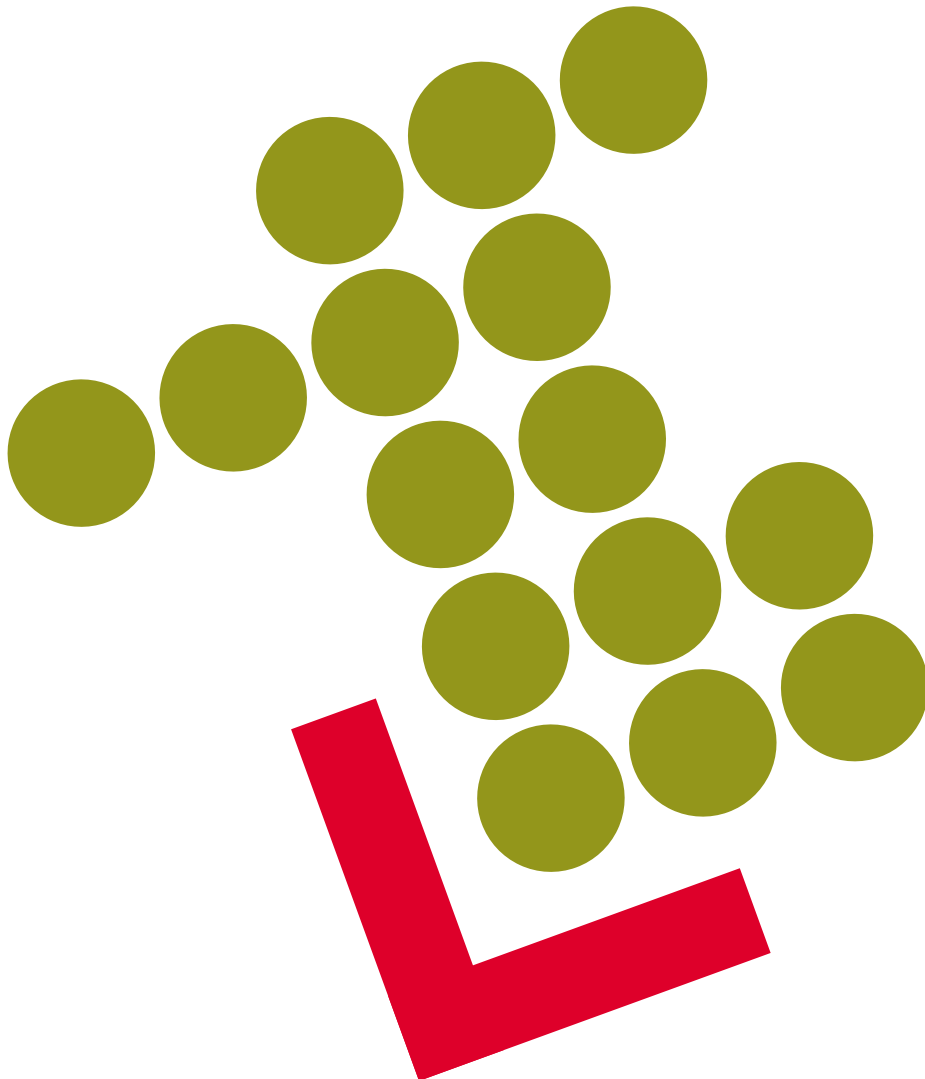




# Vem vinner på lägre löner?

Rapport skriven av: DAN ANDERSSON, LOs chefsekonom  
och ALBIN KAINELAINEN, LO-ekonom



<b>1</b>	<b><i>Inledning</i></b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b><i>Individernas produktionsförmåga</i></b>	<b>2</b>
2.1	Utvecklingen av humankapitalet	3
2.2	Ungdomars arbetsmarknad	6
2.3	Utrikes föddas arbetsmarknad	8
2.4	Summering	12
<b>3</b>	<b><i>Arbetsmarknaden som en marknad</i></b>	<b>12</b>
3.1	Vad avgör lägstlönerna?	13
3.2	Summering	15
<b>4</b>	<b><i>Påstående 1: De svenska lägstlönerna är mycket höga och har ökat över tiden</i></b>	<b>15</b>
4.1	Summering	17
<b>5</b>	<b><i>Påstående 2: Sysselsättningen ökar med lägre lägstlöner.</i></b>	<b>17</b>
5.1	Vilka påverkas av sänkta lägstlöner?	19
5.1.1	Är det bara lönen som spelar roll?	21
5.2	Vilka löneskillnader är möjliga?	21
5.3	Lägstlönerna och produktiviteten	23
5.4	Summering	24
<b>6</b>	<b><i>Påstående 3: De låga lönerna är tillfälliga och ingen drabbas därför på sikt</i></b>	<b>24</b>
6.1	Hur många påverkas?	24
6.1.1	Detaljhandeln	25
6.2	Rörlighet	27
6.3	Alltid bättre med ett jobb?	29
6.4	Summering	30
<b>7</b>	<b><i>Avslutning</i></b>	<b>30</b>
7.1	Öka efterfrågan	31
7.2	Minska utbudet	32
7.2.1	Omvandlingstryck eller utvecklingstryck	34
7.3	Vilken väg ska Sverige välja?	35
7.3.1	Har vi råd att satsa?	36
<b>8</b>	<b><i>Källförteckning</i></b>	<b>38</b>

## 1 Inledning<sup>1</sup>

Det senaste året har mycket av samhällsdebatten handlat om hur ungdomar och utrikes födda i ökad utsträckning skall komma in på arbetsmarknaden. Hos många finns det en föreställning om att lägre löner för dessa grupper är lösningen på sysselsättningsproblemet. Tanken är att trösklarna för att komma in på arbetsmarknaden skall sänkas. Under hösten 2006 har det kommit två rapporter (Lindgren 2006 och HUI 2006) med denna inriktning, de menar att:

1. De svenska låglönetagarna har en mycket hög lön, dvs. de svenska lägstlönerna avviker internationellt sett.
2. Sysselsättningen skulle öka kraftigt om lägstlönerna sänktes.
3. De som finns i den nedersta inkomstdecilen flyttar sig snabbt från denna och lägre lägstlöner är för individen därmed en tillfällig uppoffring.

Arbetsgivarna förefaller vilja tillämpa grundkursen i nationalekonomi på arbetsmarknaden. På torget realiserar säljaren sina varor på lördagseftermiddagen om inte all frukt blivit såld. Arbetsgivarna tycks undra varför inte samma princip ska gälla på marknaden för arbete?

Denna rapport utgår från de tre ovanstående påståendena. Rapporten inleds med ett avsnitt som beskriver vad som avgör individernas produktionsförmåga och hur humankapitalet utvecklats i Sverige. Därefter följer avsnitt 3 som beskriver hur den enklaste ekonomiska modellen av arbetsmarknaden ser ut. Avsnitt 4 till 6 går igenom de tre slutsatser som görs i rapporterna från HUI och Svenskt Näringsliv.

I Sverige finns inga lagstadgade minimilöner utan avtalade lägstlöner. Vi kommer ändå att använda lägstlöner och minimilöner synonymt. I detta ligger ingen värdering om att Sverige borde ersätta de avtalade lägstlönerna med lagstadgade minimilöner.

## 2 Individernas produktionsförmåga

I detta kapitel beskrivs konsekvenserna av att olika individer har olika produktionsförmåga.

Inom elitidrotten, t.ex. inom tennisen, finns en tydlig rangordning. Eftersom vinstpengar och reklampengar i första hand går till de bästa, tjänar vissa mycket bra på sin idrott, medan andra absolut inte kan försörja sig på denna. De som inte är tillräckligt bra får inte ens delta i turneringarna. De kan vara den bästa spelaren i sitt hemland men platsar ändå inte i en enda av de större turneringarna.

Så ser idrottarnas verklighet ut. Men motsvarande rangordning finns också på arbetsmarknaden. Tänk er befolkningen i arbetsför ålder rangordnad efter sin förmåga främst beroende på hälsa, utbildning och arbetslivserfarenhet. De med högst förmåga ställer sig längst till vänster och de med lägre förmåga ställer sig i fallande ordning ut mot höger i diagrammet. De har då bildat en rangordningskurva (Figur 1).

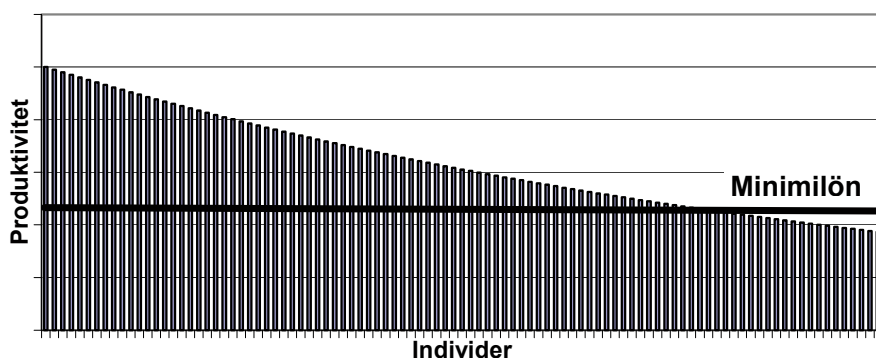
---

<sup>1</sup> Stefan Carlén, Markus Martinelle och Henrik Nilsson har bidragit med underlag till denna rapport.

Den lägsta tillåtna lönen på arbetsmarknaden avgör hur många som kan få ett arbete. Ju högre minimilöner desto fler kommer att ha en produktivitet som är lägre än denna lön. I figuren nedan visas detta av att den rådande minimilönen ligger ovanför en del av individernas produktivitet. De har en produktivitet som ligger under arbetsgivarens anställningskostnad.

I den klassiska Rehn-Meidner modellen från 1950-talet var tanken att den solidariska lönepolitiken innebar att företag och branscher som inte kunde betala de rådande lönerna slogs ut. Samma tanke kan användas när det gäller individer med låg produktivitet. I dag slås individer med låg produktivitet ut från alla typer av branscher och företag snarare än att hela branscher försvinner. I den klassiska Rehn-Meidner modellen var utmaningen att föra arbetskraft med olika hög produktivitet till nya jobb medan i dag utmaningen mer handlar om hur arbetskraft med låg produktivitet ska få nya jobb.

Figur 1 – Stiliserad produktivitetskurva



## 2.1 Utvecklingen av humankapitalet

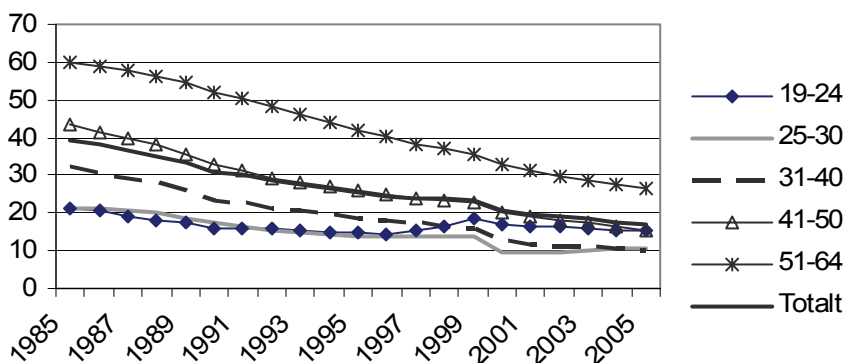
Individernas produktionsförmåga är precis som företagens inte en gång för alla givna utan kan påverkas. Om humankapitalet förbättras genom bättre utbildning och hälsa kan minimilönen öka utan att fler har en produktivitet som ligger under de rådande lägstlönerna. De som förlorar sina arbeten kan då röra sig till bättre betalda arbeten om deras nuvarande arbeten försvinner till följd av högre löner. För att kunna bedöma huruvida lägstlönerna ökat allt för mycket under de senaste 25 åren måste även utvecklingen av humankapitalet studeras.

Under denna period har skillnaden i antal skolår minskat. Sedan början av 1980-talet har skillnaden i antalet utbildningsår mellan arbetare och högre tjänstemän minskat från 5,3 till 4,3 år (Nelander m.fl. 2002). Det innebär att skillnaden har minskat med nästan 20 procent. Skillnaden mellan arbetare och mellantjänstemän har under samma tid minskat från 3,3 år till 2,8 år.

Andelen med förgymnasial utbildning har minskat kraftigt i befolkningen men detta är som visas i figur 2 främst en följd av att äldre med kortare utbildning lämnat arbetsmarknaden. Inflödet i form av 19 till 24-åringar med högst förgymnasial utbildning är relativt stabilt efter 1990-talets början. Det innebär att en ökande andel

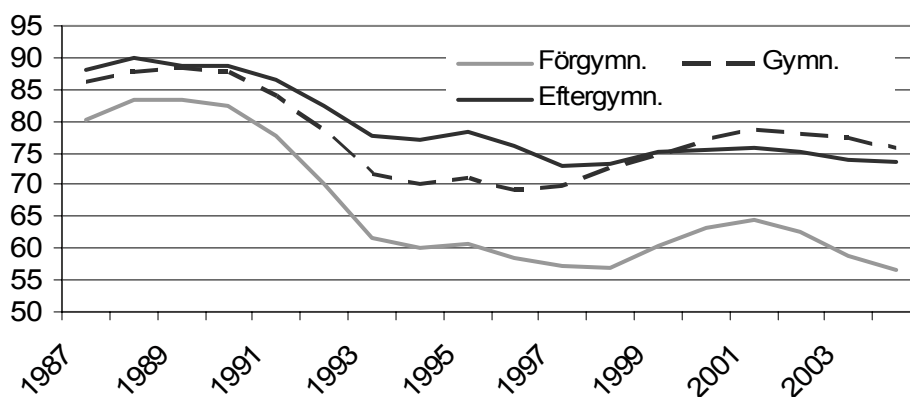
av de som har kort utbildning är unga som har en kortare arbetslivserfarenhet. Det är därför oroande att sysselsättningsgraden för unga med förgymnasial utbildning har utvecklats dåligt efter 1990-tals krisen. Figur 3 visar att i åldrarna 20 till 34 år så drabbades de med förgymnasial utbildning hårdast av 1990-tals krisen. Sysselsättningsgraden för dessa har inte stigit på samma sätt som den gjort för gymnasialt utbildade. Även arbetslösheten har utvecklats betydligt sämre för förgymnasialt utbildade unga.

Figur 2 – Andel med förgymnasial utbildning i olika åldrar, 1985-2005.



Källa: SCB samt egna beräkningar.

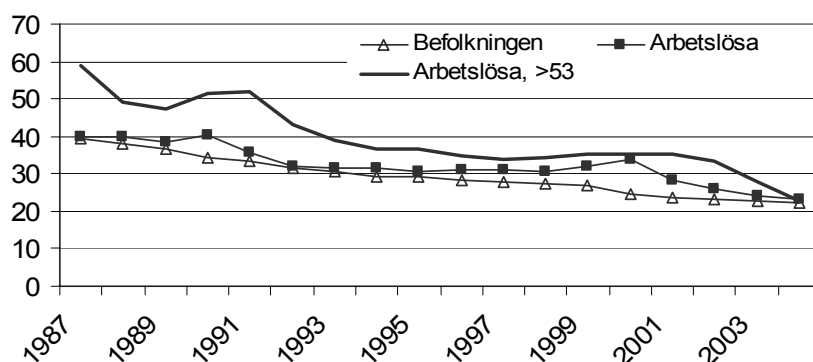
Figur 3 – Sysselsättningsgrad för åldrarna 20-34 år beroende på utbildningsnivå, procent.



Källa: SCB samt egna beräkningar.

Figur 4 visar att 1987 så var de med förgymnasial utbildning överrepresenterade i gruppen långtidsarbetslösa. Därefter har deras andel bland de långtidsarbetslösa minskat och den var 2004 ungefär lika stor som i befolkningen i stort. Det innebär att det inte finns några tecken på att de arbetslösa har en allt lägre utbildningsnivå relativt den övriga befolkningen. Skillnaden i utbildning mellan de som är arbetslösa och de som arbetar har minskat över tiden.

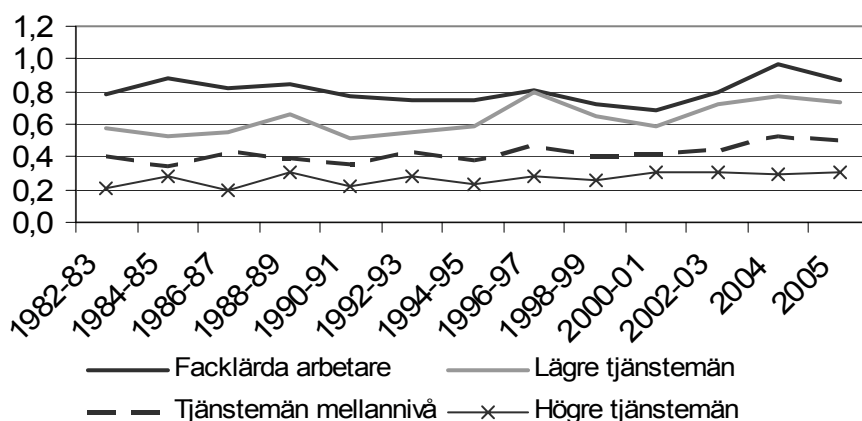
Figur 4 – Andel av befolkningen (16-64 år), de öppet arbetslösa och de som varit öppet arbetslösa längre än 53 veckor som har förgymnasial utbildning, 1987-2004.



Källa: SCB samt egna beräkningar.

När det gäller hälsan så finns stora skillnader mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Figur 5 visar att som genomsnitt har högre tjänstemän bara 1/3-del så hög risk som ej facklärd för att ha nedsatt arbetsförmåga till följd av långvarig sjukdom. Trenden är att skillnaderna i hälsa, med detta mått, minskat över tiden.

Figur 5 - Har i hög grad nedsatt arbetsförmåga på grund av långvarig sjukdom, relativt ej facklärd arbetare.



Källa: SCB samt egna beräkningar.

Under perioden 1997 till 2006 har antalet förtidspensionerade (sjuk- och aktivitetsersättning) ökat kraftigt. Detta förklaras dels av gruppen äldre blivit större men också av en ökad andel inom respektive ålder. Även om det finns en mängd orsaker till de ökade förtidspensionerna visar detta tyder på att det finns en ökande andel av befolkningen vars hälsa inte upplevs vara bra nog att hänga med i produktionstempot.

Om skillnaderna i hälsa och utbildning minskat så indikerar detta mindre skillnader mellan olika gruppers produktionsförmåga. Detta skulle tala för att det är möjligt med högre lön utan att sysselsättningen minskar. Det spelar dock givetvis roll hur lönerna relativt genomsnittet utvecklats. Om de ökat så ställer det för bibehållen sysselsättning krav på förbättrat humankapital hos dem som har låga löner. Som visas i

kapitel 4 har lägslönerna ökat i absoluta tal medan de legat relativt oförändrade i relativa tal.

Det är dock möjligt att utvecklingen inom de grupper som vi redovisat ovan ökat, dvs. att de med lägst produktivitet haft en relativt dålig utveckling av sitt humankapital eller att gruppen med relativt lågt humankapital ökat. Ett argument för att det skulle kunna vara så är att andelen äldre samt andelen nyanlända invandrare på arbetsmarknaden är högre än tidigare. Dessa grupper kan tillsammans med ungdomar antas ha en lägre produktivitet än genomsnittet.

## 2.2 Ungdomars arbetsmarknad

Det har den senaste tiden diskuteras mycket huruvida lönekostnaderna för ungdomar är för höga i Sverige. Arbetslöshetens nivå för en grupp bestäms dels av hur många som är arbetslösa och dels hur länge de är arbetslösa. Ungdomar har en högre arbetslöshet än genomsnittet eftersom de blir arbetslösa oftare, inte på grund av att de är arbetslösa längre perioder. Tabell 1 visar att inflödet i arbetslöshet för åldrarna 16 till 24 år är 4 gånger högre än genomsnittet medan den förväntade arbetslöshetstiden för de unga som blir arbetslösa är nästan hälften så kort som för snittet. I åldersgruppen 55 till 64 år är såväl inflödet som utflödet litet.

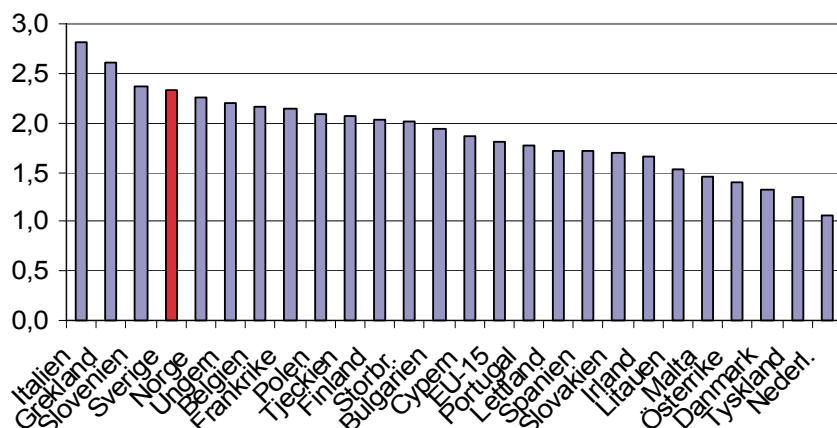
Tabell 1 – Arbetslöshet, inflöde i arbetslöshet (andel av arbetskraften) och varaktighet (beräknad arbetslöshetstid i veckor), andra kvartalet 2006.

	Arbetslöshet	Inflöde	Varaktighet
16-24	15,9	4,35	3,65
25-54	4,4	0,56	7,91
55-64	3,8	0,22	17,79
16-64	5,6	0,92	6,07

Källa: SCB samt egna beräkningar.

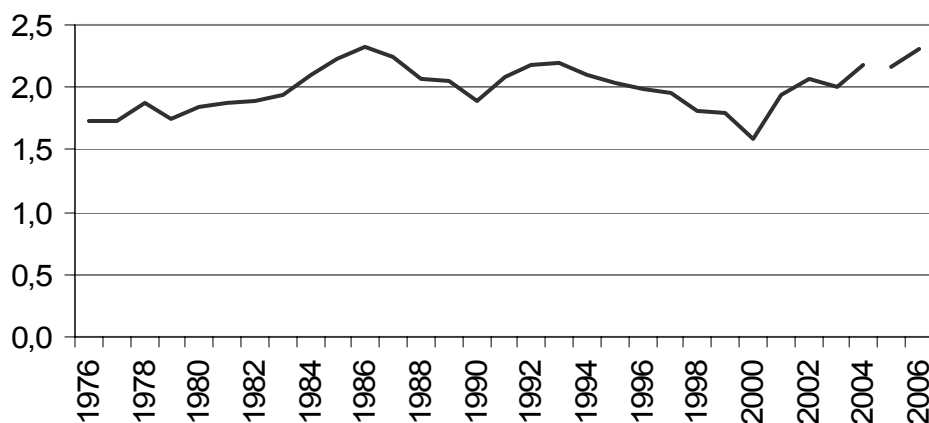
Arbetslösheten för unga är hög i Sverige. Så som visas i figur 6 är Sverige ett av EU-länderna som har högst ungdomsarbetslöshet jämfört med den totala arbetslösheten. I Sverige minskade arbetslösheten för unga relativt genomsnittet från 1990-talet och framåt (Figur 7). Denna utveckling bröts emellertid 2001 varefter ungdomars arbetslöshet ökade snabbare än arbetslösheten för åldrarna 16 till 64 år. År 2004 befann sig den relativa ungdomsarbetslösheten på en historiskt sett hög nivå medan år 2006 uppvisade den näst högsta kvoten under hela den undersökta perioden. Från och med 2005 lades AKU om för att öka den internationella jämförbarheten. Denna omläggning innebar en ökning av ungdomsarbetslösheten. Det är därför svårt att uttala sig om hur serien för Sverige skulle se ut som samma definition tillämpats före 2005. Mäts i stället arbetslösheten som andel av befolkningen så är motsvarande kvot för ungdomsarbetslösheten år 2006 lika hög som genomsnittet för åren 1976 till 1990.

Figur 6 – Kvot mellan arbetslöshet för åldrarna 20-24 år och arbetslösheten för hela befolkningen, 2:a kvartalet 2006.



Källa: Eurostat samt egna beräkningar.

Figur 7 – Kvot mellan ungdomsarbetslöshet (20-24 år) och arbetslöshet för åldrarna 16-64 år, 1976-2006 (1-3:e kvartalet).

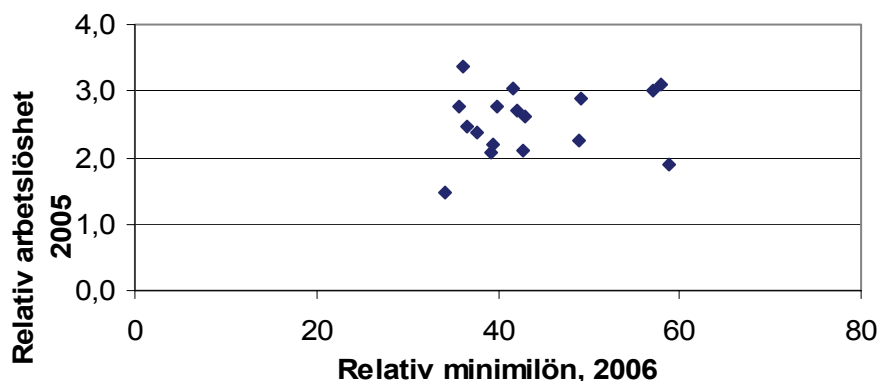


Källa: SCB samt egna beräkningar.

Figur 8 visar kvoten mellan ungdomsarbetslösheten och den totala arbetslösheten samt minimilönen i olika länder. Det finns ingen tydligt samvariation mellan minimilönen och ungdomsarbetslösheten (korrelationen är 0,2). I USA och Storbritannien är kvoten för ungdomars arbetslöshet högre än i en rad europeiska länder med högre minimilön. Det visar nu inte entydigt att det inte finns ett orsakssamband, bara att det är ett mer komplext förhållande som bestämmer storleken på ungdomsarbetslösheten.



Figur 8 – Arbetslöshetsknot (15-24 år kontra 25-54 år) samt minimilön som andel av genomsnittlig industriarbetare.



Källa: Eurostat, OECD samt egna beräkningar.

Sverige är på intet sätt unikt genom att ha stora skillnader i arbetslöshetsnivåerna mellan olika grupper. Det finns i olika länder oavsett vad som karakteriserar arbetsmarknaden. I USA med sina svaga fackföreningar och låga minimilöner finns en betydande arbetslöshet hos dem med sämst arbetsmarknadsförutsättningar. Unga vita (16-19 år) har en arbetslöshet som är 3 gånger högre än genomsnittet för vita medan unga afro-amerikaner har 8 gånger så hög arbetslöshet än för vita som genomsnitt. Afro-amerikaner har som genomsnitt mer än dubbelt så hög arbetslöshet som vita.

Tabell 2 – Arbetslöshet för olika grupper, september 2006, säsongrensade värden.

	Vita	Afro-amerikaner
16-19	13,8	32,2
16-64	4,0	9,2

Källa: BLS.

### 2.3 Utrikes föddas arbetsmarknad

Idag är drygt 12 procent av Sveriges befolkning född utomlands. Utöver detta har knappt 4 procent utländsk bakgrund genom båda sina föräldrar. Andelen med utländsk bakgrund i Sverige förväntas öka under de närmaste decennierna.

Invandringen efter andra världskriget kan delas in i två faser. Den första fasen kännetecknas av arbetskraftsinvandring. Efter andra världskriget var bristen på arbetskraft stor i Sverige. Invandrarna kom främst från de övriga nordiska länderna, Balkan och Västeuropa. Mindre kohorter av flyktingar kom under denna period i samband med politiska oroligheter i bland annat Ungern, Tjeckoslovakien och Chile. Den andra fasen inträder någon gång under 1970-talet då arbetskraftsinvandringen avstannar och istället tar flykting och anhöriginvandring vid. Sedan 1970 har andelen av den utrikes födda befolkningen som har utomeuropeisk bakgrund ökat kraftigt från 7 till 40 procent. Samtidigt har andelen med nordiskt ursprung minskat från 55 till 25 procent.

Under 50- och 60- talet var invandrares arbetsmarknadssituation god. Sysselsättningsgraden var till och med högre bland utrikes födda än bland inrikes födda

och arbetslösheten var lägre bland utrikes födda. Invandrarna som kom under denna period har klarat sig relativt bra, även senare. De kohorter som kom under 1980- och 1990- talet har haft det betydligt svårare att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. De grupper av invandrare som klarat sig bäst är övervägande arbetskraftsinvandrare från Västeuropa och dessa individer har helt andra förutsättningar.

Förändringar både på utbuds- och efterfrågesidan har spelat roll för utrikes föddas försämrade situation på arbetsmarknaden. Strukturomvandlingen där vi får färre industrijobb och fler kunskapsintensiva arbeten inom service sektorn antas ha gjort det svårare för invandrad och lågutbildad arbetskraft. De egenskaper som efterfrågas av arbetsgivare har förändrats. Betydelsen av formell utbildning har ökat men även betydelsen av informell kompetens såsom kulturspecifik kunskap och social förmåga. Dessa förändrade behov hos arbetsgivarna har troligen lett till att invandrare från utomeuropeiska länder har drabbats hårdare. Men även 1960-talets invandrare har drabbats av strukturomvandlingen, då dessa främst var okvalificerade arbetskraftsinvandrare med låg utbildning. Från 1970-talet har de utrikes föddas sysselsättningsgrad försämrats relativt de inrikes födda (Tabell 3).

Tabell 3 - Index för sysselsättningsgrad bland utrikes födda (16-24) 1950-2000. Standardiserat för ålders- och könssammansättning\*

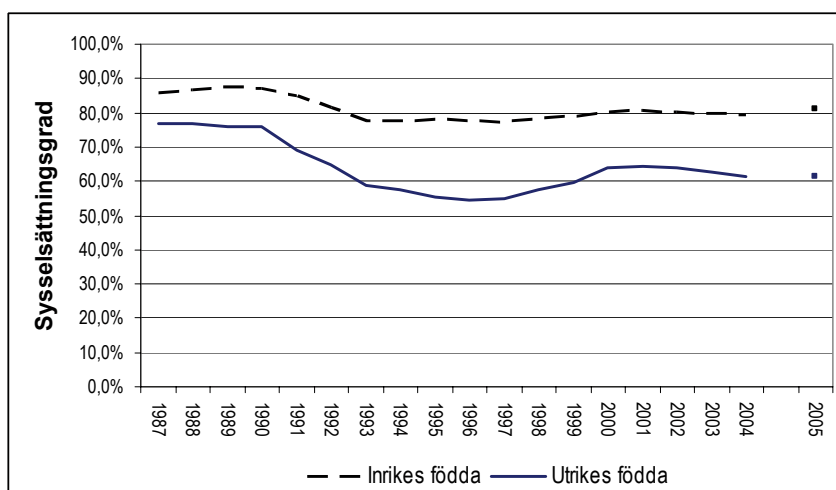
	Med utländskt medborgarskap	Naturaliserade utrikes födda	Samtliga utrikes födda
1950	120	iu	iu
1960	105	102	104
1967	110	iu	iu
1975	99	102	100
1978	94	102	98
1987	83	96	90
1992	74	95	84
1994	61	91	75
1999	69	87	76
2000	70	87	77

\*Indexet avläses på följande sätt, 1960 var index 104 för samtliga utrikes födda, vilket innebär att sysselsättningsgraden, vid samma ålders och könssammansättning som infödda inom åldersintervallet, var 4 procent högre för utrikes födda. Eftersom det är ett relativt index bör det observeras att under 70-talet minskade inte sysselsättningsgraden bland invandrare utan den minskade egentligen bara relativt de inföddas eftersom allt fler infödda kvinnor började arbeta.

Källa: Ekberg & Hammarstedt 2002.

Figur 9 visar utrikes- och inrikes föddas sysselsättningsgrad sedan 1987. Vi ser bland annat att de utrikes födda drabbades hårdare av 1990-talets ekonomiska kris än de inrikes födda. Från 1997 sker en generell uppgång på arbetsmarknaden och sysselsättningen ökar relativt sett mer bland utrikes födda. Återhämtningen tycks ha avstannat efter 2000. Idag är alltså sysselsättningsgraden mycket lägre och arbetslösheten mycket högre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Det bör dock nämnas att relativt stora variationer förekommer mellan olika grupper men även stora regionala skillnader förekommer.

Figur 9 - Sysselsättningsgrad för inrikes födda resp. utrikes födda 20-64-åringar (första halvåret resp. år) 1987-2005\*

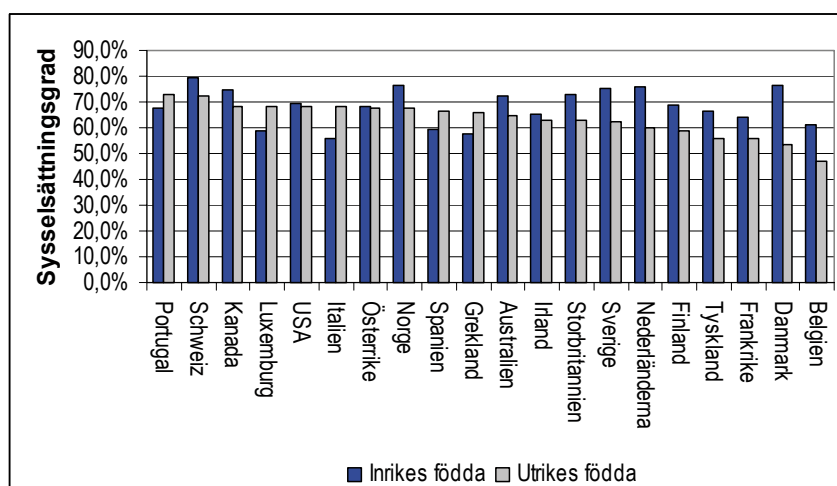


Källa: Integrationsverket 2006, AKU.

Arbetslösheten är mycket högre för utrikes födda än för inrikes födda, 2006 var den 2,3 gånger högre för utrikes födda än för inrikes födda. Den har sedan 1995 har legat på en konstant högre nivå. Förändringar i arbetslöshet följer samma mönster för båda grupperna, men förändringarna är betydligt kraftigare för de utrikes födda.

Det är även intressant att titta på situationen för utrikes födda i ett internationellt perspektiv. Internationella jämförelser är dock behäftade med en del problem. Reglerna skiljer sig nämligen åt mellan olika länder kring vilka som beviljas uppehållstillstånd. Till exempel Australien, Kanada och USA har till övervägande del arbetskraftsinvandring medan Sverige under senare år framförallt har haft flykting- och anhöriginvandring. I figur 10 som jämför sysselsättningsgraden för utrikes- och inrikes födda i ett antal länders ser vi att de länder som främst har arbetskraftsinvandring uppvisar små skillnader i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda.

Figur 10 - Sysselsättningsgrad för inrikes- och utrikes födda, 2004.



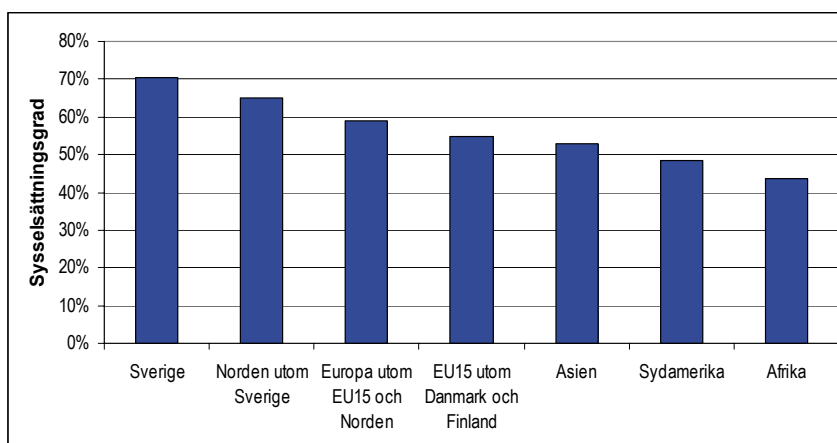
Källa: OECD (2005).

Länder som Danmark, Belgien, Frankrike, Nederländerna och Sverige har haft övervägande flykting- och anhöriginvandring och uppvisar också de största skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda.

### Andra generationens invandrare

Även arbetsmarknadssituationen för andra generationens invandrare är intressant eftersom dessa gått hela sin skolgång i det svenska skolsystemet. Ekberg (1997) har visat att för andra generationens invandrare födda före 1970 är skillnaden mot övriga svensk födda väldigt liten. För andra generationens invandrare födda efter 1970 är situationen delvis annorlunda. Skillnaderna mellan olika grupper är stora och ungdomar med utomeuropeisk bakgrund har betydligt lägre sysselsättning (Integrationsverket 2006). Bethoui (2006) visar även han att sannolikheten, för andra generationens invandrare, att vara sysselsatt är lägre än för inrikes födda. Figur 5 visar sysselsättningsgrad för andra generationens invandrare fördelat efter moderns födelseland.

Figur 11 Sysselsättningsgrad för andra generationens invandrare samt för dem med svensk födda föräldrar, 20-30 år, 2004



Källa: Lisa databasen och RAMS, SCB.

Sysselsättningen är lägre för alla grupper av andra generationens invandrare. Det framgår också tydligt att sysselsättningen bland andra generationens invandrare varierar med föräldrarnas ursprungs region. Lägst sysselsättningsgrad finns i grupper med bakgrund i regioner långt ifrån Sverige. Det tyder på att de skillnader vi finner mellan utrikes födda från regioner långt ifrån Sverige och svenskar tenderar att föras över till barn som är födda i Sverige.

## **2.4 Summering**

Produktiviteten skiljer sig åt mellan olika individer. De med lägst produktivitet har svårare att finna ett arbete. Humankapitalet hos dem med lägst produktivitet avgör vilka löner som är rimliga för denna grupp. Skillnaderna i humankapital mellan arbetare och tjänstemän har inte ökat över tiden. Det är dock möjligt att det inom dessa grupper eller utanför arbetsmarknaden finns de som halkat efter när det gäller kunskaper och hälsa. Arbetsmarknadssituationen för unga och utrikes födda är oroande.

## **3 Arbetsmarknaden som en marknad**

I detta kapitel används ekonomers mest grundläggande verktyg för att beskriva arbetsmarknaden. Dessa bygger på en rad antaganden som i de flesta fall är en förenklad bild av verkligheten.

Ett företag som vill öka sin produktion ökar antalet anställda. Varje ytterligare anställd ger ytterligare tillskott till produktionen. Tillskottet till produktionen är extra stort de första adderade anställda men faller sedan ju fler som anställs. Förenklat skapar detta en negativt lutande marginalproduktionskurva som visar hur marginalproduktionen minskar med ett ökat antal anställda.

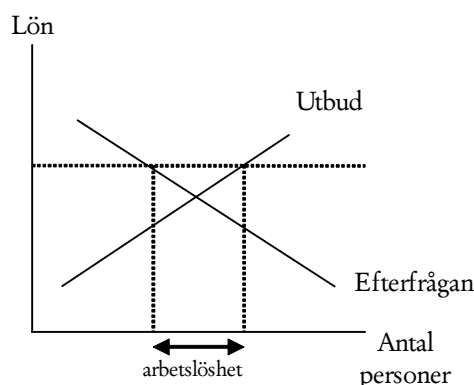
Företagens efterfrågan på arbetskraft kommer att bestämmas av relationen mellan lönekostnaden och det tillskott till produktionsvärdet som ges av ytterligare en anställd. Genom att multiplicera produktpriset med arbetskraftens marginalproduktion erhålles marginalproduktionens värde, dvs. värdet av ytterligare en anställd.

Marginalproduktionskurvan är det tillskott till det totala produktionsvärdet som följer av en marginell ökning av insatsen av arbetskraft. På en varumarknad där företagen inte kan påverka priset, dvs. med perfekt konkurrens, är marginalproduktionskurvan samtidigt företagets efterfrågekurva på arbetskraft. Efterfrågekurvan är negativt lutande, vilket innebär att med fallande lönekostnad anställs fler personer. Detta eftersom företagets vinst ökar ju billigare arbetskraften är.

Utbudskurvan för arbetskraft visar hur många som maximalt kan tänka sig att arbeta vid olika löner. Lutningen på utbudskurvan för arbetskraft avgörs av värderingen mellan arbete och fritid. Ju högre lön desto fler är beredda att arbeta. Kurvans läge bestäms bland annat av ersättningsnivåerna i arbetslöshetsersättningen, om det finns subventionerad barnomsorg samt normer kring pensionsålder och jämställdhet.

Om arbetsmarknaden var en marknad med perfekt konkurrens skulle efterfrågan på arbete samt utbudet av arbete mötas och jämvikt uppstå. Om det finns fackföreningar som kräver en lön som är högre än den lön som skapar jämvikt på arbetsmarknaden kommer arbetslöshet att uppstå, efterfrågan är mindre än utbudet. Hade lönen satts på en lägre nivå hade mer arbetskraft efterfrågats och arbetslösheten minskat. Det är viktigt att påpeka att det finns många andra faktorer som gör att det finns arbetslöshet. Även i en ekonomi utan fackföreningar skulle det finnas arbetslöshet. Genom att skapa ordning på arbetsmarknaden kan fackföreningarna sänka arbetslösheten.

Figur 12 – Utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden.



### 3.1 Vad avgör lägstlönerna?

Fackets styrka avgörs av hur många som är medlemmar, organisationsgraden, och avtalens täckningsgrad, dvs. hur många som avtalen omfattar. Täckningsgraden är som regel högre än organisationsgraden eftersom avtalen omfattar även de som ej är med i fackföreningar och arbetsgivarorganisationer. Avtalens täckningsgrad är vägledande för vilken kraft och legitimitet som finns i att hävda minimilönerna genom avtal.

Både fack och arbetsgivare har intresse av att sluta avtal eftersom det gör framtiden mer förutsägbar. Såväl arbetsgivare som fack vill inte ha för många parter att förhandla med eftersom det ökar förhandlingskostnaderna. Parterna är samtidigt intresserade av att andra inte sluter avtal till lägre löner eftersom det skulle snedvrída konkurrensen mellan olika löntagare och mellan olika företag.

Arbetsgivarna är liksom facket en kartell. Facket vill framför allt ha skydd mot lönesänkningar. Arbetsgivarna vill å sin sida i tider av arbetskraftsbrist ha en kartell mot snabba löneökningar. De har om än motvilligt accepterat dagens nivåer på lägstlönerna, men bara under förutsättning att de gäller alla arbetsgivare så att konkurrensen inte snedvríds.

Förutsättningen för att fackets kartell skall vara "tät" är att medlemmar som är arbetslösa inte tvingas ta jobb till löner som ligger under de avtalade nivåerna. Som stöd för detta finns det inkomstförsäkringar som ger arbetstagarna inkomster när de inte kan eller får arbeta. Arbetslöshetsförsäkringen ger arbetslösa inkomster på en nivå så att de inte behöver ta jobb till mycket låga löner. Om löntagarna blir sjuka finns det

sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring och förtidspension som innebär att de inte behöver försörja sig via lönearbete.

Det finns också en avtalslag, för civilrättsliga avtal, som ger ett skydd mot oskäligt utnyttjande av arbetskraft om motparten har ett uppenbart underläge. Det kan t.ex. gälla utländska barnflickor som har dåliga kunskaper om den svenska arbetsmarknaden (Se faktaruta).

Om avtalsparterna bestämmer sig för att ta bort lägstlönerna i avtalen skulle avtalslagen träda in och det skulle ske en civilrättslig reglering av vad som är skäliga lönevillkor. I ett andra skede skulle sannolikt staten se sig tvungen att av sociala skäl lagstifta om minimilöner. Är någon av dessa vägar bättre än en av parterna avtalad lägsta lön? I vart fall är det svårt att tänka sig en svensk modell med avtalsreglering av arbetsmarknaden utan att ha lägstlöner som regleras i avtal.

### **Avtalslagen<sup>2</sup>**

På en arbetsplats utan kollektivavtal kan en arbetsgivare och en arbetstagare fritt avtala om bland annat lörens storlek. Lagregler om lön finns inte i Sverige och det råder avtalsfrihet. Men om den avtalade lönen ligger väsentligt under vad som är normalt kan lönen betraktas som oskäligt låg och därmed stridande mot 36 § avtalslagen. Bestämmelsen i avtalslagen är skriven för att skydda den svagare parten i ett avtalsförhållande, dvs i ett anställningsförhållande normalt arbetstagaren.

När man i Sverige bedömer vad som är skälig lön utgår man från kollektivavtalen eftersom de reglerar en stor del av arbetsmarknaden och därför anses sätta en norm för vad som är en rimlig lön. För att 36 § avtalslagen ska vara tillämplig krävs att lönen är oskäligt låg, dvs den måste avvika från normen ganska tydligt. Exakt var gränsen går kan man inte säkert säga. Det enda rättsfall som finns från senare år är AD1982 nr 142 där en person hade fått ungefär hälften av kollektivavtalsenlig lön. Det ansågs i det fallet oskäligt och den avtalade lönen sattes åt sidan och arbetstagaren tilldömdes lön beräknad enligt kollektivavtal. Även i AD 1986 nr 78 tillämpades bestämmelsen på ett lönevillkor men där var skillnaden mellan avtalad lön och utbetald lön mycket stor.

En lön som bara ligger några kronor under kollektivavtalsnivå går sannolikt inte att angripa. Men om gränsen går vid 10 procent eller 20 procent är inte klarlagt. Även andra omständigheter kan ha betydelse, exempelvis om arbetstagaren varit i en utsatt situation och därför mer eller mindre varit tvingad att acceptera den låga lönen.

Skulle parterna inte överhuvudtaget ha diskuterat lönefrågan när anställningsavtalet ingicks måste en domstol kunna avgöra vad som är skälig lön för arbetet. Då skulle man också utgå från närmast tillämpliga kollektivavtal i branschen. Nu är det inte så vanligt att man inte reglerar just lönen vid anställningstillfället men det är vanligt att man inte uttryckligen reglerar vad som ska gälla när man arbetar övertid, arbetar på obekvämlig arbetstid mm. Har man inte alls diskuterat dessa frågor skulle en domstol ställa sig frågan vad parterna får anses ha avtalat, dvs vad de rimligen måste ha utgått från skulle gälla. Då skulle man också utgå från kollektivavtalet i branschen eftersom

---

<sup>2</sup> Denna text har skrivits av Dan Holke, chef för LO-TCO rättsskydd.



det avspeglar vad som är normalt och vad man därför kan förvänta sig ska gälla för anställningen.

I praktiken spelar kollektivavtalen en mycket stor roll för anställningsavtalets innehåll även på de arbetsplatser där arbetsgivaren inte är bunden av avtal. Det beror på att många frågor lämnas oreglerade när man tar en anställning och då utgår man från att parterna får anses ha varit överens om att normala villkor ska tillämpas, dvs. de villkor som gäller enligt kollektivavtal. Kollektivavtalen sätter en norm för vad som anses rimligt i brist på uttrycklig överenskommelse.

### 3.2 Summering

I en modell för arbetsmarknaden med strikta antaganden skapas arbetslöshet av att lönerna ligger högre än vad de skulle ha gjort vid fri prissättning på arbete. I Sverige bestäms lönerna i förhandlingar mellan arbetsgivare och arbetstagar. Hur institutionerna på arbetsmarknaden ser ut och fungerar är därför helt avgörande för hur lönestrukturen ser ut. Båda parter har ett intresse av att sluta avtal som ger förutsägbarhet. I avsaknad av avtalade lägstlöner skulle det krävas att staten på något vis reglerade de lägsta tillåtna lönerna.

## 4 Påstående 1: De svenska lägstlönerna är mycket höga och har ökat över tiden

I detta avsnitt diskuteras huruvida de svenska lägstlönerna i ett internationellt perspektiv är höga och hur de har utvecklats över tiden.

I både HUI:s och Svenskt näringslivs rapporter visas de lägsta tillåtna lönerna i olika länder i absoluta tal. Det är inte en särskilt intressant information eftersom den inte tar hänsyn till produktivitetsskillnaderna mellan olika ekonomier. Få anser att arbetstagar i ett land med hög produktivitet skall ha samma lön som arbetstagar i länder med låg produktivitetsnivå. De *absoluta* lönenivåerna i en ekonomi beror på de absoluta produktivitetsnivåerna.

Vad som däremot är intressant är de *relativa* lägstlönerna i Sverige och omvärlden. Detta eftersom det på ett bättre vis visar kostnaderna i olika länder för att anställa en person med minimilön. För att ge en bild av lägstlönerna i relation till det allmänna löneläget i de olika länderna har vi relaterat minimilönen, alternativt den lägsta tillåtna lönen för en diskare, till den genomsnittliga industriarbetarlönen i respektive land.<sup>3</sup> För att ta hänsyn till skillnader i länders skattesystem har vi jämfört arbetskraftskostnaden.<sup>4</sup> Beroende på land utgör arbetskraftskostnaden för en person med minimilön mellan 35 och 60 procent av arbetskraftskostnaden för en person med industriarbetarlön. Andelen är högst i Danmark och lägst i Tyskland. Det är här viktigt att påpeka att det

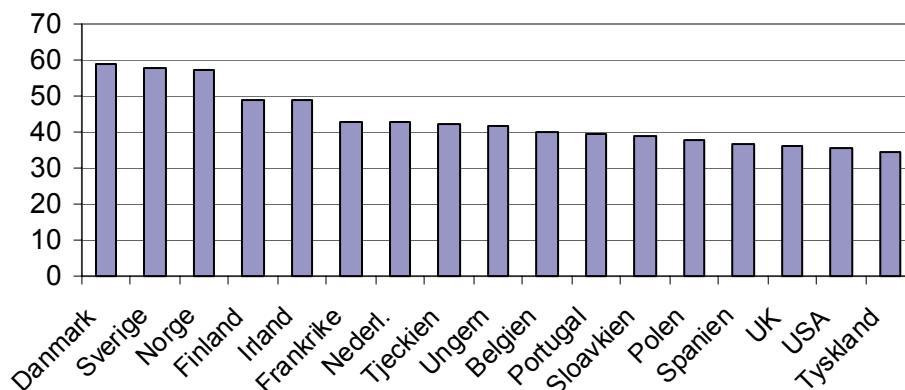
<sup>3</sup> Vi har valt diskare eftersom det är ett lätt identifierbart yrke som finns i alla länder.

<sup>4</sup> Vi har här använt OECD:s publikation "Taxing wages" där det finns information om arbetsgivaravgiften för dem med 67% av genomsnittslönen. Detta är en potentiell felkälla eftersom vi inte kunnat se den exakta skattesatsen i respektive land.



finns viss osäkerhet i siffrorna och att små skillnader mellan länderna därför inte ska övertolkas. Det viktiga att det finns grupper av länder med olika nivåer.

Figur 13 – Arbetskraftskostnad för en person med minimilön som andel av arbetskraftskostnaden för en person med genomsnittlig industriarbetarlön, år 2006, ensamstående utan barn.

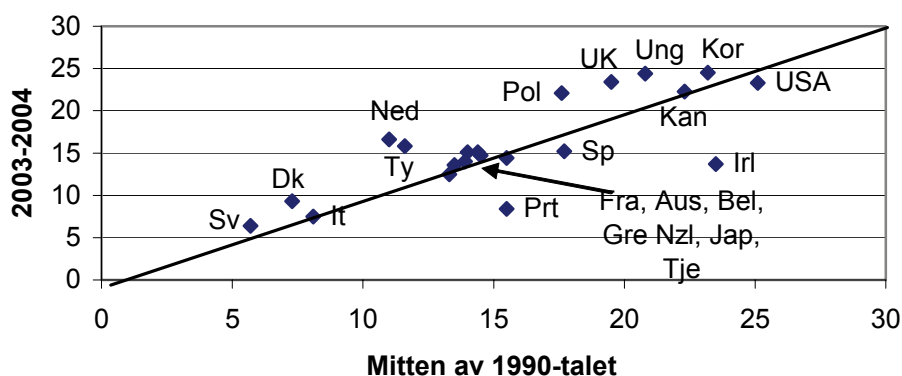


Källa: Eurostat, OECD samt Hotell- och restaurangfacket (Da, Fi, No, Sv, Ty).

Sverige är det land bland dem som OECD har statistik över som har lägst andel låglönearbetare. Som låglönearbetare definieras här de som har mindre än två tredjedelar av medianlönen för dem som arbetar heltid. Dvs. ett begrepp som ligger nära definitionen av fattigdom. Som fattiga definieras som regel de som har en inkomst som ligger under 50 eller 60 procent av medianinkomsten.

I Sverige har ca 6 procent låga löner medan 20 till 25 procent i Storbritannien och USA har låga löner. Jämfört med mitten av 1990-talet har andelen låglönearbetare ökat marginellt i Sverige. I Nederländerna, Tyskland och Storbritannien har andelen ökat mest medan den minskat mest i Irland, Portugal, Spanien och USA. Sverige behåller sin position som landet med minst andel av löntagarna i arbeten med låga löner.

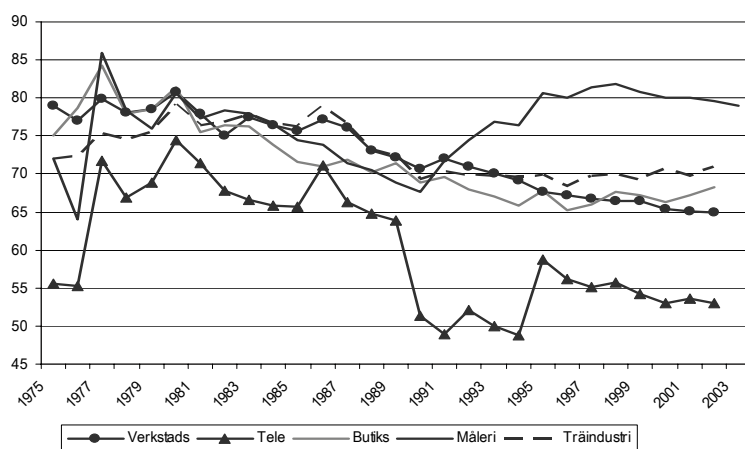
Figur 14 – Andel av heltidsanställda löntagare som har en lön som är lägre än 2/3-delar av medianlönen, mitten av 1990-talet och 2003-2004.



Källa: OECD (2006).

De svenska lägstlönerna har i absoluta tal, liksom lönerna i allmänhet, ökat sedan 1990-talets början. Det intressanta är dock utvecklingen av lägstlönerna relativt genomsnittslönerna i samma avtalsområde. Skedinger (2005) visar i en undersökning av sju olika avtalsområden att de relativa lägstlönerna jämfört med 1970-talet ökat för två av dessa medan övriga är oförändrade eller lägre. Andersson och Kainelainen (2004) undersökte lägstlönernas utveckling i fem avtalsområden. För dessa avtalsområden var utvecklingen liknande med en sjunkande trend över hela perioden för fyra av fem undersökta avtal. För måleriavtalet är emellertid utvecklingen avvikande i och med att lägstlönerna ligger på ungefär samma relativa nivå 2003 som 1975.

Figur 15 – Lägstlöner för avtalsområden inom LO-förbunden, procent av genomsnittlig lön, 1975-2003.



Källa: Andersson och Kainelainen (2006).

#### 4.1 Summering

Sverige har tillsammans med Norge och Danmark internationellt sett höga lägsta tillåtna löner. Detta är naturligt med tanke på att dessa länder även har den mest sammanpressade lönestrukturen. De svenska lägstlönerna har i absoluta tal, liksom lönerna i allmänhet, ökat sedan 1990-talets början. När det gäller lägstlönerna relativt genomsnittslönerna inom samma avtalsområde finns dock ingen generell trend. För de flesta av de undersökta avtalsområdena har de relativa lägstlönerna inte ökat över tiden.

### 5 Påstående 2: Sysselsättningen ökar med lägre lägstlöner.

Är lägstlönerna på den svenska arbetsmarknaden för höga? En del skulle svara ja med motiveringen att det finns många arbetslösa. Är det så enkelt att om arbetsgivarna kunde anställa till lägre löner så skulle alla arbetslösa anställas? Det är enligt ekonomisk teori inte entydigt om höjda minimilöner påverkar sysselsättningen negativt eller positivt utan det är en empirisk fråga (Neumark och Wascher 2006).

Forskningen kring minimilönens effekter på sysselsättningen har varit omfattande när det gäller USA, medan det endast finns ett fåtal studier för Sverige. I standardreferensen av den tillgängliga forskningen menar Brown (1999) att det inte går

att dra någon säker slutsats om minimilönernas effekter på sysselsättningen. Det finns studier som hittat ett signifikant samband medan andra studier inte gjort det. Synen på denna fråga har förändrats över tiden. Under 1980-talet fann de flesta studier signifikanta effekter medan många studier under 1990-talet inte gjorde det. De senaste åren har forskningen mer lutat åt att ökade minimilöner har en negativ effekt på sysselsättningen.

Den mest aktuella översikten av forskningsläget är Neumark och Wascher (2006). De är de forskare som är de mest framträdande bland dem som menar att höjda minimilöner har en negativ effekt på sysselsättningen. Neumark och Wascher anser att den empiriska evidensen huvudsakligen visar att högre minimilöner innebär lägre sysselsättning. Av de 86 uppsatser som de redovisar i sin översikt så ger 2/3 stöd för negativa sysselsättningseffekter av höjda minimilöner och 10 uppsatser ger stöd för positiva sysselsättningseffekter. Ungefär hälften av de 54 studier gjorda efter 1990 som redovisas i Australian Government Submission (2006) visar på ett signifikant negativt samband. Även om det inte råder total enighet i denna fråga så är vår tolkning av det nuvarande forskningsläget att höjda minimilöner har en negativ effekt på sysselsättningen.

Neumark och Wascher (2006) menar att forskningen hittills inte funnit en generell syn på styrkan på sambandet mellan minimilöner och sysselsättning. I tidiga studier av USA låg elasticiteten mellan -0.1 och -0.3 men de senaste 10 årens forskning har uppvisat en betydligt större spridning. De menar att forskningen fortfarande är tvetydig genom att den genererar så skilda resultat.

Exemplet Storbritannien är intressant eftersom minimilöner där återinfördes 1999. Från 1999 till 2006 har minimilönerna höjts med 50 procent till £5,35 per timma. Dickens och Draca (2005) finner i en analys av höjningen 2003 inga signifikanta effekter på sysselsättningen av denna. Inte heller tidigare studier har funnit några effekter av höjningarna av de brittiska minimilönerna (Stewart 2004). Det är viktigt att beakta att under samma period har efterfrågan på arbetskraft ökat kraftigt i Storbritannien.

Forskningen som refererats ovan har främst behandlat effekterna i anglosaxiska ekonomier som på många vis skiljer sig från Sverige. Hur ser det ut i Sverige? Skedinger (2002) har undersökt den svenska hotell- och restaurangsektorn under åren 1979 till 1999 och funnit att förändringar av lägstlönerna under perioden har påverkat sysselsättningen. Den elasticitet han fann för åren 1993 till 1998 var, för de två urval av företag som användes, - 0,362 respektive - 1,004. För 18 till 19-åringar fann Skedinger elasticiteterna 0,144 och 0,118, dessa var dock ej statistiskt signifikanta. Beräkningar av Persson (1999) visar efterfrågeelasticiteter inom varuhandeln som för vissa grupper är betydligt högre. För ungdomar var den -6,20, för vuxna kvinnor -2.88 och för vuxna män -0.85.

Med tanke på den stora spridningen för amerikanska data när det gäller styrkan i sambandet mellan lägstlöner och sysselsättning som redovisas av Neumark och Wascher (2006), menar vi att det är vanskt att dra allt för starka slutsatser av de relativt höga elasticiteter som Skedinger (2002) och Persson (1998) funnit för svenska

data. Det är viktigt att påpeka att det inte går att jämföra elasticiteter från olika studier rakt av eftersom de beskriver effekten på skilda grupper.

Skedingers skattning ligger på samma nivå som vad som brukar antas om arbetsmarknaden som helhet, kring 1. Om vi utgår ifrån att detta faktiskt återspeglar verkligheten, hur skall detta tolkas? En rimlig tolkning kan vara att produktionen använder ungefär samma typ av arbetskraft i samma mängd som i övriga ekonomin. Dvs. att kapitalintensiteten och användningen av tjänstemän är substitut för arbetare även inom denna sektor.

En annan tolkning, med samma innebörd, är att minimilönerna inom hotell och restaurang liksom inom detaljhandeln ligger mycket närmare genomsnittslönen inom sektorn. Det som ekonomer kallar minimilönebettet är högre. Det betyder samtidigt att det är rimligt att elasticiteten ligger närmare den som gäller för genomsnittet i ekonomin.

Vår tolkning av den internationella forskningen är att det mesta tyder på att höjda lägstlöner påverkar sysselsättningen negativt men att det är svårt att säga något om storleken på effekten. När det gäller Sverige finns endast ett fåtal studier, dessa visar på relativt starka samband mellan lägstlöner och sysselsättningen. Det är dock, baserat på två studier, svårt att dra starka slutsatser om storleken på sambandet i Sverige.

Ett enkelt räkneexempel visar på hur betydelsefull styrkan i sambandet mellan lägstlöner och sysselsättning är för avvägningen mellan lön och sysselsättning. Låt oss anta att elasticiteten är  $-0,2$  för att anställa ytterligare 100 000 personer i en ekonomi med 1 miljon anställda. Det skulle då krävas 50 procents lönesänkning för den berörda arbetskraften. Om däremot elasticiteten är  $-1$  så krävs det 10 procents lönesänkning. De lönepolitiska implikationerna är därför att effekten av lönesänkningar är väldigt beroende på elasticiteten som är svår att bedöma.

### **5.1 Vilka påverkas av sänkta lägstlöner?**

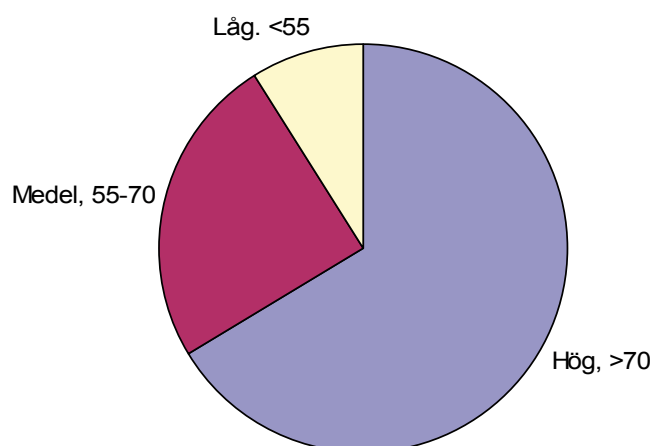
Sysselsättning för olika grupper påverkas inte lika mycket av en förändring i lönen. Problemet beskrivs av en av den moderna nationalekonomins fäder, Alfred Marshall. Han angav fyra faktorer som påverkar effekten på sysselsättningen av förändrade löner (Björklund m.fl. 2006):

1. Hur nödvändig yrkesgruppen är för produktionen. Om det saknas ett nära substitut till lågt pris minskar sysselsättningen mindre om lönekostnaderna stiger än om det finns ett nära substitut till ett lågt pris.
2. Om den vara som tillverkas är en nödvändighetsvara och om produktionen är konkurrensutsatt. Både graden av konkurrens och kundens pris känslighet bestämmer möjligheten att vältra ökade lönekostnader på konsumenten. Av tjänstebeskattningsutredningens skattningar framgår att restauranger och kaféer har en priselasticitet på 1 medan motsvarande för livsmedel är 0,4 (SOU 1997:17). Det innebär att om priset på både restauranger och livsmedel stiger med 1 procent så minskar efterfrågan med 1 procent på den förra men bara 0,4 procent på den senare.

3. Arbetskraftskostnadens andel av produktionskostnaden, dvs. om lönekostnaderna har en avgörande betydelse för det slutgiltiga priset. Samma löneförändring får olika effekt i produktionen av elenergi som använder mycket kapital jämfört med en restaurang där arbetskraftskostnaderna utgör en stor del av priset.
4. Om andra löntagares löner minskar till följd av att en grupp löntagare höjer sina löner motverkas stegrande priser. Att en annan grupp kompenserar höjda löner ökar möjligheterna att höja lönerna utan att tappa sysselsättning.

Alla sektorer påverkas således inte lika mycket av förändringar av lönerna. Individer med samma humankapital kan få olika stora löneökningar beroende på vilken sektor de arbetar i. Det är framför allt arbetsintensiva servicesektorer inom privat sektor som är lönekänsliga. I Figur 16 har vi delat upp sektorerna inom den privata sektorn efter löneandelen (Lön som andel av förädlingsvärdet). En hög löneandel innebär alltså att lite kapital används i produktionen. Majoriteten av dem med kort utbildning i privat sektor finns i branscher där löneandelen är relativt hög, dvs. som troligtvis är känsligare för förändringar av lönekostnaden för kortutbildade.

Figur 16 – Andel av dem med förgymnasial utbildning som finns i sektorer med låg (<55%), medel (55-70%) respektive hög (>70%) löneandel, 2003.



Källa: SCB samt egna beräkningar.

Det är viktigt att ta hänsyn till att elasticiteterna skiljer sig åt mellan olika individer. Löneelasticiteten påverkas av individernas produktionsförmåga, vilken som visats tidigare kan antas skilja sig mellan olika individer, och arbetsuppgifter. Det innebär att lägre löner får olika effekt på efterfrågan av olika individer.

Hjärnkirurger är ett exempel på ett yrke med låg elasticitet eftersom dessa har unika kunskaper, arbetar med en stor mängd kapital och är nödvändiga för sjukhusets produktion. Det medför att lönen kan öka mycket för dem som har låg utbytbarhet, hjärnkirurgen, utan att de riskerar att få minskad sysselsättning. Ett exempel på ett yrke med hög elasticitet är diskare eftersom dessa relativt lätt kan bytas ut och om alla diskare blir dyrare går det att ersätta personen med en diskmaskin. Å andra sidan innebär sänkta löner en kraftig ökning i efterfrågan på diskare medan efterfrågan på hjärnkirurger inte skulle öka särskilt mycket.

### 5.1.1 Är det bara lönen som spelar roll?

Vår utgångspunkt är att det finns trösklar på arbetsmarknaden som den enskilde måste ta sig över för att överhuvudtaget vara intressant att anställa. Det innebär att vi mindre än andra ekonomer tror att sänkta löner får påtaglig effekt på efterfrågan på arbetskraft med löner nära minimilönerna.

Vissa grupper saknar helt elasticitet eftersom de inte anses anställningsbara. Det krävs sannolikt stora lönesänkningar för flera grupper av nyutbildade på arbetsmarknaden skall få arbete. En del skulle inte anställas även om de erbjuds att arbeta utan ersättning.

Detta beror på att i en utvecklad ekonomi med hög grad av specialisering har varje medlem i ett produktionslag stor betydelse. Ofta hanterar medlemmarna i arbetslaget gemensamt ett socialt system, där störningar kan minska värdet på detta. Det finns därtill i många fall avancerande regelsystem som alla måste följa. Det gäller såväl flygtransporter som tillverkning av lastbilar eller sjukvård.

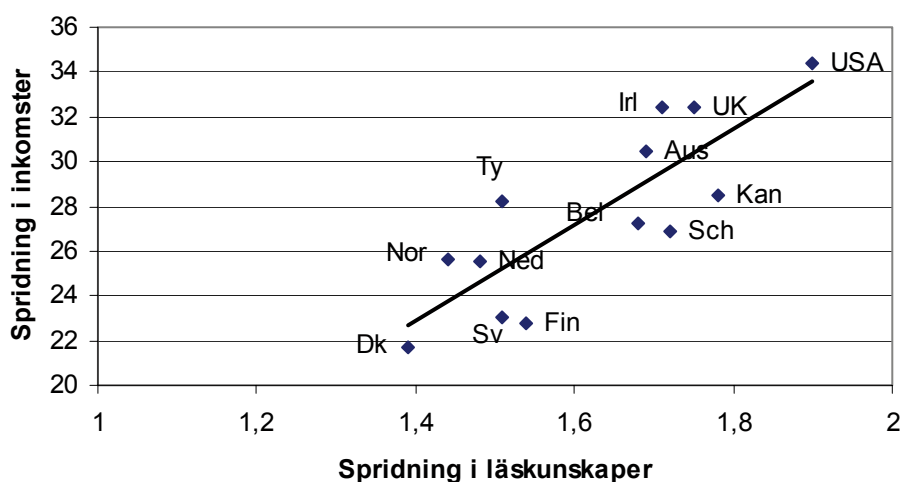
Om en individ har lägre produktivitet än den genomsnittliga räcker det inte alltid med en lönesänkning för att motivera anställning. Arbetsplatser är en social organisation och de negativa kostnaderna med en lågproduktiv person kan vara höga. Arbetslivet har en ribba och när individen inte upp till produktionskraven är det svårt att sysselsätta individen oavsett lönenivå. Desto mer sårbar eller när kraven på stabilitet i produktionsprocessen ökar ju högre är trösklarna för att ta sig in i arbetslivet.

## **5.2 Vilka löneskillnader är möjliga?**

Såsom visas ovan har Sverige och de övriga nordiska länderna internationellt sett höga lägslöner. Dessa länder har samtidigt internationellt sett hög sysselsättningsgrad bland dem med relativt kort utbildning. Det visar att det inte finns något enkelt samband mellan höga minimilöner och låg sysselsättning bland dem med relativt låg produktivitet. Avgörande är hur arbetskraftens kunskaper utvecklas och fördelas. Figur 17 visar en stark samvariation mellan spridningen i inkomster och spridningen i läskunskaper i olika länder (korrelationen är 0,8). Om humankapitalet är högre hos de lågavlönade i Norden är det motiverat att de också relativt sett har en högre ersättning än sina motsvarigheter i andra länder. Björklund m.fl. (2003) summerar forskningen med att skillnader i utbudet av färdigheter är en viktig förklaring till skillnader i lönespridning mellan länder.

Den relativt jämna fördelningen av utbildning i Sverige talar således för att Sverige inte nödvändigtvis behöver ha samma ojämna fördelning av arbetsinkomster som många andra länder. Det är dock viktigt att påpeka att alla länder med låg spridning i läskunskaper inte har låg spridning i inkomsterna.

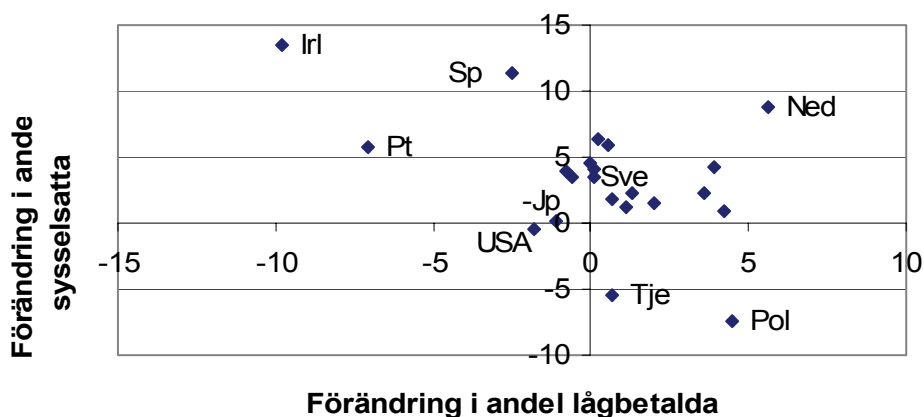
Figur 17 - Spridning i inkomster respektive kunskaper, början av 2000-talet.



Källa: OECD.

Enligt många så ska ökad lönespridning leda till ökad sysselsättning. I OECD (2006) redovisas förändringen av förekomst av låg lön samt förändringen i arbetslöshet och sysselsättningsgrad från mitten av 1990-talet till 2003/2004. Korrelationen mellan dessa variabler är relativt svag, kring 0,4. När man jämför mellan länder blir således resultatet att fler låglönejobb inte nödvändigtvis höjer sysselsättningen och sänker arbetslösheten.

Figur 18 – Andel lågbetalda av de heltidsanställda och andelen sysselsatta i befolkningen, förändring mellan mitten av 1990-talet och 2003/2004, procentenheter.



Källa: OECD (2006).

Figur 18 belyser dock bara att det är en rad faktorer som bestämmer sysselsättningsgraden och arbetslösheten i en ekonomi. Det finns alltså inte bara en väg, låga löner, utan det går som de skandinaviska länderna att välja andra vägar tex utbildning och fungerande arbetslinje för att skapa en effektiv arbetsmarknad.

Skillnader i lönerelationer kan inte förklara de skillnader i sysselsättning vi ser idag mellan länder. OECD genomförde i Employment outlook 2001 en undersökning av sysselsättningskillnaderna mellan USA och Europa. Det är som undersökningen



omfattade, 1999, hade USA 13,7 procentenheter högre sysselsättningsgrad än EU och 4,8 procentenheter högre sysselsättningsgrad än Sverige.

Av EU:s totala sysselsättningskillnad mot USA (13,7 %) berodde 7,5 procentenheter på att färre var sysselsatta i vad som i USA klassificerades som låglöneyrken och 7,9 procentenheter färre i vad som i USA klassificerades som höglöneyrken. Även Sverige hade 1999 en lägre sysselsättningsgrad (4,8%), vilken bestod till 1,2 procentenheter av en lägre andel sysselsatta i vad som i USA klassificerades som låglöneyrken och 3,6 procentenheter färre i vad som i USA klassificerades som höglöneyrken.

Detta innebär att USA:s högre sysselsättningsgrad 1999 jämfört med Sverige inte i huvudsak kunde förklaras av att det i USA fanns fler sysselsatta i lågbetalda/lågkvalificerade jobb. Istället var det främst en högre andel med jobb som var högavlönade/högkvalificerade som gjorde att USA hade en högre sysselsättningsgrad.

Med denna genomgång vill vi visa att man skall vara försiktig med att ordinera omfattande lönesänkningar som medicin för att lösa olika former av sysselsättningsproblem.

### **5.3 Lägstlönerna och produktiviteten**

Lönenivån påverkar kombinationen av arbete och kapital som används i produktionen. Om arbetskraften görs billigare ändras relationen mellan arbete och kapital så att mindre arbetsbesparande kapital används i produktionen. Detta sänker den genomsnittliga produktiviteten på arbetsplatsen.

Dessutom påverkar relativlönerna mellan olika löntagare vilken typ av löntagare som används i produktionen. Om minimilönerna höjs minskar efterfrågan på den arbetskraft som har en produktivitet som ligger på eller under den nya minimilönen medan efterfrågan ökar på den övriga arbetskraften.

Den sannolika effekten av att sänka minimilönerna är att arbetsgivarnas drivkrafter att rationalisera produktionen försvagas. Det leder också till att behovet att ytterligare öka arbetskraftens värdeskapande förmåga minskar.

Men det behöver inte leda till att den genomsnittliga produktivitetstakten blir lägre. Vi tolkar det i stället så att lägre minimilöner bara ger ett engångsskifte i produktiviteten. Sammansättningen i arbetskraften ändras genom att fler blir sysselsatta. Skulle man däremot kontinuerligt sänka relativlönerna för de lägsta avlönade så skulle produktionsstrukturen i ekonomin ändras. Mekaniseringen skulle reverseras så att fler händer stället för fler maskiner skulle använda i produktionen.

Sverige, USA och Storbritannien skiljer sig åt när det gäller hur stor andel av de sysselsatta som arbetar inom de privata tjänstesektorerna handel, hotell och restauranger. I Sverige arbetar omkring 7 procentenheter färre i dessa sektorer än i de båda anglosaxiska länderna. Om man i stället mäter sysselsättningen som andel av befolkningen 16 till 64 år minskar skillnaderna framför allt mot USA men mindre



relativt Storbritannien. Intressant är att andelen av lönesumman i dessa sektorer är betydligt jämnare fördelad mellan länderna. Det visar att betydligt färre delar på samma lön i Sverige än i USA och Storbritannien.

Tabell 4 – Personal och lönesumma i detaljhandel, hotell och restauranger i Sverige, USA och Storbritannien, 2004.

	Sverige	USA	Storbritannien
Andel av sysselsatta	15,6	22,4	23,2
Sysselsatta som andel av befolkningen 16-64 år	11,8	14,8	17,8
Andel av lönesumma	13,6	15,2	16,0

Källa: OECD samt egna beräkningar.

## 5.4 Summering

Lägstlöner har effekt på sysselsättningen för grupper med låga löner. Sambandet är dock inte nödvändigtvis särskilt starkt. Vilka löner som de med lägst löner har i ett land avgörs av humankapitalet, som skiljer sig avsevärt mellan olika länder. Det är därför förenklat att dra allt för långtgående slutsatser av att lägstlönerna i Sverige är relativt höga jämfört med omvärlden.

## 6 Påstående 3: De låga lönerna är tillfälliga och ingen drabbas därför på sikt

Uppoffringen av lägre löner bör mätas som hur många som tappar hur mycket lön och hur länge. Om de som har låga löner har det under en kort tidsperiod är det för många ett starkt argument för att nivån på lägstlönerna har mindre betydelse. Detta kapitel beskriver hur många som påverkas hur mycket av förändringar av lägstlönerna.

### 6.1 Hur många påverkas?

Det finns olika sätt att mäta hur många som direkt påverkas av förändringar av lägstlönerna. Det är för de flesta avtalsområden relativt få som ligger exakt på den rådande lägstlönen. Hur många som ligger på eller nära lägstlönen skiljer sig dock kraftigt åt mellan olika avtalsområden.

Skedinger (2005) pekar på vikten att studera hur många som ligger nära just den minimilön som gäller för dem eftersom det finns många olika minimilöner inom varje avtalsområde. Han menar att andelen inom hotell- och restaurangbranschen som hade löner nära minimilönen som mest var 20 procent åren 1979 till 1990.

En annan metod för att bedöma hur många som påverkas av förändringar av minimilönen är att studera de som potentiellt påverkas (Skedinger 2005). Enligt denna metod definieras en "riskgrupp" bestående av dem som ligger mellan den gamla och nya minimilönen. Enligt Skedinger så befann sig under perioden 1993 till 1998 hela 28 procent av de anställda inom hotell och restauranger i riskgruppen när minimilönerna höjdes reallt.

Vad många som debatterar lägstlöner inte förstår är att lägstlönerna påverkar fler än dem som direkt påverkas. Nivån på ingångslönerna påverkar många i den nedre delen av lönefördelningen. Vi menar att sänkta lägstlöner smittar av sig på vissa grupper med högre men fortfarande låga löner.

Det är svårt att säga hur många som påverkas av dem som har löner som ligger högre än lägstlönen. Inte ens på amerikanska data om minimilöner, på vilka det forskas mycket, är frågan särskilt väl belyst. Brown (1999) summerar forskningen med att data tyder på att en ökning av minimilönerna leder till en ökning också för dem ovanför minimilönen men att denna spridningseffekt inte fortsätter särskilt långt upp i lönefördelningen. Enligt Low Pay Commission (2005) har höjningarna av de brittiska minimilönerna under 2000-talet påverkat inkomsterna upp till den 16:e percentilen. Spridningseffekten var därmed på kort sikt relativt liten. Även Dickens och Draca (2005) finner små spridningseffekter av höjningar av den brittiska minimilönen.

Doledo m.fl. (2000) menar att det kan finnas en skillnad mellan olika länder när det gäller spridningseffekten beroende på skillnader i institutioner på arbetsmarknaden. I USA som har svaga fackföreningar fungerar minimilönen som ett säkerhetsnät och har mycket liten spridningseffekt. I många Europeiska länder används i stället minimilönen som ett golv i löneförhandlingarna och får därför större spridningseffekter. Det är därför troligt att fler löntagare påverkas av höjda minimilöner i Sverige än i Storbritannien och USA.

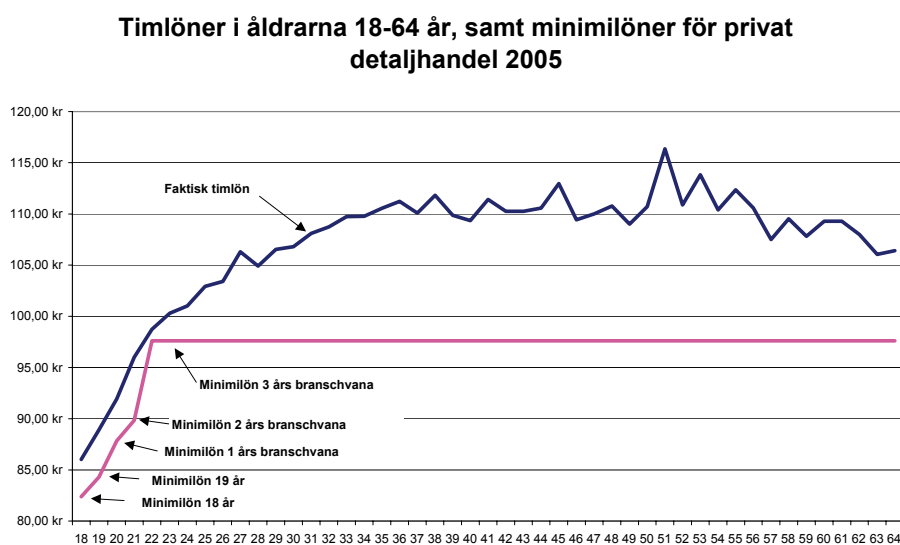
#### 6.1.1 Detaljhandeln<sup>5</sup>

I detta sammanhang är det intressant att göra ett nedslag i den svenska detaljhandeln som är en sektor med relativt låga löner. Lägstlönen för en person med 3 års branschvana låg 2005 på 97 kronor medan genomsnittslönen låg på 110 kronor. Dvs. genomsnittslönen är bara 12-13 procent över minimilönen för den som har tre års branschvana. Lönespridningen är relativt liten. Lönen stiger med ålder fram till 32-års ålder. De faktiska lönerna ligger fram till 22 års ålder väldigt nära lägstlönerna.

---

<sup>5</sup> Detta avsnitt bygger på data från Stefan Carlén, ekonom på Handelanställdas förbund. Han har även bidragit med delar av texten.

Figur 19 – Lönestruktur för arbetare (18-64 år) i detaljhandeln, 2005.



Källa: Handelsanställdas förbund.

Handelsanställdas förbund uppskattar att 5 till 10 procent av arbetskraften går på minimilönen. Men kan då denna lön som direkt verkar påverka så få på arbetsmarknaden ha stor betydelse?

Det är intressant att studera vad som händer när lägstlönerna höjs mycket respektive lite. I tabell 5 visas detta genom att jämföra de fyra senaste avtalsrörelserna som hade olika profil när det gäller minimilönerna.

I avtalsperioden 1995-1997 höjdes minimilönerna mer än utgående löner. Det gav ett tryck upp för alla och en för detaljhandeln relativt kraftig löneglidning. I avtalsperioden 1998-2000 höjdes tvärtom minimilönerna avsevärt mindre än de utgående lönerna. Resultatet var en negativ löneglidning för kollektivet. Avtalsperioden 2001-2003 var en återgång till att höja minimilönerna mer än utgående löner. Resultatet är en positiv löneglidning för kollektivet. Avtalsperioden 2004-2006 höjdes minimilöner och utgående löner lika mycket i kronor. Även under denna period har det totalt givit en viss löneglidning (med reservation för att vi inte vet ännu vad som hänt det senaste året).

Tabell 5 - Avtalade löneökningar och utfall i kronor under fyra treåriga avtalsperioder, privat detaljhandel, timlön.

	Avtalade löneökningar		Faktiska löneökningar	
	Utgående lön (a)	Minimilön (b)	Utfall (c)	Löneglidning (a-c)
<b>1995-1997</b>	8,90	9,03	11,57	2,67
<b>1998-2000</b>	8,04	5,42	5,93	-2,11
<b>2001-2003</b>	10,14	11,15	11,00	0,86
<b>2004-2006</b>	9,03	9,03	9,97	0,94

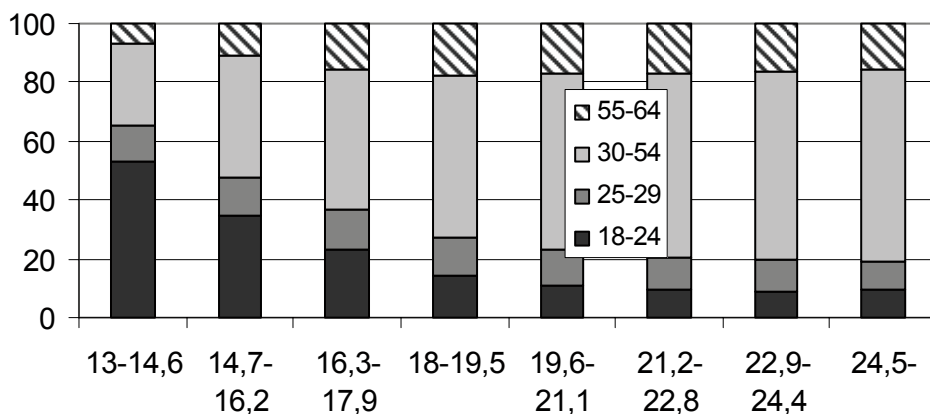
Källa: Handelsanställdas förbund.

## 6.2 Rörlighet

Lindgren (2006) har undersökt inkomströrligheten åren 1999 till 2004 för de individer som var i den lägsta lönedecilen 1998 i företag som var medlemmar i Svenskt näringsliv. Efter ett år fanns 33,2 procent kvar i decil 1 och efter sex år endast 7,9 procent. Antalet som försvinner ur materialet är dock stort, efter ett år har 40,3 procent försvunnit och efter sex år nästan 2/3-delar. Genomsnittsåldern hos dem som inte rör sig från den lägsta decilen stiger kraftigt över tiden, det vill säga det finns kvarstannare i första decilen som är relativt gamla.

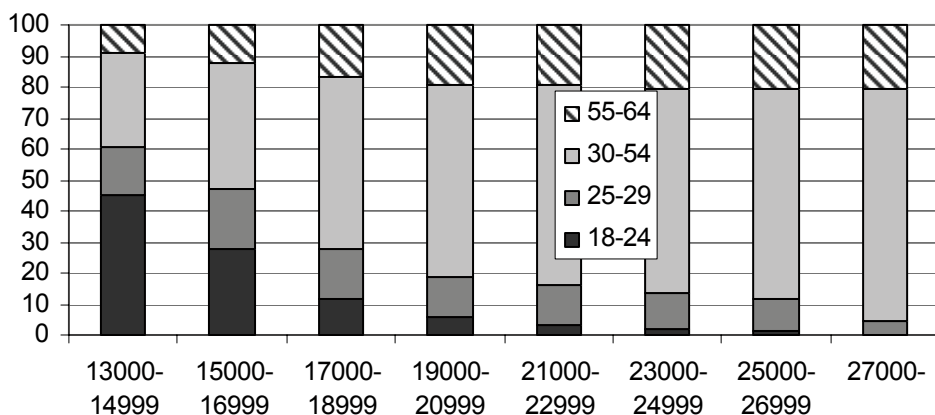
Figur 20 och figur 21 visar åldersfördelningen för arbetare respektive tjänstemän i den privata sektorn inom olika löneintervall. Det är tydligt att de unga är kraftigt överrepresenterade i de lägsta löneintervallen. Det är dock viktigt att notera att det även i det lägsta löneintervallet är det minst 1/3-del äldre än 29 år. Lågstlönerna kan därför inte sägas endast påverka de unga.

Figur 20 – Andel av anställda, efter ålder, med olika månadslöner, arbetare, privat sektor, 2005.



Källa: SCB samt egna beräkningar.

Figur 21 – Andel av anställda, efter ålder, med olika månadslöner, tjänstemän, privat sektor, 2005.



Källa: SCB samt egna beräkningar.

I tabell 6 visas genomsnittsåldern för tre låglöneyrken i Sverige. Inom handeln och restaurangbranschen är de som arbetade i låglöneyrken relativt unga medan de som jobbar inom vårdyrken har en högre medelålder. Det finns dock de som är över 55 år

även inom handeln och restauranger. Att genomsnittsåldern är över 30 år visar på att det inte bara är 18 till 24 åringar som arbetar i branschen även om deras andel är hög. Genomsnittslönen för de unga är intressant nog i stort sett exakt lika i dessa tre yrkesgrupper. Inom handeln och restauranger är genomsnittslönen bara cirka 1 000 kronor högre än den lön som 18 till 24-åringarna har. Lönekarriären är således mycket begränsad i vissa yrken.

Tabell 6 – Åldersfördelning (lön) och utbildningsfördelning för olika yrken, privat och offentlig sektor, 2005.

	Genomsnittsålder	Andel, 18-24	Andel, 55-64
4211 butikskassörer, biljettförsäljare m.fl.	32 (16 350)	42 (15 500)	10 (17 300)
5123 hovmästare, servitörer och bartendrar	31 (16 500)	41 (15 300)	4 (17 800)
5132, 5133 vårdbiträden, personliga assistenter, undersköterskor m.fl.	42 (17 900)	13 (15 200)	19 (17 900)

Källa: SCB samt egna beräkningar.

I senaste budgetpropositionen undersöktes utvecklingen av inkomströrligheten för alla individer från början av 1990-talet. Det innebär att även pensionärer ingår, vilka troligtvis har en mindre inkomströrlighet än andra grupper. Andelen som under senare delen av 1990-talet hade låg ekonomisk standard under minst 4 år var cirka 10 procent. Under 1990-talet sista hälft hade Sverige en kraftig ökning av inkomstjämligheten. Andelen som var kvar i 4 år i gruppen med låg ekonomisk standard ökade från ca 8 till ca 11 procent. De slutsatser vi drar av denna studie, som omfattar fler än de sysselsatta, är att det finns en betydande grupp kvarstannare i gruppen med mycket låga inkomster i Sverige.

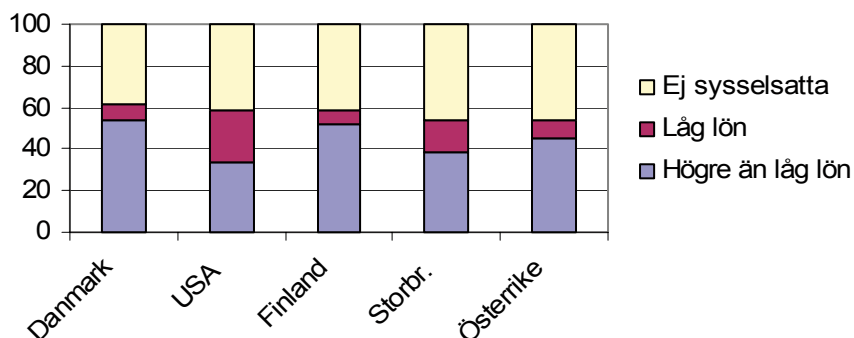
I OECD (2006) visas att möjligheterna till inkomströrlighet för lågavlönade i olika länder är negativt korrelerad med hur många som har låga löner. Rörligheten ur låga löner är minst i Kanada, Storbritannien och USA, vilka är länder med hög förekomst av låga löner samt Frankrike och Tyskland. Som kontrast så var rörligheten för de lågt avlönade högst i Danmark, Finland, Italien och Portugal. Dessa länder tillhör de länder som har lägst förekomst av låga löner. I denna jämförelse ingår tyvärr inte Sverige men oftast har de nordiska länderna liknande resultat i denna typ av undersökningar.

Vanligtvis varnar ekonomer för "bidrag" eftersom de riskerar att skapa fattigdomsfällor, dvs. svårigheter för individerna att förbättra sin ekonomiska position. OECD (2006) menar att den låga rörligheten ut ur låglönejobb i vissa länder visar att det finns låglönefällor, dvs. individen har svårt att finna bättre betalda jobb och fastanar i lågt betalda jobb.

Att ha låg lön kan dock reflektera att man är sysselsatt i stället för att vara arbetslös eller marginaliserad. Men som visas i OECD (2006) varierar mönstret vad gäller sysselsättning för låglönegrupper betydligt. Även när man tar hänsyn till icke-sysselsättning så varierar utfallet för lågutbildade grupper. Figur 22 visar att de nordiska

länderna lyckas minst lika bra med att sysselsätta dem med relativt kort utbildning som USA och Storbritannien utan att ha många av dessa med låga löner. OECD hänför detta till institutionella skillnader som vuxenutbildning och lönebildningen.

Figur 22 – Andel av dem med förgymnasial utbildning som har låg lön (<2/3-delar av genomsnittet), har en högre lön och ej är sysselsatta, början av 2000-talet.



Källa: OECD (2006).

Om låglöneindividernas problem är att de har låg produktivitet på grund av otillräcklig hälsa, utbildning eller språkkunskap kommer de inte ha det lätt att senare göra lönekarriär. Det är bara om det är arbetslivserfarenhet som saknas och yrkeserfarenhet i låglönejobb ger grund för vidare lönekarriär som det kan rättfärdigas att använda sänkta löner som metod. Om inkomströrligheten är mycket hög vore låga löner för individen bara en temporär uppoffring medan vinsten i form av högre sysselsättning är bestående. Vi menar att låga löner är bestående, att det finns en persistens i såväl arbetslöshet som i fattigdom.

### 6.3 Alltid bättre med ett jobb?

Men är det inte värt att sänka lönerna för en större grupp om man får ökad sysselsättning för dem som har allra svårast att finna ett jobb? Det måste dock göras en avvägning av hur många som förlorar hur mycket inkomst respektive hur många som sysselsätts ytterligare.

Hittills har löntagarna varit beredda att solidariskt finansiera kostnaden för arbetslöshet i form av A-kassa eller socialbidrag för att de inte själva ska få sina löner nedpressade. Medborgarna måste fråga sig vilken levnadsstandard de anser att det är skäligt att kräva att människor skall ha för att utföra ett arbete.

De allra flesta arbetslösa tycker att det är bättre att ha ett jobb även om det är till en relativt låg lön eftersom ett jobb innebär social gemenskap, kvalifikation till försäkringar samt arbetslivserfarenhet. Men man bör dock ställa sig frågan vad som är en rimlig nedre gräns. Skulle de ta jobbet till en tia i timman, vilket precis ger ett överskott efter resan till jobbet och lunchen? Det finns många ungdomar som gör det för att de tror att det leder till ett inträde till arbetsmarknaden. Men om det leder till ett jobb med fortsatt 10 kr i timman? I dag finns en nedre gräns i form av

socialbidraget. En lägsta levnadsnivå motsvarande cirka 9 000 kr i månaden före skatt är garanterad för en ensamstående person utan barn.

Den viktigaste grunden för fördelningen av inkomster är tillgången till ett arbete. En utgångspunkt bör därför vara att fråga sig om det ligger i de arbetslösa och lågavlönades intresse att sänka lönerna. Den som får ett arbete kommer att få en högre inkomst men hur hög inkomsten är beror just på hur mycket låglönejobb betalas. I nästa steg påverkas fördelningen av hur lönerna påverkas för dem som tjänar något mer än minimilönen.

Tanken med större löneskillnader är att öka incitamenten att arbeta. Vilket i sin tur ska medföra en högre rörlighet mellan olika inkomstgrupper. Lägre löner som politiskt verktyg har testats tidigare i Europa. Storbritannien genomförde ett experiment under Thatchers år vid makten ett program som innebar väsentligt ökad inkomstspridning.

När man i efterhand jämför utvecklingen i Storbritannien för dem som växte upp under 1960 och 1970-talet och med dem som växte upp ett drygt decennium senare visas stora skillnader även om det bara är 12 år mellan generationerna (Blanden m.fl. 2004). Föräldrarnas påverkan på sina barns inkomster ökade från 20 till 40 procent under denna korta tid.

Om det är en stor majoritet kvarstannare i de lägsta inkomstdecilerna kommer de livet ut att ha låg lön. Lägre löner kommer att sänka deras livsinkomster och leda till att de får mindre resurser, vilket påverkar deras hälsa. Det kommer sannolikt också att påverka deras barns möjlighet att förflytta sig ur sin inkomstposition. Låginkomstpositioner går i arv. För man bör inte bara bedöma enbart den statistiska effektiviteten, dvs. hur resurserna är fördelade i nuläget. Det måste även beaktas att humankapitalbildningen kan försämrats om lönespridningen ökar

## **6.4 Summering**

Relativt få har i Sverige de lägsta avtalade lönerna men det innebär inte att de inte påverkar många. Det finns en stor risk att förändringar av lägstlönerna sprider sig till många av dem i den lägre delen av lönefördelningen. Även om rörligheten från de allra lägsta lönerna är relativt hög finns det de som inte rör sig.

## **7 Avslutning**

Detta avsnitt avslutar rapporten med att konkludera och ge vår övergripande syn på hur sysselsättningen ska kunna ökas för dem som har svårast att komma in på arbetsmarknaden.

Vad kan Sverige självt bestämma över när det gäller ekonomin och arbetsmarknaden? Nästan ingenting om det är faktorer som bestäms på den internationella marknaden eftersom Sverige utgör en mycket liten del av världsekonomin. Kapitalavkastningskravet och den tekniska utvecklingen är exempel på faktorer som Sverige inte kan påverka mer än marginellt. En nation kan däremot påverka i stort sett allt om det är faktorer som är nationellt bestämda, t.ex. utbildningsnivån och hälsan.



Vi hävdar därför att Sverige har betydande frihet att bestämma hur många som behöver vara fattiga med eller utan arbete samt hur många som kan sysselsättas till goda löner.

Vi menar att ökade lägslöner har en negativ effekt på sysselsättningen men att storleken på denna effekt inte behöver vara stor. Dessutom är det frågan om det är ett stort problem att ökade lägslöner leder till minskad sysselsättning i en bransch. Avsikten med höjda lägslöner är ju att minska antalet jobb med låga löner. Här är det viktigt att skilja på mikro- och makroeffekter samt statisk och dynamisk effektivitet.

Sysselsättningsgraden är för låg i Sverige. Orsakerna till detta är många och skiljer sig för olika grupper, det behövs därför olika åtgärder för olika grupper. Denna rapport handlar om debatten kring lägslöner, dvs. om arbetsmarknaden för dem med relativt låg produktivitet. Precis som för alla andra grupper är det möjligt för denna grupp att påverka arbetslösheten genom att öka efterfrågan eller att minska utbudet.

Baumols dilemma innebär att i de sektorer där produktivitetensökningen är lägre än genomsnittet så kommer priserna att stiga mer än i ekonomin som genomsnitt. Tjänstesektorns produkter fördyras därför relativt industrisektorn. I de delar av tjänstesektorn produkter där samtidigt priselasticiteten för produkten är hög som restauranger och städning finns kontinuerligt en press på antingen lönsamheten eller på sänkta löner eller svart produktion. Frågan om de korrekta lägslönerna är därför en fråga som kommer att finnas kvar under en överskådlig framtid.

### **7.1 Öka efterfrågan**

För att öka efterfrågan på dem med relativt låg produktivitet finns flera olika strategier som man kan föreslå utifrån olika intressen, värderingar eller vad man bedömer vara möjligt:

1. Att urholka anställningsskyddet och därmed sänka anställningskostnaden.
2. Att reducera lönekostnaderna genom att sänka lägslönerna i avtalen.
3. Att reducera lönekostnaderna genom att sänka kostnaderna för att anställa utan att påverka de utgående lönerna.

Mot den första vägen talar att det redan i dag finns flexibla anställningsformer och att användningen av dessa ökade under 1990-talet. Att väsentligt försvaga LAS skulle huvudsakligen sänka sysselsättningen för den äldre arbetskraften och därmed främst omfördela, inte öka, sysselsättningen.

Argumentet för att minska fackets makt är de skyddar insiders. Men det avses att insiders kan tillskansa sig eller behålla fördelar som bekostas av andra löntagare eller konsumenter. Men hur mycket insiders är lågavlönade inom butiker och restauranger? Genom att det är en marknad med hög grad av konkurrens så är det inte sannolikt att de erhåller fördelar på konsumenternas bekostnad.



Det är bara om efterfrågeelasticitet för en grupp avviker påtagligt från genomsnittet som det finns anledning att driva en särskild efterfrågepolitik för gruppen. Om elasticiteten är nära genomsnittet så är det allmän efterfrågepolitik som är avgörande.

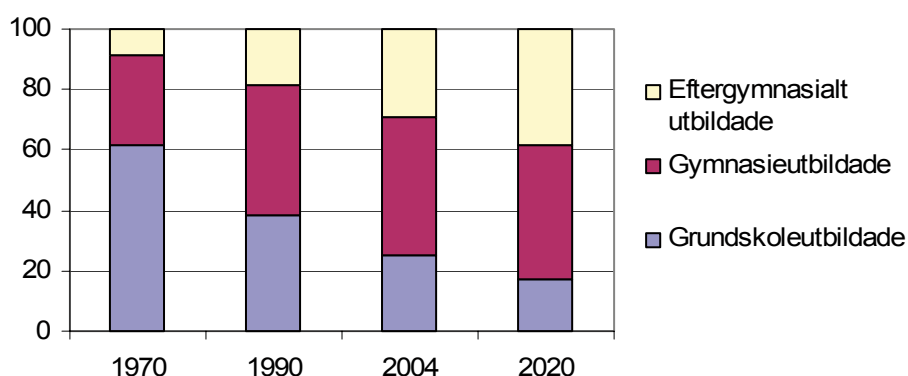
Alternativ 2 och 3 syftar båda till att minska kostnaden för att anställa. Skillnaden mellan de två alternativen är dock stor. Det är viktigt att förstå att det är skillnad på lön och lönekostnad. Lägre löstlöner skulle få stora effekter på inkomstfördelningen och skapa arbetande fattiga i Sverige. Subventioner av anställningskostnaden innebär att individen inte får en lägre inkomst samtidigt som arbetsgivaren får en lägre lönekostnad för denna typ av arbetskraft. Vi föredrar därför detta alternativ.

Vems ansvar är det att sysselsättning skapas? Vår syn är att om problemet är att många har en så låg produktivitet att de inte får anställning vid rådande lönefördelning, då bör denna kostnad bäras gemensamt. Sysselsättningssubventioner för lågproduktiva är en statsfinansiell kostnad som delas av alla men låga löstlöner är en kostnad som bärs av dem som har dem. Det blir till slut ett politiskt val.

## 7.2 Minska utbudet

En helt annan väg är att öka arbetskraftens värdeskapande förmåga och att minska utbudet av arbetskraft som endast efterfrågas vid låga lönekostnader. Figur 23 visar en den kraftiga förändringen av utbildningsstrukturen på den svenska arbetsmarknaden. 1970 hade 60 procent av befolkningen 20-64 år folk- eller grundskola som högsta utbildning. Motsvarande andel är nu något mer än 20 procent och förväntas till år 2020 sjunka till cirka 15 procent.<sup>6</sup>

Figur 23 – Befolkningens (16-64 år) utbildningsnivå, andel.



Källa: SCB (2005).

SCB (2005) har gjort en prognos även för efterfrågan på arbetskraft år 2020.<sup>7</sup> Med hjälp av denna går det att ge en grov bild av utvecklingen av utbud respektive efterfrågan på arbetskraft med olika utbildningsnivå. Enligt deras senaste prognos

<sup>6</sup> Utbudsprognosen är gjord baserad på SCB:s befolkningsframskrivning samt utbildningsmönstret i början av 2000-talet.

<sup>7</sup> I prognosen antas efterfrågan på olika arbetskraft med olika utbildning utvecklas på samma sätt som 1990 till 2002.

kommer visserligen tillgången på grundskoleutbildade att minska fram till 2020 men efterfrågan kommer att minska snabbare (Tabell 7). Det innebär att det år 2020 prognostiseras finnas ett ökat utbudsöverskott motsvarande cirka 100 000 med grundskoleutbildning. Tabell 8 visar det prognostiserade läget 2020, när det gäller grundskoleutbildade antas överskottet vara 140 000 personer.

För gymnasieutbildade visar SCB:s prognoser på ett stort framtida underskott på arbetskraft med yrkesförberedande utbildning, 237 000 personer. Efterfrågan på denna arbetskraft stiger samtidigt som utbudet sjunker. Resultatet blir ett prognostiserat ökat underskott med 275 000 personer. Bristen beräknas vara i särklass störst på arbetskraft med omvårdnadsutbildning, cirka 130 000 personer. När det gäller de studieförberedande programmen förespås en ökad efterfrågan, här finns dock i dag ett överskott. Enligt SCB:s prognoser finns det 2020 ett väldigt stort utbudsöverskott av eftergymnasialt utbildade.

Motsvarande beräkningar har gjorts för den danska arbetsmarknaden av AE-rådet (2006) och de kommer till liknande slutsatser, dvs. en minskning av utbudet på dem med kortast utbildning men en ännu snabbare minskning av efterfrågan på denna grupp. I Danmark förväntas dock också en brist på högskoleutbildade.

Tabell 7 – Förändring av efterfrågan respektive utbud på arbetskraft mellan 2003 och 2020, antal personer.

	Förändring av utbud	Förändring av efterfrågan	Nettoförändring
Grundskoleutbildade	-250 749	-358 326	-107 577
Gymnasieutbildade	-105 550	215 943	321 493
Yrkesförberedande	-139 344	136 026	275 370
Studieförberedande	33 969	80 017	46 321
Eftergymnasialt utbildade	534 804	373 553	-161 251
Uppgift om utbildningsnivå saknas	12 319	-8 373	-20 692

Källa: SCB (2005) samt egna beräkningar.

Tabell 8 – Prognostiserat utbud och efterfrågan på arbetskraft år 2020, antal personer.

	Utbud	Efterfrågan	Balans
Grundskoleutbildade	435 100	291 800	-143 300
Gymnasieutbildade	2 053 500	2 290 600	237 100
Yrkesförberedande	1 329 200	1 550 750	221 550
Studieförberedande	724 200	739 950	15 750
Eftergymnasialt utbildade	1 922 800	1 726 700	-196 100
Uppgift om utbildningsnivå saknas	27 300	6 300	-21 000

Källa: SCB (2005) samt egna beräkningar.

Sektorstudier för industrin visar att efterfrågan på tekniker kommer att minska mindre än utbudet de kommande 15 åren (AMS 2004). Även om sysselsättningen minskar med 0,5 procent per år så kommer underskottet på gymnasieutbildade för industriyrken vara 150 000 fram till 2015. Underskottet på ingenjörer beräknas till

57 000 med oförändrat antal studieplatser. Undersökningen visar att företagen främst är oroadade över brist på kvalificerade yrkesarbetare samt tekniker och ingenjörer på mellannivå.

Även om det är svårt att göra prognoser så visar ovanstående undersökningar att gruppen utan gymnasial utbildning kommer att få det allt svårare på arbetsmarknaden i framtiden. Eftersom det prognostiseras finnas ett stort överskott på eftergymnasialt utbildad arbetskraft år 2020 kommer konkurrensen om jobben som inte kräver yrkesinriktad utbildning att vara stor. Men ovanstående visar också på de stora möjligheterna som finns i och med det prognostiserade underskottet på yrkesutbildad arbetskraft. Utmaningen är att finna fungerande lösningar för att lyfta dem som saknar gymnasieutbildning till att få främst yrkesutbildning på gymnasienivå.

### 7.2.1 Omvandlingstryck eller utvecklingstryck

Den Rhen Meidnerska modellen byggde på att priset på arbetskraft skulle sättas så högt att det skapade ett omvandlingstryck för den minst effektiva och därmed minst lönsamma produktionsstrukturen. Därmed frigjordes också arbetskraft till mer produktiva verksamheter. Arbetsmarknadspolitik användes för att flytta arbetskraft till företag eller regioner som expanderade.

Nu sker i stället för en omvandling mellan produktionsenheter en omvandling genom att andelen arbetsuppgifter med högre utbildningskrav ökar och andelen arbetsuppgifter med lägre utbildningskrav minskar. Denna omvandling går dock långsammare än vad många tror med konsekvens att överutbildningen, dvs andelen som har en lägre utbildning än vad deras jobb kräver, ökar (Tåhlin 2007). Dagens utbudspolitik bygger på en framtidsinriktad dimensionering av utbildningsväsendet, vilket hittills givet ett överutbud av viss högutbildad arbetskraft.

Traditionellt har den tekniska utvecklingsnivån antagits samvariera med efterfrågan på högutbildade. Dvs. teknisk utveckling leder till högre efterfrågan på högutbildade. Enligt den amerikanske ekonomiprofessorn Daron Acemoglu (1998) är det emellertid inte självklart att ny teknik är komplement till högutbildad arbetskraft. Historiska exempel visar att teknisk utveckling kan vara komplement till såväl låg- som högutbildad arbetskraft.

Acemoglu menar att huruvida den tekniska utvecklingen medför högre eller lägre efterfrågan på högutbildad arbetskraft avgörs av storleken på marknaden för olika uppfinningar. Om det finns gott om högutbildad arbetskraft kommer den tekniska utvecklingen gå i en riktning mot uppfinningar som är komplement till högutbildad arbetskraft. Utbudet av låg- respektive högutbildad arbetskraft skulle därmed avgöra inriktningen på den tekniska utvecklingen.

Ofta hävdas att Sverige behöver god konkurrenskraft vad med avses kostnader per producerad enhet. Vi hävdar att lika viktigt är ett utvecklingstryck genom ett rikt utbud av välutbildad arbetskraft. Det är dock viktigt att matchningen mellan utbud och efterfrågan fungerar på ett tillfredsställande vis. Mycket tyder på att det finns problem med detta i dag.

### **7.3 Vilken väg ska Sverige välja?**

För att förbättra arbetsmarknadsutsikterna för dem med relativt kort utbildning krävs åtgärder för både ökad efterfrågan och för minskat utbud på denna grupp. Det minskade utbudet måste dock bygga på uppqualificering och inte att denna grupp lämnar arbetsmarknaden.

Det är viktigt att komma ihåg att Sverige lyckas internationellt sett väl med att sysselsätta många av de grupper som har svårast att finna jobb. I en internationell jämförelse så bibehåller Sverige sin position som ett av de länderna med den högsta förvärvsfrekvensen för de med kort utbildning, kvinnor och äldre. För den senare gruppen har den mellan 1994 och 2004 ökat påtagligt. Vi menar att det inte finns en enda väg.

När det gäller efterfrågan så finns det ett utbytesförhållande mellan lönekostnad och sysselsättning. Det innebär att höjda lägstlöner minskar efterfrågan på arbetskraft. Men också att ökad sysselsättning sker till priset av lägre löner. Syftet med "höga" minimilöner är att det ska finnas få arbetande fattiga.

Det finns många samhällsvetenskapliga beslutsregler som kan användas av beslutsfattare. Ett av de mest strikta är pareokriteriet som förenklat säger att en förändring kan ske så länge som det ökar nyttan för någon utan att minska den för någon annan. Lägre lägstlöner innebär sänkta trösklar för att komma in på arbetsmarknaden men det är en väg som vi har visat har minst tre negativa effekter.

1. Det leder till att också andra löntagaren smittas av låga löner även om de har jobb.
2. För det andra kan man inte leda i bevis att låga löner är ett övergående fenomen. Att utpräglade låglöneyrken har en medelålder kring 30 till 40 år visar att det finns många äldre som arbetar längre perioder i dessa yrken och att det finns låglönefallor.
3. För det tredje leder låga löner också till konsekvenser för barnen i låglönefamiljer. Fattigdom är ärftligt.

Det låter sig lätt sägas att det är bättre att ha ett jobb till låg lön än inget jobb alls men är en ökning av sysselsättningen värd kraftigt ökade inkomstskillnader? Till sist handlar det om hur man värderar de intäkter som följer av en något ökad sysselsättning via lägre löner mot de kostnader som följer av låglönefallor för vuxna arbetare och den lönesmitta det får på en större grupp. Det finns till skillnad mot vad många tror relativt liten skillnad mellan Sverige och USA när det gäller hur många som är sysselsatta i låglöneyrken. De relativa lönerna skiljer sig dock betänkligt åt mellan olika grupper i Sverige och USA. När det gäller inkomstspridning är extremerna Sverige med bara 4 procent som är fattiga och USA där 17 procent är fattiga.

För att öka efterfrågan på dem med låg produktivitet förespråkar vi därför ett användande av olika former av anställningsstöd. Dessa sänker lönekostnaderna men påverkar inte lönerna på samma vis som sänkta lägstlöner.

Vår syn är att huvudvägen bör vara att öka arbetskraftens värdeskapande förmåga, vilket reducerar det förväntade utbudsöverskottet på arbetskraft med relativt kort utbildning. Att inte förbättra kompetensen och hälsan kommer att leda till ökade sysselsättningsproblemen och press nedåt på lägstlönerna. Den svåra frågan är hur realistiskt det är att skapa en så jämn fördelning kunskaperna att de motsvarar de krav på arbetskraften som en hög eller t.o.m. höjd minimilön ställer?

Vår bedömning är att lägstlönerna inte behöver minska. Men det förutsätter att betydligt fler förgymnasialt utbildade får möjlighet och klarar att höja sin kompetensnivå. Om den strategi vi förespråkar är möjlig beror på om Sverige lyckas skapa en bättre matchning mellan efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden än i dag.

### 7.3.1 Har vi råd att satsa?

Om Sverige även i fortsättningen ska välja en värdeskapande väg så kommer detta att ställa krav på reformer som på kort sikt kommer att kosta. En del ställer därmed frågan om vi har råd att satsa. Vi menar istället att frågan bör formuleras; har vi råd att inte satsa på människors förmåga?

Sverige står nämligen inför en demografisk utmaning i och med den ökade medellivslängden samt den stora gruppen födda på 1940-talet som börjar närma sig pensionsåldern. Få vet att regeringens politik bygger på att kommunernas ökade kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg, från år 2020 och framåt, skall finansieras genom att staten varje år lånar tiotals miljarder kronor. Går det verkligen att lita på att regeringen kommer att låna sammanlagt 800 miljarder kronor mellan 2020 och 2050?

För att förbereda staten för att låna längre fram finns ett överskottsmål, motsvarande 2 procent av BNP ska den offentliga sektorn som genomsnitt spara varje år. Utan att spara idag är det inte möjligt att kunna låna så mycket som planerat i framtiden. Detta överskottsmål har medfört att den statliga skulden har minskat snabbt de senaste 10 åren och förväntas fortsätta att minska snabbt fram till 2020. Syftet med att bygga upp statlig rikedom nu är att staten skall bli så rik att det är trovärdigt att den i framtiden kan låna till de löpande utgifterna.

Vi menar att dagens ensidiga fokuseringen på statens finansiella skulder ger medborgarna en falsk trygghet om den framtida välfärden. Välfärdsstatens stabilitet garanteras inte främst av en låg statskuld utan av många som arbetar. Problemet är långsiktigt få arbetade timmar för att försörja en befolkning som lever allt längre. Statens uppgift är inte att göra sig själv rik utan att öka nationens välstånd. Det sker främst genom att så många som möjligt varje dag går till rimligt betalda jobb.

Det arv nationen nu håller på att lämna över till framtiden är visserligen finansiella överskott men samtidigt en generation med många som inte klarar gymnasiet, en grupp vuxna med för låga kunskaper, fortsatt ojämlika förhållanden mellan män och kvinnor samt en stor grupp som inte deltar i arbetet utan är förtida pensionerade. Det är något allvarligt fel på ett samhälle där varje år 10 000-tals människor i åldrarna 30 till 50 år förklaras vara så sjuka att de aldrig mer kan utföra ett arbete.

Vi tror inte att individernas vilja att arbeta har minskat, däremot har det skett stora förändringar i normen om vad som är det offentliga respektive individernas skyldighet när det gäller att se till att så många som möjligt arbetar. Såväl den ökade ohälsan och låga sysselsättningsgraden hänger till stor del samman med att staten retirerat från att ha full sysselsättning som överordnat mål till att istället lasta individerna för ohälsa och arbetslöshet.

En del av befolkningen har problem som inte enkelt löses genom ökade drivkrafter att ta jobb utan som tyvärr kräver kostsamma offentliga insatser. Viljan att anställa Jeppe som har problem är begränsad. Få med fysiska handikapp efterfrågan idag i arbetslivet. Det finns en betydande spridning i de utrikes föddas kunskaper. Många diskrimineras trots att de har en mycket god förmåga men det finns många med låga kunskaper både när det gäller läsförståelse och kunskaper i det svenska språket. Dagens undervisning i svenska för utrikes födda leder inte till tillräckligt goda resultat. Det krävs mer resurser och en ny organisation.

I början av 1970-talet var färre i arbete än i dag. Detta beroende på att de flesta kvinnor inte var ute på arbetsmarknaden. Sverige har sedan dess genom offentliga insatser lyckats skapa en för västvärlden unikt hög sysselsättningsgrad för äldre kvinnor. Orsaken till detta var att de arbetade mycket som trettioåringar. Det skapades på 1970-talet en ny norm om ett mer jämlikt deltagande i arbetslivet. Bakom detta låg ökade ekonomiska drivkrafter genom individualisering av beskattningen men också ökade offentliga utgifter för kommunal barn- och äldreomsorg. Vi kan lära av detta lyckade exempel med en blandning av drivkrafter och sociala investeringar.

Det är därför en rimlig fråga om dagens överskottsmål och utgiftstak är samhällsekonomiskt optimala. Liknelsen att spara in underhållet för taket och sedan upptäcka att det uppkommer stora kostnader längre fram när det läcker in är här träffande. Det behövs reformer för att öka deltagandet i arbetslivet.

En del av de reformer vi tror behövs kommer att på kort sikt kosta. Men betänk att de åtaganden som finns för framtida utgifter för förtida pensionerade, den s.k. ohälsoskulden, är över 700 miljarder kronor vilket kan jämföras med statskulden på 1200 miljarder kronor. Vi menar att det offentliga måste våga ta kostnader för att öka befolkningens kunskaper, hälsa och anställningsbarhet för att få intäkter längre fram.



## 8 Källförteckning

AE-raadet (2006), *Mangel på utbildade på framtidens arbetsmarknad*, Rapport.

Ams (2004), *Den framtida kompetensförsörjningen inom Teknik och Industri. Tillgång och rekryteringsbehov till år 2015*. URA 2004:5.

Andersson, D och A Kainelainen (2004), *Högre löstlöner för högre tillväxt*, LO-rapport.

Australian Government Submission (2006), *Minimum Wage Determination*, Australian Government Submission to the Australian Fair Pay Commission.

Bethoui, A. (2006), *Om de hade föräldrar födda på rätt plats*, Expertbilaga till Rapport Integration 2005, Integrationsverket, Norrköping.

Björklund, A, Edin, P-A, Fredriksson, P och A Kreuger (2003), *Den svenska skolan – effektiv och jämlik?*, Valfärdspolitiska rådets rapport 2003. SNS-förlag.

Björklund, A, P-A Edin, B Holmlund och E Wadensjö (2006), *Arbetsmarknaden*, SNS förlag.

Blanden, J, A Goodman, P Gregg och S Machin (2004), "Changes in Intergenerational Mobility in Britain", i M Corak (red) *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge University Press.

Brown, C (1999) "Minimum Wages, Employment and the Distribution of Income" i *Handbook of labor economics*, redaktörer Orley Ashenfelter och David Card. Elsevier.

Dickens, R och M Draca (2005), "The Employment Effect of the October 2003 Increase in the National Minimum Wage", *Report prepared for the Low Pay Commission*.

Dolado, J, F Felgueroso och J Jimeno (2000), "The Role of the Minimum Wage in the Welfare State: An Appraisal", *IZA Discussion Paper Series*, n. 152.

Ekberg, J. (1997), Hur är arbetsmarknaden för den andra generationens invandrare?, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, nr 3, s 5-16.

Ekberg, J & Hammarstedt, M, (2002), "20 år med allt sämre arbetsmarknadsintegrering för invandrare", *Ekonomisk debatt*, årg 30, nr 4, s 343-353.

Integrationsverket (2006), *Rapport Integration 2005*, Integrationsverket, Norrköping.

Lindgren, B (2006), *Myten om lönebildningens förlorare!*, Svenskt näringsliv.

Low Pay Commission (2005), *National Minimum Wage – Low Pay Commission Report 2005*.

Neumark, D och W Wascher (2006), "Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research", *NBER Working Paper*, Nr. 12663.

Neumark, D (2002), "Raising Incomes by Mandating Higher Wages", *NBER Reporter*, Fall 2002.

OECD (2005), *Trends in International Migration*, SOPEMI, OECD, Paris.

OECD (2006), *OECD Employment outlook – Boosting Jobs and Incomes*, OECD.

Persson, H (1999), *Essays on Labour Demand and Career Mobility*, doktorsavhandling, SOFI, Stockholms Universitet.

SCB (2005), *Trender och prognoser 2005 – befolkningen, utbildningen och arbetsmarknaden med sikte på år 2020*.

Skedinger, P (2002), "Minimum wages and employment in Swedish hotels and restaurants", *IFAU Working Paper 2002:18*, IFAU.

Skedinger, P (2005), "Hur höga är minimilönerna?", *IFAU Rapport 2005:18*, IFAU.

Sloane, Murphy, Jones och Jones (2004)

Stewart, M (2004), "The Impact of the Introduction of the UK Minimum Wage on the Employment Probabilities of Low Wage Workers", *Journal of the European Economics Association*, s.67-97.

Tählin, M (2007), "Överutbildningen i Sverige: utveckling och konsekvenser", i J Olofsson (red) *Utbildningsvägen - vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning*, SNS-förlag.





Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller  
beställas från LO-distribution:  
[lo@strombergdistribution.se](mailto:lo@strombergdistribution.se)  
Telefax: 026-24 90 26

Januari 2007  
ISBN 91-566-2314-3  
[www.lo.se](http://www.lo.se)