

# Anders Björklund, Per Gunnar Edebalk, Rolf Ohlsson & Lars Söderström: Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen?

SNS förlag, Stockholm 1998

Förutsättningarna för den svenska välfärdspolitiken har ändrats dramatiskt under 1990-talet. Den statsfinansiella krisen med dess krav på besparingar, sysselsättningskrisen med hög och långvarig arbetslöshet, vidgade inkomstklyftor, oförmåga att integrera stora invandrargrupper och ökat socialbidragstagande är några av de problem som kan nämnas. Detta reser stora svårigheter för ett land som Sverige som i osedvanligt hög grad förlitat sig på statliga och kommunala välfärdsinsatser och omfattande reglering på arbetsmarknaden för att nå mål som ekonomisk trygghet och en utjämning av ekonomisk standard mellan människor. Förhållandena i USA brukar ofta anföras för att jämföra och ge perspektiv på den europeiska och svenska situationen. Medan USA lyckats väl med att hålla arbetslösheten nere under den senaste tioårsperioden, till priset av låga eller sjunkande löner samt ökad lönespridning, har Europa, och däribland Sverige, lyckats hålla uppe lönerna och ha en mindre spridning, men till priset av sämre resultat vad gäller arbetslöshet och sysselsättning (Freeman 1994). Sådana jämförelser bidrar till att ett antal fundamentala problem tvingats upp till ytan för diskussion. Ett sådant problem är om arbetslinjen i den tappning den hittills haft i Sverige fungerar som grundläggande princip för välfärdsystemets konstruktion – i det besvärliga arbetsmarknadsläge som råder (men som nu möjligen åter ser ut att förbättras). Mot den bakgrunden har Studieförbundet Närings-

liv och Samhälle, SNS, utsett ett s k Välfärdspolitiskt råd bestående av professorerna och nationalekonomerna Anders Björklund och Lars Söderström, docenten i socialt arbete Per Gunnar Edebalk samt professorn i ekonomisk historia Rolf Ohlsson vilka fått i uppdrag att belysa frågan i den gemensamt författade boken *Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen?*

Utgångspunkten för analysen är att det skett viktiga förändringar på arbetsmarknaden och att grunden för en hållbar välfärd måste bygga på att ekonomin kan anpassa sig så att det sker en återgång till mer normal sysselsättning. Den svenska aktiva arbetsmarknadspolitik har haft svårt att klara en sådan arbetslöshetschock som den som kom under 1990-talets första hälft. Andra förändringar som visat sig svårhanterliga är att efterfrågan på arbetskraft förskjutits till förmån för erfarna högutbildade personer – och till nackdel för oerfarna och lågutbildade. Anställningskontrakten tycks också ha blivit tidsbegränsade i högre grad och födelsetalen har fallit dramatiskt under 1990-talet. Allt detta innebär ändrade förutsättningar och reser frågan huruvida den grundläggande princip som hittills gällt, nämligen att många av välfärdsstatens förmåner varit förknippade med krav på arbete, verkligen håller.

För att svara på frågan utgår forskargruppen från det principiella antagandet att välfärdspolitiken måste klara trygghetsproblemet samt rättvise- och effektivitets-

problemet. Hur trygghetsarrangemangen än utformas så tar de ungefär hälften av nationalinkomsten i anspråk. Grunden för välfärden måste därför vara (löne)arbete. När det gäller rättviseproblemet lutar författarna åt att fördelningens utseende måste balanseras mot det faktum att kakans storlek beror på hur fördelningen går till, dvs välståndets nivå bestäms av dess fördelning. När det gäller effektivitetsproblemet menar författarna att man måste sträva efter ett system som inte är alltför dyrt; det handlar om att hitta rätt nivå i sjukförsäkring, akassa osv.

Bokens ambition är att ta ett samlat grepp på välfärdspolitik och arbetsmarknad. I ett kapitel diskuteras ett antal välfärds-politiska modeller (transfereringssystem). Tre kapitel handlar om arbetsmarknaden: arbetslöshets- och sysselsättningskrisen beskrivs, hur den drabbat olika grupper och hur man ska tolka de integrations- och arbetsmarknadsproblem som invandrarna drabbats av. Utvecklingstendenser som ökade löneskillnader och kvalifikationskrav på arbetsmarknaden analyseras också. Därefter görs en genomgång av det sociala skyddsnetet med en särskild analys av samspillet mellan offentliga och avtalsbaserade försäkringar innan slutsatserna presenteras i ett sista kapitel.

När det gäller transfereringssystemet förespråkas sociala rättigheter som i stor utsträckning är knutna till arbetslivet och omfattningen på förvärvsarbetet: "Längs arbetslinjen går produktionen och tryggheten hand i hand" (s 37). Därför bör försäkringar vara knutna till förvärvsarbete; det bör finnas omställnings- och introduktionsstöd för att komma tillbaka i arbete och ett selektivt grundskydd av socialbidragstyp. Författarna går igenom de utkast till medborgarlön respektive medborgarkonto som

lanserats och konstaterar att det förstnämnda blir mycket dyrt samtidigt som det inte kan ersätta nuvarande trygghetsarrangemang. Många trygghetsproblem blir alltså olösta med denna modell samtidigt som beskattningen sannolikt måste skärpas till följd av att arbetsutbudet minskar. Medborgarkonto, som innebär att individerna åläggs att spara en viss del av arbetsinkomsterna på ett personligt konto med aktiv fondförvaltning varifrån uttag får göras i de situationer som idag täcks av socialförsäkringar, har den nackdelen att risker som sjukdom, arbetslöshet m m drabbar individer i mycket olika omfattning. Vissa personers konton skulle snabbt bli tömda varför dessa skulle bli tvungna att utnyttja någon lånemöjlighet eller utnyttja någon kompletterande garantipension. Dessa två möjligheter skulle då behöva skattefinansieras. Om föräldraledighet ska omfattas av medborgarkonto får dessa familjer mindre att röra sig med till andra ändamål, vilket kan leda till att olika behov ställs mot varandra på ett konfliktfyllt sätt (framtida pensioner ställs mot önskan att vara föräldraledig). Socialbidraget är enligt författarna ett oundvikligt trygghetsarrangemang, men det har negativa marginaleffekter och ska ges en undanskymd plats. Det bör präglas av arbetslinjen, dvs ha krav på motprestationer, men då bara för personer som är arbetsföra. Inget av dessa trygghetssystem ger emellertid ett standard-skydd som möjliggör att konsumtionen kan vidmakthållas vid längre perioder av sjukdom, arbetslöshet och funktionshinder.

En ingående beskrivning ges av arbetslöshets- och sysselsättningskrisen, vilken drabbade ungdomar, invandrare och funktionshindrade värst. Medan arbetslöshetskrisen drabbade alla åldersgrupper, har sysselsättningskrisen främst gått ut över ungdomar i åldern 16–24 år i form av kraftigt minskad

sysselsättningsintensitet. Att ungdomar drabbades har att göra med att rationaliseringsprocesserna i företagen fick en särskild utformning. I en första osäkerhetsfas om huruvida nedgången skulle bli långvarig vågade företagen inte nyanställa. Därefter följde en fas av anställningsstopp, vilken direkt drabbade de yngre. I en tredje fas vidtogs avtals- och förtidspensioneringar vilka riktade sig till den äldre arbetskraften och när de vidtagna rationaliseringarna inte räckte till tvingades många företag till regelrätta uppsägningar enligt LAS. Dessa drabbade de som varit anställda kort tid, vanligtvis de yngre även om undantag förekom. När så en uppgång började skönjas utnyttjades främst de kvarvarande medelålders och äldre. Många av dessa anställda har pressats hårdare i sina arbeten; antalet arbetade timmar ökade kraftigt perioden 1993–97 liksom övertidsuttaget samtidigt som sjukfrånvaron minskade.

Invandrarna har också utgjort en mycket stor del av alla arbetslösa; i åldersgruppen 34–44 år var var tredje arbetslös år 1997 invandrare, vilket innebär att den generella sysselsättningskrisen under 1990-talet inte kan förstås till fullo om man inte tar hänsyn till invandrarnas verklighet. Skälet till den höga arbetslösheten bland dessa grupper anser författarna vara att andelen högskoleutbildade är lägre samtidigt som invandrarna är överrepresenterade bland dem som har mycket låg utbildning. Därtill kommer att invandrare har svårare att övertyga arbetsgivarna om sin kapacitet och att de diskrimineras genom att arbetsgivare stereotypiserar dem genom att ”dra alla över en kam”, eftersom det är svårt och kostsamt att skaffa sig fullödlig information i det individuella fallet. Genom ett sådant, i det korta perspektivet måhända rationellt beteende, går arbetsgivarna många gånger miste om

värdefull kompetens. Bland de förslag författarna lanserar för att komma tillrätta med problemet nämns: bättre metoder för att jämföra svenska och utländska utbildningsbevis, mer tester och provanställningar, kurser i ”kulturell kommunikation”, invandrarpersonalchefer, att befrämja kamratrekrytering och att arbetsförmedlingarna intensifierar sina insatser för dessa grupper.

Författarna diskuterar också det faktum att andelen tidsbegränsade anställningar ökat på bekostnad av tillsvidareanställningar, vilket kan ses som viktig strukturell förändring i vårt sätt att organisera produktionen. En kärna av fast anställda medelålders (infödda) utnyttjas allt mer, medan yngre arbetskraft inte anställs. Frågan ställs om denna tendens kommer att hålla i sig – eller om det är ett fenomen enbart när det finns gott om arbetskraft att välja bland och när företagen inte behöver drabbas av att inte kunna få tag på nyckelpersoner. Att tidsbegränsade anställningar ökat efter 1993 kan tala för att det hela är ett uttryck för en mer långsiktig tendens. Samtidigt ska man inte bortse ifrån att arbetsgivare också har intresse av att knyta arbetskraft till sig på långsiktig basis; särskilt anställda som har specifik kunskap för det egna företaget. Tillsvidareanställning kan vara ett lockbete i sammanhanget, särskilt om kostnaderna för personalbyten, rekrytering och inskolning är höga. Omfattande tidsbegränsade anställningar kan innebära särskilda påfrestningar i fråga om ekonomisk otrygghet för den enskilde individen. Som författarna noterar kan det vara svårt att få banklån, och man kan tillägga att tidsbegränsat anställda sannolikt har arbetsgivare som satsar mindre på dessa anställdas arbetsmiljö, rehabilitering, kompetensutveckling etc.

En fråga som diskuteras utförligt i boken är om vi går mot ett samhälle med ökade

löneskillnader. Många hävdar, utifrån jämförelser med USA, att så är fallet och att det är nödvändigt för att sysselsättningen ska kunna öka. En viktig iakttagelse i sammanhanget är att efterfrågan på erfaren och utbildad (high-skilled) arbetskraft tycks ha ökat även Sverige. Men det är för den skull inte självklart att löneskillnaderna kommer att öka. Risker för detta är enligt författarna betydligt överdriven. Skälet är att den svenska arbetskraftens färdigheter generellt är både högre och jämnare fördelad än vad fallet är i t ex USA. Skillnaderna i utbildningens längd tycks också successivt minska pga av att gymnasieutbildningen förlängts och antalet universitetsstudier ökat mycket kraftigt den senaste tioårsperioden. Marknadskrafterna skulle, genom att efterfrågan tillgodoses genom ett stort utbud på utbildad arbetskraft, faktiskt kunna verka i riktning mot minskade löneskillnader.

Diskussionen om arbets- och sysselsättningskrisens verkningar, de förändrade anställningsformerna med allt fler kortvariga anställningar i dess spår och utfärdandet av alternativa modeller som medborgarlön och medborgarkonton leder fram till slutsatsen att det krävs mer av försäkringsmässighet i välfärdspolitiken. Ett fungerande trygghetssystem måste därför så långt möjligt bäras upp av regelrätta försäkringar med ersättningar från en fond och med premier som differentieras efter riskens storlek. Fördelarna är att fonderingen kan balansera variationer i den demografiska utvecklingen eller över konjunkturcyklerna. Fonderingen ger också ökat sparande och kan bidra till förbättrade möjligheter att åstadkomma tillväxt i ekonomin. Tryggheten blir billigare om aktuariellt rättvisa principer tillämpas, skattekilarna minskas och den privata nyttan (kommer) att ligga mer i linje med den samhällsekonomiska.

Den senaste pensionsreformen framhålls som förebildlig i det avseendet, och författarna efterlyser fler reformer av det slaget. Alla inkomstöverföringar kan inte ges formen av försäkringar; författarna nämner föräldraförsäkringen som ett exempel. Men man kan ju knappast heller omforma sjukförsäkringen så att personer med dålig hälsa betalar högre egenavgifter om tryggheten och systemets legitimitet ska bibehållas.

Avtalsförsäkringar utgör på flera områden ett komplement till den allmänna sjukförsäkringen, förtidspension och a-kassa. Systemen liknar varandra såtillvida att de täcker nästan hela arbetskraften och innehåller ingen eller liten riskdifferentiering. Fördelen med avtalsförsäkringar är emellertid att de kan ges olika konstruktioner beroende på olika gruppers speciella förutsättningar. Kopplingen mellan avgifter och förmåner blir också något tydligare än vad fallet är med socialförsäkringarna. Nackdelen om man tänker sig att expandera avtalsförsäkringarna är att de grupper som inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden faller utanför. Författarna ser dessa försäkringar som ett viktigt medel att förbättra välfärden för stora grupper. Däremot bör avtalsförsäkringar inte få användas till att eliminera de självrisker som finns i socialförsäkringarna.

Författarna ställer sig positiva till att en del "systembrister" avhjälpes de senaste åren som t ex att överkompensationen inom sjukförsäkringen (på 1980-talet) avskaffats, betoningen på aktivitet i stället för att passivt utbetala ersättningar och ökade självrisker. De menar att socialförsäkringarna bör renodlas ytterligare och att de ska ge ett hyggligt skydd mot inkomstbortfall, säg 90 procent. Men ingen permanent ersättning ska utbetalas förrän möjligheterna till rehabilitering och omställning är uttömda. Social-

bidraget är ett nödvändigt komplement för högriskgrupper och det gäller att få in dessa i de allmänna försäkringssystemen. En effektiv omställningsförsäkring blir viktig här och det finns åtskilligt att göra för att förändra arbetslöshetsförsäkringen. Dagens a-kassor saknar med det statsbidragssystem som råder, incitament att hålla arbetslösheten nere och att stimulera rörligheten mellan olika branscher; den anses också subventionera företag och branscher som erbjuder kortvariga anställningar eftersom avgifterna inte är differentierade efter arbetslöshetsrisken.

Den tankefigur som ligger till grund för de förslag som presenteras är att de institutioner som byggts upp i fråga om arbetsrätt, arbetsmarknadspolitik, socialförsäkringar, lönebildning och avtalsförsäkringar var dåligt rustade för att klara av de konjunkturella och strukturella förändringar som inträffade vid 1990-talets början. Resultatet blev att arbetslösheten blev värre och sysselsättningen svagare än vad den annars skulle ha blivit. Valfärdspolitiken sattes på hårda prov. Författarna menar att om nu dessa institutioner förändras (anpassas bättre) så kan både trygghet och produktivitet bli bättre. Det är i detta ljus man ska se de förslag som presenteras. Frågan är förstås i vilken grad det massiva efterfrågebortfall, i vars spår ökad arbetslöshet och minskad sysselsättning följde, beror på att svenska institutionella lösningar var dåligt anpassade till den ekonomiska verkligheten.

För att analysera detta måste man kunna påvisa vilka mekanismer (knutna till olika aktörer) som utgör förmedlande länkar mellan strukturella krav, institutionella lösningar och konsekvenser för olika grupper av medborgare. När det gäller ungdomsarbetslösheten visar författarna på ett övertygande sätt vilka mekanismer och processer

som lett fram till att de drabbats av hög arbetslöshet, låt vara att förslag på institutionella lösningar (bortsett från förslaget att införa ett lärlingssystem) lyser med sin frånvaro. Diskussionen om huruvida de förändrade anställningsformerna kommer att bestå för framtiden och diskussionen om lönespridning förs också initierat. Dessa tendenser är insatta i ett institutionellt sammanhang där olika pådrivande och motverkande krafter diskuteras. När det gäller arbetslösheten för invandrare framstår den presenterade provkartan på motåtgärder som tämligen rapsodisk. Realismen i dessa diskuteras inte och det framstår inte som särskilt rimligt att de på något avgörande sätt skulle avhjälpa problemen. Man är böjd att hålla med författarna när de konstaterar att problem i hög grad kommer att kvarstå

”för invandrare och funktionshindrade [...] eftersom det i större utsträckning än för ungdomar är strukturellt betingade faktorer som förklarar deras dåliga arbetsmarknadsanknytning” (s 79).

Samtidigt som jag instämmer i författarnas plädering för arbetslinjen, hygglig ersättning vid inkomstbortfall, tydliga försäkringsmässiga principer där så är möjligt, effektiv omställning och rehabilitering, framstår ett par frågor som viktiga, vilka gärna kunde ha diskuterats. Leder verkligen det faktum att tryggheten knyts till prestationer på arbetsmarknaden till att fler grupper (särskilt ungdomar, invandrare och funktionshindrade) kommer in på arbetsmarknaden? Räcker det med försäkringsmässiga principer som får produktiviteten att öka? Här behövs onekligen också kreativitet för att finna nya vägar vad gäller systemens tillämpning. Den sektoriserade svenska välfärdsmodellen, med den allt längre drivna

renodling som skett, tenderar att sortera in och avgränsa stödmottagarna efter orsaken till hjälpbehovet (sjukdom, arbetslöshet etc), men detta har visat sig problematiskt när behoven oftast är komplexa och sammansatta. Det krävs sannolikt en ökad samverkan för att undvika både "rundgång" och att klienter "faller mellan stolarna".

Utmaningen för omställnings- och rehabiliteringsarbetet är att överskrida dessa sektorsgränser, utan att den sektoriserade modellens fördelar raseras.

Ytterligare en fråga är hur förebyggande insatser ska kunna institutionaliseras så att utslagningen av dem som har arbete minimeras. Många hårt pressade i kärnarbetskraften känner sig "inlåsta" i sina positioner; när personalstyrkan i det egna och i andra företag slimmas blir det svårare att byta jobb

(Aronsson & Göransson 1997). Lösningen i generella termer innebär att utveckla de förebyggande insatserna, dvs förbättra den fysiska och psykosociala arbetsmiljön. Om tryggheten och produktiviteten ska kunna "gå hand i hand" längs arbetslinjen framstår detta som viktiga problem att lösa.

### Referenser

- Freeman R B (red) (1994) *Working under Different Rules*. New York, Russell Sage Foundation.
- Aronsson G & Göransson S (1997) "Fasta anställningen men inte det önskade jobbet". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 3, nr 3, s 193–205.

Docent **Rafael Lindqvist**  
Sociologiska institutionen  
Umeå universitet