



LUND UNIVERSITY

En mer segmenterad arbetsmarknad - nya förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken

Olofsson, Jonas

2008

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Olofsson, J. (2008). *En mer segmenterad arbetsmarknad - nya förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken*. (Working paper-serien; Nr 2008:5). Lunds universitet, Socialhögskolan.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



LUNDS
UNIVERSITET

Socialhögskolan

En mer segmenterad arbetsmarknad – nya förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken

JONAS OLOFSSON

E-post: jonas.olofsson@soch.lu.se

Socialhögskolan, Lunds universitet,
Box 23, 221 00 Lund

Working-Paper serien 2008

Innehåll

En mer segmenterad arbetsmarknad – nya förutsättningar för aktiv och passiv

arbetsmarknadspolitik.	3
1. Arbetslöshet.....	3
1.1. Långtidsarbetslöshet.....	3
1.2. Vilka är arbetslösa?	5
1.3. Högre utbildning och tilltagande segmentering	7
2. Arbetsmarknadspolitikens förändrade betydelse och inriktning – det långa perspektivet.	7
2.1. Effekter av tilltagande segmentering.....	8
2.2. Arbetsmarknadspolitikens omfattning	9
2.3. Programsammansättning	10
2.4. Orsaker till förändringar av åtgärdsinriktningen	14
3. Andra aktörer – exemplet omställningsavtal.....	15
3.1. Trygghetsrådet.....	15
3.2. Trygghetsstiftelsen	16
3.3. Ett avtal för privatanställda arbetare	16
3.5. Omställningsavtalens betydelse	17
4. Komplement till arbetslöshetsförsäkringen.....	17
4.1. Tre slags kompletterande inkomstförsäkringar	18
4.2. Försäkringsersättning över tid.....	18
4.3. Enskilda inkomst- och tilläggsförsäkringar.....	21
4.4. Frågor för vidare diskussion.....	22
5. Sammanfattande slutsats	23
Källor och referenser	24

Uppsatsen ingår i projektet ”Avtalsbaserade förmåner på svensk arbetsmarknad” finansierat av Vetenskapsrådet.

Jag tackar Per Gunnar Edebalk, Lars Harrysson, Agneta Kruuse och Lars Svensson som läst och kommenterat olika versioner av uppsatsen.

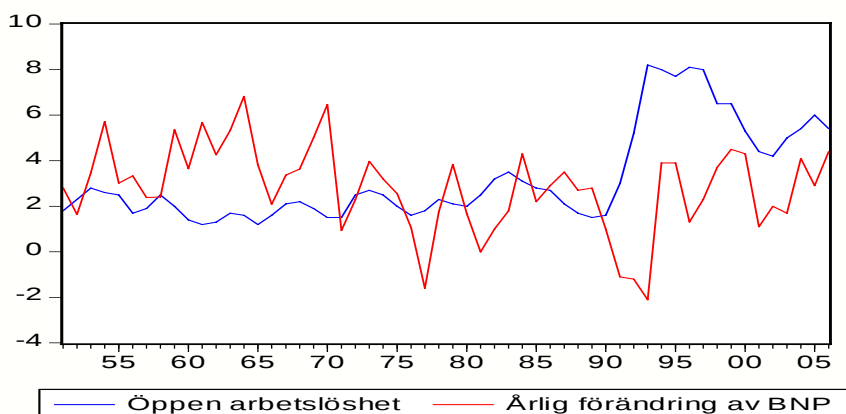
En mer segmenterad arbetsmarknad – nya förutsättningar för aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik.

I denna skissartade uppsats diskuteras nya inslag i arbetsmarknadspolitik – både i form av omställningsavtal och avtalade komplement till arbetslöshetsförsäkringen – mot bakgrund av långsiktiga förändringar på arbetsmarknaden. En grundläggande hypotes är att trenden mot en allt mer segmenterad arbetsmarknad tenderar att bidra till en utveckling bort från en universellt inriktad arbetsmarknadspolitik.

1. Arbetslöshet

En översikt visar att den öppna arbetslösheten har legat på betydligt högre nivåer sedan 1990-talets inledande ekonomiska kris än under föregående decennier.

Figur 1. Öppen arbetslöshet (procent av arbetskraften) och ekonomisk tillväxt (årlig procentuell förändring av BNP), i Sverige 1951-2006.



Källa: SCB (Arbetskraftsundersökningarna och Nationalräkenskaperna).

Trots tillväxttal som under 1990-talets senare del och inledningen av 2000-talet låg i närheten av 1960-talets, har arbetslöshetsnivåerna varit fortsatt höga – i alla fall ur svensk synpunkt – samtidigt som sysselsättningstalen först nu närmat sig de nivåer som gällde före krisen vid 1990-talets början. Men även om sysselsättningen på senare år har ökat mycket snabbt är andelen sysselsatta i arbetsföra åldrar betydligt lägre än när krisen bröt ut. Befolkningen i arbetsföra åldrar har vuxit med ca 500 000 sedan 1990. Sysselsättningsgraden i åldrarna 16-64 år är ungefär 8 procentenheter lägre och gruppen som står utanför arbetskraften har ökat med ca 450 000 personer, vilket till stor del förklaras av ett ökat antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning (förtidspensionärer) och fler studerande (SCB, 2004).¹

1.1. Långtidsarbetslöshet

Högre arbetslöshetstal och lägre sysselsättning återspeglades också i en trend mot längre arbetslöshetsperioder. Enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar utgjorde andelen långtidsarbetslösa av samtliga arbetslösa, dvs. andelen med arbetslöshetsperioder som

¹ I april år 2005 utgjorde antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension och sjukbidrag) 546 000. Bara under den tidigare 12-månadersperioden tillkom 78 000 personer med sjuk- och aktivitetsersättning.

överstiger sex månader, mellan 15 och 20 procent under åren från 1970-talets mitt fram till 1980-talets slut. Därefter steg andelen långtidsarbetslösa. År 1995 var andelen 41 procent för att sedan återigen minska till 30 procent år 2000 och 32 procent år 2004.² Enligt AMS arbetsmarknadsdata för oktober 2007 låg andelen långtidsarbetslösa kvar på 30 procent. Det absoluta antalet långtidsarbetslösa har halverats sedan 1990-talets första hälft men uppgår fortfarande till cirka 50 000 individer.

Andelen av de arbetslösa med arbetslöshetsperioder som sträckte sig mellan en månad och tre månader utgjorde cirka 30 procent under både 1970- och 80-talen. Under 1990-talet sjönk andelen till under 20 procent för att återigen öka något till drygt 20 procent under det nya årtusendets första år.

Det förhållandet att det finns en grupp med särskilt stora etableringsproblem kan också utläsas i AMS statistik om inskrivningstider vid arbetsförmedlingen. Statistiken talar för att en betydande andel av de arbetslösa kontinuerligt återkommer till arbetsförmedlingen.

Tabell 1. *Personer kvarstående i obalansen vid slutet av juli 2006.³ Antal år som inskrivna på arbetsförmedlingen under perioden januari 1994 till juli 2006, exklusive tid som ombytessökande och i anställning med lönebidrag eller OSA. Personer 25-54 år.*

Län	År på Af				Totalt antal
	<3år	3-5år	5-7år	>7år	
Stockholm	66,5%	18,2%	9,1%	6,2%	42 077
Uppsala	66,1	17,5	9,4	6,9	7 095
Södermanland	48,9	21,9	14,1	15,2	7 304
Östergötland	52,2	21,9	13,8	12,1	12 651
Jönköping	56,6	19,0	13,2	11,3	6 258
Kronoberg	58,2	18,6	11,0	12,2	3 540
Kalmar	54,9	19,5	12,2	13,4	5 190
Gotland	52,4	21,8	13,0	12,9	1 287
Blekinge	49,2	22,0	13,8	15,0	4 226
Skåne	55,5	19,6	12,6	12,3	32 895
Halland	55,8	18,7	12,6	13,0	6 325
Västra Götaland	55,4	19,7	11,9	13,0	40 868
Värmland	51,0	19,8	13,4	15,8	7 025
Örebro	53,0	20,3	12,7	14,1	8 847
Västmanland	53,1	19,9	13,1	13,9	7 091
Dalarna	51,1	20,8	13,9	14,2	6 425
Gävleborg	46,7	22,3	14,4	16,6	9 253
Västernorrland	51,0	19,5	13,6	15,9	7 753
Jämtland	52,6	21,3	12,8	13,3	3 967
Västerbotten	55,7	20,8	11,7	11,8	7 236
Norrbotten	42,2	20,9	14,7	22,2	8 975
Totalt	55,8	19,8	12,2	12,2	240 494

Källa: AMS.

² I grundtabellerna för Arbetskraftsundersökningarna 2005 och 2006 redovisas inga uppgifter om andelen långtidsarbetslösa i åldrarna 20-64 år.

³ Med obalanstalet avses andelen personer som är öppet arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska program som andel av arbetskraften.

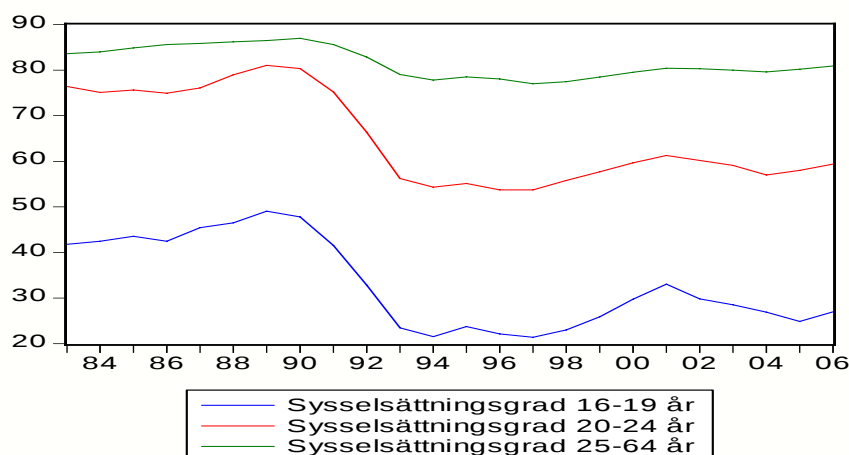
Uppgifterna i tabell 1 visar att en stor andel av dem som ingår i obalansen har varit inskrivna på arbetsförmedlingen under upprepade perioder under åren från 1994 till 2006. Knappt 25 procent av de arbetslösa i åldersgruppen mellan 25 och 54 år, eller cirka 50 000 personer, har varit inskrivna under mer än fem år. De geografiska variationerna är inte så stora som man kanske skulle kunna ha förväntat sig. Stockholm och Uppsala avviker med en lägre andel med långa inskrivningstider, vilket rimligen förklaras av den höga arbetskraftsefterfrågan i huvudstadsregionen.

1.2. Vilka är arbetslösa?

Sammansättningen av gruppen öppet arbetslösa har förändrats. Sysselsättningsgraden har sjunkit och arbetslöshetstalen har ökat dramatiskt för utrikes födda, ungdomar och lågutbildade. Om vi börjar med gruppen utrikes födda kan vi konstatera att andelen sysselsatta i arbetsföra åldrar, dvs. i åldrarna 16-64 år, har minskat från drygt 70 procent under 1980-talets andra hälft till cirka 62 procent år 2006 (SCB AKU, 2006). Sysselsättningsgraden för utrikes födda är drygt 11 procentenheter lägre än för inrikes födda. År 2006 var arbetslöshetstalet för utrikes födda i åldrarna 20-64 år ungefär 6 procentenheter högre – eller dubbelt så hög – jämfört med inrikes födda (10 procent jämfört med cirka 4 procent).

Den ekonomiska krisen under första hälften av 1990-talet påverkade villkoren för alla åldersgrupper, men förändringarna var särskilt markanta för yngre. Sysselsättningen minskade dramatiskt. Andelen sysselsatta av det totala antalet personer i åldrarna 20-24 föll från cirka 80 procent 1980 till under 60 procent några år in på 1990-talet. Därefter har sysselsättningsgraden ökat, men långt ifrån nått upp till de nivåer som gällde före den ekonomiska krisen under 1990-talets första hälft.

Figur 2. Sysselsättningsgrad i åldrarna 16-19 år, 20-24 år respektive 25-64 år, åren 1983-2006.



Källa: SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU, årsmedeltal) och Eurostat.

Den minskade sysselsättningen motsvarades av ökad arbetslöshet. De relativa arbetslöshetstalen i åldrarna 20-24 är mer än dubbelt så höga som arbetslöshetstalen i åldrarna 25-64 år. Den kraftiga nedgången i andelen sysselsatta i åldrarna 20-24 år har också motsvarats av en mycket markant ökning av andelen studerande. Andelen studerande ökade något under 1980-talet för att sedan mer än fördubblas under 1990-talet, från knappt 10 procent till 21 procent. De årliga förändringarna i andelen studerande i åldrarna 20-24 år visar ett påtagligt positivt samband med utvecklingen av arbetslöshetstalen och omvänt ett negativt samband med allmänna konjunkturförhållanden (Olofsson, 2005).

En annan förändring i arbetslöshetens sammansättning från 1990-talet och framåt gäller de försämrade förutsättningarna på arbetsmarknaden för personer med en svag utbildningsbakgrund. Personer som saknar utbildning på gymnasial nivå har betydligt lägre arbetskraftsdeltagande, lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshetstal jämfört med personer med gymnasial och eftergymnasial utbildning.

Tabell 2. *Sysselsättningsgrad (procent av befolkningen) och öppen arbetslöshet för personer i åldrarna 25-64 år som saknar gymnasial utbildning respektive har gymnasial utbildning. Åren 1995-2006.*

	Sysselsättningsgrad		Öppen arbetslöshet	
	<i>Ej gymn.</i>	<i>Gymn.</i>	<i>Ej gymn.</i>	<i>Gymn.</i>
1995	77,9	83,4	10,3	8,6
1996	68,4	79,3	10,3	9,4
1997	66,6	78,1	12,8	10,2
1998	66,0	78,0	11,0	8,9
1999	66,1	80,0	10,0	7,1
2000	66,5	80,8	8,0	5,2
2001	68,8	82,1	5,4	4,1
2002	68,3	82,1	5,3	4,3
2003	67,9	81,5	5,5	4,7
2004	67,1	80,9	6,0	5,8
2005*	52,5	79,3	10,0	5,9
2006*	53,2	79,6	9,4	5,2

Källor: SCB. Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Grundtabeller.

*= Avser åldrarna 16-64 år.

Studerar vi uppgifter om arbetskraftsdeltagande för män i gruppen som saknar gymnasial utbildning, inleddes nedgången redan under 1970-talet, men kompenseras då av en ökning av kvinnors arbetskraftsdeltagande. Kvinnors arbetskraftsdeltagande bland dem som saknade gymnasial utbildning, i åldrarna 16-64 år, ökade från 55 procent till 80 procent under 1980-talets slut (OECD, 2002, 2004 & 2006). Efter 1990 förändrades bilden.

Arbetskraftsdeltagandet föll bland såväl kvinnor som män som saknade gymnasial utbildning, men andelsmässigt mest bland kvinnor; från 80 procent 1990 till 67 procent år 2004. Bland män minskade arbetskraftsdeltagandet från 90 procent till 78 procent år 2004.

Utöver detta ska sägas att skillnaderna i arbetskraftsdeltagande i grupperna med respektive utan gymnasieutbildning har varit större för kvinnor än för män ända sedan 1970-talets början. Under 1970-talet pendlade de årliga differenserna i arbetskraftsdeltagande med mellan 10 och 15 procentenheter för båda könen sammantaget. För männen uppgick avståndet till mellan 5 och 7 procentenheter på 1970-talet. Under 1990-talet minskade avståndet mellan kvinnor med och utan gymnasieutbildning, för att återigen öka under de inledande åren av det nya årtusendet. För männens del ökade däremot skillnaderna mellan grupperna med olika utbildningsbakgrund successivt från 1990-talets inledning till mellan 10 och 15 procentenheter under senare år.

Skillnader i sysselsättningsgrad och arbetslöshetstal mellan individer med olika utbildningsnivåer är större bland yngre (under 25 år) än bland medelålders. Det beror delvis på att frånvaron av gymnasieutbildning har en starkare stigmatiserande effekt bland unga vuxna och delvis på att låg utbildning ofta har ett samband med andra faktorer som försvårar

en snabb etablering på arbetsmarknaden, som t.ex. diskriminering av utrikes födda, svag social kompetens och psykiska funktionshinder.

Uppgifterna om skillnader i arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrader illustrerar följaktligen inte bara konjunkturella förändringar på arbetsmarknaden i största allmänhet. Lågutbildades sysselsättningsproblem kan snarast uppfattas som ett strukturellt än ett konjunkturellt problem.

1.3. Högre utbildning och tilltagande segmentering

Uppgifterna om de hårdnande konkurrensvillkoren på arbetsmarknaden för gruppen som saknar gymnasieutbildning måste också ses i relation till arbetskraftens allt högre utbildningsnivå. Ser vi till arbetskraften som helhet, i åldrarna 16-64 år, minskade andelen med enbart förgymnasial utbildning från strax under 60 procent 1971 till knappt 25 procent 1995. Under motsvarande period ökade andelen med en gymnasial utbildning från cirka 30 procent till cirka 50 procent. Förändringen var givetvis särskilt påtaglig bland de yngre. I åldrarna 20-24 år minskade andelen med enbart förgymnasial utbildning från närmare 45 procent till strax över 10 procent. Samtidigt har skillnaderna i sysselsättningsgrad ökat från 1990-talets början. (Se tabell 2) Från ganska små skillnader vid ingången till 1990-talet mellan dem som fullbordade respektive inte fullbordade en gymnasieutbildning uppgår skillnaden i sysselsättningsgrad i dag till cirka 25 procentenheter.

De förändringar som kan urskiljas i sysselsättnings- och arbetslöshetsmönster är långt ifrån unika för Sverige. Förändringarna följer tvärt om ett mönster som går igen i vår omvärld. Jämfört med förhållandena i t.ex. USA, med betydligt mindre reglerade villkor på arbetsmarknaden, hade personer med förgymnasial utbildning i Sverige år 2002 en sysselsättningsgrad som var drygt 10 procentenheter högre och en arbetslöshet som var mindre än hälften så stor (OECD, 2004). Det är alltså inte givet att en oreglerad arbetsmarknad är mer sysselsättningsbefrämjande ur lågutbildades och ungdomars synpunkt. Det går heller inte att dra slutsatsen att förändringarna entydigt talar för att arbetsmarknadspolitikens effektivitet har avtagit. Nya sysselsättnings- och arbetslöshetsmönster kan ses som uttryck för grundläggande förändringar i branschsammanställning, arbetsorganisationer och teknik med återverkningar på arbetskraftsefterfrågan, kvalifikationskrav och segmenteringsmönster.

En preliminär slutsats av förändringarna som berörts ovan är just att arbetsmarknaden sannolikt har blivit allt mer segmenterad, dvs. inträdeshindren och inträdeskraven för dem som står utanför primära arbetsmarknader med trygga anställningsförhållanden (ungdomar och utrikes födda) har ökat. Därmed påverkas också förutsättningarna för arbetsmarknadspolitikens mål och medel. Hur har då arbetsmarknadspolitikens innehåll och åtgärdssammansättning förändrats under de senaste två decennierna?

2. Arbetsmarknadspolitikens förändrade betydelse och inriktning – det långa perspektivet

Den så kallade Rehn-Meidnerska modellen är en viktig förklaring till att den aktiva arbetsmarknadspolitikerna fick en så stark ställning i Sverige under decennierna efter andra världskriget. Namnet på modellen härstammar från två inflytelserika fackförningsekonomer, Gösta Rehn och Rudolf Meidner. Utgångspunkten för deras resonemang var att full sysselsättning tenderar att resultera i prisökningar som dels försämrar industrins konkurrenskraft och dels urholkar löntagarnas köpkraft. Arbetsmarknadspolitikerna skulle

underlätta solidarisk lönepolitik och effektivitetshöjande rationaliseringar och möjliggöra högre produktivitet och lägre inflationstryck vid given sysselsättningsnivå.

Mycket har förändrats på svensk arbetsmarknad sedan Gösta Rehn och Rudolf Meidner utvecklade sin modell på 1950- och 60-talen. Den period som i efterhand har beskrivits av många som en skördetid gick mot sitt slut i början av 1970-talet. Gamla industrinäringar drabbades av konkurrensproblem, tillväxten i ekonomierna sjönk och arbetslösheten började återigen öka. I Sverige var arbetslösheten fortfarande låg under hela 1980-talet, men i samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet drabbades också Sverige av det europeiska arbetslöshetssyndromet.

Tabell 3. *Genomsnittlig öppen arbetslöshet (procent av arbetskraften) i Sverige, Storbritannien, Tyskland och USA, 1980-2006.*

År	1980-84	1990-94	2000-04	2006
Sverige	2,4	6,7	5,5	7,0
Storbr.	10,3	8,7	5,0	5,3
Tyskland	5,7	6,9	8,3	8,4
USA	8,2	6,2	5,2	4,6

Källa: Layard, R., Nickell, S., & Jackman, R, Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford University Press 2005; OECD Employment Outlook 2005; OECD:s databas <http://stats.oecd.org/>.

Stagflation var ett uttryck som användes flitigt för att beskriva problemen i de västerländska ländernas ekonomier under 1970- och 80-talen.⁴ Det negativa sambandet mellan arbetslöshet och inflation som hade präglat det ekonomisk-politiska tänkandet under decennierna efter andra världskriget tycktes inte längre gälla. Trots att arbetslösheten var hög gav inte inflationen vika. Lägre ekonomisk tillväxt och hög arbetslöshet berodde enligt flera tongivande ekonomer och politiker på trögheter som skapats genom välfärdstatens expansion, höga skatter och allt för hårt reglerade förhållanden på arbetsmarknaden. Grundproblemet var alltså inte låg efterfrågan eller instabilitet i ekonomin, utan institutionella förhållanden som hämmade rörlighet, entreprenörskap och innovationer. Nu förespråkades avregleringar och skattesänkningar för att uppmuntra nyföretagande och öka flexibiliteten på arbetsmarknaden.

Detta innebar också att uppfattningarna om arbetslösheten och den fulla sysselsättningen förändrades. Uttryck som ”frivillig” eller ”naturlig” arbetslöshet återspeglade en återgång till förkeynesiansk ekonomisk teori och nyliberala föreställningar. Arbetslösheten beskrevs som frivillig i betydelsen att den i grunden berodde på för höga löneanspråk, låg sökintensitet och begränsad flyttningsbenägenhet. En viktig förklaring till detta var i sin tur generösa trygghetssystem, t.ex. höga ersättningsnivåer och långa ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen. Flexibiliteten på arbetsmarknaden minskade ytterligare genom statlig lagstiftning som reglerade anställningsförhållanden och begränsade arbetsgivares möjligheter att säga upp arbetskraft.

2.1. Effekter av tilltagande segmentering

Mycket talar följaktligen för att sysselsättningsproblemen i Sverige och andra västeuropeiska länder under senare decennier kan tillskrivas en skärpt segmentering på arbetsmarknaden. Uppdelningen av arbetsmarknaden i segment med olika villkor för anställningsförhållanden,

⁴ Med stagflation avses en kombination av inflation och hög arbetslöshet.

kompetens- och löneutveckling återspeglar dels förändrade företags- och arbetsorganisationer, dels ett ömsesidigt intresse av långvariga anställningsrelationer mellan arbetsgivare och delar av arbetskraften. Ibland används uttrycken insiders respektive outsiders för att belysa intressekonflikter mellan dem som tillhör den primära arbetsmarknaden med goda jobb, säkra anställningsvillkor och bra löneutveckling, och dem som tillhör den sekundära arbetsmarknaden präglad av mindre kvalificerade jobb, osäkra och tidsbegränsade anställningar och betydligt svagare inkomstutveckling. I flera länder, inklusive Sverige, har antalet deltidsjobb och tidsbegränsade anställningar, framför allt inom kvinnodominerade verksamheter, framhållits som exempel på villkoren på den sekundära arbetsmarknaden.

Ibland talas det om att uppdelningen på arbetsmarknaden är ett resultat av övergången från ett industridominerat samhälle till ett tjänste- och kunskapsintensivt samhälle med nya förutsättningar för företagande, växande kvalifikationskrav och förändrade rörlighetsmönster. Men det finns också många överdrivna föreställningar om flexibilitetskravens utveckling. Effektiviteten i företagen förutsätter att anställda är engagerade, kreativa och positivt inställda till utbildning och förändrade arbetsuppgifter. En sådan funktionell flexibilitet är inte förenlig med en snävt definierad kvantitativ flexibilitet, oreglerade löner, korta och osäkra anställningsvillkor.

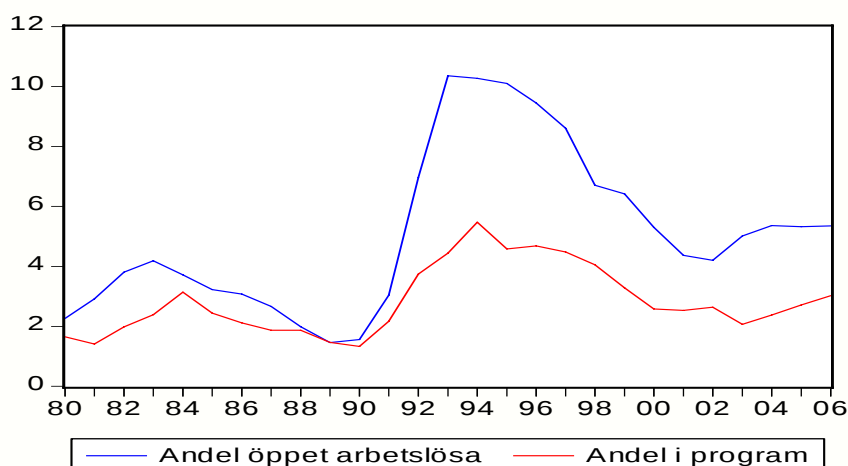
Mismatch är ett vanligt begrepp i arbetslöshetsdiskussionerna. Med mismatch avses en bristande överensstämmelse mellan arbetslösas kvalifikationer och geografiska hemvist, och de krav som arbetsgivare ställer för att tillsätta nya jobb. Det finns delade meningar om den exakta innebörden av mismatch. Generellt sett visar erfarenheterna från Sverige liksom andra jämförbara länder att uppdelningen på arbetsmarknaden följer vissa mönster. Män klarar sig allmänhet bättre än kvinnor, lågutbildade får allt större etableringsproblem, ungdomar och utrikes födda är överrepresenterade bland de arbetslösa. Men att lågutbildade, dvs. de utan utbildning på gymnasienivå, får allt svårare att få jobb behöver inte nödvändigtvis tillskrivas ökade kvalifikationskrav. En generell höjd utbildningsnivå bidrar också, som framhölls ovan, till en stigmatisering av de minst utbildade. Svårigheterna för invandrare, som i Sverige återspeglas i en sysselsättningsgrad som understiger 60 procent, kan dels vara ett uttryck för ökade krav på en nationellt anpassad social kompetens, dels för en renodlad diskriminering.

Hur förhåller sig då denna utveckling till de tankar om arbetsmarknadspolitik som summerades i den Rehn-Meidnerska modellen? Gösta Rehn och Rudolf Meidner tog i stor utsträckning den fulla sysselsättningen för given. Utgångspunkten var hur man skulle mildra inflationseffekterna av låg arbetslöshet och hög sysselsättning. I dag är problemet att hög ekonomisk tillväxt och ökad efterfrågan inte längre tycks generera lika stark arbetskraftsefterfrågan som tidigare. Några av förklaringarna är tilltagande segmentering, minskad arbetskraftsefterfrågan inom industrin och förändrade kvalifikationskrav. Den Rehn-Meidnerska modellen möter en förändrad problembild.

2.2. Arbetsmarknadspolitikens omfattning

Antalet personer i aktiva åtgärder har sedan 1990-talets början utgjort ungefär hälften så många som antalet öppet arbetslösa. Under de senaste fem åren har de i medeltal uppgått till cirka 2,5 procent av antalet personer i arbetskraften. Det är en hög nivå i ett internationellt perspektiv. I ett längre tidsperspektiv – och i relativa termer – är det dock en kraftig andelsminskning jämfört med förhållandena under 1970- och 80-talen (Johannesson, 1995).

Figur 3. Procentuell andel öppet arbetslösa och andel arbetslösa i program av arbetskraften, åren 1980 till 2006.



Källor: AMS och Arbetskraftsundersökningarna, SCB.

Under 1980-talet utgjorde det årliga genomsnittet av programdeltagare 42 procent av obalanstalet. Motsvarande uppgift för tioårsperioden efter 1995 är 34 procent. Under senare år har andelen programdeltagare i förhållande till arbetskraften varit ungefär på samma nivå som vid 1980-talets mitt trots att den öppna arbetslösheten varit betydligt högre.

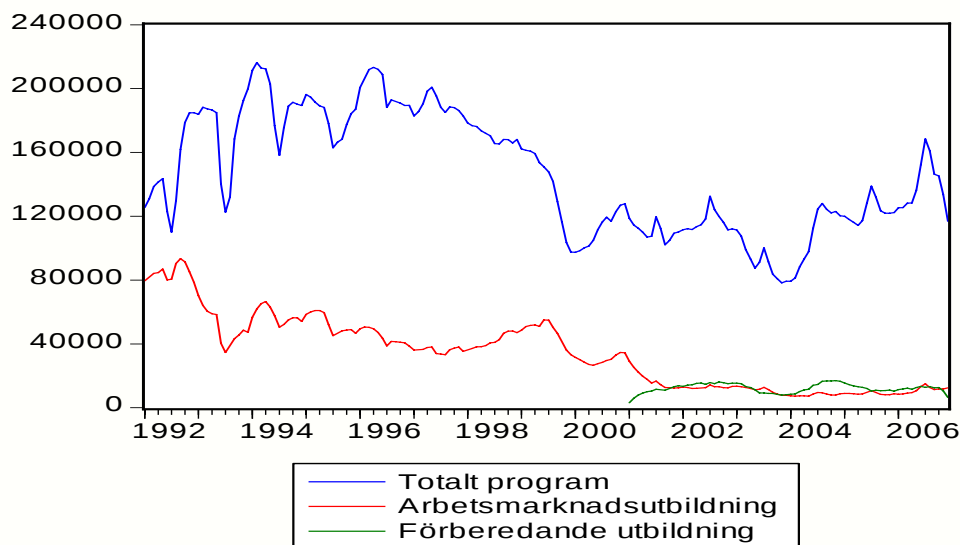
De medel som avsätts för aktiva åtgärder – som andel av BNP – har varit mindre under den senaste femårsperioden jämfört med de medel som avsattes under 1980-talets senare hälft, trots att den öppna arbetslösheten var betydligt lägre under den sistnämnda perioden. Antalet programdeltagare var också högre under åren 2000-2005 jämfört med åren 1985-1990 (www.ams.se/statistik). Det betyder följaktligen att programmets styckkostnader, dvs. den genomsnittliga kostnaden per programdeltagare och månad, har sjunkit. Den sjunkande styckkostnaden kan antingen förklaras av kostnadsbesparingar inom varje enskilt program – eller av att programsammansättningen har förändrats i riktning mot en ökad andel program med låga styckkostnader.⁵ Det är det sistnämnda som är fallet.

2.3. Programsammansättning

Hur har då programsammansättningen förändrats? Förändringen kan tydliggöras genom två förhållanden. För det första programsammansättningen som uttryck för andelen kvarstående i respektive aktivitet (kostnadsfördelningen) och för det andra relationen mellan förberedande och aktiva åtgärder (åtgärdsinriktningen). Inledningsvis berörs förändringarna i den så kallade programmixen, dvs. sammansättningen av programinsatserna

⁵ Lägre programkostnader återspeglar naturligtvis också en förändrad sammansättning av deltagarna, dvs. en dominans av deltagare med lägre ersättningsnivåer (aktivitetsstöd).

Figur 4. Antalet kvarstående deltagare i program per månad från januari 1992 till december 2006. Totalt i program, antal i arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.

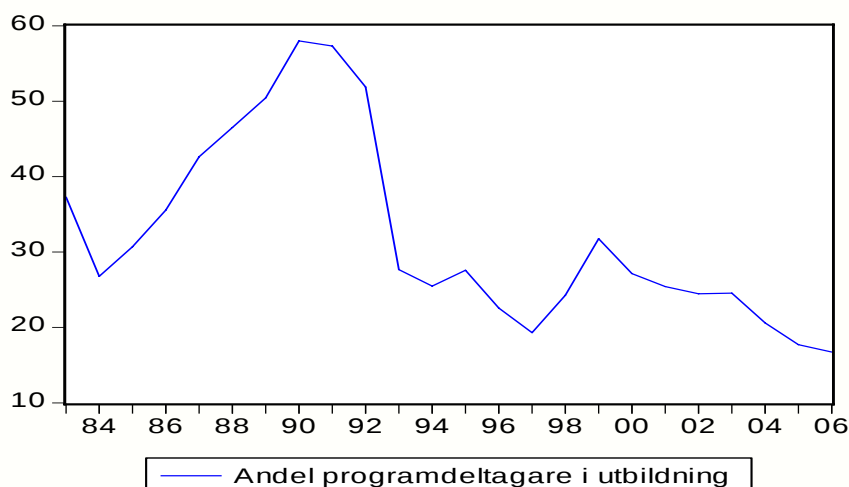


Källa: AMS. Observera att antalet deltagare i förberedande utbildning särredovisades först från och med januari 2001. Dessförinnan var förberedande utbildning en del av programmet arbetsmarknadsutbildning.

Antalet personer som deltog i arbetsmarknadspolitiska program ökade mycket kraftigt under krisåren i början av 1990-talet och uppgick som mest till cirka 200 000 per månad. Efter 1996 började antalet att minska i takt med den ekonomisk återhämtningen. Antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning minskade emellertid i absoluta tal redan från 1992. Nedgången accelererade sedan efter 1999. När förberedande utbildning separerades formellt från yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning i januari 2001 stagnerade antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning på en historiskt låg nivå. Förberedande utbildning, som blev en del av det nya programmet förberedande insatser, hade fram till 2006 till och med något fler deltagare än arbetsmarknadsutbildning.

På ett övergripande plan är emellertid den mest påtagliga förändringen att utbildningsinsatserna (arbetsmarknadsutbildning, dvs. yrkesinriktad utbildning, och förberedande utbildning) har minskat sin andel av den totala programvolymen.

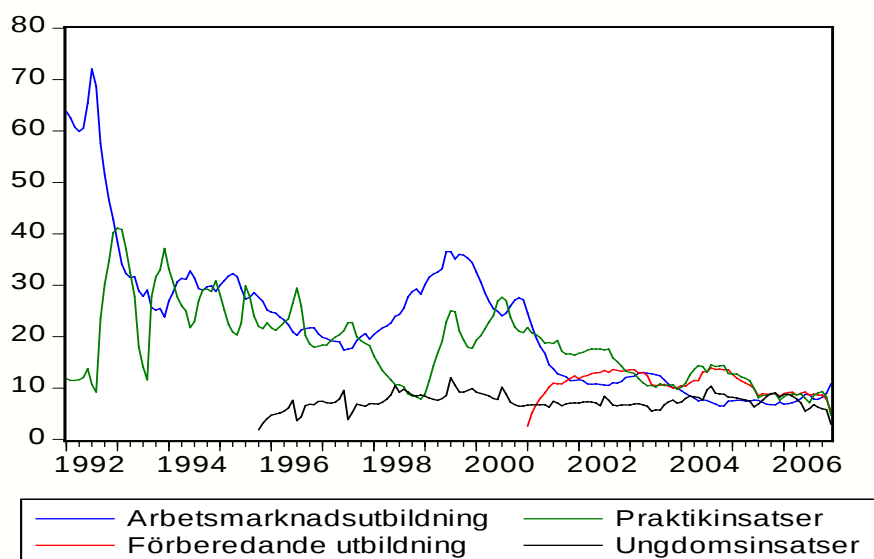
Figur 5. Deltagare i utbildning – både arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning – som procentuell andel av det totala antalet kvarstående i program, årsgenomsnitt för åren 1983 till 2006.



Källa: AMS. Genomsnittligt antal kvarstående i program & Historiska tabeller. Uppgifter t.o.m. år 1996 (Ura 1997:5).

Som framgår av figur 5 ökade andelen deltagare i arbetsmarknadsutbildning som andel av det totala andelen deltagare i arbetsmarknadspolitiska program mycket kraftigt fram till 1990-talets första år, då andelsökningen vändes i en nedgång. Förklaringen är framför allt, vilket framgår av figur 6, att deltagarantalet ökade i både absoluta och relativa termer i praktikinsatser. Praktikinsatserna omfattades av det som tidigare kallades akademikerpraktik, ungdomspraktik, invandrarpraktik, arbetsplatsintroduktion och arbetspraktik – allesammans beteckningar på olika åtgärder som innehållsligt låg nära varandra.

Figur 6. Deltagare i arbetsmarknadsutbildning, praktikinsatser, förberedande utbildning och ungdomsinsatser som andel av det totala antalet kvarstående i program, månadsuppgifter, åren 1992-2006.

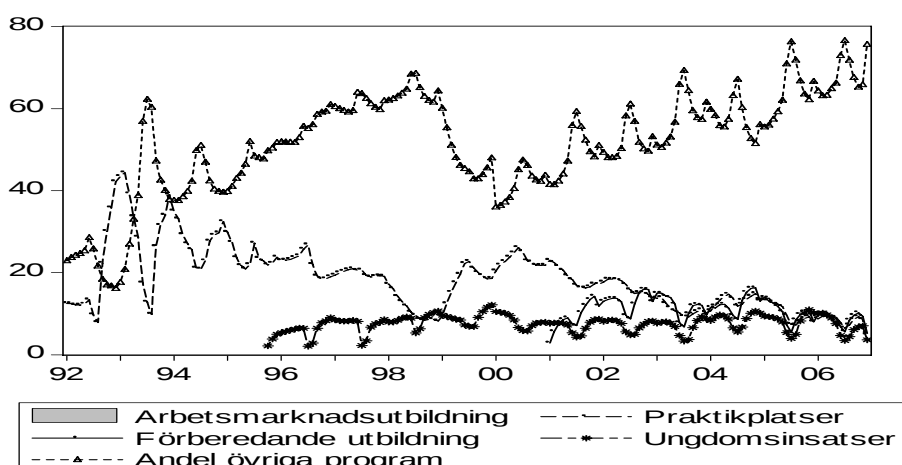


Källa: AMS.

Som framgår av figur 6 har emellertid antalet och andelen deltagare i praktikinsatser också minskat. Utan den kraftiga uppgång i antalet deltagare i förberedande utbildning som följde från första halvåret 2001 till slutet av 2004 och början av 2005 – från ett antal på färre än 10 000 kvarstående per månad till närmare 20 000 per månad – hade också utbildningsinsatserna minskat betydligt mer som andel av antalet arbetsmarknadspolitiska programplatser totalt sett (se figur 5 ovan).

En annan påtaglig förändring är att de åtgärder som samlas under beteckningen övriga program har ökat sin andel över tid. Övriga program inkluderar det som hette arbetslivsutveckling (alu), resursarbete, projektarbete, arbetsinriktad rehabilitering, stöd till starta-eget, datortek, offentligt tillfälligt arbete (ota) och på senare år särskilt introduktions- och uppföljningsstöd, aktiviteter inom vägledning/platsförmedling och projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning (se figur 7).

Figur 6. Deltagare i arbetsmarknadsutbildning, praktikinsatser, förberedande utbildning, ungdomsinsatser samt övriga program som andel av det totala antalet kvarstående i program, månadsuppgifter, åren 1992-2006.



Källa: AMS. Programmet ungdomsinsatser tillkom först 1995.

Redovisningarna från Arbetsmarknadsverket visar att utbildningsinsatserna utan jämförelse är de dyraste programmen (i termer av styckkostnader). Arbetsmarknadsutbildningen är i själva verket dubbelt så dyr som de andra åtgärderna. Styckkostnaden uppgick år 2005 till cirka 22 500 kronor. Den förberedande utbildningen hade en styckkostnad på cirka 21 400 kronor. Därefter följer anställningsstöd och start av näringsverksamhet. Praktikinsatser var också en relativt dyr insats med en styckkostnad på cirka 11 500 kronor år 2005. Samtliga dessa programslag har minskat sin andel av de totala programvolymerna. Programmet ungdomsinsatser – ungdomsgarantin och det kommunala ungdomsprogrammet – var billigast med styckkostnader som i genomsnitt motsvarade cirka 5 000 kronor. Ungdomsprogrammen har också ökat sin andel av den totala programvolymen under den senaste 15-årsperioden och motsvarade år 2006 cirka 10 procent av den totala programvolymen. De sistnämnda programmen ingår i kategorin övriga i figur 7, dvs. tillhör kategorin med relativt låga styckkostnader.

2.4. Orsaker till förändringar av åtgärdsinriktningen

Bakom förskjutningen mot en programsammansättning med lägre styckkostnader skulle man naturligtvis kunna peka på besparingsskäl. För att maximera antalet programdeltagare per avsatt budgetkrona måste kostnaderna för insatserna minimeras. Under den akuta arbetslöshetskrisen på 1990-talet var detta en överordnad princip för arbetsmarknadspolitiken som riksdagen slog fast genom särskilda mål för antalet deltagare – de så kallade volymmålen. Den starka expansionen av lokalt utformade och storleksmässigt oreglerade program – som alu under 1990-talets inledning vars huvudsakliga funktion var att fungera som ett slags buffert – kan ses i det här perspektivet (Ohlsson & Olofsson, 1998). Givetvis fanns det en inbyggd motsättning mellan ambitionen att maximera antalet deltagare i programmen, och samtidigt upprätthålla en god statistik för programmens avkastning i effektutvärderingstermer – något som ansvariga på AMS inte heller var sena att påtala (Johansson, 2001).

Denna motsättning bottade ytterst i regeringens regleringsbrev till Arbetsmarknadsverket, dvs. styrdokumentet för arbetsmarknadsmyndigheten, där det framhölls och fortfarande framhålls att insatserna både ska tillgodose behoven hos prioriterade grupper och samtidigt ha en tydlig tillväxt- och rörlighetsbefrämjande profil. Här etableras en målkonflikt mellan fördelningsambitioner och mer tillväxtorienterade motiv inom arbetsmarknadspolitiken.

Denna inre motsättning i styrningen och uppföljningen av arbetsmarknadspolitiken lever alltså kvar och har i själva verket snarast förstärkts efter 1990-talet. Inom ramen för Arbetsmarknadsverkets programarsenal har förberedande insatser fått allt större utrymme. (AMS. Arbetsmarknadspolitiska program, 2006) Det specifika med dessa insatser är att det egentliga syftet inte är att deltagarna så snabbt som möjligt ska erhålla sysselsättning efter avslutad åtgärd, utan att de ska prepareras för andra åtgärder. Insatserna riktas i första hand till personer med långa inskrivningstider på arbetsförmedlingen.

Inom aktivitetsgarantin finns inte heller någon borte gräns för hur lång tid en person kan delta i en åtgärd. Aktivitetsgarantin som tillkom år 2000 och ersätts nu med jobb- och utvecklingsgarantin. De är egentligen en paraplybeteckningar för sysselsättning inom en rad olika program. Utmärkande för dessa är dock den lokala styrningen av innehållet (den individuella handlingsplanen), frånvaron av borte tidsgräns och orienteringen mot personer med långa arbetslöshets- och inskrivningsperioder. Inskrivningstiden skulle motsvara två år för deltagande i aktivitetsgarantin. Inom jobb- och utvecklingsgarantin sänks denna tidsgräns till 300 arbetslöshetsdagar. Under år 2006 var det i genomsnitt drygt 40 000 personer per månad som deltog i aktivitetsgarantin, vilket motsvarade nästan en tredjedel av den totala deltagarvolymen i arbetsmarknadspolitiska program.

Vanligtvis har de som ingått i aktivitetsgarantin varit sysselsatta inom två program. För det första handlar det om aktiviteter inom vägledning/platsförmedling. I praktiken organiseras dessa oftast som grupp- och projektarbeten av olika slag. Antalet deltagare uppgick till drygt cirka 24 000 per månad under år 2006. Ett annat exempel är alltså den förberedande utbildningen som omfattade drygt 12 000 deltagare i genomsnitt per månad, vilket var ungefär lika många som deltagarna i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Förberedande utbildning riktades bland annat till invandrare och omfattade utbildning i svenska och andra kärnämnen. Motivationshöjande insatser har varit ett betydande inslag. Som framhållits tidigare har emellertid deltagarvolymerna i förberedande utbildning minskat kraftigt på senare tid.

Det finns flera program som betraktas som "förberedande" och som särskilt vänder sig till utsatta grupper (projekt med arbetsmarknadspolitisk anknytning, ungdomsgarantin, datortek/aktivitetscenter etc.). Sammantaget har dessa utgjort en betydande andel av det totala programutbudet. Det är sannolikt att dessa program utformats för att tillgodose förändrade behov på arbetsmarknaden. Det handlar om att tillgodose aktivitets- och utbildningsbehov hos grupper som annars lätt fastnar i en perifer position och långvarigt bidragsberoende: ungdomar med svag utbildning, äldre som blir arbetslösa, utomnordiska invandrare och funktionshindrade. De risker som följer av långvarigt utanförskap möts med insatser där det huvudsakliga motivet är just att motverka social exkludering⁶ snarare än att underlätta omedelbar reguljär sysselsättning.

Den förändrade inriktningen på och sammansättningen av arbetsmarknadspolitiken bör således ses mot bakgrund av strukturella förhållanden, förändringar i arbetskraftsefterfrågan och kvalifikationskrav samt tendenser till en förstärkt åtskillnad mellan insiders och outsiders.

I översikter om arbetsmarknadspolitik uppmärksammas främst den arbetsmarknadspolitik som staten driver, i Sveriges fall genom AMS. Men det finns också andra aktörer som bedriver arbetsmarknadspolitik, t.ex. kommuner, frivilligorganisationer och också arbetsmarknadens parter. I Sverige kan nämnas den verksamhet partsgemensamma trygghetsråd bedriver. Det finns privata bemanningsföretag med funktioner som skulle kunna räknas som arbetsmarknadspolitik. Det finns alltså flera aktörer inom arbetsmarknadspolitiken.

3. Andra aktörer – exemplet omställningsavtal

Omställningsavtalen har under senare år rönt allt mer positiv uppmärksamhet. De täcker allt större delar av arbetsmarknaden och omfattar allt större ekonomiska resurser. De beskrivs ofta som ett effektivare instrument än den offentliga arbetsförmedlingen när det gäller att slussa dem som riskerar att bli, eller redan har blivit, uppsagda till nya jobb.

Bakgrunden till dagens omställningsavtal kan sökas i 1960- och 70-talens tjänstemannarörelser. Historiskt betraktades tjänstemännen som företagsledningens förtrodda. De rönt ingen risk att bli arbetslösa, hade full sjuklön vid sjukfrånvaro och förmånliga pensionsförmåner. När arbetslöshetspolitiken växte fram under 1900-talets första hälft var det således LO:s medlemsgrupper man förväntade sig att möta bland de arbetssökande och hjälpbehövande.

I takt med förändringarna i näringslivet och den kraftiga expansionen av antalet privat och statligt anställda tjänstemän blev arbetslöshetsriskerna allt mer påtagliga även för dessa grupper. De statliga tjänstemännen förlorade sin tidigare garanterade anställningstrygghet.

3.1. Trygghetsrådet

Vid 1960-talets slut inrättades fonder för avgångsersättningar efter överenskommelser mellan arbetsgivare och privattjänstemännens fackföreningar (SOU 2002:59). År 1973 slöt Svenska arbetsgivarföreningen (SAF) ett kollektivavtal med de privata tjänstemannaorganisationerna om ett så kallat trygghetsavtal. Avtalet skulle handhas inom Trygghetsrådet. Trygghetsrådet skulle bistå uppsagda med avgångsersättning, utforma individuellt anpassade stödsatser och

⁶ Det handlar om att motverka de långsiktiga sociala och kulturella effekterna av arbetslöshet som kan försvåra återinträde på arbetsmarknaden. Ekonomerna brukar tala om arbetslöshetens hysteresis-effekt.

från 1980-talet också erbjuda kompetensutvecklingsinsatser. Verksamheten finansierades genom att de företag som omfattades av avtalet betalade 0,3 procent av de anställdas lönesummor till Trygghetsrådet.

Trygghetsrådet omfattar i dag cirka 32 000 företag och 700 000 anställda, främst i privat sektor. Rådet har 220 anställda och finns representerat på 40 olika platser i landet (Arbetsgivarverket, 2006). Bland de tjänster som erbjuds, vid sidan av sedvanlig handledning och karriärplanering, är ett ”visst ekonomiskt stöd för kompetensutveckling och företagsetablering oavsett ålder”.

3.2. Trygghetsstiftelsen

För de statliga tjänstemännen slöts ett första trygghetsavtal år 1972. När avtalet slöts tänkte man sig inte att insatserna skulle riktas till uppsagda. Staten erkände fortfarande ett övergripande ansvar för samtliga sysselsatta i statlig tjänst. Avtalet skulle snarare underlätta omplaceringar av personal i samband med myndighetsombildningar och rationaliseringar. Under 1980-talet skedde sedan betydande förändringar i den statliga personalpolitiken, något som hängde samman med en övergång till målstyrning och ett kostnadsansvar på lokal nivå (Statskontoret, 2002). Trygghetsavtalet för de statliga tjänstemännen har utvecklats i flera steg. År 1990 tillkom Trygghetsstiftelsen som ett slags motsvarighet till Trygghetsrådet för de privata tjänstemännen. Verksamheten finansieras genom avgifter på lönesumman. Avgiften är dock sedan år 2004 lägre jämfört med avgiften till Trygghetsrådet.

Trygghetsstiftelsen omfattar cirka 220 000 anställda. Utbildningsinsatser är en ingrediens i verksamheten. Enligt det senaste avtalet från den 20 juli 2006 kan utbildning finansieras för såväl de som riskerar att bli arbetslösa som de som redan blivit uppsagda. Arbetsgivare kan också få ekonomiskt stöd för personalutbildning om utbildningen leder till att uppsägningar förebyggs. Redan uppsagda har rätt att få utbildningar finansierade via stiftelsen. Enligt trygghetsavtalet har de också rätt att få tjänstledigt för studier under uppsägningstiden.

3.3. Ett avtal för privatanställda arbetare

Omställningsavtalsmodellen fick plötsligt en helt annan räckvidd i samband med att LO och Svenskt Näringsliv år 2004 slöt ett avtal om omställningsstöd för privatanställda arbetare. Avtalet introducerades i september 2004 och omfattade precis som motsvarande avtal för tjänstemännen två delar. För det första ett avgångsbidrag (AGB) på relativt låg nivå för de som haft en varaktig sysselsättning och uppnått 40 års ålder. För det andra skulle individuellt anpassat omställningsstöd utformas, främst i form av coaching, dvs. stöd för arbetssökande och uppsagda. Trygghetsfonden inrättades för att sätta avtalets bestämmelser i verket. Finansieringen sker genom att de anslutna företagen avsätter en procentsats av lönesumman till fonden.

Avtalet mellan LO och Svenskt Näringsliv omfattar cirka 900 000 arbetare. Jämfört med omställningsinsatserna för tjänstemännen tycks inte utbildning ha en lika stor betydelse. Det talas en del om stöd till korta kurser, men betoningen ligger på andra insatser som backar upp arbetssökandet. En annan skillnad jämfört med tjänstemännen är att trygghetsfondens verksamhet organiseras enligt marknadsprinciper. Fonden upphandlar tjänster och sluter ramavtal med olika slags leverantörer (Bäckström, 2005). Trygghetsfonden har kontrakterat nio olika företag eller leverantörer av så kallade omställningsprogram, här återfinns bland annat Lernia, Manpower och Poolia samt Trygghetsrådet. De anlitade företagen förbinder sig att initiera individuellt anpassade omställningsprogram inom en maximal tidsgräns motsvarande tre veckor efter att ett varsel har lagts. Avtalet mellan LO och Svenskt

Näringsliv bidrar därmed till en växande marknad för privat organiserade omställningstjänster, både på förmedlings- och kompetensområdet. Det kan noteras att privata arbetsförmedlingsföretag var förbjudna i Sverige liksom i flertalet andra Västeuropeiska länder fram till 1990-talets början.

Något avtal för kommunalt anställda arbetare har ännu inte slutits. Förhandlingar mellan Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Kommunalarbetsareförbundet har pågått i olika omgångar sedan år 2005, men har ännu inte uppnått några resultat.

3.5. Omställningsavtalens betydelse

Vad betyder då utbredningen av omställningsavtal ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt? Till att börja med innebär det att stora grupper får stöd vid sidan av Arbetsförmedlingens insatser. Tjänstemännen motiverade införandet av trygghetsavtal med att villkoren på arbetsmarknaden blev allt mer osäkra. Men tjänstemannaorganisationerna motiverade också sin strategi med att de offentliga arbetsförmedlingarna var alltför dominerade av arbetare. Tidigare hade det funnits särskilda tjänstemannaavdelningar på arbetsförmedlingskontoren. Men nu skulle stora tjänstemannagrupper i praktiken organisera sin egen förmedling. Därmed stärktes rimligtvis en tendens för den offentliga förmedlingen att koncentreras till "lågkvalificerad" arbetskraft.

På samma sätt skulle man kunna tolka det aktuella omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och LO. Partsorganisationerna och deras medlemmar har sannolikt uppfattat det som att arbetsförmedlingens insatser inte räcker för att täcka både löntagarnas behov av snabba och effektiva insatser vid varsel och uppsägningar och samtidigt svara mot de allt större insatser som krävs för att leva upp till kraven på att prioritera särskilt utsatta grupper. Denna misstro mot den offentliga arbetsförmedlingens kapacitet ska också förstås i perspektivet av en stark föreställning om att morgondagens arbetsmarknad ställer högre omställningskrav. Tittar vi på personer som har sysselsättning och söker ett annat jobb, så kallade ombyttessökande, och hur många av dessa som vänder sig till arbetsförmedlingen för stöd, bekräftas bilden. Andelen som vänder sig till arbetsförmedlingen minskade från närmare 40 procent i början av 1970-talet till cirka 25 procent i slutet av 1990-talet (AMS, 1999).

Omställningsavtalen har säkert också indirekt betydelse för arbetsmarknadsutbildningen. I och med att i alla fall tjänstemän kan få stöd för utbildning inom ramen för sina avtal minskar sannolikt behovet av arbetsmarknadsutbildning på eftergymnasial nivå. När det sedan gäller arbetargrupperna är betydelsen mindre entydig. Utbildningsinsatser verkar, åtminstone inte hittills, utgöra något särskilt framträdande inslag i det omställningsstöd som finansieras via trygghetsfonden. Kommunalt anställda arbetare saknar omställningsavtal, men detta kan naturligtvis förändras. Det är dock rimligt att anta att förekomsten av avtalade omställningsinsatser tenderar att leda till att de som blir föremål för arbetsmarknadsutbildning domineras av dem som av en eller annan anledning varit arbetslösa under en längre tid.

4. Komplement till arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen är en viktig komponent i de offentliga trygghetssystemen. Det är också en försäkring som har avgörande betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt, för relationerna mellan arbetsmarknadens parter och för lönebildningen. I Sverige har det funnits en stark strävan att arbetslöshetsförsäkringen ska baseras på inkomstbortfallsprincipen, precis som andra trygghetsförsäkringar. Denna strävan präglade de förändringar av arbetslöshetsförsäkringen som genomfördes i början av 1970-talet. En huvudsträvan var att lägga inkomsttaket på en så pass hög nivå att arbetslöshetsförsäkringen gav fullgott skydd mot inkomstbortfall för medel- och höginkomsttagare. Därmed skulle uppslutningen bakom det enhetliga försäkringssystemet öka och behovet av kompletterande avtalade och/eller privata

försäkringar i motsvarande grad minska. Skillnader i arbetslöshetsrisker och inkomstnivåer skulle inte slå igenom i form av kraftigt differentierade försäkringspremier. I förlängningen skulle detta stärka den generella välfärdspolitiken såväl som motverka löneskillnader mellan arbetare och tjänstemän.

I dag finns det emellertid påtagliga tendenser till att arbetslöshetsförsäkringen utvecklas i en annan riktning än man tänkte sig på 1970-talet. Det främsta uttrycket för detta är den snabba framväxten av avtalade och individuella inkomstförsäkringar. Dessa försäkringar utgör ett slags komplement till arbetslöshetsförsäkringen. De erbjuder tillägg till den ordinarie arbetslöshetsförsäkringen så att den försäkrade kan få ersättning för det inkomstbortfall som överstiger taket för dagpenningen, dvs. 680 kronor per dag eller 80 procent av 18 700 kronor (14 960 kronor) under längs 300 dagar. De sistnämnda beloppen motsvarar alltså det tak för dagbeloppet som gäller i arbetslöshetsförsäkringen från och med 1 januari 2007.

4.1. Tre slags kompletterande inkomstförsäkringar

Grovt sett kan man tala om tre slags parallella inkomstförsäkringar som samtliga är avsedda att täcka upp för inkomstbortfall i samband med arbetslöshet (IAF 2004). För det första finns det försäkringsersättning som regleras i samband med kollektivavtal mellan fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer. Sådana försäkringar utgör emellertid inte något nytt inslag utan har funnits under större delen av 1900-talet i en eller annan form.⁷

En annan form, som kommer att uppmärksammas här, baseras på uppgörelser mellan fackliga organisationer och försäkringsbolag om kollektiva eller individuella försäkringar. Kollektiva försäkringar följer automatiskt med medlemskapet i en facklig organisation medan en individuell tilläggsförsäkring erbjuds som ett alternativt för medlemmar i vissa fackliga organisationer. Båda dessa försäkringsslag brukar kallas för inkomst- eller tilläggsförsäkringar.

En tredje modell utgörs av renodlat privata och individuella inkomstförsäkringar. Här handlar det om att enskilda individer tecknar en inkomstförsäkring hos ett privat försäkringsbolag. Sådana försäkringslösningar är inte särskilt vanliga, men förekommer. Försäkringsbolagen Accept och Fair erbjuder t.ex. arbetslöshetsrelaterade inkomstförsäkringar för egenföretagare eller delägare i fåmansbolag. Villkoren för medlemskap och försäkringsersättning är emellertid ganska hårda.⁸ De försäkrade måste t.ex. redovisa goda ekonomiska förhållanden, tidigare lönsamhetsproblem och betalningsanmärkningar diskvalificerar från försäkring. Dessutom ställs krav på lång vistelsetid i Sverige.

Även anställda kan teckna privata inkomstförsäkringar i Accept och Fair. Förutsättningen för att ersättningsrätt är att den arbetslösa är medlem i någon arbetslöshetskassa och har arbetat och betalat premier till den frivilliga försäkringen under minst 12 månader före arbetslöshetsperiodens början.

4.2. Försäkringsersättning över tid

Frågan är vad framväxten av en allt större marknad för arbetslöshetsrelaterade inkomstförsäkringar kan innebära på sikt för arbetslöshetsförsäkringens utformning samt dess

⁷ Se framför allt P. G. Edebalk & E. Wadensjö, *Arbetsmarknadsförsäkringar*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Stockholm 1989, samt G. Sjögren Lindquist & E. Wadensjö, *Inte bara socialförsäkring – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*. Expertgruppen för samhällsekonomiska studier (ESS) 2005:2.

⁸ Se mer information på bolagens hemsidor: www.accept.se respektive www.fair.se.

socialpolitiska och arbetsmarknadspolitiska betydelse. I detta diskussionsunderlag nöjer jag mig med att antyda frågan och peka på några uppgifter som skulle kunna illustrera "hoten" mot arbetslöshetsförsäkringen, dvs. i dess funktion att erbjuda standardtrygghet.

Villkoren för ersättning och arbetslöshetskassornas finansiering har reglerats i en rad olika förordningar och lagar. Några av dessa kan vara värda att uppmärksamma som en bakgrund till den följande diskussionen.

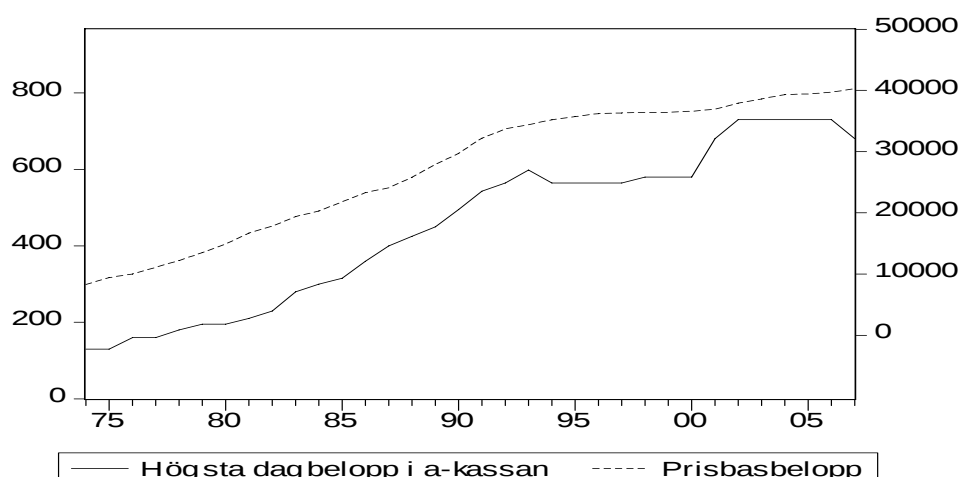
Beslutet om en statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring togs 1934 och trädde i kraft 1935. (Edebalk 1975) Det sistnämnda året uppgick antalet medlemmar i erkända arbetslöshetskassor till blygsamma 41 000. För att kvalificera sig för ersättning förutsattes medlemskap i en arbetslöshetskassa under ett års tid (dvs. att den försäkrade betalat minst 52 veckoavgifter eller 12 månadsavgifter). Dessutom skulle ett arbetsvillkor uppfyllas. Den försäkrade skulle ha arbetat minst 26 veckor före arbetslöshetsperiodens början. Ersättningsperioden begränsades till maximalt 120 dagar. De försäkrade kunde själva välja försäkrings- eller daghjälpnivå. Daghjälpen varierade mellan som lägst 2 och som mest 6 kronor. Löntagare som tecknade sig för högre daghjälpbelopp fick betala högre försäkringspremier.

Efter hand gjordes emellertid villkoren och ersättningsreglerna mer generösa. Ersättningsperiodernas längd ökade. Kontrollen av dem som "stämplade" blev mindre rigorösa. Från början gällde t.ex. anmälningsplikt vid arbetsförmedlingen en gång per dag.

Nästa milstolpe i utvecklingen av arbetslöshetsförsäkringen kom genom 1973 års lag om arbetslöshetsförsäkring. Ersättningsperiodens längd fördubblades nu från 150 till 300 dagar. Kompensationsnivån i försäkringen höjdes samtidigt som lagen stipulerade om ett högsta dagbelopp på 130 kronor per dag. Taket justerades sedan upp automatiskt i relation till ett index för den genomsnittliga industriarbetarlönen. I figur 8 relateras det högsta dagbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen från 1974 fram till i år till prisbasbeloppen.⁹ Som framgår har utvecklingen av högsta dagbeloppet följt förändringen av prisbeloppet ganska väl, åtminstone fram till 1990-talets början. Därefter visar kurvan för högsta dagbelopp större hack.

⁹ Jag vill tacka Gertrud Hedenström-Eriksson vid Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) som bistått med uppgifterna om de årliga förändringarna i dagbeloppen.

Figur 7. Utveckling av högsta dagbelopp i arbetslöshetsförsäkringen samt årligt prisbasbelopp, 1974-2007.



År 1993 skedde först en höjning och sex månader senare en sänkning av högsta dagbeloppet från 598 till 564 kronor. Dessutom avskrevs den automatiska uppskrivningen av dagbeloppet i relation till den genomsnittliga industriarbetarlönen. Taket i försäkringen skulle istället bestämmas av regering och riksdag. Men det fanns fler ingredienser i de besparingar som beslutades 1993. Ersättningsnivån sänktes från 90 till 80 procent av förlorad förvärvsinkomst samtidigt som det karensvillkor på fem dagar utan rätt till ersättning för den som påbörjade en ny arbetslöshetsperiod, som gällt fram till 1989, återinfördes.

1996 sänktes ersättningsnivån till 75 procent av förlorad inkomst samtidigt som högsta dagbelopp låg kvar på 564 kronor. Året efter justerades ersättningsnivån åter upp till 80 procent samtidigt som högsta dagbeloppet höjdes till 580 kronor. Nästa steg kom i juli 2001 då ett nytt system med förhöjt dagbelopp de första 100 dagarna infördes. Det högsta beloppet höjdes till 680 kronor de första dagarna och låg kvar på 580 kronor från dag 101 till dag 300. Året efter, 2002, höjdes högsta dagspenningen till 680 kronor, dvs. till dagens nivå, medan det förhöjda beloppet justerades upp till 730 kronor.¹⁰

Den senaste regelförändringen i försäkringen genomförs i mars 2007. Det förhöjda beloppet under de första 100 dagarna tas bort samtidigt som den högsta dagspenningen ligger kvar på 680 kronor. Ersättningsnivån på 80 procent gäller för de första 100 dagarna, men reduceras därefter till 70 procent. Efter 300 dagars arbetslöshet inträder en jobb- och utvecklingsgaranti som erbjuder 65 procent av den tidigare inkomsten i ersättning.

Relaterar man högsta dagspenningbeloppen i arbetslöshetskassorna till inkomstnivåerna för de sysselsatta kan man konstatera att andelen underförsäkrade – de som får mindre än 80 procent av sin inkomst täckt av arbetslöshetsförsäkringen – har varierat mellan olika fackliga organisationer och över tid. Enligt en undersökning av Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) var det 51 procent av de försäkrade som skulle få en ersättning som motsvarade minst 80 procent av förlorad arbetsinkomst i september 2006 (SO 2006). Hela 49 procent skulle alltså få en lägre ersättning. Ser man till fördelningen mellan olika kassor kan man konstatera att tjänstemännen var överrepresenterade bland dem där mer än 50 procent var underförsäkrade i ovanstående mening. Men det var också flera LO-kassor med en mycket

¹⁰ För mer information, se *Historik om arbetslöshetsförsäkringen*. SO 2006 (www.so.se).

hög andel underförsäkrade medlemmar. Av totalt 36 kassor hade 27 en andel underförsäkrade medlemmar som översteg 50 procent. I sju kassor med anknytning till LO-förbund var andelen underförsäkrade över 70 procent, bland dem byggnadsarbetarna, elektrikerna och grafikernas arbetslöshetskassa. I IF Metalls arbetslöshetskassa var andelen ca 60 procent.

Om man istället väljer att se förändringen av andelen underförsäkrade över tid framgår att det skedde en successiv ökning av andelen underförsäkrade efter besparingarna i arbetslöshetsförsäkringen under och efter år 1993. 2001 låg andelen underförsäkrade på ungefär samma nivå som idag, dvs. på ca 50 procent. Därefter skedde en kraftig minskning i och med höjningen av dagpenningen och införandet av ett förhöjt dagpenningbelopp. Efter år 2002 var andelen underförsäkrade så låg som 25 procent. Därefter har följaktligen andelen återigen ökat och låg enligt SO på ca 50 procent i september 2006.

4.3. Enskilda inkomst- och tilläggsförsäkringar

Intresset för kompletterande inkomstförsäkringar bör rimligen ses mot bakgrund av att så många på arbetsmarknaden har ett begränsat utbyte av arbetslöshetsförsäkringar givet dagens högsta dagbelopp. I en kartläggning som utfördes av Inspektionen av arbetslöshetsförsäkringen (IAF) år 2004 framgick att ca 15 procent av löntagarna omfattades av inkomst- och tilläggsförsäkringar. (IAF 2004) Villkoren för försäkringarna var likartade. Samtliga avtal om inkomst- och tilläggsförsäkring förutsatte medlemskap i arbetslöshetskassa och respektive facklig organisation. Krav på stadigvarande bosättning i Sverige och tillsvidareanställning är vanliga. Oftast gäller också en kvalifikationstid, dvs. erlagda försäkringspremier, på runt 18 månader för en påbörjad ersättningsperiod. Till detta kommer ett arbetsvillkor som förutsätter förvärvsarbete under minst 12 av 18 kalendermånader.¹¹

Kollektiva inkomstförsäkringar täcker automatiskt alla som ansluter sig som medlemmar i ett fackförbund. Sådana försäkringar innehåller inte några åldersgränser. Andra avtal om tilläggsförsäkring för enskilda omfattar däremot både en nedre och övre åldergräns. Enligt IAF:s kartläggning går gränserna ofta vid 21 respektive 58 år.

De kollektiva inkomstförsäkringarna täcker i allmänhet 100 till 120 ersättningsdagar. Individuella tilläggsförsäkringar ger ytterligare mellan 120 och 160 ersättningsdagar. I samtliga fall handlar det alltså om tillägg till den ordinarie arbetslöshetsförsäkringen. De exakta konstruktionerna kan emellertid variera.

I slutet av 2004 hade åtta SACO-förbund inrättat alternativt beslutat om att inrätta kollektiva inkomstförsäkringar respektive individuella tilläggsförsäkringar för arbetslösa medlemmar. Förutsättningen för att en medlem skulle kunna teckna en individuell tilläggsförsäkring var medlemskap i Akademikernas erkända arbetslöshetskassa (AEA). Den försäkrade får inte ha varit arbetslös de senaste två åren.

Bland TCO-förbunden har SIF en kollektiv inkomstförsäkring och avtal om en individuell tilläggsförsäkring för arbetslösa.¹² För att en medlem ska kunna teckna en individuell tilläggsförsäkring krävs emellertid att årsinkomsten överstiger 10 prisbasbelopp. Även SKTF, Säljarnas Riksorganisation, Finansförbundet, Försäkringstjänstemännens Förbund, HIF och ST erbjuder sina medlemmar möjligheter att teckna individuella tilläggsförsäkringar.

¹¹ Minimum per månad är 70 arbetade timmar.

¹² Varmt tack till Kjell Rautio, välfärdspolitisk utredare på TCO, som delat med sig av sina kunskaper om förbundens aktuella och planerade försäkringsarrangemang.

Villkoren är emellertid att försäkringstagaren är tillsvidareanställd och inte har varit arbetslös under de två senaste åren. Ersättningsreglerna varierar i de olika avtalen. Fackförbundet ST har t.ex. ett avtal om 80 procent av en lön motsvarande 50 000 kronor per månad under som mest 280 dagar. Finansförbundet har en annan modell där den kollektiva försäkringen gäller som mest 120 dagar och täcker 80 procent av en inkomst som uppgår till som mest 60 000 kronor. Utöver den kollektiva försäkringen erbjuds medlemmarna möjligheten att teckna en tilläggsförsäkring som täcker 80 procent av en inkomst upp till 80 000 per månad under 300 dagar.

En undersökning visar att inkomst- och tilläggsförsäkringar för arbetslösa sannolikt kommer att införas inom en rad olika TCO-förbund inom kort. Farmaciförbundet, HTF, Lärarförbundet, SFHL, TULL-KUST och Vårdförbundet håller som bäst på att utreda och förhandla om förutsättningarna för kollektiva och individuella inkomstförsäkringar.

Inom LO finns ännu inga förbund som har slutit avtal med försäkringsbolag om kollektiva inkomstförsäkringar eller frivilliga tilläggsförsäkringar kopplade till arbetslöshet. Det finns ett avtal med försäkringsbolaget AFA om AGB (avgångsbidrag) som omfattar ett avgångsvederlag på som lägst 25 000 kronor för dem som blir uppsagda och fyllt 40 år. Beloppet ökar med 100 kronor per år för dem som uppnått 50 års ålder. För dem över 60 år gäller en engångsersättning på 36 000 kronor. Villkoret för ersättning är att den som förlorat jobbet har jobbat i minst 50 månader under en femårsperiod.¹³

Så sent som på LO:s styrelsemöte i slutet av januari 2007 fördes emellertid en intensiv diskussion om möjligheterna att införa kollektiva och frivilliga inkomstförsäkringar av samma typ som finns inom SACO och TCO.¹⁴ Den politiska huvudlinjen inom LO har varit att den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen ska höjas, men det faktum att försäkringen ger allt sämre inkomstskydd för LO:s medlemmar, samtidigt som SACO och TCO väljer att hitta alternativa försäkringslösningar för sina medlemmar, gör att man tvingas diskutera möjligheterna att sluta avtal om kollektiva och frivilliga inkomstförsäkringar. Svårigheterna är emellertid att arbetslöshetsriskerna och inkomststrukturen varierar betydligt mellan olika LO-förbund. Det innebär i sin tur att försäkringspremierna kan hamna på väldigt olika nivåer. För de kollektiva försäkringarna ska ju premierna täckas av de ordinarie medlemsavgifterna och här finns en rädsla för att allt för stora höjningar skrämmer bort medlemmar och ökar konkurrensen om medlemmar mellan de olika förbunden. Ett alternativ som diskuteras är därför att avtalen om kollektiva och frivilliga inkomstförsäkringar ska tecknas av LO centralt och gälla för alla LO-anslutna förbund.

4.4. Frågor för vidare diskussion

Internationella studier pekar på att intresset för kollektiva och frivilliga inkomstförsäkringar påverkas av tilltron till stabiliteten i de offentliga trygghetssystemen samt av i vilken utsträckning de offentliga systemen erbjuder standardtrygghet.¹⁵ Till skillnad från flera andra länder i Västeuropa har marknaden för renodlat privata arbetslöshetsförsäkringar varit begränsad i Sverige. I Storbritannien och Tyskland hade, enligt en studie, ungefär 5 procent av den sysselsatta befolkningen sådana försäkringar år 2000. Sannolikt har andelen ökat något

¹³ Se LO:s hemsida: www.lo.se (försäkringar, Avgångsbidrag, AGB – Arbetslöshet).

¹⁴ Uppgifterna härstammar från en telefonintervju med Ellen Nygren, välfärdpolitisk utredare på LO (2007 02 08).

¹⁵ Apropos privata arbetslöshetsförsäkringar, se en studie om förhållandena i Storbritannien och Tyskland: A. Cebulla, *The final instance – Unemployment Insurance going private? A study of a future social security scenario in the UK and Germany*, International Social Security Association (ISSA), Helsingfors 25-27 September 2000.

sedan dess. Hur stor andelen är i Sverige vet jag inte, men den är med all säkerhet betydligt mindre.¹⁶ En rimlig bedömning är emellertid att marknaden för dessa försäkringar bör öka i takt med att allt fler upplever att arbetslöshetsförsäkringen inte ger fullgott inkomstskydd. Denna andel ökar ju också i och med att den högsta dagpenningen på 730 kronor under de första 100 dagarna avvecklas i mars i år samtidigt som ersättningsnivån justeras ned.

Förändringarna i det svenska systemet är mer koncentrerade till de försäkringar som de fackliga organisationerna tecknar för sina medlemmar. I takt med att allt större grupper omfattas av kollektiva och frivilliga inkomstförsäkringar kommer trycket på att höja den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen att minska. Vad kan det få för betydelse?

Ur socialpolitisk synpunkt: Hur kommer villkoren för inkomsttrygghet vid arbetslöshet att påverkas för olika grupper på arbetsmarknaden? Vissa kommer att ha lättare att uppnå fullgott inkomstskydd, andra kommer att ha svårare. Krav och kostnader för att kvalificera sig för ersättning – i termer av anställningsförhållanden, inkomstnivå, tidigare arbetslöshet, vistelsetid i Sverige, försäkringspremier etc. – kan komma att variera betydligt mellan olika grupper. Det finns säkert fler relevanta frågor.

5. Sammanfattande slutsats

Den svenska arbetsmarknaden blir allt mer segmenterad. Det betyder bland annat att det finns en ganska stor grupp i arbetsför ålder som har betydande problem att bryta långa och återkommande perioder av arbetslöshet och bidragsberoende. Mycket talar för att dessa förhållanden ska ses i ljuset av förändrade kvalifikationskrav.

Parallellt med tilltagande segmentering ser vi tydliga tecken på förändringar av de arbetsmarknadspolitiska trygghetssystemen. Förändringarna innebär att nya aktörer växer fram för att komplettera de traditionellt offentliga insatserna för att täcka individens trygghets- och omställningsbehov. I denna uppsats har parternas engagemang kring omställningsavtal och kompletterande arbetslöshetsförsäkringar fått illustrera en rörelseriktning där grupper med en starkare etablering på arbetsmarknaden ges ett mer finmaskigt skydd vid arbetslöshet, medan grupper som saknar arbetsmarknadsförankring i högre grad får nöja sig med ett slags grundskydd som erbjuds via det offentliga.

Syftet med uppsatsen har varit att peka på tendenser mot en allt mer tudelad politik i spåren av samspelet mellan offentliga och enskilda aktörer på arbetsmarknadspolitikens område. Det återstår naturligtvis mycket mer grannliga studier innan vi med säkerhet kan uttala oss om styrkan i dessa tendenser och än mer om dess sociala konsekvenser.

¹⁶ Telefonsamtal till Accept respektive Fair gav inga resultat. Försäkringsbolagen vill inte lämna några uppgifter om antalet försäkrade och vill heller inte leverera någon uppskattning om utbredningen av privata arbetslöshetsförsäkringar i Sverige. Accept har funnits på marknaden några år, medan Fair är en ganska ny aktör på den svenska marknaden. Fair har erbjudit så kallade löneförsäkringar under ett års tid.

Källor och referenser

- AMS. *Kvarstående arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska program. Årsmedeltal. Riket* (www.ams.se/statistik).
- Arbetskraftsundersökningarna (AKU), grundtabeller, SCB.
- Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2005, AMS, Stockholm 2006.
- Cebulla, A., *The final instance – Unemployment Insurance going private? A study of a future social security scenario in the UK and Germany*, International Social Security Association (ISSA), Helsingfors 25-27 September 2000.
- Edebalk, P. G., *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten. En studie i svensk socialpolitik 1892-1934*, Lund 1975.
- Edebalk, P. G. & Wadensjö, E., *Arbetsmarknadsförsäkringar*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Stockholm 1989.
- Employment Outlook 2002*, OECD.
- Employment Outlook 2004*, OECD.
- Employment Outlook 2005*, OECD.
- Historik om arbetslöshetsförsäkringen*. SO 2006 (www.saomorg.org.se).
- Johannesson, Jan, "Labour Market Policy as an Economic-Political Instrument", i Johannesson, Jan, & Wadensjö, Eskil, (red.), *Labour Market Policy at the Crossroads*, EFA, Stockholm 1995.
- Johansson, Anders L., "Att utvärdera arbetsmarknadspolitiken – att ställa de relevanta frågorna", i *Ekonomisk Debatt*, nr 4 2001.
- Kompletterande försäkringar för inkomstbortfall vid arbetslöshet*. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Arbetsrapport oktober 2004 (www.iaf.se).
- Kompletterande försäkringar för inkomstbortfall vid arbetslöshet*. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Arbetsrapport oktober 2004 (www.iaf.se).
- Layard, R., Nickell, S., & Jackman, R, *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press 2005.
- Layard, R., Nickell, S., & Jackman, R, *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press 2005.
- Ohlsson, Rolf, & Olofsson, Jonas, *Arbetslöshetens dilemma. Svensk arbetslöshetsdebatt under 200 år*, SNS, Stockholm 1998.
- Olofsson, Jonas, *Svensk yrkesutbildning – vägval i internationell belysning*, SNS, Stockholm 2005.
- SCB. *Arbetskraftsundersökningarnas tilläggsfrågor 1970-1995*.
- Selin, Göran, & Tydén, Hans, *Arbetsmarknaden för personer som avbrutit sina gymnasiestudier*, AMS, Stockholm 2003 (Ura 2003:8).
- Sjögren Lindquist, G., & Wadensjö, E., *Inte bara socialförsäkring – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*. Expertgruppen för samhällsekonomiska studier (ESS) 2005:2.
- Statistikrapport 2004 – statistisk uppföljning av Rapport Integration 2003*. Integrationsverket, Stockholm 2005. www.integrationsverket.se.
- Sysselsättning och arbetslöshet 1975-2003*. SCB:s avdelning för arbetsmarknads och utbildningsstatistik, Stockholm 2004