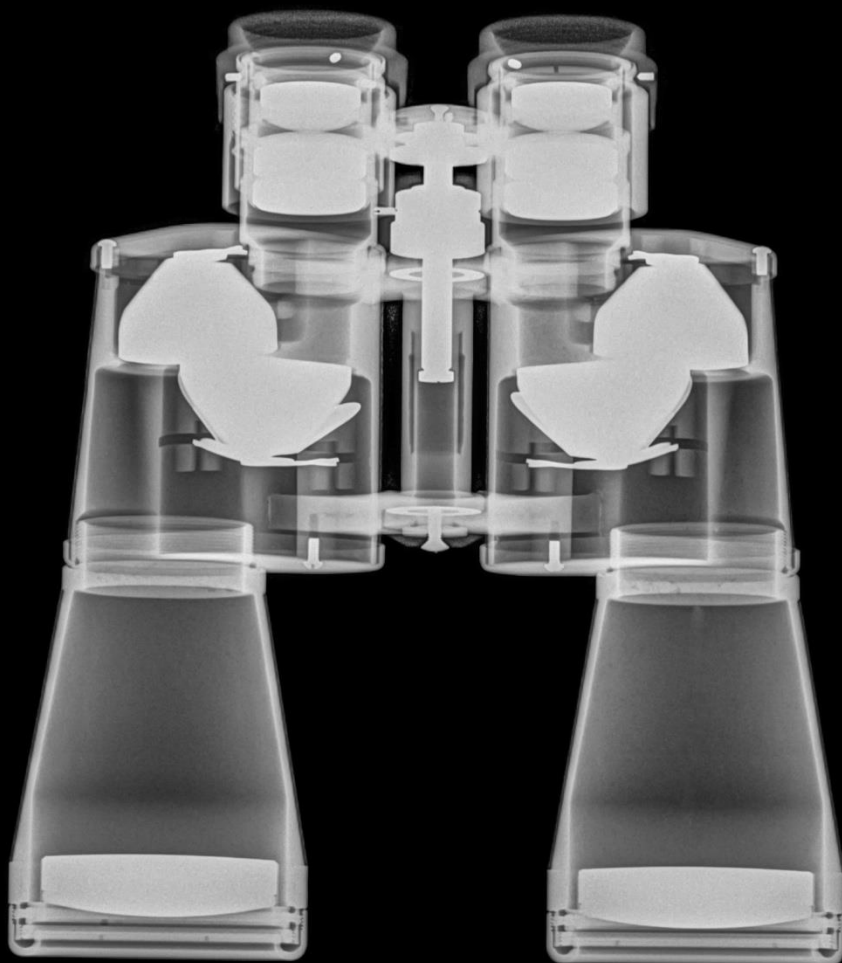


Rapportserie
2018

#3

DIGITALISERINGEN OCH DEN STATLIGA ARBETSGIVARPOLITIKEN

Hur påverkar en arbetsmarknad i förändring den
statliga arbetsgivarpolitiken?



DIGITALISERINGEN OCH DEN STATLIGA ARBETSGIVARPOLITIKEN

Hur påverkar en arbetsmarknad i förändring den
statliga arbetsgivarpolitiken?

Diarienummer: 2018/0244

Använd gärna fakta ur den här rapporten men kom ihåg att ange källa: Arbetsgivarverket (om inget annat anges)

Förord

I strategin för de statliga arbetsgivarna är utveckling och innovation två honnörsord. I strategin konstateras att statliga verksamheter står inför en rad utmaningar. En av dessa utmaningar är digitaliseringens kraft som på ett genomgripande sätt kommer att förändra våra organisationer. Förmågan att möta dessa förändrade förutsättningar blir avgörande för statliga myndigheters möjligheter att bedriva verksamheten effektivt. Det är genom innovativa lösningar som uppdragsgivarens och samhällets krav på god service samt en effektiv användning av resurser kan tillgodoses.

Datordriven teknik har redan idag en avgörande betydelse ur ett flertal verksamhetsperspektiv, men i den här rapporten diskuteras framför allt vilka konsekvenser den nya tekniken får för den statliga arbetsgivarpolitiken. Det betyder att rapporten inte reflekterar kring hur digitaliseringen kan ge upphov till verksamhetsutmaningar som till exempel öppen data eller digital säkerhet. Rapporten behandlar inte relationen mellan myndighet och allmänhet utan främst relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare.

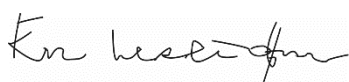
Av naturliga skäl kan inte alla aspekter av arbetsgivarpolitiken belysas i den här rapporten. Arbetsgivarverket har dock valt att peka på några områden där digitaliseringens påverkan på statlig arbetsgivarpolitik blir så stor att den föranleder en diskussion om ny inriktning eller en omprövning av arbetsgivarpolitiken. Syftet med rapporten är dock inte att introducera nya ståndpunkter på dessa områden utan i stället är den tänkt som ett diskussionsunderlag.

Det bör också betonas att rapporten är en framtidsspaning och att vår analys om framtiden är mer eller mindre kvalificerade gissningar. Icke desto mindre finns det ett behov av att ha en beredskap för frågor som kan beröra oss som arbetsgivare i framtiden.

Vad menas då med digitaliseringen? Enligt Nationalencyklopedin betyder digitalisering omvandling av analoga data till digitala signaler. På senare år har uttrycket fått en bredare betydelse. Om datorer styr ett löpande band eller låsmekanismen till fabriksportarna så sägs det att produktionsprocessen eller låsen har digitaliserats. Idag åsyftas ofta användningen av all datordriven och digital teknik. I den här rapporten används uttrycket i en vidare mening för all ny datordriven strukturomvandling och digital teknik.

Rapporten är författad av chefsekonom Roger Vilhelmsson.

Stockholm, april 2018



Eva Liedström Adler
Generaldirektör

Sammanfattning

I rapporten har Arbetsgivarverket identifierat några av de områden där den nya tekniken och digitaliseringen gör att de statliga arbetsgivarna bör anpassa arbetsgivarpolitiken för att utveckla kompetensförsörjningen och leverera en effektiv verksamhet. Rapporten är inte ett försök att introducera nya ståndpunkter på dessa områden utan har i stället för avsikt att tjäna som ett underlag för diskussion kring den framtida arbetsgivarpolitiken.

Livslångt lärande, kompetensutveckling och omställning

Den nya tekniken driver fram en strukturomvandling där företag, branscher, yrken och jobb har en allt kortare livslängd. I framtiden kan få förvänta sig att ha samma jobb under ett allt längre arbetsliv. Den enskilde individen bär naturligtvis ett eget ansvar för sin kompetens. För att säkra kompetensförsörjning och sysselsättning bör dock arbetsmarknadens parter tillsammans med staten utveckla ett nytt system för ett *livslångt lärande, kompetensutveckling och omställning*. Viktiga arbetsgivarpolitiska frågor blir hur finansiering av ett sådant system ska se ut, vem som ska bestämma över studiernas inriktning eller när och hur studierna ska genomföras.

Utbildningssystemets framtida struktur och utbud

Ett nytt system kräver också en gemensam syn mellan staten och arbetsmarknadens parter på hur *utbildningssystemets struktur och utbud* bör utvecklas. Sannolikt kommer förstagångsstudenten att spendera kortare tid i utbildning för att vid ett senare tillfälle kompetensutveckla sig under en längre tid än idag. Behovet av kortare utbildning och fristående kurser samt möjligheten att parallellt med jobbet studera på högskola väntas öka. I debatten sägs det ofta att högskolorna behöver ett nytt uppdrag och ett nytt finansieringssystem som bättre stödjer ett modernt och mer tillgängligt utbud.

Behov av anställningstrygghet och flexibilitet vid snabb strukturomvandling

Den snabba strukturomvandlingstakten som följer av digitaliseringen gör att vissa branscher kan försvinna över en natt och *anställningstrygghet* blir allt svårare att koppla till LAS turordningsregler. Parterna på den privata sidan har fört samtal kring huruvida en uppluckring av turordningsreglerna skulle kunna bytas mot en finansiering av kompetensutveckling. Digitaliseringen gör att anställningstryggheten för allt fler på arbetsmarknaden i framtiden sitter i kompetensen snarare än i turordningsreglerna. Även om det statliga avtalsområdet redan har ett avtal som är mer kopplat till arbetsuppgifterna skulle en överenskommelse på stora delar av arbetsmarknaden kring LAS vara något som även statliga arbetsgivare måste förhålla sig till. Helt osannolikt är inte heller politiskt initierade förändringar av LAS i form av ny lagstiftning.

En lönebildning som kan möta en allt mer polariserad arbetsmarknad

Det råder i många fall stor brist på välutbildad arbetskraft medan de som saknar utbildning har svårt att hitta ett jobb. Automatiseringen av jobb i spåren av digitaliseringen har förstärkt den rådande polariseringen på arbetsmarknaden. Hittills är det de mer rutinbaserade jobben i mitten av fördelningen med avseende på lön och utbildning som automatiserats. Många av de medelinkomsttagare som blev av med jobben valde i stor utsträckning att söka sig till mer lågkvalificerade jobb i servicesektorn där de konkurrerade ut lågutbildade. Individer med mer högkvalificerade jobb gynnades i stället av digitaliseringen eftersom de i större utsträckning använder datorer och blir mer produktiva. De flesta forskningsstudier visar att det även fortsättningsvis är de högutbildade som har lägst automatiseringsrisk. Därför kommer de sannolikt även i framtiden finnas stora behov av utbildningsinsatser för de som saknar utbildning eller behöver omskolas, men också stora satsningar på högre utbildning för att täcka de stora

brister på högutbildade som hittills funnits på arbetsmarknaden. Det räcker dock inte med att bara öka antalet utbildningsplatser, även incitamenten att utbilda sig bör förbättras. Det sätter fokus på en mer kontroversiell fråga som *lönebildning*. För att undvika obalanser på arbetsmarknaden och ge incitament till att utbilda sig har den så kallade utbildningspremien och lönespridningen ökat i många länder. I Sverige har inte relativlönerna anpassats till de obalanser i form av brist på arbetskraft och arbetslöshet som finns på arbetsmarknaden i samma utsträckning som i många andra länder. När relativlönerna för utbildad arbetskraft fortsätter att vara jämförelsevis låga uppstår på sikt brist och svårigheter att rekrytera.

En skattepolitik som inte är ett hinder för kompetensförsörjningen

Även *skattepolitik* har betydelse för att mildra svårigheterna att rekrytera högutbildad arbetskraft i spåren av digitaliseringen. Om marginalskatten och skatten på arbete sänks kan den så kallade utbildningspremien och incitamenten att utbilda sig förbättras. I debatten diskuteras idag en skatteväxling från skatt på arbete till skatt på kapital och konsumtion samt införande av robotskatter.

Vad händer med jämställdheten?

De nya företagen och branscherna som växer fram i spåren av digitaliseringen, inte minst inom IT-området, är mansdominerade. Dessutom är andelen kvinnor i de mer tekniska utbildningar som är viktiga inom dessa branscher av tradition låg. Utvecklingen kan bli ett dilemma ur ett *jämställdhetsperspektiv*. I dessa nya branscher och företag är arbetstagaren oftare ett komplement till datorn och den nya tekniken i stället för att vara en resurs som helt bortrationaliseras. Det genererar en högre produktivitet och högre löner i dessa snabbt växande jobb. Om arbetsmarknaden i detta avseende går i en riktning mot ökad ojämställdhet blir en viktig fråga vilket politiskt tryck detta kommer att ställa på förändringar av utbildningssystem och lönebildning.

Nya arbetsprocesser och nya sätt att leda

För att möta ett snabbare omvandlingstryck där information flödar i en allt snabbare takt så menar många att arbetsgivaren måste ändra synen på *ledarskap och medarbetarskap*. I framtiden väntas det stora och snabba flödet av information göra det allt svårare för chefer att utöva kontroll och detaljstyra. I stället bör medarbetaren få ett större ansvar för verksamheten medan ledarskapet blir mer visonärt, målstyrt, tillitsfullt och coachande. De snabba förändringarna framhåller också det agila och anpassningsbara ledarskapet. När digitaliseringen ger upphov till efterfrågan på nya och mer kundorienterade tjänster driver den fram *mer innovativa arbetsprocesser och ett mer innovativt arbetsklimat*.

En arbetsmiljö i förändring som ställer nya krav

Digitaliseringen ändrar förutsättningarna för både privat- och arbetsliv och sätter därmed *arbetsmiljöfrågorna* i fokus. Det gränslösa arbetslivet med ökad tillgänglighet gör att vissa upplever en större frihet och flexibilitet medan andra upplever att stressen ökar. När olika typer av mer flexibla anlitandeformer blir mer vanliga uppstår dessutom oklarheter kring vem som i arbetsmiljölagens mening är arbetstagare och arbetsgivare. Vem bär arbetsmiljöansvaret och hur kommer det ansvaret se ut i framtiden?

En ny digital generation kliver in på arbetsmarknaden

De nya generationerna som nu börjar ta sig in på arbetsmarknaden har växt upp i en digital värld och ser annorlunda på arbetslivet. Det gränslösa och flexibla arbetslivet är enligt många undersökningar generellt sett mer naturligt för denna digitala generation. Många gånger föredrar de digitala möten framför fysiska. Kontrasten mot tidigare generationer är stor. Hur ska arbetsgivare förhålla sig till denna generation och vad innebär det att i detta sammanhang vara *attraktiv som arbetsgivare*?

Fritid, semester och kortare arbetstid

Digitaliseringen väntas öka produktiviteten och göra det billigare att producera varor och tjänster. Det förväntas leda till en ökad levnadsstandard där en del av den ökade köpkraften sannolikt läggs på *fritid, semester och kortare arbetstid*. Det finns en hel del som talar för att fler vill utnyttja det som på det statliga avtalsområdet kallas för enskilda överenskommelser, där lön byts mot till exempel mer pension eller semester. En del bedömare och debattörer tror dessutom att digitaliseringen kan tvinga fram *arbetstidsförkortningar* och *medborgarlön* om många jobb och arbetsuppgifter automatiseras och försvinner.

Digitaliseringens fördelar utnyttjas bäst i storstäder

Många trodde att digital teknik skulle eliminera avstånd. Det visade sig bara vara delvis sant. I ett arbetsmarknadsperspektiv blev det nästan tvärtom eftersom det är i de stora städerna som den digitala tekniken utnyttjas mest effektivt. Digitaliseringen driver i hög grad på *urbaniseringen*. Eftersom företagens och arbetstagarens produktivitet får en multiplikator effekt av att samarbeta, så söker sig många till de stora städernas kluster. Det är också i de större klustren som förmågan att använda ny teknik utvecklas. Det är dock viktigt att hela Sverige får samma tillgång till statlig service. Ska myndigheternas kontorsnät placeras på basis av fördelningspolitiska eller effektivitetspolitiska skäl? Vad är priset av att ha en ökad statlig närvaro i hela landet? Finns det ett pris av att inte ha det? Frågorna kommer att aktualiseras ju längre digitaliseringen fortskrider.

Statliga regelverk, tilliten till staten och den statliga tjänstemannarollen

Digitalisering och digitala plattformar gör att transaktionskostnaderna för att matcha arbetskraft på arbetsmarknaden sjunker. Utvecklingen väntas resultera i allt mer av flexibla anlitandeformer. En allt större andel av de aktiva på arbetsmarknaden är till exempel egenföretagare, egenanställda, konsulter, så kallade kombinatörer där arbetstiden delas mellan det egna företagandet och en anställning. *Statliga regelverk* kring tillsättningsgrunder, bisysslor och upphandling ger dock statliga arbetsgivare mindre möjlighet att utnyttja den här formen av anlitande i sin kompetensförsörjning. Även om regelverket kan försvåra en framtida kompetensförsörjning är det viktigt att komma ihåg att de särregler som finns också är en förutsättning för *tilliten till statsförvaltningen*. Om allt mer arbete i statsförvaltningen utförs av individer som inte är anställda utan i stället inhyrda eller som i större utsträckning jobbar korta tider på en statlig myndighet kan det också bli svårare att bibehålla den värdegrund och den lojalitet som *statstjänstemannarollen* förutsätter.

Stora behov av översyn av våra trygghetssystem

De nuvarande *socialförsäkrings- och pensionssystemen* utgår från andra mindre flexibla anställningsförhållanden än de som håller på att växa fram i digitaliseringens fotspår. Dagens system har utvecklats under en period då fast anställning, stadigvarande månadslön och kollektivavtal varit norm. När det blir allt vanligare att byta yrke eller bransch och då temporära anställningsformer, eget företagande eller så kallade kombinatörer ökar, riskerar trygghetssystemen att försvagas. Om allt fler står oförsäkrade mot arbetslöshet och sjukdom riskerar notan att till slut hamna hos arbetsgivare och löntagare i form av högre skatter. Ständiga byten av jobb, branscher och mer flexibla anlitandeformer riskerar att göra pensionen svårare att överblicka och förstå. En svagare koppling till arbetsgivaren leder sannolikt också till att allt fler står utan tjänstepension.

Håller vår svenska modell på att förändras?

En liknande fråga är vad som kommer att hända med arbetstagarnas och arbetsgivarnas organisationsgrad och *kollektivavtalens legitimitet* när allt fler har en mer flexibel anlitandeform och svagare anknytning till arbetsgivaren. Kommer en mer flexibel avtalsmodell att växa fram på arbetsmarknaden och hur kommer det på längre sikt att påverka de statliga arbetsgivarnas sätt att sluta avtal och hitta lösningar?

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Inledning	13
Den nya teknikens effekter på arbetsmarknaden	15
Jobbpolariseringen	15
Jobbpolariseringen och löneskillnader	16
En ökad polarisering av produktivets- och inkomstutveckling	16
Högre förändringstakt	17
Ny teknik och nya affärsmodeller	17
Jobben som försvinner	18
Vad kan inte automatiseras?	19
De nya jobben	19
Framtidens flexibla anlitandeformer	20
Ny teknik förstärker urbaniseringen	22
Konsekvenser för den framtida arbetsgivarpolitiken	23
Omställning	23
Kompetensutveckling och livslångt lärande	24
Utbildningspolitik	24
Anställningstrygghet och flexibilitet	25
Lönebildning	26
Skattepolitik	27
Jämställdhet	28
Arbetsmiljö	29
Ledarskap och medarbetarskap	30
Ett innovativt arbetssätt och klimat	31
Att vara attraktiv som arbetsgivare	31
Arbetstid, semester och fritid	33
Urbanisering och lokalisering av statlig verksamhet	33
Statliga regelverk och kompetensförsörjning	34
Den moderna statliga tjänstemannarollen	36
Socialförsäkringar	36
Tjänstepension	36
Kollektivavtalens legitimitet	37
Slutord	38

Inledning

Vi lever i förändringens tidevarv. Trenderna som påverkar oss är många och delvis samverkande. Globaliseringen där information, varor, tjänster och kapital rör sig allt friare över nationsgränserna påverkar stora delar av samhället. Det finns många demografiska frågor som blir allt mer påtagliga. Befolkningen blir äldre, urbaniseringen gör att fler söker sig till storstäderna och att Sverige tidvis har stora migrationsströmmar.

Måhända är dock den pågående teknologiska utvecklingen den mest omvälvande kraften. Digitaliseringen väntas påverka både beteenden och de tjänster som erbjuds i framtiden. Inte minst spås utvecklingen få konsekvenser för arbetsliv och arbetsmarknad vilket gör att också arbetsgivarpolitiken rimligen måste anpassas. Vår förmåga som statliga arbetsgivare att möta och använda oss av den nya tekniken blir avgörande för hur framgångsrik och effektiv vår verksamhet kan bli i framtiden.

I debatten diskuteras flitigt vilka framtida konsekvenser digitaliseringen och den nya tekniken väntas få på allt från till exempel värderingar, demokrati och tillit till hur välfärd och näringsliv påverkas. På statliga myndigheter pågår redan diskussioner kring hur frågor som till exempel Big data, öppen data, integritet, rättssäkerhet, lagar och regelverk väntas få en ny innebörd och förändra verksamheten.

Rapporten tar dock inte upp den här typen av frågor som får konsekvenser för verksamheten i sig utan har ett snävare perspektiv. Fokus ligger på hur den nya tekniken och framför allt digitaliseringen påverkar arbetsliv och arbetsmarknad och vilken betydelse det kan tänkas få för hur en framtida statlig arbetsgivarpolitik utformas.

Arbetsgivarfrågorna har stor bredd i statsförvaltningen. De omfattar frågor som rör

kompetensförsörjning, kompetensutveckling och rörlighet, löne- och anställningsvillkor med mera. Det finns också arbetsgivaraspekter kring frågor som rör verksamhetens organisation och ledning, arbetsmetoder och kostnadsutveckling. Rent konkret kan det handla om allt från detaljer i kollektivavtal till hur statliga arbetsgivare som central arbetsmarknadspart kan påverka kompetensförsörjningen genom att föra fram ståndpunkter kring utbildnings- och arbetsmarknadspolitik. Rapporten tar upp några av alla de områden som förväntas påverka arbetsgivarpolitiken.

När långsiktig kompetensförsörjning diskuteras brukar statliga arbetsgivare tala om att *attrahera, rekrytera, utveckla, behålla och avveckla* personal. I debatten målas det ofta upp en bild där den nya tekniken innebär att gammal kunskap måste ersättas, att många jobb försvinner snabbt, att nya arbetsuppgifter skapas, men att jobben som tillkommer åtminstone till en början inte blir lika många som de jobb som försvinner. Något som många tror på kort sikt riskerar att generera en teknikstyrd arbetslöshet. Det sägs också att tillsvidareanställningar kommer att minska och att egenföretagande, konsultande, andra affärs- och verksamhetsmodeller samt anlitandeformer blir vanligare när kostnaderna för tekniken minskar. När arbetsuppgifter automatiseras finns risk att jobbet försvinner om inte arbetstagaren kompetensutvecklas. Att som arbetsgivare attrahera den som ska utföra ett jobb blir sannolikt även viktigt i framtiden, men frågan är om inte bilden av en allt snabbare strukturomvandling och digitalisering som målas upp i större utsträckning kommer att flytta fokus från att *behålla* till att *rekrytera, utveckla* eller *avveckla*.

Den nya teknikens effekter på arbetsmarknaden

Den nya tekniken har redan stöpt om arbetsmarknaden. I det här avsnittet görs ett försök att sammanfatta fakta och forskning kring hur den nya tekniken påverkat och väntas påverka arbetsmarknaden i framtiden.

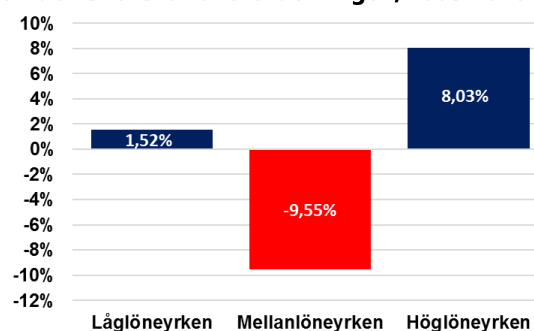
Jobbpolariseringen

Under många år var den mest populära hypotesen att teknologisk utveckling var så kallad *skill-biased* det vill säga att ju högre utbildning eller kunskapsnivå en individ hade desto mer gynnades individen av ny teknik på arbetsmarknaden. Forskning visade att låglönejobben växte i en långsammare takt än jobben högre upp i lönefördelningen under 1970- och 1980-talen.¹ Under denna period fanns också en skillnad mellan privat och offentlig sektor. Låglönejobben växte i offentlig sektor men minskade i privat sektor. Dessa mönster kan bland annat förklaras av kvinnors ökande arbetskraftsdeltagande. I statsförvaltningen spädades detta på av det som kom att kallas för den dubbla obalansen där en centraliserad lönebildning medförde att lönerna i staten ökade relativt mer för personer med låg utbildning än för personer med hög utbildning.

Sedan 1990-talet har forskningen funnit en alternativ hypotes. Den teknologiska utvecklingen sägs nu vara mer *task-biased*, det vill säga att arbetsuppgifter i stället för utbildningsnivå styr vem som gynnas av den nya tekniken. Empiriska studier visar bland annat att många jobb med enklare rutinbaserade arbetsuppgifter helt kan automatiseras, det vill säga arbetstagaren *substitueras*, rationaliseras bort och ersätts av ny teknik. Arbetstagare med abstrakta arbetsuppgifter kan bara delvis ersättas av datorer. De blir istället *komplement* till den nya tekniken och kan öka sin produktivitet medan de med servicejobb varken blir substitut eller komplement till ny teknik.²

Sedan 1990-talet har den teknologiska och digitala utvecklingen påverkat jobb och arbetsuppgifter så att de mer rutinbaserade jobben i mitten av fördelningen med avseende på lön och utbildning försvunnit medan jobben i framför allt toppen av lönefördelningen blivit fler. Det talas om *the squeeze of middle income jobs*.

Figur 1. Förändring i sysselsättning i olika delar av den svenska lönefördelningen, 1993-2010



Källa: Goos, M., Maning, A. och Salomons, A. (2014).

Än så länge har varken högkvalificerade jobb som till exempel ingenjör eller jobb som inte kräver någon lång utbildning, exempelvis frisör, ersatts av datorer. Samtidigt har jobben i botten av fördelningen blivit mer konkurrensutsatta, då de i medelinkomstskiktet som förlorat sina jobb konkurrerat om de lågkvalificerade jobben istället för att ställa om till de mer efterfrågade jobben som kräver en högre utbildning. I debatten förekommer ofta begreppet överutbildade baristor. I många västländer har utvecklingen inneburit en tydlig *jobbpolarisering* på arbetsmarknaden där arbetslöshet bland lågutbildade är hög samtidigt som efterfrågan och bristen på högutbildade är stor. Trenden har

¹ Se till exempel Katz, L. och D. Autor (1999), Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality, i Ashenfelter, O. och D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics, Vol 3A*.

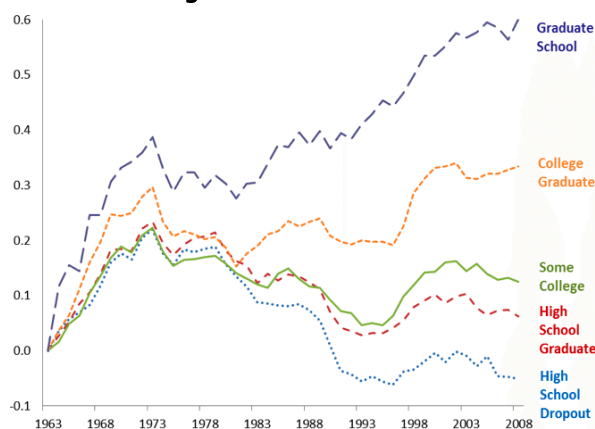
² Se Autor, D (2015), *Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth*, Federal Reserve Bank of Kansas.

inte bara observerats i Sverige³ utan också i stora delar av västvärlden. Förändringar i arbetskraftsefterfrågan, produktion som flyttas till andra länder och globalisering uppges som andra tänkbara förklaringar till jobbpolarisering.

Jobbpolariseringen och löneskillnader

Även om många yrken inte kan ersättas av datorer så kan en arbetstagare i lågkvalificerade jobb som till exempel frisör inte öka sin produktivitet i någon större utsträckning genom datorkraft på samma sätt som till exempel en ingenjör. En större konkurrens och en relativt svag produktivitetsutveckling är sannolikt orsaken till att reallöner de senaste decennierna sjunkit för många lågkvalificerade grupper i botten av lönefördelningen i USA och andra länder. I toppen av fördelningen har i stället reallöner ökat kraftigt till följd av stora digitala produktivetsförbättringar.

Figur 2. Förändring i heltidslön för män i USA, olika utbildningsnivå



Anmärkning: Composition-adjusted real log weekly wages

Källa: Acemoglu och Autor (2011)⁴

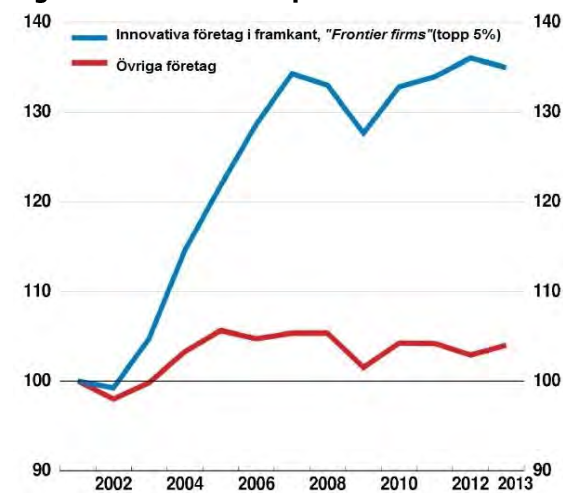
I Sverige och de övriga nordiska länderna har dock utvecklingen varit en annan. Trots en utveckling mot en tudelad svensk arbetsmarknad med hög arbetslöshet bland lågkvalificerad

arbetskraft och stor brist på högutbildade så har inte löneskillnaderna ökat i samma utsträckning som i till exempel USA.⁵ Löneutvecklingen har i stort sett varit densamma för de flesta grupper i Sverige och nästan alla har fått stora reallöneökningar de senaste två decennierna. Det finns flera rimliga förklaringar till skillnaderna mellan Sverige och USA. Sverige till skillnad från USA har till exempel haft starka fackföreningar som drivit en solidarisk lönepolitik. De arbetsrättsliga reglerna på arbetsmarknaden är annorlunda liksom lönebildningsmodellen med en etablerad industrinorm där de flesta följer ett märke och institutioner som Medlingsinstitutet som strävar efter att upprätthålla modellen.

En ökad polarisering av produktivets- och inkomstutveckling

En annan trend som åtminstone internationellt leder till större inkomstskillnader är att några få företag, så kallade *frontier firms* det vill säga de marknadsledande företag som är innovativa och som ligger i framkant tycks vara bättre på att utnyttja ny teknik och därför har en högre tillväxt i arbetsproduktiviteten.

Figur 3. Tillväxt i arbetsproduktiviteten



Anmärkning: Index 2001=100.

Källa: OECD.

³ Se Adermon, A. och M. Gustavsson (2015), *Job Polarization and Task-Biased Technological Change: Sweden, 1975–2005*, Department of Economics Working Paper 2011:15. Se också Goos, M., Maning, A. och A. Salomons (2014), Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring, *American Economic Review*, 104(8) eller Autor, D. och D. Dorn (2013), The Growth of Low-Skilled Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market, *American Economic Review*, 103.

⁴ Acemoglu, D och D. Autor (2011), *Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings*, Handbook of Labor Economics, vol 4b.

⁵ Däremot har inkomstskillnaderna ökat även i Sverige. Ökningen kommer dock från ökade skillnader i realiserade kapitalinkomster och inte från ökade löneskillnader. Det är sannolikt att skillnaderna i kapitalvinster är just teknikstyrd. Globaliseringen och den nya tekniken har gjort det billigare att producera och sprida tjänster och produkter. Se till exempel Roine, J (2016), *Automatiseringens effekter på arbete och fördelning – en översikt av trender och mekanismer*, Fores Policy Paper 2016:3.

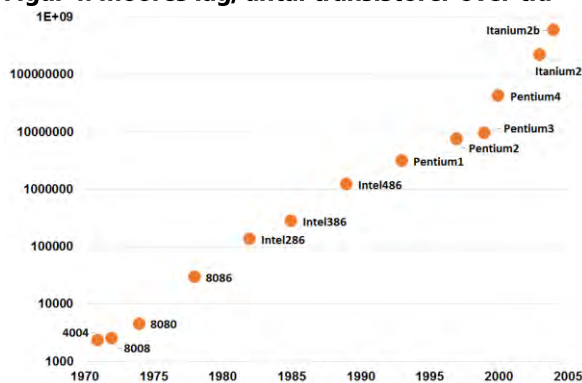
Studier⁶ har visat att företagen med högst arbetsproduktivitet (topp 5%) också har haft en mycket god utveckling av sin produktivitet. Den stora majoriteten av företag har dock haft en stagnerande produktivitetstillväxt.⁷ En högre produktivitetstillväxt i de marknadsledande och mer innovativa företagen genererar enligt OECD högre vinster i dessa företag än i andra. Det leder i sin tur till högre löneökningar i dessa företag än OECD kunnat observera i andra företag.

Högre förändringstakt

Det finns de som menar att tillväxten saktat in bland annat till följd av en lägre innovationstakt. Robert Gordon argumenterar för att den teknologiska utvecklingen inte kommer att hålla i sig och att produktivitetstakten blir lägre i framtiden.⁸

Erik Brynjolfsson och Andrew McAfee har dock en mer optimistisk syn på framtiden och menar att vi bara befinner oss i början av den tekniska revolutionen.⁹ På 1990-talet kom den första riktigt stora digitaliseringsvågen och nu kommer en andra våg där så kallad *Artificiell Intelligens (AI)* väntas leda till att jobb försvinner och nya uppstår.¹⁰ Skillnaden mot andra stora strukturomvandlingar är att dagens tekniska utveckling går så enormt mycket snabbare.

Figur 4. Moores lag, antal transistorer över tid



Anmärkning: Antal transistorer i varje chip.
Källa: Intel

⁶ Andrews, D., C. Criscuolo och P. Gal (2016), *The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence Across Firms And the Role of Public Policy*, OECD Productivity Working Papers, No. 5, OECD Publishing, Paris.

⁷ Resultaten inom forskningen indikerar att det framför allt rör sig om skillnader inom multifaktorproduktiviteten (MFP) och hur innovativa företag varit en bred bemärkelse. Hypotesen är att detta kan bero på en långsammare spridning av teknologi och att de så kallade vinnarna inom vissa branscher som till exempel IKT där teknologin är skalbar till låga marginalkostnader tar allt.

⁸ Se till exempel Gordon, R.J. (2014), *The Demise of the U.S. Economics: Restatement, Rebuttal, and Reflections*, NBER Working Papers 19895, NBER.

I debatten kring digitaliseringens hastighet brukar man ofta lyfta fram *Moores lag* som lite förenklat innebär att antal transistorer i ett chip (dvs. datorkraft) fördubblas vartannat år. Det är inte bara datorkraften som fördubblas utan mängden data som kan lagras ökar också mycket snabbt. Vid andra världskrigets slut fördubblades lagrad data vart 25 år, idag sägs den fördubblas varje år. Enligt IBM:s beräkningar genererar utvecklingen av tjänster, appar, sensorer i varor m.m. enorma mängder information som inom den närmaste tiden väntas leda till att lagrad data fördubblas var 12:e timme.¹¹

Utvecklingen har ökat omvandlingstrycket och det finns visst stöd i statistik som visar att livslängden bland företag minskar.¹² Det gör att både affärsidéer och arbetsplatser har en kortare livstid. Många bedömare menar att det här innebär en kortare livslängd även för jobbkarriärer. Även om livslängden hos de flesta myndigheter inte minskar så kommer sannolikt arbetsuppgifter och arbetsmetoder att förändras snabbare även i statsförvaltningen.

Ny teknik och nya affärsmodeller

I den nya teknikens kölvatten utmanar nya aktörer och affärsmodeller redan etablerade aktörer. De nya aktörerna använder ofta redan tillgängliga och fria tillgångar (exempelvis fri data) i sina affärsmodeller. De har få anställda, använder skalbar ny teknik till låga marginalkostnader och säljer på en global marknad.

Digitaliseringen har underlättat för företag inom den så kallade *nyttjandekonomin* att växa fram. I många av dessa nya affärsmodeller omvandlas varor till tjänster vilket ofta eliminerar mellanhänder så att köpare och säljare kan matchas mer direkt. När konsumenten inte längre köper en CD utan streamar musik behövs inte den som tillverkar, transporterar eller säljer CD:n i butik.

⁹ Läs till exempel boken som startade hela digitaliseringsdebatten. Brynjolfsson, E och A. McAfee (2014), *The Second Machine Age – Work, Progress and Prosperity in the Time of Brilliant Technologies*, Norton, New York.

¹⁰ The White House (2016), *Artificial Intelligence, Automation and the Economy*, December 2016.

¹¹ IBM (2006), *the Toxic Terabyte*.

¹² Se Foster, R och S. Kaplan (2001), *Creative Destruction*.

Utvecklingen tycks också ha kommit till en slags brytpunkt där kombinationer av ny teknik tillsammans öppnar nya möjligheter. En sådan möjlighet är *Internet of things* (IoT) där vardagliga tjänster och varor genererar data om oss. Det kan röra sig om information från sociala medier till vad som konsumenterna köper i butik eller på nätet. Många varor som bilar, kylskåp, hus, robotar och smarta telefoner har idag sensorer som ger oss en mängd information om våra livsmönster. Jobb inom bland annat säkerhet, administration, support och underhåll håller på att förändras som följd.



Samtidigt som mer data blir tillgänglig har nu också datorkraften, möjligheten att lagra, bearbeta och analysera data ökat. Det ger upphov till det som kallas för *Big data* som företag kan använda för att förstå kundbeteende och ta olika affärsbeslut. En dator kan idag med hjälp av Big data i vissa fall ställa medicinska diagnoser bättre än läkare själva kan göra.

Tekniken kring *Augmented reality* gör det möjligt att projicera 3D-objekt och visualisera objekt när man designar eller planlägger allt tidigare i produktprocessen. Experthjälp görs tillgänglig på distans. Idag utförs reparationer eller diagnoser på distans med hjälp av mekaniker eller läkare.

Utvecklingen inom *Robotics* är i Sverige fortfarande i sin linda. I Tyskland är antalet robotar dubbelt så högt per capita som i Sverige. Det blir allt vanligare att använda så kallade humanoider det vill säga robotar som beter sig som och liknar människor. I Japan syns de redan i banker, hotell och butiker. Inom kundtjänst och finans väntas självlärande *chatbotar* revolutionera rådgivningen.

Störst påverkan väntas dock *Artificiell intelligens* få. Inte minst inom offentlig sektor där användningsområdena blir många. AI kommer

att kunna användas inom exempelvis handläggning, kontroll, granskning, ansöknings- och beslutsärenden och rådgivning.

Tekniken kring *Blockchains* väntas revolutionera statlig verksamhet och till exempel utveckla handläggning, ärendehantering och tjänster.

Jobben som försvinner

Även komplexa arbetsuppgifter kan i framtiden delas upp i små arbetsmoment som sedan kan rutinbaseras och digitaliseras. I en uppmärksam rapport av Frey och Osborne¹³ undersöks 700 yrken på den amerikanska arbetsmarknaden. Dessa yrken delades upp i olika arbetsmoment och sedan fick datorspecialister och andra kunniga på området bedöma hur stor andel av jobbets arbetsuppgifter som kunde automatiseras. Rapportens slutsats är att så mycket som 47 procent av jobben kan ersättas av digital och automatiserad teknik inom 20 år.

Att jobben kan automatiseras i framtiden betyder inte nödvändigtvis att de kommer att försvinna. Det finns lagar och regler som sätter stopp inte minst inom datasäkerhet. Det kan också handla om kundpreferenser. Människor föredrar fortfarande en vanlig pilot framför en autopilot eller att bli diagnosticerad av en läkare istället för en dator.

Frey och Osbornes studie replikerades på svensk data och resultaten visade att cirka 53 procent av dagens jobb kan vara digitaliserade inom tjugo år.¹⁴ Arbetsgivarverkets beräkningar visar att de yrken som i studien väntas ersättas inom 20 år inte är lika vanliga i statsförvaltningen. Sannolikt beror det här på att statsförvaltningen har fler yrken med abstrakta arbetsuppgifter och en större andel högutbildade som i större utsträckning blir komplement till datorn snarare än substituerade.

Andra studier visar dock att andelen jobb som riskerar att automatiseras är betydligt mindre och ligger inom OECD på cirka 10 procent. I Frey och Osbornes studie antogs att alla inom samma yrke rationaliseras bort. I en ny studie från OECD används statistik på arbetsuppgifter och att det finns en variation av dessa inom varje yrke utnyttjas.¹⁵

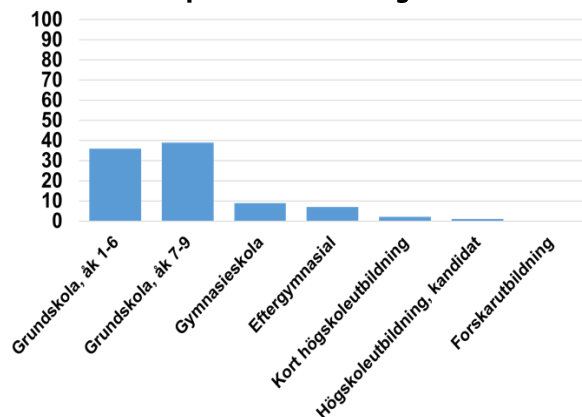
¹³ Se Frey, C. B. och M. A. Osborne (2013) *The Future Of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerization?*, September 17, 2013. University of Oxford.

¹⁴ Fölster, S. (2014), *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige*, Stiftelsen för Strategisk Forskning.

¹⁵ Se Arntz, G och U. Zierahn (2016), *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189.

Olika personer inom samma yrke har därför olika automationsrisk och alla inom ett visst yrke försvinner inte.

Figur 5. Andel med hög risk att jobb automatiseras på olika utbildningsnivå



Källa: OECD och Arntz m.fl. (2016)

Enligt en studie från McKinsey kan endast 5 procent av jobben automatiseras fullt ut, men cirka 60 procent av alla yrken får 30 procent av sina arbetsuppgifter automatiserade.¹⁶ De flesta studier visar att det är lågutbildade som löper störst risk att bli bortrationaliserade medan de med hög utbildning har en relativt låg risk.

Vad kan inte automatiseras?

Det finns naturligtvis arbetsuppgifter som inte kan automatiseras. Vad är det egentligen en robot eller dator inte klarar av? I Autor (2015) argumenteras att det som lätt kan automatiseras följer vissa regler som är lätta att skriva ner och förstå, som till exempel matematiska beräkningar och räkneregler. Det som kan skrivas ner kan också programmeras.

Det är betydligt mer besvärligt att automatisera det som är svårt att förstå explicit och som inte enkelt kan beskrivas för en dator. Det kan röra sig om kognitiva egenskaper som att tänka ut nya idéer och argumentera eller sådant som människan lär sig instinktivt som att cykla, se hur någon mår eller att sova. När det inte finns en manual för något blir det svårt för ingenjören att bygga något som har dessa egenskaper.

Vad som är möjligt kommer naturligtvis förändras över tid. Levy och Murnane (2005) menade att kreativitet, social förmåga och

mänsklig interaktion inte skulle kunna ersättas av datorer eller robotar.

Efter att ha jobbat med Oxfords ingenjörer och robotforskare identifierade också Frey och Osborne (2013) tre liknande egenskaper som de menade var särskilt svåra att automatisera.



För det första är det svårt att ersätta *uppfattning- och manipulationsförmåga*, det kan till exempel handla om att förstå och klara av en nödsituation, fysisk manipulationsförmåga som fingerfärdighet som att fatta tag i en sak. För det andra är det svårt att automatisera människans *kreativa förmåga* som att teckna eller att tänka utanför boxen och för det tredje är det besvärligt att automatisera *social intelligens* som att till exempel förstå, interagera, övertala eller förhandla med en annan människa.

De nya jobben

Digitaliseringen för också med sig nya arbetsuppgifter och nya jobb. Stiftelsen för strategisk forskning har i en andra studie försökt urskilja vilka nya jobb som skapas de kommande 20 åren.¹⁷ Studien bygger dels på vilka arbetsuppgifter som arbetstagaren väntas ha kvar och dels på vad digitaliseringen fört med sig. Rapporten identifierar tre kanaler genom vilka digitalisering kan öka efterfrågan på arbetskraft.

I den första kanalen väntas digitalisering fortsätta skapa jobb, både för att bygga och sköta digital teknik. Antalet dataspecialister har till exempel de senaste åren ökat med 3000 personer per år, och väntas ge störst tillskott i antal jobb av alla yrken under de kommande 20 åren.

I den andra kanalen skapas jobb *indirekt* inom försäljning, inköp och marknadsföring. En viktig följd av digital teknik är att den gör det lättare att tillverka och distribuera ett stort

¹⁶ Se McKinsey (2017), *A Future that Works: Automation, employment and productivity*.

¹⁷ Fölster, S. (2015), *De nya jobben i automatiseringens tidevarv*. Stockholm: Stiftelsen för Strategisk Forskning.

sortiment av mer skräddarsydda produkter och tjänster. En större mångfald kräver fler som marknadsför, säljer, installerar och underhåller.

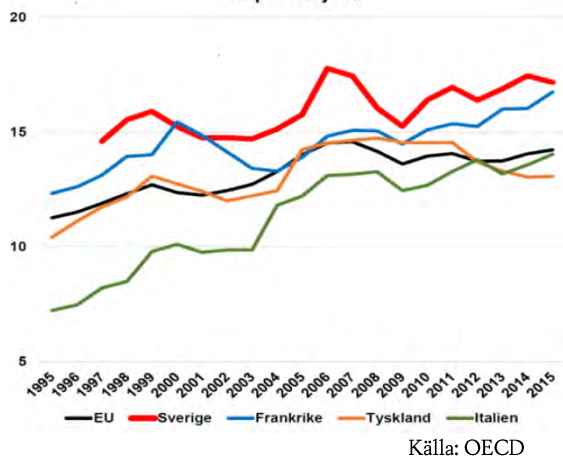
Nya jobb skapas också genom digitala plattformar som till exempel Spotify, Google eller Blocket. I vissa fall rör det sig om ett litet antal anställda medan det till exempel i e-handelsbolag även skapas fler jobb i distributionsledet för leverans till kunden.

I den tredje kanalen leder ökade inkomster i den högteknologiska sektorn till större efterfrågan på tjänster och därmed till fler jobb inom till exempel hotell, restaurang, nöje, hantverk och tjänster. Den här utvecklingen har varit vanlig i USA. Studier visar att ett nytt jobb inom den digitala sektorn ger tre nya jobb i tjänste- och servicesektorn.¹⁸

Framtidens flexibla anlitandeformer

En trend som tydligt kan ses i internationell statistik är att andelen med tidsbegränsad anställning ökar medan andelen permanent anställda det vill säga det som i Sverige kallas för tillsvidareanställning i stället minskar.

Figur 6. Temporära jobb enligt OECD, 1995-2015
Temporära jobb

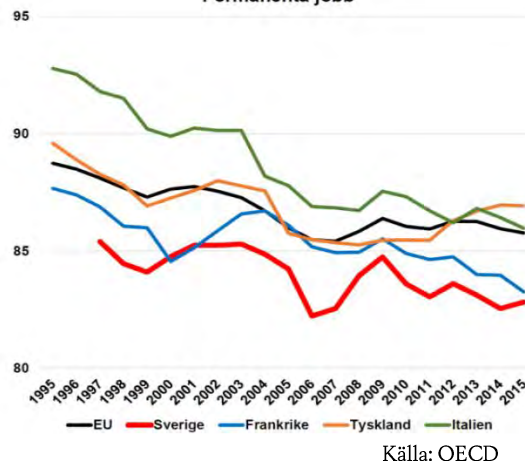


I Sverige har andelen tidsbegränsade jobb haft en tydlig uppåtgående trend sedan början av 90-talet. Undantaget är finanskrisens första år då andelen tidsbegränsade anställningar som andel av det totala antalet anställda minskade snabbt. När de tidsbegränsade anställningarna löpte ut

¹⁸ Moretti, E och P, Thulin (2013), *Local Multipliers and human capital in the United States and Sweden*, Industrial and Corporate Change, Volume 22, Number 1, pp. 339-362.

gjordes inga nya anställningar överhuvudtaget. Efter finanskrisens första år har andelen med tidsbegränsad anställning återigen haft en tydlig trend uppåt och är nu uppe på en nivå som innan finanskrisen.¹⁹ På motsvarande sätt har permanenta jobb istället minskat.

Figur 7. Permanenta jobb enligt OECD, 1995-2015
Permanent job



För ekonomer är förståelsen för hur ett företag agerar knutet till hur de är organiserade. Varför sköts inte alla transaktioner mellan enskilda köpare och säljare av en prismekanism på en marknad? Varför hyr eller upphandlar inte företag arbetskraft på en marknad varje gång behovet finns istället för att ha en anställd som under perioder inte har fullt upp?

Enligt nobelpristagaren *Ronald H. Coase* så beror det på att varje transaktion mellan köpare och säljare har en transaktionskostnad.²⁰ Att tillfälligt anställa, hyra eller upphandla arbetskraft medför en rad transaktionskostnader i form av tid och resurser som måste läggas på att hitta rätt arbetskraft. En uppdragsgivare måste söka, kontrollera, värdera, förhandla, kontraktera, lära upp, handleda m.m. Dessa transaktionskostnader gör att det blir billigare att inte anställa så ofta även om det innebär att ha anställda som sitter sysslolösa under delar av sin arbetstid.

Den senaste tiden har framväxten av företag och affärsmodeller som utnyttjar ny teknik för att minska transaktionskostnader ökat. Framför allt tycks digitaliseringen ha underlättat för företag inom den så kallade *nyttjandekonomin* att växa fram. Inom nyttjandekonomin kan företag och

¹⁹ SCB (2015), *Utvecklingen av tidsbegränsat anställda*, statistiska meddelanden AM 110 SM 1501.

²⁰ Se Coase, R.H. (1937), *The Nature of the Firm*, *Economica* 4, sidorna 386-405.

privatpersoner köpa och förmedla tjänster på digitala plattformar. Plattformarna gör det lättare att matcha utbud och efterfrågan till låga transaktionskostnader. Det minskar ofta söktid, underlättar möjligheten att kontrollera och värdera uppdragstagare och uppdragsgivare genom omdömen och recensioner. De lägre transaktionskostnaderna gör det mer attraktivt för en uppdragsgivare att använda sig av mer flexibla anlitandeformer än tidigare.

I Sverige har det inneburit en ökning av till exempel *bemanningsanställda*, *egenanställda*, *egenföretagare* och *kombinatörer*. I bemanningsbranschen har till exempel andelen helårsanställda som andel av samtliga sysselsatta i Sverige fördubblats de senaste tio åren.²¹ Antalet så kallade egenanställda har fyrdubblats på fyra år.²² Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) har andelen enmansföretagare ökat från 8 procent år 1993 till 16 procent år 2013. Även antalet kombinatörer har enligt SCB ökat de senaste åren. I statlig sektor syns en tydlig trend mot att mer producerats av andra än statsanställda det vill säga upphandlas eller utförs av inhyrd personal.²³

Lägre transaktionskostnader för att matcha utbud och efterfrågan på en arbetsmarknad är dock inte den enda förklaringen som nämnts. För arbetsgivaren har en ökad flexibilitet blivit allt viktigare i tider där utvecklingen beskrivs med modeord som *disruptiv* (omvälvande eller omstörtande) och där arbetsgivaren måste vara *agil* (lättroilig) för att vara aktuell eller överleva.

En annan viktig faktor för möjligheten att bli egenföretagare, egenanställd eller kombinatör är att tekniken blivit billigare, mer tillgänglig och ställer allt mindre krav på kapital.

Andra förklaringar till varför viljan att jobba inom dessa anlitandeformer har ökat är individualiseringen i samhället. Det är emellertid fortfarande en majoritet som föredrar tillsvidareanställningar framför mer flexibla anlitandeformer, men andelen har minskat i de yngre generationerna. En större frihet och flexibilitet anges ofta som anledningar.

Ytterligare en förklaring till ökningen av mer flexibla anlitandeformer är att de som tidigare

har haft svårt att ta sig in på arbetsmarknaden nu hittat en väg in.

A-typiska eller flexibla anlitandeformer

är alla typer av anlitande som avviker från anställningsavtal där tillsvidare gäller.

Tillsvidareanställning anställning utan tidsbestämt datum. Kallas ibland fast eller permanent anställning.

Tidsbegränsad anställning har ett bestämt start- och slutdatum. Internationellt används ofta termen temporär anställning. Observera att den vanligaste formen av tidsbegränsad anställning är tillsvidare dock längst t.o.m. visst datum.

Uppdragstagare den som utan att vara anställd åtar sig tillfälliga uppdrag åt andra.

Uppdragsgivare anlitar uppdragstagare för att utföra ett uppdrag.

Egenanställningsföretag har F-skatt och fakturerar sin tillfälligt anställda uppdragsgivare

Egenanställd betalar A-skatt och är tillfälligt ansluten till ett egenanställningsföretag.

Bemanningsanställd är anställd i bemanningsföretag och hyrs ut till uppdragsgivare.

Kombinatör är en individ som både är anställd och egenföretagare.

Egenföretagare driver enskild firma eller handelsbolag, och därmed är personligen ansvarig för företagets skulder, till skillnad från företagare som bedriver aktiebolag.

Enmansföretag är ett företag som drivs av en person, men har ingen begränsning i bolagsform och kan ägas av fler.

En svaghet med de nya mer flexibla anlitandeformerna (a-typiska anlitandeformer) som till exempel egenanställningar och arbete som förmedlas genom digitala plattformar är att det är svårt att avgöra vem som är att betrakta som arbetstagare och arbetsgivare. Något som kan få konsekvenser för vem som ska ha ansvar, skyldigheter och rättigheter i olika arbetsgivarpolitiska sammanhang.

²¹ Enligt Bemanningsföretagens statistik har antalet helårsanställda ökat från ca 35 000 år 2006 till ca 76 300 år 2016. Som andel av totalt sysselsatta i Sverige har bemanningsanställda ökat från 0,7 procent år 2006 till 1,6 procent år 2016.

²² Enligt Novus (2016), Branschindikatorer för egenanställning, mars 2016.

²³ Enligt Arbetsgivarverkets Konjunkturbarometerundersökning har andelen som anlitat externa uppdragstagare ökat från 86 till 96 procent de senaste 10 åren.

Ny teknik förstärker urbaniseringen

Många trodde att digital teknik skulle eliminera avstånd och minska behoven av fysiska möten, men utvecklingen har i mångt och mycket blivit en annan. De stora städerna fortsätter att öka i storlek medan mindre orter och glesbygd avfolkas.²⁴ Det är i de stora städerna som ny teknik utvecklas och används mest. En av de avgörande drivkrafterna bakom urbaniseringen är att arbetskraft och arbetsgivare har incitament att söka sig till dessa kluster. Incitament som har förstärkts av digitaliseringen.

Empirisk forskning visar att städer och orter påverkas av vilken utbildningsnivå invånarna har.²⁵ Statistik visar att städer med en högt utbildad arbetskraft attraherar fler innovativa, skapar fler jobbtillfällen, i större utsträckning investerar i ny teknik, har högre produktivitet och löner. Den nya tekniken gör att kunskapsintensiv arbetskraft har enorma produktivitetsvinster av att vara i dynamiska kluster med hög koncentration av annan kunskapsintensiv arbetskraft. Exempel på innovationsdrivna och snabbt växande städer är San Francisco eller Seattle men också Stockholm och Amsterdam. Forskningen visar också att städer som har en låg andel högt utbildade ofta har låg andel ny teknik i företagen, ett minskat antal jobbtillfällen och allt färre invånare. I stället för att domineras av innovationsdrivna företag finns det i dessa städer mer av traditionell tillverkningsindustri som baseras på äldre idéer. I USA rör det sig till exempel om Detroit (bilar) eller Cleveland (stål) och i Sverige är det ofta gles- och bruksorter.

Vilka teoretiska förklaringar finns till urbaniseringen? Varför har just städer med en hög utbildningsnivå som är mer digitala blivit så attraktiva för arbetskraft och företag? Forskningen har en rad förklaringar.²⁶ Den kanske vanligaste förklaringen är att det finns så kallade *överspillningseffekter* av en hög

kunskapsnivå.²⁷ I det här fallet handlar det om att andras kompetens spiller över på den enskilde arbetstagaren det vill säga vår egen produktivitet är beroende av andras kompetens. Högt utbildade har en tendens att göra även mindre utbildade mer produktiva och om högt utbildade jobbar med varandra tenderar de att öka sin produktivitet mer än om de skulle jobba ensamma. Städer med en hög andel högt utbildade tenderar att använda mer och bättre teknik. När utbildningsnivån ökar tenderar företagen att investera i ny teknik som komplement till arbetskraften.²⁸ I det här perspektivet är digitaliseringen *skill-biased* eftersom den i större utsträckning utnyttjas av högt utbildade i kluster. Den kan även vara *task-biased* eftersom behovet av personliga möten beror på arbetsuppgiftens komplexitet.

En annan förklaring är att stora städer ofta har en stor och bred arbetsmarknad som *förbättrar matchning och minskar risken* att stå utan jobb och arbetskraft.²⁹ När högt specialiserad arbetskraft behövs underlättar det för arbetsgivare och arbetstagare att vara på platser där det finns ett stort utbud av kompetent arbetskraft och jobbmöjligheter. På en större arbetsmarknad blir matchningen mer effektiv i den meningen att en god matchning mellan rätt kompetens och jobb ger en bättre produktivitet i organisationerna. När företagen kan hitta specialiserad arbetskraft kommer de enligt empirin investera mer i ny teknik. Möjligheten att röra sig mellan olika jobb kommer att öka matchning, produktivitet och löner samt minska risken att bli arbetslös och att inte få tillbaka på sin investering. En *större marknad för andra konsumtionsvaror och tjänster* i städer ger upphov till en kritisk massa av personer och företag som har samma intressen och efterfrågar samma saker – det skapar nya affärsmöjligheter.³⁰ Det finns stordriftsfördelar i större städer eftersom arbetstagare och arbetsgivare kan dela på kostnader och utnyttja en större efterfrågan. Det gynnar allt från skolverksamhet, konstgallerier till en underleverantör av en viss produkt.

²⁴ Mer än hälften av jordens befolkning bor idag i storstadsregioner. Siffran väntas stiga till 60 procent år 2030. Se US Nation Intelligence Council (2012), [Global Trends 2030](#). För en prognos på svenska data se Arbetsförmedlingen (2016), [Globaliseringens effekter på lokala arbetsmarknader i Sverige](#).

²⁵ För en överblick se till exempel Berger, T. och C.B. Frey (2015), *Industrial Renewal in the 21st Century: Evidence from U.S. Cities*, stencil, Lunds universitet eller Moretti, E. (2013) *The New Geography of Jobs*, Mariner Books, Boston.

²⁶ För en översikt se till exempel Moretti, E. (2011), *Local Labor Markets*, i *Handbook of Labor Economics*, Elsevier.

²⁷ Se Lucas, R. E. (1988), *On the Mechanics of Economic Development*. *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-42.

²⁸ Se Acemoglu, D. (1997), *Training and Innovation in Imperfect Labor Markets*, *Review of Economic Studies*.

²⁹ Se Helsley, R.W och W.C. Strange (1990), *Agglomeration Economies and Matching in a System of Cities*, *Regional Science and Urban Economics*, 20: 189-212, Acemoglu, D. (1997), *Training and Innovation in Imperfect Labor Markets*, *Review of Economic Studies*. Rotemberg, J.R. och Saloner, G. (2000), *Competition and Human Capital Accumulation: A Theory of Interregional Specialization and Trade*, *Regional Science and Urban Economics*, 30(4).

³⁰ Se Abdel Rahman, H. M. och M. Fujita (1990), *Product Variety, Marshallian Externalities, and City Sizes*. *Journal of Regional Science* 30(2):165-183., Moretti, E. och P. Thulin (2013), *Local Multipliers and Human Capital in the United States and Sweden*, *Industrial and Corporate Change*, 22(1).

Konsekvenser för den framtida arbetsgivarpolitiken

Hur en arbetsgivare anpassar sig i takt med omvärldsförändringar blir avgörande för hur framgångsrik och effektiv verksamheten kan bli. I det här avsnittet förs ett resonemang kring olika områden där en anpassning av arbetsgivarpolitiken kan bli aktuell eller till och med nödvändig.

Omställning

Det försvinner inte bara jobb i digitaliseringens spår, det skapas också nya när tekniken gör det möjligt att efterfråga nya varor och tjänster. Den här typen av omställningar är inget nytt utan är en ständigt pågående process. En del menar dock att den här omställningsperioden riskerar att bli ovanligt smärtsam. Stora strukturella och djupgående förändringar är sällan helt smärtfria. Industrialiseringens intåg följdes till en början av stor social misär, arbetslöshet och ökande klyftor. Det som skiljer vår tids omställning från andra stora strukturella skiften som till exempel industrialiseringen, där bonden utan någon större omskolningsinsats snabbt kunde sättas i arbete vid en maskin, är att det denna gång blir svårt att utnyttja föråldrad kompetens i någon annan bransch eftersom digitaliseringen slår mot flera branscher samtidigt. Det kan betyda att omställningen denna gång tar längre tid, ser annorlunda ut och att innehållet i omställningsprogrammen kan behöva förändras.

Idag finns en stor brist på arbetskraft i många av de jobb som kräver högre utbildning. I statsförvaltningen, liksom på resten av arbetsmarknaden, är till exempel bristen på lämpliga sökanden utbredd inom IT-området.³¹ Jobbpolariseringen har dessutom resulterat i att de längst ner i lönefördelningen har konkurrerats ut av de i mitten av fördelningen vars jobb bortrationaliserats på grund av digitaliseringen. Om omställningen hade

fungerat fullt ut kunde viss tudelning på arbetsmarknaden ha undvikits. Om de som förlorade jobben ställt om till bristjobb högre upp i lönefördelningen istället för att konkurrera ut de i botten av fördelningen hade arbetsmarknaden fungerat bättre idag.

Sannolikt finns det även i framtiden behov av omställning. De flesta studier visar att risken för högutbildad arbetskraft att bli av med sina jobb, till följd av digitaliseringen, är mindre än för lågutbildade. Eftersom andelen högutbildade är relativt hög vid myndigheterna innebär det att behoven av hjälp till omställning inte kommer vara lika stor som i andra sektorer. Om sektorer med stor andel lågkvalificerade jobb, där automatiseringsrisken är hög, i större utsträckning satsar på omställning i form av utbildningshöjande insatser gynnas även statens kompetensförsörjning. Sannolikt kommer tankar om en gemensam finansiering av omställning över hela arbetsmarknaden uppstå om behoven ökar.

Hur viktiga blir parternas trygghets- och omställningsavtal i framtiden? I vilken utsträckning ska arbetsgivaren tillåta att resurser läggs på omställning till jobb som inte har en bristsituation? Kan arbetsgivarnas organisationer samverka kring frågor om omställning för att lösa stora problem som brist på arbetskraft, polarisering och utanförskap? Eller bör statsmakterna ta ett större ansvar i dessa omställningsfrågor eftersom de genomsyrar stora delar av samhället?

³¹ Se Arbetsgivarverket (2016), [Konjunkturbarometern för den statliga sektorn](#), juni 2016

Kompetensutveckling och livslångt lärande

Digitaliseringens allt högre tempo resulterar i att arbetstagarens kompetens blir föråldrad allt snabbare. Det kommer en punkt då vidareutbildning på arbetsplatsen inte räcker till och där utbildning blir en mer omfattande process genom hela arbetslivet.

Digitaliseringskommissionen konstaterar att digitaliseringen innebär att de flesta arbetstagare under sitt arbetsliv kommer att behöva lära om och kontinuerligt utveckla sin kompetens.³² Även om högt utbildade sannolikt har en lägre risk att bli arbetslösa och ett mindre behov av omställningsåtgärder för att hitta nytt jobb är det troligtvis så att även delar av de högt utbildades arbetsuppgifter förändras i stor utsträckning.

Det väntas bli lika viktigt att öka och förändra vidareutbildningen för anställda som att ge rätt utbildning till unga. Ett problem är att studiestödet inte är tillräckligt för att mitt i livet påbörja nya studier. En ny modell med en mer omfattande och kontinuerlig kompetensutveckling och finansiering blir sannolikt nödvändig om arbetsgivaren ska klara sin kompetensförsörjning och arbetstagaren ha relevant kunskap och undvika en arbetslöshet.

Ett annat argument för ett livslångt lärande som ofta framförs är att det blir samhällsekonomiskt nödvändigt att jobba längre upp i åldrarna och det därför innebär att man någon gång i livet bör byta karriär.³³

Hur bör då en sådan modell se ut? Vem ska ansvara för att investeringar i relevant kompetens görs kontinuerligt? Vem ska finansiera och bestämma vilka investeringar som ska göras? Ska all typ av utbildning inkluderas? Hur dras gränsen mellan utveckling och omställning? Hur görs en tydlig rollfördelning mellan staten, parterna och den enskilde kring frågor som rör ansvar och finansiering? Arbetsgivarens inflytande över när en arbetstagare ska få vara tjänstledig är en annan fråga.

³² SOU 2015:28, *Gör Sverige i framtiden – digital kompetens*, delbetänkande av Digitaliseringskommissionen.

³³ Ett intressant avtal där karriärväxling på grund av ålder nu är möjligt finns inom scenkonsten. Där är det idag

Genom åren har en rad olika modeller och system för kompetensutveckling och livslångt lärande diskuterats. Det har bland annat resonerats kring ett slags *frivilligt individuellt kompetenssparande* med eventuell skattereduktion. Det har också diskuterats kring en slags obligatorisk eller frivillig *försäkringsmodell* med statsunderstöd liknande den för arbetslöshetsförsäkringen. En tredje vanligt förekommande modell i debatten har varit en form av *kollektivavtalad försäkringsmodell* som liknar nuvarande omställnings- och trygghetsavtalen.

Det finns en rad olika varianter av dessa modeller. Ibland talas det om kompetensförsäkringar eller kompetensstiftelser som avtalsparterna gör avsättningar till. En sådan skulle också kunna kompletteras med frivilliga och individuella kompetenskonton.

Ett problem med en kollektivavtalad lösning är att den endast gäller de som har en anställning. När anställning blir allt mindre av en norm på arbetsmarknaden kan det tala för en annan lösning. Tidigare föreslog en av regeringens tillsatta analysgrupper³⁴ en allmän och obligatorisk kompetensförsäkring.



Utbildningspolitik

Som ett resultat av ett ökat behov av ett livslångt lärande måste också den högre utbildningens *utbud* och *struktur* ändras. I kölvattnet av en allt sämre matchning på arbetsmarknaden är det allt fler debattörer som menar att utbudet måste anpassas efter arbetsmarknadens behov. Utbudet måste följa

möjligt för scenkonstnärer med relativt korta karriärer att karriärväxla utan vara uppsagd eller varslad.

³⁴ Se Analysgruppen för arbete i framtiden (2015), *Arbete i framtiden*, Kansliet för strategi- och framtidsfrågor.

den snabba digitala utvecklingen, vara användbart och rätt dimensionerat.

Yrkehögskolans utbud är ofta relevant för vad som efterfrågas på arbetsmarknaden medan högskolorna idag har ett bredare uppdrag än att bara ta hänsyn till vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. I vissa utredningar föreslås därför mer av samverkan mellan arbetsmarknadens parter och lärosätena.³⁵

Det finns naturligtvis svårigheter med att möta arbetsmarknadens behov. Arbetsgivare och lärosäten har ibland svårt att identifiera behoven. Det gäller inte minst i branscher där mer formella legitimationskrav saknas. I statsförvaltningen, där formella titlar blir mindre vanliga och där föränderliga paket av arbetsuppgifter i stället definierar kraven, kan det ibland vara svårt att identifiera sådana behov. Lärosätena har också behov av längre planeringstider vilket också gör det svårt att möta arbetsgivarens kortare tidshorisonter.

När det gäller arbetsmarknadens allt större behov av digital kompetens behövs en förändring. Det kan handla om fler IT-utbildningar eller större inslag av IT i redan befintliga utbildningar. Vissa bedömare tror att det blir vanligare med generalister som kompletterar sin utbildning genom on-job-learning. Enligt forskningen får generalister idag fler jobberbjudanden och högre ingångslön.³⁶ Andra tror istället att specialister blir vanligare när tekniken tar över mer rutinbaserade arbetsuppgifter.

Det behövs också en förändring av det högre utbildningssystemets struktur för att i större utsträckning än idag ge yrkesverksamma förutsättningar till ett längre avbrott för studier eller att parallellt med jobbet studera. Det livslånga lärandet innebär att arbetstagare måste sprida ut den högre utbildningen över livet och ändra utbildningens längd. Framför allt tycks behovet av kortare fristående kurser öka som ett resultat av utvecklingen. Att kunna studera deltid, kvällstid och på distans i större utsträckning kan öka tillgängligheten för de yrkesverksamma.

Problemet, som också uppmärksammats i en rad utredningar³⁷, är att andelen fristående

kurser och distanskurser har minskat till förmån för längre programutbildningar med examina. Enligt dessa utredningar beror det bland annat på resurstilldelningssystemets utformning. Ett lärosäte får finansiering baserat på tagna poäng och där yrkesverksamma tenderar att i genomsnitt ta färre poäng. Antal fristående kurser tycks också ha fungerat som en ekonomisk buffert när neddragningar av verksamheten varit nödvändig av sparskäl. Att ändra i de längre utbildningsprogrammen tar längre tid och ger därför ingen omedelbar spareffekt.

1993 års reform innebar en decentralisering av lärosätena som i större utsträckning blev autonoma. En del vill dock ha en mer tydlig styrning av universitet och högskolor medan andra menar att en överdriven detaljstyrning inte utnyttjar lärosätenas expertis.³⁸

Även högskolornas placering har betydelse för tillgängligheten. Äldre yrkesverksamma som har hem och familj är mindre benägna att flytta än unga. Många menar att det bör övervägas om även studiemedelssystemet inte bör anpassas till studier senare i livet.

Viktiga frågor för arbetsgivare att ta ställning till är hur struktur och utbud i den högre utbildningen bör utvecklas. Bör utbildningen vara mer kopplad till arbetsmarknadens behov i framtiden? Bör universitet och högskolor få ett nytt uppdrag? Hur bör utbildningarna utformas i framtiden som ett svar på digitaliseringen? Hur bör finansieringen se ut?

Anställningstrygghet och flexibilitet

En arbetsgivares automatiseringsvinst är enormt stor när anställda med lön, arbetsgivaravgifter, löneskatter och försäkringar ersätts med billig, oftast mer produktiv och kopierbar teknik. I debatten sägs det därför ofta att allt som går att digitaliseras kommer att digitaliseras.

När det blir möjligt att med teknik ersätta ett visst yrke kommer inte bara ett fåtal

³⁵ Se till exempel Riksrevisionen (2016), *Det livslånga lärandet inom högre utbildning*, RiR 2016:15 och SOU 2015:90, *Utbildning för framtidens arbetsmarknad*, bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015.

³⁶ Merluzzi, F och P. Damon (2016), *The Specialist Discount: Negative Returns for MBAs with Focused Profiles in Investment Banking*, Administrative Science Quarterly 16.

³⁷ Se till exempel SOU 2015:70, *Högre utbildning under tjugo år*, Betänkande av Utredningen om högskolors utbildningsutbud.

³⁸ I skrivandets stund har också regeringen kommit med nya kommittédirektiv för styrning och ett nytt resurstilldelningssystem för lärosätena. Se *Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten*, dir 2017:46

arbetstagare inom detta yrke sägas upp utan då riskerar en hel yrkeskår att snabbt försvinna. En sådan utveckling kommer naturligtvis att minska anställningstryggheten eftersom turordningsreglerna i LAS inte kommer att skydda en enskild arbetstagare då en hel yrkesgrupp rationaliseras bort samtidigt. Då de avgångsvederlag och den ekonomiska kompensation som en arbetsgivare kan komma att betala ut är små jämfört med den vinst som arbetsgivaren gör vid en automatisering, är lönsamheten av att rationalisera stor.

Digitaliseringen har drivit upp omvandlingstrycket så att arbetsgivarens behov av flexibilitet har ökat. Självklart kan anställningstryggheten och anställningsskydd även diskuteras utifrån det tidigare perspektivet om att anlitandeformer blir mer flexibla och arbetstagare mer rörliga. Arbetsrätten utgår från tanken att arbetstagaren är kvar på samma arbetsplats under en lång tid.

För att skapa en mer modern anställningstrygghet har arbetsmarknadens parter på den privata sidan fört samtal kring att avsätta resurser för kompetensväxling och kompetensutveckling mot att avsteg görs från turordningsreglerna i LAS. Digitaliseringen gör att arbetstagarens trygghet och skydd mot teknikdriven arbetslöshet inte längre ligger i anställningstiden utan i kompetensen.

En relevant och uppdaterad kompetens gör det också möjligt att byta arbetsgivare oftare, jobba mer flexibelt och gör det också lättare för arbetsgivare att hitta rätt kompetens när världen i förändras allt snabbare.

Här är det viktigt att notera att turordningsreglerna på det statliga avtalsområdet skiljer sig från övriga arbetsmarknaden genom att ett särskilt turordningsavtal³⁹ kompletterar LAS. Även om statliga arbetsgivare har ett flexibelt avtal måste också statliga arbetsgivare ta ställning till hur de vill agera om nytt system blir verklighet på stora delar av den svenska arbetsmarknaden.

³⁹ Statens avtalsverk (1984), *Avtal om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S)*, cirkulär 1984 A11.

⁴⁰ Sverige har den största bristen på högskolestuderande. Se Hays/Oxford Economics (2016), *The Global Skilled*

Lönebildning

Som tidigare nämnts har digitaliseringen ökat polariseringen på arbetsmarknaden. Jobb med rutinbaserade arbetsuppgifter i mellanskiktet har datoriserats och de som förlorat jobben har många gånger konkurrerat ut lågutbildade om låglönejobb. Det har resulterat i en hög arbetslöshet bland lågutbildade (utbudsöverskott). På samma gång har individerna i toppen av lönefördelningen kunnat öka sin produktivitet eftersom de i större utsträckning är ett komplement till datorerna. Det har gjort att det efterfrågats mer än det bjudits ut. Det har därför uppstått en allt högre brist (efterfrågeöverskott) bland dessa mer högutbildade grupper.⁴⁰

I praktiken är det viktigt att se till att matchningen mellan utbud och efterfrågan fungerar smidigt, men enligt skolboken så bör den här typen av obalanser justeras genom att anpassa *efterfrågan*, *utbudet* och *priset* på arbetskraft, det vill säga lönen.

För att eliminera den höga arbetslösheten bland lågutbildade (utbudsöverskott) bör till exempel den *efterfrågade* volymen av lågkvalificerade öka. Om efterfrågan ska kunna öka och de så kallade enkla jobben bli fler krävs, allt annat lika, att *lönen* anpassas nedåt. Frågan är dock om en sådan utveckling är förenlig med en kunskapsnations ambitioner. Ett alternativ som ofta uppfattas som mer attraktivt är att minska *utbudet* av lågutbildade genom att öka antalet utbildningsplatser för denna grupp.

De senaste årens stora inflöde av nyanlända, där en relativt stor andel saknar utbildning, har ställt problemen med hög arbetslöshet bland lågutbildade på sin spets. För att anpassa lönen nedåt och för att vidareutbilda de med låg utbildning har LO och Svenskt Näringsliv nått en partsöverenskommelse kring så kallade etableringsanställningar. I denna principöverenskommelse väntas också staten bidra med stora lönesubventioner (ger anpassning av lönen nedåt) kombinerat med ett stort antal utbildningsplatser.

Landscape – A Complex Puzzle, The Hays Global Skills Index 2016.

För att eliminera den höga bristen på högutbildade (efterfrågeöverskott) bör till exempel *efterfrågan* på högutbildade minska. Inte heller det scenariot är särskilt attraktivt ur en kunskapsnations perspektiv. Ett mer attraktivt scenario är att öka *utbudet* av högutbildade. Det räcker dock inte med att öka antalet högskoleplatser. Den så kallade utbildningspremien, det vill säga den avkastning ett utbildningsår ger i Sverige i form av högre lön, är idag sämst i hela OECD.⁴¹ Jämfört med andra länder lönar det sig dåligt att utbilda sig i Sverige. För att få fler att vilja att gå vidare till högskolan och göra det mer lönsamt för de som utbildar sig bör *lönen* för dessa grupper anpassas uppåt.⁴²



En del bedömare menar att det finns en hel del som talar för att lönerna borde vara mer flexibelt satta i många branscher. Centralt styrda löner tycks i större utsträckning leda till sämre anpassning av lön och till högre arbetslöshet.⁴³ Många bedömare tror också att en lokal lönebildning skulle göra det enklare att eliminera obalanserna på arbetsmarknaden.

De viktigaste skälen för en individuell och lokalt satt lön i staten är dock att det gynnar kompetensförsörjningen och gör det möjligt att styra verksamheten. Statliga arbetsgivare vill ha en ändamålsenlig lönespridning som är anpassad till varje verksamhet. På en arbetsmarknad med stor brist på högutbildad arbetskraft blir myndigheternas möjlighet att rekrytera nödvändig kompetens beroende av möjligheterna att sätta lön. En individuell och differentierad lönesättning där kopplingen mellan mål, resultat och lön är tydlig för

medarbetaren, kan också underlätta för statliga chefers möjligheter att effektivt leda och styra arbetet mot verksamhetens mål.

Eftersom digitaliseringen även fortsättningsvis väntas leda till stor brist på den högkvalificerade arbetskraft som oftast efterfrågas i staten så kommer sannolikt diskussionen kring hur lönesättning kan bidra till att bland annat eliminera obalanserna på arbetsmarknaden eller klara kompetensförsörjningen fortsätta.

Skattepolitik

Ett annat sätt att mildra digitaliseringens polariserande effekter och bristen på högutbildade är att sänka skatten på arbete. Om ett samhälle, med ett allt högre omvandlingstryck, vill uppmuntra utbildning, kompetensutveckling och ett livslångt lärande så bör höga marginalskatter undvikas.

En lägre marginalskatt leder dessutom till fler arbetade timmar samt en större möjlighet för arbetsgivaren att använda lönen som styrmedel i verksamheten. När marginalskatten minskar och löneökningarna tillåts att slå igenom förstärks viljan att prestera och ta ansvar för verksamheten.

Ska skatten på arbete sänkas behövs andra skattebaser. Många ekonomer förordar därför en skatteväxling från skatt på arbete till skatt på kapital och konsumtion.⁴⁴ Utmaningen blir att välja de skatter som minst påverkar konkurrens- och tillväxtförmågan i Sverige.

Ur ett tillväxtperspektiv är det viktigt att inkomsterna i samhället är relativt jämnt fördelade. En koncentration av inkomster leder sannolikt till att en mindre andel av inkomsterna läggs på konsumtion och istället sparas, vilket hämmar tillväxten. Som nämndes inledningsvis (se fotnot 5) har forskningen visat att inkomstskillnaderna i Sverige inte beror på skillnader i lön utan på stora skillnader i kapitalinkomster. Därför förordas ofta en höjning av skatt på kapitalinkomster i utbyte mot sänkt marginalskatt på arbete.

⁴¹ Se OECD (2016), *Education at a Glance 2016*.

⁴² Lön är inte det enda som gör ett specifikt yrke attraktivt. Exempelvis har det inom vissa IT-utbildningar varit svårt att fylla alla platser trots att man efter utbildningen är mycket efterfrågad och får en relativt hög lön.

⁴³ Se Konjunkturinstitutet (2017), *Lönebildningsrapporten 2017*.

⁴⁴ Se t.ex. Waldenström, D (2018), *Kapitalbeskattningens förutsättningar*, Konjunkturrådets rapport 2018, SNS, Blix, M (2015), *The economy and digitalization – opportunities and challenges* eller Blix, M. (2017), Höga skatter utmanas av digitaliseringen, *Dagens industri*, 2017-05-17.

Ett annat vanligt argument som förs fram i debatten bland ekonomer är att skattebaserna på arbete och kapital väntas förändras i framtiden. Utvecklingen av den nya tekniken har inneburit ett prisfall på realkapital (det vill säga maskiner, datorer, mjukvara m.m.) vilket ökat incitamenten för arbetsgivare att automatisera och robotisera sin produktion (det vill säga ersätta arbetskraft med kapital). Det har inneburit att skattebasen på arbete minskat medan skattebasen på kapital ökat.⁴⁵

Ett annat förslag som ofta framförs i debatten är att de sociala avgifterna på arbete bör sänkas för att minska incitamenten för automatisering av jobb. På marginalen är det riktigt att höga arbetsgivaravgifter på arbete ger en extra skjuts till automatiseringen, men mot det skulle kunna argumenteras att sänkta arbetsgivaravgifter inte är tillräckligt för att avstå från att automatisera. En arbetsgivare har till exempel inga lönekostnader för en robot eller en dator. Därför har en arbetsgivare stora incitament att automatisera även om arbetsgivaravgifterna helt tas bort.

En möjlighet att förstärka effekten är att kombinera en sänkning av skatten på arbete med någon form av robotskatt eller skatt på datorer (utöver den redan existerande kapitalskatten). Problemet är att införandet av en extra kostnad i form av skatt på ny teknik kommer att hämma tillväxten och hindra de nya jobb som potentiellt kan skapas genom den nya tekniken. Något som knappast gynnar de som sett sina jobb automatiseras. Dessutom blir det svårt att avgränsa en sådan skatt. Är det bara fysiska robotar som ska beskattas eller ska även till exempel programvara inkluderas?

Jämställdhet

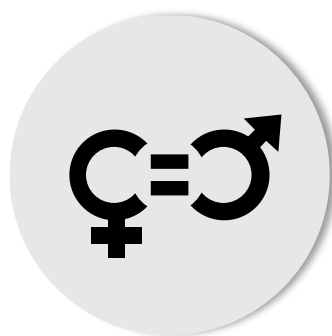
Det senaste decenniet har könssegregeringen på arbetsmarknaden minskat och bidragit till att löneskillnaden mellan kvinnor och män totalt sett minskat. Andelen kvinnor inom välbetalda traditionellt mansdominerade yrken har ökat och tvärtom. Andel kvinnor på ledande positioner har också ökat.

Eftersom digitaliseringen nu omstrukturerar arbetsmarknaden borde det ge nya

generationer av kvinnor och män stora möjligheter att utmana gamla strukturer. Om kvinnor i större utsträckning ges möjligheter, både som chefer och medarbetare, i de nya branscherna och företagen, borde ytterligare steg mot en jämställd arbetsmarknad och lägre löneskillnad kunna tas.

Så verkar dock inte vara fallet. Istället verkar det som om jämställdheten i de nya företagen och de snabbt växande branscherna är ännu sämre än i de gamla branscherna. Det gäller inte minst många yrken inom IT-området som är mansdominerade.

Digitaliseringen och robotiseringen har inneburit att behoven av arbetskraft med teknisk kompetens har ökat inom områden där andelen kvinnor är mycket låg. När andelen arbetstagare med digital kompetens ökar ser arbetsmarknaden ut att bli mer könssegregerad.



Löneskillnaden kan öka då den höga efterfrågan på IT-kompetens leder till mycket höga löner, framför allt inom det privata näringslivet som kan betala de högre lönerna.

Lönen inom IT drivs dock inte bara upp på grund av en *ökad efterfrågan* utan också av en *högre produktivitetstillväxt* inom de företag som är bättre på att utnyttja ny teknik och IT. Dessa innovativa företag i framkant - som i första kapitlet kallades för "frontier firms" har en mycket högre produktivitetstillväxt och löneökning än i andra företag. En klar majoritet av dess anställda är män som får mycket höga lönelyft.

Samtidigt ökar könssegregeringen av andra skäl än digitaliseringen. Den demografiska

⁴⁵ Se Karabarounis, L och B. Neiman (2013), *The Global Decline of the Labor Share*, NBER working Paper 19136.

utvecklingen väntas resultera i att antalet anställda i traditionellt sämre betalda och kvinnodominerade yrken inom vård och omsorg ökar snabbt. Den ökade efterfrågan på kompetens inom vård och omsorg bör också resultera i högre löner, men nivåerna är fortfarande låga i jämförelse med IT-sektorn. Något som delvis kan förklaras av att produktiviteten är lägre i offentlig sektor och att det är fråga om en skattefinansierad verksamhet.

Dessa förändringar leder sannolikt till att löne- och inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män inte minskar i samma takt som tidigare. Problemen har bland annat uppmärksammats i Digitaliseringskommissionens betänkande som lade fram ett förslag där kvinnor som påbörjat och fullgjort vissa högre IT-utbildningar får sina studiemedel för sex terminer, motsvarande kandidatnivå, avskrivna efter erlagd examen. Förslagets förenlighet med diskrimineringslagen och EU-rätten kan dock ifrågasatts.

En utveckling där löneskillnaderna mellan kvinnor och män inte minskar i samma takt som tidigare kommer förmodligen öka det politiska trycket på kvotering eller en mer långtgående lönekartläggning. När det gäller kvotering förespråkar de statliga arbetsgivarna ett inkluderande synsätt där kompetensen sätts i första hand. En kvotering på statliga myndigheter skulle också strida mot de lagar som reglerar att anställningar i staten ska ske utifrån förtjänst och skicklighet.

Det finns också de som ser fördelar med digitaliseringen ur ett jämställdhetsperspektiv. Digitaliseringen har ökat möjligheterna till ett mer flexibelt arbetsliv. Möjligheten att jobba mer flexibelt innebär att många kvinnor undviker den så kallade deltidsfällan. En undersökning gjord av TNS Sifo på uppdrag av Jusek visar att nästan en tredjedel skulle behöva gå ner i arbetstid om de inte kunde arbeta mer flexibelt.⁴⁶ Andra menar att en sådan flexibilitet istället cementerar ett mer ojämnt ansvarstagande för hem och barn.

Arbetsmiljö

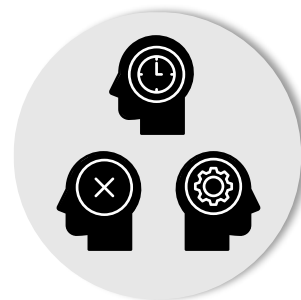
Digitaliseringen och robotiseringen innebär att till exempel tunga lyft och tråkiga rutinbaserade arbetsuppgifter försvinner.

Digitaliseringen ändrar förutsättningarna för både privatliv och arbetsliv. Det så kallade gränslösa arbetslivet har gjort att vissa arbetstagare upplever en frihet medan andra upplever att stressen ökar genom ständig uppkoppling. I statsförvaltningen minskar sjukfrånvaron relaterad till fysiska skador medan stressrelaterad sjukfrånvaro ökar.

Digitalt arbete innehåller enligt forskningen en kombination av faktorer som visat sig ge större kreativitet, flexibilitet och frihet men som också riskerar att öka stressen.

Arbetsmiljöverket menar att krav på hög kvantitet eller kvalitet, intensifieringen av arbetet, ökad information, låg egenkontroll och ett svagt upplevt stöd där de kognitiva kraven på perception, uppmärksamhet och minne är höga ökar stressen.⁴⁷

Automatisering resulterar ofta i stora organisationsförändringar. Vissa moderna anlitandeformer, inom till exempel nyttjandekonomin, upplevs inte bara som flexibla utan också som otrygga. Även detta kan ge upphov till ökad stress.



Samtidigt ger flexibiliteten bättre förutsättningar att få vardagen att fungera. Särskilt viktigt har det visat sig för föräldrar med småbarn som i större utsträckning än tidigare fått möjlighet att välja varifrån och när de jobbar.⁴⁸ En flexibel arbetstid har i viss mån blivit något som framför allt unga akademiker ser som attraktivt. De efterfrågar en större frihet för att kunna planera och lägga upp sitt arbete. När medarbetarna i större utsträckning jobbar utanför arbetsplatsen förändras kraven på ledarskapet ur ett arbetsgivarpolitiskt perspektiv.

Det moderna arbetslivet innebär mer av flexibla lösningar och anlitandeformer än vanliga tillsvidareanställningar. I vissa

⁴⁶ Se Jusek (2016), *Familjen i det flexibla arbetslivet*.

⁴⁷ Se Arbetsmiljöverket (2015), *Digital arbetsmiljö*, 2015:17

⁴⁸ Se Jusek (2016), *Familjen i det flexibla arbetslivet*, rapport 2016.

situationer kan det till och med vara oklart vem som i arbetsmiljölagens mening är arbetstagare och arbetsgivare. Vem bär arbetsmiljöansvaret och vad innebär ansvaret? För inhyrd arbetskraft är lagen tydlig medan arbete genom digitala plattformar och egenanställningar ger upphov till en större otydlighet kring vem som är arbetsgivare och vem som bär arbetsmiljöansvaret. Arbetsmiljölagen (1977:1160) som tillkom på 1970-talet och som inte helt hängt med in i den digitala eran behöver sannolikt moderniseras.⁴⁹ En vanlig synpunkt bland arbetsgivare är att arbetsmiljölagstiftningen dessutom är alltför problemorienterad. Forskningen kanske i större utsträckning borde inriktas på att identifiera framgångsfaktorer i stället för att fokusera på vilka faktorer som leder till sämre hälsa.

I den statliga arbetsgivarpolitiken har utvecklingsfrågor kopplats ihop med arbetsmiljö genom att fastslå att en god arbetsmiljö främjar verksamhetsutveckling. Ambitionen är att främja hälsa i arbetslivet i stället för att sätta ohälsa i centrum.

Ledarskap och medarbetarskap

För att möta ett allt snabbare digitalt omvandlingstryck har många organisationer börjat ändra sitt sätt att driva verksamheten. Det ökade digitala omvandlingstrycket kräver att organisationerna ständigt förändras och blir mer innovativa.

Omvandlingstrycket påverkade till en början främst IT-relaterade branscher men har spridit sig till alla med kommersiell verksamhet. Kombinationen av en ökad digitalisering och ett högre kunskapsinnehåll i varor och tjänster innebär ett ökat tryck på organisationer att förnya sig och arbeta med innovation.

Sedan en tid har också trycket på offentlig sektor intensifierats. Även om konkurrens inte finns på samma sätt i statlig sektor blir kunskapsinnehållet allt större i

myndigheternas tjänsteutbud och trycket på statliga myndigheter från både regeringen, medborgare och företag att effektivisera och förnya sig är stort. Därför är innovationsprocesserna även i statlig sektor avgörande för hur myndigheterna ska klara sina uppdrag.

När det gäller arbetsgivarpolitiken så finns det naturligtvis många olika teorier och åsikter om vad digitaliseringens snabba och disruptiva förändringar kommer att betyda för till exempel ledarskapet, medarbetarskapet och sättet att organisera arbetet.⁵⁰ Det finns dock några återkommande reflektioner som de flesta experter och bedömare är överens om är av vikt för ett framgångsrikt ledarskap och medarbetarskap i den framtida digitaliseringen. Utgångspunkten är att digitaliseringen driver utveckling och samhällsförändring i ett allt snabbare tempo vilket kommer kräva en förändring av både ledarskap och medarbetarskap.

Tanken om det delegerade ledarskapet är långt ifrån ny, men när utvecklingen går allt snabbare och informationsflödet blir allt större får detta synsätt en renässans. Tidigare hade en chef ofta ett informationsövertag gentemot medarbetaren, men numera gör det stora flödet av information att det oftast är tvärtom. Det enorma informationsflödet gör att en chef inte kan fokusera på detaljer och kontroll. Istället för att utöva kontroll, som dessutom dämpar medarbetarens innovation och ansvarstagande, bör en ledare vara mer av en visionär, peka ut riktningen för verksamheten och kommunicera syftet med målen. Ledarskapet pekar ut vart verksamheten ska medan medarbetaren tar ett större ansvar för planeringen och för hur målen ska uppnås. Det innebär att en ledare också bör vara coachande och se till att skapa förutsättningar för medarbetare att lyckas. Att uppmuntra, motivera och återkoppla till medarbetaren blir allt viktigare. Här är det viktigt att inse att det flexibla anlitaandet blir en stor utmaning för ett mer lojalt, delaktigt och ansvarsfullt medarbetarskap.

⁴⁹ Se SOU 2017:24, *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?*, Betänkande av Utredningen om arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv.

⁵⁰ Se till exempel Berkley Research Group (2016), *The Silicon Valley Model: A New Approach to Managing the Firm in a*

Digital Age eller Nilsson, S (2015), *Making innovation everyone's business – using routines and controls*, avhandling, KTH.

Experterna pratar ofta om att framtidens ledarskap också bör vara mer agilt, det vill säga lättroligt och situationsanpassat. Det blir viktigt hur arbetsgivaren hanterar resurser och vilken flexibilitet organisationen har i sina strukturer och processer. En ledare bör snabbare kunna identifiera förändringar av betydelse för den egna verksamheten och förstå vad som behövs i framtiden.

Att vara anpassningsbar och förändringsbenägen väntas också bli allt viktigare egenskaper hos medarbetaren. En medarbetare väntas kunna ta ett större ansvar inte bara för sitt eget arbete utan också för hur verksamheten utvecklas.

Som tidigare nämnts kommer ett mer flexibelt arbetsliv ställa större krav på ledarskapet. Det kan till exempel handla om att få medarbetare att tillsammans med arbetsgivaren ta ansvar för både verksamhet och sin hälsa.

Ett innovativt arbetssätt och klimat

Den snabba digitala utvecklingen gör också att även arbetsprocesser behöver ändras. Tanken är att skapa snabbare och mer flexibla arbetsprocesser.



Digitaliseringen innebär en övergång från industrisamhällets mer hierarkiskt styrda processer med fokus på massproducerade varor till mer användarfokuserade och individualiserade digitala tjänster. Många bedömare tror därför att processerna måste bli mer kund- och användarorienterade. Tjänster utformas allt mer utifrån individuella behov

och önskemål. Det blir allt vanligare att användaren integreras i utvecklingsprocessen av nya tjänster.

Istället för långa processer där nya idéer och tjänster ska testas och stämmas av på olika nivåer i den interna organisationen bör prototyper testas direkt på användare. Arbetsprocessen bör bygga mer på "trial and error" där användarens synpunkter på en tjänst eller en service får stor betydelse istället för att tjänstemannens egna synpunkter får alltför stor betydelse.

Den nya arbetsprocessen ska bygga mer på att våga testa och det är en av ledarens viktigaste uppgifter att skapa en kultur där arbetstagare vågar och får misslyckas. Så kallade innovationslabbar och samarbeten över sektorsgränser har blivit allt vanligare.

Ur ett arbetsgivarpolitiskt perspektiv innebär det här att arbetsgivaren måste bli ännu bättre på att skapa förutsättningar för ett innovativt och kreativt klimat. Där det finns möjlighet att omprioritera resurser till förmån för mer innovativt arbete bör det göras. En välkänd regel är den så kallade 70/20/10-regeln för innovation. Där 70 procent läggs på kärnverksamhet, 20 procent på att utveckla kärnverksamhet och 10 procent på att utveckla något nytt.⁵¹

I många av de framgångsrika digitala företagen betonas ofta möjligheten att få misslyckas, lära av misstagen och till och med fira dem. Risktagande bör belönas. Att vara förlåtande bygger tillit och stimulerar innovationsförmåga.

Det är också viktigt att skapa en öppen och lärande organisation. Kunskap och information bör i så stor utsträckning som möjligt delas i organisationen. Forskarna pekar också på vikten av att det innovativa arbetet i organisationerna måste integreras och fungera med den övriga organisationens arbetssätt.

Att vara attraktiv som arbetsgivare

Digitaliseringen har gjort att en ny generation, den så kallade *generation Y* eller *Millennials* som växt upp i en digital värld ser på

⁵¹ Se t.ex. Steiber, A (2014), [Googlemodellen – företagsledning för kontinuerlig innovation i en snabbföränderlig värld](#), Fritzes.

arbetslivet på ett annat sätt än tidigare generationer. Debatten kring denna generation och hur de ser på arbetslivet bygger på en mängd studier som resulterat i en rad generaliseringar.⁵² De har alltid haft tillgång till internet, är ständigt uppkopplade och lever sina liv i sociala medier. De har kunnat se en hel tv-serie i sträck på nätet istället för att vänta en vecka på ett nytt avsnitt.

De är vana att omgående få kommentarer och *likes* kring sitt liv och sin person. Precis som i privatlivet vill de i arbetslivet ha frekvent feedback från till exempel en chef. De ser helst att kommunikationen är rak och direkt.

Ledarskapet bör vara coachande och ta hänsyn till individen. Ledarskapet bör också vara öppet och transparent. De vill inte att chefen håller inne information och gillar inte att bli exkluderade. Snapchat och Instagram är populärt och de ser i allt större utsträckning bild och video som sitt första språk.



De gillar att arbeta flexibelt och har accepterat ett gränslöst arbetsliv. De tycker det är okej att vara tillgängliga jämt men tycker också att det är en självklarhet att få gå ifrån jobbet mitt på dagen för att till exempel delta i någon aktivitet. De har svårare att acceptera traditionella kontorstider, behöver inte alltid sitta vid samma skrivbord utan gillar kreativa och innovativa arbetsplatser. Något som kanske talar för de så kallade aktivitetsbaserade arbetsplatserna. De uppskattar frihet under ansvar och

förtroendearbetstid. De vill gärna, genom en kombination av jobb och privatliv, skapa ett slags eget varumärke kring sin person i sociala medier.

De ser gärna ett arbetsliv som är mer individanpassat och har svårt för one-size-fits-all. Otåligheten gör också att de i större utsträckning än andra generationer byter jobb eller arbetsuppgifter oftare. Därför kan det som arbetsgivare vara viktigt att lyfta fram de utvecklande arbetsuppgifter som finns.

De är inte bara den första riktigt digitala generationen utan sägs också ofta vara den första curlade generationen. De sägs ofta i större utsträckning än andra generationer fått höra från föräldrarna att de är speciella och att de kan få och bli allt de vill i livet. De beskrivs därför ofta något svepande som överbeskyddade och lata, men samtidigt som idealistiska och toleranta individer som vill ha ett djupare syfte med sitt jobb än att bara tjäna pengar. De vill göra skillnad och förbättra världen. De föraktar falskhet och gillar allt som är äkta. Ironi sägs fungera dåligt på generation Y. Många menar därför att det blivit lika viktigt för privata aktörer som för offentliga att ha ett budskap där det finns en djupare och äkta mening. Det ger naturligtvis statliga arbetsgivare goda möjligheter att profilera samhällsnyttan i sina verksamheter.

Frågan är hur arbetsgivare bör förhålla sig till den nya generationen och om något måste ändras för att som arbetsgivare vara attraktiv. På vilket sätt måste verksamhet och kultur på arbetsplatsen förändras eller är det den nya generationen som kommer att förändras och bli mer konform när den blivit mer etablerad på arbetsmarknaden?

Ett område där arbets sättet kan bli mer digitalt är hur en statlig arbetsgivare rekryterar och skapar kontaktytor mot potentiella arbetstagare eller utförare. När det gäller rekrytering visar en ny studie från McKinsey Global Institute att användandet av digitala plattformar vid anlitande ökar produktiviteten och minskar kostnaderna.⁵³ Andra bedömare menar också att det som arbetsgivare blir allt

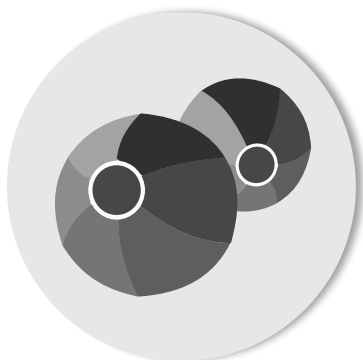
⁵² Se t.ex. PWC(2017), *Workforce of the Future*, Deloitte (2017), *The Millennial Mindset*, Manpowergroup (2016), *Millennial careers: 2020 Vision*, IBM (2015), *Myths, Exaggerations and Uncomfortable Truths*, Constanza, P. m.fl. (2012), *Generational Differences in Work-Related*

Attitudes, Journal of Business and Psychology, Vol. 27, no 4. PWC(2011), *Millennials at Work – Reshaping the Workplace*.
⁵³ Se McKinsey Global Institute (2015), *Connecting talent with opportunity in the digital age*.

viktigare att utnyttja de digitala verktyg och kontaktytor som finns. Var fjärde svensk i arbetsför ålder använder idag LinkedIn.⁵⁴ De som är attraktiva på arbetsmarknaden vet sitt värde och är allt mer lätttröliga. En förutsättning för denna lätttrölighet är digitala verktyg och kontaktytor. Vad innebär en sådan utveckling för statliga arbetsgivare?

Arbetstid, semester och fritid

Digitaliseringen innebär att det på sikt blir billigare att producera varor och tjänster. Det innebär, allt annat lika, stora produktivitetsförbättringar som leder till stora vinster. Det kan också leda till högre löner för de grupper av arbetstagare som är komplement till den nya tekniken. De ökar sin arbetsproduktivitet och därmed sin potentiella lönenivå. Samtidigt innebär lägre kostnader för att producera och en tuffare global konkurrens att priserna på varor och tjänster inte ökar lika snabbt som normalt. En högre lön och stagnerande prisökningar resulterar i en större köpkraft. Det i sin tur innebär att de grupper som fått mer i plånboken istället kan använda en del av den ökade köpkraften till att efterfråga mer fritid i form av längre semester, mer ledighet och kortare arbetstid. Det finns en del som talar för att fler vill utnyttja på det statliga avtalsområdet vill utnyttja *enskilda överenskommelser* där lön byts mot till exempel mer semester eller pension.⁵⁵



Arbetstagare kan också drabbas av mer eller mindre ofrivillig fritid. I många länder har därför en förnyad diskussion om så kallad

medborgarlön tagit fart. Om en teknikdriven arbetslöshet blir utbredd anser många att det kanske är den enda lösningen. Andra menar att det riskerar att skapa en ny underklass och att det rimmar dåligt med den svenska arbetslinjen. Ett alternativ är en slags medborgarlön där en motprestation i form av omskolning krävs. Ett annat populärt förslag i samma tappning är tanken om arbetstidsförkortning vid ökad automatisering, färre jobb och produktivitetsökning. Här återstår som alltid frågan vem som ska betala en sådan arbetstidsförkortning. Ska det finansieras genom lägre vinster, löner eller mindre av annan välfärd?

Urbanisering och lokalisering av statlig verksamhet

I det första kapitlet beskrevs hur urbaniseringen förstärktes av digitaliseringen. Det råder inte någon tvekan om att vissa kostnader för till exempel lokaler och löner ökar då verksamhet förläggs till kluster. Samtidigt talar både teori och empiri för fördelar i form av till exempel bättre kompetensförsörjning, ökad samverkan, högre produktivitet, närhet till medborgare, andra organisationer och företag. Fördelar som överstiger nackdelar som exempelvis höga kostnader för lokaler. Verksamheter som bedrivs i både offentlig och privat regi anses i de allra flesta fall vara mer kostnadseffektiv om den lokaliseras till stora kluster.



⁵⁴ Källa: ISS (2016), [Svenskarna och internet 2016](#).

⁵⁵ Arbetsgivarverket (2017), [Löneutvecklingen på det statliga avtalsområdet, statistikperioden, 2015-2016](#).

I andra fall kräver affärsverksamhet eller myndighetsservice fysisk närvaro. För vissa myndigheter är det en del i uppdraget att fysiskt finnas tillgänglig i alla regioner. Det kan till exempel handla om polisiär verksamhet där fysisk närvaro är något som inte kan digitaliseras bort i samma utsträckning. Service kan inte erbjudas digitalt eftersom fysisk närvaro är en del av själva verksamhetsidén.

Andra delar av statsförvaltningen som till exempel Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kronofogden eller Skatteverket har digitaliserat och effektiviserat stora delar av sin verksamhet vilket i sin tur påverkat kontorsnätet och antalet kontor. I Statskontorets utredning kring myndigheternas lokalisering⁵⁶ visade underlaget att myndigheterna bedömer att lokal närvaro har minskat i betydelse. De uppfyller i stället sin serviceskyldighet genom digitala tjänster. Även om digitaliseringen minskar behovet av fysisk närvaro för de flesta finns det fortfarande grupper som till exempel nyanlända och äldre som av olika anledningar föredrar fysisk närvaro och service på plats.

För att öka effektiviseringen i sin verksamhet har många myndigheter slagit ihop verksamheter och lokaliserat sig till regioncentra ute i landet. Beslutet som tagits att placera hela myndigheter eller delar av kontorsnäten i olika kluster har gjorts av *effektivitetspolitiska skäl*. Att frångå ett sådant beslut innebär nästan alltid att verksamheten försämras i något perspektiv.

Ibland finns istället så kallade *fördelningspolitiska skäl* för att av regionalpolitiska orsaker förlägga myndigheter eller delar av myndigheter på annan plats.

Därför finns i det här sammanhanget en klassisk motsättning mellan det som i ekonomisk teori kallas för effektivitets- och fördelningspolitiska mål. Det betyder att regionalpolitisk hänsyn har sitt pris i form av exempelvis längre handläggningstider hos en myndighet (allt annat lika) och på motsvarande sätt har en mer effektiv statlig

verksamhet sitt pris i till exempel mindre av fysiska möten med en handläggare i glesbygd.

Det blir en politisk balansgång mellan att å ena sidan hålla ihop hela Sverige och att å andra sidan få ut så mycket som möjligt av varje skattekrona. Den snabba digitaliseringen och urbaniseringen gör det sannolikt ännu viktigare att i framtiden vara tydlig med vad konsekvenserna och kostnaden för de olika alternativen är.

På vilka grunder ska då statlig verksamhet lokaliseras? Ytterst är det politiken som ansvarar för statlig förvaltning och enligt den svenska förvaltningsmodellen är det traditionellt regeringen som bestämmer var myndigheter ska förläggas, men har genom den *arbetsgivarpolitiska delegeringen* gett myndigheterna själva möjligheten att bestämma över var kontorsnät och regional verksamhet ska placeras. De senaste årens urbanisering har dock gjort att lokaliseringen av myndigheternas kontorsnät ifrågasatts i debatten.

Om den arbetsgivarpolitiska delegeringen inskränks och myndigheterna inte längre kan bestämma över sina kontorsnät fråntas de ett viktigt instrument i sitt arbete med att effektivisera den statliga verksamheten. Om verktygen för att effektivisera fråntas myndigheterna, är det då inte rimligt att också frångå de effektiviseringskrav som ålagts myndigheterna?

Det gäller exempelvis det produktivitets- och effektiviseringskrav som finns i uppräknningen av anslag i ramanslagssystemet. Bör inte principen vara att effektivitetskrav endast ställs om möjlighet att påverka effektiviteten ägs av myndighetsledningen?

Statliga regelverk och kompetensförsörjning

Utvecklingen mot ett flexibelt anlåtande av medarbetare får specifika konsekvenser för statliga arbetsgivare. De statliga regelverken ger statliga arbetsgivare mindre möjligheter än

⁵⁶ Se Statskontoret (2016), *Statliga myndigheters lokalisering – Ett samlat underlag*, 2016:8

andra arbetsgivare att använda sig av flexibla anlitandeformer.

Vid utnyttjande av flexibla anlitandeformer via till exempel digitala plattformar och egenanställningar är det, som nämndes inledningsvis, inte alltid självklart vem som i juridisk mening är att betrakta som arbetsgivare, arbetstagare, uppdragstagare eller uppdragsgivare.



Ur ett arbetsgivarperspektiv är det viktiga att veta om den som utför ett jobb på en myndighet är att betrakta som *arbetstagare* eller *uppdragstagare* eftersom det styr vilket regelverk som gäller.

Om en statlig arbetsgivare har att göra med en *arbetstagare* gäller reglerna om förtjänst och skicklighet⁵⁷ Även anställningsförordningens regler om informationsplikt och överklagande ska beaktas. Det finns också regler kring myndighetsutövning, hur den kan outsourcas och vem som får utöva den.⁵⁸

När *kombinatorer* blir allt vanligare kommer också statliga arbetsgivare att stöta på dessa oftare. Här *måste* en statlig arbetsgivare förbjuda bisysslor som är eller riskerar att vara förtroendeskadliga.⁵⁹ Dessutom *kan* statliga arbetsgivare enligt kollektivavtal förbjuda arbetshindrande och konkurrerande bisysslor.⁶⁰ Det kan också uppstå problem om en redan statsanställd tror att hen tar ytterligare ett jobb som uppdragstagare i en annan myndighet (som till exempel

kombinator), men i själva verket är att betrakta som arbetstagare även i den andra myndigheten. Då kan hen automatiskt bli av med sin första anställning.⁶¹

Digitaliseringen och globaliseringen innebär att arbetsuppgifterna i många fall kan utföras på annan plats än där arbetsgivaren befinner sig. I privat sektor är det vanligt att anställa i utlandet när det är svårt att hitta kompetensen i Sverige. Kan staten utnyttja digitaliseringens gränsoverskridande på samma sätt? I staten är det möjligt att stationera svensk personal i utlandet, men svårare att som myndighet anställa utländsk kompetens i utlandet. För statsförvaltningen är det i vissa fall praktiskt möjligt att använda distansavtal men ur ett juridiskt perspektiv är det svårare att på ett enkelt och praktiskt sätt dra nytta av utländsk kompetens. Ett undantag är så kallade utlandsmyndigheter, till exempel ambassader och konsulat, som kan anställa lokalt.⁶²

Skulle det istället vara frågan om en *extern uppdragstagare* så gäller i stället Lagen om offentlig upphandling (LOU).⁶³ Här finns dessutom en rad specialregler som rör olika myndigheter.⁶⁴ Ett mycket omfattande regelverk har de senaste åren kompletterats med krav på att vissa arbetsrättsliga villkor rörande lön, arbetstid och semester uppfylls om upphandlingen överstiger ett visst värde.⁶⁵

Hur ska statliga arbetsgivare förhålla sig till att reglerna för statliga arbetsgivare gör kompetensförsörjningen snävare i statlig sektor än i andra sektorer? Ska statliga arbetsgivare jobba för att få samma möjligheter som andra arbetsgivare? En princip som annars brukar hävdas. Samtidigt gäller det att komma ihåg att syftet med reglerna bland annat är att undvika korruption och att skapa tillit till staten. Om förtroende saknas för statlig verksamhet spelar det ingen roll vilken kompetens som finns.

⁵⁷ Se i 12 kap. 5 § *Regeringsformen (RF)* och 4 § i *Lagen om offentlig anställning (LOA)*.

⁵⁸ Se *Förvaltningslag (FL)*, (1986:223) samt regler om tjänstemannaansvaret i LOA och Brottsbalken.

⁵⁹ Se 7 § i Lagen om offentlig anställning (LOA)

⁶⁰ Se Arbetsgivarverket (2012), *Bisysslor*.

⁶¹ Se 11 § i Lagen om offentlig anställning (LOA)

⁶² Se *Förordning (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen*

⁶³ Se *Lagen om offentlig upphandling (LOU)*, (2007: 1091).

⁶⁴ Det finns också fler andra lagar på specifika områden, förordningar samt europarättsliga direktiv som styr upphandlingar. Se till exempel *Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)*, (2007:1092) eller *Lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen*, (2010:536).

⁶⁵ Kravet på ett visst tröskelvärde har inneburit att cirka två tredjedelar av alla upphandlingar undantas från regelverket Se Finansutskottets betänkande [2016/17:FIU31](#)

Den moderna statliga tjänstemannarollen

Om allt mer av arbetet i statsförvaltningen i framtiden utförs av individer som inte är anställda utan i stället är inhyrda och kortare anställningstider blir allt vanligare kan även andra svårigheter uppstå. Frågan är till exempel om det då, utöver kompetens, blir svårare att bibehålla den värdegrund och lojalitet som statstjänstemannarollen kräver.



Många av de regler som räknas upp i förra avsnittet syftar till att upprätthålla en värdegrund och tillit till staten. Jävsreglerna, de förvaltningsrättsliga principerna om kommunikation med de parter som berörs av en fråga, tjänsteansvaret i såväl brottsbalken som i LOA – bygger i grunden på att förfaranden ska präglas av transparens och att en statstjänsteman till exempel inte ska vara jävig. Om inhyrd arbetskraft och kortare anställningstider blir vanligare kan det bli svårare att upprätthålla den värdegrund som dessa regler syftar till.

Socialförsäkringar

Det nuvarande socialförsäkringssystemet utgår från andra mindre flexibla anställningsförhållanden än de som håller på att växa fram i digitaliseringens fotspår. Dagens system har utvecklats under en period då fast anställning, stadigvarande månadslön och kollektivavtal varit norm. När det blir allt

vanligare att byta yrke eller bransch och då temporära anställningsformer, eget företagande eller kombinatörer ökar, riskerar trygghetssystemen att försvagas.

För det första innebär en utveckling mot mindre av schemalagda anställningar att arbetstid i traditionell mening blir ett omodernt begrepp som är svårt att mäta och slå fast. Eftersom systemen i flera fall bygger på hur mycket arbetstagaren jobbat eller hur stor del av arbetstiden som arbetsförmågan varit nedsatt blir det svårare att pröva rätten till och storleken på ersättningarna.⁶⁶

För det andra gör allt fler egenanställningar, frilansare, egenföretagare m.m. att det finns en risk att vissa grupper hamnar utanför trygghetssystemen. Speciellt har det i vissa egenanställningar visat sig svårt att slå fast juridiskt om individen har rätt till a-kassa.

Stora tekniska revolutioner har ofta på sikt resulterat i ett högre välbefinnande för de flesta, men övergången har många gånger inneburit en ökad arbetslöshet. Om arbetsmarknaden nu står inför en ny övergångsperiod där många riskerar att bli arbetslösa till följd av digitaliseringen blir det särskilt viktigt att så många som möjligt omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Om många saknar sjuk- eller arbetslöshetsförsäkring så ökar i stället kostnaderna för till exempel ekonomiskt bistånd. Sannolikt hamnar notan i knät på arbetsgivare och löntagare i form av högre skatter. Därför har det av tradition varit viktigt för staten och arbetsmarknadens parter att så många som möjligt täcks av försäkring.

Tjänstepension

Ständiga byten av jobb, branscher, mer av flexibla anlitandeformer där det till exempel blir vanligare att ha flera jobb samtidigt eller kanske kombinera ett jobb med att vara egenföretagare gör också att det blir svårare att överblicka och planera sin pension. Innehållet i det orangea kuvertet riskerar att bli svårare att sammanställa och att förstå.

⁶⁶ Inom sjukförsäkringen finns visserligen lösningar för att hantera personer med oregelbundna inkomster och varierande arbetstid.

När allt fler har en mer flexibel anknäytning till en arbetsplats, arbetsgivare och fackförening blir det sannolikt färre som omfattas av kollektivavtal och tjänstepension.



Är det rimligt att ha en försäkring eller en tjänstepension i varje yrke eller bör det finnas en gemensam försäkring eller tjänstepension? Vad är bra ur ett kompetensförsörjningsperspektiv? Kommer utvecklingen gå mot mer individanpassade eller gemensamma lösningar? Hur ska pensions, sjuk- och arbetslöshetsförsäkring eller kompetensförsäkring utformas i framtiden?

Kollektivavtalens legitimitet

Den två senaste decennierna har en tydlig nedgång av den fackliga organisationsgraden observerats på den svenska arbetsmarknaden.⁶⁷ Nedgången bröts visserligen tillfälligt i början av finanskrisen för att sedan återigen fortsätta något år därefter. På samma sätt har andelen fackligt organiserade statsanställda minskat under en mycket lång period. Nedgången har dock stannat upp under de senaste åren.

Det finns en rad möjliga förklaringar till nedgången i den fackliga organisationsgraden på den svenska arbetsmarknaden. Andelen yngre, utrikes födda och storstadsbor med lägre organisationsgrad har ökat medan grupper med hög organisationsgrad som offentligt anställda och industriarbetare har minskat. Det finns också mycket statistik som talar för att slopandet av avdragsrätten för

fackavgiften påverkat negativt. Även försämringen av a-kassans ersättning och högre a-kasseavgifter tycks ha inneburit att färre sökt sig till facken.

Någon nedgång i organisationsgraden för arbetsgivare har inte observerats. En förklaring till en hög organisationsgrad bland statliga arbetsgivare är att myndigheterna under regeringen ansluts automatiskt.

Det finns internationell forskning där det observerats en stark korrelation mellan facklig anslutningsgrad och andel arbetstagare som har kollektivavtal.⁶⁸ Än så länge har dock nedgången i den fackliga organisationsgraden inte påverkat de svenska kollektivavtalens täckningsgrad i någon större utsträckning.



En faktor som väntas bli allt viktigare för organisationsgraden på den svenska arbetsmarknaden är utvecklingen av de flexibla anlitandeformerna. Vad händer med fackets och arbetsgivarernas roller när allt fler på arbetsmarknaden är egenanställda eller på ett annat sätt är mer flexibelt knutna till en arbetsgivare? Hur ska facken organisera arbetstagare när det inte finns en traditionell arbetsplats? Det finns en hel del internationell evidens för att så kallade a-typiska anställningar minskar den fackliga organisationsgraden.⁶⁹

Även arbetsgivarernas intresse och incitament att tillhöra en arbetsgivarorganisation och tillämpa kollektivavtal kan minska om medarbetarna inte är fackligt anslutna. En sådan utveckling ger kollektivavtalen en minskad legitimitet och kan på sikt möjliggen resultera i en sämre täckningsgrad.

⁶⁷ Se bl.a. Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018), *Hur fungerar kollektivavtalen?*

⁶⁸ Se t.ex. OECD (2017), *OECD Employment Outlook 2017*.

⁶⁹ Se t.ex. Schnabel, C (2013), *Union Membership and Density: Some (not so) Stylized Facts and Challenges*, European Journal of Industrial Relations, vol. 19

Slutord

Som tidigare nämnts är inte syftet med rapporten att leverera färdiga arbetsgivarpolitiska ståndpunkter. Rapporten är i stället tänkt att tjäna som ett långsiktigt diskussionsunderlag kring hur den framtida arbetsgivarpolitiska strategin på sikt kan vidareutvecklas på de områden där Arbetsgivarverket tror att digitaliseringen förändrar förutsättningarna.

Syftet är inte att ta fram ståndpunkter utan att ta fram ett Diskussionsunderlag med exempel på områden där statlig arbetsgivarpolitik kanske måste anpassas till följd av digitaliseringen

Det är Arbetsgivarverkets ambition att rapporten ska utgöra ett underlag och en inspiration för strategiska diskussioner exempelvis inom besluts- och inflytandestrukturen för Arbetsgivarverkets medlemmar och för den idéutveckling som sker inom Arbetsgivarverkets olika strategiska projekt.



Box 3267, 103 65 Stockholm,
Besöksadress: Sveavägen 44



Växel: 08 700 13 00



www.arbetsgivarverket.se



registrator@arbetsgivarverket.se