

**Stockholms universitet**

**Ekonomisk-historiska institutionen**

### **Remissvar rörande långtidsutredningen 2011 (LU 2011)**

Långtidsutredning 2011 (LU 2011) ska liksom tidigare långtidsutredningar presentera ett underlag för utformningen av den ekonomiska politiken och bidra till den ekonomisk-politiska debatten. Fokus för LU 2011 har varit på att granska arbetsmarknadens funktionssätt för att kunna ge förslag på hur det kan förbättras. Ambitionen har varit att belysa några av de mest centrala politikområdena som berör arbetsmarknadens funktionssätt och undersöka de möjligheter som finns för att skapa en arbetsmarknad där det råder låg arbetslöshet och goda incitament för både arbetsgivare och arbetstagare. Underlaget för betänkandets analys och åtgärdsförslag består dels av utredningens tolv forskarbilagor dels av annan nationalekonomisk forskning. Till skillnad från tidigare långtidsutredningar har LU2011 valt att avstå från att teckna några framtidsscenarioer. Den generella utgångspunkten för analysen är således bedömningar och problembeskrivningar rörande den svenska ekonomin som levererats av andra studier, bl. a. Långtidsutredningen 2008.

En samlad analys av arbetsmarknadens funktionssätt är välkommen, särskilt mot bakgrund av den höga arbetslösheten som har bitit sig fast på den svenska arbetsmarknaden men också på grundval av bestående strukturella skillnader mellan olika gruppers ställning i arbetslivet och på arbetsmarknaden. Utredningens snäva fokusering på arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken riskerar emellertid att förbise långsiktiga trender i samhällsutvecklingen som påverkar såväl institutionella förändringar på arbetsmarknaden som villkoren för den generella välfärden. Ekonomisk historiska institutionens yttrande vill i första hand framhålla relevansen av en bred samhällsekonomisk analys av långsiktiga trender som historiskt har utgjort förutsättningarna för den ekonomiska politiken och för arbetsmarknadens funktionssätt. Särskilt uppmärksamhet kommer att riktas mot behovet att ta till vara forskningsresultat som problematiserar den strukturella uppdelningen på basis av kön och etnicitet som kännetecknar den svenska arbetsmarknaden.

Ekonomisk historiska institutionens yttrande berör följande punkter:

- Ett ekonomisk historiskt perspektiv på arbetsmarknadens funktionssätt
- Kvinnors och mäns villkor på arbetsmarknaden
- Integration och etnisk diskriminering

### **Relevansen av ett ekonomisk historiskt perspektiv på arbetsmarknadens funktionssätt**

LU 2011 analys berör regelverk, institutionella arrangemang och politiska överenskommelser som har långsiktiga effekter på arbetsmarknadens funktionssätt.

Upplägget är i huvudsak empiriskt och fokuserat på orsakssamband mellan olika typer av variabler som kan ge konkreta indikationer till policyförändring. Ett problem är dock att ett sådant angreppssätt tenderar att missa långsiktiga effekter av politiska förändringar och även indirekta effekter av konkreta åtgärder. Ett annat problem är att utredningen reducerar arbetsmarknadspolitiken till en administrativ instans vars uppgift är att formulera regulativa åtgärder. Det finns därmed en risk att intressekonflikter och behovet av förhandlingar och överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter negligeras samtidigt som samspelet mellan politikens utformning över tid och det institutionella ramverket inte uppmärksammas tillräckligt. Ekonomisk-historiska institutionen efterlyser därför en bredare samhällsekonomisk analys som kan belysa de komplexa samband som historiskt har format både arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadspolitikens förutsättningar. Ekonomisk-historisk forskning har visat att strukturomvandlingsprocesser medför differentierade effekter för olika sektorer av arbetskraften vilket också har ställt särskilda krav på arbetsmarknadspolitikens utformning (Magnusson 2000, Schön 2007). Denna forskning visar därtill att arbetslöshetsnivåerna och utrymmet för arbetsmarknadspolitiska åtgärder historiskt har begränsats av omvärldsförhållanden, demografiska förändringar och teknologiska landvinningar (Magnusson 2000).

Ett ekonomiskt historiskt perspektiv är således nödvändigt för att kunna identifiera långsiktiga trender i den ekonomiska utvecklingen och även för att kunna granska hur dessa förändringar är kopplade till en generell samhällsutveckling och till omvärldsförhållanden. Att utredningen har valt bort möjligheten att bidra med framtidsscenarier för den ekonomiska utvecklingen är beklagligt. På ett konkret plan innebär detta att det saknas underlag för beslut som kommer att påverka ekonomins framtida utveckling som t ex pensioner, arbetstider, arbetsmiljö och arbetsrelaterad ohälsa, utbildningsbehov, migration, jämställdhet mm. På ett principiellt plan betyder det också att utredningen går miste om möjligheten att belysa pågående processer i arbetslivet ur ett perspektiv som kan skilja mellan kortsiktiga effekter och långsiktiga trender i samhällsekonomin.

### **Kvinnors och mäns villkor på arbetsmarknaden**

LU 2011 redovisar ett antal indikatorer som pekar på att det finns betydande skillnader mellan kvinnor och män rörande arbetstider, löner, anställningsformer och utbildning. Förutsättningar för en jämställd arbetsmarknad diskuteras dock inte och inte heller effekterna av arbetsmarknadsåtgärder på jämställdheten mellan kvinnor och män. Ordet jämställdhet förekommer överhuvudtaget inte i LU 2011.

Ekonomisk historisk forskning har sedan länge uppmärksammat förekomsten av en könsuppdelad arbetsmarknad och belyst konsekvenserna av en sådan uppdelning både för individen och för samhället (se t ex Wikander 1991, de los Reyes 1998, Hedenborg & Morell 2006, Yazdanpanah 2008). Forskning i sociologi, arbetsvetenskap, kulturgeografi, organisation, företagsekonomi, historia och andra discipliner har också bidragit till att lyfta

fram betydelsen av ett genusperspektiv på arbetsmarknaden (Nyberg 2005). Ett antal utredningar har därtill lyft fram nödvändigheten att integrera ett könsperspektiv i analysen av arbetsmarknadens funktionssätt i syfte att synliggöra och problematisera systematiska skillnader mellan kvinnors och mäns ställning på arbetsmarknaden och i arbetslivet (SOU 1998:6, SOU 2005:66). En viktig slutsats av pågående forskning och tidigare utredningsarbete är att jämställdhetsperspektivet fordrar en helhetssyn där olika faktorer, till exempel arbetslöshet, deltidsarbete, otrygga anställningar, löner och ohälsa ses i relation till varandra. Att se olika faktorer separerat döljer de faktiska förhållandena och hindrar formuleringen av effektiva åtgärder

Mot bakgrund av detta är avsaknaden av ett jämställdhetsperspektiv på arbetsmarknadens funktionssätt ett allvarligt förbiseende. Det finns anledning att befara att möjligheten att uppnå jämställdhetspolitiska mål inom arbetsmarknadsområdet äventyras när det saknas nödvändigt underlag för adekvata politiska åtgärder. Oförmågan att tillvarata den kunskap om arbetsmarknaden som finns inom andra discipliner än nationalekonomi är i detta sammanhang problematisk. Det kan vara värt att notera att flera nationalekonomer har kritiserat frånvaron av ett jämställdhetsperspektiv inom ämnet. Christina Jonung och Charlotte Ståhlberg menar i artikeln "En jämställd ekonomisk debatt" (2002) att den låga andelen kvinnor inom ämnet också kan medföra snedvridningar i ekonomiska analyser. Författarna hoppas att fler disputerade kvinnor kan förändra detta. Ett alternativ är att framtida långtidsutredningar arbetar i dialog med andra discipliner och tar vara på den kunskap om genus och arbetsmarknad som kan bidra till att uppnå jämställdhetspolitiska mål inom detta område.

### **Integration och etnisk diskriminering**

LU 2011 lyfter fram integrationspolitiken som ett politikområde av särskild relevans för arbetsmarknadens funktionssätt. Situationen för utrikesfödda analyseras i en särskild forskningsrapport (Bilaga 4 till LU 2011) som identifierar fem samverkande förklaringar till skillnader i arbetsmarknadsutfallet mellan utrikesfödda och inrikesfödda: brister i språkkunskaper, bristande tillgång till informella nätverk, höga krav för anställningsbarhet, etnisk diskriminering och bristfälligt utformade policyåtgärder.

Fokus för betänkandets rekommendationer ligger emellertid på nyanlända flyktingar och anhöriginvandring. Ekonomisk-historiska institutionen instämmer med utredningens rekommendationer att korta handläggningstiderna och att låta asylsökande att arbeta under denna period. Tidigare forskningsresultat stöder också rekommendationen att låta flyktingar själva bestämma bosättningsort eftersom det ökar möjligheten att snabbt komma in på arbetsmarknaden (SOU 2006:59). Att inkludera anhöriga till flyktingar i det nu utformade introduktionsprogrammet kan också ses som ett förslag som möjliggör att fler, särskilt kvinnor, kan komma in på arbetsmarknaden. Det finns dock anledning att påpeka att en alltför snabb integration på arbetsmarknad också innebär en risk för inlåsning i

lågkvalificerade yrken. En nypublicerad rapport från Jusek uppmärksammar att den nya etableringsreformens ambition att korta tiden till arbete riskerar att förvärra inlåsnings effekter för utrikesfödda akademiker (Jusek 2011).

Utredningens problembilder i fråga om integration innehåller dock en rad problematiska aspekter. Här kommer några av de som behöver kompletteras med andra forskningsresultat att tas upp. Tidigare forskning har visat att uppdelningen mellan utrikes- och inrikesfödda är ett trubbigt verktyg för att identifiera faktorer som skapar skillnader mellan dessa grupper. Kategorin utrikesfödda är mycket heterogen och det finns betydande skillnader inte bara när det gäller socioekonomiska bakgrundsfaktorer utan också beträffande vistelsetid, arbetslivserfarenheter, födelse land mm (Arai, Regner & Schroeder 1999). Många av de problem som sorteras under integrationspolitiken – diskriminering, avsaknad av kontakter och höga krav på anställningsbarhet – berör personer som aldrig har migrerat eftersom de är födda i Sverige. Forskningen har sedan flera år visat att arbetslivets etniska uppdelning inte kan reduceras till en integrationsfråga. Ojämliga anställningsvillkor, fördomar och rasism på arbetsplatsen, utestängning, inlåsnings, föreställningar om bristande kompetens, osynliggörande, stigmatisering och nedvärdering alla är komponenter i ett skillnadsskapande system som möjliggör diskriminering, underordning och exkludering (SOU 2006:59).

I detta sammanhang kan det vara nödvändigt att lyfta fram begreppet strukturell diskriminering. Termen har använts för att beskriva diskrimineringsformer som har sin grund i samhällets etablerade regelverk, normsystem och maktstrukturer; som t ex höga krav på anställningsbarhet. Forskningen har visat hur föreställningar om kulturell olikhet ofta är kopplade till särskiljande handlingar som begränsar individers möjligheter att delta i samhällslivet på likvärdiga villkor (SOU 2006:59). Omgivningens blindhet för diskriminering och rasism leder till att många hamnar i en situation av dubbel diskriminering; först när de drabbas av diskriminering och sedan när ingen reagerar över det som har hänt.

LU 2011 påpekar att förekomsten av diskriminering i arbetslivet kan ses som ett obestridligt faktum. Kopplingen mellan etnisk diskriminering och arbetsmarknadens funktionssätt är dock otillräckligt belyst och utredningen har inga förslag på hur diskriminering kan motverkas. Detta är mycket problematiskt. Avståndet mellan problembeskrivningen och föreslagna åtgärder riskerar att normalisera en situation där diskrimineringen betraktas som ett oundvikligt faktum i arbetsmarknadssammanhang.

Remissvaret har sammanställts av professor Paulina de los Reyes

Stockholm den 25 maj 2011

## Referenser

Arai Mahmood, Regner, Håkan & Schröder, Lena (1999) *Är arbetsmarknaden öppen för alla?* Bilaga 6 till Långtidsutredningen. Finansdepartement. Stockholm

de los Reyes, Paulina (1998) "I skärningspunkten mellan genus och etnicitet. Ett ekonomiskt historiskt perspektiv på invandrarkvinnor i Svenskt arbetsliv" i *Arbetsmarknad & Arbetsliv* Årgång 4 nr 1.

Hedenborg, Susanna & Morell, Mats eds.(2006) *Sverige en ekonomisk och social historia*. Lund: Studentlitteratur.

Jonung, Christina & Ståhlberg Charlotte (2002)"En jämställd ekonomisk debatt?" i *Ekonomisk Debatt* 2002, årg 30, nr 6.

Jusek (2011) *Svårt för invandrarakademiker att få kvalificerade jobb*.

[http://www.jusek.se/upload/PDF/diverse/rapport\\_svart%20for\\_invandrarakademiker.pdf](http://www.jusek.se/upload/PDF/diverse/rapport_svart%20for_invandrarakademiker.pdf)

Magnusson, Lars (2000) "Den svenska arbetslösheten i ett längre perspektiv" i *Ekonomisk Debatt* 2000, årg 28, nr 1.

Nyberg, Anita (2005) "Har den ekonomiska jämställdheten ökat sedan början av 1990-talet?" i *Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen*. SOU 2005:66. Stockholm. Fritzes.

Schön, Lennart, (2007), *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling under två sekel*, Stockholm: SNS förlag.

SOU 1998:6 *Ty makten är din... myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige*. Betänkande från Kvinnomaktutredningen. Stockholm. Fritzes.

SOU 2006:59 *Arbetslivets (o)synliga murar*. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm. Fritzes.

SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv- jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Slutbetänkande av Jämställdhetspolitiska utredningen. Stockholm. Fritzes.

Wikander, Ulla (1991) *Delat arbete, delad makt: om kvinnors underordning i och genom arbete: en historisk essä*. Uppsala Papers in Economic History.

Yazdanpanah Soheyla (2008) *Att upprätthålla livet – Om lågavlönade ensamstående mödrars försörjning* . Stockholm Studies in Economic History 54.