

TCO GRANSKAR:
LAS GÖR INTE UNGA
ARBETSLÖSA
#1/10

Författare **Samuel Engblom**

jurist

Avdelningen för samhällspolitik och analys, TCO

e-post: samuel.engblom@tco.se

Tel 08-782 91 37

INNEHÅLL

Förord	4
Sammanfattning	5
I. Lagen om anställningsskydd	7
1.1 Saklig grund för uppsägning och begreppet arbetsbrist	7
1.2 Turordningsreglerna	7
1.3 Uppsägningstider	8
1.4 Tidsbegränsade anställningar	8
1.5 Företrädesrätt till återanställning	9
1.6 Semidispositiviteten – LAS flexibilitet	10
2. Kan turordningsreglerna förklara den höga svenska ungdomsarbetslösheten?	11
2.1 Hur stor andel av de arbetslösa ungdomarna har berörts av turordningen?	11
2.2 Förklaringar till att bara var fjortionde arbetslös ungdom blivit uppsagd på grund av driftsinskränkningar	13
2.3 Kortare arbetslöshetstider för unga som blir arbetslösa på grund av driftsinskränkningar	14
3. Hindrar ett starkt svenskt anställningsskydd ungdomar från att få arbete?	16
3.1 Hur starkt är det svenska anställningsskyddet?	16
3.2 Ger LAS anledning för arbetsgivare att inte anställa ungdomar?	18
3.3 Är det LAS fel att ungdomar bara får tidsbegränsade anställningar?	19
3.4 Har forskningen visat på något samband mellan starkt anställningsskydd och hög ungdomsarbetslöshet i Sverige?	20
4. Avslutning	23

FÖRORD

Att starta sitt yrkesliv med att bli arbetslös är den sämsta start en ung människa kan få. Utvecklingen till fullvärdig samhällsmedborgare stannar av och drömmar läggs på hyllan på obestämd tid. Att så många unga saknar arbete är samhällsekonomisk och demokratiskt oacceptabelt. För att kunna göra något åt situationen måste vi lägga all kraft på att åtgärda de faktorer som gör att unga blir arbetslösa – och avfärda de myter som gör att vi fastnar i fel problemformuleringar.

Anställningsskyddet ges ofta del av skulden till den höga ungdomsarbetslösheten. Ser man till det utrymme som Lagen om anställningsskydd (LAS) fått i debatten om den höga ungdomsarbetslösheten får man lätt intrycket att det är än av de viktigaste orsakerna till att ungdomar i Sverige är arbetslösa.

Många debattörer har hävdats att turordningsreglerna, LAS regler om sist-in-först-ut, i händelse av uppsägningar på grund av arbetsbrist gör det svårt för ungdomar att få fotfäste på arbetsmarknaden och därmed skulle vara en viktig orsak till den höga ungdomsarbetslösheten. Från arbetsgivarhåll har även hävdats att turordningsreglerna gör det svårt för arbetsgivare att behålla kompetenta unga medarbetare eftersom anställningstid går före kompetens vid uppsägningar.

Ett annat vanligt förekommande argument är att det svenska anställningsskyddet är starkt vilket gör att arbetsgivare tvekar att anställa ungdomar då de är mer prövade på arbetsmarknaden.

Syftet med denna rapport är att empiriskt och analytiskt granska dessa argument.

SAMMANFATTNING

I denna rapport granskar TCO vilken grund som finns för den spridda uppfattningen att det svenska anställningsskyddet är en viktig bidragande orsak till den höga ungdomsarbetslösheten. För att göra detta har det varit nödvändigt att närma sig problemet från flera håll.

Rapporten har fyra delar. Den första delen är en redogörelse för det rättsliga regelverket, i form av de bestämmelser i lagen om anställningsskydd som har figurerat i debatten om ungdomsarbetslösheten. Särskilt utrymme ägnas åt turordningsreglerna och reglerna för tidsbegränsade anställningar.

Den andra delen utgår från frågan huruvida turordningsreglerna, sist-in-först-ut, har någon betydelse för den höga svenska ungdomsarbetslösheten. Grunden är en analys av SCBs arbetskraftsundersökning, med fokus på det som där går att utläsa om ungdomsarbetslöshetens orsaker.

Den tredje delen granskar argumentet att ett starkt svenskt anställningsskydd skulle hindra ungdomar från att få arbete. Avsnittet inleds med en internationell jämförelse av anställningsskyddets styrka i västliga industriländer, följt av en genomgång av de regler i LAS som potentiellt skulle kunna få arbetsgivare att undvika att anställa ungdomar. Därefter görs en genomgång av vad den befintliga forskningen på området egentligen säger om det svenska anställningsskyddets påverkan på den svenska ungdomsarbetslösheten.

I den fjärde och avslutande delen sätts anställningsskyddet in i ett större sammanhang. Avsnittet pekar också på de områden där meningsfulla insatser mot ungdomsarbetslöshetens verkliga orsaker kan göras.

Rapporten visar att:

- Färre än 2,5 procent av de arbetslösa ungdomarna har blivit arbetslösa efter driftsinskränkning, alltså situationer där turordningsreglerna kan ha kommit till användning.
- De få ungdomar som har blivit arbetslösa efter en driftsinskränkning hittar snabbt nya jobb.
- Lagen om anställningsskydd lämnar stort utrymme för arbetsgivare att behålla kompetens i företaget eller organisationen.
- Jämfört med andra västliga industriländer är det svenska anställningsskyddet inte särskilt starkt. I OECDs senaste ranking är Sverige det tionde mest liberala landet av 30 jämförda länder.

- Det finns inget i det svenska anställningsskyddets utformning som ger anledning för arbetsgivare att undvika att anställa ungdomar eller bara ge dem tidsbegränsade anställningar.
- Forskningen ger inte stöd för att tesen att det svenska anställningsskyddets skulle ha en negativ påverkan på ungdomsarbetslöshet eller ungdomars sysselsättning.

1. LAGEN OM ANSTÄLLNINGSSKYDD

Lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) är, vid sidan om Medbestämmandelagen (MBL) den viktigaste arbetsrättsliga lagen i Sverige. Här finns till exempel huvudregeln om att anställningar gäller tillsvidare (4§) samt reglerna om tidsbegränsade anställningar (5§) och provanställning (6§), kravet på saklig grund för uppsägning (7§), grundregeln för turordning i samband med arbetsbristuppsägningar (22§) och reglerna om uppsägnings-tid (11§). Nedan följer en redogörelse för de regler i LAS som oftast har förekommit i debatten om den höga svenska ungdomsarbetslöshetens orsaker.

1.1 Saklig grund för uppsägning och begreppet arbetsbrist

Enligt 7§ LAS ska en uppsägning från arbetsgivarens sida vara sakligt grundad. Begreppet saklig grund definieras inte närmare i lagen utan har fått sitt innehåll i rättspraxis. Man skiljer på uppsägningar på grund av omständigheter som är hänförliga till arbetstagaren personligen (personliga skäl) och uppsägningar på grund av arbetsbrist.

Begreppet arbetsbrist används såväl rättstekniskt som i dagligt tal. Det är dock en missvisande term, då det inte finns något krav på att det ska råda brist på arbetsuppgifter för att arbetsgivaren ska få säga upp på grund av arbetsbrist. Arbetsbrist är istället alla situationer då en arbetsgivare vill säga upp en eller flera arbetstagare av skäl som inte har att göra med arbetstagaren personligen. Det kan till exempel röra sig om minskad efterfrågan på arbetsgivarens produkter, budgetnedskärningar, ändrad inriktning på verksamheten, omorganisation eller att arbetsgivaren vill lägga ut arbetsuppgifter till bemanningsföretag eller underentreprenörer. I internationell vetenskaplig litteratur talar man därför mer rättvisande om uppsägningar av ekonomiska eller organisatoriska skäl. Ett annat ofta använt uttryck är kollektiva uppsägningar. Även detta är emellertid missvisande vad gäller svenska förhållanden då arbetsbrist kan gälla en enskild person.

Det är arbetsgivaren som ensidigt beslutar om det råder arbetsbrist.¹ Till skillnad mot i många andra länder behövs inget tillstånd från någon myndighet för denna typ av uppsägningar och Arbetsdomstolen överprövar i normalfallet inte arbetsgivarens företagsekonomiska bedömningar.²

1.2 Turordningsreglerna

Turordningsreglerna, vilka återfinns i 22 § LAS, tillämpas vid uppsägningar på grund av arbetsbrist. De innebär att då en arbetsgivare vill säga upp en eller flera arbetstagare på grund av arbetsbrist så har arbetstagare med längre anställningstid företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid ger högre ålder företräde till fortsatt anställning. Innan turordningen fastställs får en arbetsgivare med högst tio arbetstagare undanta högst två arbetstagare som enligt arbetsgivarens bedömning är av särskild betydelse för den fortsatta verksamheten.

¹ AD 1993:101. För praxis från senare år se AD 2006 nr 92 och AD 2008 nr 46. Enda situationen där arbetsgivarens bedömning kan bli utsatt för prövning är vid misstanke om så kallad fingerad arbetsbrist. Om den faktiska organisationen kan göra troligt att andra skäl än arbetsbrist ligger bakom en uppsägning måste arbetsgivaren bevisa att det faktiskt är arbetsbrist. AD kan då granska de företagsekonomiska skäl som arbetsgivaren har åberopat.

² För en överblick över de krav som ställs vid uppsägningar av ekonomiska och organisatoriska skäl i andra industriländer se OECD (2004) Employment Outlook.

22§ LAS är, liksom majoriteten av LAS regler, semidispositiv. Det innebär att arbetsgivare och fackföreningar kan avtala om en annan turordning än den som lagen föreskriver (avtalslister), något som är vanligt förekommande.

Arbetstagarnas kompetens

Det har i debatten framställts som att arbetstagarnas individuella kompetens endast spelar en marginell roll vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Det stämmer emellertid inte. För det första upprättas turordningslister i allmänhet separat för varje arbetsplats och för varje avtalsområde. Det innebär att personer med olika utbildning och kompetens inte konkurrerar med varandra. För det andra gäller som förutsättning för företräde enligt turordningen att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet. Det innebär att arbetstagaren motsvarar de krav arbetsgivaren skulle ställa vid nyanställningar. Arbetstagaren behöver inte fullständigt behärska sina nya arbetsuppgifter från början men ska ha möjlighet att inom rimlig tid lära sig dem. Arbetsgivaren får inom relativt vida ramar bestämma vilka kvalifikationer som krävs för en viss befattning och Arbetsdomstolen accepterar arbetsgivarens krav så länge dessa framstår som förklarliga och i huvudsak godtagbara.³ Sammantaget innebär detta att det inte är ovanligt att arbetstagare med längre anställningstid sägs upp medan yngre personer med högre kompetens får vara kvar.

³ Se AD 1993 nr 197, AD 1996 nr 42, AD 1999 nr 36 och AD 2005 nr 75.

1.3 Uppsägningstider

LAS reglerar även uppsägningstid (11§). En arbetstagare som själv vill sluta sitt arbete har, om inget annat angetts i anställningsavtalet, en uppsägningstid på en månad. När en arbetsgivare vill säga upp en anställd är uppsägningstiden olika lång beroende på anställningstiden. Om den sammanlagda anställningstiden är mindre än två år är uppsägningstiden en månad. Därefter stiger den, med en månad per två anställningsår, för att efter tio år nå ett tak om sex månader. Reglerna om uppsägningstid är semidispositiva och det är vanligt att kollektivavtal anger andra uppsägningstider än de som finns i lagen.

En arbetstagare som har blivit uppsagd har rätt att under uppsägningstiden behålla sin lön och andra anställningsförmåner även om arbetstagaren inte får några arbetsuppgifter alls eller får andra arbetsuppgifter än tidigare (12§). Under uppsägningstiden har en uppsagd arbetstagare också rätt till skälig ledighet från anställningen med bibehållna anställningsförmåner för att besöka arbetsförmedlingen eller på annat sätt söka arbete (14§).

1.4 Tidsbegränsade anställningar

Sverige genomförde 2007 en omfattande reform av reglerna för visstidsanställningar.⁴ Reformen innebar att den lista på tillåtna grunder för tidsbegränsade anställningar som tidigare fanns i LAS 5§ kortades och att en ny form, allmän visstidsanställning, infördes.

⁴ För en beskrivning av reformen se Samuel Engblom (2008) "Fixed-term at Will – The New Regulation of Fixed-term Work in Sweden" i International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations Volume 24/1 s. 133-150.

Enligt nuvarande lydelse av 5§ LAS får avtal om tidsbegränsad anställning

träffas för allmän visstidsanställning, vikariat och säsongsanställning samt när en arbetstagare fyllt 67 år.

Utmärkande för allmän visstidsanställning är att arbetsgivaren inte behöver motivera varför anställningen ska vara tidsbegränsad istället för en tillsvidareanställning. De krav som tidigare fanns att visstidsanställningar i övriga fall ska vara motiverade av arbetets särskilda beskaffenhet eller förändras av tillfällig arbetsanhopning avskaffades.⁵ Den enda begränsning som finns för allmän visstidsanställning är att en person som varit anställd i allmän visstidsanställning hos samma arbetsgivare i sammanlagt mer än två år under en femårsperiod har rätt att få sin visstidsanställning omvandlad till en tillsvidareanställning.

Vad gäller vikariat, så har Arbetsdomstolen en mycket generös praxis vilken i praktiken innebär att de inte behöver vara personknutna (äkta).⁶ Vikariat hos en och samma arbetsgivare får, liksom allmän visstidsanställning, inte överstiga två år under en femårsperiod. Det är dock inte, vid takregelns beräkning, möjligt att lägga samman tid man arbetat som vikarie och tid i allmän visstidsanställning.

Utöver de i 5§ LAS angivna formerna för visstidsanställning finns även, enligt 6§ LAS möjlighet att träffa avtal om tidsbegränsad provanställning, om provotiden är högst sex månader. En provanställning får avbrytas under provotidens gång eller vid provotidens slut utan att arbetsgivaren behöver ange något skäl för detta.⁷ Om varken arbetsgivaren eller arbetstagaren avbryter provanställningen vid provotidens utgång övergår provanställningen i en tillsvidareanställning.

Sammantaget innebär reglerna, och det faktum att tiden i olika former av tidsbegränsade anställningar inte räknas samman, att det finns stora möjligheter för arbetsgivare som så önskar att ha samma person tidsbegränsad anställd under mycket lång tid utan att behöva tillsvidareanställa denne. Intermittent anställda (till exempel springvikarier) har i praktiken inte något skydd alls, då deras anställningstid normalt bara räknas då de arbetar, det vill säga normalt 20–22 dagar i månaden istället för 30 dagar.⁸ Inte heller personer som varvar något längre visstidsanställningar med perioder av överksamhet, till exempel därför att de inte har någon anställning under semestertider och ledigheter, har något effektivt skydd. Skyddet mot missbruk av upprepade visstidsanställningar är så svagt att EU-kommissionen just nu utreder – efter en anmälan från TCO – om Sverige lever upp till kraven i EUs direktiv om visstidsanställningar.

1.5 Företrädesrätt till återanställning

En ytterligare regel som aktualiserats i debatten om ungdomsarbetslösheten är rätten till företräde till återanställning. Enligt 25§ LAS har arbetstagare som har sagts upp på grund av arbetsbrist företrädesrätt till återanställning i den verksamhet där de tidigare har varit sysselsatta. Detsamma gäller arbetstagare som har haft en tidsbegränsad anställning och som på grund av arbetsbrist inte har fått fortsatt anställning. Regeln

⁵ I sin gamla lydelse angav LAS objektiva skäl för när en tidsbegränsad anställning får ingås. Enda undantaget från denna regel var överenskommen visstidsanställning (ÖVA) – vilken var begränsad på annat sätt genom såväl en takregel (högst 12 månader – i vissa fall 18 månader – under tre år) som genom att en arbetsgivare vid en och samma tidpunkt fick ha högst fem arbetstagare anställda med ÖVA. Regeln var semidispositiv.

⁶ I AD 2002 nr 3 hade arbetstagaren blivit uppsagd och därefter återanställd som vikarie av samma arbetsgivare 61 gånger under en sexårsperiod, och kontinuerligt under de senaste 18 månaderna. Trots detta fann arbetsdomstolen att det var fråga om tillåtna vikariat.

⁷ Den i förtid avslutade provanställningen får dock inte strida mot diskrimineringslagstiftningen eller vara ett led i en föreningsrättskränkning.

⁸ I svensk rättspraxis räknas varje enskild visstidsanställning som en separat anställning. AD 2002 nr 3.

gäller alltså inte om anledningen till att den tidsbegränsade anställningen inte förlängdes var bristande lämplighet eller misskötsel. En förutsättning för företrädesrätt är dock att arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren sammanlagt mer än tolv månader under de senaste tre åren – samt har de kvalifikationer som krävs för den nya anställningen.

1.6 Semidispositiviteten – LAS flexibilitet

Samtliga de regler som redogjorts för ovan har det gemensamt att de, liksom majoriteten av LAS bestämmelser, är semidispositiva. Det innebär att de är möjliga att frångå genom kollektivavtal. Arbetsgivare och fackförbund har alltså möjlighet att sluta kollektivavtal som frångår lagens regler, till exempel vad gäller indelningen i turordningskretsar, själva turordningen (avtalsurlistor) och grunder för tidsbegränsade anställningar. Det ger en flexibilitet som det är viktigt att inte bortse ifrån. Det ibland framförda argumentet att LAS inte passar alla företag eller branscher är därför inte hållbart.

2. KAN TURORDNINGSREGLERNA FÖRKLARA DEN HÖGA SVENSKA UNGDOMSARBETSLÖSHETEN?

2.1 Hur stor andel av de arbetslösa ungdomarna har berörts av turordningen?

Tesen att turordningsreglerna och principen sist-in-först-ut är en viktig orsak till den höga svenska ungdomsarbetslösheten har förekommit länge i debatten. Intuitivt förefaller tesen rimlig vilket kan vara en förklaring till att den hittills i stort sett har undgått närmare granskning.

För att få en uppfattning om turordningsreglernas betydelse för den svenska ungdomsarbetslösheten har TCO bitt Statistiska centralbyrån (SCB) att med hjälp av sin arbetskraftsundersökning (AKU) beräkna hur stor andel av de arbetslösa ungdomarna som har blivit uppsagda på grund av arbetsbrist.

I AKU finns uppgifter om vad de som var arbetslösa vid mättillfället gjorde innan de blev arbetslösa. Är de nyinträdande på arbetsmarknaden, har de återinträtt på arbetsmarknaden efter frånvaro för till exempel studier eller har de blivit arbetslösa och omedelbart börjat söka arbete? För den sistnämnda kategorin redovisas hur många som blivit arbetslösa på grund av personal- eller driftsinskränkningar respektive på grund av att arbetet var tidsbegränsat. Den första av dessa är det närmaste en statistisk motsvarighet till det juridiska begreppet uppsägning på grund av arbetsbrist man kan komma. Då ungdomsarbetslösheten varierar stort över året har vi valt att utgå från senaste publicerade helårsdata, dvs arbetskraftsundersökning för 2008.

Sett till alla arbetslösa så dominerar gruppen som har blivit arbetslösa och omedelbart börjat söka nytt arbete. Bland ungdomar är det av naturliga skäl betydligt vanligare att man är nyinträdande på arbetsmarknaden än bland äldre arbetslösa (Tabell 1).

Tabell 1. Arbetslösa fördelade på orsak till arbetslöshet och ålder (procent).

	15-24 år	25-29 år	30-34 år	35-44 år	45-54 år	55-64 år	25-64 år	15-64 år
nyinträdande	53,1	12,5	11,5	9,1	8,3	2,7	8,7	27,4
återinträdande	25,4	38,1	35,2	29,9	15,3	13,4	25,8	25,6
sökt omedelbart	21,5	49,4	53,4	60,3	76,4	83,9	65,4	46,8
Därav arbetslösa p g a								
personal- och driftsinskränkningar	2,5	8,1	11,5	11,3	18,1	26,3	15,1	9,6
tidsbegränsat arbete	12,9	25,9	24,5	28,4	33,2	29,3	28,6	21,9

Källa: SCB, AKU 2008

Det viktigaste som framgår av Tabell 1 är emellertid att bara 2,5 procent av de arbetslösa ungdomarna, det vill säga var fjortonde arbetslös 15–24-åring, var arbetslösa på grund av personal- eller driftsinskränkningar. I gruppen 15–19-åringar var andelen så liten att SCB inte ens kunde beräkna den.

Man bör dessutom komma ihåg att AKUs statistik över personer som blivit arbetslösa på grund av personal- eller driftsinskränkningar egentligen är ett för grovt mått på hur många som blivit arbetslösa på grund av att de stod sist på en turordningslista. Den andelen är mindre, eftersom en del av dem som blev uppsagda på grund av personal- eller driftsinskränkningar arbetade på företag, arbetsplatser eller avdelningar som antingen blev helt nedlagda eller där nedskärningarna var av så stor omfattning att turordningsreglerna inte spelade någon roll.

Andelen av de arbetslösa ungdomarna som blivit uppsagda på grund av arbetsbrist kan även jämföras med hur det ser ut i andra åldersgrupper. SCBs statistik visar tydligt att arbetsbrist som orsak till arbetslöshet är betydligt vanligare bland äldre arbetstagare, och vanligare ju äldre man blir (med undantaget att en något lägre andel av de arbetslösa 35–44 åringarna än 30–34-åringarna är arbetslösa på grund av personal- och driftsinskränkningar).

Sammantaget innebär detta turordningsreglerna kan avfärdas som en förklaring av någon betydelse för den höga svenska ungdomsarbetslösheten. 97,5 procent av de arbetslösa ungdomarna har aldrig befunnit sig i en situation där turordningsreglerna ens teoretiskt kan ha påverkat deras arbetslöshet. Påståendet att ungdomsarbetslösheten beror på turordningsreglerna kan därmed avfärdas som en myt.

Unga vuxna

Av tabell 1 framgår också att det är få i åldersgrupperna närmast över ungdomar, ofta kallade unga vuxna, som har blivit arbetslösa på grund av personal- eller driftsinskränkning. Bara drygt 8 procent av de arbetslösa 25-29-åringarna och drygt 11 procent av dito 30-34-åringar har blivit uppsagda på grund av arbetsbrist. Inte heller för denna grupp, som enligt teorin att turordningen missgynnar unga borde vara den näst mest utsatta, ger alltså turordningsreglerna något stort bidrag till arbetslösheten.

Könsskillnader

Andelen unga kvinnor som är arbetslösa på grund av att de blivit uppsagda på grund av driftsinskränkningar är ännu mindre än andelen unga män, bara 1,2 procent, mindre än en av åttio (Tabell 2). Unga kvinnor är också i högre grad återinträdande på arbetsmarknaden än unga män, 28,6 procent jämfört med 22,0 procent.

Tabell 2. Arbetslösa ungdomar fördelade på orsak till arbetslöshet och kön (procent).

	kvinnor 15-24 år	män 15-24 år	samtliga 15-24 år
nyinträdande	52,3	53,7	53,1
återinträdande	28,6	22,0	25,4
sökt omedelbart	18,9	24,1	21,5
därav arbetslösa p g a			
personal- och driftsinskränkningar	1,2	3,8	2,5
tidsbegränsat arbete	12,2	13,5	12,9

Källa: SCB, AKU 2008

2.2 Förklaringar till att bara var fyrtionde arbetslös ungdom blivit uppsagd på grund av driftsinskränkning

Det finns flera faktorer som förklarar varför andelen av de arbetslösa ungdomarna som blivit av med jobbet på grund av personal- eller driftsinskränkningar är så låg som en av fyrtio. De främsta är det sätt på vilket ungdomsarbetslösheten mäts, det faktum att många arbetslösa ungdomar inte har haft ett jobb samt att anställningstid är långt ifrån det enda som räknas då det avgörs vem som får behålla jobbet vid en driftsinskränkning. En annan förklaring som framhållits är att tillsvidareanställningar skulle vara så ovanliga bland ungdomar att det därför är få som blivit av med jobbet efter driftsinskränkning. Värdet av denna förklaring kan emellertid ifrågasättas

Många heltidsstuderande räknas som arbetslösa

Det sätt på vilket SCB mäter ungdomsarbetslösheten, där även studerande som söker extrajobb eller arbete till efter examen räknas som arbetslösa, gör att många heltidsstuderande räknas som arbetslösa. SCB har i en egen undersökning visat att över 40 procent av de 15–24 åringar som första kvartalet 2009 räknades som arbetslösa själva betraktade sig som studenter.⁹

⁹ SCB (2009) Statistiska meddelanden AM 11 SM 0902. http://www.scb.se/Statistik/AM/AM0401/2009K01/AM0401_2009K01_SM_AM11SM0902.pdf

En stor andel är nyinträdande på arbetsmarknaden

En stor andel av de arbetslösa ungdomarna inte har haft något arbete tidigare och har därför av naturliga skäl inte kunnat bli uppsagda på grund av arbetsbrist. Som framgått ovan (tabell 1) var så många som 53,1 procent av de arbetslösa ungdomarna nyinträdande på arbetsmarknaden.

Anställningstid inte det enda som räknas – kompetens har stor betydelse

Att de som sagts upp på grund av personal- och driftsinskränkningar utgör en så liten andel av de arbetslösa ungdomarna kan emellertid inte bara förklaras med att en stor andel av de unga arbetslösa inte arbetat tidigare eller med att tillsvidareanställningar är relativt sett ovanligare bland ungdomar. En del av förklaringen finns i anställningsskyddets konstruktion.

Ett i debatten vanligt förekommande argument är att turordningsreglerna gör det svårt för arbetsgivare att behålla kompetenta unga medarbetare eftersom anställningstid går före kompetens vid uppsägningar. Som framgått av beskrivningen av turordningsreglernas innehåll (ovan 1.2) är en förutsättning för företräde enligt turordningen att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för någon av de tjänster som finns kvar på arbetsplatsen. Det ger ofta ungdomar, med högre och nyare utbildning, en fördel. Sanningen är att kompetens räknas i väldigt hög grad, och att välutbildade ungdomar när de väl skaffat sig erfarenhet väldigt sällan blir av med jobbet på grund av turordningsreglerna.

Få fast anställda unga inte en förklaring

Tillsvidareanställningar (det som i dagligt tal och i SCB:s statistik kallas för fast anställning) är ovanligare bland ungdomar än bland övriga arbetstagare. Det är dock inte så ovanligt som det ofta ges intryck av i debatten. Nästan än hälften av alla sysselsatta 15-24-åringar har en tillsvidareanställ-

ning. Att andelen arbetslösa unga som blivit uppsagda från en tillsvidareanställning är liten kan därför inte förklaras med att de är sällsynt att unga har fast anställning. (Tabell 3).

Tabell 3. Sysselsatta fördelade på ålder och anställningsform 2008.

	15-24 år	25-34 år	35-44 år	45-54 år	55-64 år
fast anställda	45,2	75,7	81,8	81,7	80,8
tidsbegränsat anställda	52,5	17,9	8,2	6,2	5,6
företagare + medhjälpare hushållsmedlem	2,3	6,4	9,9	12,2	13,6

Källa: SCB, AKU 2008.

2.3 Kortare arbetslöshetstider för unga som blir arbetslösa på grund av driftsinskränkning

SCB:s statistik innehåller även uppgifter om arbetslöshetstiden fördelat på orsak till arbetslösheten (Tabell 4). Av denna framgår tydligt att de få ungdomar som blivit uppsagda på grund av driftsinskränkningar har korta arbetslöshetstider. Inom fyra veckor var en av fyra inte längre arbetslös och resten följde snabbt efter. Den genomsnittliga arbetslöshetstiden var mindre än tio veckor. Andelen som var arbetslösa mer än ett halvår var inte ens mätbar.

Att de unga som blivit arbetslösa på grund av personal- eller driftsinskränkningar har så korta arbetslöshetstider förklaras, förutom övergångar till studier och annat som generellt sänker ungdomars arbetslöshetstider, med att denna grupp ungdomar är väl rustade för arbetsmarknaden. De har såväl arbetslivserfarenhet som utbildning eller annan kompetens som en arbetsgivare nyligen har bedömt som tillräckligt god för att ge dem en tillsvidareanställning. Deras arbetslöshet är av friktionskaraktär.

Tabell 4. Arbetslöshetstider (veckor) för ungdomar 15-24 år fördelade på orsak till arbetslöshet (procent).

	1-2	3-4	5-26	27+	av 27+ är 52+	Uppgift saknas	genomsnittlig arbets- löshetstid, veckor
nyinträddande	25,6	25,6	29,9	10,4	4,0	8,5	11,4
återinträdande	35,1	20,6	32,6	5,8	..	6,2	8,7
sökt omedelbart	17,8	18,2	47,6	12,7	4,4	4,0	13,7
därav arbetslösa p g a							
personal- och driftsin- skränkningar	..	25,0	50,0	..	..	..	9,4
tidsbegränsat arbete	17,0	15,8	48,5	14,5	4,8	4,2	14,5
uppgift saknas	..	..	..	..	..	..	2,0
samtliga	26,3	22,7	34,3	9,8	3,4	6,9	11,2

Källa: SCB, AKU 2008

Äldre uppvisar betydligt längre arbetslöshetstider, både generellt och vad beträffar de som sagts upp på grund av personal- och driftsinskränkningar (Tabell 5). Redan efter fyllda 25 år tenderar arbetslösheten att bli mer lång-

varig än vad den är för 15–24 åringarna.

Tabell 5. Arbetslöshetstider (veckor) fördelade på ålder och orsak till arbetslöshet.

	15-24 år	25-29 år	29-34	35-44 år	45-54	55-64
nyinträdande	11,4	26,0	44,2	37,0	43,7	50,5
återinträdande	8,7	13,4	18,4	33,4	41,7	51,6
sökt omedelbart	13,7	20,8	23,0	35,7	37,0	51,3
därav arbetslösa p g a						
personal- och driftinskränkningar	9,4	21,7	24,0	34,2	44,4	57,7
tidsbegränsat arbete	14,5	19,5	21,6	32,8	27,1	28,8
uppgift saknas	2,0	12,0	0,0	61,3	104,0	0,0
samtliga	11,2	18,7	23,6	35,3	38,3	51,3

Källa: SCB, AKU 2008

Slutsatsen är att förutom att de som sagts upp från en tillsvidareanställning utgör en liten andel av de arbetslösa ungdomarna är det dessutom en grupp som jämfört med andra ungdomar har lättare att få nya jobb. De har såväl erfarenhet som utbildning eller annan kompetens som en arbetsgivare nyligen har bedömt som tillräckligt god för att anställa dem. Detta visar sig i deras kortare arbetslöshetstider jämfört med andra ungdomar.

3. HINDRAR ETT STARKT SVENSKT ANSTÄLLNINGSSKYDD UNGDOMAR FRÅN ATT FÅ ARBETE?

Utöver turordningsreglernas påstådda effekt på ungdomsarbetslösheten måste även argumentet att det svenska anställningsskyddet i stort, det vill säga summan av Lagen om anställningsskydds regler, skulle vara en orsak till den höga ungdomsarbetslösheten skärskådas.

Argumentet bygger på tanken att ett starkt anställningsskydd gynnar grupper som redan har en stark ställning på arbetsmarknaden och missgynnar marginalgrupper, till exempel ungdomar. Turordningsregler eller högre kostnader för uppsägning av personal som varit anställd länge antingen ålägger eller får arbetsgivare att välja att säga upp personal som har varit anställd en kortare tid, företrädesvis yngre. Vidare menar man att arbetsgivares osäkerhet rörande arbetssökandes produktivitet är större vad gäller grupper med kortare arbetslivserfarenhet eller vars meriter är svårare att verifiera. Detta skulle göra att de, om det är svårt att bli av med fast anställd personal, tvekar att anställa denna grupp, eller bara ger dem visstidsanställningar.¹⁰

¹⁰ Se till exempel Skedinger (2008) "Effekter av anställningsskydd – en översikt" Ekonomisk Debatt 7/2008.

Har då detta teoretiska resonemang någon betydelse för den svenska ungdomsarbetslösheten? För att svara på den frågan måste man första besvara följande tre delfrågor: Är det svenska anställningsskyddet verkligen starkt? Ger det svenska anställningsskyddet någon reell anledning för svenska arbetsgivare att tveka att anställa unga människor? Går det att hitta något samband mellan ett starkt anställningsskydd och en hög ungdomsarbetslöshet och har detta samband i sådana fall någon relevans för Sverige?

3.1 Hur starkt är det svenska anställningsskyddet?

Den svenska debatten förs ofta under ett explicit eller implicit antagande att det svenska anställningsskyddet är starkt. Internationella jämförelser ger dock anledning att ifrågasätta om så verkligen är fallet.

Att jämföra anställningsskyddets styrka i olika länder är svårt och fullt av felkällor. I ett första steg måste man omvandla lagregler och rättspraxis till numerära värden. Vissa saker, som uppsägningstider, storlek på avgångsvederlag och längsta tid för provanställning är relativt enkla att kvantifiera, medan administrativa krav som att lämna underrättelser till eller få tillstånd från en myndighet är svårare. Allra svårast är att finna rättvisande värden för de olika kraven på saklig grund för uppsägning som utvecklats i rättspraxis i de olika länderna. I ett andra steg måste de olika komponenterna viktas. För att kunna göra det måste man göra antaganden om hur viktiga olika delar av anställningsskyddet är. Det är svårt och skiljer sig dessutom åt mellan länder.

Det mest spridda indexet för anställningsskydd är OECDs Employment Protection Legislation Index. Det presenterades första gången 1993 och därefter igen 1999 och 2004. Indexet innehåller 21 olika variabler som

syftar till att kvantifiera kostnader och processer för uppsägningar och visstidsanställningar. Efter kritik och synpunkter från forskare, arbetsmarknadens parter och medlemsländernas regeringar presenterade OECD 2009 en tredje reviderad version.¹¹

¹¹ Samtliga versioner av OECD:s index finns på <http://www.oecd.org/employment/protection>.

OECDs index har tre delar: a) skydd för tillsvidareanställda mot uppsägningar av personliga skäl, b) särskilda regler vid kollektiva uppsägningar (arbetsbrist-uppsägningar av mer än ett visst antal anställda) och c) regler för tidsbegränsade anställningar och bemanningsföretag. Alla tre tagna tillsammans utgör Overall Employment Protection, dvs det övergripande indexet. Dessutom redovisar OECD index avseende regler för tillsvidareanställningar (Regular Employment), bestående av a) och b), och för tidsbegränsade anställningar och regler för bemanningsföretag (Temporary Employment), bestående av c).

OECDs index visar tydligt att Sverige inte är ett land som utmärks av ett starkt anställningsskydd (Tabell 6). När länderna rankas från det svagast anställningsskyddet till det starkaste kommer Sverige på tionde plats av OECDs 30 medlemsländer. De enda länder som har ett svagare anställningsskydd är de anglosaxiska länderna, Japan, Schweiz och, på platsen närmast före Sverige, Danmark.

Tabell 6. OECD Employment Protection Index, version 3, 2008

	tillsvidareanställning	tidsbegränsade anställningar	sammanlagt
USA	0,56	0,33	0,85
Kanada	1,17	0,22	1,02
Storbritannien	1,17	0,29	1,09
Nya Zeeland	1,54	1,08	1,16
Australien	1,37	0,79	1,38
Irland	1,67	0,71	1,39
Japan	2,05	1,50	1,73
Schweiz	1,19	1,50	1,77
Danmark	1,53	1,79	1,91
Sverige	2,72	0,71	2,06
Ungern	1,82	2,08	2,11
Island	2,12	1,54	2,11
Sydkorea	2,29	2,08	2,13
Slovakien	2,45	1,17	2,13
Nederländerna	2,73	1,42	2,23
Finland	2,38	2,17	2,29
Tjeckien	3,00	1,71	2,32
Österrike	2,19	2,29	2,41
Polen	2,01	2,33	2,41
Italien	1,69	2,54	2,58
Belgien	1,94	2,67	2,61
Tyskland	2,85	1,96	2,63
Norge	2,20	3,00	2,65
Grekland	2,28	3,54	2,97

forts. tabell 6.

Frankrike	2,60	3,75	3,00
Portugal	4,03	2,54	3,05
Spanien	2,38	3,83	3,11
Mexiko	2,25	4,00	3,23
Luxemburg	2,68	3,92	3,39
Turkiet	2,48	4,88	3,46

Källa: OECD

OECD visar också att Sverige är ett av de länder som genomfört de mest omfattande liberaliseringarna under de år som gått sedan OECD sist genomförde sin ranking.¹² De svenska reformerna, som främst gäller reglerna för tidsbegränsade anställningar är den främsta förklaringen till att Sverige har gått från plats 20 av 28 jämförda länder 2003 till plats 10 av 30 år 2008. Bara Portugal har genomfört mer omfattande förändringar av anställningsskyddet.

¹² Danielle Venn (2009), "Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators", www.oecd.org/els/workingpapers

En fråga som särskilt har diskuterats i den svenska debatten är i vilken utsträckning mindre företag bör undantas från anställningsskyddets regler. I samband med revideringen av anställningsskyddsindexet gjorde OECD separata beräkningar för 17 länder där undantag för små företag vägdes in. Detta hade dock marginella effekter för Sveriges relativa position. OECD hänvisar även till forskning som visar att undantag från anställningsskyddsregler inte har någon påverkan på småföretags benägenhet att anställa, säga upp eller växa. Den slutsats som kan dras av OECDs index är att det svenska anställningsskyddet är inte så starkt som det ofta antas vara i den svenska debatten.

3.2 Ger LAS anledning för arbetsgivare att inte anställa ungdomar?

Tanken att en arbetsgivare som har svårt att bli av med en person när denna väl anställd hellre väljer ett säkert kort, till exempel någon som har lång erfarenhet från en annan arbetsgivare i branschen, än någon oprövad, till exempel en ungdom med ingen eller liten erfarenhet är i högsta grad rimlig.

Som redogörelsen för LAS-regler ovan har visat finns det dock inom ramen för LAS stora möjligheter för en arbetsgivare att pröva en person innan han eller hon beslutar sig för att tillsvidareanställa. 6 § LAS tillåter 6 månaders provanställning (ovan 1.4). Provanställningen kan avbrytas när som helst utan att arbetsgivaren behöver ange något skäl och utan krav på saklig grund för uppsägning. Vid provanställningens slut kan arbetsgivaren fritt välja mellan att behålla arbetstagaren eller avsluta anställningen. Inte heller detta kan prövas rättsligt.

För den arbetsgivare som inte anser att ett halvår räcker för att ta reda

på om en arbetstagare håller måttet eller inte finns stora möjligheter till tidsbegränsade anställningar (ovan 1.4). Även jämfört med andra länder är de svenska reglerna flexibla. Av den komponent i OECDs index som gäller ländernas lagstiftning om tidsbegränsade anställningar (tabell 6) framgår att organisationen rankar Sverige som det land som har den fjärde mest flexibla lagstiftningen för tidsbegränsade anställningar av alla OECD-länder. Reglerna i 5§ LAS tillåter, utöver provanställning, två års allmän visstidsanställning (där arbetsgivaren inte behöver ange något skäl till varför en anställning ska vara tidsbegränsad) och två års vikariat inom en och samma femårsperiod utan att arbetsgivaren för den skulle behöver ge arbetstagaren en tillsvidareanställning.¹³

Slutligen innebär turordningsreglerna, som förklarats ovan, att det i praktiken inte finns några hinder för den arbetsgivare som på grund av arbetsbrist vill bli av med den sist anställde. Den lagstadgade uppsägningstiden är kort, bara en månad de första två anställningsåren. Till detta ska läggas att uppsägningar är billiga i Sverige, utan krav på till exempel avgångsvederlag, vilket är vanligt i andra länder.

Den enda kvarstående regeln i LAS som rimligen skulle kunna få en arbetsgivare att tveka att anställa ett oprövat kort är reglerna om företräde till återanställning (avsnitt 1.5). Enligt 25§ LAS har arbetstagare som har sagt upp på grund av arbetsbrist företrädesrätt till återanställning i den verksamhet där de tidigare har varit sysselsatta. Detsamma gäller arbetstagare som har haft en tidsbegränsad anställning och som på grund av arbetsbrist inte har fått fortsatt anställning. Regeln gäller alltså inte om anledningen till att den tidsbegränsade anställning inte förlängdes var bristande lämplighet eller misskötsel. En förutsättning för företrädesrätt är dock att arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren sammanlagt mer än tolv månader under de senaste tre åren – samt har de kvalifikationer som krävs för den nya anställningen. Det krävs alltså mer än ett års anställning för att företrädesrätten, ibland kallad ”inlasning”, överhuvudtaget ska bli aktuell.

3.3 Är det LAS fel att ungdomar bara får tidsbegränsade anställningar?

Ungdomar som arbetar har, i större utsträckning än äldre, tidsbegränsade anställningar (Tabell 3). Av de sysselsatta ungdomarna har mer än hälften tidsbegränsade anställningar, jämfört med knappt 18 procent av 25–34-åringarna och drygt 8 procent av de sysselsatta mellan 35 och 44 år.

Att ungdomar i högre utsträckning har tidsbegränsade anställningar är en förklaring till varför arbetslösheten alltid, oavsett konjunktur, är högre bland ungdomar än bland äldre. De dagar, veckor eller månader som går mellan två tidsbegränsade anställningar är ungdomar arbetslösa. Eftersom en större andel av ungdomarna har tidsbegränsade anställningar blir ungdomsarbetslösheten högre. Liksom i fråga om turordningsreglerna gäller det dock att inte överskatta betydelsen av glapp mellan tidsbegränsade anställningar som förklaring till den höga ungdomsarbetslösheten. SCB:s statistik för 2008 visar att bara en dryg åttondel, 12,9 procent, av de arbetslösa ungdomarna

¹³ EU-kommissionen utreder, efter en anmälan från TCO, om de svenska reglerna står i överensstämmelse med de krav som ställs i Rådets direktiv 1999/70/EG om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP.

var arbetslösa på grund från tidsbegränsade anställningar, att jämföra med mellan en fjärdedel och en tredjedel i övriga åldersgrupper (Tabell 1).

Anställningsskyddet ges ibland även skulden för att ungdomar, och andra, får tidsbegränsade anställningar i stället för tillsvidareanställningar. Tesen är, liksom ovan, att Sverige skulle ha ett starkt anställningsskydd och att arbetsgivare därför skulle tveka att tillsvidareanställa oprövade kort som de sedan skulle få svårt att bli av med. Återigen gör möjligheterna till provanställning, tillsammans med det faktum att det är enkelt, snabbt och billigt att säga upp den sist anställde, att argumentets relevans vad gäller den svenska ungdomars sysselsättning kan ifrågasättas.

Även den ovan beskrivna företrädesrätten till fortsatt anställning i 25 § LAS hamnar ibland i fokus. I mediebranschen är det vanligt att anställningar begränsas så att den sammanlagda tiden inte ska bli så lång – 12 månader under tre år – att företrädesrätten aktualiseras.¹⁴ Fenomenet är känt som ”utlasning”. Detta problem beror dock snarar på arbetsgivarnas beteende än på lagstiftningen. Det är ännu ett tecken på jakten på superarbetskraften, där arbetsgivarna istället för att låta medarbetarna få förtroende och utvecklas på sina jobb byter ut dem i hopp om att hitta någon ännu bättre.¹⁵ Det faktum fenomenet inte alls har samma omfattning utanför mediebranschen stärker bilden av att det snarare rör sig om en branschkultur än om något som skulle bero på lagstiftningen. Ett bättre ord än ”utlasning” är ”visstidsmissbruk”. På senare år har tidsbegränsade anställningar på många större medieföretag ersatts med inhyrningar från bemanningsföretag.

¹⁴ Se Journalistförbundet (2004) Rapport om visstidsproblematiken samt Utbränd, barnlös och tyst – 30 vittnesmål om mediebranschen arbetsvillkor. http://www.sjf.se/portal/page?_pageid=53,1062348&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹⁵ TCO har sedan 2005 gett ut en serie rapporter om jakten på superarbetskraften. Den senaste är Kjell Rautio och Roger Mörtvik (2009) Jakten på superarbetskraften III TCO granskar 8/09

3.4 Har forskningen visat på något samband mellan starkt anställningsskydd och hög ungdomsarbetslöshet i Sverige?

Det är inte bara i den allmänna debatten som det ofta hävdas att det finns ett samband mellan starkt anställningsskydd och hög ungdomsarbetslöshet. Även i forskarsamhället hävdas detta samband. Studierna kan delas in i två typer. Den första metoden är att med hjälp av ett index över anställningsskyddets styrka som det som beskrivits ovan undersöka om det finns något samband mellan ett starkt anställningsskydd och en hög ungdomsarbetslöshet bland till exempel OECD-länderna. En svårighet med denna typ av studier ligger i att konstruera ett rättvisande index (se ovan). Den andra metoden är att följa ett eller flera länder över tid och se vad som händer med ungdomsarbetslösheten vid ändringar i det lagstadgade anställningsskyddet. Här ligger svårigheterna i att isolera effekten av anställningsskyddet eftersom andra faktorer, till exempel förekomsten av en aktiv arbetsmarknadspolitik, också påverkar.

Ett problem som är gemensamt för båda typerna av studier är det faktum att ungdomsarbetslöshetsstatistiken liksom statistiken över ungas sysselsättning är dåligt lämpad för komparativa studier. Faktorer som storleken på ungdomskullarna, inslaget av arbetsplatsförlagd praktik i yrkesinriktade utbildning och antalet studenter på högskolan får statistiskt en stor betydelse för ungdomsarbetslöshetens storlek, trots att de egentligen säger

lite om de ungas arbetsmarknad. De flesta studier försöker i någon mån kompensera för detta genom att föra in variabler som ska fånga till exempel högskolans utbyggnad. Sammantaget borde detta inbjuda till viss försiktighet vad gäller att dra långtgående slutsatser om sambandet mellan anställningsskydd och ungdomsarbetslöshet i ett enskilt land, till exempel Sverige.

En omfattande svensk genomgång av vad den ekonomiska forskningen säger om anställningsskyddet på senare år har gjorts av nationalekonomen Per Skedinger, verksam vid det av näringslivsfinansierade Institutet för Näringslivsforskning.¹⁶ I en artikel i tidskriften Ekonomisk Debatt år 2008 sammanfattade han forskningsläget på följande sätt:¹⁷

Den empiriska litteraturen är också tämligen samstämmig beträffande anställningsskyddets fördelningseffekter vad gäller sysselsättningen och arbetslösheten: marginalgrupper, särskilt ungdomar, tenderar att missgynnas. Bland studier som påvisar ofördelaktiga effekter för ungdomar (och i vissa fall även kvinnor och invandrare) återfinns bl a Bassanini och Duval (2006), Bertola m fl (2007), Heckman och Pagés-Serra (2000), Kahn (2007b), Montenegro och Pagés (2004), OECD (2004) samt Skedinger (1995).

Granskar man de citerade studierna framgår dock att deras relevans för svenska förhållanden starkt kan ifrågasättas. Heckman och Pagés-Serra¹⁸ samt Montenegro och Pagés¹⁹ handlar om Latinamerika, det vill säga länder vars ekonomier och arbetsmarknader skiljer sig radikalt från den svenska. Kahn²⁰ mäter effekter av förändringar i lagstiftningen genom att följa länder över tid. Sverige är inte inkluderat i studien. Bertola med flera²¹, där Sverige förvisso ingår bland de studerade länderna, är en studie av effekterna av facklig anslutningsgrad och kollektivavtal, inte av anställningsskydd även om den finns med som en kontrollvariabel när de kontrollerar sina huvudvariabler.

OECD (2004)²², utgår från en äldre version av OECDs Employment Protection Index (version 2). OECD-studien visar för Sveriges del att trots att vi då rankades som ett land med ett starkt anställningsskydd så hade vi en högre sysselsättningsgrad och lägre arbetslöshet än andra länder med motsvarande nivå på anställningsskyddet (med undantag för Norge). Vad gäller ungdomar så finns bara ett genomsnittligt resultat för samtliga studerade länder, vilket visar på ett samband mellan ett starkt anställningsskydd och låg sysselsättningsgrad bland unga. Det innebär dock inte att detta samband nödvändigtvis finns i varje enskilt land, till exempel Sverige. Även Bassanini och Duval²³ utgår från det äldre OECD-indexet och finner ett samband mellan ett högt värde på anställningsskyddsindikatorn och hög ungdomsarbetslöshet. Men samma invändningar vad gäller resultatets relevans för ett enskilt land som ovan restes mot OECD-studien kan även resas mot Bassanini och Duval. Slutligen ska man komma ihåg att om de både studierna gjordes om med OECDs nya, förbättrade index (version 3, se ovan) istället för med det gamla (version 2) så skulle resultaten med stor sannolikhet bli annorlunda.

¹⁶ Per Skedinger (2008) Effekter av anställningsskydd: vad säger forskningen? SNS Förlag.

¹⁷ Per Skedinger (2008) "Effekter av anställningsskydd – en översikt" Ekonomisk Debatt nr 7/2008, sid 12

¹⁸ Heckman, J J och C Pagés-Serra (2000) "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets", *Economía*, vol 1, s 109-144.

¹⁹ Montenegro, C E och C Pagés (2004) "Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile, 1960-1998", i Heckman, J J och C Pagés (red), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, NBER Conference Report Series, University of Chicago Press.

²⁰ Kahn, L M (2007) "The Impact of Employment Protection Mandates on Demographic Temporary Employment Patterns: International Microeconomic Evidence", *Economic Journal*, vol 117.

²¹ Bertola, G, F G Blau och L M Kahn (2007) "Labour Market Institutions and Demographic Employment Patterns" *Journal of Population Economics*, vol 20, s. 833-867.

²² OECD (2004) *Employment Outlook*. OECD.

²³ Bassanini och Duval (2006) "Employment Patterns in OECD countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions" Working Paper 35, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD.

Det finns även forskning, främst från senare år, som ifrågasätter att det skulle finnas ett samband mellan ett strikt anställningsskydd och en hög arbetslöshet eller låg sysselsättningsgrad bland ungdomar. Till viss del beror detta på att det i verkligheten är så många samverkande faktorer som påverkar arbetslösheten att det inte går att effektivt isolera effekten av en variabel i studierna.²⁴

Oavsett vilket håll studierna pekar åt är det viktigt att inse att det faktum att det, i en studie där forskarna använder observationer från flera länder, går att hitta ett samband mellan till exempel ett starkt anställningsskydd och en hög ungdomsarbetslöshet inte innebär att det sambandet gäller varje enskilt studerat land. Att det globalt, inom OECD eller bland EU-länderna eventuellt går att hitta ett samband mellan ett strikt anställningsskydd och en hög ungdomsarbetslöshet innebär inte att LAS är orsaken till den höga svenska ungdomsarbetslösheten.

Den mest aktuella sammanställning av forskningsläget kring ungdomsarbetslöshetens orsaker är nationalekonomen Oskar Nordström Skans rapport "Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?" skriven för regeringens Finanspolitiska råd 2009.²⁵ Han drar följande slutsats vad gäller arbetsrätten som förklaring till den höga ungdomsarbetslösheten:

Det är svårt att på allvar hävda att arbetsrätten är en betydande faktor för den förändring [av ungdomsarbetslösheten] som vi sett under den senaste tioårsperioden: Detta helt enkelt därför att det inte har reformerats i någon större utsträckning.

Faktum är att rättsutvecklingen, både i form ADs praxis och genom förändringar av reglerna för tidsbegränsade anställningar, under hela den period då den relativa ungdomsarbetslösheten har ökat har gått i en liberaliserande riktning.

Tesen att ett för starkt anställningsskydd skulle vara orsaken till den höga svenska ungdomsarbetslösheten förefaller därmed endast ha ett svagt stöd i forskningen. Med tanke på den framträdande plats som argumentet att anställningsskyddet skulle vara en betydande förklaring till ungdomsarbetslöshet har fått i debatten är detta anmärkningsvärt. Den främsta bristen är avsaknaden av studier som specifikt avser Sverige.

²⁴ Se tex Baker et al (2005) "Labour Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence" i David R. Howell (ed) Fighting Unemployment: The Role of Free Market Orthodoxy, Oxford University Press och S Cazes (2003) "Do labour market Institutions Matter in Transition Economies? - An Analysis of Labour Market Flexibility in the Late Nineties" International Institute for Labour Studies, Discussion Paper, ILO.

²⁵ Oskar Nordström Skans (2009) "Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?" Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/6.

4. AVSLUTNING

Det är inte anställningsskyddets fel att ungdomar inte får jobb. Att slopa turordningsreglerna eller undanta ungdomar från dem skulle inte göra ungdomar mer attraktiva att anställa och är inte något verksamt sätt att bekämpa ungdomsarbetslösheten. Förändringar av anställningsskyddet skulle däremot få andra konsekvenser som det är viktigt att vara medveten om.

Kravet på saklig grund för uppsägning är en av arbetsrättens grundbultar. Dess främsta uppgift är att skapa trygghet och förutsägbarhet genom att skydda arbetstagarna mot diskriminering, repressalier och godtycke. Utan krav på saklig grund för uppsägning skulle det vara mycket enklare för arbetsgivare att göra sig av med personer som till exempel påpekar brister i arbetsmiljön, är fackligt aktiva, skaffar barn eller är sjukskrivna. Turordningsreglernas roll i sammanhanget är att skydda mot att arbetsgivaren fingerar arbetsbrist för att kunna säga upp en viss enskild person utan att behöva uppfylla de högre kraven som ställs för uppsägning av personliga skäl. Genom att ange en grundprincip för vilka kriterier som avgör vem som får stanna försvårar turordningsreglerna för arbetsgivare som vill missbruka arbetsbristuppsägningar.

Även på samhällelig nivå spelar anställningsskyddet en viktig roll. Bland annat främjar anställningsskyddet kompetens genom att arbetsgivare blir mer benägna att investera i de anställdas kompetensutveckling. Anställningsskyddet och turordningsreglerna ligger även till grund för omställningsavtalen, vilka ses som en modell både för de sektorer på den svenska arbetsmarknaden där de inte finns idag och för andra länder. Utan LAS hade omställningsavtalen inte kommit till stånd.

Förklaringarna till den höga svenska ungdomsarbetslösheten får sökas på andra håll än i arbetsrätten. I rapporten *Ungdomsarbetslösheten och folkhögskolorna* som TCO hösten 2009 publicerade tillsammans med SFHL och Folac visade forskaren Jonas Olofsson att en viktig gemensam nämnare för de ungdomar som idag fastnar i längre perioder av arbetslöshet är bristfällig utbildning.²⁶ Utbildningssystemet är därför ett område där verkningsfulla insatser mot ungdomsarbetslösheten kan göras. Även den aktiva arbetsmarknadspolitik, företrädesvis arbetsmarknadsutbildning, har en viktig roll att spela.

En annan svårighet för många arbetslösa ungdomar är att de saknar arbetslivserfarenhet. Bättre samarbete mellan utbildning och arbetsliv, såväl på gymnasie- som på högskolenivå, skulle kunna avhjälpa en del av de svårigheter att få sitt första jobb efter avslutad utbildning som många unga upplever. Ett annat sätt är att genom olika former av riktade anställningsstöd sänka arbetsgivarnas kostnader för att anställa ungdomar som annars riskerar att fastna i långvarig arbetslöshet.

²⁶ Jonas Olofsson (2009) Ungdomsarbetslösheten och folkhögskolorna. Folac, SFHL och TCO. http://www.tco.se/Templates/Page2_417.aspx?DataID=9075



FTF – facket för försäkring och finans



försvarsförbundet

FINANSFÖRBUNDET



JOURNALIST
FÖRBUNDET



Polisförbundet

SFHL

UNIONEN

SKTF

symf



Lärarförbundet

