

Ny svensk modell för nyanlända svenskar?

- En diskursiv analys av LO:s och Svenskt Näringslivs syn på arbetsmarknadens problem

Abstract

The Swedish Model is a somewhat vague concept that can mean many things, depending on who you ask. But usually it is characterized by the great deal of autonomy the labour market organizations enjoy. Traditionally, the unions and the employer associations in question are responsible for the functioning of the labour market (e.g. the wage formation), with none or very little involvement from the state.

However, in recent times, questions have been raised about the model's *raison d'être*, and whether it is still relevant in today's political landscape. Not least the recent years large influx of refugees and migrants have put the model to the test.

Much of the debate today is focused on the so called 'simple jobs' (i.e. low-skilled jobs) and whether Sweden needs to introduce a minimum wage.

This thesis aims at investigating how the two largest and historically most important organizations (Landsorganisationen and Svenskt Näringsliv) see the problem(s) with the labour market today, using Carol Bacchi's discursive "What's the problem represented to be"-analysis.

Nyckelord: Den svenska modellen, fackförening, Bacchi, diskursanalys, Svenskt Näringsliv, LO, enkla jobb, arbetsmarknadens parter

Antal ord: 9992

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Avgränsning	3
1.3	Tidigare forskning och teoriansknytning.....	3
1.4	Material och disposition	6
2	Analys	8
2.1	Q1: Hur framställs problemet på arbetsmarknaden hos Svenskt Näringsliv och hos LO?	9
2.2	Q2: Vilka förutsättningar eller antaganden ligger bakom framställningen av problemet?.....	12
2.3	Q3: Hur har den här framställningen av problemet tillkommit?	14
2.4	Q5: Vilka effekter följer av den här problemframställningen?	19
3	Slutdiskussion	21
4	Referenser	22

1 Inledning

Att den svenska modellen har varit ifrågasatt genom tiden är inget nytt fenomen: redan under 80-talet förklarades den död ”gång på gång” enligt Elvander (1988). Även en bit in på nittiotalet var ”varje svensk samhällsdebattör och samhällsvetare värd sitt salt [...] beredd att skriva under på tesen om den svenska modellens död” (Rothstein, 1994, s. 186). På något sätt tycks den dock ha levt vidare, om än i något annorlunda tappning än tidigare. Det illustreras rätt tydligt genom att det på senare tid har förts diskussioner om den svenska modellens *raison d'être* och om staten till exempel ska ingripa i parternas förhandlingar genom lagstiftning. Bland annat har Centerpartiet velat se en lagstiftning om minimilöner, om inte arbetsmarknadens parter kan komma överens sådana avtal. Det fick LO att reagera genom att kalla förslaget för ”sovjetisk planekonomi”. Centerpartiet såg sitt förslag som ett sätt att ”uppdatera och utveckla den svenska modellen” medan Socialdemokraterna såg det ”[inte som] en utveckling, snarare en avveckling” (TT/SVT, 2016-02-05).

Utspelet från Centerpartiet kom efter att rekordmånga människor sökt skydd i Sverige 2015 – cirka 163000 asylsökande tog sig hit förra året (Migrationsverket, 2016-02-15).

Det råder onekligen en viss begreppsförvirring om vad som avses med den *svenska modellen*, men det är samtidigt klart att den fortfarande är aktuell i svensk politik i skrivande stund.

Hur många gånger kan den svenska modellen dödförklaras innan den slutligen begravs? Och vilka problem och utmaningar står den svenska modellen inför efter den ökade flyktinginvandringen?

1.1 Syfte och frågeställning

Den svenska modellen är som påpekat ett mycket abstrakt begrepp, och vad den betyder beror i stort sätt på vem du frågar. Dessutom är den behäftad med ett antal värden som gör det svårt att förhålla sig neutral till den: Elvander (1988) påpekar att den svenska modellen som begrepp är problematiskt, eftersom parterna själva kan lägga in sin ”intressebestämda syn i begreppet, trots alla försök från forskarens sida att ge den en mera strikt och snäv innebörd” (Elvander, 1988, s. 11).

Det blir nödvändigt att tydliggöra och definiera hur begreppet *den svenska modellen* kommer att användas i den här uppsatsen för att kunna göra en undersökning av den. Varje teoretisk definition och operationalisering av ett begrepp utgör med nödvändighet en förenkling och per definition en konkretisering. När man pratar om den svenska modellen kan man som konstaterat mena många saker: till exempel kan man nämna det relativt generösa och allmänna välfärds-

systemet, men som Magnusson säger så är det inget unikt ”svenskt” med det: ”[d]et komplexa i det svenska välfärdsbygget går igen i många andra länder” (Magnusson, 2013, s. 67). Det som kan sägas vara unikt är istället ”den roll som arbetsmarknadens parter har spelat för det svenska samhällsbygget under 1900-talet”, vilken även gett avtryck i välfärdspolitiken (ibid., s. 67-68). Därmed sällar Magnusson in sig i Elvanders definition som han kallar ”doktrinen om arbetsmarknadens frihet”: ett system av relationer mellan arbetsmarknadernas parter och deras relationer med staten (jfr Elvander, 1988, s. 10). Den här uppsatsen kommer därför att ta sin utgångspunkt i den här definitionen.

En av hörnstenarna inom den svenska modellen är en maktstruktur som skulle kunna beskrivas som *demokratisk* eller *liberal korporativism* (Rothstein, 1994; Gustafsson, 1994; Magnusson, 2013; Svallfors, 2014). I Maktutredningens huvudbetänkande från 1990 konstateras att den svenska modellens olika särdrag har kommit till under olika tidpunkter och att de har ”utvecklats under en relativt lång historisk process”. Det är ändå ”uppenbart att flertalet drag utbildats under en period från 1930-talets slut till 1970-talets början”, en period som huvudsakligen sammanfallit med socialdemokratins politiska dominans (SOU 1990:44, s. 26).

Överenskommelserna mellan arbetsmarknadernas parter kan ses som ett uttryck för ett gemensamt intresse hos industrisamhällets två huvudklasser. Gustafsson (1994) ser den svenska modellen främst som arbetarrörelsens ”frihetsprojekt”; en ”historisk kompromiss mellan arbete och kapital”, där näringslivet ”erkände att socialdemokraterna i kraft av sin majoritet skulle använda den politiska makten för att genomföra stora välfärdsreformer” och att arbetarrörelsen ”å sin sida avstod från att utnyttja statsmakten för att socialisera näringslivet” (SOU 1990:44, s. 23; Gustafsson, 1994, s. 165).

När Industriavtalet kom på plats 1997 kunde industrifacken inom LO tillsammans med ett TCO-förbund och ett SACO-förbund hävda att de organiserade en så stor del av arbetsmarknaden att de som branschförbund behövde ta ett samhällsansvar och därmed borde vara först ut i avtalsrörelserna och sätta ”märket”, alltså den lönebildningsnorm som de andra förbunden ska förhålla sig till (Ekbåge m.fl., 1/6 1996), vilket kan likställas med en förskjutning av makten från centralorganisationerna till de enskilda förbunden.

Den svenska modellen ger alltså arbetsmarknadernas parter stor frihet att själva utforma den svenska arbetsmarknaden, och syftet med den här uppsatsen kommer att vara att, med utgångspunkt i Carol Bacchis WPR-analys (se avsnitt 1.3), undersöka dessa parters problemformuleringar kring de nyanlända och arbetsmarknaden. Den ökade migrationen de senaste åren har blivit en prövning av modellen. Hur ser parterna på problemet att integrera nyanlända på arbetsmarknaden medan den svenska modellen samtidigt bibehålls eller upprätthålls?

Den centrala frågeställningen som kommer löpa genom uppsatsen är: *Hur ser arbetsmarknadernas parter på frågan om flyktinginvandringen och den svenska modellen?*

1.2 Avgränsning

Den svenska modellen kan sägas innehålla många olika värden och komponenter, med många olika inblandade aktörer. Därför avgränsas den här uppsatsen till att omfatta endast Svenskt Näringslivs (f.d. SAF) och Landsorganisationens (LO) roll på arbetsmarknaden. Att ta hänsyn till allt som överhuvudtaget ingår eller kan sägas ingå i modellen finns det helt enkelt inte utrymme till; det skulle vara en alldeles för omfattande uppgift för en kandidatuppsats. Att just LO och Svenskt Näringsliv kommer ligga till grund för analysen motiveras med att de är de största centrala parterna på arbetsmarknaden: LO organiserade 2015 drygt 1,4 miljoner människor (LO, 2016, s. 86) och Svenskt Näringsliv organiserade 50 medlemsorganisationer, med 60 000 medlemsföretag med sammanlagt drygt 1,7 miljoner anställda (Svenskt Näringsliv, 2016, s. 2). Det är också intressant att undersöka hur dessa två aktörer ställer sig till den svenska modellen idag, då de kan sägas ha lagt grunden till den i och med Saltsjöbadsavtalet 1938.

En annan anledning till att LO, som organiserar arbetare, är intressant att undersöka är just att mycket i debatten kretsar kring så kallade *enkla jobb*, något som inte är lika intressant för tjänstemännens (TCO) eller akademikernas (SACO) centralorganisationer. Enkla jobb definieras av SCB som sådana som innebär inga eller låga formella utbildningskrav. Kvalifikationsnivån tillämpas genom att man ser till den formella utbildningen som är normal för yrket. Men det behöver inte betyda att det krävs en formell utbildning för att få de kunskaper och färdigheter som krävs för ett visst arbete. De kan lika gärna inhämtas genom arbetserfarenhet. Det som menas är de kvalifikationer som arbetet kräver, inte de kvalifikationer som den arbetstagare som utför arbete har (SCB, 2012).

1.3 Tidigare forskning och teorianslutning

Forskningen inom det här området – facklig förhandling, organisationsstruktur, lönebildning etc. – är ingen helt sammanhållen disciplin, utan kännetecknas av tvärvetenskapliga ansatser. Förutom statsvetenskaplig forskning måste man ta hänsyn till bland annat nationalekonomiska, ekonomisk-historiska, sociologiska och juridiska aspekter i frågan (jfr Elvander, 1988).

Elvander skriver att det mesta som skrivs inom det här området, som internationellt brukar kallas *Industrial Relations*, brukar få karaktären av ”ateoretiska beskrivningar av händelseförlopp eller institutioner”, eftersom ”undersökningsobjektets natur påkallar en tvärvetenskaplig ansats” (Elvander, 1988, s. 17).

Samtidigt är det tydligt att arbetsmarknadernas parter företräder olika intressen och därmed har vitt skilda uppfattningar och föreställningar om hur världen är beskaffad. I undersökningen är det därför lämpligt att använda sig av diskursanalys, för att komma fram till vad som ”ligger bakom” parternas respektive före-

ställningar om den svenska modellen. Enligt Winther Jørgensen och Phillips (2000) följer det i diskursanalyser några vetenskapsteoretiska premisser, eftersom de vilar på en socialkonstruktivistisk grund. För det första kan vår kunskap om världen inte betraktas som objektivt sann, eftersom verkligheten bara kan nås genom våra kategorier om den. För det andra är vår syn på kunskap om världen kulturellt och historiskt betingad; den är kontingent, vilket innebär att den skulle kunna vara annorlunda och att den kan förändras. För det tredje är våra sätt att få kunskap om världen skapade och upprätthållna i sociala processer och interaktioner, där gemensamma sanningar byggs upp och där man kämpar om vad som ska vara sant och falskt. Till sist finns det ett samband mellan kunskap och social handling som medför att olika sociala världsbilder gör vissa handlingar naturliga och andra otänkbara (jfr. s. 10-12). De första två premisserna innebär ett krav om att inta en kritisk hållning gentemot "självklar" kunskap och de två sista att vi enbart kan nå en partiell kunskap om en fragmentarisk värld.

Diskursanalyser har fått en del kritik. Bland annat menar Beckman (2005) att om allt är diskurs, betyder det att verkligheten inte finns. Han menar att socialkonstruktivismen blir absurd: om alla föremål vi refererar till är representationer så blir verkligheten som sådan konstruerad av människor. Detta, säger Beckman, betyder att allt som existerar och har existerat bara är "representationer på våra näthinnor och i våra medvetanden", när det faktiskt finns ett "överflöd av belägg för" motsatsen (Beckman, 2005, s. 91-92). Men det är ett missförstånd enligt Winther Jørgensen och Phillips (2000). De skiljer mellan en *social* och en *fysisk* värld, men den senare förmedlas genom diskurser; en sten existerar visserligen oberoende av oss, men den får ingen mening, annan än den vi ger den (till exempel som ett konstverk eller som en projektil) (Winther Jørgensen och Phillips, 2000, s. 42).

Laclau & Mouffe pratar om *flytande signifikanter*. Det är de "tecken som olika diskurser försöker ge innehåll åt på just sitt sätt" och som i "särskilt hög grad är öppna för tillskrivning av olika betydelser" (ibid., s. 35). Diskursen etableras kring ett par *nodalpunkter*, vilka är privilegierade tecken kring vilka andra tecken ordnas och får betydelse, och diskursanalysens syfte är att "kartlägga de processer där vi kämpar om hur tecknens betydelse ska fastställas" (ibid., 32-33). I den här uppsatsen skulle till exempel "den svenska modellen" kunna ses som en sådan flytande signifikant som, till skillnad från stenen, i högsta grad är öppen för olika definitioner. Diskursanalysen bjuder en då att fråga "vilka tecken har en privilegierad status, och hur definieras de i förhållande till diskursens andra tecken?" för att sedan undersöka hur andra diskurser definierar samma tecken på andra sätt. Vad är det då för kamp som förs och vilka olika former av innehåll ges åt de flytande signifikanterna? (jfr. s. 36-37).

Bacchi (2009) följer dessa tankegångar i sin bok *Analyzing Policy: What's the problem represented to be* när hon talar om "Key concepts" som "abstract labels that are relatively open-ended" och därför "hotly contested", genom att olika människor fyller dem med olika betydelser (s. 8).

Kritik mot att allt skulle vara diskurs har även kommit från andra diskursanalytiker. Fairclough och Chaouliarakis har hävdats att diskursanalysen kan bli alldeles för kontingent; allting flyter och allt blir därmed möjligt. De hävdar

istället att ”människors diskurs ofta är underkastad starka begränsningar som inte härrör från den diskursiva nivån”, utan från strukturella förhållanden som kön, klass och etnicitet (Winther Jørgensen och Phillips, 2000, s. 63). Bacchi är inne på samma spår, vissa begrepp är så solitt förankrade i historien och kulturen att det är svårt att urskilja deras ”konstruerade natur”: de bildar alltså en struktur (Bacchi, 2009, s. 8)

Bacchi (2009) menar att klassiska policyanalyser fokuserar på vad som är det bästa sättet för de styrande att handskas med ”problem”. I det konventionella sättet att se på policyförslag så ses det som att de styrande ”reagerar” på fixerade och identifierbara ”problem” som existerar utanför policyförslagen (Bacchi, 2009, s. 1). Hon fokuserar istället på *problemframställningar* i vad hon kallar för en ”What’s the problem represented to be”-analys (hädanefter använder jag, liksom Bacchi, förkortningen WPR-analys). Hon menar att bakom varje policyförslag ligger ett problem som kan, men inte behöver vara, explicit. Det är det här ”problemet” som gör en WPR-analys aktuell: ”It makes the case that it is important to make the ‘problems’ implicit in public policies *explicit*, and to scrutinise them closely” (Bacchi, 2009, s. IX-X, hennes kursivering). Hennes bok rör *government policies*, men eftersom den svenska modellen i stort sätt låter arbetsmarknadernas parter själva förhandla om villkor, kan deras policyförslag ses som ett bra underlag för en WPR-analys. Hon definierar ordet *problem* i sin analys som den typ av förändring som antyds i ett specifikt policyförslag (ibid., s. XI). Hon noterar att ”policy cannot get to work without first problematizing its territory”. Begreppet *policy* vilar på antagandet att policyn ”fixar” något (ibid., s. 31). Vartenda policyförslag, menar hon, utgör en problematisering och kan därför analyseras. Det betyder inte att det inte finns ”troubling conditions that require redress”, men att problematiseringarna som ingår i policyförslag i sig behövs problematiseras (ibid.).

Rent konkret går en WPR-analys ut på att sex frågor ställs till materialet (jfr. s. 48). I den här uppsatsen används fråga 1-3 samt 5 (se del 2 för motivering):

- 1) *Hur är problemet framställt i en specifik policy?* Hur ser den som lägger fram en policy på problemet? Den som lägger fram en lösning på ett ”problem” ser det på ett speciellt sätt och det gäller att identifiera den implicerade problemframställningen bakom lösningen (jfr. s. 3-4).
- 2) *Vilka förutsättningar eller antaganden ligger bakom framställningen av problemet?* När den implicerade ”problemframställningen” väl är hittad så ska de underliggande premisserna och förutsättningarna som ligger till grund för framställningen av problemet. Vilken slags kunskap tas för given? Bacchi betonar här att det inte handlar om att få fram vissa trosföreställningar hos *policy makers* (här Svenskt Näringsliv och LO) för att identifiera någon speciell agenda. Snarare handlar det om att undersöka kunskapen bakom argumenten: hur det är möjligt att framföra dem. En stor del av den kunskap kommer till uttryck i dikotomier, vilka fungerar som förenklingar av komplexa förhållanden, och behöver blottläggas. Bacchi menar också att policyförslag är fulla av ”key concepts”, som snarast är att jämföra med Laclau och Mouffes ”flytande signifikanter”, vilkas mening också behöver undersökas (jfr. s. 5-9).

- 3) *Hur har den här framställningen av problemet kommit till?* Två mål ska nås genom den här frågan: för det första krävs det en reflektion över de icke-diskursiva praktikerna, det vill säga de beslut och den utveckling som lett fram till den speciella problemformuleringen. Den andra delen är en form av "Foucaultsk geneologi": att försöka spåra problemformuleringen bakåt i tiden, "look back in time to 'trace' roots" (s. 10). Ofta tas sanningar för "naturliga", men genom den här metoden är förhoppningen att granska historiska beslut för att blottlägga till exempel maktstrukturer som har gett upphov till eller format vissa "problemframställningar"; hur blev ett visst problem dominerande? Det handlar också om att se hur statistik används, i den mån det används. Hur motiveras insamlandet av den specifika statistiken? Vad är det den mäter? Hur ser man på "problemet"? (jfr. s. 10-12).
- 5) *Vilka effekter följer av den här problemframställningen?* Det är här inte fråga om någon slags "utvärdering" som syftar till att undersöka om policyn fick den önskade utgången. Snarare handlar det om att se vilka diskursiva effekter som följer av vad som kan sägas och tänkas inom "gränserna" för problemet. Detta har sedan effekt för vilka "subjektspositioner" som blir möjliga att inta av diskursen. Bacchi hämtar också inspiration från det Foucault kallade "dividing practices", det vill säga hur problemrepresentationer tenderar att ställa grupper mot varandra, till exempel "arbetslösa mot anställda" etc. Inom problemformuleringarna finns det ofta inbyggda föreställningar om "vems fel det är", vilket gör det nödvändigt att undersöka vilka effekter som följer av det (jfr. s. 15-18).

Eftersom Svenskt Näringsliv och LO representerar olika intressen kan det antas att de ser på "problemet" annorlunda, och därför kommer deras policyförslag att granskas enligt en WPR-analys. Men det kommer även att finnas beröringspunkter, där de båda organisationerna ser på "problemet" utifrån samma synsätt, vilket också kommer vara av intresse för uppsatsen.

1.4 Material och disposition

Det empiriska materialet som kommer ligga till grund för uppsatsen kommer främst att bestå av rapporter och utspel i medier från centralorganisationerna Svenskt Näringsliv och LO. De kommer specifikt att beröra frågan arbetsmarknadens funktionssätt idag, eftersom både Svenskt Näringsliv och LO anser att den inte fungerar optimalt och behöver förändras.

Intervjuer med till exempel förhandlare och medlare hos arbetsmarknadens parter hade kunnat utgöra ett bra komplement till den här studien, men på grund av arbetets omfattning och tidsbrist har sådana inte varit realistiska att utföra.

Uppsatsen är disponerad enligt följande: nedan följer en analys av två rapporter och några tidningsartiklar från Svenskt Näringsliv och LO. Analysen kommer att följa Bacchis frågor, och vara strukturerade efter dem för att göra det lätt-

överskådligt för läsaren. Mycken inspiration till upplägget har hämtats från Lina Carlsiös och Niklas Skooghs uppsats *Konstruktionen av ett problem – En diskursiv analys kring legaliseringsdebatten av cannabis* från 2013 (Carlsiö och Skoogh, 2013). Både Svenskt Näringslivs och LO:s rapporter kommer att behandlas för att försöka göra det tydligt vilka likheter och skillnader som finns. Efter analysen kommer en kort slutdiskussion.

2 Analys

I första delen (Q1) kommer det att diskuteras hur problemet med arbetsmarknaden framställs hos de två organisationerna. Därefter (Q2) kommer de underliggande premisserna och förutsättningarna som ligger till grund för problemen att försökas tas fram. Bacchi menar att man ska försöka se bakom de som framför argumenten, och försöka förstå vilken slags kunskap som ett argument vilar på: "[t]he question becomes not why something happens but how it is possible for something to happen [...]" (Bacchi, 2009, s. 5). Det är också här man ska försöka hitta de dikotomier och *centrala teman* (key concepts) som ligger mer eller mindre öppna för tolkning. I den tredje delen (Q3) kommer det problemet med arbetsmarknaden att sättas i en historisk kontext och försöka spåras bakåt i tiden. Här ska jag undersöka vilken utveckling som ledde fram till dagens situation, och vilken problemformulering som kom att bli dominerande. Historien är inte linjär; Bacchi påpekar att man ska se olika utvecklingar som enskilda händelser, inte som en del av en evolution mot en oundviklig slutpunkt (Bacchi, 2009, s. 61; jfr. Carlsiö och Skoogh, 2013, s. 20).

Till sist kommer effekterna av problemframställningen att undersökas (Q5). Det handlar om tre, delvis överlappande, effekter: de *diskursiva effekterna*, alltså vad som är möjligt att tänkas eller sägas inom vissa problemframställningar, *subjektifieringseffekter*, alltså hur människor framställs i problemformuleringarna; vilka subjektpositioner som är möjliga att inta och hur de skapas inom diskursen och de *upplevda effekterna*, alltså hur problemframställningarna påverkar människor i deras dagliga liv (Bacchi, 2009, s. 70).

Anledningen till att inte alla frågor tas med i analysen är i stort sett den samma som för Carlsiö och Skoogh, som menar att frågorna till stora delar överlappar varandra och att det inom ramen för en kandidatuppsats är tillräckligt med de ovan nämnda. De här frågorna belyser vad som anses vara det egentliga problemet, lyfter fram de antaganden som problemframställningarna vilar på och granskar de diskursiva effekter som följer av dem. Till skillnad från Carlsiö och Skoogh kommer Q3 dock att tas med, då jag menar att det är viktigt med en historisk genomgång i min analys. Q1, Q2, Q3 och Q5 ger då förhoppningsvis en fullgod analys över LO:s och Svenskt Näringslivs problemformuleringar (jfr. Carlsiö och Skoogh, 2013, s. 21).

2.1 Q1: Hur framställs problemet på arbetsmarknaden hos Svenskt Näringsliv och hos LO?

I december 2016 skrev LO:s ledning en artikel på DN Debatt där de bland annat påstod att ”fackföreningsrörelsen [har] en viktig roll att spela [i arbetsmarknadspolitiken]”. De var beredda att ”ta stort ansvar” men att ”lösningen [aldrig kan] vara en utveckling med lägre löner och sämre anställningsvillkor”. De ville se ett system som ”gynnar dem som arbetar [...], inte arbetsgivare som vill dumpa löner”: ”[a]lla ska kunna försörja sig på ett heltidsjobb” (Thorwladsson m.fl., 15/12 2016). Dagen efter ställde Svenskt Näringslivs vd Carola Lemne långtgående krav på LO i en intervju i Dagens Nyheter, bland annat en ny anställningsform för lågutbildade nyanlända med 75 procent av kollektivavtalets lägsta lön, slopad arbetsgivaravgift, inga krav på företagen att ha skrivit under kollektivavtal och inga krav på utbildning under arbetstid eller medverkan av Arbetsförmedlingen (Nandorf, 16/12 2016).

Förhandlingarna bröt samman, tills LO i mars 2017 presenterade en rapport med titeln *LOs förslag om Utbildningsjobb för stärkt etablering*. I rapporten konstateras att Sverige har ett stort ”arbetslöshetsgap mellan de som har och de som inte har goda kunskaper och färdigheter” (Hållö och Grape, 2017, s. 5). Problemet, skriver författarna, är en ”konsekvens dels av problem med den *svenska skolan* och dels av *hög flyktinginvandring* under flera år”, som ställts på sin spets av det höga flyktingmottagandet under 2015 (ibid., deras kursiveringar). Rapporten ger tre exempel på ”vägval” framåt som lösningar på arbetsmarknadsproblematiken. Det första går ut på permanent sänkta löner och acceptans för lägre produktivitet:

På sikt kommer ett *växande utbud av arbetskraft med svaga kunskaper och färdigheter* att driva fram en *lågproduktiv och lågbetald* arbetsmarknad, det som i den politiska debatten kallas för *’enkla jobb’*. Hur snabbt och i vilken omfattning en sådan *negativ strukturomvandling* sker är oklart, men det är denna riktning Sverige kommer att utvecklas om inte *grundproblemet* med *försvagat humankapital* adresseras (ibid., s. 8, mina kursiveringar).

Problemet målas här upp som ett problem med försvagat humankapital, som i rapporten definieras som ”de kunskaper och förmågor som ligger till grund för arbetstagarens produktivitet” och som är det som ”arbetsgivaren värderar och är beredd att betala för” (ibid.). Det är alltså i grunden ett *utbildningsproblem* som leder till den här negativa strukturomvandlingen. Vilket, enligt rapporten, försämrar den potentiella produktivitetsutvecklingen, ger permanent ökade löneskillnader och fördjupar det svenska klassamhället, en utveckling LO inte vill se: ”[d]etta vägval skulle dra isär vårt samhälle och undergräva den svenska samhällsmodellen” (ibid., s. 9).

Den andra lösningen är att låta staten ”kompensera för en lägre produktivitet hos en växande grupp arbetstagare genom att kraftfullt utöka användandet av varaktiga offentliga subventioner” (ibid., s. 9). Genom dessa subventioner minskar arbetsgivarens kostnader utan att lönen sänks. Tanken är att det rör sig om temporära subventioner som rör specifika grupper, och att de så småningom ska övergå till osubventionerat arbete. Men det finns en överhängande risk för

inlåsning. Dessa anställningsformer är också mycket dyra och riskerar att tränga undan alternativa välfärdsreformer. LO konstaterar här alltså att det är fråga om ett *kostnadsproblem* i kombination med utbildningsproblemet: de ser det som ”realistiskt som huvudsaklig lösning för att hantera den växande gruppen med svaga kunskaper” men att det kan vara ett lämpligt alternativ till exempel för ”*äldre med mycket svag utbildningsbakgrund*” (ibid., mina kursiveringar).

Det tredje alternativet handlar om att ”angripa kunskapsklyftorna”, som kommit till ”driven av de senaste årens historiska flyktingmottagning, av arbetskraft som söker etablering med svaga kunskaper och färdigheter i förhållande till arbetsmarknadens krav” (ibid.). Det här kräver att:

Individer [med enkelhet] behöver kunna kombinera eget arbete med egna utbildningsinsatser, där *arbete* i kombination med *formell utbildning* ger långsiktig *anställningsbarhet* på den svenska *kunskapsintensiva* arbetsmarknaden (ibid., s. 10, mina kursiveringar)

Lösningen LO kommer med är så kallade *Utbildningsjobb*, som går ut på att den anställda ”har ett reguljärt arbete och därtill, *men i huvudsak utanför sin arbetsplats*, genomför *reguljär utbildning*” (ibid., s. 28, mina kursiveringar):

Arbetstagaren får därmed arbetslivserfarenhet samtidigt som reguljär utbildning bygger upp nödvändiga formella kunskaper. Ett generöst studiestöd bidrar till att ge *goda incitament* till studier och säkrar en *rimlig levnadsstandard*. Målgruppen är arbetslösa 25-45 år, varav nyanlända invandrare utgör en växande grupp. Arbetsgivarens *lönekostnader* kommer att behöva avvika från befintliga avtal, detta är en förutsättning för att arbetsgivare ska vara *intresserade* av att teckna avtal (ibid., mina kursiveringar).

Individerna som berörs av LO:s lösning har en ”grundläggande men bristfällig utbildning” i förhållande till kraven på arbetsmarknaden. Det kommer att innebära att ”*temporära* avsteg från idag gällande lönekostnader blir nödvändigt inom sådana avtal” (ibid., s. 10, deras kursivering). Den här formuleringen indikerar att de kollektivavtalsenliga lönerna är för höga, eftersom det blir nödvändigt att göra (temporära) avsteg från dem, innan man kommit tillrätta med problemet. Det är den här lösningen som LO förespråkar, och problemet beskrivs här återigen som ett *utbildningsproblem* orsakat av en hög mottagning av flyktingar med låga kunskaper, men också som ett *kostnadsproblem* för företagen, eftersom de inte kan anställa dessa individer som det ser ut i nuläget.

Rapporten *Hög sysselsättning och låg arbetslöshet – Ett nationalekonomiskt perspektiv på arbetsmarknaden* från Svenskt Näringsliv (2015) konstaterar att det ”på en blomstrande arbetsmarknad finns jobb för alla”, men när det finns ”strukturella hinder” eller när ”jobbskapandet är för lågt” är det grupper med ”relativt svag förankring på arbetsmarknaden som drabbas hårdast” (Spector, 2015, s. 4). Som lösning förespråkas en rad åtgärder som ”ökad rörlighet på arbetsmarknaden”, både mellan ”olika jobb och olika branscher.” För att det ska vara möjligt krävs ett anställningsskydd som främjar rörligheten, vilket ger ”många chansen att göra yrkes- och lönekarriär”. Rörligheten i sig själv leder också till fler jobb (ibid., s. 44). De ”högkvalificerade jobben ger upphov till en multiplikator-effekt där ett högkvalificerat jobb leder till att flera andra jobb skapas.” Dagens

arbetsmarknad är för stelbent för att hantera omställningar på grund av anställnings-skydden:

Striktare anställningsskydd orsakar däremot längre arbetslöshetsperioder vilket ökar risken för att tillfälligt hög arbetslöshet biter sig fast (ibid., s. 30).

De menar att det behövs mer *flexicurity*, alltså generösare regler för uppsägning, och att ett

Reformerat omställningssystem som baseras på principen om trygghet genom omställning är en viktig komponent för en mer dynamisk arbetsmarknad (ibid.).

Höga marginalsatser och låg lönespridning gör att incitamenten att söka sig till de mest produktiva delarna av ekonomin minskas. Den låga lönespridningen, de höga skatterna på arbete, de höga momssatserna och de höga marginalsatserna bidrar till "gör-det-själv"-samhällen (ibid., s. 45).

En lösning som presenteras är att man

Genom lägre momssatser på sådant som är enkelt att göra själv kan man höja både arbetsutbudet för högkvalificerad arbetskraft och efterfrågan på arbetskraft med lägre kvalifikationer. Finanspolitiska rådet (2011) bedömer bland annat att RUT-avdraget bidrar till att göra skattesystemet mer samhällsekonomiskt effektivt (ibid.).

Svenskt Näringsliv menar alltså att problemet är att det är för dyrt för den högkvalificerade arbetskraften att anställa lägre kvalificerad arbetskraft för att utföra sådant arbete som den kan göra själv. Ett annat liknande problem är att löneskillnaderna är för små, speciellt mellan de som enbart har förgymnasial och de som har gymnasieutbildning, vilket enligt Svenskt Näringsliv har lett till att Sverige har OECD:s lägsta avkastning på kunskaper och förmågor: "[l]öneskillnader skapar incitament att utbilda sig och byta till de branscher och regioner där produktivitetens utvecklingen är som starkast och efterfrågan på arbetskraft är hög" (ibid., 31-32). Problemet blir här att människor i Sverige inte har tillräckliga ekonomiska incitament att utbilda sig; de kommer inte att göra det om de kan tjäna lika mycket på att ta ett lägre kvalificerat jobb.

De menar att politiken "har begränsad möjlighet att påverka löneläget eftersom detta i huvudsak styrs av förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter" men att den kan sänka arbetskraftskostnaderna genom skattepolitiken (ibid., s. 31). De utgår i rapporten från den så kallade DMP-modellen, som i sin enklaste form säger att lönerna är känsliga för politiska åtgärder; lönerna sätts i den modellen direkt mellan arbetstagare och -givare. I svensk kontext blir den här modellen dock orealistisk, eftersom lönerna sätts genom kollektivavtal, som styrs av det "märke" som sätts av den internationellt konkurrensutsatta sektorn. Märket är "starkt normerande, även på delar av arbetsmarknaden med löneavtal som möjliggör individuell lönesättning" (ibid., s. 35). Men även om politiska förändringar får mindre genomslag i den svenska lönebildningen jämfört med andra länder med mer direkt lönesättning så "är det rimligt att tro lönebildningen i Sverige till viss del påverkas av politiken" även om processen är långsammare, eftersom "viss förhandling" sker vid nyanställningar (ibid.). Svenskt Näringsliv menar att skattelättnader kan ha "betydande sysselsättningseffekter även på medellång sikt", och att det spelar roll om dessa lättnader är för arbetstagaren eller -givaren. Ges de till arbetstagaren leder

det till att det blir mer attraktivt att arbeta, vilket höjer arbetsutbudet som i sin tur får till följd att det blir enklare att anställa. Men:

Är lögstälönerna höga och begränsar efterfrågan kan det dock vara så att ett ökat utbud av lågkvalificerad arbetskraft inte följs av en ökad efterfrågan på samma arbetskraft. Detta kan inträffa om *arbetsgivaravgifter* och *momssatser* är så höga att efterfrågan på *enklare tjänster* hämmas på grund av att dessa är för dyra eller om *arbetskraftskostnaderna* är högre än de *arbetssökandes produktivitet* (ibid., s. 35, mina kursiveringar)

Därför förespråkar Svenskt Näringsliv att man istället riktar skattelättnader till arbetsgivarna i form av anställningsavdrag med anställda i lägre inkomstskikt för att sänka arbetskraftskostnaderna direkt (ibid.).

2.2 Q2: Vilka förutsättningar eller antaganden ligger bakom framställningen av problemet?

I LO:s rapport framgår det att "[s]vensk arbetsmarknadspolitik historiskt [har] haft en huvudsaklig uppgift i att underlätta omställningen på arbetsmarknaden":

Politiken har i hög grad syftat till att stärka övergången till nytt arbete för arbetstagare som förlorat sina jobb, att genom matchningsinriktade förmedlingsarbete och kortare rustande insatser främja en ständig strukturomvandling. Under senare år har det dock blivit allt tydligare att arbetslösheten har ändrat karaktär [...]. Istället för att underlätta övergångar mellan jobb, har politikens uppgift allt tydligare blivit att hantera det som kan beskrivas som etableringsarbetslöshet – att underlätta vägar till jobb för individer som aldrig fått ordentligt fäste på arbetsmarknaden (Hällö och Grape, 2017, s. 21).

Även Svenskt Näringsliv ser en förändrad arbetslöshet: "På senare år har skillnaderna blivit större mellan olika grupper" och

Arbetslösheten har bytt karaktär från att tidigare främst vara en omställningsarbetslöshet till att arbetslösheten i större utsträckning än tidigare är en etableringsarbetslöshet. I större utsträckning än tidigare är det också personer med en relativt svag förankring till den svenska arbetsmarknaden som är överrepresenterade bland de arbetslösa: personer med kort utbildning, unga och personer som migrerat till Sverige (Spector, 2015, s. 25).

I *Trade-offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective* undersöker Ruud Koopmans hur integrationspolicys och olika välfärdsmodeller påverkar den socioekonomiska statusen hos invandrare i åtta olika europeiska länder, bland andra Sverige (Koopmans, 2010, s. 1). Han bygger sin analys till stora delar på Esping-Andersens klassiska indelning i olika välfärdsstater beroende på deras grad av "dekommodifiering", det vill säga till vilken grad medborgarna har rätt till statliga tjänster utan att behöva förlita sig på marknaden. De "socialdemokratiska" välfärdsregimerna har den högsta graden av dekommodifiering, de "liberala" lägst och de "konservativa" någonstans i mitten (Koopmans, 2010, s. 7). I Koopmans

artikel karaktäriseras Sverige som den ”mest” socialdemokratiska välfärdsregimen av de undersökta länderna (ibid., s. 8). Han undersöker bland annat arbetsmarknads-läget i de olika länderna, där han testar och bekräftar hypoteserna att arbetsmarknadsdeltagandet är lägre hos utomeuropeiska invandrare än för den infödda befolkningen i de mer socialdemokratiska välfärdsregimerna, samt i länderna där ”equal citizenship rights” är lättare att tillägna sig (ibid., s. 12-13).

Bacchi menar att *welfare dependency* och *mutual obligation/responsibility* måste förstås i den här samtida idén om medborgarskapets natur; de speglar en ny form av samhällskontrakt, baserat på tanken att det inte kan finnas några rättigheter utan skyldigheter. På det sättet skapas en motsättning mellan *aktiva* medborgare som *förtjänar* sina rättigheter och *passiva* medborgare som blir alltför beroende av välfärden, vilket resulterar i att de anses utgöra en belastning för samhället: ”At times, in this version of citizenship, rights, as a topic of concern, disappears altogether” (Bacchi, 2009, s. 60-61).

Både Svenskt Näringsliv och LO gör en uppdelning mellan utbildningsgrader, i synnerhet mellan de som har gymnasieutbildning och de som inte har det, där de med förgymnasial utbildning har det särskilt svårt på arbetsmarknaden. LO skriver bland annat:

Det är idag väl känt att en fullföljd gymnasieutbildning kommit att utgöra i det närmaste en grundförutsättning för etablering på svensk arbetsmarknad. De begränsade jobbchanserna för den som saknar gymnasieutbildning syns genom lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet jämfört med gymnasialt och eftergymnasialt utbildade (Hällö och Grape, 2017, s. 11).

Svenskt Näringsliv anger också dikotomin förgymnasial/gymnasial:

Sysselsättningsgapet mellan personer med och utan gymnasieutbildning är betydande; i genomsnitt på 22 procentenheter. Gapet minskar med ålder vilket skulle kunna bero på att det tidigare var vanligt att ”man lärde sig på jobbet” (Spector, 2015, s. 17).

Från båda sidor konstateras det som en självklarhet att det krävs en gymnasieutbildning för att få ett arbete, men ingen förklaring ges till varför så är fallet. Dock hänvisar LO till en undersökning av OECD (PIAAC), som belyser att utbildningsinstitutioner har olika kvalitet runt om i världen och att ”formell utbildning” därför kan vara ”en otillräcklig indikator för att analysera personers färdigheter och därmed möjlighet på arbetsmarknaden” (Hällö och Grape, 2017, s. 15.). Svenskt Näringsliv konstaterar också att ”kompetens inte nödvändigtvis [är] detsamma som utbildning” och att det i många fall arbetar personer med högre eller lägre formell utbildning för det givna jobbet enligt SCB:s klassificering (Spector, 2015, s. 23). De hävdar att en anledning till att det är så svårt för de som har förgymnasial utbildning att få även de enkla jobben är att tre av fyra av dem innehas av personer med gymnasial utbildning. Det beror på att löneskillnaderna är så små att de är ”relativt attraktiva även för personer med utbildning” (ibid., s. 22).

Både Svenskt Näringsliv och LO menar att det fortfarande är det bästa alternativet att arbetsmarknadens parter har det övergripande ansvaret för lönesättningen. Men de medger också att ”politiken” har en viss roll att spela. LO menar till exempel att arbetsmarknadens parter inte kan tillåta att en växande grupp

fortsätter att ställas utanför arbetsmarknaden, men att det förutom LO finns flera aktörer: ”inte minst arbetsgivarna och andra fackliga organisationer. Tyngst vilar ansvaret på Sveriges riksdag som är den som reglerar *migrations- och utbildningspolitiken*” (Hällö och Grape, 2017 s. 8). De menar alltså att problemen på arbetsmarknaden vi ser idag också har att göra andra områden. Svenskt Näringsliv å sin sida menar istället att det är i *skattepolitiken* som staten har en roll att spela (Spector, 2015, s. 31). Genom skattepolitiken styr staten med ekonomiska incitament vilka och hur många jobb som skapas. Är lägstalönerna höga har

Anställningsavdrag för arbetsgivare med anställda i lägre inkomstskikt [...] större effekt på sysselsättningen jämfört med skattelättnader för arbetstagarna eftersom avdrag på arbetsgivarsidan sänker arbetskraftskostnaderna direkt. När det blir mer lönsamt att skapa även enklare jobb öppnas dörren för personer med lägre kvalifikationer vilket i sin tur sänker jämviktsarbetslösheten (ibid., s. 35).

Antagandet att arbetsmarknadens parter har det övergripande ansvaret över lönebildningen delas alltså av både Svenskt Näringsliv och LO, men staten kan dock underlätta för de arbetslösa att få jobb genom antingen utbildnings- och migrationspolitiken eller genom att förändra skattesystemet.

2.3 Q3: Hur har den här framställningen av problemet tillkommit?

Bacchi härleder den moderna innebörden av termen ”arbetslöshet” historiskt till det sena 1800-talet, där det innan dess hade setts som antingen en konsekvens av ”överpopulation” eller av exogena faktorer som inte hade något samband med marknadssystemet (t.ex. svåra vintrar eller dylikt) (Bacchi, 2009, s. 61). ”Arbetslöshet” så som vi förstår den idag möjliggjordes genom att man fick en mer holistisk syn på ”samhället” som sådant, bland annat genom en ökad användning av enkätundersökningar och politiska krav från arbetarrörelsen (ibid., s. 61-62).

Går man tillbaka i tiden ser man att arbetsmarknadernas parter i Sverige historiskt haft en stor frihet att utan statlig inblandning själva förhandla om till exempel hur lönebildningen ska fungera. 1898 samlades lokala fackföreningar med nära anknytning till socialdemokratin till Landsorganisationen (LO). Kraftsamlingen framkallade motåtgärder på arbetsgivarsidan, och 1902 bildades Svenska Arbetsgivareföreningen (numera Svenskt Näringsliv) (Elvander, 1988, s. 30). 1905 kan de första kollektivavtalen sägas uppstått, när *Verkstadsavtalet* kom till stånd mellan Verkstadsföreningen och fyra fackförbund efter ett par års konflikter med strejker och lockouter. Avtalet innehöll bland annat ”Regler för behandling av tvister mellan arbetsgivare och arbetare” och ”bestämmelser om minimilöner, ackordsarbete [...]”. Året efter erkändes i *Decemberkompromissen* mellan SAF och LO arbetarnas föreningsfrihet mot att fackföreningsrörelsen erkände arbetsgivarnas ”rätt att leda och fördela arbetet, att fritt antaga eller avskeda arbetare samt att använda arbetare” (Kjellberg, 2000, s. 56; Berg, 2011, s. 13). Men efter storstrejken 1909 avbröts utvecklingen, och det skulle dröja till mitten av 30-

talet innan LO var ”beredd att åter möta SAF i centrala förhandlingar” (Elvander, 1988, s. 30).

Elvander (2003) menar att stora tyngdpunktsförskjutningar har skett i den uppsättning förhandlingar och metoder för konfliktlösning, vilket gör det befogat att tala om ”regimskiften”. Han kallar perioden 1938-1970 ”Saltsjöbadsregimen” och menar att den grundades genom det så kallade Huvudavtalet mellan LO och SAF 1938. Den här ”regimen” kännetecknades av (relativ) arbetsfred och grundprincipen var att ”arbetsmarknadsfrågor i första hand skulle lösas genom kollektivavtal och inte genom lagstiftning” (Elvander, 2003, s. 16; jfr. Kjellberg, 2013, s. 41).

Huvudavtalet kom dock till under hot om lagstiftning från statsmakten, som ett skydd mot ”tredje man”, och i avtalet skapades ett regelsystem för parterna att själva lösa sina konflikter och speciellt för att förebygga ”samhällsfarliga konflikter”. Saltsjöbadsavtalet var, enligt Elvander, upptakten till en samhällsutveckling som bidrog till att förvandla Sverige från ”ett av Västeuropas mest konflikthärjande länder under mellankrigstiden till att bli det fredligaste efter andra världskriget” (Elvander, 1988, s. 31).

Före första världskriget, skriver Lundh (2010), hade arbetslöshetsfrågan hanterats av kommunerna. Efter 20- och 30-talets depressioner följde massarbetslöshet och blev då en socialpolitisk fråga för staten. Keynesianismen slog igenom och regeringskoalitionen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet började föra en expansiv arbetslöshetspolitik med ökade offentliga utgifter i lågkonjunktur för att motverka den sjunkande efterfrågan på arbetskraft och minska arbetslösheten. 1934 lagstiftades det om en offentligt finansierad arbetslöshetsförsäkring som administrerades av fackförbunden och två år senare tog staten ansvar för arbetsförmedlingen. Speciellt arbetslöshetsförsäkringens utformande stärkte fackförbunden och underlättade medlemsrekryteringen. Lundh menar att Sveriges internationellt sett höga fackliga organisationsgrad till stor del berodde på den ”monopolliknande ställning som fackförbunden fick i försäkringssystemet” (Lundh, 2010, s. 169-170).

Bacchi lyfter också upp keynesiansismen (*the Keynesian settlement*) som en viktig faktor för att *sociala* rättigheter, jämte de politiska och civila, växte fram under 1900-talet. Staten, och till stor del fackföreningarna i Sveriges fall, fick ett ansvar för att ge medborgarna ett minimum av ekonomisk välfärd och säkerhet (Bacchi, 2009, s. 62).

Nu ansågs arbetslöshetsfrågan ha fått en ”tillfällig lösning, vilket har ansetts vara en viktig förutsättning för den samförståndsanda som växte fram mot slutet av 1930-talet.” Under 50- och 60-talet togs den låga arbetslösheten som intäkt för att den keynesianistiska politiken fungerade (Lundh, 2010, s. 166).

Enligt Lundh var LO under 30-talet var decentraliserat och något gemensamt lönepolitiskt program fanns inte. Både hög- och låglöneförbunden ville, av olika anledningar, centralisera organisationen. Höglöneförbunden, som på den här tiden utgjordes av den hemorienterade, skyddade marknaden såg en centraliserad organisation som ett starkare vapen för löneförhöjning. Låglöneförbunden, den konkurrensutsatta industrin, vädjade istället om solidaritet och minskade löneklyftor, något de menade att centraliserade avtalsförhandlingar skulle bidra

med. Frågan om LO:s centralisering tvistades fram till 50-talet, när begreppet *den solidariska lönepolitiken* preciserades. I allmänhet menades en löneutjämning mellan okvalificerad och kvalificerad arbetskraft och mellan den konkurrensutsatta och den hemorienterade sektorn. Specifikt nämndes traditionella låglönegrupper som till exempel kvinnor och lärlingar (ibid., s. 195-203).

I historieskrivningen beskrivs ofta LO som ledande i den centraliserade lönebildningsprocessen (jfr. t.ex. Magnusson, 2013, s. 149-154), men som Lundh visar så var även SAF drivande i utformandet en central lönepolitik. Arbetsgivarna oroade sig för att lönekonkurrens mellan arbetsgivare om arbetskraften skulle dra upp den allmänna lönenivån, och såg centraliserade förhandlingar och standardiserade avtal som ett sätt att motverka detta (Lundh, 2010, s. 203-205).

Danielsson Öberg och Öberg (2015) skriver att arbetsmarknadsscenen under 60-talet växte och på cirka tio hade den gått från två nästintill suveräna aktörer, till en regim med många fler aktörer (Danielsson Öberg och Öberg, 2015, s. 34-36).

Det här ledde, enligt Kjellberg (2000), till ett betydligt mer komplicerat förhandlingsspel än när LO och SAF dominerade scenen. Under 70-talet pratar Elvander om ett "regimskifte" till det han kallar *konfrontationsregimen*. Fackföreningsrörelsen radikaliserades, regeringen Palme inledde en "arbetsrättslig offensiv", med bland andra lagen om anställningsskydd (LAS), lagen om medbestämmande (MBL) och styrelserepresentation i företagen och SAF lanserade en "ideologisk motoffensiv". Det här bidrog, enligt Elvander, till att "det centraliserade förhandlingssystemet upplöstes steg för steg." (Elvander, 2002b, s. 194-195; Kjellberg, 2000, s. 54).

Omvärlden genomgick under 70- och 80-talet en strukturomvandling: betydande delar av den industriella basen lades ner, med arbetslöshet och sjunkande tillväxt till följd. Den viktigaste frågan för de olika regeringarna under 70- och 80-talet var hur man skulle hålla nere arbetslösheten, den så kallade "överbrygningspolitiken". Den gick bland annat ut på att man med en expansiv ekonomisk politik skulle underlätta för industrin genom skattesänkningar och ett lagerstöd så att företagen inte skulle minska antalet anställda, utan istället bedriva produktion på lager. Mellan 1976 och 1981 devalverades kronan fyra gånger (jfr Magnusson, 2013, s. 15-18).

Emellertid misslyckades regeringen med att övertyga fackföreningarna om att vara solidariska; devalveringen hade lett till att vinsterna skjutit i höjden medan löntagarna tappat köpkraft och istället "tävlade de olika lönekollektiven med varandra under 1980-talet för att få ut så höga nominella löneökningar som möjligt". Problemet var att inflationen också steg, vilket gjorde att löneökningarna åts upp av prisstegringen. Och eftersom arbetslösheten inte fick öka gjordes inga försök att dämpa efterfrågan via finanspolitiska åtgärder (ibid., s. 19). Under det "inflationistiska 1980-talet" hade lönekostnaderna ökat, och de löpande tvååriga avtalen i den privata sektorn ökade med 10 procent per år, dubbelt så mycket som OECD-genomsnittet.

1990 misslyckades den socialdemokratiska minoritetsregeringen med att få parterna att omförhandla avtalen för året på lägre nivå. Därefter försökte man lagstifta om lönestopp och strejkförbud, men det avvisades av riksdagen. Samtidigt meddelade SAFs styrelse att de inte längre tänkte medverka i centrala

löneförhandlingar med LO, något som hänt ett par gånger på 80-talet, men som nu definitivt stängde vägen till centrala ramavtal på frivillig väg (Elvander, 2003, s. 16).

Regeringen tillsatte Förhandlingsgruppen, som genomförde en ”stabiliseringsavtalsmall” som bland annat innebar lönestopp, avskaffande av följsamhetsklausuler (kompensation för prishöjningar och löneglidning) och förbud mot lokala förhandlingar. Det bröt pris- och lönespiralen och löneökningstakten sänktes till cirka tre procent per år. Under den här perioden steg den öppna arbetslösheten från två procent 1991 till nio procent fem år senare (Elvander, 2002b; Elvander, 2003).

1995 gjorde Sverige även intåg i Europeiska unionen och det fanns en rädsla från fackligt håll om att den svenska arbetsmarknadsmodellen skulle påverkas negativt. Ett krav ställdes därför på att den semidispositiva kollektivavtalsmodellen skulle respekteras, vilket hörsammades av EU. Utvidgningen österut 2004 bidrog till den fackliga rädslan om social dumping, eftersom skillnaden i arbetskraftskostnaderna mellan medlemsländerna blev större (Stenström, 2013, s. 3). Med medlemskapet i EU tillkom ytterligare en dimension för parterna: gällande EU-rätt.

1995 var ett konfliktsår på hemmaplan: LO:s samordning misslyckades och inom SAF rådde stora motsättningar om löneökningstrycket. Avtalsrörelsen blev den mest strejkdrabbade sedan 1980. 1996 ingrep regeringen Persson med en uppmaning till parterna ”gemensamt finna former för förhandlingar och lönebildning som möjliggör en löneutveckling på god europeisk nivå” (Elvander, 2002b; Elvander, 2003).

På DN Debatt 1996 skrev åtta fackliga ledare för arbetare och tjänstemän inom industrin om den svenska industrins framtid. De menade att de utgjorde en så stor del av den svenska arbetsmarknaden att de behövde ta samhällsekonomiska hänsyn, samt att det oftast är deras medlemmar som drabbas hårdast vid ”vikande konjunkturer och en felaktig ekonomisk politik.” Industrimarknadens parter hade att förhålla sig till omvärlden på ett annat sätt än förr: den ekonomiska politiken och lönebildningen hade ”i grunden förändrats”: kreditmarknaden hade blivit internationaliserad och nationella regeringar kunde inte längre på samma sätt styra den nationella ekonomin med ”räntenivå, kreditreglering och en konjunktur-utjämnande finanspolitik”. De övriga europeiska länderna hade valt att lägga sig på en inflationstakt på två procent per år, vilket utgjorde en ”närmast ovillkorlig restriktion” för Sverige.

För att sänka arbetslösheten och stärka tillväxten behövdes löneökningar i takt med omvärlden, en ”reell kompetensutveckling” och att Sverige måste ”framstå som ett bra investeringsland”. För att ”kunna möta en allt hårdare internationell konkurrens behövs det mer av gränsöverskridande samarbete inom svensk industri [...] mellan fack och arbetsgivare” (Ekbåge m.fl., 1/6 1996).

I mars 1997 ledde förhandlingarna fram till det så kallade *Industriavtalet* undertecknade av tolv arbetsgivarorganisationer och åtta fackförbund, varav ett från TCO och ett från SACO (”Facken inom industrin”) som, enligt Elvander, visade ”stark intressegemenskap” (Kjellberg, 2000, s. 54-55; Elvander, 2002b, s. 197).

Industriavtalet gav industriparterna en tydligare roll som normsättare på den svenska arbetsmarknaden genom att de är först ut i avtalsrörelser och sätter ”märket”, alltså nivån för löneökningstakten, som de andra parterna har att förhålla

sig till. Tanken var att den exportinriktade industrisektorn, som är den mot omvärlden konkurrensutsatta, ska vara löneledande, och anpassa sig efter ”Europanormen”, på runt tre procent per år (Elvander, 2003; Danielsson Öberg och Öberg, 2015; jfr. även Ekbåge m.fl., 1/6 1996).

År 2000 inrättades Medlingsinstitutet av riksdagen, med två huvudsakliga uppgifter: att medla i arbetstvister och att ”arbeta för en välfungerande lönebildning” (Elvander, 2002a, s. 206, min översättning). Medlingsinstitutet hade större befogenheter när det gällde att medla mellan parterna än vad någon tidigare statlig institution hade haft: det kunde lägga sig i förhandlingarna; ge egna förslag för att lösa tvister; samt fördröja stridsåtgärder med upp till två veckor. Anledningen till att parterna gick med på att delegera dessa befogenheter till ett statligt institut, menar Elvander, berodde till stor del på att de byggde på de regler som parterna själva kommit överens om i Industriavtalet (Elvander, 2002a, s. 202). Elvander påpekar dock att LO, TCO och SACO motsatte sig den ”obligatoriska medlingen”, men att den godkändes av deras respektive branschförbund, vilket markerade en splittring i fackföreningsrörelsen (ibid., s. 206). Elvander får stöd av Danielsson Öberg och Öberg som skriver att styrkan hos dessa parter var tillräcklig för att ”styra eller kraftfullt påverka deras respektive centralorganisationer” (Danielsson Öberg och Öberg, 2015, s. 80).

De följande åren efter Industriavtalets tillblivelse sjönk arbetslösheten för första gången på hela 90-talet kraftigt, men efter 2002 steg den igen och enligt Magnusson har vi nu att göra med ny strukturell arbetslöshet som bitit sig fast på högre nivåer (Magnusson, 2013, s. 127-128).

Ett bakslag för den svenska kollektivavtalsmodellen delades kom under den så kallade Vaxholmskonflikten. Byggföretaget Laval un Partneri Ltd hade 2004 fått i uppdrag av Vaxholms kommun att bygga en skola. Laval ville inte teckna kollektivavtal med Byggnadsarbetareförbundet och sattes därför i blockad, som utökades med en sympatiblockad från Elektrikerförbundet. Laval stämde facken i Arbetsdomstolen (AD), och menade att Sverige bröt mot det så kallade utstationeringsdirektivet som innebär att värdlandet måste försäkra sig om att den utländska arbetskraften får ett grundläggande skydd avseende arbetsmiljö, arbetstid, minimilön m.m. Tanken bakom direktivet är att den inhemska arbetskraften ska skyddas mot social dumpning, samtidigt som den fria tjänsterörligheten inom EU värnas genom att social protektionism förbjuds. Sverige hade implementerat direktivet, men utan föreskrifterna om minimilön, eftersom man tänkte sig att kollektivavtalen skulle ge motsvarande skydd (Lundh, 2010, s. 294).

AD gav facken rätt; att blockera en arbetsplats för att arbetsgivaren vägrar teckna kollektivavtal är en accepterad stridsåtgärd på den svenska arbetsmarknaden (Magnusson, 2013, s. 41). AD vände sig dock till EU-domstolen för att få svar på om stridsåtgärderna stred mot EU-rätten. Under konflikten hade LO och den socialdemokratiska regeringen tagit ställning för Byggnads, eftersom de ansågs försvara det svenska kollektivavtalssystemet, medan arbetsgivarsidan intog en mer ambivalent hållning: å ena sidan tycktes en blockad som en alltför stark stridsåtgärd, men å andra sidan var det svårt att helt ta avstånd från kollektivavtalen. Vissa ville göra sig av med kollektivavtalen, men då skulle det gälla för alla; andra talade om

”vissa reformer av systemet”. Men när ärendet gick vidare till EU-domstolen ställde sig Svenskt Näringsliv på Lavals sida. I december 2007 kom domen från EU-domstolen: blockaden var olaglig och satte den fria rörligheten för tjänster ur spel; bristen på en lagstadgad minimilön gjorde att man inte kunde förutse vilken lönenivå som skulle etableras om ett svenskt avtal trängde undan ett utländskt (Lundh, 2010, s. 296; jfr Magnusson, 2013, s. 42).

Sverige har fortfarande en internationellt sett mycket hög facklig anslutning, även om den har minskat kontinuerligt från mitten av 90-talet, då 85 procent av löntagarna var organiserade, fram till 2006. 2006 rasade sedan medlemsantalet till 71 procent till 2008 (Kjellberg, 2013, s. 39). Något som är unikt för Sveriges moderna historia, skriver Kjellberg, är att fackanslutningen sedan inte steg under den djupa lågkonjunktur som inleddes 2008 och sträckte sig en bit in på 2010 (ibid., s. 48). 2015 var siffrorna 63 procent hos arbetare (Kjellberg, 2010 [2016], s. 11). På arbetsgivarsidan saknar raset helt motsvarighet; dess organisationsgrad kännetecknas istället av stabilitet (ibid., s. 7).

En del av förklaringen till det här, menar Lundh (2010), kan bero på att en ”attitydsförskjutning” från kollektivism och enhetligt välfärdssystem till mer individualism och marknadslösningar. Under 2000-talet har det uppstått ett mer instrumentellt synsätt på nyttan av fackligt medlemskap. Men onekligen har det också att göra med att den borgerliga alliansregeringen har förändrat finansieringsmodellen för arbetslöshetsförsäkringen: sänkta ersättningsnivåer, skärpta kvalificeringsregler och en ökning av a-kasseavgifterna för alla löntagargrupper (Lundh, 2010, s. 291).

2.4 Q5: Vilka effekter följer av den här problemframställningen?

WPR-analysen utgår ifrån att problemframställningarna skapar svårigheter i olika omfattning för vissa sociala grupper. Genom att problem beskrivs på ett visst sätt i en viss diskurs förhindras andra beskrivningar, vilket kan ha förödande effekter för vissa människor. Det gäller att leta efter de ”tystnader” som uppstår i policyförslagen, och se hur effekterna gynnar somliga och missgynnar andra. I olika diskurser är det sedan möjligt att inta olika *subjektspositioner*. När en person intagit en subjektsposition tenderar hen, åtminstone till viss del, att se världen utifrån ett visst synsätt och även bli sedd som sådan av andra. I policyförslag konstrueras de här subjekten, och ofta ställs grupper mot varandra (till exempel *arbetslösa* mot *anställda*), något som Foucault benämnde *dividing practices*. Vissa grupper riskerar då att stigmatiseras, eftersom de pekas ut i motsättning till ”det normala”. Slutligen riktar de *upplevda* effekterna uppmärksamheten mot de materiella konsekvenser som problemframställningar kan få för vissa grupper (Bacchi, 2009, s. 15-18, jfr. Carlsjö och Skoogh, 2013, s. 38-45).

Som Magnusson konstaterar så har vi att göra med en ny typ av strukturell arbetslöshet som bitit sig fast på högre nivåer, ett faktum som både Svenskt

Näringsliv och LO är eniga om. I antagandet om en ny *etableringsarbetslöshet*, till skillnad från den tidigare *omställningsarbetslösheten*, anses en ofrånkomlighet som inträdet i EU och den globaliserade ekonomin har fört med sig: ”en närmast ovillkorlig restriktion” enligt LO. Båda är överens om att den konkurrensutsatta industrisektorn ska vara först ut och sätta märket. Effekten har blivit att makten har delegerats från centralorganisationerna till branschförbunden. Det gör det också svårt för den hemorienterade marknaden att hävda sina intressen, för i den rådande diskursen kan de inte gå ut och kräva mer än märket. Situationen påminner om det splittrade LO på 30-talet, med det undantaget att den ”starkare” parten förmodligen inte ser något behov av en mer centraliserad organisation. Svenskt Näringsliv har sedan de bröt med LO på 90-talet inte velat gå tillbaka till centraliserade förhandlingar, utan vill tvärtom se mer individuella lönesättningar.

Utifrån den här diskursen produceras olika *subjektifieringseffekter*: Svenskt Näringsliv ser problemet med den nuvarande arbetsmarknadsregimen i första hand som ett *kostnadsproblem*. Folk har inte tillräckliga incitament att utbilda sig, eftersom de märker att löneskillnaderna är så små att det inte spelar någon större roll om man utbildar sig eller inte; skillnaden mellan att ha ett förgymnasialt och ett gymnasialt jobb är för liten, vilket leder till att många av de enkla jobben innehas av dem som har högre utbildning. I den här diskursen blir de med endast förgymnasial utbildning ansvariga för situationen, det är de som inte är produktiva nog att anställas. Enligt SCB:s klassificering är det oftast inte nödvändigt med den formella utbildningen, den kan inhämtas genom arbetserfarenhet. I praktiken blir det däremot nödvändigt. Det blir en form av *dividing practices* mellan grupperna *förgymnasialt utbildade* och *gymnasialt/eftergymnasialt utbildade*, där de förra missgynnas på en arbetsmarknad som premierar formell utbildning.

En annan form av *dividing practices* formas i dikotomin *arbetslös/anställd*, där de arbetslösa på något sätt ansvarar för och får ta konsekvenserna för sin arbetslöshet, på ett liknande sätt som i dikotomin mellan *passiva* och *aktiva* medborgare som Bacchi nämner:

Eriksson och Lagerström (2006) visar att arbetsgivare hellre anställer en person som har ett jobb framför en identisk person som är arbetslös. Eriksson och Roth (2014) visar dessutom att svenska arbetsgivare väljer bort personer med längre pågående arbetslöshetsperioder även om personerna i övrigt är helt lika (Spector, 2015, s. 30).

Som framgått ovan ser LO det istället i första hand som ett utbildningsproblem men även till viss del som ett kostnadsproblem. Den svenska arbetsmarknaden måste vara kunskapsintensiv för att kunna konkurrera med omvärlden. För att det ska vara möjligt anser de att människor som saknar den nödvändiga formella utbildningen ska ha ett reguljärt arbete, och utanför arbetstid genomföra en formell utbildning.

Det är individerna själva som ska uppnå anställningsbarhet eftersom de saknar den formella utbildningen som krävs för den kunskapsintensiva arbetsmarknaden, och för det krävs det ett generöst studiestöd som ger goda incitament att studera del- eller kvällstid vid sidan av arbetet. På samma sätt som hos Svenskt Näringsliv läggs ansvaret på de arbetssökande, och man är beredd på att göra avsteg från kollektivavtalsenliga löner, om än temporärt.

3 Slutdiskussion

Både Svenskt Näringsliv och LO ser problem med dagens arbetsmarknadsregim. Men problemen ser delvis annorlunda ut för de två parterna. Medan LO i första hand ser bristen på utbildning som ett problem *i sig*, erkänner Svenskt Näringsliv bristen på utbildning som ett problem, men i första hand för att arbetskraften inte är produktiv nog i förhållande till vad den kostar. LO medger att det till viss del också är ett kostnadsproblem, och att temporära avsteg från kollektivavtalsenliga löner därför kan vara nödvändiga.

Båda organisationerna är överens om att arbetslösheten har ändrat karaktär. Omställningsarbetslöshet har blivit etableringsarbetslöshet. Keynesianismens genombrott i Sverige gav fackföreningarna ansvar för att ge medlemmarna ett minimum av ekonomisk välfärd, något som till stor del kan förklara den höga fackliga organiseringsgraden i Sverige. Men på senare år har den minskat kontinuerligt och som Lundh påpekar kan det bero på en attitydförskjutning från kollektivism och enhetligt välfärdssystem mot ökad individualism och marknadslösningar. Bacchi menar också på att ett nytt samhällskontrakt har vuxit fram, där det finns en motsättning mellan *aktiva* och *passiva* medborgare. Under 90-talet stängde Svenskt Näringsliv dörren för centraliserade förhandlingar, medan LO tappat inflytande till sina branschförbund.

Vidare har inträdet i EU och den globaliserade ekonomin försvårat för nationella organisationer att ställa krav, och i princip gjort det omöjligt för LO att förverkliga den solidariska lönepolitiken; om inget förbund får lägga sig över märket kan ingen utjämning ske.

Parterna är dock eniga om att den mest optimala lösningen är att den svenska modellen bibehålls genom att arbetsmarknadens parter styr lönebildningen, samtidigt som att staten har en något annorlunda roll att spela. För LO:s fall är det utbildningspolitiken som måste förbättras, medan Svenskt Näringsliv anser att skattepolitiken utgör det största problemet för en välfungerande arbetsmarknad. Samtidigt har det framgått i Q3 att de flesta större förändringar som gjorts på svensk arbetsmarknad, till exempel Huvudavtalet och Industriavtalet, föregicks av hot om lagstiftning eller förmaningar från statens sida och att 70-talets lagstiftning tillkom på initiativ av regeringen.

Efter en bräcklig vapenvila under Industriavtalet har de senaste årens kraftiga flyktingströmmar utsatt den svenska arbetsmarknadsmodellen för ett hårt tryck, och den knakar betänkligt i fogarna. Staten och parterna må sitta i samma båt – men rör de åt samma håll?

4 Referenser

- Bacchi, C. L. 2009. *Analysing policy : what's the problem represented to be?*, Frenchs Forest, N.S.W., Pearson.
- Beckman, L. 2005. *Grundbok i idéanalys : det kritiska studiet av politiska texter och idéer*, Stockholm, Santérus.
- Berg, J. O. 2011. *På spaning efter en svensk modell : idéer och vägval i arbetsgivarpolitiken 1897-1909*, Enebyberg, Jan O. Berg samt Berg Bild Rum & Färg Förlag.
- Carlsjö, L. & Skoogh, N. 2013. *Konstruktionen av ett problem - En diskursiv analys kring legaliseringsdebatten av cannabis*. Kandidatuppsats, Lunds universitet.
- Danielsson Öberg, A. & Öberg, T. 2015. *Ledartröja eller tvångströja? : den svenska lönebildningens ansikten eller berättelsen om hur vi hamnade här*, Stockholm, Premiss.
- Ekbåge, S., Henning, B., Johansson, G., Karlsson A, G., Lökken, A., Magnusson, S., Pettersson, Å. & Varenblad, K. 1/6 1996. Låga löneökningar vårt ansvar. *Dagens Nyheter*
- Elvander, N. 1988. *Den svenska modellen*, Stockholm, Allmänna Förlaget.
- Elvander, N. 2002a. The New Swedish Regime for Collective Bargaining and Conflict Resolution: A Comparative Perspective *European Journal of Industrial Relations*, 8, 197-216.
- Elvander, N. 2002b. Industriavtalet och saltsjöbadsavtalet – en jämförelse *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 8.
- Elvander, N. 2003. Avtalsrörelsen 2001: Den nya lönebildningsregimen på prov. *Ekonomisk Debatt* Årg 31, 15-27.
- Gustafsson, B. 1994. Den svenska modellen. I: Holmlund, B. (red.) *Arbete, löner och politik*. Stockholm: CE Fritzes.
- Hällö, T. & Grape, L. 2017. LOs förslag om Utbildningsjobb för stärkt etablering. I: Landsorganisationen (red.).
- Kjellberg, A. 2000. Facklig organisering och partsrelationer i Sverige och Danmark. I: Ibsen, F., Steen, S. (red.) *Septemberforliget og det 21. århundrede: historiske perspektiver og fremtidens dilemmaer*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Kjellberg, A. 2010 [2016]. Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. *Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports; Vol. 2010:1 (2013:1)*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Kjellberg, A. 2013. Kan fackets försvagning hejdas - facklig styrka och organisering i en globaliserad värld. I: Lindberg, I., Anders, N. (red.) *Bortom horisonten. Fackets vägval i globaliseringens tid*. Stockholm: Premiss förlag.
- Koopmans, R. 2010. Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 36, 1-26.
- LO 2016. *LOs verksamhetsberättelse 2015*, Stockholm, Bantorget Grafiska AB.
- Lundh, C. 2010. *Spelets regler : institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850-2010*, Stockholm, SNS förlag.
- Magnusson, L. 2013. *Håller den svenska modellen? Arbete och välfärd i en global värld*, Lund, Studentlitteratur.

- Migrationsverket. 2016-02-15. *Migrationsverket - mitt i världen 2015* [Elektronisk]. <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Migrationsverket---mitt-i-varlden-2015.html>. [Tillgänglig: 2017-01-03].
- Nandorf, T. 16/12 2016. Företagens bas varnar för en ny underklass. *Dagens Nyheter*.
- Rothstein, B. 1994. Modellen är död – leve Modellen! In: HOLMLUND, B. (ed.) *Arbete, löner och politik*. Stockholm: CE Fritzes.
- SCB (2012) *Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK 12)* [Elektronisk] <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-yrkesklassificering-ssyk/> [Tillgänglig: 2017-07-11]
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige : Maktutredningens huvudrapport*, Stockholm, Allmänna förl.
- Spector, S. 2015. Hög sysselsättning – Ett nationalekonomiskt perspektiv på arbetsmarknaden. I: Svenskt Näringsliv (red.) *Samhällsekonomisk analys*.
- Stenström, A. 2013. *Den svenska modellen i förändring? : En diskursanalys av fallet Laval*. Kandidatuppsats, Lunds universitet.
- Svallfors, S. 2014. Politik som organiserad kamp – nya spelare och nya spelregler i Sverige. *Arkiv. Tidskrift för samhällsanalys*, 39-64.
- Svenskt Näringsliv 2016. *Årsredovisning 2015*.
- Thorwladsson, K.-P., Guovelin, T., Müllerström, B. & Johansson, T. 15/12 2016. "Sverige måste återgå till en reglerad invandringspolitik". *Dagens Nyheter*.
- TT/SVT. 2016-02-05. C vill ha lägre löner för nyanlända. <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/c-vill-ha-lagre-loner-for-nyanlanda> [Elektronisk]. [Tillgänglig 2016-11-23].
- Winther Jørgensen, M. & Phillips, L. 2000. *Diskursanalys som teori och metod*, Lund, Studentlitteratur.