

JAYEON LINDELLEE

Beyond Retrenchment: Multi-Pillarization of Unemployment Benefit Provision in Sweden

Doktorsavhandling vid Socialhögskolan, Lunds Universitet 2018

Mattias Bengtsson

När de senaste decenniernas förändringar i svensk välfärdspolitik diskuteras så menar vissa att dessa inte är av en sådan dignitet att vi bör tala om ett skifte från den socialdemokratiska välfärdsstatsregim som den danske sociologen Gøsta Esping-Andersen (1990) beskrev i en klassisk välfärdsstudie. Andra har dragit en motsatt slutsats: den universella och generösa välfärdsstaten har dragit sig tillbaka, vilket kan liknas vid ett regimskifte. Särskilt betonas nedskärningar i socialförsäkringssystemen, inte minst i det allmänna arbetslöshetsersättningsystemet (eller Gentsystemet) som försvårat människors inkomstskydd vid arbetslöshet (se till exempel Bengtsson 2014; Bengtsson & Jacobsson 2018). Det senare är en viktig del av problemformuleringen i Jayeon Lindellees avhandling. Men i avhandlingen går hon bortom diskussionen om nedskärningar i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen genom att även belysa försäkringsarrangemang som inom forskningen till stor del fört en skuggtillvaro. Lindellee avser därmed bidra med en mer holistisk förståelse av människors totala försäkringsskydd vid arbetslöshet.

Lindellee tar alltså avstamp i beskrivningen av nedskärningar i den allmänna försäkringen men riktar strålkastaren mot hur den uppkomna bristen i försäkringsskydd har fyllts med kompletterande lösningar. Avhandlingens fokus är just institutionaliseringen av försäkringslösningar

FÖRFATTARE

Mattias Bengtsson, Docent, Göteborgs universitet
Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap,
mattias.bengtsson@socav.gu.se

som bygger på flera pelare: begreppet som tillämpas är ”multi-pelarisering”. I relation till det svenska arbetslöshetsersättningsystemet framhålls tre pelare: 1) *offentlig*: den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, 2) *yrkesbaserad*: kollektivavtalsbaserade förmåner, så kallade trygghets- eller omställningsavtal, 3) *privat*: fackligt medlemsbaserade gruppförsäkringar och privata inkomstförsäkringar.

I avhandlingen beskrivs framväxten av denna konfiguration av försäkringar som en *fragmentisering* av skyddet vid arbetslöshet: de olika pelarna skiljer sig åt i fråga om hur risker grupperas, administrativa procedurer tillämpas samt vilka principer för kvalificering som gäller. Här understryker Lindellee den begränsade vetenskapliga förståelsen för hur olika pelare relaterar till varandra och deras sammantagna skydd för den arbetslöse. En förklaring som lyfts till att forskningsområdet gått under radarn är avsaknad av systematisk insamling av officiell statistik kring mottagande av ersättningar från de yrkesbaserade och privata pelarna. Lindellee argumenterar övertygande om behovet av att anlägga ett ”välfärdspelarperspektiv” så att forskningen kan fokusera på att ”analysera dynamiska interaktioner mellan olika typer av välfärdsleverantörer” (s. 26, min översättning). Därtill kan en sådan analys visa hur mixen av pelare inte på ett enkelt sätt kan tillskrivas principer från en specifik välfärdsstatsregim (jämför Esping-Andersen 1990) utan består av variationer av olika element som är mer eller mindre vanliga i olika typer av regimer.

Avhandlingens syfte kan sammanfattas i att analysera hur och varför nämnda kompletterande inkomstförsäkringar utvecklats, de fördelningsmässiga mönster som skapas av multi-pelarsystemet samt i vilken utsträckning arbetslösa handelsanställdas behov tillgodoses. Här understryker Lindellee att det är viktigt att inte enbart se på förändringar i institutioners regelverk eller aggregerade data över andelen som täcks av den allmänna försäkringen utan även studera faktiskt mottagande av ersättningar och hur arbetslösa upplever det alltmer komplexa ersättningsystemet. Avhandlingsämnet kräver därmed flera olika material; offentligt material (dokument från statliga myndigheter och registerdata), information från försäkringsbolag samt en enkätundersökning från år 2014 till arbetslösa handelsarbetare som mottog allmän arbetslöshetsersättning genom a-kassan för *Handelsanställdas förbund*.

I avhandlingen lyfts ett antal intressanta teman där ett första är förskjutningen i ansvarsfördelning för inkomsttrygghet mellan olika aktörer. Lindellee tecknar en bild av en glidning från en hög grad av socialisering av risker, som beskrivits som centralt kännetecken i den universella välfärdsstaten, mot ökad privatisering av risk. En särskilt intressant aspekt är hur fackförbunden hamnat i en potentiell intressekonflikt: Å ena sidan försvarar de en allmän och generös arbetslöshetsförsäkring med stor täckningsgrad. Å andra sidan har medlemsbaserade inkomstförsäkringar utvecklats till ett viktigare verktyg

för facken för att locka till sig nya medlemmar. För att kunna rekrytera och behålla medlemmar ligger det alltså i fackens intresse att dessa kompletterande försäkringar uppfattas som nödvändiga för arbetstagarna. Samtidigt kan spridningen av försäkringarna göra att den allmänna försäkringens bristfälliga skydd inte upplevs vara av lika akut natur att hantera. Även om förekomsten av medlemsbaserade försäkringar, å ena sidan, kan motverka expansionen av privata inkomstförsäkringar så kan facken, å andra sidan, sägas bidra till spridningen av en ”konsumtionslogik”. Lindellee skriver tillspetsat att facken ”banar vägen för ytterligare marknadsierade och individualistiska arrangemang för inkomstskydd” (s. 183, min översättning). En sådan utveckling är något som kan tänkas skava inom fackföreningsrörelsen och dess grundläggande kollektivistiska ideologi.

En annan sida av ovan nämnda problematik är Gentsystemets sårbarhet ifall staten minskar sitt finansiella ansvar för arbetstagarnas inkomstskydd. Med andra ord är systemet sårbart för politiska skiften. Lindellee visar hur politiskt-ideologiskt grundade reformer kan få djupgående konsekvenser för sårbara gruppers inkomstskydd. Särskilt fokuseras åren 2006-2008 då den så kallade Alliansregeringen genomförde ett flertal reformer i socialförsäkringarna i enlighet med ”den nya arbetslinjens” principer. De reformer som implementerades med hög hastighet innebar ett tydligt tillbakadragande av statligt ansvar och en försvagning av den offentliga pelaren. Särskilt utsatta var arbetare och a-kassor med lågavlönade medlemmar, såsom Handels. Bland annat höjdes a-kassornas medlemsavgift, möjligheten togs bort att via högskolestudier kvalificera sig för försäkringen samt höjda arbetskrav infördes. En annan reform med stora följder för att få vardagsekonomin att gå ihop var den restriktion som infördes till maximalt 75 dagar för ersättning för gruppen deltidsarbetslösa. Lindellee visar, genom enkätsvar från arbetslösa handelsarbetare, att de jobbsökande tvingades välja bort olika extrajobb för att kunna maximera ersättningen – på tvärs med Alliansregeringens centrala mål om att öka arbetsutbudet.

Ett annat viktigt resultat som Lindellee betonar är vad som skulle kunna beskrivas som en specifik form av exploatering av människors tid som drabbar arbetslösa. Det avser den omfattande ”arbetstid” som de tvingas lägga ned på att samla in dokumentation från olika arbetsgivare för att kunna ansöka om ersättning. Med andra ord, vid sidan om att vara upptagna med att söka olika påhugg måste de lägga ansemlig tid på insamling av dokument och att navigera i svår genomträngliga administrativa procedurer. I sammanhanget refererar Lindellee till Guy Standings prekariatsteori. I likhet med det prekariat som enligt Standing befinner sig i arbetsmarknadens marginal, så tvingas arbetslösa handelsanställda till återkommande obetalt ”arbete för sysselsättning” som del av sin vardag. Detta är ett teoretiskt spår som Lindellee med fördel hade kunnat

fördjupa i avhandlingen. Men möjligheten finns ju att i vidare publikationer utveckla detta teoretiska resonemang.

I enlighet med det ovan sagda visar Lindellee hur handelssektorn kännetecknas av en hög grad av atypiska eller prekära anställningsförhållanden som avviker från normen om heltidsarbete och tillsvidareanställningar. År 2015 var exempelvis 69 procent handelsanställda i deltidarbete, 28 procent hade en tidsbegränsad anställning och de mest osäkra anställningsformerna, som sms-anställningar, har blivit allt vanligare i sektorn. Denna undersysselsättning får stor betydelse för "dualiseringen av det sociala trygghetssystemet" som gör att de anställda inte kan ta del av det allmänna ersättningssystemet vid arbetslöshet. Att på detta sätt hamna mellan stolarna mellan olika system uttrycker, enligt Lindellee, den missanpassning mellan arbetslöshetssystemets rigida institutionella ram och de specifika villkor som råder i servicesektorn på dagens flexibla, post-industriella arbetsmarknad. Men vilken roll spelar då fackförbunden inom sektorn? Lindellee menar att även om den fackliga styrkan är relativt större i Sverige i denna sektor än i många andra länder kännetecknas sektorn av att arbetare har en relativt svag position gentemot arbetsgivaren då det finns en stark press nedåt på arbetskostnader och allmänt låg kvalifikationsnivå bland anställda. Här skulle analysen vunnit på ifall Lindellee hade utvecklat mer av ett klassteoretiskt perspektiv. Exempelvis skulle man ju kunna beskriva de anställdas villkor som typfall för ett arbetskontrakt där arbetskraftens utbytbarhet är hög och arbetet är relativt enkelt att övervaka och reglera för arbetsgivaren (jämför Goldthorpe 2007).

Genom tillämpningen av multipelarperspektivet visar inte Lindellee enbart de arbetslösas svårigheter med att få tillgång till den offentliga pelarens ersättningar. De krav som ställs för att få tillgång till den privata, gruppbaseade ersättningen är högt ställda så att enbart en mindre andel av de arbetslösa i den lågavlönade handelssektorn kvalificerar för denna. Därtill visar Lindellee genom enkätstudien att mottagarna i högre grad är "insiders", dvs. de har en etablerad arbetsmarknadsposition och består i högre grad av äldre, svenskfödda män med heltidsarbete och tillsvidareanställningar. Vid sidan av denna form av dualisering av social trygghet så betonas i avhandlingen hur systemet med kompletterande ersättningar ger bättre skydd för tjänstemän och professionella (representerade via förbund inom TCO och Saco). Enligt Lindellee blir därigenom de pelare som framställs som komplementära enbart ett "illusoriskt" skydd för särskilt sårbara grupper på den svenska arbetsmarknaden.

Den bristande tillgången till olika försäkringslösningar innebär att den nya konfigurationen av försäkringsskydd alltså erbjuder otillräckligt skydd för många arbetslösa handelsanställda. Den ökade riskexponeringen innebär då att individerna tvingas ta sin tillflykt till informell välfärd: en "skuggpelare" växer i betydelse. På detta sätt bidrar även avhandlingen till kunskap om vilka resurser och strate-

gier som mobiliseras av de arbetslösa när de ställs utanför den offentliga pelaren. Genom enkätstudien kan Lindellee visa att de svarande i genomsnitt har en disponibel inkomst som motsvarade 55 procent av deras tidigare inkomst, vilken ju redan tillhörde de lägre löneskikten på svensk arbetsmarknad. Enkätsvaren visar hur en sådan begränsad ersättningsnivå skapar en omfattande finansiell otrygghet. Exempelvis uttrycker så många som 66 procent av de arbetslösa handelsanställda att de inte förfogar över finansiella marginaler på 10 000 kr för att täcka oväntade utgifter. Det kan jämföras den svenska befolkningen där andelen var 18 procent år 2014. För att klara vardagen tvingas många därmed förlita sig på finansiellt stöd från familj eller vänner, sälja av personliga ägodelar eller ta tillfälliga lån. Sammantaget understryker detta de prekära förhållanden som lurar i en sektor med ständig risk för arbetslöshet och där undersysselsättning är mer regel än undantag. En kritisk reflektion på temat är att det hade varit mycket intressant ifall Lindellee även diskuterat resultatens överförbarhet i relation till andra sektorer och i relation till tidigare välfärdsforskning om relationen mellan privata och offentliga transfereringar (se till exempel Björnberg & Latta 2007; Stocks, Diaz & Halleröd 2007).

Ett sista tema som ska beröras här är att nämnda multipelarisering får konsekvenser inte bara för distributiva utkomster men även för den offentliga pelarens framtid. Ett mer restriktivt och mindre generöst ersättningsssystem, och en parallell utveckling mot ett mer dualiserat eller differentierat inkomstskydd, kan hota själva Gentsystemets grund. Systemets legitimitet kan komma att ifrågasättas alltmer av allmänheten och Lindellee exemplifierar en sådan bristande legitimitet med olika utsagor från enkätstudiens öppna svar.

Jag har här pekat på några intressanta teman från avhandlingen. Sammantaget förtjänar Lindellees avhandling att bli vida läst. Vid sidan av att fylla en kunskapslucka på det välfärds-/arbetsmarknadspolitiska forskningsområdet är den högaktuell läsning för arbetsmarknadens parter och politiska makthavare – genom boken ljuder en alarmsignal om ett haltande välfärdssystem och allt otryggare livsvillkor för många arbetstagare.

REFERENSER

- Bengtsson, M. (2014) Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux. *International Journal of Social Welfare* 23, Supplement 1: S54–S70.
- Bengtsson, M. & Jacobsson, K. (2018) The institutionalization of a new social cleavage: Ideological influences, main reforms and social inequality outcomes of 'the new work strategy'. *Sociologisk Forskning* 55(2-3): 155-177.
- Björnberg, U. & Latta, M. (2007) The Roles of the Family and the Welfare State. The Relationship between Public and Private Financial Support in Sweden. *Current Sociology* 55(3): 415-445.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Goldthorpe, J. (2007) *On Sociology*. Stanford: Stanford University Press.
- Stocks, J., Diaz, C. & Halleröd, B. (2007) *Modern couples sharing money, sharing life*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.