

Timbros Briefing Paper är en serie kortrapporter som belyser komplexa frågor i ett kortare format. För att läsa detta eller andra av våra briefing papers, besök www.timbro.se/bp.

OM FÖRFATTAREN

Andreas Bergh är välfärdsforskare och docent i nationalekonomi vid Institutet för näringslivsforskning och Ekonomihögskolan i Lund.

KONTAKT

andreas.bergh@ifn.se
Twitter: @drbergh
Telefon: 070-779 07 34

BRIEFING PAPER #23

juni 2019

Flexicurity på svenska

Andreas Bergh

SAMMANFATTNING

- Flexicurity innebär att regelverken på arbetsmarknaden skapar både flexibilitet och trygghet.
 - Forskning ger i flera fall god vägledning om vilken typ av reformer som skulle öka både flexibilitet och trygghet på den svenska arbetsmarknaden.
 - Arbetslöshetsförsäkringen bör vara en renodlad omställningsförsäkring där individen initialt har relativt stor frihet att utforma sitt jobbsökande, och där tydliga tidsgränser motverkar långvarig arbetslöshet.
 - Det kommunala försörjningsstödet bör förändras så att arbete och sparsamhet lönar sig bättre.
 - Stöd till långtidsarbetslösa i form av en anställningspeng bör utredas.
 - Undantag från turordningsregler vid uppsägningar har positiva effekter på produktivitet och på arbetsmarknadens rörlighet.
 - Mer genomgripande förändringar av den svenska modellen är värda att överväga mot bakgrund av den minskande fackliga organisationsgraden och en allt mer heterogen arbetskraft.
-

INLEDNING

Begreppet flexicurity dök upp på 1990-talet och har sedan dess använts för att beteckna regelverk på arbetsmarknaden, som skapar både trygghet (som framför allt de anställda antas efterfråga) och flexibilitet (som framför allt arbetsgivaren antas vilja ha). Danmark och Nederländerna är länder som ofta sägs ha denna typ av regelverk. Diskussionen om flexicurity intensifierades när EU-kommissionen (2007) i en rapport dömde ut reformer som ensidigt syftar till att öka flexibiliteten eller tryggheten, med argumentet att en välfungerande arbetsmarknad måste ha båda dessa. I Sverige har flexicurity blivit aktuellt i och med januariöverenskommelsen, där punkt 19 slår fast att "arbetslöshetsförsäkringen ska reformeras i linje med en flexicuritymodell".

En mer exakt definition av begreppet flexicurity är svår att göra eftersom det har varierat både vilken typ av flexibilitet och typ av trygghet som åsyftas när begreppet används. Viebrock och Clasen (2008) summerar fyra innebörder av flexibilitet respektive trygghet:

Flexibilitet

- Lätt att anställa och säga upp personal
- Lätt att anpassa bemanningen till fluktuationer (exempelvis genom övertid, timvikarier, temporära anställningar)
- Lätt att förändra vad personalen arbetar med
- Flexibilitet i lönesättningen.

Trygghet

- Trygghet i att ha kvar ett specifikt jobb
- Trygghet i att ha kvar ett jobb (men inte nödvändigtvis samma jobb)
- Trygghet i att ha tillräcklig inkomst även som arbetslös
- Trygghet i att kunna kombinera arbete med annat, såsom familj (s k work-life balance).

Som framgår är det inte uppenbart att det finns regelverk som uppfyller samtliga åtta punkter, och snarare tycks det finnas vissa konflikter mellan målen om flexibilitet och målen om trygghet. Begreppet flexicurity har också kritiserats för att vara konceptuellt vagt och därmed sårbart för att användas i politiska syften. Det kan exempelvis vara lätt att enas om att eftersträva flexicurity, men olika aktörer på arbetsmarknaden kan ha mycket olika idéer om hur de åtta punkterna ovan ska viktas mot varandra.

De många hänvisningar som görs till Danmark och Nederländerna är inte heller helt klagörande kring vad som åsyftas med begreppet. Regelverken i dessa länder

skiljer sig åt, har varierat över tid, de låter sig inte självklart överföras till andra länder och de är inte självklart orsaken till de tidvis goda utfallen på dessa länders arbetsmarknader (Viebrock & Clasen 2008, Burroni & Keune 2011, Andersen & Svarer 2007).

Trots denna otydlighet om detaljerna, finns en kärna i flexicurity-begreppet, nämligen den allmänna insikten att regelverken på arbetsmarknaden bör avspegla en avvägning mellan de önskvärda målen flexibilitet och trygghet. Sverige kan tveklöst lära av andra länders erfarenheter, och både Danmark och Nederländerna (liksom för den delen Tyskland och de mer liberala regelverken i Storbritannien och USA) är värda att studera. Det finns också en stor och ständigt växande forskningslitteratur om regelverken på arbetsmarknaden och konsekvenserna av dessa, som kan användas när reformer diskuteras.

I det följande görs en rad nedslag i denna forskning i syfte att formulera reformidéer som skulle kunna ge flexicuritybegreppet ett mer konkret innehåll genom att ge Sverige en bättre fungerande arbetsmarknad i just dimensionerna trygghet och flexibilitet. Följande diskuteras:

- Arbetslöshetsförsäkringen
- Försörjningsstödet
- Turordningsreglerna.

ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN

Den svenska a-kassan är en arbetslöshetsförsäkring som är frivillig för alla som arbetar. Efter 12 månaders medlemskap har den enskilde vid arbetslöshet rätt till ersättning på 80 procent av lönen upp till en övre gräns (det så kallade taket). För den som inte varit medlem i 12 månader finns en grundersättning som beror på hur mycket man arbetat de senaste 12 månaderna. Avgiften till kassan ligger runt 100 kronor i månaden men varierar mellan olika kassor.

Sociala trygghetssystemen som a-kassan påverkar hur arbetsmarknaden fungerar. En hel del forskning har visat att högre ersättning i arbetslöshetsförsäkringen medför högre arbetslöshet, däribland en studie av den sänkning av ersättningen i a-kassan från 80 till 75 procent som genomfördes 1995 (Carling m fl, 2001) samt en studie som använder regional variation inom Sverige (Fredriksson & Söderström, 2008). Effektstorleken varierar mellan olika studier, och en matnyttig forskningsgenomgång av Bengtsson och Hegelund (2018) visar att 10 procentenheter högre ersättningsgrad har kopplats till en ökad arbetslöshet med mellan 0,1 och 3,4

procentenheter beroende på vilken studies estimat som används (skattningar gjorda på svensk data tenderar att ligga i den övre delen av intervallet).

Sambandet mellan ersättningsnivå och arbetslöshet är en så kallad moral hazard-effekt. Det betyder att försäkringens existens orsakar beteendeförändringar vars samlade effekt är att arbetslösheten ökar. Standardmetoden för att hantera moral hazard-problem vid försäkringar är att förse försäkringen med självrisker, i detta fall exempelvis i form av en karenperiod innan ersättningen börjar betalas ut. I många fall är dock just dessa beteendeförändringar viktiga politiska motiv för att ha en försäkring, exempelvis kan politiker vilja undvika att människor gör allt de kan för att behålla sina jobb. Hur stor självrisk bör vara är således en avvägningsfråga. Ett kunskapsteoretiskt argument (i linje med Hayek, 1945) för en längre karenperiod är att det då blir tydligt att individen själv fattar beslut om vilken buffert som krävs under karenperioden, och i detta beslut kan individen använda kunskap om sin egen situation som staten inte har tillgång till. Ju lättare det är att snabbt sänka utgifterna vid arbetslöshet, desto mindre buffert behövs vid arbetslöshet, och den kunskapen finns hos varje enskild individ.

I linje med resonemanget om moral hazard är det också väl belagt att risken att förlora a-kassan inom den närmsta framtiden tenderar att öka individens sökintensitet (Katz & Meyer, 1990; Carling m fl, 2001; Røed m fl, 2008). Sökaktiviteten ökar inte bara innan ersättningen tar helt slut, utan kan även noteras inför förändringar som gör ersättningen mindre attraktiv, såsom införande av motprestationen att delta i arbetsmarknadsutbildning (Røed & Westlie, 2012).

Det är inte heller uppenbart att en långvarig och generös ersättning är det bästa sättet att främja den anställdes trygghet. Långvariga ersättningsperioder ökar risken för så kallade hystereseffekter, det vill säga att den långa arbetslöshetsperioden i sig blir ett hinder för att få jobb (Blanchard & Summers, 1986; Ball, 2009). Tid i arbetslöshet kan ses som en förslitning av humankapitalet som uppskattats till motsvarande 10 procent årligen för arbetare och 30 procent årligen för tjänstemän (Keane & Wolpin, 1997).

Samtidigt finns också ekonomiska fördelar med en generös ersättning. Den mest uppenbara är vinsten av att ha merparten av sin inkomst försäkrad. En bättre a-kassa gör också (allt annat lika) att det blir mer värdefullt att hitta ett jobb för arbetslösa som inte är kvalificerade för a-kassa, eftersom de då kvalificerar sig för a-kassan (Mortensen, 1977). Under rätt omständigheter kan ersättningen dessutom bidra till en mer flexibel arbetsmarknad med bättre matchning och flexibilitet. Arbetslöshetsersättningen kan exempelvis göra att det blir mindre riskabelt att byta arbetsgivare och sektor (Sjöberg, 2008).¹ Ersättningen kan också möjliggöra ett mer kostsamt arbetssökande, genom att individen har råd att göra resor, ta personliga kontakter och inte enbart måste koncentrera sig på sin kortsiktiga försörjning (Tatsiramos, 2009).

Sammanfattningsvis tyder alltså forskningen på att det finns fördelar med en relativt generös a-kassa, men för att undvika att a-kassan leder till långvarig arbetslöshet och uppmuntra aktivt jobbsökande behöver den vara försedd med tydliga tidsgränser.

Nuvarande regler:

Dag 1–100: 80 procent av lönen, max 910 kronor per dag (20 020 kr/mån).

Dag 101–200: Max 760 kronor per dag (16 720 kr/mån).

Dag 201–300: 70 procent av lönen, max 760 kronor per dag.

Dag 300–: Aktivitetsstöd på 65 procent av lönen, max 760 kronor per dag.

Den som tackar nej till erbjudet arbete, eller låter bli att söka anvisat arbete får, om godtagbara skäl saknas, ersättningen nedsatt de två första gångerna, och tredje gången dras ersättningen in.

¹ Sjöberg (2008) hittar empiriskt stöd för dessa effekter i 14 europeiska länder: "Firstly, generous unemployment benefits might reduce the risks, real or perceived, associated with labour market transitions such as changing employer and/or career. Secondly, such benefits might increase workers' skills levels, both by functioning as a form of insurance for workers' investments in skills that are not easily transferable between employers and by facilitating the accumulation of skills that are developed through experience with different employers. These arguments are supported by empirical data, covering 14 countries, from the Eurobarometer survey" (sid 74).

Kontrasten mellan lärdomarna från forskningen och den faktiska utformningen av svenska regelverk har periodvis varit slående. Den svenska a-kassan blev under början av 2000-talet mindre generös, då det övre ersättningstaket var nominellt oförändrat på 680 kr om dagen. 2015 höjdes taket och nivån på ersättningen för första gången på 13 år. En effekt av att taket före höjningen 2015 var relativt lågt, var att bara ungefär var tionde heltidsarbetande faktiskt fick 80 procent av sin lön som arbetslös (enligt fackföreningarnas egna skattningar). Efter skatt gav a-kassan som mest 10 000–11 000 kronor i månaden. Eftersom många låg över ersättningstaket blev effekten av sänkt procentuell ersättningsgrad liten i praktiken. Detsamma gäller den sänkning till 65 procent som görs efter ersättningsperiodens slut, då a-kassan ersätts av aktivitetsstöd. Periodvis har det också lönat sig för arbetslösa att bli sjukskrivna eftersom ersättning från sjukpenning varit högre än a-kassan, en skillnad som också utnyttjats av de försäkrade (Larsson & Runesson, 2007; Hall, 2009).

De vinster som en välutformad försäkring kan skapa, enligt forskningsgenomgången ovan, bygger på att försäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. En omställningsförsäkring är något annat än ett långsiktigt försörjningsstöd. En avgörande fråga är därför vad som ska hända när a-kassan tar slut.

Under alliansregeringen inleddes arbetslöshetsersättningen med faser som innehöll coachning och praktik, följda av den omdebatterade tredje fasan, vari den arbetslöse fick sysselsättning hos en av Arbetsförmedlingen utsedd anordnare, som ersattes för att täcka merkostnader för utbildningsinslaget i placeringen. Deltagaren fick under fas 3 inte utföra ordinarie arbetsuppgifter. En liknande funktion har senare fyllts av så kallade extratjänster, ett riktat stöd till anställningar av långtidsarbetslösa och nyanlända inom offentlig verksamhet eller ideell sektor. I skrivande stund är emellertid även extratjänsternas framtid osäker då Arbetsförmedlingen infört stopp på anvisningar till extratjänster från och med den 1 januari 2019 på grund av besparingar.

Kommentar

Mycket talar för att oviljan att förse arbetslöshetsersättningen med en tydlig bortre tidsgräns förhindrar reformer som skulle få arbetsmarknaden att fungera bättre. Frånvaron av en tydlig tidsgräns gör att det i praktiken finns två olika skyddsnet för arbetslösa: Ett för alla som någon gång haft jobb och kvalificerat sig för a-kassa, och ekonomiskt bistånd för övriga.

I stället för att göra arbetslöshetsförsäkringen till en renodlad omställningsförsäkring tycks den svenska strategin vara att genom olika åtgärder och insatser få den arbetslöse att vara aktivt arbetsökande. Syftet med reglerna är uppenbart: Att öka drivkrafterna att hitta egen försörjning. Det finns åtminstone fyra potentiella problem med strikta regler för aktivt jobbsökande som måste beaktas. För det första kan kraven i många fall kringgås, vilket minskar den motiverande effekten.

För det andra riskerar det försämra matchningen på arbetsmarknaden om en högkvalificerad sökande måste söka och ta det första jobb som erbjuds. Här uppstår även indirekta effekter: Om en högkvalificerad sökande förmås ta ett jobb för vilket hon är överkvalificerad, kan detta i värsta fall försvåra för en mindre kvalificerad att hitta ett jobb.

För det tredje ger strikta sökkrav stora mängder ansökningar per plats, vilket ökar bruset och sökkostnaden för arbetsgivare på jakt efter personal. Om en del av de sökande primärt motiveras av ersättningsregler snarare än av genuint intresse för det utannonserade jobbet, riskerar även detta att försämra matchningen.²

För det fjärde måste den arbetslöse lägga mycket av sin tid på att uppfylla sök- och aktivitetskraven, och det är inte uppenbart att det är dessa aktiviteter som är mest effektiva för att hitta egen försörjning.

Om den motiverande effekten i stället skapas genom att ersättningen successivt sänks och slutligen upphör mildras eller försvinner merparten av dessa problem.

Slutligen är det värt att notera att många av ersättningsreglerna för arbetslöshetsförsäkringen är uttryckta i nominella belopp. Denna konstruktion försvaras stundom med att den i normalfallet (vid real inkomstillväxt i ekonomin) ger en dold besparingseffekt utan att några särskilda politiska beslut behöver fattas (då de nominella beloppens andel av BNP faller). Andra sidan av detta mynt är dock att regler satta i nominella belopp skapar en så kallad jultomteeffekt när politiker kan framstå som handlingskraftiga varje gång de fattar beslut om att höja de nominella beloppen. När så sker är dessutom godtyckligt. Indexering hanterar problemet genom att knyta beloppen till exempelvis prisutveckling eller inkomstutveckling i ekonomin och är därför att föredra. Ett beslut om indexering föregås lämpligen av den debatt kring vilken nivå som är lämplig.

² Detta problem framhålls exempelvis av Tranæs (2001).

Reformidéer

Mot bakgrund av beskrivningen ovan torde ett antal reformidéer vara värda att överväga och utreda vidare. Oavsett om a-kassan är obligatorisk eller frivillig bör utformningen vara sådan att den verkligen fungerar som en omställningsförsäkring, och inget annat. Tänkbara inslag i en sådan utformning kan vara:

- En rejäl karenperiod (exempelvis 1 månad) för att signalera att alla bör ha en ekonomisk buffert och för att minimera missbruk av arbetslöshetsersättningen.
- Relativt hög ersättning (exempelvis 75 eller 80 procent av lönen) under relativt kort tid (exempelvis 3 månader), för att fungera som standardtrygghet och underlätta sökande av jobb som ger minst lika bra inkomst som den tidigare anställningen gav. Ersättningen sänks därefter till förslagsvis 60 procent i ytterligare 3 månader, och till 50 procent i 3 månader till. Efter cirka 9 månader (200 ersättningsdagar) med a-kassa upphör ersättningen och den som fortfarande inte hittat jobb hänvisas till kommunen för ekonomiskt bistånd (i dagligt tal socialbidrag).
- Samlat reformarbete för a-kassan och det kommunala systemet för ekonomiskt bistånd (då dessa system påverkar varandra).
- Indexerat ersättningstak för att motverka både urholkning av ersättningen och den så kallade jul-tomteeffekten (se ovan).

Det motiverande inslaget i denna utformning (piskan, om man så vill) är att den som inte hittar ett jobb snabbt får sin ersättning sänkt, varefter ersättningen ovillkorligen dras in. Genom att ersättningen är tidsbegränsad till 9 månader och trappas av på ett förutsägbart sätt, minskar behovet av regler om att söka ett visst antal jobb i månaden och liknande. Inte heller behövs regler om att ersättningen ska dras in om den arbetslöse tackar nej till ett visst antal jobb. Sådana regler behövs främst när möjligheten att få ersättning under mycket lång tid riskerar skapa stora beteendeeffekter.

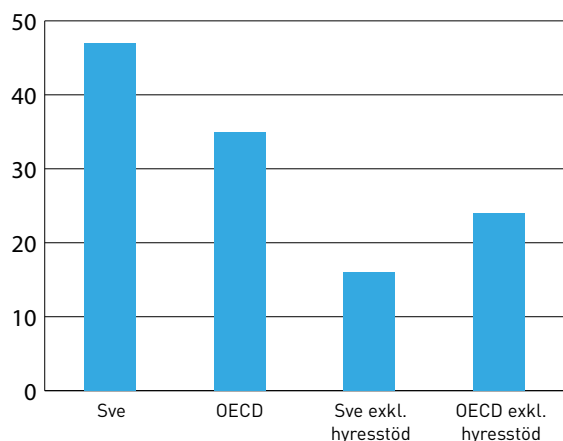
Ett hinder för denna reform är den givna frågan: Vad händer efter att a-kassan är slut? Svaret är att den som fortfarande då inte hittat egen försörjning kommer att behöva söka ekonomiskt bistånd – till skillnad från i dag då den arbetslöse har rätt till aktivitetsstöd om han eller hon deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser. Det faktum att detta är ett politiskt kontroversiellt svar, är ett viktigt argument för att reformera a-kassan och det kommunala systemet för ekonomiskt bistånd i en gemensam reformprocess.

FÖRSÖRJNINGSTÖDET

Det som numera heter ekonomiskt bistånd (och inkluderar försörjningsstödet, i dagligt tal socialbidraget) fyller en viktig roll i välfärdssamhället: Det fungerar som ett yttersta skyddsnät för den som inte klarar av att försörja sig. De flesta ser både humanitära och ideologiskt motiverade fördelar med ett sådant stöd. Det är emellertid ett faktum att ett försörjningsstöd också skapar ett så kallat moral hazard-problem: stödets existens kan göra att vissa anstränger sig mindre för att hitta egen försörjning än de annars skulle gjort.

Givet att någon form av yttersta skyddsnät ska finnas, kan denna snedvridning inte helt undvikas. Stödets utformning påverkar emellertid hur stora problemen blir. Jämfört med andra länder utmärker sig det svenska systemet på åtminstone tre sätt när det gäller incitamenten för personer längst ner i inkomstfördelningen. För det första är stödet till den som inte kan försörja sig själv relativt högt jämfört med andra länder, men, för det andra, detta beror främst på att det svenska systemet i normalfallet täcker hela den faktiska hyreskostnaden. Som framgår av figur 1 är det svenska systemet inte alls särskilt generöst jämfört med EU-snittet om bostadsförmånen inte räknas in. För det tredje har Sverige höga skatter på arbete även vid låga inkomster.³ Den som inte arbetar alls får alltså ett internationellt sett relativt högt stöd samtidigt som den som genom arbete skaffar sig en låg inkomst betalar relativt hög skatt. De ekonomiska drivkrafterna för människor att sänka sina kostnader och öka sina inkomster är således avsevärt svagare i Sverige än i andra länder.

³ Genomsnittlig arbetsskattebelastning vid 67 procent av snittlönen var 41 procent i Sverige 2018, vilket kan jämföras med OECD-snittet på 32 procent.



Figur 1. Försörjningsstödet storlek relativt medianinkomsten i Sverige och OECD 2018 inklusive och exklusive bostadsförmån.⁴

Beskattningen när individer med försörjningsstöd arbetar har minskat något på senare tid genom jobbskatteavdragen och genom den så kallade jobbstimulansen, som gör det möjligt att undanta 25 procent av arbetsinkomsten vid försörjningsstödet beräkning. I grunden karakteriseras systemet emellertid fortfarande av att individer med försörjningsstöd har:

- Hög subventionering av fritid,
- hög beskattning av arbete, och
- synnerligen hög marginaleffekt vid arbete.

Kommentar

Mycket talar alltså för att på något sätt förändra stödet till människor med försörjningssvårigheter så att det i mindre utsträckning subventionerar fritid och i större utsträckning uppmuntrar till eget arbete.⁵ Hur låter detta sig göras?

I Bergh (2012) diskuteras hur försörjningsstödet kan förändras för att motverka segregation och främja sysselsättning i större utsträckning än i dag. Bland förslagen finns idén att ersätta boendekostnader med en schablon snarare än den faktiska boendekostnaden. En sådan förändring skulle göra det möjligt för individen att förbättra sin ekonomiska situation genom att bo billigare, vilket

också underlättar övergången till förvärvsarbete då den totala mängden försörjningsstöd som ska avtrappas mot arbetsinkomst då minskar.

Även försörjningsstödet bör minskas med tiden, av samma skäl som gäller för arbetslöshetsersättningen. I takt med att detta sker kan en del av de sparade resurserna användas tillsammans med statens utgifter för arbetsmarknadspolitiken för att underlätta anställningar av individer med långvariga försörjningsproblem. En idé som är värd att överväga och utreda är att skapa en "anställningspeng" knuten till individen (som ersätter dagens extratjänster och det som tidigare var nystartsjobb och fas 3) och som även gäller för individer med långvarigt försörjningsstöd. Anställningspengen fungerar som en lönesubvention för långtidsarbetslösa. Storleksmässigt kan den exempelvis sättas så att den vid en given lön täcker inkomstskatt och arbetsgivaravgifter vid en anställning, och gälla vid vilken ordinarie anställning som helst.⁶

Till skillnad från exempelvis nystartsjobb och eller lösningar där individen av det offentliga anvisas en placering hos en viss arbetsgivare, är anställningspengen knuten till individen för att utnyttja individens vilja att hitta och kunskap om lämpliga arbetsgivare. Stödets storlek bör göra att kostnaden för den som anställer blir i nivå med den som råder på den svarta arbetsmarknaden.

Förutom nivå och finansiering måste två frågor om anställningspengen besvaras: När ska den börja gälla, och hur länge ska man kunna vara anställd med stöd från pengarna?

En tänkbar variant är att pengarna börjar gälla efter ungefär 1,5 års arbetslöshet. Den reformerade a-kassan täcker då de första 9 månaderna, varefter försörjningsstöd tar vid i ytterligare 9 månader. Efter 18 månader sänks den del av försörjningsstödet som finansierar individens egen konsumtion (bostadsdelen kan vara oförändrad), samtidigt som anställningspengen börjar gälla. Den gör det möjligt för individen att söka jobb under förutsättningen att nettolönen är hela arbetsgivarens kostnad, då pengens nivå räcker för skatter och avgifter.

⁴ Källa: OECD, *Adequacy of Guaranteed Minimum Income benefits*, <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IA>>.

⁵ Den nationalekonomiska argumentationen för låglönesubventioner som är mest känd är förmodligen Phelps (1994). Senare forskning har modifierat slutsatsen en smula, från låglönesubventioner till stöd riktat mot långtidsarbetslösa.

⁶ Brown m fl (2011) analyserar en sådan anställningspeng ("hiring voucher") och kommer fram till att den sannolikt skulle öka sysselsättningen utan att öka inkomstspridningen och utan att belasta de offentliga finanserna. Även Pavoni (2009) kommer fram till att en effektiv arbetslöshetsförsäkring bör innehålla lönesubventioner för den som varit arbetslös länge.

För att minska risken för missbruk är det viktigt att anställningspengen inte gäller tills vidare. Efter 12 månader bör en arbetsgivare kunna betala en reguljär anställning, och en sådan regel gör också att individen har incitament att ta sin anställningspeng till en arbetsgivare där möjligheterna att få ett vanligt jobb är stora. Efter ytterligare tid med försörjningsstöd kan en ny period med anställningspeng övervägas.

En anställningspeng finansierad som beskrivits ovan skulle dessutom kunna mildra de problem som i dag orsakas av en oklar ansvarsfördelning mellan stat och kommun: Individer med försörjningsproblem hamnar i statliga system om de är berättigade till a-kassa, men annars i kommunen. När kommuner kräver att den som får försörjningsstöd skriver in sig hos Arbetsförmedlingen hamnar individen snabbt hos båda parter, vilket lätt kan resultera i dubbla kontaktpersoner, dubbla handlingsplaner och dubbla regelverk. Hanterande av den situationen kräver en hel del ansträngning från individens sida i ett läge när hennes enda prioritet kanske borde vara att skaffa sig försörjning. Problemet beskrivs och diskuteras exempelvis av Dahlberg med flera (2008) – som för övrigt också föreslår lönesubventioner för långtidsarbetslösa som ett av åtta skarpa förslag för att motverka fattigdom.

Reformidéer

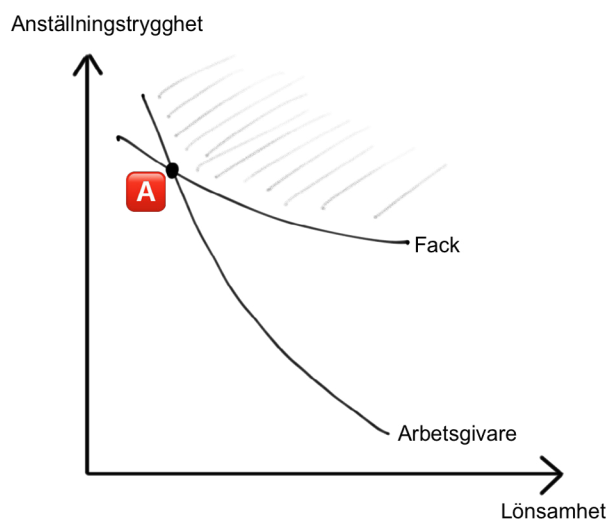
- Ersätt bostadskostnad med schablonbelopp snarare än den faktiska hyran.
- Utred möjligheten att sänka nivån, öka friheten i hur medel disponeras och öka arbetsincitamenten så att en margineffekt på eller nära 100 procent undviks som huvudregel.
- Utred möjligheten att efter viss tid (exempelvis 18 månader) omvandla stödet till en anställningspeng som följer individen till valfri arbetsgivare.

TURORDNINGSREGLERNA

När regelverket för anställningsskydd diskuteras, är det viktigt att komma ihåg att denna lagstiftning är dispositiv, det vill säga kan åsidosättas om parterna är överens om en lösning. Så sker också ofta, exempelvis när det gäller turordningsregler vid uppsägningar. Detta betyder emellertid inte att reglerna är verkningslösa, eller ens att de bara spelar en begränsad roll. Lagstiftningen sätter både utgångspunkt och hotpunkt för förhandlingarna mellan parterna. Om parterna inte kommer överens är det lagen som gäller. Eftersom lagstiftning om sist in, först ut lägger stor vikt vid de anställdas trygghet och låg vikt vid arbetsgivarens möjlighet att välja sin personal, ger den facket en mycket stark ställning i dessa för-

handlingar. Även reglerna om uppsägning av personliga skäl nämns ibland som exempel på regler som beskär arbetsgivarens möjligheter att välja sin personal, då det bland annat krävs att arbetsgivaren före uppsägning undersöker möjligheten att omplacera arbetstagaren, att en orsak till uppsägningen måste ha inträffat under de senaste 2 månaderna samt att facket varslas och har rätt att begära överläggningar.

Detta teoretiska argument illustreras i figur 2 som visar preferenser för fack respektive arbetsgivare. Facket antas främst vilja ha anställningstrygghet men lägger också viss vikt vid lönsamhet. Arbetsgivaren vill främst ha lönsamhet men i viss utsträckning också anställningstrygghet. Lagstiftningen lägger relativt stor vikt vid anställningstrygghet vilket indikeras av punkten A.



Figur 2. Teoretisk illustration av avvägningen mellan löntagarnas anställningstrygghet och företagets lönsamhet. Linjerna visar respektive parts indifferenskurvor, alltså de punkter som de uppfattar som lika bra. Punkter längre upp och till höger föredras av båda parter.

Den streckade arean är punkter som båda parter anser vara bättre än utgångspunkten. Förutsatt att dessa är möjliga med hänsyn till konkurrenstryck, teknologi och andra restriktioner (som inte ritats in i figuren) är det alltså troligt att en förhandlingslösning finns. Men eftersom utgångspunkten är A har facket en stark ställning i dessa förhandlingar, och om det finns en avvägning mellan anställningstrygghet och lönsamhet är det troligt att förhandlingslösningen lägger stor vikt vid trygghet på bekostnad av lönsamhet.

Det finns också empirisk forskning gjord på möjligheten att undanta två personer från turordningsreglerna som företag i Sverige med tio eller färre anställda sedan 2001 får göra (se Daunfeldt, 2016, för en lättillgänglig översikt). Teoretiskt kan reformen tolkas som att utgångspunkten ändras en smula från A i riktning mot minskad anställningstrygghet och ökad lönsamhet, och empirin styrker detta: undantagen ökade de berörda företagens produktivitet (Bjuggren, 2018). Undantagen ledde också till att både anställningar och uppsägningar ökade med 5 procent, enligt von Below och Skogman Thoursie (2010). Sysselsättningen påverkades alltså inte, men rörligheten på arbetsmarknaden ökade. Undantagsreformen har också visats öka företagens benägenhet att anställa arbetslösa och personer som deltar i arbetsmarknadsutbildningar (Bjuggren & Skedinger, 2018). Detta är i linje med den allmänna forskningen om anställningstrygghet, som är att dessa inte påverkar arbetslöshetsnivå, men däremot dess variation och sammansättning (se vidare Skedinger, 2010).

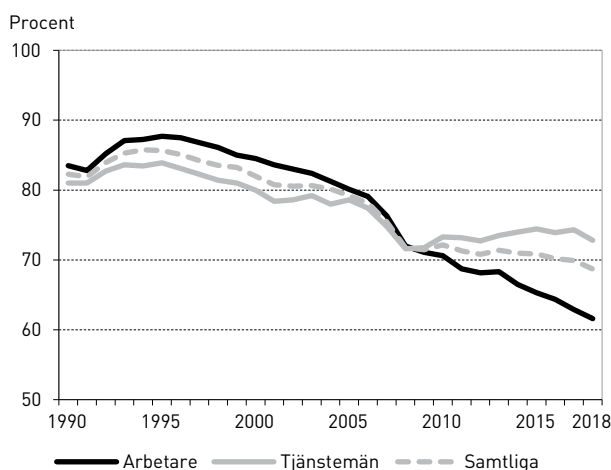
Kommentar

Relativt samstämmig forskning på svenska justeringar i lagen om anställningsskydd tyder alltså på att undantag från turordningsreglerna ökat produktiviteten och ökat företagens benägenhet att anställa arbetslösa och personer som deltar i arbetsmarknadsutbildningar, samtidigt som total sysselsättning inte påverkas. Det faktum att parterna på den svenska arbetsmarknaden ofta kommer överens betyder alltså inte nödvändigtvis att lagstiftningen är balanserad eller effektiv.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på att facket representerar arbetstagarnas intressen, men i takt med att arbetstagarna blir en mindre homogen grupp är det allt mindre troligt att alla arbetstagare har samma eller ens snarlika preferenser rörande löner, arbetsuppgifter, arbetstider och ledigheter vid religiösa helgdagar. En tydlig illustration av detta är att den fackliga organisationsgraden minskat under lång tid. Det gör det motiverat att ifrågasätta och ompröva den lagstiftning som ger facken sin starka position på den svenska arbetsmarknaden.

Facklig anslutning år 1990–2018

Anställda (exkl. heltidsstud.)



Figur 3. Facklig anslutningsgrad 1990–2018 (kv 1).⁷

Reformidéer

Eftersom den svenska arbetsmarknadsmodellen är unik, komplex och svårdefinierad, finns det relativt lite kvantitativ forskning att basera konkreta reformidéer på. Några reformidéer avtecknar sig icke desto mindre:

- De studier som beskrivs ovan talar för att det är motiverat att utreda utökade undantag från turordningsreglerna (både för större företag och för fler än två personer).
- Överväga är att ersätta turordningsprincipen med generella regler om uppsägningstid, som ger ökad trygghet åt den som är äldre och/eller varit anställd länge, men utan att utgå från principen om sist in, först ut.
- Även konfliktreglerna som ytterst ger facken makt att upprätthålla kollektivavtalens dominans på arbetsmarknaden bör utredas. Som antydde inledningsvis kan trygghet också skapas genom att anställda har flera potentiella arbetsgivare att välja mellan.

⁷ Figur från LO, Facklig anslutning 2018, <https://webb01.lo.se/start/lo_fakta/facklig_anslutning_2018>, läst 22 maj 2019.

SLUTSATSER

Den röda tråden genom reformförslagen är att genom en mix av ökad frihet och skärpta ekonomiska incitament bättre använda människors kunskap och drivkrafter att hitta fungerande försörjningsmöjligheter. För arbetslöshetsförsäkringen innebär detta en renodling till att vara en omställningsförsäkring. För kommunens ekonomiska bistånd (i dagligt tal socialbidrag) innebär detta en renodling till att vara ett yttersta skyddsnät. Behovet av att stödja människor med långvariga försörjningsproblem tillgodoses genom en lönesubvention i form av en anställningspeng som följer individen och sänker kostnaden för anställningar av långtidsarbetslösa.

Förslagen i punktform:

- Låt a-kassan (som nu) vara relativt generös initialt.
- Motverka missbruk och uppmuntra buffertsparende med en karensmånad.
- Trappa ner ersättningen med tiden, exempelvis till 60 procent efter 3 månader och till 50 procent efter ytterligare 3 månader.
- Efter totalt 9 månader (200 ersättningsdagar, jämfört med dagens 300) med a-kassa är ersättningen slut.
- Ge individen större frihet att välja vilka jobb hen ska söka och tacka ja till.
- Motverka urholkning och jultomteeffekten genom att indexera ersättningstaket i a-kassan.
- Reformera det kommunala systemet för ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd enligt samma principer, exempelvis genom att ersätta boendekostnad med en schablon.
- Minska även försörjningsstödet med tiden, exempelvis efter 9 månader.
- En lönesubvention i form av en anställningspeng ersätter nuvarande extratjänster och gäller även den som haft långvarigt försörjningsstöd.
- Utred att ersätta turordningsprincipen med generella regler om uppsägningstid, som ger ökad trygghet åt den som är äldre och/eller varit anställd länge, men utan att utgå från principen om sist in, först ut.

REFERENSER

- Andersen, Torben M, & Svarer, Michael (2007). Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark. *CEifo Economic Studies* 53(3): 389–429.
- Ball, Laurence M (2009), *Hysteresis in unemployment : old and new evidence*. NBER Working Paper 14818. <https://www.nber.org/papers/w14818> Läst 2019-06-01.
- von Below, David & Skogman Thoursie, Peter (2010), Last in, first out?. *Labour Economics*, 17(6): 987–997.
- Bengtsson, Ragnar & Hegelund, Erik (2018), *Arbetslöshetsersättning och arbetslöshet : förväntade effekter av regeringens politik*. Sveriges A-kassor. Länk: <https://www.ragnarbengtsson.se/post/178613414855/arbetsl%C3%B6shetsers%C3%A4ttnings-och-arbetsl%C3%B6shet> Läst 2019-06-01.
- Bergh, Andreas (2012), *Från utsatt till utmärkt område : bortom ekonomiska frizoner*. Stockholm: Fores.
- Bjuggren, Carl Magnus (2018), Employment protection and labor productivity. *Journal of Public Economics*, 157: 138–157.
- Bjuggren, Carl Magnus & Skedinger, Per (2018), *Does job security hamper employment prospects?*. IFN Working Paper 1255. <https://www.ifn.se/publikationer/working_papers/2018/1255
- Blanchard, Olivier J & Summers, Lawrence H (1986), *Hysteresis and the European unemployment problem*. NBER Working Paper No. 1950 <<https://www.nber.org/papers/w1950> /> Läst 2019-06-01.
- Brown, Alessio, Merkl, Christian & Snower, Dennis J (2011), Comparing the effectiveness of employment subsidies. *Labour Economics*, 18(2): 168–179.
- Burroni, Luigi, & Keune, Maarten (2011). Flexicurity: A Conceptual Critique. *European Journal of Industrial Relations* 17(1): 75–91.
- Carling, Kenneth, Holmlund, Bertil & Vejsiu, Altin (2001), Do benefit cuts boost job finding? : Swedish evidence from the 1990s. *Economic Journal*, 111: 766–790.
- Dahlberg, Mats, Edmark, Karin, Hansen, Jörgen & Mörk, Eva (2008), *Fattigdom i folkhemmet : från socialbidrag till självförsörjning*. Valfördrådet rapport 2008. Stockholm: SNS.
- Daunfeldt, Sven-Olov (2016), *Turordningsreglernas ekonomiska effekter*. Timbro briefing papers. <<https://timbro.se/arbetsmarknad/turordningsreglernas-ekonomiska-effekter/>>. Läst 2019-06-01.
- EU-kommissionen (2007), *Towards common principles of flexicurity : more and better jobs through flexibility and security*. https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/empl/Dialogue%20social%20sectoriel/Library/chemical_industry/2007/20071108_plenartagung/chimie_071108_flexicurity_presentation_kester_en.pdf / Läst 2019-06-01.
- Fredriksson, Peter, & Söderström, Martin (2008), *Do Unemployment Benefits Increase Unemployment? New Evidence on an Old Question*. IZA Discussion Papers. https://swopec.hhs.se/ifauwp/abs/ifauwp2008_015.htm / Läst 2019-06-01
- Hall, Caroline (2009), Påverkades arbetslöshetstiden av sänkningen av de arbetslösas sjukpenning?, *Ekonomisk Debatt*, 2: 38–48.
- Hassler, John, Mora, José V Rodriguez, Storesletten, Kjetil & Zilibotti, Fabrizio (2005), A positive theory of geographic mobility and social insurance. *International Economic Review*, 46(1): 263–303.
- Hayek, Friedrich A, (1945), The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review* 35(4): 519–30.
- Katz, Lawrence & Meyer, Bruce D (1990), The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment. *Journal of Public Economics*, 412: 45–72.
- Keane, Michael P & Wolpin, Kenneth I (1997), The career decisions of young men. *Journal of Political Economy*, 105(3): 473–522.
- Larsson, Laura & Runeson, Caroline (2007), *Moral hazard among the sick and unemployed : evidence from a Swedish social insurance reform*. Working Paper 2007:8. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation, IFAU.
- Mortensen, Dale (1977), Unemployment insurance and job search decisions. *Industrial and Labor Relations Review*, 30: 505–517.
- Pavoni, Nicola (2009), Optimal unemployment insurance with human capital depreciation and duration dependence. *International Economic Review*, 50(2): 323–362.
- Phelps, Edmund S (1994), Low-wage employment subsidies versus the welfare state. *American Economic Review*, 84 2(2): 54–58.
- Røed, Knut, Jensen, Peter & Thoursie, Anna (2008), Unemployment duration and unemployment insurance : a comparative analysis based on Scandinavian micro data. *Oxford Economic Papers*, 60: 254–274.
- Roed, Knut, & Westlie, Lars (2012), Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints. *Journal of the European Economic Association* 10(3): 518–54.
- Sjöberg, Ola (2008), Labour market mobility and workers' skills in a comparative perspective : exploring the role of unemployment insurance benefits. *International Journal of Social Welfare*, 17(1): 74–83.
- Skedinger, Per. 2010. Employment Protection Legislation – Evolution, Effects, Winners and Losers. Edward Elgar.
- Tatsiramos, Konstantinos (2009), Geographic labour mobility and unemployment insurance in Europe. *Journal of Population Economics*, 22(2): 267–283.
- Tranæs, Torben (2001), Raiding opportunities and unemployment. *Journal of Labor Economics*, 19: 773–798.
- Viebrock, Elke & Clasen, Jochen (2008), Flexicurity and Welfare Reform: A Review *Socio-Economic Review* 7(2): 305–31.

TIMBRO

Kungsgatan 60, Box 3037,
103 61 Stockholm, Sweden
Telefon: +46 8 587 898 00
E-mail: info@timbro.se