

Om utformning av en omställningsförsäkring Inslussning bättre än avstjälpning

av Stefan Fölster



Stefan Fölster
stefan.folster@svensknaringsliv.se

Över sextiotusen människor har varslats om uppsägning i år. LO vill mot denna bakgrund inleda överläggningar med Svenskt Näringsliv om en omställningsförsäkring. Vi har förklarat att vi är positiva till sådana överläggningar. Vi är övertygade om att den strukturomvandling som skett i näringslivet under hela 1900-talet kommer att fortsätta och dessutom i ökad omfattning. Strukturomvandlingen är i själva verket motorn i välståndsutvecklingen i Sverige.

Samtidigt anser vi att de som drabbas vid sådana omställningar skall ges de bästa förutsättningarna att snabbt få arbete hos nya arbetsgivare. Det är rimligt att företagen medverkar i en omställning av enskilda individer, samtidigt som de ges bättre förutsättningar att snabbt genomföra nödvändiga strukturomvandlingar.

Men de konkreta förslag som hittills lagts fram skulle leda till ökad avstjälpning snarare än omställning. Fler människor skulle hamna i förtida pension, sjukskrivning och dold arbetslöshet i olika omställningspooler. Det är i vart fall den slutsats som måste dras av forskningslitteraturen på området.

En omställningsförsäkring som fungerar måste vara inriktad på att uppsagda människor faktiskt kommer i nya jobb. Vi lanserar därför en *inslussningsförsäkring* som ett bättre alternativ. Den valda lösningen skall också

bidra till ökad rörlighet på arbetsmarknaden, något som har många fördelar, t ex när det gäller att motverka långa sjukskrivningsperioder.

Förslagen till omställningsförsäkring innebär i allmänhet att arbetsgivare via en fond finansierar insatser som ger råd, arbetsförmedling, utbildning och kompensation för förlorad inkomst under omställningsperioden. För privata tjänstemän och statligt anställda finns redan kollektivt förhandlade omställningsavtal. Men på LO-området saknas det.

På många sätt innebär kravet på en avtalad omställningsförsäkring en smärre revolution. Under många decennier var den gängse upp-

Stefan Fölster är chefekonom vid Svenskt Näringsliv. I artikeln återges hans anförande vid Svenska Försäkringsföreningens heldagsseminarium "Försäkrad välfärd", den 6 februari 2002.

fattningen inom t.ex. LO och det socialdemokratiska partiet att staten bäst kunde ansvara för omställning genom Arbetsförmedlingen och finansieringen av A-kassa.

Att denna uppfattning nu ger vika till förman för krav på en mer privatiserad arbetsmarknadspolitik har flera förklaringar. En förklaring ligger i den massiva kritik som på senare år riktats mot den statliga arbetsförmedlingen. Fler statliga myndigheter, t ex Riksrevisionsverket, har i olika rapporter påvisat hur klena arbetsförmedlingens resultat är.

Men kan en privatiserad arbetsmarknadspolitik i form av en omställningsförsäkring lyckas bättre än den statliga arbetsförmedlingen och alla andra inslag i den statliga arbetsmarknadspolitikerna? Tidigare erfarenheter och forskningsresultat ger en tydlig indikation på att en omställningsförsäkring knappast kommer att lyckas bättre om man använder sig av samma metoder. Tvärtom är risken stor att det blir fråga om avstjälpning - inte omställning till något nytt och förhoppningsvis bättre.

En viss erfarenhet finns från företag som på eget bevåg gjort större omställningssatsningar. I alltför låg grad har dessa dock lett till egen försörjning på arbetsmarknaden. För samhällsekonomin är det ett gigantiskt slöseri att omställningsprogram ofta slutar med att många hamnar i förtida pension samtidigt som vi ser en stor arbetskraftsbrist framför oss.

På motsvarande sätt fungerar det dessvärre allt för ofta. Förtida pensionering väljs ofta vid neddragningar eftersom varsel, utdragna turordningsförhandlingar och uppsägning ofta äventyrar verksamhetens livskraft. Den långa period av osäkerhet som förhandling om turordningsregler innebär, samt att facket ofta kräver att turordningsreglerna skall tillämpas strikt, innebär att många nyckelpersoner lämnar företaget. Avstjälpning har därför blivit ett vanligt alternativ till omställning.

En omställningsförsäkring kan rentav resultera i högre dold arbetslöshet. En arbetsgivare som vet att varslade anställda får utbildningsinsatser och full lön betald av en försäkring under en viss tid kan vara frestad att varsla fler. Dessa personer finns sedan kvar i omställningspoolen. Om konjunkturen går bättre än väntat kan de återanställas senare - inklusive den vidareutbildning som de på försäkringens bekostnad har hunnit få under tiden.

Även för de anställda innebär omställningsförsäkringen risk att bli fast i en omställningspool i förhoppning om att bli återanställd av samma arbetsgivare. Forskningen är tämligen entydig i att en mer förmånlig ersättning som arbetslös också leder till att fler avvaktar bättre erbjudanden, och att arbetslöshetstiden därför förlängs.

Risk för ökad löneinflation

Ytterligare en risk är att en omställningsförsäkring kan bädda för ökad löneinflation. Både fackföreningar och enskilda som förhandlar om löner behöver inte ta lika stor hänsyn till ökad arbetslöshet om det finns en omställningsförsäkring som i många fall hjälper uppsagda till en förmånlig förtida pensionering. Det innebär att en omställningsförsäkring rentav kan skapa problem vid ett EMU-medlemskap eftersom för höga löneökningar då innebär urholkad konkurrenskraft. Därtill kommer att om en omställningsförsäkring leder till ökade kostnader för arbetsgivare anställs naturligtvis färre och arbetslösheten blir större.

Många forskare har också omvärderat sina tidigare slutsatser om värdet av en intensivare arbetsförmedling och utbildning för arbetslösa. Flera nya studier tyder på att ökade satsningar på arbetsförmedling för arbetslösa inte alls har de positiva effekter som man tidigare trott.

Man kan alltså med fog fråga sig om en

omställningsförsäkring överhuvudtaget är motiverad. Vi menar emellertid att en fungerande omställningslösning skulle kunna utformas så att den inte subventionerar avstjälpning utan inslussning till nya arbeten. Lösningen kunde bestå av en *inslussningsförsäkring* och ett individuellt *omställningskonto*.

Ingen avstjälpningshjälp

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

Den *inslussningsförsäkring* som vi föreslår skulle enbart få hjälpa till med sådana åtgärder som är direkt knutna till nya arbeten för uppsagda. Ett sådant inslussningsstöd bör dessutom avgränsas till dem som har störst svårigheter att få ett nytt jobb, t ex personer över 55 år. Under inga omständigheter skall inslussningsförsäkringen kunna ge avstjälpningshjälp i form av stöd till pensionering eller lön under uppsägningstiden.

LO och Svenskt Näringsliv förfogar idag över ungefär två miljarder kronor i fonder vars tidigare användningsområden är under avveckling. Avkastningen på dessa medel skulle sannolikt räcka till att finansiera en

inslussningsförsäkring. Om det inte räcker fullt ut måste finansieringen ske antingen genom att kostnaden vägs in i löneförhandlingarna, eller att staten flyttar över en del av arbetsmarknadspolitikens medel eller sänker avgiften för denna.

Det individuella *omställningskontot* hjälper individen att själv finansiera vissa åtgärder redan under uppsägningstiden. Den individuella delen är viktig även om den åtminstone till en början 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 arbetsmarknadspolitikerna, sänker skatten och inför ett obligatoriskt individuellt sparande av denna skattesänkning på ett omställningskonto. Vid en eventuell uppsägning måste dessa pengar användas som en självrisk när det gäller att få tillgång till a-kassan, arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller hjälp från den ovan diskuterade inslussningsförsäkringen. Om de sparade beloppen typiskt skulle kunna uppgå till runt 20 000 – 40 000 kronor vid 55 års ålder borde detta räcka för att, på en öppen marknad, t ex arvodera en jobbmäklare eller införskaffa en utbildning.

Möjligheterna är enorma. Inslussning i stället för avstjälpning borde vara ett viktigt steg på vägen mot ett samhälle där alla behövs.