

Mot en reformagenda för arbetsmarknaden

Gunnar Wetterberg



DEN NYA ARBETSMARKNADEN

Förstudie till Reforminstitutet

Inledning

Det här är ett utkast med frågor kring arbetsmarknaden och de regelverk som gäller denna. En mer utförlig bakgrund har jag redovisat i boken Nästa Sverige (1998) och i en kommande rapport till Rådet för arbetslivsforskning om den nya tekniken i ett historiskt perspektiv.

De värderingar och resonemang som jag för fram är mina egna, och på många punkter antagligen inte alls desamma som företräds av mina arbetsgivare, nuvarande och tidigare. Vid sådana avvikelser är det inte nödvändigtvis jag som har rätt, men jag hoppas att mina frågor kan bidra till fortsatt utredning och debatt, genom Reforminstitutet och andra intresserade.

Jag har gett förstudien karaktären av idéskrift, det vill säga den vimlar av påståenden och förslag. Varje sådant påstående hoppas jag emellertid ska kunna underkastas granskning, prövning och gensaga, dvs. de raka utsagorna rymmer en underförstådd uppfordran till fördjupning och vidare studier.

Vad är det som händer?

Det finns en tendens att överdriva den egna periodens märkvärdighet, och en annan tendens att låta det spektakulära ta för stor plats i det hela. I båda dessa avseenden syndar samtiden betänkligt.

Att en ny teknik bryter igenom och att detta genombrott skakar om hela ekonomin, det är inte något nytt utan snarare ett återkommande fenomen sedan industrialismens början.

Uppmärksamheten kring genombrottet ger en överdriven uppfattning om dess bärares betydelse på arbetsmarknaden. Många av de nya jobben kommer under åtskilliga år att komma inom de gamla sektorerna. Inte heller detta är något unikt. Vid andra världskrigets utbrott, drygt ett halvsekel efter att den svenska industrialiseringen satte fart, var fortfarande bortåt hälften av befolkningen beroende av jordbruket och dess binäringar.

Några av de utgångspunkter som en reformering måste ta hänsyn till är följande:

- ✓ Vår världsbild bygger på den jämna lunkens chimär. Man utbildar sig, man får ett jobb efter sin utbildning, och efter jobbet går man i pension. I själva verket är det inte så, och framförallt kommer det inte att vara så framöver. Många jobbar i andra yrken än deras utbildning "normalt" leder till, och det är bra för mångfalden vinklar och idéer inom varje område. Många lär sig nya yrken på jobbet, och det ska man bejaka. Många

"jobbar" inte hela livet, i bemärkelsen förblir löntagare, utan prövar eget - det måste man bejaka och uppmuntra. Allt fler låter pensionen glida in i livet, och bevarar kontakten med arbetslivet högt upp i åldrarna.

- ✓ Den svenska förvärvsfrekvensen är hög; detta är det viktigt att slå vakt om, inte minst inför de kommande årtiondenas förskjutningar i ålderspyramiden.
- ✓ Det faktiska arbetsutbudet per capita är däremot ganska lågt; här finns det en potential att ta vara på.
- ✓ En anställning varar sju-åtta år; det betyder flera byten under livet, någon eller ett par gånger antagligen med ganska starka inslag av nya kunskaper och uppgifter.
- ✓ Tjänstesektorn växer, och kommer antagligen att växa ytterligare när de äldre inte bara blir fler utan också mer köpstarka, samtidigt som de offentliga åtagandena pressas. I ett långt perspektiv är det en återhämtning av tjänsternas tidigare nivå som sysselsättningsandel, men delvis med ett radikalt nytt innehåll. Tjänstesektorernas arbetsvillkor och behov påverkar mönstren på arbetsmarknaden, t.ex. när tillfälliga anställningar via bemanningsföretag blir viktiga som provotid och ingång till fasta anställningar.
- ✓ Avtal är smidigare än lagar för att klara anpassningen till olika branschers, företags och individers förutsättningar.
- ✓ Egentligen finns det två arbetsmarknader: den yttre, där människor byter jobb mellan företag och förvaltningar, och den inre, där människor byter uppgifter inom det företag eller den förvaltning där de redan är anställda. För att ta vara på människors kunskaper och intressen är det viktigt att båda fungerar.
- ✓ Arbetstagarna vill ha trygghet, arbetsgivarna vill ha flexibilitet. Det är viktigt att bygga system och institutioner som innebär att man så långt som möjligt undviker konflikten mellan dessa intressen. Lagstiftningen reglerar konflikten genom reglerna om anställningsskyddet, men ekonomiska system kan motverka att konflikten bryter ut genom att stimulera utveckling och rörlighet.

Vart behöver vi komma?

Gränsen mellan det jag kallat utgångspunkter och det jag snare vill se som mål är inte alldeles lätt att dra, men detta är några av de problem som behöver lösas och tendenser som det vore värt att understödja:

- ✓ Så många som möjligt ska orka och ha lust att arbeta så länge som möjligt.

- ✓ Inträdet på arbetsmarknaden måste bli smidigare och erbjuda fler vägar än i dag.
- ✓ Vi ska dra nytta av att svenskar vill studera och arbeta utomlands, men vi ska göra det attraktivt för dem att komma tillbaka och vi ska locka människor från andra länder att på samma sätt vilja komma till Sverige för studier och arbete, på kortare eller längre tid.
- ✓ Ekonomins och arbetslivets förnyare ska uppmuntras, vare sig det är företag, entreprenörer eller anställda.
- ✓ Arbetets villkor och organisation ska vara bättre anpassade till individerna än i dag.

Anställningsskyddet

Anställningsskyddet har en nyckelroll i arbetsmarknadens regelverk. Skyddet för anställningen är en viktig del av arbetstagarens trygghet (så länge företaget består), det skyddar mot godtycke, men det innebär också att arbetsgivaren måste måna om den anställdes möjligheter att utvecklas när arbetet förändras. Det är på sätt och vis anställningsskyddet som tvingar fram den interna arbetsmarknaden. I och med att det är svårt och dyrt att göra sig av med dem man redan har anställt så blir det meningsfullt att uppmuntra medarbetarna att utbilda sig och söka nya arbetsuppgifter.

Ur arbetsgivarens synvinkel kan anställningsskyddet ofta uppfattas som ett problem. Den småföretagare som anställt "fel" person kan drabbas hårt av de kostnader som anställningen och en eventuell uppsägning för med sig. Men ur samhällsekonomins synvinkel vore det antagligen mer kostsamt att avveckla skyddet. Då skulle de interna arbetsmarknaderna krympa väsentligt, liksom omsorgen om de anställdas kapacitet och kompetens.

Det betyder inte att LAS alla bestämmelser måste betraktas som sakrosankta. Det kan finnas anledning att se över vad som ska vara saklig grund för uppsägning (till exempel när det gäller alkoholmissbruk) eller hur mycket det ska kosta att avskeda trots lagens bestämmelser, men i det senare fallet är det viktigt att det inte blir för billigt - då försvagas den inre arbetsmarknadens incitament.

Det finns tvärtom områden där lagen i sin nuvarande utformning strider mot en klok ordning. När det gäller de äldres ställning i arbetslivet vore ett par förändringar angelägna:

- ✓ Att de som är över 45 år får räkna sina anställningsmånader dubbelt innebär antagligen ett hinder för deras möjligheter att få ett nytt jobb - vem vill se äldre anställda springa om de yngre i turordningen? Ett sådant skydd bör vara kopplat till anställningstid, inte till biologisk ålder, i den mån det behövs en sådan differentiering

(nackdelen i så fall är att det kan förstärka en inläsning, som i sig kan vara problematisk).

- ✓ Däremot borde lagens undantag från visstidsreglerna kunna sänkas från pensionsåldern (vare sig den förblir 65 år eller höjs till 67 år) till början av pensioneringsintervallet i det nya pensionssystemet, dvs. 61 år. Det skulle inte försvaga de redan anställdas arbetsrättsliga ställning, men det skulle underlätta för dem som saknar eller vill byta jobb att hitta uppgifter och att göra det i former som passar den som kanske vill trappa ned och minska den reguljära anställningens bundenhet.

Om lagen är ett hinder och en börda för många arbetsgivare, så måste lindringen nog i första hand sökas på andra vägar än genom att urholka skyddsreglerna. Till en del kan det ske genom större omsorg vid anställningen. De längre provanställningstiderna är ett sätt att minska risken för arbetsgivaren, liksom metoden att hyra in någon från ett bemanningsföretag för att sedan erbjuda denne fast anställning, om han motsvarar arbetsgivarens önskemål och förväntningar.

Men många problem uppstår först efterhand. Till en del måste detta mötas genom en arbetsorganisation och arbetsledning som förebygger dem; jag återkommer till detta. Men man måste också fundera över om det går att skapa mekanismer som främjar rörlighet, kompetensunderhåll och arbetsbyten på frivillig väg, så att färre konflikter med skyddsreglerna uppkommer. Embryot till en sådan mekanism ligger i förslaget om individuellt kompetenssparande, som gör det möjligt för medborgarna att dra av pengar för att finansiera längre tiders arbetsuppehåll för studier. Detta embryo skulle kunna utvecklas:

- ✓ En möjlighet är att se över de nuvarande beloppsbegränsningarna i systemet. Det kan vara befogat med ett tak för de sammanlagda insättningarna, så att detta inte utvecklas till ett alternativt pensionssparande, men när det gäller de årliga insättningarnas storlek finns det ingen anledning att vara mer restriktiv än när det gäller det individuella pensionssparandet, snarare tvärtom.
- ✓ Arbetsgivarna skulle kunna förstärka systemets genomslag. I den prototyp till sparandet som Skandia lanserade stod arbetsgivaren för hälften av sparandet. Det borde ligga i arbetsgivarnas intresse att på motsvarande sätt komplettera det statliga systemet, till exempel genom att i avtal lova att matcha löntagarnas uttag med lika/hälften/dubbelt så mycket, om uttaget används för ändamål som ligger i verksamhetens intresse. (I den mån det *inte* anses göra det ska naturligtvis arbetstagaren få disponera sitt eget konto som hon själv behagar, oavsett arbetsgivarens inställning – däremot behöver denne då inte matcha uttaget).

- ✓ Ett djärvare perspektiv vore att utveckla arbetslöshetsförsäkringen till en omställningsförsäkring. Den som sägs upp eller säger upp sig skulle få kunna utnyttja en del av de avgifter som betalats in till arbetslöshetsförsäkringen till studier eller praktik som gör det möjligt att skaffa ett annat arbete. Denna del av a-kassan skulle den enskilde själv kunna förfoga över, utan arbetsmarknadsmyndigheternas prövning, med de begränsningar som kan behövas i form av karenstider och/eller kvalifikationstider.

Frågan är om det går att hitta lindringar när konflikten trots allt inte kan undvikas. Att storföretag är mindre bekymrade över LAS-reglerna än småföretag beror naturligtvis på att de har ett större antal anställningar att fördela sina problem och misstag på. Följdfrågan ger sig själv: går det att ordna en mekanism som sprider småföretagens risker? På sjukförsäkringens område kan småföretag idag försäkra bort det mesta av arbetsgivarperiodens påfrestning på ekonomin. Skulle något bolag vara berett att erbjuda en försäkring för kostnaden att hantera/säga upp medarbetare som inte fungerar? Med rimliga regler om självrisk, kvalifikations- och karenstider för den arbetsgivare som försäkrar sig borde det inte vara någon omöjlighet.

Skatter. . .

Vid sidan av lagarna är det genom skatterna och socialförsäkringarna som staten mest påtagligt griper in i arbetslivets villkor.

Inom skatteområdet borde det genomföras en stor genomlysning av alla skatter och skattebaser, deras samspel med varandra och med omvärlden. Utan en sådan övergripande skattebasutredning är det stor risk att man suboptimerar på olika områden.

Med den reservationen finns det ändå några frågor att peka på för arbetsmarknadens del:

- ✓ Den statliga inkomstskatten spelar en viktig roll som bärare av progressiviteten i systemet. Progressiviteten är skatteplaneringens moder, och därmed farmor till fåmansregler, problemen kring beskattningen av personaloptioner etc. Samtidigt svarar den statliga inkomstskatten bara för några procent av de samlade skatteintäkterna. Kruxet är argumentet om progressiviteten som en rättvis princip, i den meningen att alla har ungefär samma grundläggande behov, och att progressiviteten då innebär att de rikas större "överskott" beskattas proportionellt sett som de fattigas "mindre". Motargumenten kan vara två: dels att möjligheterna att skatteplanera sig undan progressiviteten är olika stora för personer med samma inkomst, vilket innebär att rättvisan träffar i hög grad orättvist; dels att andra skatter bättre (i bemärkelsen samhällsekonomiskt mindre skadligt) skulle kunna fylla samma funktion. Detta är frågor i förstudieområdets utkant, men för arbetsmarknaden skulle

en platt skatt dels göra lönebildningens incitament renare och tydligare, dels rensa kring företagarnas villkor genom att minska behovet av regler för att motverka skatteplanering.

- ✓ Likformigheten är viktig, inte bara när det gäller beskattningen av arbete respektive kapital, utan också när det gäller beskattningen av olika nivåer på arbetsinkomst. Många skatteförslag förordar den ena eller andra sortens "läglöneprofil", ibland med argumentet att detta skulle gynna sysselsättningen, men det är ingen självklar sanning. Olika slags arbetskraft kompletterar varandra, och utvecklingen mår ofta bäst av att dessa komplementariteter förändras över tiden och hittar nya jämvikter. För sysselsättningen kan det vara väl så viktigt att minska beskattningen av kvalificerad arbetskraft, därför att fler civilingenjörer så småningom drar med sig ett större behov av verkstadsarbetare. Ur den synvinkeln kan generella sänkningar av löneskatter vara väl så viktiga som riktade åtgärder för vissa inkomst- eller yrkesgrupper.

. . . och socialförsäkringar

Inkomstbortfallsprincipen medför en stark koppling mellan arbetsmarknaden och socialförsäkringarnas förmåner. Det är emellertid en koppling med förhinder, eftersom det är staten som fastställer villkoren för kopplingen, såväl förmånernas storlek som sättet att betala dem.

Denna förmedling via staten skapar påtagliga problem. När staten fastställer villkoren är det inte bara arbetsmarknadens villkor som spelar in, utan även olika slags politiska hänsyn. Då statens socialförsäkringar kombineras med kollektivavtalade förmåner och ibland individuella försäkringar har resultatet t.o.m. blivit att ersättningen för inkomstbortfall överstiger 100 procent. Det var situationen på en del områden i slutet av 1980-talet. Innebörden var att socialförsäkringarna sågade på den gren som de själva sitter på – hur ska arbetslinjen fungera, om försäkringarna själva gör att det blir mer lönande att inte arbeta?

I detta perspektiv blir det mer begripligt att regeringens a-kasseutredare Lars-Olof Pettersson föreslog en samordning mellan olika a-kasseersättningar, så att ersättningen över en viss nivå inte skulle kunna motsvara mer än 72,5 procent av den tidigare inkomsten. Det betyder att staten i praktiken konfiskerar vad parterna därutöver kommit överens om eller den enskilde betalat för, även om tekniken att minska a-kassans egna utbetalningar är mindre stötande än en rak konfiskation.

Men staten sitter i en rävsax. Med en ganska liten insats kan individer eller parter plussa på den statsfinansierade ersättningen så att det sammanlagda resultatet gör den arbetsfria inkomsten alltmer attraktiv. Kruxet för staten är då dels att basen för avgifterna urholkas, dels

att staten får stå för större delen av den sammanlagda ersättningen, trots att det är ”pålägget” som gör den attraktiv. Den föreslagna samordningen är ett desperat försök att komma tillrätta med en strukturellt ohållbar konstruktion.

Därmed börjar alternativet bli alltmer intressant att undersöka. Alternativet skulle vara att låta parterna ta ett betydligt större ansvar för försäkringarna än idag. Om parterna själva skulle få utforma försäkringarna och finansiera dem ur löneutrymmet, så skulle förmånernas utformning antagligen avvägas mot arbetsincitamenten på ett mer naturligt sätt än idag. Det är också möjligt att man på en del områden skulle komma fram till en differentiering av avgifterna, så att arbetsgivare med många skadefall får en premie som står i proportion till deras skadebelastning.

Lösningarna skulle kunna se olika ut på olika områden. När kopplingen till den traditionella arbetsmarknaden är total – t.ex. i arbetsskadeförsäkringens och lönegarantins fall – kan man överväga att helt lämna över försäkringarna till parterna. I andra fall – t.ex. sjukförsäkringen – kan man välja den struktur som redan finns på pensionsområdet, dvs. staten svarar för en grundförsäkring på en hygglig men modest nivå (väsentligt lägre än de 80 procenten under taken i dagens socialförsäkringar). Då kommer parternas påbyggnad antagligen att bli större än idag, men också väsentligt mer kostsam för dem, vilket uppmuntrar avvägningen mot arbetsincitamenten. Samtidigt kan egenföretagare och andra ansluta sig till det statliga grundskyddet.

Arbetsgivar- och egenavgifterna måste sänkas i motsvarande mån. Det betyder att skattekvoten minskar, samtidigt som kopplingen mellan avgifter och förmåner blir tydligare än i dagens statligt förmedlade system. Ur statens synvinkel skulle en sådan lösning ha fördelen att den lyfter av ett obarmhärtigt växande utgiftsområde – inkomstbortfallet stiger i takt med reallönerna – som också hör till dem som varit mest utsatta för kravmaskinernas tryck under senare år.

Lönebildningen

Under 1990-talet såg vi en gradvis tillnyktring av den svenska lönebildningens former. De centrala förhandlingarna för hela arbetsmarknaden tömdes på det mesta av sitt innehåll och försvann. De branschvisa överenskommelserna gick allt mer över till lägstutrymmen, och lämnade över det mesta av pottorna till lokal fördelning. Den individuella lönesättningen efter kunskaper och prestationer fick allt större betydelse, i takt med att fler och fler lönesättare lärde sig hantera dess ansvar och möjligheter. Den sunda lönebildningens former kodifierades i Industriavtalet och dess efterföljare på andra håll.

Detta var sunt, därför att utvecklingen skapade ett mer direkt samband mellan lönesättningen och dess självklara utgångspunkt: produktiviteten och verksamhetens betalningsförmåga. Lön ska vara betalning för utfört arbete, och ju bättre lönebildningen kan ta hänsyn till vad varje individ uträttar och förmår, desto effektivare blir både arbetet och löneinstrumentets användning.

Det som kan oroa, det är att staten verkar ha förstätt så lite av denna utveckling. Visserligen hyllar man industriavtalet, men är det mer än en läpparnas bekännelse? I nästa andetag talas det om centralisering, normbildning och samordning mellan avtalens innehåll och mellan olika avtalsområden. Då är det bockfoten som sticker fram – den centralisering och följa-John-mentalitet, som har en viktig del av skulden för att de svenska löneökningarna tenderat att dra ifrån andra.

Sådana tendenser har understrukits än mer av att massmedia ibland behandlar avtalsrörelserna som fördelningspolitik. Frågan är vem det är mest synd om: vem tjänar minst, vem har de största kostnadsökningarna, vem har släpat efter mest? Men detta är faktiskt inte lönebildningens funktion. Lönebildningen ska uppmuntra det effektiva arbetet, och den ska hjälpa arbetsmarknaden att placera rätt kvinna och man på rätt plats. Fördelningen är statens, skatternas och de offentliga utgifternas sak. Om lönebildningen ska ta på sig denna funktion, då blir det bara dyrt, för konkurrenskraften, sysselsättningen, men också som fördelningspolitik – den blir nämligen inte särskilt effektiv.

Det är hög tid att återgå till väsentligheterna. Utgångspunkten måste vara att lönebildningen ska bidra till att arbetsmarknaden fungerar smidigare och till att den svenska ekonomin växer i minst samma takt som jämförbara länder i Europa – inte bara något enstaka år på högkonjunktens topp, utan stadigt och uthålligt, över tiden.

I allt väsentligt är detta frågor som avgörs och bäst bedöms på den enskilda arbetsplatsen. Vilka löneflytt verksamheten tål, vem som förtjänar uppmuntran och vilka löner som behöver höjas för att klara den nödvändiga nyrekryteringen, det är frågor som centrala avtal inte kan ge konkreta svar på.

Därför är det viktigt att de centrala avtalen i så hög utsträckning som möjligt underlättar den lokala lönebildningen. Centrala avtal med låga normer för ökningarna kan öppna vägen för den effektivitet i lönebildningen som måste bli målet för nästa avtalsrörelse. Det är angeläget att fundera över konstruktioner som kan främja nya umgängesformer. Experimentet med slutbudsmedling inom banksektorn är angeläget att utvärdera. En annan väg vore att pröva konstruktioner där utgångspunkten inte enbart var vilken pott som ska fördelas vid ett givet tillfälle, utan en också avstämning av hur mycket det sammanlagda utfallet hade blivit vid periodens slut.

Den alldeles avgörande förutsättningen för att sådana avtal ska kunna bära vidare är att parterna menar allvar med den lokala lönebildningen. Om resultatet av en sådan rollfördelning skulle bli att många lokala arbetsgivare vägrar att gå utöver de nivåer som de centrala avtalen satt som avstamp, då kommer naturligtvis avtalsrörelsen därpå att återgå till den gamla dåliga ordningen. Att minska den centrala nivåns roll betyder inte att löntagarna avstår från sin del av vad produktiviteten kan ge, bara att fördelningen sker där det är lättare att se vem som gjort vad och hur mycket man kan ta ut.

Det kräver också att det finns ett genomarbetat synsätt på den lokala lönebildningens principer. De lokala parterna måste skapa en samsyn kring de kriterier som ska styra lönesättningen. Allt fler löntagare ser det rättvisa i att belöna och uppmuntra dem som bidrar till det samlade resultatet, men då måste denna individualisering bygga på tydliga och allmänt accepterade värdegrunder.

Avtalsförhandlingarna är emellertid inte bara en fråga om löner. Avtalsrörelserna erbjuder ett tillfälle att lösa även andra frågor om hur arbetet inom branschen, företaget eller förvaltningen ska organiseras. Kopplingen till lönefrågorna blir ett smörjmedel som gör det möjligt att komma till avslut även om andra frågor.

Detta är ett viktigt inslag i den svenska arbetsmarknadens flexibla anpassning till olika förhållanden och olika villkor. Uppenbarligen måste denna anpassningsförmåga nu också värnas mot statens centralistiska böjelser lika väl som mot dirigismen i EU:s sociala dialog, vare sig det handlar om den Öbergiska utredningens föreställning om "samordnat avtalsinnehåll" eller i sak dåligt underbyggda krav på lagstiftning om arbetstidsfrågorna eller allehanda direktiv från Bryssel.

Den arbetsmarknadspolitiska röran

Dagens arbetsmarknadspolitik blandar många olika funktioner, ofta med flera mål för användningen av ett och samma instrument. Delvis handlar det emellertid om att åtgärderna vuxit fram utan samband och överblick. Följden har blivit att arbetsfördelningen mellan olika organ inte heller är genomtänkt.

Arbetsmarknadspolitiken har en dubbel funktion. Den ska stimulera de arbetslösas återgång till arbetsmarknaden, men de ska också bidra till en rimlig försörjning under arbetslösheten. Den senare funktionen är socialpolitisk, och innebär att det finns ett samspel mellan arbetsmarknadspolitiken och i synnerhet socialtjänsten.

Ett tydligt resultat av den arbetsmarknadsekonomiska forskningen är att begränsade ersättningsperioder ökar sökintensiteten. När utförsäkring hotar, stiger återgången till arbetslivet.

Teoretiskt sett skulle man antagligen skapa starkast incitament till arbetssökande genom att göra tiden med a-kassa mycket kort. Men även om detta skulle öka incitamenten för de arbetslösa att söka och få arbete, så skulle några antagligen misslyckas, även om de gärna ville. Risken för ett misslyckande ökar naturligtvis när de sökande är många och vakanserna få. De som inte lyckas få jobb måste även därefter kunna försörja sig på en socialt acceptabel nivå.

Hittills har arbetsmarknadspolitiken i stort sett varit kopplad till tiden med ersättning från a-kassan. Efter utförsäkringen upphör arbetsmarknadsåtgärderna, och individ- och familjeomsorgen tar vid.

I praktiken har det inte fungerat så. En konsekvens har varit att man vävt samman ersättningsperioder och åtgärder för att skjuta utförsäkringen så långt bort som möjligt. Detta har samtidigt betytt att många åtgärder – t.ex. AMU-utbildningen, ALU och beredskapsarbeten – fått en dubbel funktion: De syftar inte bara till att öka den arbetslöses möjligheter att få nytt jobb, utan också hans chanser att behålla sin a-kassa.

Åtgärdernas dubbla funktion kan ha påverkat effektiviteten, genom att en del av dem som placerats i AMU egentligen inte varit intresserade av utbildningen i första hand, utan av en ny ersättningsperiod. Några elevers ointresse kan gå ut över kvaliteten på hela utbildningen och därmed drabba även andra studerande. Ett annat problem är att den dubbla funktionen i kombination med önskan att undvika utförsäkring ställer stora krav på arbetsmarknadsverkets förmåga att tillhandahålla åtgärder.

A-kassan

I grund och botten går socialpolitiken och arbetsmarknadspolitiken hand i hand. Ett meningsfullt arbete håller befolkningen borta från socialförsäkringarna. Det som skapar problem är arbetslöshetsförsäkringens dubbla funktion. Om kompensationsnivån är för hög och ersättningsperioden lång, riskerar detta att hämma arbetssökandet och bidra till att arbetslösheten ligger kvar på en hög nivå. Om ersättningen sänks alltför drastiskt kommer försäkringen inte att nå upp till den socialpolitiska miniminivån, och då måste kommunen träda in med socialbidrag.

Under krisären var tendensen att ersättningen skars ned medan ersättningsperioden i praktiken kunde bli åtskilliga år lång. Det innebär att det var tveksamt om försäkringen egentligen fyllde någondera funktionen. Redan tidigt under arbetslösheten kunde nivån bli för låg för många försäkrade, särskilt låginkomsttagare med barn, så att kommunerna måste fylla ut ersättningen med socialbidrag.

Å andra sidan innebär den långa ersättningstiden att den som kan nöja sig med kompensationsnivån inte längre har lika påtagliga ekonomiska incitament att skaffa sig arbete.

I den mån man kan skaffa sig obeskattade inkomster vid sidan av kan konstruktionen till och med ge bättre utbyte för den enskilde än reguljär sysselsättning, med en växande svart ekonomi som ytterligare negativ bieffekt.

En möjlighet vore att arbetslöshetsförsäkringen görs om och delas upp i två olika ersättningar, som fyller olika syften:

1. Under arbetslöshetens första tid gäller inkomstförsäkringen. I likhet med dagens försäkring är den knuten till arbetstagarens tidigare inkomst, eventuellt med sådana avtrappnings- och intjänanderegler som Bröms med flera (1994) föreslår. Inkomstförsäkringen är en försäkring som tar sikte på den arbetslöshet som kan uppstå under en lågkonjunktur eller i samband med att företag läggs ned eller inskränker, medan andra företag i branschen utvidgar eller uppstår. Ersättningen ska klara individens och hushållets inkomster på någorlunda oförändrad nivå medan han eller hon går från det ena jobbet till det andra. Perioden ska vara så lång att den arbetslöse hinner söka ett rimligt antal jobb, även på annan ort. Liksom i Tyskland kan längden vara åldersberoende: Där är perioden 156 dagar för sökande under 42 år, för att därefter successivt öka till maximalt 832 dagar över 56 år. Ersättningen ska vara så hög att den arbetslöse inte ska behöva vända sig till socialtjänsten under perioden.
2. När inkomstförsäkringen tar slut utlöses den statliga arbetslöshetsförsäkringens andra del, försörjningsgarantin. Att den arbetsökande inte lyckats hitta något nytt jobb på den gamla inkomstnivån innebär att kopplingen till den tidigare inkomsten upphör. Ersättningsnivån blir nu istället beroende av den individuella prövningen av den arbetslöses försörjningsbehov.

Nykonstruktionen erbjuder en rad fördelar:

- ✓ Den begränsade perioden med inkomstförsäkring kommer att stimulera sökintensiteten, när perioden går mot sitt slut.
- ✓ Försäkringens andra del – försörjningsgarantin – tillgodoser den socialpolitiska funktionen.
- ✓ Genom att lägga inkomstförsäkringen högre än dagens nedskurna a-kassa belastas inte socialtjänsten med rutinartade utfyllnadsärenden, utan kan koncentrera sig på sökande med mer komplicerade behov.
- ✓ Försörjningsgarantin innebär att staten återtar hela det finansiella ansvaret för de försörjningsbehov som beror på arbetslöshet. Socialbidrag ska inte längre kunna beviljas på grund av arbetslöshet, även om det kan vara praktiskt att utnyttja socialtjänstens professionella kompetens för bedömningen av försörjningsbehovet.

Därmed elimineras en del av de kommunala utgifternas konjunkturberoende, vilket bidrar till att trygga finansieringen av den kommunala kärnverksamheten.

A-åtgärderna

I dag är kopplingen mellan ersättning och åtgärder långt gången. Den som deltar i åtgärder kvalificerar sig för ytterligare ersättningstid; den som hotas av utförsäkring kan undvika denna genom att få delta i någon åtgärd. Även om det formella huvudsyftet med åtgärderna är att underlätta en återgång till arbetsmarknaden, så har huvudsyftet i praktiken ofta blivit att undvika utförsäkring.

Om arbetslöshetsförsäkringen delas upp i en inkomstförsäkring och en försörjningsgaranti så upphör denna koppling. Övergången från den ena ersättningsformen till den andra blir tidsbunden. Den enda kvarstående kopplingen blir att den som tackar nej till att delta i en föreslagen åtgärd utan godtagbara skäl ska kunna stängas av från ersättning överhuvudtaget. Kravet på deltagande i åtgärder blir då ett sätt att försvåra framväxten av en svart eller grå ekonomi.

Huvudsyftet med åtgärderna ska vara att underlätta en återgång till den reguljära arbetsmarknaden. Åtgärderna ska också kunna sättas in för att förebygga utslagning. Syftet är i praktiken detsamma, även om någon omedelbar reguljär sysselsättning inte finns i sikte. Om någon går ner sig och slås ut, så blir en återgång svår att förverkliga ens på mycket lång sikt.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ska kunna sättas in oberoende av vilket slags ersättning den arbetslöse mottar. Grundersättningen till den arbetslöse blir på så sätt beroende av hur länge han varit arbetslös, inte i vilken mån han lyckats varva med den ena eller andra åtgärden.

Innebörden är att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i större utsträckning än idag måste inriktas på kvalificerade utbildningsinsatser, även om detta betyder att den samlade mängden åtgärder i viss utsträckning måste stå tillbaka. Dessutom måste mängden åtgärder anpassas till konjunkturen, om inte åtgärderna ska fungera som flaskhalsar när ekonomin expanderar och behöver all arbetskraft den kan få.

Inträdet i arbetslivet

Ur försörjningskvotens synvinkel gör det ingen skillnad om arbetsutbudet ökar i början eller slutet av livet. Därför finns det anledning att fundera över inträdet i arbetslivet, även när det är strategier för att hantera åldrandet som är utgångspunkten.

Det finns två huvudbekymmer: utslagningen av dem som inte klarar ungdomsskolans krav, och väntetiden för dem som vill gå vidare till högre utbildning. Det handlar om olika grupper av ungdomar, men effekten blir lika negativ för sysselsättningens del.

I dag är en hel del elever likgiltiga eller uttalat fientliga inför skolan, och det påverkar stämningen i många klassrum. Det är störande för lärarna, det försvårar lärandet för dem som vill lära sig någonting, men många gånger är det i längden värst för störarna själva. De går kvar i en miljö där de vantrivs, där de ständigt misslyckas med sina uppgifter, och där detta befäster en bild och självbild av dem som dumma. Sådant kan det ta många år att hämta sig ifrån, om ett liv räcker.

Lusten att läsa kommer till oss i olika åldrar, och kräver ibland näring från annan erfarenhet. Det jag skulle önska mig är en tydlig åtskillnad mellan grundskolan och gymnasiet. Grundskolan är nio eller tio års skolplikt, som inriktas på ett för alla i huvudsak gemensamt pensum och som bör klaras av i en följd. Gymnasiet, däremot, är tre års skolrätt, som var och en använder för påbyggnad mot det som han eller hon är mest intresserad av – *när* han eller hon *är* intresserad av det.

Att omvandla gymnasiet till tre års skolrätt skulle betyda att samhället accepterar att skoltrötta sextonåringar väljer något annat än skolan under några år. Målet måste vara att den som blivit lässugen när han är 23 eller 32 eller 41 ska kunna komma tillbaka och gå sina tre år eller det som krävs för att hämta in gymnasiestadiets kunskaper. Staten måste inrätta en särskild studiefinansiering för skolrätten. Det är ett samhällsintresse att hela arbetskraften skaffar sig de tre åren ovanpå, och att människorna läser när behovet mognat fram hos dem. Därför borde studierätten för äldre vara kopplad till en ersättning, kanske beräknad som någon rimlig del av ersättningen från a-kassan och/eller kopplad till antalet år på arbetsmarknaden.

Det andra problemet är övergången från gymnasiet till den högre utbildningen.

Trots ökningen av antalet studieplatser under 1990-talet är det fortfarande svårt att gå direkt från gymnasiet till högre utbildning. Orsaken är att så många äldre också vill studera, och att de som nyss slutat skolan inte har någon "egen" kvot för direktövergång till högre utbildning. Inte ens den kvot som är reserverad för gymnasiebetyg är "fredad", eftersom många numera utnyttjar möjligheten att använda något eller ett par år efter gymnasiet för att via Komvux tentera upp avgångsbetyg som man är missnöjd med.

Svårigheterna skärper betygsstressen på gymnasiet, med de negativa följder detta får för studiemiljön. Men bristen på möjligheter till direktövergång uppmuntrar taktiska val och beteenden. Det kan "löna" sig att välja ett lättare program, och sedan ta något extraår för att läsa in de ytterligare ämnen som krävs för behörighet. På samma sätt kan avgångsbetygen från

ett "svårt" program antingen tenderas upp på strategiska punkter eller kompletteras med ett par mer efemära ämnen, som drar upp snittet.

Detta är överlag ett ganska improduktivt beteende. Det vore bättre att fler fick chansen att direkt fortsätta med de högre studier som intresserar dem. För att minska den tidspillan som ligger i gymnasisternas taktiserande borde det inrättas en kvot för direktövergång, utan konkurrenskompletteringar av betygen, och denna borde vara så stor att den blir den dominerande vägen från gymnasiet till universitetet. Det skulle öka deltagandet i arbetskraften, till gagn även för dem som lämnat den.

Invandrarna

Invandrarna är överlag yngre än befolkningen som helhet, och deras utbildning innan de kom har inte kostat Sverige ett dugg. Det nya landet har allt att vinna på att snabbt få dem i arbete – inte minst därför att deras ankomst är den enda lindring som på någorlunda kort sikt kan hejda krympningen av de aktiva åldrarna.

För en del år sedan suckade en ledarskribent över att Sverige var alldeles för glest befolkat. Landet är byggt för 20 miljoner, hävdade han. Det är en iakttagelse som håller streck: med fler invånare skulle mycket av samhällsservicen utnyttjas bättre, samtidigt som marknaderna skulle bli breda nog att bära en större mångfald i utbudet.

I dag finns åldrande arbetslösa invandrare med som en potentiell minuspost i många kalkyler över äldreomsorgens framtid – i varje rimlig verklighet borde invandringen vändas till ett plus. Landet rymmer betydligt fler människor än vi är idag, och det skulle kunna betyda samma kraftiga motvikt som 1970-talets kvinnor mot åldrandets effekter.

Malmö, där jag växte upp, var en av de första invandrarstäderna. Kockums värvade arbetare i Grekland och Jugoslavien och Finland. Invandrarna var ganska många, men konflikterna kom inte då. I början av 1980-talet bodde jag i Genève och träffade Marcello Malentacchi, generalsekreterare i Internationella metallarbetarefederationen. Han kom från Italien till Göteborg som 17-åring, lärde sig svenska (med omisskännlig västkustfärg) på verkstadsgolvet och började få de fackliga uppdrag som så småningom ledde till Genève.

I dag är den banan svårare att upprepa. En av hakarna i dagens integrationspolitik sitter i synen på svenskan. Att lära sig svenska *innan* man kommer in i arbetslivet, det blir en mycket hög tröskel, särskilt om man bor i områden där svenskarna är få.

När arbetsmarknadspolitiken nu läggs om så att de långtidsarbetslösa kan få långa jobb hos samma arbetsgivare, då borde man också passa på tillfället att göra om integrationspolitiken.

Att jobba halvtid och läsa svenska på den andra halvan, det vore att kopiera de goda mönstren från 1960-talets arbetsinvandring.

Halvtiden i arbetslivet borde för många få komma i vården och omsorgen. Där är rekryteringsbehovet stort under åren som kommer, där finns det gott om arbetskamrater och vårdtagare som kan hjälpa till att stärka det nya språket – men där finns också allt fler äldre landsmän, som sätter värde på att bli omhändertagna av någon som kan deras modersmål. Det skulle stärka sysselsättningen, men också ge ett mycket handfast bidrag till en bättre äldreomsorg.

Det uthålliga yrkeslivet

På bara något år har prognoserna om befolkningens åldrande formligen sköljt över oss. Kommunförbundet, Konjunkturinstitutet, Finansdepartementet – alla redovisar de mer eller mindre optimistiska bedömningar. Vi blir äldre, de äldre blir fler – frågan är bara hur mycket äldre, och hur många fler. Den springande punkten är: hur sjuka kommer vi att vara? För det är det som avgör kostnaderna för vården och omsorgen, och där ligger en av de stora osäkerheterna.

Men egentligen spelar de exakta prognoserna inte särskilt stor roll. Vi vet att vi blir tillräckligt gamla och tillräckligt många och tillräckligt sjuka, för att utsätta dagens lösningar av pensioner, vård och omsorg för stora påfrestningar. Därför måste vi fundera över vad vi ska göra – i god tid, allesammans.

Jag skriver "vi" med flit. Svenska debatter utgår ofta från att "dom" ska ordna det – staten, kommunerna, landstingen, arbetsgivarna – så småningom kanske vi lägger till EU, knappast FN.

Men det är allt oftare fel. Med skattesatser som pressas av internationalisering och alldeles svensk skatteplanering kommer den offentliga sektorn inte längre att kunna hantera ökningen av de äldre genom att höja skatterna, som den gjorde under den förra "äldreexplosionen" på 1960- och 1970-talet.

I stället kommer vi själva att få ta ett allt större ansvar. Kommunerna måste koncentrera äldreomsorgen till dem som har de största medicinska behoven – den tryggheten får aldrig falla. Det nya pensionssystemet är bara delvis finansierat av sina avgifter – garantipensionen och ersättningar för barn och värnplikt belastar statsbudgeten, dvs. betalas av skattemedel. Åtminstone garantipensionen kan komma att kosta betydande belopp. Därmed ökar trycket på fram anpassningar av avgifter eller förmåner, antagligen bådadera. Därför måste var och en själv tänka igenom vad det betyder för henne eller honom.

Den viktigaste lösningen, både för samhället och den enskilde, är att så många av oss orkar och har lust att arbeta så länge som möjligt. Det är en myt att det är bra för arbetslivet att människor lämnar i förtid och släpper in de unga. Det fungerar precis tvärtom. Var och en som slutar i förtid måste försörjas av skattebetalarna. Då ökar skatterna, och då blir det mindre köpkraft som skapar arbete i ekonomin. Hjulen snurrar trögare, vi blir fattigare och det blir svårare för de unga att få jobb.

Om den faktiska pensionsåldern istället ökar med ett år, då växer arbetsutbudet med ett par-tre procent. Det är bra för hela samhället och välfärden, därför att färre behöver försörjas och fler betalar mer till systemens finansiering, men det är också bra för den enskilde.

Det nya pensionssystemet betyder nämligen att varje år i arbete ökar pensionen. Ja, i själva verket är antalet år viktigare än vad du tjänar det enskilda året. Den förhållandevis höga garantipensionen och det ganska låga taket betyder nämligen att inkomsten påverkar förmånerna bara inom ett ganska snävt intervall. Därför ska den ständigt överansträngde 35-åringen tänka sig för. Ur pensionssynvinkel är all overtiden förgäves, om man redan hamnat över taket (7,5 basbelopp). Och betyder overtiden att man sliter ut sig i förtid, ja, då blir det en dubbel förlust, för de år man missar därför att man inte längre orkar, de skulle däremot ha ökat förmånerna.

I detta ligger det en formidabel hävstång för ett bättre arbetsliv. Både samhället och den enskilde har nytta av ett arbetsliv som organiseras så uthålligt att orken och lusten varar till en sen pension. Ja, arbetsgivarna också – de kommande årens ungdomskullar är så pass små, att det blir kärt att hitta de anställda man behöver. Plus att produktivitetstapparna blir stora, om inga äldre finns kvar som kan överlämna den "tysta" yrkeskunskapen till de unga. Kloka arbetsgivare organiserar sina arbetsplatser så att de äldre medarbetarna känner att det är meningsfullt att stanna – även när de privata pensionsförsäkringarna blir åtkomliga vid fyllda 55...

Men vad kan man då göra för att fler ska orka till 65 och kanske ännu längre?

I en stor kunskapsöversikt om äldre arbetskraft i Europa lägger professor Juhani Ilmarinen vid finska arbetarskyddsstyrelsen störst vikt vid arbetsledningen. Det är arbetsledaren som måste se människan, att olika åldrar, förutsättningar och kunskaper kräver olika uppgifter, men också olika bemötande. Hierarkin får inte kränka erfarenheten.

I andra hand kommer arbetets innehåll. Monotonin och stressen förkortar arbetslivet, möjligheter att lära sig nytt, att själv organisera sina tider och uppgifter och att ta ansvar ökar orken och lusten att stanna länge. Först därefter nämner Ilmarinen den egna fysiska träningen, även om den också är viktig, och dessutom möjlig att öka – trots att Sverige ligger näst högst

(efter Finland) är det bara knappt 30 procent i åldrarna över 55 år som lägger mer än en halvtimme i veckan på fysisk träning.