

TORA NORD

Arbete som rättighet eller skyldighet. Föreställningar om arbetsmarknadsfrånvaro i välfärdsstaten

doktorsavhandling i arbetsvetenskap vid Karlstads universitet, Karlstad University Studies, 2018:11

Eskil Wadensjö

Arbete kan vara både en rättighet och en skyldighet – rätten att bli erbjuden och få ett arbete men också skyldigheten att ta ett arbete och att arbeta. I Sverige finns båda sidorna av arbetspolitiken: att hjälpa personer att hitta och behålla ett arbete och kontrollera att de som får ersättning vid arbetsmarknadsfrånvaro inte undviker att arbeta. Betoningen på de olika delarna av arbetslinjen har varierat över tiden. Tora Nords doktorsavhandling behandlar just denna fråga – hur arbetslinjen ser ut i praktiken. Hon gör det dels genom en omfattande inledning som behandlar frågan i ett historiskt perspektiv, dels genom fyra artiklar. Jag ska först behandla den allmänna frågan om arbete, arbetsmarknadsfrånvaro och arbetslinjen, för att sedan behandla artiklarna som ingår i avhandlingen.

Under långa perioder har problemet främst varit en allmän bristande efterfrågan på arbetskraft och hur denna bristande efterfrågan ska motverkas. I andra perioder har diskussionen främst handlat om individers bristande vilja att arbeta och försök att påverka incitamenten att arbeta genom lägre skatter på arbetsinkomster och sänkta ersättningar vid sjukfrånvaro och arbetslöshet. Det är viktigt att framhålla att olika typer av politik framhålls som lösningar av olika sidor i den politiska debatten.

Den första gruppen av åtgärder är dels sådana som påverkar arbetsmarknadens i syfte att bidra till att minska arbetslösheten – arbetsmarknadspolitikerna – dels hälsopolitiken som kan bidra till att minska sjukfrånvaron.

Den andra gruppen av åtgärder siktar till att påverka individens incitament att

FÖRFATTARE

Eskil Wadensjö, Institutet för social forskning,
Stockholms universitet, eskil.wadensjo@sofi.su.se

RECESSION

arbeta som lägre skatter på arbete för alla eller vissa grupper och lägre ersättningar från olika socialförsäkringar för dem som är arbetsmarknadsfrånvarande.

Mycket av diskussionen av arbetslinjen handlar om vem som har ansvaret. Är det den offentliga sektorn (staten och kommunerna), andra aktörer som arbetsgivare, fackföreningar och trygghetsråd eller individerna själva. Eller är det så att alla har ett gemensamt ansvar? Det går att finna förskjutningar över tiden, som är starkt beroende av såväl ekonomiska som politiska konjunkturer. Det finns en enighet om att arbete är grunden för välstånd och välfärd, men frågan är alltså hur ansvaret för arbete ska organiseras.

Arbetslinjen tillämpas inte för alla. Om den finns eller saknas varierar främst med individernas ålder. För barn har vi ingen arbetslinje. Barnarbete är tvärtom förbjudet sedan många år. Tidigare förväntade man sig att barn skulle börja arbeta efter att ha avslutat en sex- eller sjuårig folkskola och konfirmerats om de inte fortsatte att studera. Även för tonåringar råder arbetslinjen numera inte längre. Politiken är att alla bör genomgå en treårig gymnasieutbildning och först därefter gå ut på arbetsmarknaden, om de inte fortsätter till högre studier. Arbete under lov och praktikarbete är två undantag från regeln.

För de äldre råder inte heller arbetslinjen. Ingen förväntar sig att de som är nittio år ska arbeta. Det finns en pensionsålder som dock inte är fast över tiden. Från den allmänna pensionens införande 1913 var den 67 år. Den sänktes till 65 år 1976, men redan tidigare var den lägre än 67 för många grupper genom olika avtalslösningar. Det har också under en längre tid varit möjligt att ta ut en tidig om än lägre ålderspension från det allmänna pensionssystemet tidigare än vid 67 eller 65 års ålder. Det finns sedan införandet av det nya pensionssystemet ingen fast pensionsålder (den lägsta åldern för uttag är 61 år), men sedan 2003 är den åldern som skyddas av LAS (Lagen om anställningsskydd) 67 år. Nu diskuteras mot bakgrund av att befolkningen åldras en höjning av pensionsåldern, vilket för en del upplevs som något positivt – som en rättighet att kunna arbeta kvar – men för andra som en skyldighet – ett tvång att arbeta vidare. Hur en pensionsåldershöjning uppfattas beror bland annat på vilken typ av arbete individerna har. Under en period (från 1970-talet till 1990-talet) fanns också möjlighet till förtidspension av kombinerat medicinska och arbetsmarknadsskäl eller av enbart arbetsmarknadsskäl för äldre som ännu inte uppnått pensionsåldern. Arbetslinjen tillämpades inte för dem.

Det är för mellanåldersgruppen som det har funnits en arbetslinje över åren. Den har olika komponenter, och utformningen av politiken och sammansättningen av dess olika delar har varierat över åren. Det första och kanske viktigaste delen är konjunkturpolitiken. Under mellankrigstiden var lågkonjunkturer med mycket hög arbetslöshet i centrum för den politiska debatten. Konjunkturpolitiken skulle om den var framgångsrik kunna reducera den arbetsmarknadsfrånvaro

som beror på arbetslöshet. Arbetsmarknadspolitikerna var en viktig del av denna politik som nödhjälps- och reservarbeten under 1920-talet och beredskapsarbeten under 1930-talet och framåt. Men arbetsmarknadspolitikerna var och är mycket mer än så. Förutom åtgärder som offentliga arbeten och subventionerade arbeten i privat sektor på efterfrågesidan, finns på utbudssidan flyttningsstöd och omskolning. De utbudspåverkande medlen testades i stor skala under andra världskriget och blev sedan en helt central del av arbetsmarknadspolitikerna under efterkrigstidens högkonjunkturår. Politiken blev den Rehn-Meidnerska som hade tre huvudkomponenter: en försiktig efterfrågepolitik (hata inflationen), en solidarisk lönepolitik (lika lön för lika arbete) och en aktiv arbetsmarknadspolitik. De två första komponenterna av politiken kunde leda till viss arbetslöshet som skulle motverkas av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna. En annan huvuduppgift som arbetsförmedlingen har haft sedan starten är att förmedla arbete – att matcha arbetsökande och arbetsgivare.

Förutom dessa olika komponenter av arbetsmarknadspolitikerna finns även andra inslag som är mer inriktade på individernas beteende. Det första är kontroll av dem som uppbär ersättning för arbetslöshet. Arbetsförmedlingen fick den uppgiften när statligt stöd till erkända arbetslöshetskassor infördes från mitten av 1930-talet. Den har senare förändrats på olika sätt med bland annat täta kontroller av att den arbetslöse söker ett visst minsta antal arbeten. En annan del av åtgärderna är ersättningsnivåerna. Hur ska de utformas för att inte låsa in individer i stöd eller i olika åtgärder?

Det är viktigt att här också beröra några andra åtgärder som har betydelse. En första är arbetsmarknadslagstiftningen, där LAS (Lagen om anställningsskydd) ger ett skydd till dem som är anställda. Det andra är de olika trygghetsråd som fackförbund och arbetsgivarorganisationer gemensamt inrättat, som ger ett extra skydd till dem som har en anställning men riskerar att förlora den, genom att extra ekonomiskt stöd vid arbetslöshet men också olika aktiva åtgärder erbjuds.

Jag ska nu gå över till att kommentera de fyra olika artiklar som ingår i avhandlingen. Den första har titeln ”Labour market absence in the welfare state – Critical perspectives on ideological shifts in contemporary Swedish work strategy” och behandlar ideologiska förändringar vad gäller den svenska välfärdstatspolitiken. Materialet för undersökningen är två dokument, ett vardera från två olika regeringar. Det ena dokumentet är från alliansregeringen år 2006 och det andra från den socialdemokratiska-miljöpartiregeringen år 2015. Det finns trots skillnader vad gäller regeringarnas allmänna ideologiska inriktning betydande likheter vad gäller politiken och argumentationen för den. Båda betonar att hög sysselsättning krävs för den ekonomiska utvecklingen och att hög arbetslöshet är en utmaning mot denna ambition. Det finns dock vissa skillnader. En är att alliansregeringen mer betonar incitament och individens ansvar medan socialdemokraterna och

miljöpartiet mer betonar arbetsmarknadspolitikens roll för att kunna få fler i arbete. Denna skillnad har betydelse för utformningen av den praktiska politiken om än skillnaderna i politik dock är små på kort sikt. Vi är inte tillbaka i den politik som bedrevs i de decennier av efterkrigstiden då arbetslösheten var mycket låg i Sverige. Likheterna mellan de båda sidornas politik i nutid är större än likheterna över decennierna i respektive sidas politik. Vi har haft en utveckling som mer betonar individernas roll i att vara arbetsmarknadsnärvarande.

Den andra artikeln, "A follow-up of the introduction of a maximum entitlement period for receiving sickness benefits in Sweden. A nationwide register-based study", behandlar införandet av en bortre parentes i sjukförsäkringen. Syftet med denna politik var att försöka minska sjukfrånvaron och öka arbetsmarknadsnärvaron genom att ersättning vid sjukdom endast kunde utgå under ett begränsat antal dagar. Undersökningen bygger på ett stort paneldatamaterial från databasen LISA vid SCB. Den jämför hur det har gått för tre grupper: de som inte har någon sjukskrivning, de som har en pågående sjukskrivning och de utförsäkrade. Hur många är i arbete i de olika grupperna? Resultatet är att det finns stora skillnader och att de som är utförsäkrade sällan har arbete (14 procent). Det ska understrykas att endast få individer blev utförsäkrade.

Det finns anledning att gå vidare med denna studie i ett par avseenden. Det första är att undersöka vad som hände före reformen. Hur gick det då för dem med långa perioder av sjukskrivning som efter reformen skulle ha lett till utförsäkring? Blev de oftare, lika ofta eller mindre ofta i arbete än vad som var fallet efter reformen?

Det andra är att undersöka vad som händer strax innan slutet på den maximala sjukskrivningsperioden? Är det vanligt att då lämna sjukskrivningen antingen genom egna aktiviteter eller genom extra insatser från försäkringskassan eller arbetsförmedlingen? Om så är fallet kan reformen ha haft en effekt.

Den tredje artikeln, "Paradigmskifte inom den svenska arbetslinjen – effekter för arbetsförmedlarnas yrkesutövning och yrkesroll", bygger på 14 intervjuer av arbetsförmedlare. De arbetsförmedlare som har intervjuats har i flertalet fall varit arbetsförmedlare under lång tid (samtliga i minst 20 år). Arbetsförmedlare har många uppgifter i sitt arbete för att hjälpa dem som vänder sig till arbetsförmedlingen. Det gäller både att se på de möjligheter som finns att placera dem i arbete (osubventionerat eller subventionerat) och att förstärka deras kompetens, t.ex. genom utbildningsinsatser. De har också uppgiften att kontrollera arbetsviljan för a-kassan, en uppgift som arbetsförmedlingen har haft sedan 1935. Det som arbetsförmedlarna anför i intervjuerna är att utvecklingen mot en ökad kontroll av de arbets sökande samtidigt innebär en ökad kontroll av dem själva genom en ständig rapportering och registrering av deras egna arbetsinsatser, vilket leder till att tid tas från deras arbete att hjälpa de arbets sökande. Arbetsförmedlarna beskri-

ver en utveckling med ökad registrering och kontroll, en utveckling som också finns inom andra områden för offentlig tjänsteverksamhet (som socialt arbete och sjukvård). En viktig fråga är om denna utveckling leder till bättre resultat eller främst blir en registrering för registreringens egen skull. Förlorarna skulle i detta fall främst bli de arbetsökande.

Den fjärde artikeln "Joint Responsibility at its Peak – Searching for a new Nordic Unemployment Model", behandlar arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken på Färöarna, ett land som har en modell för politiken som avviker från den i övriga nordiska länder.

En väsentlig fråga i arbetsmarknadspolitiken är hur arbetslöshetsförsäkringen ska organiseras. Den modell som dominerat i Norden är Ghent-modellen som har sitt namn efter en stad i Belgien där den först infördes. Den innebär ett statligt stöd till fackliga arbetslöshetskassor. Den infördes i de nordiska länderna under mellankrigstiden men avskaffades i Norge i slutet av 1930-talet. Danmark, Finland och Sverige har den fortfarande. Ett problem är inte alla omfattas – alla är inte medlemmar i en fackförening och antalet som inte är medlemmar ökar.

Färöarna upplevde en svår ekonomisk kris i början av 1990-talet. Det var svåra tider för huvudnäringen fisket och också en allvarlig bankkris. Många blev arbetslösa och många lämnade Färöarna för att flytta till Danmark för att arbeta där. En del av lösningen på krisen blev att införa en ny arbetslöshetsförsäkring, som omfattade alla och där arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer ingår med lika antal medlemmar i dess styrelse tillsammans med en ordförande från Färöarnas politiska styrelse. Denna organisation har också hand om arbetsmarknadspolitiken i övrigt. Lösning har nu varit på plats i snart tre decennier och kan tjäna som ett exempel på en möjlig lösning också för övriga nordiska länder. Frågan är om det behövs en lika stor kris som den på Färöarna för att man ska få en liknande omorientering av politiken i andra länder.

Avhandlingen behandlar ett intressant och viktigt forskningsområde. Den gör det dels genom en översikt över utvecklingen av politiken vad gäller arbetslinjen, dels genom fyra fallstudier. Det är viktigt att studera ideologin bakom arbetslinjen och förändringar av denna ideologi över tiden och också att undersöka hur den skiljer sig åt mellan olika aktörer. En del av en sådan utvärdering är att undersöka eventuella effekter av försöken att påverka individernas arbetsmarknadsnärvaro genom ekonomiska incitament. Viktigt är också att undersöka utformningen av arbetsförmedlingarnas arbete. Är den ökade regleringen av arbetsförmedlarnas arbete och de arbetslösas sökande efter arbete verkligen effektiv? Vi kan och bör lära oss av erfarenheter i andra länder. Avhandlingens fjärde kapitel behandlar ett intressant exempel på en omorientering av arbetsmarknadspolitiken, nämligen den som genomförts på Färöarna. Avhandlingen innehåller mycket kunskap och ger dessutom flera uppslag till ny forskning på området.