

Dir nr: Dir. 2000:55

Departement:

Näringsdepartementet

Beslut vid regeringssammanträde: 2000-08-31

Rubrik: Omställningsavtal

Dir. 2000:55

Beslut vid regeringssammanträde den 31 augusti 2000.

Sammanfattning av uppdraget

På delar av arbetsmarknaden finns sedan länge kollektivavtal som syftar till att underlätta arbetstagares omställning vid omstruktureringar i verksamheten. Avtalen syftar till att göra detta genom förebyggande insatser i form av kompetensväxling och, om uppsägningar inte kan undvikas, genom vägledning, utbildning och ekonomiskt stöd till arbetstagaren så att denne kan finna nya arbetsuppgifter eller ett nytt yrkesområde. Sådana avtal finns i dag på det privata tjänstemannaområdet i form av ett omställningsavtal samt inom den statliga sektorn i form av ett kollektivavtal om trygghetsfrågor.

En särskild utredare tillkallas med uppgift att belysa effekterna av dessa avtal för berörda grupper av arbetsgivare och arbetstagare, samt för enskilda arbetstagare som tagit del av de åtgärder som avtalen erbjuder. Arbetet skall innefatta en utvärdering av avtalens effekter ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Mot bakgrund av denna analys skall utredaren överväga om avtal av motsvarande eller liknande innehåll skulle kunna ingås så att de täcker hela arbetsmarknaden. I nära samråd med arbetsmarknadens parter skall utredaren försöka finna former för sådana avtal. Syftet skall vara att alla arbetsgivare tar ett ansvar för arbetstagares omställning vid omstruktureringar av verksamheten och har tillräckliga resurser för att göra det. Äldre eller lågutbildade arbetstagares behov av omställning vid strukturrationaliseringar skall särskilt uppmärksammas. Utredarens arbete skall bedrivas under stort hänsynstagande till parternas samverkan med anledning av befintliga avtal.

En viktig utgångspunkt för arbetet skall vara att arbetsmarknadens parter, både inom den privata och den offentliga sektorn, skall bära ansvaret och kostnaderna för omställningsavtalen och att ingen statlig subvention skall lämnas för dem.

Bakgrund

En väl fungerande arbetsmarknad vilar ytterst på att alla som vill och kan arbeta betraktas som en produktiv resurs. Strukturella förändringar på arbetsmarknaden bygger på förutsättningen att arbetskraften genom återkommande utbildning kan skaffa sig sådan

kompetens som efterfrågas av arbetsgivare, liksom på att arbetsgivare uppmärksammar arbetskraftens potential och tar till vara den på bästa sätt.

Vid mindre omställningar kan arbetstagare öka sin kompetens genom att lära sig av varandra eller genom kortare utbildning på arbetsplatsen. På så sätt anpassas kompetensen till ändrade produktionsförhållanden. Ofta tar individen också ett eget ansvar för sin kompetensutveckling genom kortare eller längre utbildningar utan stöd från arbetsgivaren.

Strukturomvandlingar medför ofta större eller mindre personalnedskärningar till följd av att företag slås samman eller omorganiseras. Ibland motsvarar personalens kompetensnivå inte arbetsgivarens krav, om företaget förändrar eller byter produktionsinriktning. I ett sådant läge kan företaget, i stället för att utbilda de anställda, välja att ersätta delar av personalen med nyanställda.

Den arbetslöshet som uppstår vid strukturomvandlingar leder till en ökad belastning på kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken. För individen innebär arbetslöshet en försämrad ekonomi och för många en förlorad arbetsidentitet, något som kan påverka hälsan negativt, vilket leder till samhällsekonomiska kostnader för ökad sjukvård. För arbetsgivaren kan personalminskningar få negativa konsekvenser genom att arbetsklimatet på arbetsplatsen försämras. Personer som fortfarande behövs i organisationen kan söka sig från arbetsplatsen och kvarvarande personal kan oroas av en oviss framtid. Allt detta påverkar produktiviteten och därmed lönsamheten negativt.

Det finns en bred uppfattning bland forskare om att människors reaktion på uppsägning i allmänhet följer ett givet mönster som i många fall förorsakar långa arbetslöshetstider helt i onödan. Vissa personer ignorerar det faktum att de är uppsagda, medan andra åter reagerar med resignation men hyser förhoppningar om att ändå få stanna kvar. Först efter det att uppsägningen är ett faktum börjar personen i fråga att aktivt söka ett nytt arbete. För dem som söker men inte lyckas få ett arbete sjunker motivationen efterhand och arbetssökandet tenderar i vissa fall att plana ut. Det finns en risk för att individen kan uppfattas som mindre intresserad av om han eller hon får ett arbete eller inte. Sökbeteendet påverkas självfallet av arbetsmarknadssituationen, men det mönster forskarna trots allt kan urskilja är tydligt oavsett konjunktur. Det finns dock även studier som tyder på att långtidsarbetslösa söker arbete lika intensivt som korttidsarbetslösa.

Tidigare erfarenheter från Trygghetsrådets och Trygghetsstiftelsens verksamhet visar att risken för att människor skall hamna i arbetslöshet går att förebygga med tidiga insatser. Insatserna kan vara av många olika slag, men det är viktigt att de samordnas och sätts in i ett tidigt skede, dvs. innan individen blir arbetslös. Det kan röra sig om vägledning eller kompetenshöjande insatser, eller att personen får tillgång till ett nätverk av arbetsgivare som är villiga att anställa. Äldre personer, som i många fall har haft långvariga anställningar, har svårare än yngre att återigen få ett arbete när de väl blivit arbetslösa. Chanserna är dock betydligt större om tidiga insatser görs och nyanställning kan ske utan en mellanliggande period av arbetslöshet. Långa arbetslöshetstider som följd av strukturomvandlingar drabbar inte bara äldre. Även personer med en låg formell utbildning har betydligt längre arbetslöshetsperioder än andra arbetslösa.

Sammantaget visar såväl forskning som erfarenhet att det går att göra individuella, företagsekonomiska och samhällsekonomiska vinster om kvalificerade insatser kan sättas in innan en person blir arbetslös. Förutom i form av välfärdsvinster för individen uppstår

samhällsekonomiska vinster i form av kortare vakans- och arbetslöshetstider, ett bättre kapacitetsutnyttjande och därmed högre tillväxt.

Befintliga trygghetsavtal

Ett omställningsavtal kan liknas vid en försäkring där försäkringspremien betalas genom att arbetstagaren avstår löneutrymme och arbetsgivaren vinstutrymme. Syftet med ett omställningsavtal är att genom förebyggande insatser i form av främst kompetensväxling motverka uppsägningar och, om sådana inte går att undvika, motverka lång arbetslöshet i samband med omstruktureringar. Personal som inte kan erbjudas fortsatt sysselsättning med sina tidigare arbetsuppgifter får ekonomiskt stöd för kompetenshöjande insatser och vägledning för ett byte av yrke eller arbetsuppgifter.

Inom delar av arbetsmarknaden finns redan organisationer dit företag som omfattas av trygghetsavtal kan vända sig för att få tillgång till de resurser som behövs.

Inom det privata tjänstemannaområdet verkar Trygghetsrådet, som tillhandahåller olika former av omställningsstöd. Trygghetsrådet är en stiftelse baserad på omställningsavtalet, ett kollektivavtal som slutits mellan Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och Privattjänstemannakartellen (PTK). Företagen inom Tidningsutgivarna, Idea, Kooperationens Förhandlingsorganisation och Sveriges Radio företagen har också antagit omställningsavtalet med respektive fackliga organisationer. Vanligen gäller avtalet endast för anställda inom PTK:s avtalsområden. Vid vissa företag, t.ex. Posten, Telia och Vattenfall, gäller avtalet också anställda som omfattas av avtal med LO-förbund, bl.a. SEKO och SKAF eller tjänstemannaförbund utanför PTK, t.ex. SKTF och ST.

Enligt omställningsavtalet kan arbetsgivaren även träffa en lokal överenskommelse med den berörda fackklubben om att nyttja någon annan organisation än Trygghetsrådet för att få hjälp med att hitta nya arbeten till övertalig personal. Denna möjlighet har emellertid inte använts ännu. Omkring 30000 företag med sammanlagt cirka 650 000 medarbetare är anslutna till Trygghetsrådet. Verksamheten finansieras genom att företagen betalar en avgift motsvarande 0,3 procent av lönesumman. Omställningsavtalet gäller i princip endast för tjänstemän även om avtalet vid vissa företag, t.ex. Posten, Telia och Vattenfall, också gäller anställda som omfattas av avtal med LO-förbund. Arbetstagare som omfattas av omställningsavtalet kan få två former av stöd. Omställningsstöd handlar om personlig rådgivning och vägledning mot ett nytt arbete eller mot start av eget företag. Omställningsstödet kan också omfatta ett ekonomiskt bidrag till kompetensutveckling i form av utbildning eller praktik. Den andra formen av stöd, avgångsersättning, är en inkomstutfyllnad och beräknas med utgångspunkt från den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen. Riktpunkten är att den arbetslöse skall få en ersättning som tillsammans med arbetslöshetsersättningen motsvarar 70 procent av den tidigare lönen. Trygghetsrådet erbjuder även kostnadsfri rekryteringsservice till företag som behöver anställa för kortare eller längre tid.

Inom det statliga området verkar Trygghetsstiftelsen. Formerna för stiftelsens arbete baseras på ett kollektivavtal om trygghetsfrågor för statsanställda som slutits mellan Arbetsgivarverket och Sveriges Akademikers Centralorganisation, Offentliganställdas Förhandlingsråd och Facket för Service och kommunikation. Trygghetsstiftelsens verksamhet liknar Trygghetsrådets. Vissa skillnader finns dock, främst när det gäller den ekonomiska ersättningen. Personer som omfattas kollektivavtalet om trygghetsfrågor har

rätt till förlängd uppsägningstid och vidare kan, förutom avgångsersättning, även inkomsttrygghetstillägg betalas upp till en viss nivå under en begränsad period, om lönen hos den nya arbetsgivaren är lägre än i den tidigare anställningen. Verksamheten finansieras genom att alla statliga arbetsgivare betalar 0,7 procent av lönesumman till Trygghetsstiftelsen.

LO-anslutna medlemmar inom det privata näringslivet kan vid uppsägning på grund av arbetsbrist få avgångsbidragsersättning (AGB). Det är ett renodlat ekonomiskt stöd och förmånerna är avsevärt lägre än vad som lämnas enligt de avtal som tillämpas av Trygghetsrådet och Trygghetsstiftelsen.

Stiftelsernas arbete baseras på ett nära samarbete med arbetsgivaren och den lokala fackföreningen. Utgångspunkten är att den enskilde arbetsgivaren har huvudansvaret för planering och genomförande av avvecklingsprocessen men att stiftelserna tillhandahåller erfarna konsulter som tillsammans med parterna lägger upp strategin för det fortsatta arbetet. Konsulterna finns spridda på orter över hela landet.

Inom arbetsmarknadspolitiken finns flera olika stödåtgärder som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få ett arbete. Dessa åtgärder sätts dock normalt in först efter det att individen har blivit arbetslös, men det finns även stöd som är av förebyggande karaktär.

Ett exempel på ett sådant arbetsmarknadspolitiskt program är bidrag till utbildning i företag vilket är ett bidrag till arbetsgivare som tillhandahåller utbildning till anställda i syfte att upprätthålla och främja sysselsättningen. Bidrag kan lämnas till utbildning för att anpassa arbetsstyrkans kompetens. Främst ges utbildning i samband med tekniska förändringar eller förändrad arbetsorganisation och för att förhindra permitteringar eller uppsägningar. Under budgetåret 1999 deltog cirka 900 personer i genomsnitt varje månad i denna åtgärd.

Stiftelserna samverkar med arbetsförmedlingarna när det gäller vissa arbetsmarknadspolitiska program. Det kan t.ex. gälla överenskommelser som innebär ett delat ekonomiskt ansvar när individen deltar i en arbetsmarknadsutbildning. Vidare kan stiftelserna ibland använda sig av möjligheten att köpa enstaka platser i en arbetsmarknadsutbildning.

Skäl för att omställningsavtal skall täcka hela arbetsmarknaden

Syftet med omställningsavtal är att underlätta kompetensväxling vid omstruktureringar. Vidare kan omställningsavtal komma att fungera stabiliseringspolitiskt och överbrygga konjunktursvängningar genom att anställda uppgraderar sin kompetens i konjunktursvackor för att kunna ta på sig nya uppgifter hos samma eller en ny arbetsgivare när konjunkturen åter vänder uppåt.

För individen kan ett omställningsavtal medföra en fortsatt anställning i företaget men med andra arbetsuppgifter eller, om detta inte är möjligt, byte till annan arbetsgivare. För arbetsgivaren kan ett omställningsavtal vara ett värdefullt verktyg för att genomföra en "mjuk omstrukturering". Erfarenheten visar att nedskärningar eller förändringar i personalsammansättning alltid medför en viss oro bland personalen som bidrar till negativ rörlighet och därmed minskad effektivitet och lönsamhet i verksamheten. Om omställningsavtal skulle täcka hela arbetsmarknaden, skulle det kunna minska dessa negativa effekter genom att arbetsgivaren kan erbjuda alternativ vid en uppsägning. Särskilt

mindre företag, som i många fall helt saknar en egen personalfunktion, skulle genom ett sådant avtal kunna få tillgång till en organisation med kompetens för professionellt stöd vid en avveckling. Ett omställningsavtal skulle vidare kunna bidra till att företaget undviker tunga kostnader för onödiga avtalspensioneringar.

Nuvarande trygghetsavtal inom det statliga området och SAF och PTK området innebär att arbetstagare i olika grupper får olika slags hjälp och stöd för att hitta ett nytt arbete, samt olika stort ekonomiskt stöd under tiden som arbetslös. Det kan uppfattas som otidsenligt att olika villkor skall gälla för olika grupper på arbetsmarknaden. Arbetsgivare och fackförbund har efterfrågat tjänster som erbjuds genom de existerande trygghetsavtalen även för LO-anslutna, vilket visar att grupper som i dag står utanför systemet är villiga att betala för dessa tjänster.

Det är därför önskvärt att omställningsavtal kommer till stånd för hela arbetsmarknaden. Omställningsavtal kan höja arbetskraftens kompetens och rörlighet vilket i sin tur bidrar till att förkorta vakanstiderna och minska inflationsdrivande flaskhalsar. Kostnaderna för förtidspensioneringar och långa sjukskrivningar kan minska, om företagsnedläggningar och personalminskningar föregås av ett förebyggande arbete. Ett omställningsavtal kan vidare förkorta eller till och med helt eliminera att arbetslöshet uppstår, vilket innebär en minskad belastning på arbetslöshetsförsäkringen. Ur en fördelningspolitisk aspekt kan ett sådant avtal innebära att lågutbildade och äldre, som i allmänhet har en besvärligare situation än andra vid personalminskningar, får en ökad anställningstrygghet genom att de erbjuds kompetenshöjande åtgärder som gör att de i högre utsträckning efterfrågas på arbetsmarknaden.

Samtidigt kan det finnas en risk för att arbetsgivare förlitar sig på ett omställningsavtal i stället för att göra egna investeringar i kompetensutveckling.

Ytterligare en fråga är hur man inom ett omställningsavtal skall hantera fall där arbetstagare med låg formell utbildning behöver långa utbildningar för att återigen bli attraktiva på arbetsmarknaden. Trygghetsrådet och Trygghetsstiftelsen använder sällan långa utbildningar i sin verksamhet eftersom de vanligtvis arbetar med grupper som har en relativt hög utbildning. Frågan bör kunna lösas genom att resurserna får samverka med resurser i det reguljära utbildningsväsendet. Å andra sidan skulle det kunna medföra problem då avgångsersättning skulle behöva betalas under långa utbildningstider. Inom Trygghetsstiftelsen har man i flera fall löst motsvarande situationer genom en överenskommelse med den enskilde om delfinansiering av utbildningen. Den har då i övrigt finansierats med särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa eller med studielån.

Uppdraget

Utredaren skall kartlägga och belysa hur de trygghetsavtal som existerar på arbetsmarknaden i dag verkar och söka beräkna och analysera vilka effekter de haft för berörda grupper av arbetsgivare och arbetstagare, samt för enskilda arbetstagare som tagit del av de åtgärder som avtalen erbjuder. Utredaren skall vidare utvärdera avtalens effekter ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Mot bakgrund av denna kartläggning och analys skall utredaren överväga om avtal av motsvarande eller liknande innehåll skulle kunna ingås så att de kommer att täcka hela arbetsmarknaden. I nära samråd med arbetsmarknadens parter skall utredaren försöka finna

former för sådana avtal. Syftet skall vara att alla arbetsgivare tar ett ansvar för arbetstagares omställning vid omstruktureringar av verksamheten och har tillräckliga resurser för att göra det. Avtalen bör särskilt gynna omställning av äldre och lågutbildade. Utredarens arbete skall bedrivas under stort hänsynstagande till parternas samverkan med anledning av befintliga avtal.

En viktig utgångspunkt för arbetet skall vara att arbetsmarknadens parter, både inom den privata och den offentliga sektorn, skall bära ansvaret och kostnaderna för omställningsavtalen och att ingen statlig subvention skall lämnas för den.

Utredaren skall vidare göra följande:

- Analysera och beskriva vilka effekter de befintliga trygghetsavtalen har haft på arbetsgivares vinst och löneökningstrymme och med utgångspunkt i denna analys bedöma effekterna av omställningsavtal som täcker hela arbetsmarknaden.
- Belysa de fördelningspolitiska effekterna av att fler avtalsområden än i dag täcks av omställningsavtal.
- Analysera vilka samhällsekonomiska konsekvenser omställningsavtal som täcker hela arbetsmarknaden kan få.
- Belysa de speciella problem som omställningsavtal kan innebära för små och medelstora företag och redovisa vilka konsekvenser sådana avtal kan få för dem.
- Analysera om omställningsavtal skulle kunna samverka med befintliga arbetsmarknadspolitiska program och reguljär utbildning. Analysen skall omfatta en bedömning av hur belastningen på arbetsmarknadspolitiken kan påverkas om omställningsavtal täcker hela arbetsmarknaden.
- Analysera sambandet mellan lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) och befintliga omställningsavtal, samt överväga vilka effekter omställningsavtal som täcker hela arbetsmarknaden kan ha på LAS.
- Belysa hur omställningsavtal kan påverka arbetsgivarens och arbetsförmedlingens ansvar vid varsel.
- Analysera hur omställningsavtal som täcker hela arbetsmarknaden skulle kunna förhålla sig till ett framtida system för individuellt kompetenssparande.
- Belysa vilka effekter omställningsavtal kan ha på arbetsgivarens vilja att investera i fortlöpande kompetensutveckling av personalen.

Om utredarens överväganden medför krav på nya regler eller på regeländringar, skall förslag till sådana regler lämnas.

Samråd

Arbetet bör bedrivas i nära samråd och samverkan med arbetsmarknadens parter. Utredaren skall vidare samråda med utredningen om individuellt kompetenssparande (dir. 1999:106).

För utredningsarbetet gäller kommittéförordningen (1998:1474).

Vid konsekvensanalys och konsekvensbeskrivning av utredarens förslag för de små företagen skall utredaren tillämpa förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor regeringens förordningsmotiv 1998:2). Utredaren skall samråda med Simplexenheten vid Näringsdepartementet i dessa frågor.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 30 november 2001.

(Näringsdepartementet)

----- slut på dokumentet -----