

PER-OLOF BJUGGREN
GÖRAN SKOGH

Anställningsskydd för byggnadsarbetare?

År 1974 infördes lagen om anställningsskydd (LAS 1974:12). Huvudregeln i LAS är att anställning skall gälla tills vidare. Möjlighet att avtala om anställning för viss tid finns dock ifråga om bl a vikariat, praktikarbete, feriearbete, arbete i samband med tillfällig arbetsanhopning samt för viss tid, viss säsong eller arbete som föranleds av *arbetets speciella beskaffenhet*. Som exempel på arbetsuppgifter av särskild beskaffenhet anføres (prop 1973:129 s 145 f) "det fallet att en byggnadsarbetare anställs för visst bygge".

Under slutet av 1970-talet kom byggnadsarbetarnas fackförbund att ändra inställning till byggbranschens undantag från LAS huvudregel. Inför Byggnads kongress i augusti 1979 hade en rapport sammanställts i vilken krav restes på förbättrat anställningsskydd inom branschen (Bygg 80 Rapport 8). Denna förändring ville man åstadkomma avtalsvägen. Kravet om förbättrat anställningsskydd återkom sedan som punkt på dagordningen vid de årliga kongresserna. Vid 1984 års kongress beslöt man att istället för att avtalsvägen verka för förbättrat anställningsskydd försöka få till stånd en förändring i LAS så att också byggnadsarbetare i gemen omfattas av huvudanställningsformen "tills vidare".

Byggnadsarbetareförbundets krav på förändrad lagstiftning har nu hörtsammats genom förslaget till "Lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd" (Ds

A 1987:7). Enligt förslaget skall LAS skrivas om så att passusen om att avtal om tidsbegränsat arbete får träffas "om det föranleds av arbetets särskilda beskaffenhet" ersätts med "om det i *det enskilda fallet* föranleds av arbetets särskilda beskaffenhet". Branschpraxis och hänvisningar till byggnadsverksamhetens speciella karaktär kommer inte längre att räcka som motiv till tidsbegränsad anställning (sk objektsanställning). Det är endast i vissa enskilda fall som sådan anställningsform kan bli aktuell.

Som motiv för ändring av LAS anges de invändningar som arbetstagsarsidan har mot systemet med objektsanställning. Det är i huvudsak två invändningar som rests mot nuvarande system. För det första att byggnadsarbetarna inte ges tillfredsställande anställningsskydd jämfört med andra yrkeskategorier. LAS regler om saklig grund för uppsägning, uppsägningstid och turordning vid uppsägning sätts ur spel, vilket ger byggnadsföretagen möjlighet att gallra bland arbetskraften. En andra invändning är att objektsanställning "medför svårigheter för byggnadsarbetarna att tillgodogöra sig de möjligheter och rättigheter som olika lagar på det arbetsrättsliga området avser att ge arbetstagare i allmänhet" (Ds A 1987:7 s 20-21). Exempel på sådana lagar är Förtroendemannalagen, Lagen om styrelserepresentation för de anställda och Medbestämmandelagen (MBL).

Trots att mycken debatt och forskning har skett kring LAS saknar promemorian (Ds A 1987:7) helt analys av förslagets konsekvenser. Promemorian är också anmärkningsvärd såtillvida att den förbehållslöst för fram ett partsintresse som grund för lagstiftning. Nedan skall vi utifrån den utvärdering av LAS som skett diskutera förslagets konsekvenser, och i vilken mån det kan anses vara förenligt med samhällsintresset.

*Fil dr PER-OLOF BJUGGREN
och docent GÖRAN SKOGH är
verksamma vid
Nationalekonomiska institutionen,
Lunds universitet, Forum för
rätts ekonomi, Lund och
Studieförbundet Näringsliv och
Samhälle.*

Tryggheten i olika branscher

Lagförslaget bygger på föreställningen att anställningstryggheten i byggbranschen är dålig jämfört med andra branscher. För närvarande är drygt 50 procent av totala byggarbetskraften objektsanställd. Huvuddelen av den objektsanställda arbetskraften återfinns i de större byggnadsföretagen (i företag med mer än 500 anställda är 71 procent objektsanställd, 10 procent säsonganställd och 19 procent tillsvidareanställd (Byggentreprenörerna [1987])).

Ann Henning [1984] visar att 1979 (dvs före 1982 års LAS med utökade möjligheter till tidsbegränsad anställning) hade offentlig och annan tjänsteproduktion (näringsgren 9) lika stor andel tidsbegränsad anställning som byggnadsindustrin (näringsgren 5), nämligen 54 procent. Andelen med tidsbegränsad anställning i tillverkningsindustrin (näringsgren 3) uppgick till 31 procent. Den offentliga tjänsteproduktionen är speciell genom sitt stora inslag av vikariat (40 av de 54 procenten).

Sammanfattningsvis gäller således att en stor del av de anställda i alla branscher saknar tillsvidareanställning.

Byggbranschen

Ett grundläggande problem i byggbranschen är ryckigheten i efterfrågan och produktion. Denna ryckighet beror på att ett bygge är en beställningsvara. Varje byggnad är mer eller mindre anpassad till läget, beställarens specifika villkor och den arkitektoniska utformningen. Därför saknar byggnadsindustrin i stor utsträckning möjlighet till lagerproduktion (viss egenproduktion förekommer dock). "Fabrikområdet" förflyttas ständigt. Dessutom kännetecknas efterfrågan av stora odelbarheter i bemärkelsen att enskilda byggobjekt ofta svarar för en ansenlig del av ett byggföretags totala årsomsättning. Vi får därför en ryckighet i efterfrågan som fortplantas i en liknande ryckighet i den härledda efterfrågan på arbetskraft.

Den ryckiga efterfrågan – tillsammans

med möjligheter till tidsbegränsad anställning i form av provanställning, anställning vid tillfälliga arbetstoppar, säsongarbete mm som LAS ger – gör det tveksamt om en utökad LAS kommer att få stora effekter på anställningstryggheten. Kanske kan andelen tillsvidareanställda i byggbranschen ökas något, men knappast till tillverkningsindustrins nivå med uppemot 70 procent fast anställda.

En effekt kan också bli att arbetsgivarna vid anställning omgående varslar om uppsägning. Det förutses av utredningen som föreslår ett något avkortat uppsägningsförfarande. I så fall kan den huvudsakliga effekten bli att de korta anställningstiderna består, med skillnaden att fackförbundet ges rätt till förhandling i samband med avsked. Den praktiska möjligheten att tvinga arbetsgivaren att behålla arbetare begränsas starkt av bristen på jobb när projekt är slutförda och genom av att arbetsgivaren kontrollerar nyanställningarna.

En effekt av 1974 års LAS som relativt snart kunde konstateras i ekonometriska undersökningar var att tillsättningsfrekvensen (vid givet efterfrågetryck på arbetsmarknaden) sjönk (se Holmlund [1978], [1980] och [1984]). Det anställdes alltså färre personer än tidigare. En minskning i antalet uppsägningar kunde också konstateras. LAS medförde med andra ord en inlåsning av arbetskraften i företagen, dvs anställningströsklarna ökade. Detta kan ses som en naturlig effekt, då LAS regler om saklig grund för uppsägning och uppsägningstider gjorde det mer dyrbart än tidigare för företagen att begå misstag i urvalsförfarandet vid nyanställning. Den ändring av LAS som gjordes 1982 med utökade möjligheter att träffa avtal om tidsbegränsad anställning som provanställning och visstidsanställning vid tillfälliga arbetstoppar kan ses som ett försök att sänka dessa anställningströsklar.

De hinder mot objektsanställning som det nya lagförslaget uppställer kommer på samma sätt att medföra både högre anställningströsklar och en ökad inlåsning av arbetskraften inom byggnadsindustrin. En trolig effekt är att arbetsgivaren utifrån tidigare erfarenheter kommer att

noga sovra bland den nu objektsanställda arbetskraften som skall bli tillsvidareanställd. Den del av arbetsstyrkan för vilka arbetsgivaren har mindre goda erfarenheter kan bli ställd utanför. Idag har dessa möjlighet att få jobb åtminstone vid arbetstoppar. För nytillträdande på byggarbetsmarknaden blir det sannolikt kärvarre.

En annan effekt av den nya lagstiftningen är att kravet på rörlighet hos den fast anställda byggarbetskraften kommer att öka. Byggnadsindustrin är en bransch som präglas av stora variationer i efterfrågan, vilket bl a har sin grund i begränsade möjligheter till lagerproduktion. Kravet på rörlighet kommer att bli speciellt accentuerat för arbetskraft i glesbygd där byggandet är mer diskontinuerligt än i storstäderna.

Fackligt inflytande eller rörelsefrihet?

Ett syfte bakom det nya lagförslaget är att arbetstagar sidan genom ökad kontinuerlig bindning till det enskilda företaget långsiktigt skall kunna utnyttja lagstiftningen om facklig rätt till deltagande i företagets allmänna planering, personalplanering och tekniska utveckling. Enligt Hirschmans [1970] terminologi kan detta uttryckas som att voice-mekanismen skall förstärkas. "Voice" står för rösträtt och för arbetstagar sidans (fackets) direkta inflytande.

Alternativet till voice är "exit", dvs arbetstagar sidans möjligheter att påverka sin situation genom att "rösta med fötterna" och lämna företaget vid missnöje. För att exit skall vara en reell möjlighet fordras att kostnaden för att byta arbetsgivare är relativt låg. LAS medför genom sin inlåsnings effekt att exit-mekanismen försvagas.

I vissa fall är det fördelaktigt att förlita sig till voice-mekanismen. Det gäller t ex då individen investerar i företagsspecifikt kunskapskapital (jfr Holmlund [1978]). En stor del av den företagsspecifika kunskapen förvärvas via "on the job training" med den äldre arbetskraften som instruktör. Sett i detta perspektiv innebär LAS principer om "sist in först ut" och skydd

för äldre arbetskraft ofta en kodifiering av en praxis, som syftar till att få yngre arbetskraft att investera i företagsspecifikt kapital och äldre erfaren personal att ställa upp som instruktörer utan risk att förlora jobbet (jfr Doeringer & Piore [1971] kap 1, Holmlund [1978] och Eidem [1987]). Inlåsnings effekten är då inte av ondo, eftersom det ligger i både arbetsgivares och arbetstagar sidans intresse att humankapitalet stannar kvar inom företaget.

Arbetskraften är i detta fall starkt bunden till företaget. Bindningen beror på att de anställdas kunskaper har ett lägre värde utanför företaget, vilket leder till inlåsnings och stor känslighet för godtyckligt beteende från arbetsgivarens sida (jfr Williamson [1987]). I sådana företag fyller fackförbundet en viktig voice-funktion. Förtroendemannalagen 1974, Lagen om styrelserepresentation för de anställda 1976 och Medbestämmandelagen (MBL) 1977 är exempel på lagar som syftar till att förstärka fackets voice-funktion, vilket alltså kan vara positivt för utvecklingen av företagsspecifikt kapital och kunnande.

Redan före LAS var viss anställningstrygghet praxis inom t ex tillverkningsindustrin. Så var också fallet i specialiserade småföretag inom byggbranschen. Byggnadsindustrin anges däremot t ex av Doeringer & Piore ([1971], s 3-4) som exempel på en bransch där det *inte* är praxis med stor andel fast anställda. Anledningen är att kunskapen är branschspecifik och inte företagsspecifik. Kunskap och produktivitet hos arbetskraften inom byggnadsindustrin är ofta *lagspecifik*. Det finns, framför allt i storstäderna, väl sammansvetsade bygglag. Medlemmarna i sådana bygglag kan erhålla relativt hög lön vid ackordslönebaserade objekt. Splittras dessa bygglag sjunker förmodligen både produktivitet och lön för den enskilde byggarbetaren.

En uppenbar risk med det nya lagförslaget är att sådana bygglag upplöses om LAS turregler tillämpas. Inför risken att bygglag splittras med därtill hörande lönesänkning för den enskilde byggarbetaren är en tankbar effekt av det nya lagförslaget att särskilt effektiva bygglag väljer att bedriva sin verksamhet i form av eget

bolag. Genom en sådan förändring av den rättsliga statusen kan LAS kringgås och bygglag bevaras intakta.

Ifall humankapitalet inte är företags-specifikt ligger det i arbetstagarens intresse (såväl som i alla andras intresse som finansierar investeringar i humankapital) att det genom exit-möjlighet upprätthålls en så väl fungerande arbetsmarknad som möjligt. Alla utslag av opportunistiskt (icke-önskvärt) beteende från arbetsgivar sidan kan då åtgärdas genom exit. Endast de arbetsgivare som erbjuder de bästa arbetsvillkoren kommer att överleva i konkurrensen om arbetskraften.

Lagars syften

Lagar har olika funktioner. I vissa fall utgör de en kodifiering av allmän rättspraxis. (Det gäller inte i detta fall. Här anges uttryckligen att branschpraxis inte är förenlig med lagen.) I andra fall kan en lag ses som ersättning för avtal som inte kommit till stånd på grund av höga sk transaktionskostnader. I så fall syftar lagen normalt till att reglera förhållandena på det sätt parterna kunde väntas avtala, om avtal kunnat komma till stånd.

Det är svensk tradition att parterna på arbetsmarknaden gör upp genom avtal, ibland under hot om lagstiftning. Lagstiftningshotets funktion är att öka trycket på parterna. Lagstiftning fråntar avtalslutande parter en del av deras legitimitet. En inkomstpolitik skulle t ex innebära en legitimitetsförlust för LO och SAF. Lagfästa löner kanske också för båda parter medför en sämre avpassad lösning än den som skulle uppnås genom förhandlingar. Det är därför ett tecken på misslyckande om hotet om lagstiftning infrias.

En annan anledning till lagstiftning på arbetsmarknaden kan vara att politikerna vill uppnå vissa fördelningspolitiska mål till förmån för viss grupp i samhället. Införandet av ATP innebar t ex att grupper utan avtalad pension fick en förbättrad ställning lagstiftningsvägen. Lagstiftning som i första hand gynnar särintressen är emellertid inte alltid ett resultat av en väl genomtänkt fördelningspolitik. Omfattande ekonomisk forskning visar att lagar

ofta får konsekvenser som lagstiftarna inte avsett.

Vem gynnar lagen?

I det aktuella fallet har hotet om lagstiftning inte fått parterna att komma överens. Möjligen kan det bero på att förslaget sammanfaller med *Byggnadsarbetarförbundets* särintresse. Utredningen för explicit fram arbetstagar sidans argument för förslaget. *Arbetsgivarparten* har motsatt sig avtal i enlighet med LAS. Kan de *enskilda byggföretagen* tänkas vara av en annan åsikt? Det troliga svaret är nej. Den nu objektsanställda arbetskraften kan inte anses som speciellt företagsspecifikt. Den nya lagstiftningen kommer därför att få effekten att företagens kostnader för nyanställning och arbetskraftens rörlighet (traktamente mm) kommer att öka. Man kommer också att få nya problem med att sysselsätta arbetskraften i lågkonjunkturer.

Det är också tveksamt om *byggnadsarbetaren i gemen* kommer att gynnas. Särskilt de byggnadsarbetare som är bosatta i glesbygd, de som ännu inte etablerat sig på byggarbetsmarknaden eller de som på ett eller annat sätt misskött sig eller varit i konflikt med någon arbetsgivare kan ha anledning att ställa sig tveksamma till det nya förslaget. Även andra arbetstagare kan komma att sakna den exit-möjlighet som finns i nuvarande system.

För att kunna avgöra om lagen kan vara förenlig med allmänintresset måste man också beakta konsekvenserna för bl a *konsumenter* och *skattebetalare*. Fler fast anställda innebär en ökad kostnad för företagen. Denna kommer mer eller mindre att övervältras på de boende. Hur stor denna effekt blir beror bl a på branschens möjligheter att utjämna efterfrågan och finna alternativa sysselsättningar vid brist på jobb. Är möjligheterna goda blir kostnadsökningen liten. Efterfrågans ryckighet medför emellertid svårigheter, varför kostnadsökningarna kan bli påtagliga (förutsatt att lagens intentioner inte kringgås som ovan beskrivits).

En annan effekt av förslaget är att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen

delvis övervältras på byggbranschen, vilket kan vara positivt. Med det vällovliga syftet att kompensera den sjuke, arbetsförmögne och arbetslöse arbetaren betalas övervägande delen av inkomstbortfallet med skattefinansierade allmänna försäkringar. Det får som resultat att branscher med farlig produktion och stor arbetslöshet subventioneras. Det minskar också arbetsgivarnas och de anställdas intresse av att ordna säkra och trygga jobb. Genom ett ökat kostnadsansvar skapas incitament att minska det sociala slöseri som arbetslöshet alltid innebär (Skogh, [1982], Hansson m fl [1984] och Björklund & Holmlund [1987]).

Slutkommentar

Varje intresseorganisation har naturligtvis rätt att vända sig till statsmakten och begära den lagstiftning den anser vara till sin fördel. Det finns därför ingen anledning att klandra Byggnadsarbetarförbundet som följt sitt kongressbeslut att verka för lagstiftning. Däremot finns det anledning att ifrågasätta om Arbetsmarknadsdepartementet fullföljt sina uppgifter. För att remissinstanser och sedermera riksdagen skall ha möjlighet att ta ställning till ett lagförslag måste det vara väl förberett. Det måste göras troligt att lagen gynnar breda lager i samhället och inte enbart förslagsställarna. Det är också ett rimligt krav att departementet utnytt-

jar den utvärdering av LAS som genomförts innan man föreslår att lagens tillämpningsområde utökas.

Referenser

- Björklund, A & Holmlund, B, [1987], "Arbetslöshetsersättningens finansiering". *Ekonomisk Debatt*, Årg 15, nr 8.
- Byggentreprenörerna, [1987], "Byggandets verklighet - om byggindustrins marknad, samhällsstyrning och anställningsformer". PM.
- Doeringer, P B & Piore, M, [1971], *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington, Mass.
- Ds A 1981:6, *Anställningsskydd*.
- Ds A 1987:7, *Objektsanställning m m*.
- Eidem, R, [1987], *Aktieägandet och demokratin*. Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Hansson, I, Lyttkens, C H & Skogh, G, [1984], "The Excess Burden of Public Insurance. Some Results from Swedish Data". *The International Review of Law and Economics*, Vol 4, p 23-28.
- Henning, A, [1984], *Tidsbegränsad anställning - En studie av anställningsformsregleringen och dess funktioner*. Juridiska Föreningen i Lund, Nr 71.
- Hirschman, A O, [1970], *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Mass.
- Holmlund, B, [1978], "Erfarenheter av Åmanlagarna". *Ekonomisk Debatt*, Årg 6, nr 4.
- Holmlund, B, [1980], "A Simulation Model of Employment, Unemployment and Labor Turnover". *The Scandinavian Journal of Economics*, No 2.
- Holmlund, B, [1984], *Labor Mobility - Studies of Labor Turnover and Migration in the Swedish Labor Market*. IUI, Stockholm.
- Prop 1973:129, *Förslag till lag om anställningsskydd m m*.
- Skogh, G, [1982], "Public Insurance and Accident Prevention". *The International Review of Law and Economics*, Vol 2, p 67-80.
- Williamson, O E, [1986], *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press, New York.