.

Dan Andersson, tidigare LO:s chefekonom, skriver i *Tak för fattigdom*⁵³ att finansieringen av den sociala välfärden förutsätter att flertalet av de nya på arbetsmarknaden relativt snabbt når inkomster som ligger nära medianvärdet, alltså gränsen mellan de 50 procenten högst avlönade och de 50 procenten lägst avlönade. Om en växande andel inom den ekonomiskt lägre halvan av löntagarkollektivet ligger långt från medianen är det detsamma som att en växande andel inte ens finansierar de samhällstjänster de själva använder sig av.

Ju högre andel låglönegrupperna utgör av samtliga inkomsttagare, desto mindre kan skatteinbetalningarna från de högre inkomstskikten väga upp "underfinansieringen" av välfärdsutgifterna för låglönegrupperna. Om en god del av dessa lågt avlönade anställningar dessutom ska befrias från arbetsgivaravgifter växer underfinansieringen ytterligare.

Särskilt problematiskt blir finansieringen av pensionssystemet. De låga lönerna som de tilltänkta nya "enkla jobben" ger kommer inte att ge särskilt många pensionspoäng, utan det blir nödvändigt med utfyllnad genom det så kallade grundskyddet (garantipension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg). Det betyder en ökning av de pensionskostnader, som inte motsvaras av inbetalda avgifter, och som alltså ska finansieras på annat sätt. Om vissa låglönejobb dessutom befrias från pensionsavgifter är inte ens de formellt intjänade pensionsrättigheterna finansierade.

Fler låglönejobb torde också med stor sannolikhet betyda ökade utgifter för bostadstilläggen för barnfamiljer, sannolikt också ett visst ökat tryck på det kommunala försörjningsstödet.

Enbart fler arbetade timmar i ekonomin räcker alltså inte: de måste vara någorlunda rimligt betalda också. En växande låglönesektor, dessutom med fler extremt lågavlönade jobb, är därmed inte någon lösning på välfärdspolitikens finansieringsproblem.

Att ekonomiska klyftor hade positiv effekt för tillväxten var länge den vedertagna bilden inom nationalekonomin, men den ifrågasätts allt mer i dag. En tidig studie från Internationella valutafonden menar att växande klyftor kan befrämja tillväxt i industrialismens tillväxtskede, men inte i mogna industriländer⁵⁴. En studie från OECD⁵⁵ beräknar att den ekonomiska tillväxten under perioden 1990-2010 i Sverige skulle ha varit sju procent högre, om inte den ekonomiska ojämlikheten ökat så som den gjorde. Tyskland och USA har enligt samma studie tappat nära 6 procent av tillväxtpotentialen, Storbritannien 6,5. I flera andra studier från OECD⁵⁶ betonas betydelsen för tillväxten av relativt små ekonomiska klyftor.

Den som kan den ekonomiska historien ser att detta knyter an till äldre teorier om underkonsumtion som broms för ekonomisk tillväxt.

”Enkla jobb” är de mest sårbara för ekonomiska likaväl som tekniska förändringar. Den tekniska

utveckling, som redan slagit ut så många ”enkla jobb” kommer att fortsätta. Konjunkturedgångar och andra minskningar av det totala konsumtionsutrymmet i ekonomin, exempelvis som följd av stigande räntor, slår alltid snabbast mot tjänster/varor som enkelt kan undvaras. ”Enkla jobb” ger helt enkelt ytterst osäkra framtidsutsikter, och att placera folk med 35-40 års arbetsliv framför sig i sådana anställningar är från både individ- och samhällssynpunkt oklokt. I andra delar av den arbetsmarknadspolitiska debatten påpekas ofta att det, just med hänsyn till den tekniska utvecklingen, behövs återkommande möjligheter för anställda till kompetensutveckling och rent av byte av yrkesinriktning; att tro att det går att undanta de med den svagaste utbildningsgrunde från den typen av krav och för alltid parkera dem i enkla jobb som inte påverkas det minsta av utvecklingen är verklighetsförnekelse.

Internationell forskning och debatt börjar dessutom uppmärksamma det oroande sambandet mellan växande ekonomiska klyftor och social marginalisering å ena sidan och det växande stödet för högerpopulistiska rörelser å den andra. OECD hör till dem som noterat detta samband⁵⁷. I de debatter som följt efter den brittiska folkomröstningens ja till ett utträde ur EU, och Donald Trumps seger i det amerikanska presidentvalet har också detta uppmärksammats.

5. Alternativen till fler låglönejobb



Det är faktorer i arbetskraftsutbudet - i huvudsak det ökande antalet personer med låg utbildningsnivå - som kraven på fler enkla, lågavlönade grundas i, inte i faktiska behov på arbetsmarknaden.

Empiriska data, det vill säga erfarenheterna av olika lönekostnadsänkningar i syfte att underlätta för grupper med svagare position på arbetsmarknaden att få anställning, tyder inte på annat än begränsade effekter på efterfrågan; den styrs av fler faktorer än priset på arbetskraft.

Analysen av arbetsmarknadens verkliga efterfrågan på personal pekar på det rakt motsatta mot kraven på fler mycket enkla jobb. Arbetsmarknadens behov handlar om fler personer med yrkesutbildning och fler personer med högskoleutbildning. Vi har på en gång brist på arbetskraft och brist på jobb - arbetsgivare hittar inte den personal de behöver, samtidigt som en stor grupp arbetslösa inte kan hitta några jobb.

Till det kan läggas det faktum att vi de kommande decennierna har att räkna med en total brist på arbetskraft. Enligt Arbetsförmedlingen⁵⁸ behövs det en genomsnittlig årlig invandring om 64 000 personer i arbetsföra åldrar för att fylla den bristen.

Men de jobb som invandringen behövs för, och där det i dag är brist på folk, det är ju alla de vanliga jobben som ekonomin behöver för att fungera effektivt. Invandrare är den arbetskraftsreserv vi har att ta till, och då är väl det logiska att använda den för de behov på arbetsmarknaden som faktiskt finns - inte att hänvisa den till ett antal konstruerade jobb som vi hittills klarat oss bra utan?

Ska politikens huvudinriktning vara att göra om arbetsmarknaden för att passa det ökade utbudet av lågt utbildad arbetskraft, eller ska huvudinriktningen vara att ge de lågt utbildade möjligheter att möta de krav som arbetsmarknaden i dag ställer?

Är det egentligen någon fråga, om man ser till vad som är ekonomiskt och socialt mest rationellt?

Fler "enkla jobb" och en växande låglönesektor är helt enkelt en problematisk lösning, som på en gång är svår att åstadkomma och, om den skulle bli verklighet, åtföljd av ett antal sociala och ekonomiska problem.

Huvudalternativet till fler "enkla jobb" bör därmed vara fler utbildningsmöjligheter, inom vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning, för att ge dem med otillräckliga kvalifikationer möjligheter att möta arbetslivets faktiska behov. Utbildning kan i och för sig inte vara det enda alternativet, men övriga åtgärder är att se som kompletteringar, inte som huvudspår.

Argumentet mot utbildningssatsningar är oftast att "alla passar inte för utbildning". Det är givetvis sant. Men det är precis lika sant att man inte kan klumpa ihop tiotusentals nyanlända med kort skolgång i en gemensam grupp som inte "passar för utbildning". Lika litet kan man hävda att alla de som nu eller nyligen lämnat grundskolan utan behörighet för gymnasiet saknar kapacitet att ta igen det förlorade. Flertalet av de senaste årens nyanlända kommer från länder med betydligt svagare utbyggt skolsystem än Sverige, som dessutom ofta slagits sönder av krig. Kort utbildning säger alltså inte mycket om den personliga kapaciteten att ta till sig kunskap.

Utbildningssatsningar som höjer kvalifikationsnivåerna hos den relativt stora grupp personer det nu handlar om kommer givetvis att kosta en del. Långsiktigt är de likväl det ekonomiskt mest fördelaktiga, dels därför att det leder till ett större skatteunderlag, dels därför att vi slipper de sociala kostnader som en växande låglönesektor för med sig.

Det innebär inte att utbildningssatsningar kan vara det enda linjen. Men det innebär att det bör vara huvudalternativet, med övriga satsningar som kompletterande metoder:

Punkt 1: Nya utbildningsmöjligheter. Det är nödvändigt att utveckla nya och flexibla utbildningsprogram alldeles särskilt för nyanlända, eftersom utbildningsbakgrunden bland dem är så pass skiftande. Det behövs nya kombinationer av yrkesutbildning, svenskstudier, samhällsorientering och viss kompletterande skolutbildning. Olika lokala program och det pågående arbetet inom Arbetsförmedlingen ger här många erfarenheter att bygga vidare på.

För grupperna med allra kortast utbildning handlar det, realistiskt sett, om nödvändigheten att öka den grundläggande skolutbildningen. Yrkesutbildningar förutsätter ett antal underliggande kunskaper, främst språkförmåga och läsfärdigheter, och hela den kognitiva träning som skolan ger. Det handlar dessutom inte bara om arbetsmarknadens krav, utan också om möjligheten att förstå sitt nya samhälle. Sverige är ett kunskapsintensivt, högteknologiskt, sekulärt land - och det gäller för alla aspekter av tillvaron. Inte bara på jobbet.

Arbetsförmedlingen konstaterar i sin årsredovisning att arbetslösa som går vidare till utbildning sjunkit under senare år. Knappt tre procent av lågutbildade nyanlända har valt att efter etableringsperiodens slut fortsätta med studier.

Med tanke på de svaga utsikterna till mer varaktigt arbete som det innebär är det aviserade förslaget om utbildningsplikt för nyanlända motiverat, men det kommer på kollisionskurs med regeln att tillfälligt uppehållstillstånd kan omvandlas till permanent för den som har anställning. Att ha en regel som åtminstone i ett kortare perspektiv gör det fördelaktigt att ta arbete och låta bli utbildning, och samtidigt införa en annan regel, som tvingar till utbildning så att det inte går att ta arbete, är inte rimlig.

Punkt 2: Öka antalet kvalificerade jobb.

Som vi tidigare konstaterat innebär bristen på jobb som förutsätter längre utbildning att välutbildade personer måste söka sig till andra jobb. Högskoleutbildade konkurrerar ut gymnasieutbildade, och gymnasieutbildade dem som enbart har grundskola, även när den kortare utbildning är fullt adekvat i förhållande till vad jobbet kräver.

Det problemet kan förstärkas av den pågående utvecklingen där jobb på mellankvalificerad nivå ersätts med tekniska lösningar. Personalen måste då antingen söka sig till jobb med lägre kvalifikationskrav eller bygga på sin kompetens – något som dock inte är så meningsfullt om det inte blir fler kompetenskrävande jobb att söka.

Och det behövs fler kvalificerade jobb inom flera sektorer. I dag har vi brist på personer med högre teknisk utbildning och med IT-kompetens. Stora delar av välfärdssektorn – sjukvården och skolan för att bara ta några exempel – har dessutom stora brister på personal med adekvat, kvalificerad utbildning.

När det gäller personal till välfärdssektorn finns skäl att påpeka att möjligheterna att fylla det behovet har ett klart samband med skattepolitiken; det handlar både om resurserna för själva verksamheterna och om anständiga löner för personalen. Att urholka välfärdssektorns resurser att anställa folk det finns behov av genom nya subventioner till jobb som det inte finns särskilt stora behov av är också i det perspektivet orationellt.⁵⁹

Punkt 3: Nya skyddade anställningar.

Erfarenheterna visar tydligt att subventionerade anställningar, det vill säga riktad stöd för anställning av en bestämd person, är bättre än åtgärder typ lönesänkningar eller särskilda "enkla jobb" för att ge personer med otillräckliga arbetsmarknadsmeriter chans till jobb. Samtidigt visar erfarenheterna att denna typ av lösningar främst är till hjälp för personer som står relativt nära arbetsmarknaden, inte för personer med större brister i sina kvalifikationer.

Slutsatsen av det är att subventionerade anställningar – med varierande utformning avpassade för det individuella fallet – mer renodlat bör användas för personer som har någorlunda god skolutbildning och/eller yrkeserfarenheter som bara behöver viss komplettering. För personer med mycket otillräcklig utbildning/yrkeserfarenhet, eller mer omfattande hälsoproblem, och där utbildning inte är ett realistiskt

alternativ, är den rimliga lösningen särskilda, skyddade anställningar i samhällsregi. För tydlighetens skull alltså inte Samhall i sin nuvarande utformning.

Punkt 4: Skärp reglerna för arbetskraftsinvandring.

Arbetskraftsinvandring motiveras, per definition, med mottagarlandets behov av personal, medan asylinvandring har sin grund i flyende människors behov av skydd. Vanligt är därför att arbetstillstånd endast ges för yrken där mottagarlandet har brist på personal. Dagens svenska regler gör inte den distinktionen; arbetstillstånd medges även för yrken med inhemskt överskott, bland annat då för de typ av arbeten som inte kräver särskild utbildning.

Det vill säga, just den typ av jobb som lågutbildade nyanlända har möjlighet att få. Och där vi just nu har en mycket bekymrad diskussion om att de möjligheterna är för små. Det är varken logiskt, ekonomiskt rimligt eller humanitärt.

Den svenska migrationspolitiken bygger inte bara på rätten till asyl, utan också rätten till etablering i det svenska samhället. I det syftet gör samhället ett antal åtaganden gentemot dem som får uppehållstillstånd av flykting- eller skydds-skäl, som bland annat innefattar åtgärder för att kunna få arbete. Att nyanlända kommer i arbete är dessutom ett svenskt, samhälleligt, egenintresse.

Det är inte försvarbart att vi genom reglerna för arbetskraftsinvandringen motverkar ambitionerna att ge även lågutbildade flyktinginvandrare chans till jobb, genom att låta de jobb som passar för dem gå till personer som invandrat enligt ett annat regelverk, utan flykting- och skydds-skäl.

Och som en sista övergripande punkt: För en ekonomisk politik syftande till hög sysselsättning!

Höga nivåer på arbetslösheten höjer alltid trösklarna till arbetslivet. Unga utan yrkeserfarenhet eller nyanlända utan svenska nätverk kommer får svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Personer över 50 kallas inte ens till anställningsintervjuer, inte heller personer med en sjukdomshistoria eller funktionshinder, och så vidare.

När arbetslösheten börjar gå ner, ökar chanserna för alla som tidigare valdes bort – eftersom det är där arbetskraftsreserven finns. Vi ser det i dag: Ungdomsarbetslösheten sjunker. Åtta av tio nya jobb går just nu till utrikesfödda. Arbetsgivarna börjar anställa folk med "andra kompetenser", det vill säga man ser inte enbart till formella meriter utan gör en bedömning av den sökandes faktiska meriter.

Även vid lägre arbetslöshetsnivåer kommer det att vara svårt för dem med mycket kort skolgång, för dem med svaga kunskaper i svenska eller för dem med påtagligt nedsatt arbetsförmåga, av fysiska eller psykiska skäl. Men det blir enklare att skapa fungerande lösningar för de grupperna, om vi inte samtidigt har att hantera arbetslöshet för personer som har de kvalifikationer som svarar mot arbetsmarknadens krav.

Noter



LÅGA LÖNAR
FUNKAR INTE

- 1 *Economic Survey on Sweden 2017*. OECD, 2017
- 2 Riksdagsmotion 2005/06 Fi8, Fredrik Reinfeldt m.fl.
- 3 *Perspektiv på arbetslösheten i olika grupper*. Rapport, Arbetsförmedlingen, URA 2017:2
- 4 *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2017*. Arbetsförmedlingen, 2017
- 5 Arbetsförmedlinge: *Lågutbildade som lämnar arbetslöshet*. Working paper 2017:7
- 6 Hållö, T & Grape L: *Utbildning för stärkt etablering*. Rapport, LO, 2017
- 7 *Arbetsmarknadspolitisk rapport 2017*. Arbetsförmedlingen
- 8 *Utrikesföddas etablering i arbets- och samhällsliv*. SCB, projekt Integration, rapport 9, 2016
- 9 www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/storandel-utrikesfodda-bland-personer-med-enkla-jobb
- 10 Le Grand C, Szulkin R, Tilajiv A & Thålin M: *Vid arbetslivets gräns. Sjukersättning, matchning och karriär*, 2011
- 11 *Var finns jobben? Bedömning för 2017*. Arbetsförmedlingen, 2017
- 12 Egeback J & Kaunitz N: *Arbetsgivaravgifter för unga*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), 2013:26
- 13 *Sänkta arbetsgivaravgifter - för vem och till vilket pris?* Riksrevisionen, 2008:16
- 14 Carlén S & Bohman J: *Har sänkta arbetsgivaravgifter hjälpt unga att få jobb i handeln?* Handelsanställdas förbund, 2013
- 15 Riksrevisionen, a.a.
- 16 Skatteverkets statistik
- 17 *Lägesrapport RUT Q2 2017*. Almega, 2017
- 18 SCBs hemsida, www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Manga-utrikesfodda-i-RUT-foretag
- 19 SCB, a.a.
- 20 Siffrorna i detta avsnitt är hämtade ur arbetsförmedlingens statistik
- 21 *Årsredovisning 2016*. Arbetsförmedlingen, 2017
- 22 Liljeberg L, Sjögren A & Vikström J: *Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) 2012:6
- 23 *Utvärdering av stöd för yrkesintroduktionsanställningar*. Delrapport 2. Statskontoret 2016:12
- 24 Arbetsförmedlingen: *Extratjänster - en översikt*
- 25 Statskontoret 2018:103, *Uppföljning av moderna beredskapsjobb i staten - redovisning 2*
- 26 Brady, D & Biegert T: *The Rise of Precarious Employment in Germany*. Luxembourg Income Study, Working Paper Series No 708, 2017
- 27 Fichtl A: *Mini- and Midijobs in Germany. Effects on Marginal Employment and Unemployment*. Fores Policy Papers 2015:3
- 28 Nilsson A & Nyström, Ö: *Flyktingkrisen och den svenska modellen*. Celanders förlag, 2016
- 29 Fichtl, Anita, a.a.
- 30 Klinger S & Weber E: *Zweitbeschäftigung in Deutschland. Immer mehr Menschen haben einen Nebenjobb*
- 31 Eurostat (april 2017)
- 32 Arbetet 2017:9
- 33 Skatteverket, pressmeddelande 2017-01-04
- 34 *Var finns jobben? Bedömning till och med första halvåret 2018*. Arbetsförmedlingen, 2017
- 35 Landskrona kommuns hemsida, www.landskrona.se. menyraden Kommun och politik, undermenyn Jobba hos oss
- 36 Avsiktsförklaring mellan regeringen, LO, Unionen och Svenskt Näringsliv, www.regeringen.se
- 37 www.alliansen.se/2017/08/alliansen-intradesjobb-for-fler-i-arbete
- 38 Hållö, Torbjörn: *Stöd invandringens förlorare*. Dagens Industri 2017-12-21
- 39 Nya utbildningar behövs för kortutbildade nyanlända. Pressmeddelande, Sveriges Kommuner och landsting, 2017-03-16
- 40 Cooper K & Steward K: *Does Money Affect Children's Outcomes? An update*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, 2017
- 41 Dagens Nyheter 2017-03-23
- 42 Arbetet, 2017-08-15
- 43 *Studentbudget 2017*. Sveriges Förenade Studentkårer, 2017

- 44 *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries.* OECD 2008
- 45 Nybom M & Stuhler J: *Att skatta intergenerationella inkomstsamband: en jämförelse av de vanligaste måtten.* IFAU 2015:9
- 46 Sydsvenskan 2013-11-24
- 47 Grönqvist H & Nikami S: *Ankomst och härkomst - en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund.* Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2017:3
- 48 *Folkhälsorapport 2017.* Folkhälsomyndigheten, 2017
- 49 Folkhälsomyndigheten, a.a.
- 50 Mörk E, Sjögren A & Svale H: *Hellre rik och frisk än fattig och sjuk.* Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), 2014
- 51 Skolverkets databas Siris, betygsstatistik för årskurs 9, vårterminen 2016
- 52 Larsson, M: *Semester- och fritidsvanor bland arbetare och tjänstemän.* Rapport, LO, 2016
- 53 Andersson, D: *Tak för fattigdom - så skyddar vi demokratin.* Hjalmarsson & Högberg, 2015
- 54 Berg A & Osry, J D: *Equality and Efficiency.* *Finance & Development*, September 2011
- 55 Cinzano, F: *Trends in Income, Inequality and its Impact on Economic Growth.* Social, Employment and Migration Working Paper No 136, OECD, 2014
- 56 Se exempelvis *In it Together. Why Less Inequality Benefits All.* OECD, 2015
- 57 *Growing Unequal?* OECD, 2008
- 58 *Nettoinvandring, sysselsättning och arbetskraft - utmaningar för morgondagens arbetsmarknad.* Rapport, Arbetsförmedlingen, 2015