

Pär Andersson, Stefan Fölster & Per Skedinger

Omställning eller avstjälpning?

Om utformningen av en omställningsförsäkring

Syftet med en omställningsförsäkring bör i första hand vara att underlätta för varslade att få ny sysselsättning men kan också vara att erbjuda inkomsttrygghet under en tid. Regeringen har tillsatt en utredning som undersöker förutsättningarna för att inrätta en omställningsförsäkring för alla anställda. I denna artikel* görs en genomgång av befintliga omställningsförsäkringar på arbetsmarknaden. Vidare sammanfattas forskningsresultat från olika områden med relevans för hur försäkringen ska kunna kombineras med en effektivt fungerande arbetsmarknad. Utgångspunkten i det förslag till allmän omställningsförsäkring som skissas är att det bör finnas tydliga incitament att slussa in uppsagda till nya arbeten samtidigt som förtidspensioneringar och långvariga vistelser i omställningspooler undviks

Inledning

I varslens och uppsägningarnas kölvatten har en omställningsförsäkring¹ för hela arbetsmarknaden blivit en aktuell fråga. Syftet med en sådan försäkring är att finansiera insatser som hjälper varslade anställda till

nya arbeten och samtidigt ge inkomsttrygghet under något år.

På många sätt innebär kravet på en allmän omställningsförsäkring en smärre revolution. Under många decennier var doktrinen hos LO och det socialdemokratiska partiet att staten ansågs bäst lämpad att ansvara för omställningen genom platsförmed-

Pär Andersson är jur kand och fil kand i nationalekonomi och verksam vid Svenskt Näringsliv. **Stefan Fölster** är docent i nationalekonomi och chefekonom vid Svenskt Näringsliv. **Per Skedinger** är docent i nationalekonomi och verksam vid Industriens Utredningsinstitut.

* Vi är tacksamma för synpunkter från Erika Thelning.

1. Med begreppet omställningsförsäkring åsyftas i denna artikel inte enbart försäkring i strikt juridisk-teknisk mening utan även andra omställningslösningar där det fortlöpande avsätts pengar som ska användas i samband med övertalighet, såsom Kollektivavtalsstiftelsen Trygghetsrådet (se nedan).

ling, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och finansiering av a-kassan, medan fackföreningarna anförtror kassans administration.

En anledning till att krav nu reses på att, åtminstone delvis, överge denna linje till förmån för en omställningsförsäkring kan vara kopplingen till ett eventuellt EMU-inträde. Argumentet framförs ofta att en omställningsförsäkring skulle minska otryggheten för anställda i samband med sådana makroekonomiska chocker som i dagsläget dämpas av svängningar i växelkursen.

En annan anledning kan vara den betydande kritik som under senare år riktats mot arbetsförmedlingen och att den aktiva arbetsmarknadspolitikens effektivitet allt mer kommit att ifrågasättas inom forskningen (se t ex Calmfors m fl 2002 och Martin & Grubb 2001). Att en mer omfattande omställningsförsäkring redan finns för privata tjänstemän och statligt anställda kan också ha bidragit till att sökandet efter alternativ till den statliga arbetsmarknadspolitikerna kommit att fokuseras på en liknande lösning.²

En tredje anledning är att neddragningar allt oftare slutar i förtida pension som arbetsgivaren betalar. Enligt en kartläggning avgår mer än 10 000 personer varje år, ungefär tio procent av varje årskull, i sådan förtida pension (Fölster m fl 2001). Därtill ökar också sjukskrivningarna i kölvattnet av neddragning. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv torde det vara angeläget att hitta former som förenar trygghet med bättre möjligheter och motiv att fortsätta i arbetslivet fram till 65-årsdagen.

Syftet med denna artikel är att beskriva de omställningsförsäkringar som finns idag, och beskriva vad nationalekonomisk forskning kan tillföra frågan. I dagsläget finns inga gedigna utvärderingar av de olika omställningsförsäkringar som finns på ar-

betsmarknaden. Vissa slutsatser kan ändå dras av forskningen kring utformningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, a-kassan och arbetsrätten. Även forskningsresultat inom det förbisedda området företags varsel och uppsägningar är värda att uppmärksammas i sammanhanget. Dessa resultat har också bäring på tänkbara utformningar av en omställningsförsäkring.

Befintliga omställningsförsäkringar

Inom LO-området finns inget som kan rubriceras som omställningsförsäkring. Där emot finns ett avgångsbidrag, och två system som är under avveckling – Trygghetsfonden och Permitteringslönersättningen. För tjänstemän inom den privata sektorn finns däremot en mer täckande omställningsförsäkring – omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och PTK som reglerar Trygghetsrådets verksamhet. Inom det statliga området finns Trygghetsstiftelsen som ger stöd till samtliga statsanställda. Huvud dragen i systemen redovisas nedan.

Avgångsbidrag (AGB) inom LO-området

Enligt kollektivavtal mellan Svenskt Näringsliv och LO har en försäkring om AGB införts, vilken utbetalas vid uppsägning.³ Utbetalningen kan ske om uppsägning sker

2. Regeringen har tillsatt en utredning som ska undersöka förutsättningar för en liknande lösning för alla anställda. Utredare är Lars-Eric Ericsson.

3. Svenskt Näringsliv och LO har uppdragit åt försäkringsbolaget AFA att meddela försäkringen och att teckna avtal genom administrationsbolaget FORA. AFA och FORA ägs av Svenskt Näringsliv och LO. För 2001 ligger premien på 0,01 procent av lönesumman för de medarbetare som omfattas av AGB-skyddet. Över en längre tid bör troligtvis premien ligga på i genomsnitt 0,2 procent.

på grund av personalreduktion, om en anställd blir friställd av hälsoskäl och är över 50 år, eller om en person har varit anställd inom sådan bransch där arbetstagare regelmässigt anställs för visst aktuellt tidsbegränsat arbete och inte inom de sex senaste månaderna kunnat beredas fortsatt arbete inom sådan bransch.

Reglerna för utbetalning från försäkringen är komplicerade. Rätten till ersättning är kopplad till ålder och anställningstid. Ersättningens storlek beror sedan på ålder och hur lång tid personen är arbetslös. Den högsta ersättning som kan utbetalas är 52 100 kr. Personen måste då ha fyllt 60 år vid friställningen. AGB utgör ett rent inkomsttillskott.

Kollektivavtalsstiftelsen Trygghetsfonden SAF-LO

Kollektivavtalsstiftelsen Trygghetsfonden SAF-LO (TSL) tillkom genom kollektivavtal 1983. TSLs uppgift har varit att främja dels tryggheten för arbetare som löper risk att bli eller har blivit uppsagda till följd av arbetsbrist, dels sysselsättningen genom utveckling och effektivisering av företag samt nyföretagande. TSL har beviljat medel till olika projekt. Individstöd har förekommit i mycket begränsad omfattning. SAF och LO kom 1997 överens om att avveckla TSL. Enligt överenskommelsen ska inte någon avgift längre tas ut. Stiftelsen förfogar fortfarande över medel som inbetalats fram till 1997. Dessutom finns tillgångar avsatta till att inom AGB-försäkringens verksamhetsområde vidta åtgärder för att förbättra situationen för äldre arbetslösa.

Permitteringslöneersättning inom LO-området

Permitteringslöneersättning kan utbetalas till arbetsgivare som 1995 var bundna av

kollektivavtal mellan SAF och LO som innebar skyldighet att betala avgift till Stiftelsen för kompletterande permitteringslöneersättning. Enligt överenskommelse mellan Svenskt Näringsliv och LO ska systemet avvecklas men kommer att finnas kvar så länge det finns pengar kvar.⁴

Kollektivavtalsstiftelsen Trygghetsrådet – Avgångsersättning och Omställningsstöd inom PTK-området

Kollektivavtalsstiftelsen Trygghetsrådets (TRR) uppgift är att underlätta för företag och anställda när uppsägningar måste ske på grund av arbetsbrist.

Omställningsavtalet, som ledde till att TRR skapades, innehåller två olika typer av stöd från TRR till uppsagda, nämligen Avgångsersättning (AGE) och omställningsstöd.⁵ AGE är ett ekonomiskt stöd under arbetslöshetstiden. För att vara berättigad till AGE ska den uppsagde senast avgångsdagen ha fyllt 40 år och ha minst fem års sammanhängande anställning i det företag där uppsägningen sker. Arbetstiden ska minst ha uppgått till fem timmar i veckan. Riktpunkten är att ge en inkomstnivå, inklusive ersättning från a-kassan, på 70 procent av tidigare lön. De som har lön upp till 18 000 kr per månad får ett schablonbelopp.⁶ AGE utbetalas som längst i 18

4. Institutet för utbetalning av partsavtalade ersättningar (IUP) sköter utbetalningarna. Ansökan ska ha inkommit till IUP senast ett år efter permitteringens slut. Stiftelsen förvaltar idag drygt 300 miljoner kr.

5. Det är inte fråga om någon försäkring och TRR är således inget försäkringsbolag som måste leva upp till de krav som ställs i försäkringsrörelselagen.

6. För de som har en årslön över 20 basbelopp begränsas ersättningen till 25 procent av lönen.

månader för den som är 40–49 år, 24 månader för den som är 50–59 år och 30 månader för den som är 60 år eller äldre när uppsägningstiden slutar. Vidare kan löneutfyllnad ges under sex månader om nytt arbete erhålles med betydligt lägre lön.

Omställningsstöd innebär att uppsagda tjänstemän får en personlig kontaktman för råd och vägledning fram till ett nytt arbete eller start av egen verksamhet. Utöver dessa kontakter erbjuds metoder och gruppaktiviteter för den arbetssökandes olika behov. TRR kan också finansiera praktik, kompetenshöjande utbildning eller inskolning och även ge ekonomiskt stöd vid företagsstart. I stället för omställningsstöd som ges av TRR kan företaget och den lokala tjänstemannaklubben komma överens om annan lösning. Ett alternativ är då att företaget får en reduktion av avgiften och i stället för att ta omställningsstödet i anspråk bekosta de åtgärder som behövs vid en eventuell framtida övertalighet. En annan möjlighet är att betala full avgift men i stället för att ta omställningsstödet i anspråk får företaget disponera ett belopp per övertalig.⁷ Vidare kan den enskilde tjänstemannen efter kontakt med TRR få stöd i annan form än från TRR.⁸

Överenskommelsen om omställningsavtal innebär

”... ett åläggande för berörda parter att vid aktualiserad driftsinskränkning på endera partens begäran söka träffa överenskommelse om turordningen vid uppsägning. De har därvid ett gemensamt ansvar för att den arbetsstyrka som sammansätts gör det möjligt för företaget att uppnå ökad produktivitet, lönsamhet och konkurrenskraft”.

Detta är endast frågan om en avsiktsförklaring och inte någon tvingande regel om

avsteg från LAS turordningsregler. Möjligheten att göra avsteg finns oavsett denna avsiktsförklaring. Företagens och arbetsgivareförbundens erfarenhet är att denna inte, på det sätt som förutsattes när avtalet träffades, fått genomslag i PTK-förbundens agerande vid förhandlingar om driftsinskränkningar. Det är på privattjänstemannområdet mycket ovanligt med avsteg från LAS turordningsregler. I detta sammanhang kan nämnas att Statskontoret på uppdrag av ”Utredningen om omställningsavtal” har genomfört en studie av befintliga omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (Statskontoret 2002). En komponent i omställningsavtalet som analyseras är möjligheten att göra avsteg från turordningsreglerna. Denna möjlighet minskar enligt rapporten kostnaderna för att genomföra driftsinskränkningar och därmed ökar

7. Avgiften är 0,3 procent per år på företagets lönesumma för de anställda som omfattas av omställningsavtalet. Trots att det finns möjligheter för företagen att själva förfoga över ekonomiska medel från TRR är det väldigt få företag som utnyttjar dessa möjligheter. Endast ett företag har utnyttjat möjligheten att få nedsatt avgift mot att företaget självt bekostar de åtgärder som krävs vid en eventuell framtida uppsägning av medarbetare. Vidare är det endast cirka tio företag per år som begär att själva få disponera medel från TRR i samband med uppsägning av medarbetare. Detta belopp ligger idag på 15 000 kr per uppsagd medarbetare. Det har dock visat sig att beloppet i nästan samtliga fall har använts som en del i en avtalspensionslösning.

8. Om TRR ska gå in med omställningsstöd innan uppsägningar har skett krävs idag ett gemensamt agerande från företag, fack och de anställda som kommer att drabbas. Vidare finns regler om uppsägningstider i respektive förbundsavtal. Om tjänsteman har uppnått 55 år och har tio anställningsår och har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist förlängs uppsägningstiden med sex månader.

omvandlingstrycket på arbetsmarknaden. Med hänsyn till att avsiktsförklaringen, till följd av PTK-förbundens agerande, inte har fått genomslag i tillämpningen bör man vid en analys av omställningsavtalet därför bortse från denna komponent.

*Trygghetsstiftelsen
– till stöd för statsanställda*

Trygghetsstiftelsens verksamhet har sin grund i trygghetsavtalet inom den statliga sektorn.⁹ Avtalet ger utöver omställningsstöd och avgångsersättning (AGE) statligt anställda rätt till förlängd uppsägningstid och rätt till ledighet med lön under uppsägningstiden.

Trygghetsstiftelsen ger stöd till samtliga statsanställda som blir eller riskerar att bli uppsagda på grund av arbetsbrist. Verksamheten liknar den som bedrivs i TRR, bl a erbjuds stöd och hjälp att hitta nytt arbete. Det finns inga åldersgränser när det gäller rätten att få AGE som betalas ut under den tid personen får ersättning från a-kassan. Ersättningsnivån är 80 procent av tidigare lön, inklusive ersättning från a-kassan. Även Trygghetsstiftelsen betalar ut en viss kompensation, s k inkomstrygghetstillägg, till den person som erhåller nytt arbete med lägre lön än tidigare. Sådan kompensation utbetalas som längst under fyra år med en nedtrappning efter två år.

Vidare har en person som har fyllt 60 år och väljer att efter uppsägningen inte stå till arbetsmarknadens förfogande rätt till pensionsersättning. Dessutom har även den som har fyllt 60 år och som slutar sin anställning frivilligt rätt till pensionsersättning om arbetsgivaren gör bedömningen att detta skapar möjligheter för annan person vid myndigheten att få fortsatt anställning. Om det finns särskilda skäl kan en person beviljas särskild pensionsersättning. Grund-

villkoren är att personen har fyllt 55 år och inte längre är berättigad till a-kassa och eventuell avgångsersättning. Ersättningen kan bara bli aktuell om alla möjligheter att få nytt arbete är uttömda.

Forskningsresultat med relevans för omställningsförsäkringen

I detta avsnitt görs en kortfattad översikt av, främst empiriska, forskningsresultat som har relevans för hur en väl fungerande omställningsförsäkring bör utformas.¹⁰ Det finns mycket litet forskning kring de kollektivavtalsreglerade omställningsförsäkringarna och andra företagsanknutna omställningsprogram. På basis av de studier som gjorts är det också svårt att dra långtgående slutsatser rörande programmets effekter. Forskningen rörande effekterna av den statliga aktiva arbetsmarknadspolitiken är visserligen mer omfattande och mer metodologiskt avancerad, även om många svårösta frågor återstår att lösa, men har i stället nackdelen att åtgärderna inte alltid är fullständigt jämförbara med dem som förekommer inom omställningsförsäkringen. En viktig skillnad är att insatserna i omställningsförsäkringen sätts in i ett tidigt skede, redan innan individen blivit arbetslös. Ändå bör många av de mekanismer som identifierats i forskningslitteraturen rörande ar-

9. Trygghetsstiftelsens verksamhet finansieras genom en avgift på 0,05 procent på lönesumman.

10. Sedan den första versionen av denna artikel skrevs har Statskontoret publicerat en längre forskningsöversikt om omställningsavtalens samhälls-ekonomiska effekter (Statskontoret 2002). De identifierar ett stort antal effekter, bl a – och i likhet med oss – förbättrad matchningseffektivitet, undanträngning, löneupptrivning och tidiga pensionsavgångar.

betsmarknadspolitiken äga giltighet också för omställningsförsäkringen.

I översikten behandlas även forskningsresultat rörande a-kassan, arbetsrätten och företags varsel och uppsägningar. Med tanke på att omställningsförsäkringen erbjuder generösa ersättningsvillkor för uppsagda personer bör särskilt det förstnämnda forskningsområdet vara av intresse.

*Trygghetsstiftelsens verksamhet
och företagsanknutna omställningsprogram*

Trygghetsstiftelsens verksamhet undersöks av Andersson och Trajkovska (1996) och Behrenz m fl (1999), medan Hansson (1999) och Isaksson m fl (1998) är exempel på studier som behandlar företagsanknutna omställningsprogram. De två senare studierna saknar jämförelsegrupper, varför det är svårt att bedöma vad som skulle ha hänt med personalen i avsaknad av omställningsprogrammen. Resultaten kan t ex bero på en förbättrad konjunktur.

Andersson och Trajkovska (1996) undersöker bl a sysselsättningsutfallen för uppsagda personer med statlig tjänst i Kristianstads län som erhållit respektive inte erhållit stödåtgärder under perioden 1990-95. De finner att personer som fått stöd hade en större sannolikhet att få arbete. Behrenz m fl (1999) jämför utvecklingen vid F5 i Ljungbyhed med sammanslagningen av länsstyrelserna i Kristianstad och Malmö 1996-97. I det senare fallet sattes åtgärder in betydligt senare och de var också av annorlunda karaktär. Författarna visar att de arbetsökande vid F5 hade en större sannolikhet att erhålla sysselsättning än de arbetsökande vid länsstyrelserna. Effekten är dock inte statistiskt säkerställd.

Gemensamt för de två studierna av Trygghetsstiftelsens verksamhet är att undersökningspopulationerna är relativt små och att

det är osäkert om man i tillräcklig grad kunnat kontrollera för olikheter mellan de grupper som jämförs. Det är därför svårt att dra vittgående slutsatser beträffande omställningsprogrammets effekter.

*Den statligt finansierade aktiva
arbetsmarknadspolitiken*

Eftersom omställningsförsäkringen kan betraktas som en sorts privatiserad arbetsmarknadspolitik är erfarenheterna från den statligt finansierade aktiva arbetsmarknadspolitiken av intresse. Det kan dessutom noteras att denna i vissa fall haft inslag av nära samverkan med näringslivet inom ramen för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan indelas i matchningsåtgärder, utbildning och sysselsättningskapande åtgärder. Till de förstnämnda räknas förmedlingsinsatser, rådgivning till arbetssökande och rörlighetsstimulanser. Utbildning har traditionellt avsett yrkesinriktad eller förberedande arbetsmarknadsutbildning (AMU), men på senare år har även andra åtgärdstyper förekommit, t ex SwIT, vilket är dator- och IT-utbildningar organiserade i samarbete med näringslivet. Inom de sysselsättningskapande åtgärderna har en rik flora av åtgärder förekommit, t ex beredskapsarbeten och sysselsättningsstöd.

Vid utvärderingar brukar man skilja på åtgärdernas effekter på individ- respektive makronivå. De förra avser de närmast berörda, dvs deltagarna i åtgärderna, medan de senare avser effekter på övriga aktörer. Vidare kan de deltagande individerna påverkas på olika sätt, vanligen klassificerade som behandlings- respektive inläsnings-effekter. Till behandlingseffekterna räknas bl a deltagarnas framtida sysselsättnings-sannolikheter och inkomster, som direkt

konsekvens av att man fullföljt en åtgärd. Som en inlåsningseffekt kategoriseras minskade övergångar till sysselsättning pga reducerad sökaktivitet under själva åtgärden. Åtgärdernas matchningseffektivitet kan betraktas som summan av behandlings- och inlåsningseffekterna.

Makroeffekterna syftar på konsekvenser för lönesättningsbeteendet samt direkt undanträngning av reguljär sysselsättning. I den mån som deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder upplevs som ett bättre alternativ än öppen arbetslöshet kommer de fackliga löneförhandlingarna att kräva en högre lön, enligt vedertagen nationalekonomisk teori. Anledningen till detta är att konsekvenserna av en högre lön, för dem som till följd av den högre lönen mister anställningen, blir mildare än annars. Enligt samma teori kan lönetrycket i stället minska om konkurrensförmågan på arbetsmarknaden förstärks hos dem som tidigare varit arbetslösa. Nettoeffekten är alltså teoretiskt obestämd och hänger bl a på generositeten i ersättningsvillkoren och åtgärdernas matchningseffektivitet, vilka har motsatta verkningar på löneökningstrycket. Direkt undanträngning av reguljära jobb är ett fenomen som i huvudsak förknippas med sysselsättningsskapande åtgärder. Observera dock att även indirekt undanträngning av jobb kan förekomma om löneökningstrycket ökar.

Studierna avseende intensifierade förmedlingsinsatser visar att begränsade försök med selektiva åtgärder tycks öka matchningseffektiviteten, medan mer generella resursförstärkningar inte har någon märkbar effekt (Behrenz 1998). Det verkar således som framgångarna för de utvalda grupperna i de selektiva åtgärderna uppnåtts på bekostnad av de grupper som inte ingått i försöken. Beträffande AMU går det inte att under

1990-talet att påvisa positiva individeffekter, vilket är en skillnad mot 1980-talet.¹¹ Det har även varit svårt att påvisa positiva effekter i ungdomsåtgärder. En särskild omständighet när det gäller dessa insatser är att de ofta satts in relativt tidigt. En slutsats som dras i Calmfors m fl (2002) är att fokus i arbetsmarknadspolitiken bör riktas bort från ungdomar och mot långtidsarbetslösa i stället.

Sysselsättningsstöd har visat sig ge positiva effekter för deltagarna i jämförelse med andra aktiva åtgärder, se t ex Sianesi (2002). Även Martin och Grubb (2001) finner i en stor genomgång av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i OECD-länder att anställningsstöd i den privata sektorn är relativt framgångsrikt.

Vad avser andra åtgärder där samverkan skett med näringslivet finns resultat som tyder på att SwIT, som påbörjades under slutet av 1990-talet, fungerat bättre än motsvarande utbildningar anordnade av Arbetsmarknadsverket (Johansson & Martinsson 2000). Det finns också exempel på samverkan med näringslivet med förmodligen mindre lyckade resultat. Under 1977-78 skedde en mycket stor andel av AMU i form av en speciell form av företagsutbildning, vilket var en respons på den då snabba strukturomvandlingen inom vissa delar av tillverkningsindustrin. Deltagarna hann inte bli öppet arbetslösa, utan gick direkt till AMU anordnad i samverkan med företagen där de var anställda. Som nämnts är en viktig särskiljande egenskap hos omställningsinsatserna just att de sätts in i ett tidigt skede. Detta kan möjliggöra effektivare insatser men också leda till inlåsning i före-

11. Ett undantag avseende 1990-talet är dock Richardson och van den Berg (2001).

taget. Calmfors och Lang (1995) har anfört teoretiska skäl till att tidiga arbetsmarknadspolitiska åtgärder dessutom kan medföra mindre konkurrens mellan ”insiders” (sysselsatta och korttidsarbetslösa) och ”outsiders” (marginaliserade grupper på arbetsmarknaden). Detta kan resultera i ökat löneökningstryck och minskad sysselsättning.

Även om positiva individeffekter åtminstone i en del fall kan påvisas, så utesluter inte detta förekomsten av ogynnsamma effekter på makronivå. Framför allt tycks undanträngningseffekterna vara betydande. Dahlberg och Forslund (1999) uppskattar undanträngningseffekterna av sysselsättningsskapande åtgärder till 65 procent av reguljär sysselsättning.

De utvärderingar som gjorts av svensk arbetsmarknadspolitik kan i huvuddrag sammanfattas på följande sätt: Det finns endast litet stöd för att matchningseffektiviteten påverkats positivt, undanträngningseffekterna har i regel varit stora medan det förefaller mer osäkert om löneökningstrycket påverkats. Sålunda finns det inte mycket som talar för att arbetsmarknadspolitiken ökat den reguljära sysselsättningen, även om den öppna arbetslösheten minskat (se översikten i Calmfors m fl 2002). Inom forskningen har undersökningsmetoderna förfinats och datatillgången förbättrats avsevärt under senare år. Men man bör hålla i åtanke att utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder fortfarande är förknippade med betydande osäkerhet.

Arbetslöshetsförsäkringen och arbetsrättslagstiftningen

Inom litteraturen diskuteras hur inkomstrygghet för arbetslösa ska kunna kombineras med en väl fungerande arbetsmarknad med låg arbetslöshet. I samband med det uppmärksammas ”moral hazard”-problem

både för enskilda individer och i det kollektiva agerandet i löneförhandlingarna. Med detta begrepp avses en minskad benägenhet hos en försäkringstagare att undvika det utfall man är försäkrad emot, i detta fall arbetslöshet. Forskningen har också beaktat möjligheten att ett generöst socialförsäkringssystem kan leda till ett ökat risktagande, t ex ökad förändringsbenägenhet hos de anställda.¹²

De två viktigaste parametrarna i försäkringssystemet vid arbetslöshet är ersättningsnivå och ersättningsperiodens längd. Enligt teorin innebär en högre ersättningsnivå att de arbetslösa dels höjer sina reservationslöner (lägsta löner man är beredd att arbeta för) och dels söker arbete mindre energiskt (eftersom inkomstskillnaden mellan att ha och inte ha arbete minskar). Följden av dessa effekter blir längre arbetslöshetsperioder. Eftersom välfärdsförlusten vid arbetslöshet blir mindre så ökar även löneökningstrycket i löneförhandlingarna. En längre ersättningsperiod har teoretiskt samma effekt på enskilda individer och löneförhandlare som en högre ersättningsnivå.

Benägenheten till längre arbetslöshetsperioder kan motverkas om ett effektivt kontrollsystem finns som med hjälp av sanktioner, t ex indragen arbetslöshetsersättning, upprätthåller en hög sökaktivitet. Vidare kan arbetslösa som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning bli mer benägna att skaffa ett arbete, vilket är kvalificeringsgrundande. Denna grupp består huvudsakligen av nytillträdande på arbetsmarknaden.

12. Teoretiskt behandlas detta av t ex Sinn (1995). Någon empirisk forskning som påvisar att en mer generös a-kassa verkligen bidrar till ökad förändringsbenägenhet hos anställda känner vi inte till.

Både den teoretiska och empiriska forskningslitteraturen är tämligen entydig i huvudslutsatsen att en mer förmånlig ersättning som arbetslös också leder till att fler avvaktar bättre erbjudanden och att arbetslöshetstiden därför förlängs.

Ny empirisk forskning tyder dessutom på att de arbetslösas sökbeteende är känsligare för arbetslöshetsersättningens utformning än vad man tidigare trott. Den förmodligen mest tillförlitliga studien som hittills utförts på svenska data är Carling m fl (2001). Analysen avser effekterna på sannolikheten att bli sysselsatt av den sänkning av ersättningsgraden från 80 till 75 procent av föregående inkomst som genomfördes den 1 januari 1996. De två främsta fördelarna med studien är för det första att man på individnivå kunnat använda direkt information om ersättningens storlek. För det andra har man kunnat utnyttja att endast arbetslösa med en månadslön under inkomsttaket påverkades av förändringen, medan andra arbetslösa personer med tillräckligt hög inkomst däremot inte påverkades. De senare har använts som jämförelsegrupp.

Carling m fl (2001) fann att sänkningen på fem procentenheter ledde till en tio procentig ökning av övergångarna till arbete och motsvarande förkortning av arbetslöshetstiderna. Den estimerade effekten är betydligt större än dem som påvisats i tidigare studier på brittiska och amerikanska data (Layard m fl 1991).¹³

I litteraturen har vidare uppmärksamats att kollektiv finansiering av arbetslöshetsersättningen och lönesättning på bransch- eller företagsnivå är förbundna med moral hazard-problem. Detta utgör ett argument för differentiering av avgifterna, så att högre avgifter utgår i branscher med högre arbetslöshetsrisker (Calmfors 1993, Holmlund &

Lundborg 1988). Förutsättningen för detta är dock att löneförhandlingarna sker på branschnivå och inte på företagsnivå. Ett enskilt företag är för litet för att kunna påverka försäkringens totala kostnader. I vilken grad en sådan avgiftsdifferentiering verkligen bidrar till minskat lönetryck förefaller dock empiriskt outforskat.

Ett standardresultat i forskningslitteraturen om effekter av arbetsrättsliga regler är att ökade kostnader för uppsägningar (t ex ökade avgångsvederlag) innebär att företagen blir mindre benägna att säga upp personal men också mindre benägna att nyanställa. Nettoeffekten på sysselsättningen är teoretiskt obestämmd, men sysselsättningsvariationerna över konjunkturcykeln minskar. De flesta empiriska undersökningar finner inte heller att sysselsättningsnivån påverkas av en striktare arbetsrätt (se över sikten i OECD 1999).

Företags varsel och uppsägningar

Eftersom varselstatistiken har betydande brister saknas i stort sett forskning om vad som styr företagets varsel. Ett undantag är dock Jans (1997), vars resultat tyder på att företagen är benägna att anmäla fler varsel än man avser verkställa för att få förhandlingsutrymme gentemot facket.

Det finns inte heller många studier där anställdas och arbetsgivares beteende studeras i företag som under en längre period minskar personalstyrkan. Pfann och Hamermesh (2001) presenterar evidens från Fokker Aircraft i Holland, som lades ned 1996. Deras huvudresultat är att egenskaperna hos de anställda som kvarstod ända tills nedlägg-

13. Dessa resultat har också varit tillräckligt uppseendeväckande för att generera diskussion. Se Johansson och Selén (2000).

ningen skiljer sig väsentligt från dem som, frivilligt eller ofrivilligt, lämnat företaget under den långa nedgångsfasen. De som stannade kvar hade arbetat längre tid i företaget, hade bättre resultat i interna prestationsutvärderingar och hade mer företags-specifikt humankapital, dvs kunskaper som inte kan komma till nytta utanför företaget. Denna grupp av anställda var de mest värdefulla för arbetsgivaren och hade samtidigt sämre möjligheter utanför företaget.

Hur ska en omställningsförsäkring utformas?

Vilka lärdomar kan dras beträffande en omställningsförsäkring utifrån de ovan redovisade forskningsresultaten inom olika områden?

Det är uppenbart att incitamenten för både anställda och arbetsgivare är viktiga att beakta. Det har mycket stor betydelse om en omställningsförsäkring av de anställda kommer att uppfattas som ett attraktivt alternativ till öppen arbetslöshet. En omedelbar effekt av detta är ökad inlåsning. Anställda kan t ex förkovra sig i ett omställningsprogram i förhoppning om att bli återanställda av samma arbetsgivare. Försäkringen kan även senarelägga övergångar till sysselsättning utanför företaget som ändå skulle ha skett.

Dessutom finns risken att omställningsförsäkring leder till att en arbetsgivare som vet att uppsagda anställda får utbildningsinsatser och full lön betald av någon försäkring under något år kan vara frestad att säga upp fler. Erfarenheterna från varsel-lagstiftningen tyder på att denna risk är reell. Dels blir det moraliskt lättare för företaget om de anställda är försäkrade, dels finns dessa personer kvar i något som kan liknas vid en omställningspool. Om konjunktur-

ren blir gynnsammare än väntat kan de alltid återanställas senare – uppgraderade med den vidareutbildning som de på försäkringens bekostnad har hunnit få under tiden.

I den mån som en omställningsförsäkring leder till ökade kostnader för arbetsgivaren i samband med uppsägningar blir konsekvensen färre uppsägningar, men också färre nyanställningar. Om arbetsgivarnas kostnader dessutom ökar generellt, kommer mindre arbetskraft att efterfrågas.

På längre sikt kan dessutom lönerna drivas upp eftersom fackföreningar som förhandlar om löner bedömer att ökad arbetslöshet inte ter sig lika skrämmande med en omställningsförsäkring, vilket minskar sysselsättningen. Branschvis differentiering av avgifterna med avseende på uppsägningsrisk skulle kunna minska riskerna för ökat löneökningstryck, under förutsättning att lönerna också bestäms branschvis. Om staten däremot delfinansierar en omställningsförsäkring ökar i stället löneökningstrycket, eftersom kopplingen mellan ökade löner och kostnader för avtalen minskar.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder där näringslivet underlättar övergångar från arbetslöshet till sysselsättning (t ex ”skräddarsydda” utbildningar i bristyrken för sina egna behov, se Johansson & Martinsson 2000) tycks ha fungerat bättre än åtgärder för att förhindra övergångar från sysselsättning till öppen arbetslöshet (t ex storskalig företagsutbildning inom AMU). Inom de företagsanknutna omställningsprogrammen finns dessutom exempel på att fler övergångar skett till pensionering än extern sysselsättning (Hansson 1999).

Några utgångspunkter för en effektiv försäkring

Utifrån de många risker med en omställningsförsäkring som forskningslitteraturen

påvisar kan man resa frågan om en omställningsförsäkring överhuvudtaget är motiverad. Vi menar emellertid att dessa risker kan minimeras om omställningsförsäkringen utformas så att den uppfyller följande tre kriterier:

1. Att den inte subventionerar avstjälpning i form av tidig pension eller lön för vistelse i omställningspooler. Inriktningen bör i stället vara helt mot inslussning till nya arbeten.
2. Att den inte ökar arbetsgivarens kostnader för de anställda.
3. Att den innehåller en betydande flexibilitet som ger arbetsgivare och anställda ett utrymme och motiv att välja de mest effektiva insatserna.

I bästa fall skulle en sådan omställningsförsäkring kunna leda till att färre personer hamnar i tidig pension eller sjukskrivning. En konsekvens skulle t ex kunna vara att fackföreningarna blir mer benägna att komma överens med arbetsgivare om turordningsavtal vid uppsägning om ett bättre stöd för uppsagda finns. Detta skulle i sin tur minska antalet arbetsgivare som finansierar förtida pensionsavgångar.

I det följande skissar vi på en utformning av en försäkring, vars grunddrag är att den består av en försäkringsdel och en individuell spardel.

En inslussningsförsäkring

Utgångspunkten är att de omställningslösningar som finansierat lön och utbildning, t ex Telias (Hansson 1999), har varit så kostsamma att det inte är realistiskt att applicera dem i bred skala. Dessutom framstår det som högst tveksamt om åtgärderna varit effektiva, åtminstone om man kan dra slutsatser från utvärderingar av motsvarande arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

De åtgärder som i många utvärderingar får bättre betyg, och som dessutom är betydligt billigare, har ofta haft karaktären av inslussningsstöd till personer som har svårt att hitta ett nytt arbete på egen hand. Ett exempel på detta är ett anställningsstöd hos en ny arbetsgivare för en uppsagd person som får ett nytt arbete.¹⁴ Andra exempel är att ett stöd betalas till vikariat eller praktikplats hos en tänkbar ny arbetsgivare.

En försäkring med inslussningsstöd bör avgränsas. De som förmodligen skulle bli mest hjälpta av stödet är personer som i avsaknad av omställningsförsäkring skulle ha stannat kvar längst i företaget under en nedgångsfas, t ex personer över 55 år. Undanträngningseffekter av ett sådant stöd kan inte uteslutas, men en viss undanträngning är acceptabel om alternativet är en förtida pension.¹⁵ Försäkringen kan erbjudas av ett av arbetsmarknadens parter inrättat försäkringsbolag eller fond. Men en viktig del av en sådan försäkring bör vara att den är öppen för konkurrens. Arbetsgivare bör t ex ha möjlighet att välja försäkringsgivare och inom vissa givna ramar även kunna välja alternativa försäkringslösningar. Försäkringsbolag på en konkurrensmarknad har starka incitament att kontrollera att systemet inte missbrukas samtidigt som konkurrensen innebär att administrationskostnaderna hålls

14. Ett annat alternativ kan vara att under en begränsad tid ge en person som får nytt arbete med lägre lön än den gamla, löneutfillnad upp till den tidigare lönen. Både TRR och Trygghetsstiftelsen utbetalar under vissa förutsättningar ett sådant stöd redan idag.

15. Sianesi (2002) visar t ex att ett stöd som tillåter en fast anställd att kompetensutveckla sig om en arbetslös under tiden ges ett vikariat har varit ett relativt effektivt sätt att få arbetslösa i arbete även efter att undanträngningseffekter har beaktats.

på en effektiv nivå. Försäkringsbolagen bör även ha incitament till viss branschdifferentering av avgifterna efter uppsägningsrisk.

Kostnaden för en sådan inslussningsförsäkring kan under några år finansieras av medel som Trygghetsfonden SAF-LO direkt förfogar över och medel som fonden har avsatt i AGB-försäkringen. Om försöket slår väl ut, måste därefter emellertid en ny finansiering ordnas. Karaktären av försöksverksamhet initialt bör underlätta en utformning som möjliggör gedigna utvärderingar, helst med en delmängd slumpmässigt valda deltagare som kan jämföras med icke-deltagare. En ytterligare förutsättning är att dokumentationen är tillfredsställande.

Ett omställningskonto

Den individuella spardelen av en omställningsförsäkring hjälper individen att själv finansiera vissa åtgärder redan under uppsägningstiden. Den individuella delen är viktig även om den sannolikt inte kan komma att omfatta särskilt mycket pengar per individ. Dels skapar den en självrisk i finansieringen av sådana åtgärder som annars lätt kan komma att överutnyttjas. Dels är det en markering att omställningen också är den enskildes angelägenhet.

En tänkbar utformning av en sådan individuell del skulle kunna vara följande. Anta att staten drar ner något på den reguljära arbetsmarknadspolitiken, sänker skatten och inför ett obligatoriskt individuellt sparande av denna skattesänkning på ett omställningskonto. Vid en eventuell uppsägning måste dessa pengar användas innan man får tillgång till a-kassan, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, eller hjälp från försäkringsdelen av omställningsförsäkringen. Detta motverkar tendenser till löneuppdrivning. De sparade beloppen skulle typiskt kunna uppgå till runt 20 000–40 000 kronor

vid 55 års ålder. Detta borde räcka för att, på en öppen marknad, t ex arvoda en jobbmäklare eller införskaffa en utbildning.

En omställningsförsäkring längs dessa linjer skulle undvika många av de problem som påvisats i forskningslitteraturen. Samtidigt skulle den också hålla sig på en realistisk utgiftsnivå.

Referenser

- Andersson L & Trajkovska J (1996) *Statligt anställd – men sen då?* Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO), Ekonomihögskolan, Högskolan i Växjö.
- Behrenz L (1998) "An Impact Analysis of a Personnel Increase at Swedish Employment Offices" i *Essays on the Employment Service and Employers' Recruitment*. Doktorsavhandling, Economic Studies Nr 79, Lunds universitet.
- Behrenz L, Augustinsson S & Carlsson P (1999) "Utvärdering av utvecklingsarbetet vid F5 i Ljungbyhed genom en jämförelse med skapandet av Skåne län" Rapport från Växjö universitet, Växjö universitet.
- Calmfors L (1993) "Arbetslöshetsförsäkringen – hur bör den utformas?" *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 5, s 429-439.
- Calmfors L, Forslund A & Hemström M (2002) "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences" Working Paper 2002:4, IFAU, Uppsala.
- Calmfors L & Lang H (1995) "Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes in a Union Wage-Setting Model" *Economic Journal*, vol 105, 601-619.
- Carling K, Holmlund B & Vejsiu A (2001) "Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990s" *Economic Journal*, vol 111, s 766-790.
- Dahlberg M & Forslund A (1999) "Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes" Working Paper 1999:7, IFAU, Uppsala.
- Fölster S, Larsson S & Lund J (2001) *Avtalspension – dagens ättestupa?* Pensionsforum, Stockholm.
- Hansson R (1999) *Personalförsörjningsmodellen – ett projekt i tiden. Övertalighetshantering i Telia*. Svenska Strukturforskningsinstitutet, Stockholm.

- Holmlund B & Lundborg P (1988) "Unemployment Insurance and Union Wage Setting" *Scandinavian Journal of Economics*, vol 90, 161-172.
- Isaksson K, Pettersson P & Hellgren J (1998) "Utvecklingscentrum. En verksamhet för uppsagda tjänstemän i KF" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 4, s 33- 43.
- Jans A-C (1997) "Varselstatistiken" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 3, s 53- 62.
- Johansson P & Martinsson S (2000) "Det nationella IT-programmet – en slutrapport om Swit" Forskningsrapport 2000:8, IFAU, Uppsala.
- Johansson S & Selén J (2000) "Arbetslöshetsförsäkringen och arbetslösheten – en reanalys av IFAUs studie" FIEF Arbetsrapportserie 2000, Nr 162, FIEF, Stockholm.
- Layard R, Nickell S & Jackman R (1991) *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press.
- Martin J P & Grubb D (2001) "What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies" Working Paper 2001:14, IFAU, Uppsala.
- OECD (1999) *Employment Outlook*. OECD, Paris.
- Pfann G A & Hamermesh D S (2001) "Two-Sided Learning, Labor Turnover and Worker Displacement" stencil.
- Richardson K & van den Berg G J (2001) "Swedish Labor Market Training and the Duration of Unemployment" uppsats presenterad vid IFAUs och Ekonomiska rådets konferens "What are the Effects of Active Labour Market Policy?" 8 oktober 2001.
- Sianesi B (2002) "Differential Effects of Swedish Active Labour Market Programmes for Unemployed Adults During the 1990s" Working Paper 2002:5, IFAU, Uppsala.
- Sinn H-W (1995) "A Theory of the Welfare State" *Scandinavian Journal of Economics*, vol 97, s 495-526.
- Statskontoret (2002) *Omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv*. Rapport 2002:6, Statskontoret. Stockholm.