

Introduktion

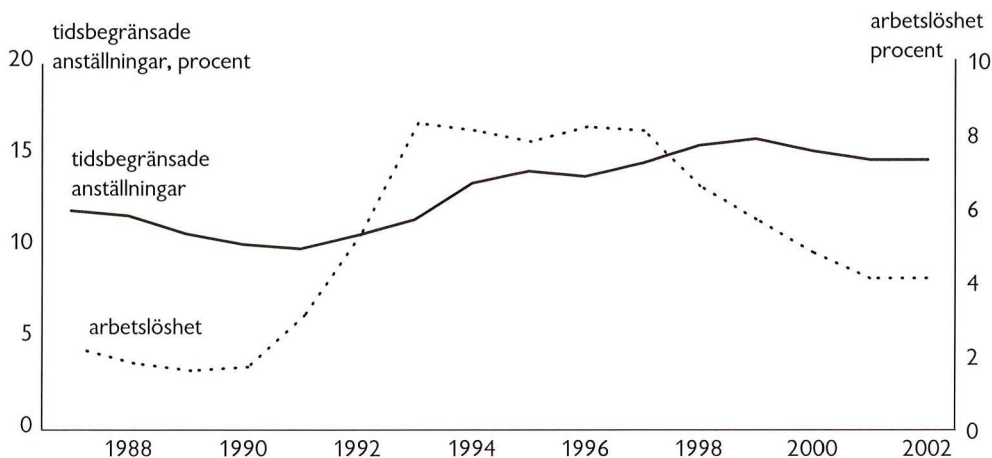
Artiklarna i detta temanummer presenterades vid Arbetslöshetskassornas Samorganisations (so) Utvecklingskonferens den 22 maj 2003.¹ Bakgrunden till konferensen var en kraftig ökning av olika slags tillfälliga anställningar under 1990-talet i Sverige. Under årtiondet ökade andelen tidsbegränsade anställningar i Sverige från 10 till 16 procent av samtliga anställningar, se *figur 1*. Bemanningsbranschen, som tidigare i praktiken var olaglig, blev med 1993 års lagstiftning helt avreglerad. Sedan dess har den ökat kraftigt.

Systemet med socialförsäkringar kom med marknadsekonomin och är ett sätt att hantera de risker som marknadsekonomin orsakar. Om det är så att arbetsmarknaden har ändrats vad beträffar anställningsrisker bör således försäkringssystemen också anpassas. Socialförsäkringssystemen i Sverige baseras på inkomstbortfallsprincipen mellan golv och tak. Systemen fick sin huvudsakliga utformning under 1950- och 60-talen

då arbetsmarknaden kännetecknades av en viss stabilitet. Det var vanligt att individen arbetade i ett företag eller ett yrke under hela sin yrkesverksamma tid. Lagen om anställningsskydd, från 1974, cementerade och utvidgade den rådande normen om tillsvidareanställning i kollektivavtal till att gälla praktiskt taget hela arbetsmarknaden. Inkomstbortfallsprincipen baserades på en föreställning om att en "normal" inkomst (delvis) skulle ersättas av en socialförsäkring vid tillfälliga avbrott från arbetslivet. Flexibiliseringen av arbetsmarknaden, med flera egenföretagare utan någon egen kapitalbas och som egentligen försörjer sig på sitt arbete, samt fler tillfälligt anställda har i stort sett lösts genom att tillämpa de existerande systemen även på dessa grupper. Det är dock svårt att tillämpa inkomstbortfallsprincipen

1. Konferensen hade titeln "Flexibla anställningsformer och arbetslöshetsförsäkring".

Figur 1. Andel tidsbegränsade anställningar av samtliga anställningar och det relativa arbetslöshetsstalet 1987–2002. Procent. Källa: Arbetskraftsundersökningarna, SCB.



på, till exempel, behovsanställda och egenföretagare.

Eftersom utvecklingen i Sverige under 1990-talet inträffade tidigare i de flesta andra europeiska länder kan det europeiska perspektivet vara lärorikt. I den första artikeln presenterar jag regleringar av olika former av tillfälliga anställningar i de olika EU-länderna samt deras omfattning under 1990-talet. Forskningen visar att föreställningen om en kraftig minskning av den *genomsnittliga* anställningens längd inte verkar stämma överens med den faktiska utvecklingen på arbetsmarknaden inom EU. Det finns dock klara tecken på en ökande andel anställda med mycket korta anställningar. Detta gäller såväl *de jure* som *de facto*. Under 1990-talet har det dessutom uppkommit en mängd nya "anställningsformer" med otrygga anställningsförhållanden och ofta med oklar arbetsrättslig status och oklara socialförsäkringsrättigheter. Vad beträffar kopplingen mellan arbetslöshet och tidsbegränsade anställningar visar det sig att upphörande av en tidsbegränsad anställning är en mycket vanlig väg in i arbetslöshet i de allra flesta EU-länder. Dessutom tyder enkla korstabuleringar på att omfattningen av korta anställningar förklarar en del av variationen i a-kassans täckningsgrad i de olika EU-länderna.

Anders Forslund presenterar regelverket på den svenska arbetslöshetsförsäkringen för att identifiera inslag i den som kan förväntas påverka omfattningen av de tillfälliga anställningarna via de incitament som skapas. Då det saknas empirisk forskning om detta presenterar han huvudsakligen mekanismerna och i vilken riktning effekterna kan förväntas gå. Arbetsvillkoret innebär att tillfälligt anställda med större sannolikhet inte kommer att vara berättigade till a-kassa. Han påpekar också att, allt annat lika, ett större inslag av tillfälliga anställningar (ex-

empelvis i form av säsongarbete) innebär en högre arbetslöshet. Dessutom betyder a-kassans finansieringssystem att yrken/branscher med många tillfälliga anställningar subventioneras med skattemedel. Han ifrågasätter rationaliteten för en sådan "näringspolitik".

Jonas Malmberg frågar sig om inkomstrygghet och anställningstrygghet kan stå emot varandra. För att belysa frågeställningen tar han speciellt upp två metoder för arbetsgivare att variera arbetskraftens storlek, nämligen permittering och säsonganställningar. Han visar hur kostnaderna för arbetsgivarna att tillgripa permitteringar successivt har ökat och frågar sig om detta kan ha lett till att arbetsgivare använder sig av andra metoder för att möta tillfälliga variationer i arbetskraftsefterfrågan, såsom exempelvis tidsbegränsade anställningar. Vad beträffar säsongarbete poängterar han att arbetslöshetsersättning kan utgå vid tidsbegränsad säsonganställning men inte vid tillsvidareanställning med säsonguppehåll. Detta skapar incitament för arbetstagarna att välja en anställningsform som ger sämre anställningstrygghet för att uppnå större inkomstrygghet. Även om det primära syftet med båda dessa regelförändringar inte har rört anställningsformen kan de ha skapat incitament, för såväl arbetsgivare som arbetstagare, för användande av tidsbegränsade anställningar framför tillsvidareanställningar.

Pernilla Andersson och **Eskil Wadensjö** fokuserar på två grupper som är dåligt täckta av arbetslöshetsförsäkringen, nämligen anställda i bemanningsföretag och egenföretagare. Genomsnittsinkomsterna är här relativt låga och inkomstspridningen betydande. Båda grupperna är till viss del täckta av arbetslöshetsförsäkringen men det finns luckor i skyddet. Många anställda i beman-

ningsföretag har inte heltidsarbete varje vecka men kan trots detta inte få ersättning som deltidsarbetslösa även om de önskar arbeta heltid. Många egenföretagare är inte anslutna till en arbetslöshetskassa och de som är anslutna kan i regel inte få ersättning vid deltidsarbetslöshet. Kravet på att egenföretagare i princip ska avveckla sin verksamhet för att kunna få ersättning är ett hinder. Författarna anser att det finns skäl att undersöka finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. De grupper som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen bör vara de som står för finansieringen av densamma (via egenavgifter och/eller arbetsgivaravgifter), medan de som inte täcks av försäkringen inte heller borde behöva bidra till den. Detta i synnerhet som de som inte är täckta av arbetslöshetsförsäkringen i inte oväsentlig omfattning har en svag ställning på arbetsmarknaden. Det gäller bland annat personer med utländsk bakgrund.

Begreppet ”*flexicurity*” (*flexibility/security* – flexibilitet/trygghet) har myntats i Nederländerna som en beteckning på försöket att tillfredställa arbetsgivarnas önskan om flexibilitet och samtidigt, genom arbetsrätt och socialförsäkringar, ge de anställda inkomstrygghet.² **Win van Oorschot** beskriver och granskar med kritiska ögon de flexicurity-åtgärder som de senaste åren har vidtagits i Nederländerna med avseende på deltidsarbete, social trygghet och arbetslagstiftning. Granskningen visar att olika regeringar aktivt har underlättat för arbetsgivare och arbetstagare att välja deltidsarbete som en flexibileringsstrategi. Han visar dock att på det sociala trygghetsområdet finns ännu många problem, särskilt för människor med flexibel anställning (inte för deltidsanställda som sådana), och att få reella förbättringar har genomförts. Inom arbetslagstiftningen har viktiga flexibilitets- och trygghetsåtgärder vidtagits, men här har regeringen varit ganska långsam med att ta ledningen. Avsevärt utrymme lämnas åt arbetsmarknadens parter.

Medan forskningen kring dessa frågor har varit ganska blygsam i Sverige visar **Tor Eriksson** och **Peter Jensen** att den har varit nästan obefintlig i Danmark och deras artikel är den första om ämnet i Danmark. Författarna visar att den danska regleringen av olika anställningsformer är en av de minst restriktiva och överträffas i OECD-området bara av de anglosaxiska länderna. Förekomsten av tidsbegränsade anställningar är inte större i Danmark än i EU-länderna i genomsnitt. En möjlig förklaring kan vara att Danmark, jämfört med många andra europeiska länder, har förhållandevis flexibla anställnings- och uppsägningsregler och följaktligen har danska arbetsgivare mindre behov av att dela upp sin personal i fast respektive tidsbegränsat anställda. Författarna påpekar att den danska arbetsmarknadens generösa arbetslöshetsförsäkringssystem visserligen kan ha eliminerat en avsevärd del av inkomstotryggheten men att det kan finnas andra problem med tidsbegränsade anställningar. Personer som har haft flera tidsbegränsade anställningar upplever den bristande anställningstryggheten som negativ och är generellt mindre nöjda med sina jobb. Några mönster i deras datamaterial indikerar också att en del av de tidsbegränsat anställda inte önskar denna anställningsform men nödgats att ta ett tillfälligt jobb av ekonomiska skäl.

Kopplingen mellan nya, tillfälliga anställningsformer, och arbetslöshetsförsäkring

2. Den mycket kraftiga ökningen av sysselsättningen i Nederländerna under 1990-talet gör inte exemplet mindre intressant.

och socialförsäkringar i allmänhet är en viktig och utforskad fråga. Artiklarna reser betydligt fler frågor än de kan svara på. De pekar på en del policyproblem och viktiga framtida forskningsfrågor. Inte minst Anders Forslunds genomgång av den svenska forskningen visar att empiri saknas i Sverige. Som jag ser det är den huvudsakliga frågeställningen följande: Om arbetsmarknaden karaktäriseras av att fler personer har korta anställningar som varvas med arbetslöshet finns det uppenbarligen en risk att de inte kommer att bli berättigade till arbetslöshetsersättning. Å andra sidan, om ersättningsreglerna täcker dessa personer, kan detta leda till statsfinansiella problem. Frågan är vem som ska betala för en flexibel arbetsmarknad – individen, företaget eller staten? Alla de svenska bidragen (Forslund, Malmberg samt Andersson och Wadensjö) tar upp denna fråga på ett eller annat sätt. Vidare innebär inkomstbortfallsprincipen att en kort tid av relativt höga inkomster kan bestämma ersättningsnivån för en ganska lång tid framåt. Detta kan tyckas vara orättvist och ger upphov till individuella arbetsmarknads- och försäkringsstrategier som främst handlar om att inte riskera en sänkning av den en gång uppnådda ersättningsnivån (se Christensen 2000). Detta är inte förenligt med de fördelar som en flexibel arbetsmarknad faktiskt kan innebära för individen.

Holmlund och Storrie (2002) visade att ökningen av tidsbegränsade anställningar i Sverige under 1990-talet hängde ihop med ökningen av arbetslösheten. Erfarenheter från många europeiska länder har visat att, när arbetslösheten väl har uppnått en hög nivå, har den visat tendenser att permanentas på en hög nivå. En av de stora framgångarna på den svenska arbetsmarknaden under den senare delen av 1990-talet är således den snabba minskningen av arbetslösheten fram

till sekelskiftet. Frågan är dock om antalet tidsbegränsade anställningar kommer att permanentas på en hög nivå. Så har varit fallet i flera EU-länder, främst i Spanien. Den faktiska utvecklingen i Sverige tyder på en liknande utveckling, se figur 1. Det är inte heller troligt att vi kommer att se en kraftig minskning av bemanningsarbete och andra former av tillfälliga anställningar i framtiden. Detta ställer krav inte bara på arbetslöshetsförsäkringar men också på hela socialförsäkringssystemet. Det är svårt att se hur den traditionella inkomstbortfallsprincipen enbart kan hantera risker som är förknippade med dessa atypiska anställningsformer. Detta föranledde Anna Christensen (2000) att avsluta en av sina sista skrifter med en bred appell:

För dessa grupper kommer en socialförsäkring som inte bara bygger på arbetarskap och inkomstbortfall, utan också på socialt medborgarskap och den föreliggande livssituationen, att ge en bättre och mer rättvis lösning av försörjningen.

Ett mer konkret förslag finns i ett gemensamt brev från LO, TCO och SACO till arbetslivsminister Hans Karlsson våren 2003. De tre centralorganisationerna ansåg att inträdesvillkoret till a-kassa borde tas bort bl a eftersom de anser att det drabbar dem med oregelbundna anställningar.

Gästredaktör **Donald Storrie**

Referenser

- Christensen A (2000) "Socialförsäkringen i framtiden – från arbetarskap till socialt medborgarskap" FKF Fakta nr 2:2000. Rapport från ett forskarseminarium i Umeå, *I väntan på framtiden*. FKF-förlag.
- Holmlund B & Storrie D (2002) "Temporary Work in Turbulent Times: The Swedish Experience" *Economic Journal*, vol 112, nr 480, s F245–F269.