

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen beslutade den 31 augusti 2000 att bemyndiga chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att belysa effekterna av omställningsavtal. Mot bakgrund av denna analys skulle utredaren utreda om avtal av motsvarande eller liknande innehåll skulle kunna ingås så att de täcker hela arbetsmarknaden.

Genom beslut den 1 mars 2001 förordnades landshövdingen Lars Eric Ericsson till särskild utredare. Den 6 september 2001 beslutade regeringen att genom tilläggsdirektiv förlänga utredningstiden så att uppdraget skulle redovisas senast den 30 juni 2002.

I arbetet har deltagit en referensgrupp bestående av Berit Derk från Trygghetsrådet TRS, Dan Myrberg från Trygghetsstiftelsen samt Carl Magnus Pontén från TRR Trygghetsrådet. Från och med den 1 november 2001 har professor Casten von Otter, AMS, deltagit som expert i utredningen.

Utredningens huvudsekreterare har fr.o.m. den 28 maj 2001 varit utredningschef Lars-Inge Thorsson. Biträdande sekreterare har fr.o.m. 1 oktober 2001 varit jur. kand. Klara Grundberg. Assistent i utredningen har varit Anita Olsson.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om omställningsavtal, får härmed överlämna betänkandet "Omställningsavtal – ett aktivare stöd till uppsagda".

Utredningen har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i juni 2002

Lars Eric Ericsson

/Lars-Inge Thorsson, Klara Grundberg

Innehåll

Begrepp och förkortningar	9
Sammanfattning	13
1 Inledning.....	29
1.1 Bakgrund.....	29
1.2 Utredningens uppdrag	30
1.3 Utgångspunkter och avgränsningar	31
1.4 Arbetsformer	31
1.5 Läsanvisning.....	33
2 Trygghetslösningar ur ett historiskt perspektiv	35
2.1 Inledning.....	35
2.2 Den svenska modellen	36
2.3 Det första trygghetsavtalet växer fram	37
2.4 Omställningsavtal mellan SAF och PTK.....	38
2.5 Trygghetslösningar mellan SAF och LO.....	41
2.6 Trygghetsavtal på det statliga området	42
2.7 Kommuner och landsting.....	44
3 Grunddrag och stödformer i befintliga omställningsavtal.....	47

3.1	Inledning	47
3.2	Gemensamma grunddrag i omställningsavtalen	48
3.3	Allmänt om trygghetsrådets arbetsformer	54
3.4	Omställningsavtalet Svenskt Näringsliv och PTK	56
3.5	Trygghetsavtalet Arbetsgivaralliansen, Teatrarnas Riksförbund samt PTK	60
3.6	Det statliga trygghetsavtalet	63
3.7	Övriga omställningsavtal.....	67
4	Effekter och erfarenheter av omställningsavtal	71
4.1	Inledning	72
4.1.1	Basfakta om verksamheten i trygghetsråden	72
4.2	Resultat på individnivå	76
4.2.1	Hur ser kundflödet genom trygghetssystemen ut?.....	77
4.2.2	En bild av helheten	81
4.2.3	Vart tar kunderna vägen?	84
4.2.4	Klienternas egen bedömning	89
4.2.5	Effekter på individnivå: hur bra och vad beror det på?.....	93
4.3	Effekter och erfarenheter av olika stödformer och arbetsmetoder	99
4.3.1	Att starta omställningsarbetet tidigt – åtgärder före uppsägning	99
4.3.2	Att använda uppsägningstiden.....	106
4.3.3	Omställningsstöd och trygghetsarbete.....	114
4.3.4	Avgångsersättning.....	121
4.4	Kostnader för stödet	125
4.4.1	Stödkostnader.....	125
4.5	Samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter	126
5	Den äldre arbetskraften	131
5.1	Inledning	132

5.2	Pensionsersättningar på det statliga området och vägen över A-kassa.....	134
5.3	Åtgärder för att förhindra uppsägning av äldre.....	138
5.4	Åtgärder för uppsagda	142
5.5	Åtgärder som underlättar övergång till nytt arbete	145
6	Omställningsavtal och andra omställningsinsatser ur ett företagsperspektiv.....	147
6.1	Inledning.....	148
6.2	Sambandet mellan LAS och omställningsavtal.....	148
6.3	Effekter av omställningsavtal på företagens vinst och löneökningstrymme	151
6.4	Konsekvenser för små och medelstora företag	152
6.5	Arbetsgivarens vilja att investera i fortlöpande kompetensutveckling av personalen	155
6.6	Företagens beslutsmodeller vid anlitande av extern kompetens vid övertalighet.....	156
6.7	Omställningsinsatser i företag som går längre än vad som följer av lag och avtal.....	158
7	Samverkan mellan omställningsavtal och stöd från samhällsorgan	167
7.1	Inledning.....	168
7.2	Samverkan med arbetsmarknadspolitiska program.....	168
7.3	Samverkan med den reguljära utbildningen.....	175
7.4	Kompetenssparande	179
8	Förutsättningar och former för omställningsavtal på hela arbetsmarknaden.....	181
8.1	Förutsättningar.....	182
8.1.1	Ansvarsfördelningen.....	182

8.1.2	Ansaret vid varsel.....	184
8.1.3	Nyttan av omställningsavtal	187
8.1.4	Förutsättningar för omställningsavtal på Svenskt Näringsliv – LO-området	189
8.1.5	Förutsättningar för omställningsavtal på det kommunala området	190
8.2	Former för omställningsavtal.....	195
8.2.1	Behövs anpassning till branschområden?	196
8.2.2	Samma trygghetsråd för arbetare och tjänstemän? ..	197
8.2.3	Behövs trygghetsråd?	199
8.2.4	Finansiering.	201
8.2.5	Rätten till stöd och stödformer i omställningsavtal	205
8.3	Fördelningspolitiska mål och effekter.....	207
	Källförteckning.....	211
	Bilaga 1 – Direktiv och tilläggsdirektiv	215
	Bilaga 2 Förteckning över befintliga omställningsavtal.....	225
	Bilaga 3 Omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv	227
	Bilaga 4 En analys av omställningsavtalens effekter på arbetsgivarens vinst och löneökningstrymme.	303
	Bilaga 5 Företagens beslut vid anlitan­de av extern kompetens vid övertalighet	323

Begrepp och förkortningar

Begrepp

Ett antal begrepp, som används i samband med beskrivningar av omstrukturering av företag och förvaltningar eller omställningsåtgärder riktade mot anställda, har olika innebörd på olika avtalsområden eller i olika andra sammanhang. I detta betänkande har eftersträvat att innebörden ska framgå av beskrivningarna i varje avsnitt, men framställningen skulle bli alltför tung om varje begrepp skulle preciseras varje gång det förekommer. Därför redovisas här vad som i betänkandet avses med ett antal centrala begrepp.

Omställningsavtal: Används som sammanfattande benämning på omställnings- och trygghetsavtal mellan centrala parter. Avtalen ger huvudsakligen stöd åt uppsagda eller uppsägningshotade individer.

Trygghetsavtal: Se omställningsavtal ovan.

Omställningsförsäkring: Används ibland som beteckning på eller beskrivning av arbetslöshetsförsäkringen (se t.ex. SOU 1996:150, En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring) för att understryka dess karaktär av stöd vid omställning och att den inte är bidrag till en mera permanent försörjning. Begreppet omställningsförsäkring förekommer också i den allmänna debatten med innebörd ungefär motsvarande omställningsavtal. Även om befintliga omställningsavtal innehåller vissa försäkringsliknande ersättningar är de inte konstruerade som försäkringar. I detta betänkande används därför inte begreppet.

Trygghetsfonder: Används som samlande begrepp för ett antal trygghetsfonder, som inrättats enligt kollektivavtal, och som har

uppgiften att genom stöd till utvecklingsprojekt mm. bidra till trygghet för de anställda. Kännetecknande är att de inte eller endast undantagsvis ger individuellt stöd till uppsagda eller uppsägningshotade. De trygghetsfonder som avses är TSL (SAF/LO-området, nu under avveckling), TF-KL (kommuner och landsting), TFF (Svenska kyrkan). Trygghetsfonden BAO-Finansförbundet är enligt utredningens indelning ett trygghetsråd.

Trygghetsråd: Används i detta betänkande som sammanfattande benämning på de trygghetsråd och trygghetsstiftelser som enligt omställnings- eller trygghetsavtal ger stöd till uppsagda eller uppsägningshotade individer.

Klient och kund: De olika trygghetsråden använder olika benämningar på de personer som omfattas av deras verksamhet. Klient och kund är de vanligaste. I betänkandet används omväxlande dessa båda synonyma begrepp.

Konsulent och rådgivare: Trygghetsråden använder olika yrkesbenämningar på de handläggare som har kontakt med klienterna/kunderna och som fattar beslut om stöd. TRR Trygghetsrådet och Trygghetsrådet TRS använder benämningen rådgivare, medan Trygghetsstiftelsen använder konsulent.

Tidiga insatser och tidiga åtgärder: Begrepp som används med olika innebörd i olika sammanhang. I direktiven till utredningen används begreppet tidiga insatser för att beskriva åtgärder under uppsägningstiden, dvs. innan personen blir arbetslös. Trygghetsrådets arbetsprocess börjar senast i samband med uppsägningen, medan insatserna inom arbetsmarknadspolitiken normalt startar i samband med att personen blivit arbetslös. På det statliga avtalsområdet använder Trygghetsstiftelsen begreppet Tidiga åtgärder för att beteckna insatser före uppsägningstidpunkten. Motsvarande insatser på det privata tjänstemannaområdet benämns av TRR Trygghetsrådet Tidig risk.

Uppsägningsförebyggande åtgärder: I det första trygghetsavtalet på SAF/PTK-området fanns stöd till företag för uppsägningsförebyggande projekt. Denna stödform försvann med de förändringar som gjordes 1994. På det statliga området används begreppet förebyggande åtgärder för att beteckna stöd till myndigheter för omskolning av övertaliga arbetstagare till annan anställning i myndigheten.

Det bör dock noteras att dessa stödformer inte har avsett eller avser åtgärder för att förhindra att en omstrukturering sker eller åtgärder för att säkra företagens överlevnad.

Företag och myndigheter: Utredningens uppdrag omfattar hela arbetsmarknaden. På den privata sektorn bedrivs verksamheten normalt i företag, på den offentliga sektorn förekommer därutöver bl.a. myndigheter och förvaltningar. För att undvika tunga formuleringar används i betänkandet begreppet företag som sammanfattande benämning på arbetsgivarens verksamhet, dvs. även inom den offentliga sektorn.

Kommuner och landsting: Som sammanfattande begrepp används den kommunala sektorn eller det kommunala området.

Förkortningar

AGB	Avgångsbidrag
age	Avgångsersättning
A-kassa	Arbetslöshetsförsäkring
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
ATP	Allmän tilläggspension
Dir.	Direktiv
EU	Europeiska unionen
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
LO	Landsorganisationen
MBL	Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
OFR	Offentliganställdas Förhandlingsråd
Prop.	Proposition
PTK	Privattjänstemannakartellen
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SEKO	Facket för Service och Kommunikation
SOU	Statens offentliga utredningar
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TRR	TRR Trygghetsrådet
TRS	Trygghetsrådet TRS
TSL	Trygghetsfonden SAF-LO
TSn	Trygghetsstiftelsen

Sammanfattning

I föreliggande betänkande framlägger utredningen, i enlighet med sina direktiv, en redovisning av hur de omställnings- och trygghetsavtal som finns på svensk arbetsmarknad verkar och en analys av vilka effekter de har. Effekterna har, så långt underlag funnits tillgängligt, analyserats med avseende på individer och grupper som berörs, arbetsgivares vinst och löneökningstrymme, samhällsekonomi och statsfinanser. Bedömningar har i de sammanhangen gjorts av vilka effekter som uppstår om hela eller en större del av arbetsmarknaden täcks av omställningsavtal. Utredningen har vidare gjort bedömningar av fördelningspolitiska effekter, konsekvenser för små och medelstora företag, sambandet mellan omställningsavtal och Lagen om anställningsskydd (LAS) och möjligheter till samverkan mellan omställningsavtal och arbetsmarknadspolitiska program och den reguljära utbildningen. När det gäller uppdraget att belysa arbetsgivarens och arbetsförmedlingens ansvar vid varsel redovisas, med utgångspunkt i den debatt som det senaste året förts i anslutning till företagsnedläggningar, en jämförelse med förhållanden i ett antal europeiska länder. Omställningsavtal är enligt utredningens mening ett sätt att ta ansvar i samband med omstruktureringar, som väl ansluter till den svenska traditionen på arbetsmarknaden.

I utredningsuppdraget har som en väsentlig del ingått att mot bakgrund av dessa kartläggningar och analyser överväga om omställningsavtal skulle kunna ingås så att de täcker hela arbetsmarknaden, och vidare att i nära samverkan med arbetsmarknadens parter finna former för sådana avtal. Viktiga utgångspunkter för omställningsavtalen är enligt direktiven att parterna som träffar avtalen ska bära både ansvaret och kostnaderna för avtalen.

Arbetsformer och inriktning av arbetet

Utredningens uppdrag har inneburit behov av samverkan med de trygghetsråd som bedriver verksamhet enligt omställningsavtalen. Samtliga dessa är från staten fristående kollektivavtalsstiftelser. Samverkan med tre av trygghetsråden har skett i en referensgrupp till utredningen. Trygghetsråden har på ett generöst sätt delat med sig av underlag och erfarenheter. Uppdraget har vidare inneburit behov av samverkan med parterna på de avtalsområden som saknar omställningsavtal, framförallt Svenskt Näringsliv och LO samt parterna på det kommunala avtalsområdet. Denna samverkan har skett genom regelbundna avstämningar.

Utredningen har därutöver haft en mängd andra kontakter med olika intressenter, bland annat de övriga trygghetsråden, parter som träffat omställningsavtal, centralorganisationer och förbund. Dessa redovisas i kapitel 1. Tre externa uppdrag har lagts ut. Statskontoret har analyserat de samhällsekonomiska konsekvenserna, ekonomi doktor Roland Hansson effekter på företagets vinst och löneökningstrymme och projektledaren Thomas Johnsson företagets beslutsfattande i samband med anlitan av extern kompetens vid övertalighet. Dessa analyser har bifogats betänkandet.

Uppdraget har i första hand fokus på de parter som disponerar rätten att träffa kollektivavtal. Utredningsarbetet har därför inriktats på att ta fram underlag som kan användas i förhandlingar om omställningsavtal. Utredningen förordar inte en bestämd modell, vare sig till form eller till innehåll, eftersom detta måste avvägas med hänsyn till behoven och förutsättningarna på varje avtalsområde. Syftet med omställningsavtal måste givetvis tillgodoses, att ge uppsagda omställningsstöd och ekonomisk trygghet. I betänkandet redovisas också erfarenheter av och synpunkter på verksamhet och arbetsformer i trygghetsråd.

AMS har varit representerad i utredningen genom professor Casten von Otter. Omställningsavtalen ersätter inte den offentliga arbetsmarknadspolitiken, men minskar belastningen på denna. Ytterligare omställningsavtal skapar behov av samverkan. Utredningens uppfattningar om detta redovisas i kapitel 7.

Omställningsavtal och trygghetsråd – kort beskrivning

Omställnings- eller trygghetsavtal är kollektivavtal, som har syftet att ge arbetstagare som sagts upp på grund av arbetsbrist, stöd i

omställning till ny försörjning. Detta sker genom ett aktivt omställningsarbete som kan påbörjas vid uppsägningstillfället eller i vissa fall tidigare. Avtalen ger också under vissa förutsättningar ekonomisk ersättning som komplement till den allmänna arbetslöshetsersättningen på lönedelar över det så kallade A-kassetaket. En tidsbegränsad kompensation för lönemellanskillnad vid övergång till lägre betalt arbete kan också utgå. Verksamheten finansieras genom att omfattade företag betalar en avgift som beräknas som en procentuell andel av lönesumman.

Omställningsarbetet genomförs i samverkan med de uppsagda av de trygghetsråd, som inrättats av parterna som träffat omställningsavtalen. Kännetecknande för arbetsformerna är en hög grad av individ- och situationsanpassning till den uppsagdes förutsättningar och intressen och till den aktuella arbetsmarknaden. Individens aktiva medverkan förutsätts. Omställningsstödet kan vara av olika slag. Normalt ingår någon form av startaktiviteter i form av rådgivning, vägledning och nyorientering, och därefter sätts vid behov ytterligare åtgärder in i form av stöd för att söka arbeten, utbildning, praktik eller stöd för att starta eget företag. Trygghetsråden har en självständig ställning i förhållande till de lokala parterna och har inga myndighetsfunktioner. En ingående beskrivning av avtalsinnehåll och arbetsformer finns i kapitel 3.

Det är de stora varslen som drar till sig uppmärksamhet i media och debatten om omställningsfrågor, och de belastar givetvis trygghetsråden. Trygghetsrådets inflöde består dock till stor del av enstaka eller ett fåtal samtidigt uppsagda. Det största trygghetsrådet, TRR, redovisar till exempel att genomsnittligt antal uppsagda per juridisk person under förra året var ca 4 personer. För TSn var motsvarande genomsnitt 2,5 personer och för TRS 1,7 personer. I dessa situationer är trygghetsråden vanligen ensam stödjande aktör.

Omställningsavtal finns framförallt på det privata tjänstemannaområdet och för statsanställda. Antalet arbetstagare som omfattas av sådana avtal är knappt en miljon. Omställningsavtal saknas för huvuddelen av det privata LO-området och för hela den kommunala arbetsmarknaden.

Framväxten av omställningsavtal

De första omställningsavtalen tillkom under början av 1970-talet. De bakomliggande motiven var att tjänstemännen på det privata området, som dittills varit en grupp som i ringa utsträckning drab-

bats av övertalighet och uppsägningar, på grund av strukturella och konjunkturella förändringar i näringslivet kom att drabbas av uppsägningar. Den offentliga arbetsmarknadspolitiken ansågs inte kunna svara mot de behov som fanns hos tjänstemännen och stegvis växte därför de första trygghetsavtalen fram. Under 90-talet har förändringar genomförts i avtalen så att de numera inriktas på stöd till uppsagda, inte till företag. TRS kan dock stödja kompetensutveckling för individer som motsvarar verksamhetens kort- och långsiktiga behov av kompetens, utan samband med övertalighet.

På det statliga området tog staten länge ensidigt ett stort ansvar för anställningstryggheten för de statligt anställda, som i många fall hade anställningsformer som inte medgav uppsägning på grund av arbetsbrist. Trygghetslösningarna och anställningsvillkoren på det statliga området har i flera steg anpassats till villkoren på arbetsmarknaden i övrigt, och från 1990 gäller ett trygghetsavtal, som i väsentliga delar har samma uppbyggnad som övriga omställningsavtal. Avtalet omfattar alla anställda, således även LO-grupperna, och förmånsnivåerna är i flera avseenden generösare än på det privata området, vilket anses ha sin grund i historiska förhållanden med en stor anställningstrygghet för statsanställda.

Framväxten av och förändringar i trygghetsavtalen redovisas utförligt i kapitel 2, detta för att de erfarenheter som vunnits har betydelse för överväganden om hur omställningsavtal bör konstrueras. Där framgår till exempel att de former av stöd riktade mot företags överlevnad, som tidigare fanns inom TRR Trygghetsrådet och inom den trygghetsfond som bildades mellan dåvarande SAF och LO (TSL), har avvecklats bland annat för att de ansågs konkurrensnedvridande. I kapitlet finns också en redogörelse för framväxten av den moderna svenska arbetsmarknadspolitiken och en beskrivning av utvecklingen av trygghetslösningar inom den kommunala sektorn.

Under den tid som utredningen har pågått har förhandlingar om omställningsavtal påbörjats mellan Svenskt Näringsliv och LO efter det att LO framfört krav om partskontakter i omställningsfrågor. LO hade enligt parternas samstämmiga uppfattningar kunnat få en liknande trygghetslösning som tjänstemännen i samband med TSL:s bildande i början av 1980-talet, men avstod från detta på grund av att den offentliga arbetsmarknadspolitiken ansågs tillgodose LO-gruppernas behov av omställningsåtgärder. Att LO nu begärt andra lösningar får ses som ett tecken på arbetsmarknadens utveckling. Arbetsmarknadsvärdet sitter inte längre i kollektivet utan hos den enskilde arbetstagaren. Det kan också ses som ett

tecken på att den offentliga arbetsmarknadspolitiken inte fullt ut förmår tillgodose behovet av stöd i omställningssituationer.

Effekter av omställningsavtal

Utredningen har inte kunnat genomföra några renodlade effektutvärderingar av omställningsavtalen och trygghetsrådets verksamhet, som fyller krav på vetenskaplig kvalitet. Detta hänger samman med att tillgängligt underlag inte räckt till för detta och att utredningstiden inte medgett att forskningsinsatser initieras. Den arbetsmarknadspolitiska forskningen har i liten utsträckning intresserat sig för omställningsavtalens effekter, trots att detta borde ha kunnat bidra till en bredare belysning av effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i största allmänhet. Trygghetsråden har en egen uppföljning av resultat av verksamheten, som i allmänhet relateras till de mål som parterna satt upp. De låter dessutom genomföra externa studier i form av bland annat kundundersökningar. Detta underlag har varit till stor nytta i utredningens arbete.

Utredningen har uppdragit åt Statskontoret att genomföra en analys av omställningsavtalens samhällsekonomiska effekter. Statskontoret har i denna analys applicerat modeller och resultat från den gängse arbetsmarknadspolitiska forskningen på stödformer i omställningsavtalen. Analysen har bidragit också med underlag för att värdera bl.a. effekter på individnivå. Rapporten återfinns i bilaga 3 och resultaten reflekteras i kapitel 4 mot statistik och underlag från trygghetsråden.

Statskontorets analys och det övriga underlag utredningen haft tillgång till ger sammantaget en tillräckligt säker grund för att värdera omställningsavtalens effekter i olika avseenden.

Effekter på individnivå

Både Statskontorets analys och den redovisning som utredningen gjort i kapitel 4 visar att omställningsavtalen har positiva effekter för de individer som omfattas av avtalet. Risken för arbetslöshet minskar och de flesta övergår efter relativt kort tid till egen försörjning i nytt arbete eller eget företag. Kvaliteten på och lönen i de arbeten som erhålls är för de flesta högre eller lika hög som i det arbete man lämnade. De kundundersökningar som trygghetsråden låter genomföra visar att klienterna uppskattar det stöd de får,

framförallt den personliga kontakten med rådgivare och konsulenter. De jämförelser som varit möjliga att göra visar på avsevärt bättre resultat för de grupper som omfattas av omställningsstöd jämfört med grupper som inte gör det.

De viktiga framgångsfaktorerna i trygghetsrådets verksamhet är enligt utredningens bedömning den tidiga starten, det individinriktade arbetssättet, de arbetsformer trygghetsråden tillämpar, som bygger på individens egen medverkan och egna beslut, neutraliteten och tillgängligheten.

Det finns inget underlag som möjliggör säkra analyser av eventuella dödviktseffekter. Dödviktseffekter innebär att man avsätter resurser till någonting som skulle ha ägt rum i alla fall. Det skulle ju kunna vara så att klienterna hade fått arbete även utan trygghetsrådets insatser. Enligt utredningens uppfattning är dödviktseffekterna små, dels på grund av att trygghetsrådets resurser är begränsade, dels på grund av det individinriktade arbetssättet med en successiv beslutsprocess. En bekräftelse på detta är att omställningsavtalen fungerat under lång tid. Varken företagen eller parterna som instiftat råden skulle ha accepterat att betala för något som inte behövs.

Utredningen har bedömt om liknande positiva effekter skulle kunna uppnås om också en större del av arbetsmarknaden skulle täckas av omställningsavtal. De grupper som skulle kunna tillkomma är framförallt LO-an slutna inom det privata området och anställda i kommuner och landsting. Ingen av dessa grupper är enhetliga kollektiv, utan spridningen på utbildning, yrken och arbetsmarknadsvärde är sannolikt lika stor som för tjänstemannagrupperna. I generella termer är dock utbildningsnivån lägre. Detta har ingen betydelse för konstruktionen av omställningsavtalen, men kan innebära behov av viss metodutveckling av arbetsformer inom de trygghetsråd eller utförandeorganisationer, som skulle ge stöd till tillkommande grupper. Inom trygghetsråden finns dock redan nu metoder utvecklade för att inrikta utbildningskomplettering mot yrkesmässiga mål, även för grupper med liten studievana. Det finns därför ingen grund för att anta att effekterna av omställningsstöd skall bli sämre för tillkommande grupper. Tvärtom visar de jämförelser som finns mellan LO-an slutna och tjänstemän från det statliga området, där LO-grupperna inom SEKO omfattas av trygghetsavtalet, på bättre resultat i fråga om övergång till nytt arbete för SEKO-grupperna.

Enligt utredningens bedömning finns alltså inga egenskaper hos de tillkommande grupperna som talar för att resultaten skulle bli sämre. Statskontoret tar i sin rapport upp en risk för en avtagande

marginalnytta om en större del av arbetsmarknaden täcks av omställningsavtal, men värderar inte hur stor den risken skulle vara. Utredningen konstaterar att tillkommande avtal skulle träffas på delar av arbetsmarknaden där omställningsavtal för närvarande saknas och inte innebära någon ökad konkurrens med de grupper som idag omfattas av avtal. Effekten av en avtagande marginalnytta måste därför vara begränsad och är alltså inget skäl för att avstå från avtal. Däremot kan finnas en risk för att undanträngningseffekter uppstår genom att de som omfattas av omställningsstöd enligt avtal tränger undan arbetssökande som inte gör det.

Avgångsersättning (age)

Samtliga studerade trygghetsråd ger kompletterande ersättning till A-kassa vid arbetslöshet på lönedelar över A-kassetaket, detta för att trygga inkomstnivån hos alla klienter. Kvalifikationsregler och ersättningsnivåer är olika och mest förmånliga på det statliga området, där alla tidigare tillsvidareanställda omfattas oavsett ålder, och där ersättningsnivån är 80 procent. Där innebär avtalskonstruktionen att age utgår automatiskt för de dagar A-kassa utgår, medan trygghetsråden på det privata tjänstemannaområdet gör självständiga prövningar av rätten till age.

Den arbetsmarknadspolitiska forskningen visar på ett samband mellan hög ersättningsnivå vid arbetslöshet och minskad benägenhet hos de arbetslösa att acceptera ett arbete. Samtidigt tyder forskningen på att detta problem kan reduceras genom ett aktivt omställningsarbete. Det underlag utredningen haft tillgång till visar att trygghetsråden lyckas hålla aktiviteten hos de sökande på så hög nivå att risken för att fastna i arbetslöshet reduceras. De jämförelser som redovisas i kapitel 4 visar att trygghetsrådets stödtagare har högre övergång till arbete än jämförbara grupper utan stöd, trots att age utgår.

Det har dock funnits och finns vissa problem med överutnyttjande av age på framförallt det statliga området, som har samband med reglerna om pensionsersättning. Sedan dessa ändrats och ändringar genomförts i arbetslöshetsförsäkringen har problemet reducerats. Utredningen anser dock att trygghetsråden bör ha en självständig rätt att fatta beslut om denna stödform och att en bortre parentes för age bör finnas, gärna i kombination med en ventil som gör att fortsatt ersättning kan utgå vid särskilda skäl.

Samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter

Statskontoret har analyserat de samhällsekonomiska effekterna av omställningsavtal. Statskontorets rapport finns i bilaga 3.

Statskontoret har kommit fram till att omställningsavtalen har positiva effekter för dem som omfattas av avtalen. Risken för arbetslöshet och tiden i arbetslöshet reduceras. Detta bekräftar att huvudsyftet med omställningsavtalen uppnås, att ge de uppsagda ett förstärkt skydd.

I sin makroekonomiska analys kommer Statskontoret fram till att avtalen bidrar till ett ökat omvandlingstryck på arbetsmarknaden. De olika komponenterna i avtalen bidrar på olika sätt till detta. Det bör observeras att omställningsavtalen, enligt den modellanalysen utgår från, kan leda till såväl ökat antal uppsägningar som ett ökat utlysande av vakanser.

Det ökade omvandlingstrycket har positiva samhällsekonomiska effekter. Samtidigt visar analysen på risk för undanträngningseffekter och på risken för att de arbetssökande delas upp i en gynnad grupp med omställningsstöd och en missgynnad grupp utan. Undanträngningseffekten gäller i synnerhet vid matchningsförbättrande åtgärder, praktik med ekonomiskt bidrag samt vid olika ekonomiska stöd som löneutfyllnad och inkomsttrygghetstillägg.

Statskontoret har gjort en beräkning av statsfinansiella effekter av omställningsavtalen. Positiva effekter uppkommer framförallt genom minskade kostnader för A-kassa och åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken samt av ökade intäkter i form av inkomstskatt, sociala avgifter och konsumtionsskatter. Kalkylen kan närmast ses som en uppskattning av möjliga effekter, som baseras på vad Statskontoret kommit fram till i sina analyser. Räknat på ett underlag som motsvarar inflödet till TRR och TSn under 1999, sammanlagt 18 000 personer, blir den positiva effekten på de offentliga finanserna 2,2 miljarder kronor på ett år om man räknar med att omställningsavtalen förkortar den genomsnittliga tiden i arbetslöshet med 60 procent. Räknar man i stället med att den genomsnittliga tiden i arbetslöshet förkortas med 20 procent blir det statsfinansiella nettot 0,9 miljarder kronor per år.

Skulle hela arbetsmarknaden täckas av omställningsavtal blir naturligtvis den positiva effekten avsevärt större. Hur mycket större beror bl.a. på hur stor effekt eventuellt avtagande marginalnytta har och hur tillkommande omställningsavtal konstrueras.

Fördelningspolitiska mål och effekter.

De nuvarande omställningsavtalen har, utöver de konstruktionerna, inga uttalade fördelningspolitiska syften. Att fördelningspolitiska inslag i övrigt saknas hänger samman med det individuella angreppssättet, att med målet ny försörjning utgå från individens förutsättningar på den arbetsmarknad som är aktuell för individen. Däremot har de naturligtvis fördelningspolitiska effekter. Bara det förhållandet att stödet är tillgängligt för alla som omfattas av avtalen borde tala för att avtalen har fördelningspolitiska effekter genom att de som mest behöver stöd också får tillgång till det. Det kan dock finnas selektionseffekter som gör att vissa klientgrupper lättare tar till sig erbjudandet om stöd än andra, men det finns inget underlag som kan belysa detta. De individuellt inriktade arbetsformerna bör bidra till att reducera risken för selektionseffekter.

I kapitel 8 behandlas fördelningspolitiska effekter av de nuvarande avtalen, och där görs också en analys av fördelningspolitiska effekter om en större del av arbetsmarknaden skulle omfattas av omställningsavtal. Utredningen bedömer att de tillkommande grupperna allmänt sett får en starkare ställning på arbetsmarknaden om de skulle omfattas av omställningsavtal. Genom att de i högre utsträckning än de grupper som nu omfattas av omställningsavtal består av lågutbildade och inom den kommunala sektorn av kvinnor, får avtalen också positiva fördelningspolitiska effekter. I kapitlet läggs också synpunkter på hur stödet bör utformas för att förstärka de fördelningspolitiska effekterna.

Enligt direktiven till utredningen bör omställningsavtal särskilt gynna lågutbildade och äldre. Omställningsavtalen träder bara in vid övertalighet och det innebär naturligtvis att de inte på något generellt sätt kan ta ansvar för en allmän uppgradering av arbetskraftens kompetens eller allmänt underlätta de äldres situation på arbetsmarknaden.

De arbetsformer som tillämpas inom trygghetsråden innebär att utbildning bör ha ett yrkesmässigt mål. Utbildningsinsatsernas omfattning och inriktning prövas mot detta mål. För grupper med liten studievana eller dålig studiemotivation innebär det stora fördelar. Utbildningen har klara mål och studietiden kan hållas nere. Trygghetsråden arbetar efter en uttalad arbetslinje, vilket innebär att studier ska vara en rimlig väg till försörjning. I de fall klienterna vill satsa på längre utbildningar än så, mot kanske en helt ny yrkeskarriär, får de oftast finansiera huvuddelen av studierna själva. För grupper som har behov av en generell uppgradering av sin kompe-

tens för att komma vidare på arbetsmarknaden kan dock ökade möjligheter till studiestöd och samfinansiering mellan trygghetsråden, arbetsmarknadspolitiken, det reguljära utbildningsväsendet och studiefinansieringssystemet behöva utvecklas.

I kapitel 5 har utredningen redovisat erfarenheter av omställningsavtalens tillämpning på äldre arbetstagare. Ett visst överutnyttjande av möjligheterna till tidig pensionering har förekommit. Utredningen pekar på möjligheter att i en omställningssituation undvika uppsägningar och stödja dem som blir uppsagda och underlätta övergången till nytt arbete. Alternativ till avgångspensioner behöver utvecklas, bl.a. genom ökade möjligheter till minskad arbetstid eller delpension. När det gäller behovet av stöd till de äldre som blir uppsagda understryker utredningen att äldre inte är någon enhetlig grupp. Det individuella arbets sättet i trygghetsråden räcker långt, men kan behöva kompletteras med matchningsfunktioner och stöd som kan öka sökområdet. Eftersom äldre har svårare att få fasta arbeten på grund av bl.a. höga pensionsavgifter i förmånsbaserade pensionssystem, bör övergång till tillfälliga anställningar eller uthyrning prövas, men i de fallen bör konsekvenserna för den enskildes ålderspensionsnivå belysas. Så länge pensionssystemen ger försämrade pensionsnivå för den som tar ett arbete bör trygghetsråden kunna kompensera för detta. TRS fattade i juni 2002 beslut om att betala pensionspremier för vissa grupper.

Omställningsavtalen ur ett företagsperspektiv

I kapitel 6 granskas omställningsavtalens effekter och nytta ur företagets perspektiv. Där behandlas inledningsvis sambandet mellan omställningsavtalen och Lagen om anställningsskydd, framförallt vad gäller turordningsreglerna. Ur företagets synvinkel är turordningsfrågorna centrala i en omställningssituation som inte handlar om nedläggning. Det bör ur processen komma ett livskraftigt företag.

Omställningsavtalen syftar till att underlätta omställningen för de övertaliga, och har i det avseendet inget absolut samband med turordningsfrågorna. I förhandlingarna om omställningsavtal har på det privata tjänstemannaområdet skett en koppling mellan turordningsreglerna och omställningsavtalen så att det uppstått en "köpsäljsituation". Det är en naturlig följd av parternas intressen i en omställningssituation och att ingen part träffar avtal som inte har någon nytta för uppdragsgivarna. Det har resulterat i underbilaga A

till omställningsavtalet på TRR-området och motsvarande på TRS-området, som innebär att parterna ska göra turordningen så att företagens intresse av att kunna bedriva en konkurrenskraftig verksamhet tillgodoses. I praktiken är det dock i de lokala förhandlingarna som priset på undantagen sätts. Utredningen ser ingen anledning att ha några synpunkter på tillämpningen av turordningsreglerna. LAS-reglerna om turordning och möjligheterna till undantag skapar nämligen en styrkebalans mellan parterna, som de själva bäst avväger i förhandlingar.

Enligt direktiven skulle utredningen analysera och bedöma effekter av omställningsavtalen på företagets vinst och löneökningstrymme. En analys av detta har på utredningens uppdrag gjorts av Roland Hansson. Rapporten återfinns i bilaga 4. Det visar sig att företagen i undersökningen har svårt att isolera effekterna av omställningsavtal jämfört med andra insatser som görs i omställningen. Stödet gentemot de uppsagda är ur företagets synvinkel en liten del av hela omställningen. Det visar sig dock att omställningsstödet har positiva företagsekonomiska effekter.

I kapitlet redovisas bedömningar av omställningsavtalens effekter på små och medelstora företag och beträffande hur arbetsgivarnas vilja att investera i fortlöpande kompetensutveckling kan påverkas av omställningsavtal. Utredningen finner ingen risk för negativa konsekvenser i dessa avseenden.

Sist i kapitlet redovisas en bearbetning av ett antal intervjuundersökningar av företagets beslutsfattande i samband med anlitan av extern kompetens för omställningsarbete. Rapporten avser TRR-området och har sammanställts av Thomas Johnsson, projektledare inom TRR.

Den visar att det finns olika motiv för anlitan av andra aktörer än TRR. Ett skäl är att företagen vill behandla både tjänstemannagrupper och LO-grupper lika. Andra skäl är att företagen velat ha ett mer intensivt och koncentrerat omställningsarbete än TRR kunnat erbjuda. Rapporten visar också att det kan finnas en rollkonflikt i dessa fall mellan företagen och av företag anlitate outplacementkonsulter å ena sidan och TRR å andra sidan. Rollkonflikten gäller lämpligheten av att forcera och tidsbestämma omställningen.

Tre exempel på företag som genomfört stora omställningar i egen eller upphandlad regi redovisas: Telia, Posten Futurum och Ericsson.

Samverkansfrågor

Statskontorets analys visar att omställningsavtalen medför en minskad belastning på arbetsmarknadspolitiken. I uppdraget har också ingått att bedöma möjligheterna till samverkan med arbetsmarknadspolitiska program inom arbetsmarknadsverket. Erfarenheterna från de nuvarande omställningsavtalen visar att det finns en varierande grad av irritation hos trygghetsråden över att de får betala för insatser som egentligen bort finansieras inom ramen för den offentliga arbetsmarknadspolitiken. Det finns förklaringar till detta i de olika mål och uppgifter som finns mellan råden och arbetsförmedlingarna, som leder till olika prioriteringar. Medan trygghetsråden börjar arbetsprocessen vid uppsägningen kan kvalificerat stöd och åtgärder påräknas från arbetsförmedlingen först efter en tids arbetslöshet. Om fler områden täcks av omställningsavtal ökar behovet av samverkan.

Utredningen konstaterar att de flesta program inom arbetsmarknadspolitiken kan användas också för trygghetsrådens klienter och lägger inga förslag om samverkan runt enskilda program. Däremot anser utredningen att samverkan bör ske vid ett antal kontakter tillfällen, bl.a. vid stora varsel, när arbetsförmedlingen ska upprätta handlingsplaner efter tre månaders arbetslöshet (även trygghetsråden använder handlingsplaner och ur individens synvinkel kan inte handlingsplaner ha olika inriktning), när sökområdet ska vidgas efter hundra dagars arbetslöshet och inför utförsäkring. Utredningen föreslår att regeringen ger AMS uppdraget att genomföra detta. Samverkan bör inte förbindas utan utgå från de individer som behöver stöd. Utredningen anser vidare att en kontaktyta på central nivå behövs.

Utredningens syn på utbildningsfrågor har kortfattat redovisats ovan. När det gäller behov av samverkan lägger utredningen inga konkreta förslag. Eftersom inga tillkommande omställningsavtal har träffats är det svårt att förutse inriktning och innehåll i dessa. Tillkommande avtal för LO-grupperna och den kommunala sektorn kan motivera ökade satsningar på såväl rekryteringsstöd till utbildning som förberedande arbetsmarknadsutbildning.

Det individuella kompetenssparandet (IKU), som kommer att införas, är frivilligt och ska ses som ett komplement till befintliga system inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. För de individer som väljer att delta i sparandet ska verkan på andra stödformer vara neutral. Detta bör gälla också i förhållande till stöd från omställningsavtal. Den som sparar ska inte tvingas använda

sparade medel i en uppsägningssituation medan den som inte sparat får stöd via omställningsavtal. Däremot kan IKU vara ett värdefullt komplement för dem som väljer att studera vidare med begränsat stöd från trygghetsråden.

Det finns inga förutsättningar för trygghetsråden att sätta in medel på individernas kompetenssparande. Stöd från trygghetsråden måste kopplas till ändamålet för deras verksamhet – att stödja uppsagda – medan individen fritt förfogar över sparandet.

Förutsättningar för omställningsavtal på hela arbetsmarknaden

Efter en inledande genomgång av företagets ansvar i ett europeiskt perspektiv kommer utredningen in på hur företagets ansvar vid varsel påverkas av omställningsavtal. Det handlar inte främst om det formella ansvaret i förhållande till varselreglerna utan vilket ansvar företagen brukar ta eller bör ta. Frågan är svår att besvara eftersom det inte finns någon norm för vad som är skäligt. Bara det förhållandet att omställningsavtal finns innebär ett ansvarstagande från företagets sida jämfört med om omställningsavtal inte finns. För de företag som gjort egenfinansierade omställningssatsningar för att man velat behandla alla personalgrupper lika kan motivet för sådana satsningar minska.

Utredningen redovisar förhandlingsläget mellan Svenskt Näringsliv och LO och gör bedömningen att parterna har en konstruktiv vilja att hitta lösningar. Det finns dock frågor som kan välla problem. Dit hör turordningsfrågan och eventuellt finansieringsfrågan.

När det gäller det kommunala området har arbetsgivarparterna f.n. ringa intresse av omställningsavtal med hänvisning till de stora rekryteringsbehov som finns. De fackliga organisationerna är mer intresserade men betonar att det finns andra trygghetsproblem i form av utslagning, som skulle kräva en ökad rörlighet. Utredningen ser inga hinder för avtal som är både omställningsavtal och stimulans för ökad rörlighet inom organisationen. Ett antal principiella frågor behandlas i detta sammanhang.

Former för omställningsavtal

Som nämndes inledningsvis finns inte en enda form för omställningsavtal, även om de måste ha syftet att stödja övertaliga. Utifrån

den omfattande genomgång som gjorts redovisar utredningen i kapitel 8 sin uppfattning om olika komponenter som bör ingå i omställningsavtal och hur verksamheten i trygghetsråd eller andra utförandeorganisationer bör byggas upp.

Det finns inga starka motiv för branschvisa trygghetsråd på den nivå där löne- eller villkorsavtal normalt träffas. Det är en fördel för riskspridningen med stora verksamhetsområden. Ur de lokala parternas, framförallt företagets synvinkel, bör omställningsavtalen omfatta alla anställda på samma arbetsplats. En berättigad fråga är hur stort ett trygghetsråd kan bli utan att framgångsfaktorerna i de individinriktade och obyråkratiska arbetsformerna går förlorade. Med hänsyn till att kärnverksamheten i råden är relativt okomplicerad och har tydliga mål bör det gå att organisera en verksamhet med hög kvalitet även i stora trygghetsråd.

Utredningen har, med hänsyn till att det finns en marknad för omställningstjänster, ställt frågan om trygghetsråd behövs, och besvarar frågan jakande. Råden har stor betydelse för kvalitetssäkring och professionalitet. Mindre och medelstora företag kan inte upphandla motsvarande kompetens.

Finansieringen av rådens verksamhet sker f.n. genom en procentuell avgift på lönesumman. Detta är enligt utredningens mening en väl fungerande modell. Den är dock konjunkturkänslig och kräver att det finns kapitalbuffertar. Den kräver också för trovärdighet att stödet upplevs som rättvist och inte missbrukas eller gynnar eller missgynnar grupper eller företag.

I debatten om omställningsavtal har framförts krav på statlig subventionering av omställningsavtalen. Utredningen har i sak uppfattningen att trygghetsrådets verksamhet inte bör subventioneras med statliga medel eftersom detta skulle kunna äventyra deras självständiga ställning.

När det gäller stödet till de uppsagda finns en genomgång av effekter och erfarenheter av olika stödformer i kapitel 4. Utredningen drar följande slutsatser.

- Rätten till stöd via omställningsavtal bör omfatta alla uppsagda, och i de fall parterna väljer att gå in i tidigare skeden, uppsägningshotade. Nästan alla uppsagda behöver initialt stöd. Stöd för vidare åtgärder bör utgå efter individuell bedömning.
- Trygghetsrådets arbetsprocess mot klienterna bör starta tidigt, senast i samband med att namnlista över varslade fastställs eller vid uppsägningstillfället. Även i de fall klienterna

är kvar i arbete under uppsägningstiden bör finnas skäligt utrymme för kontakter mellan trygghetsråd och klienter.

- Trygghetsrådets rådgivare och konsulenter måste i kontakterna med klienterna ha stort utrymme för att göra situationsanpassade och individuella bedömningar. Arbetsformer och stöd måste vara flexibla och kunna samverka med annan finansiering.
- Arbetet i trygghetsråden och de insatser som görs måste hålla hög kvalitet, oavsett om de genomförs i egen regi eller upphandlas.
- Så länge arbetslöshetsförsäkringen inte ger ett rimligt skydd för inkomstbortfall för alla arbetstagare, bör omställningsavtalen innehålla en age-komponent, som ger inkomstskydd vid arbetslöshet på lönedelar över A-kassetaket.
- Omställningsavtal bör innefatta möjligheter att ge tidsbegränsad kompensation för en lönesänkning vid övergång till lägre betalt arbete.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det pågår en ständig omvandling av ekonomin. I denna försvinner och uppstår företag, arbetsplatser och arbetstillfällen. Arbetsinnehåll och kraven på arbetstagarnas kompetens förändras fortlöpande. Det råder stor enighet om att denna pågående strukturomvandling är en nödvändig förutsättning för ekonomisk tillväxt, ökade reallöner och förbättrad välfärd.

Att omstruktureringen är nödvändig och nyttig på ett övergripande plan hindrar inte att den får negativa konsekvenser för de individer, företag, orter och regioner som drabbas. Ju mer de negativa effekterna kan begränsas, desto större möjligheter för att strukturomvandlingen ska skapa goda förutsättningar för tillväxt i ekonomin och ökad välfärd.

Historiskt finns exempel på olika slags stöd från samhället för att mildra de negativa effekterna av strukturomvandlingen och stödja de arbetstagare som mist sina arbeten i dess spår. Den offentliga arbetsmarknadspolitiken har sedan 1950-talet haft det dubbla syftet att både bidra till omvandlingen av ekonomin och stödja de arbetstagare som drabbas. Permitteringslönekonstruktionen har använts vid kortare svackor i produktionen. Det har också förekommit statligt stöd direkt till företagen, t.ex. i form av "företagsakuter", och även olika former av stöd till drabbade orter eller regioner har använts och används fortfarande.

På svensk arbetsmarknad har sedan 1970-talet funnits trygghets- eller omställningsavtal för vissa arbetstagargrupper. Detta är en typ av kollektivavtal som ger stöd till arbetstagare som sägs upp eller riskerar att sägas upp på grund av arbetsbrist. Gemensamt för de omställningsavtal som för närvarande finns på arbetsmarknaden är

att arbetstagare som sägs upp eller hotas av uppsägning erbjuds stöd i form av omställningsstöd och avgångsersättning.

Omställningsstödet, som sätts in redan under uppsägningstiden eller tidigare, innefattar personlig rådgivning och andra åtgärder som hjälper den uppsagde att hitta en ny sysselsättning. Detta kan innebära en ny anställning, eller också en lösning där individen startar ett eget företag eller påbörjar en längre utbildning. Stödet är starkt individanpassat och den uppsagdes situation hanteras alltid utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

För att trygga den uppsagdes ekonomiska situation under en eventuell tid i arbetslöshet, utbetalas under vissa förutsättningar avgångsersättning som utfyllnad till ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen för dem som har lön över det så kallade A-kassetaket.

Omställningsavtalen har träffats och finansieras av parter på arbetsmarknaden och fungerar som komplement till den generella arbetsmarknadspolitiken. Avtalen omfattar främst tjänstemän inom näringslivet och arbetstagare inom den statliga sektorn.¹ Däremot saknas sådana avtal för privatanställda arbetstagare inom LO liksom för anställda inom kommuner och landsting.

Att bara se avtalen som ett stöd till de drabbade arbetstagarna är ett för snävt synsätt. Avtalen underlättar omställningen och förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt genom individuell matchning samt uppgradering av kompetens. Dessutom bidrar de till en smidigare strukturomvandling.

1.2 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 31 augusti 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att "kartlägga och belysa hur de trygghetsavtal som existerar på arbetsmarknaden idag 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" (Dir. 2000:55²). Vidare ska avtalens effekter ur ett samhällsekonomiskt perspektiv utvärderas.

Utredningsdirektiven anger att "mot bakgrund av denna kartläggning och analys skall utredaren överväga om avtal med motsvarande eller liknande innehåll skulle kunna ingås så att de kommer

¹ En förteckning över befintliga omställningsavtal, deras avtalsparter, avgifter samt antal anställda som omfattas finnes i bilaga 2.

² Se bilaga 1.

att täcka hela arbetsmarknaden. I nära samråd med arbetsmarknadens parter ska utredaren försöka finna former för sådana avtal. Syftet skall vara att alla arbetsgivare tar ett ansvar för arbetstagarens omställning vid omstruktureringar av verksamheten och har tillräckliga resurser 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”.

Direktiven anger att ”en viktig utgångspunkt för arbetat 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”.

1.3 Utgångspunkter och avgränsningar

De befintliga omställningsavtalen ger stöd till arbetstagare som sagts upp eller riskerar uppsägning på grund av arbetsbrist. Uppdraget innebär att överväga om avtal med liknande eller motsvarande innehåll kan träffas så att de omfattar hela arbetsmarknaden. Detta innebär att utredningen inte har anledning att överväga frågor som gäller stöd till av omstruktureringen drabbade orter eller regioner, inte heller stöd till företag för fortsatt överlevnad.

I utredningens arbete har de befintliga omställningsavtalen studerats och analyserats med avseende på bakgrund, innehåll, tillämpning och effekter. Avtalen har stora likheter i sin grundläggande uppbyggnad, men också skillnader sinsemellan i stödformer och förmånsnivåer. Det finns också en del skillnader i de olika trygghetsrådets arbetsformer. Dessa skillnader har sin förklaring i olika förutsättningar och olika intressen hos parterna på olika avtalsområden. I utredningsarbetet har inte funnits någon ambition att förändra innehållet i nuvarande avtal eller att försöka renodla eventuellt tillkommande avtal till form eller innehåll.

1.4 Arbetsformer

Utredningens uppdrag innebär att det som framförallt ska utvärderas och analyseras är verksamheten i ett antal icke-statliga organisationer, nämligen trygghetsråden, som är privaträttsligt reglerade kollektivavtalsstiftelser. Vidare ska samverkan ske med ett antal

parter med självständig förhandlingsrätt, i frågor som de själva förfogar fritt över, och med det uttryckliga kravet att någon statlig finansiering inte ska ske. Parterna har förutsatts själva bära både ansvar och kostnader för omställningsavtalen.

Samarbete med de aktuella arbetsmarknadsparterna har skett fortlöpande genom kontakter och utbyte av synpunkter med parterna på de avtalsområden som saknar omställningsavtal, framförallt Svenskt Näringsliv och LO och parterna på det kommunala området. Parterna, framförallt Svenskt Näringsliv och LO, som har befunnit sig i förstadiet till en förhandling om omställningsavtal, har varit välvilligt inställda till ett samarbete med utredningen genom regelbundna avstämningar, men har betonat sitt intresse av att föra förhandlingarna som självständiga parter.

Därutöver har utredningen haft en mängd kontakter med parter enskilt och i olika grupperingar, bl.a. på industriavtalsområdet, TCO och SACO. Utredningen har också haft kontakter med de parter som redan omfattas av omställningsavtal, bl.a. PTK, och Svenskt Näringsliv och parterna på det statliga avtalsområdet.

Trygghetsråden har erbjudits expertmedverkan i utredningen men har föredragit samarbete i andra former. Överenskommelse har träffats med tre av trygghetsråden om att inrätta en referensgrupp. I denna har ingått Berit Derk från TRS; Dan Myrberg från TSn och Carl Magnus Pontén från TRR.

Framväxt av, innehåll i och effekter av omställningsavtalen har analyserats och kartlagts i nära samverkan med de trygghetsråden i den ovannämnda referensgruppen. Detta har skett fortlöpande genom sammanträden med referensgruppen under hela utredningens arbete. Utredningens slutsatser har stämts av med referensgruppen. Statskontoret har på uppdrag av utredningen genomfört en analys av omställningsavtalens effekter ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Statskontorets rapport bifogas betänkandet som bilaga 3. Slutsatser från Statskontorets rapport har även använts i andra analyser som utredningen genomfört.

Utredningens har också träffat representanter för fyra andra trygghetsråd för att hämta in uppgifter om deras verksamhet och för att stämma av utredningens överväganden.³

Utredningen har samverkat med AMS med anledning av uppdraget att analysera om omställningsavtal skulle kunna samverka med befintliga arbetsmarknadspolitiska program. Professor Casten von Otter från AMS har varit expert i utredningen, och deltagit i refe-

³ Trygghetsrådet Fastigo, Trygghetsstiftelsen för försäkringskasseområdet, Trygghetsfonden BAO-Finansförbundet samt KFS-företagens trygghetsfond.

rensgruppens sammanträden. Utredningen har också träffat företrädare för AMS ledning för att diskutera samverkansformer mellan omställningsavtal och arbetsmarknadspolitik.

Utredningen har samrått med Näringsdepartementets Simplex-enhet vad gäller uppdraget att belysa de speciella problem som omställningsavtal kan innebära för små och medelstora företag. Samråd har skett med Näringsdepartementet i frågan om ett förslag till individuellt kompetenssparande.

Ekonomie doktor Roland Hansson har på uppdrag av utredningen genomfört en analys av vilka effekter de befintliga omställningsavtalen har haft på arbetsgivarens vinst och löneökningstrymme, samt utifrån denna analys bedömt effekterna av omställningsavtal som täcker hela arbetsmarknaden. Rapporten finns med i betänkandet som bilaga 4. Thomas Johnsson, TRR, har på utredningens uppdrag bearbetat ett antal undersökningar av företagens beslut vid anlitan av extern kompetens vid övertalighet. Rapporten bifogas som bilaga 5.

För utredningens beskrivning av exempel på omställningsinsatser finansierade av företag har uppgifter inhämtats vid kontakter med företrädare för Telia, Posten och Ericsson.

Utredningen har även under arbetets gång samrått med ett antal andra personer som bidragit med kunskap och kloka synpunkter: jur. kand. Annika Blekemo, doktorand i arbetsrätt vid Stockholms universitet; jur. kand., MSc. Gabriella Sebardt, doktorand i arbetsrätt vid Stockholms universitet; fil. kand. Ingvar Friman; chefsarbetsrättsjurist Karin Lindgren och stadsdelsdirektör Inger Bävner, Stockholms stad; Ph D Lennart Arvedsson och Helene Norberg, SMG Sweden AB; docent Jonas Malmberg och jur. kand. Jonas Ahlberg, Arbetslivsinstitutet.

Utredningen har fått värdefulla intryck och underlag vid studiebesök hos TRR:s regionkontor i Halmstad. Besöket gav möjlighet till kontakter med TRR:s personal samt med företag och kunder som fått stöd av TRR. Vid ett möte med företrädare för Volvo personvagnar i Torslanda har utredningen fått synpunkter på erfarenheter av omställningsarbete i ett storföretag.

1.5 Läsanvisning

Efter detta inledande kapitel följer i kapitel 2 en beskrivning av trygghetslösningar i samband med övertalighet ur ett historiskt perspektiv. Redogörelser lämnas över omställningsavtalens bak-

grund liksom framväxten av andra lösningar vars syfte är att främja anställningstryggheten för arbetstagare.

Kapitel 3 lämnar en redogörelse av grunddrag och stödformer i befintliga omställningsavtal.

Effekter och erfarenheter av omställningsavtal redovisas i kapitel 4, och även här koncentreras framställningen till TRR, TRS och TSn. Inledningsvis redovisas en del basfakta om bl.a. omfattningen av verksamheten i trygghetsråden under de senaste tio åren. Effekter på individnivå och för grupper av individer analyseras. Erfarenheter av olika arbetsformer beskrivs. Slutligen diskuteras Statskontorets slutsatser i rapporten om effekter av omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

I kapitel 5 diskuteras vad som kan göras i en omställningssituation för att särskilt gynna äldre arbetstagare.

En analys av omställningsavtal ur ett företagsperspektiv ges i kapitel 6. I kapitlet belyses vilka speciella problem som omställningsavtal kan innebära för små och medelstora företag. Vidare diskuteras huruvida omställningsavtal påverkar arbetsgivarens vilja att investera i fortlöpande kompetensutveckling av personalen. Roland Hanssons rapport om omställningsavtalens effekter på företagets vinst och löneökningstrymme refereras och kommenteras. Sambandet mellan LAS och omställningsavtal analyseras. I kapitlet ges även exempel på företagsfinansierade omställningsinsatser som går längre än vad som följer av lag och avtal.

Kapitel 7 behandlar frågan om samverkan mellan omställningsavtal och stöd från samhällsorgan. Möjligheterna till samverkan med befintliga arbetsmarknadspolitiska program och reguljär utbildning analyseras. Analysen omfattar en bedömning av hur belastningen på arbetsmarknadspolitiken kan påverkas om omställningsavtal täcker hela arbetsmarknaden. Dessutom redovisas utredningens bedömning av möjligheterna att använda det individuella kompetenssparandet i omställningsarbetet.

Det sista kapitlet, kapitel 8, ger utredningens uppfattning om förutsättningar och former för omställningsavtal på hela arbetsmarknaden. Utredningen återkommer här till slutsatser från tidigare kapitel.

2 Trygghetslösningar ur ett historiskt perspektiv

- *De första omställningsavtalen växte fram mot bakgrund av att privat tjänstemännen för första gången drabbades av stor arbetslöshet. Arbetsförmedlingen ansågs inte kunna tillgodose tjänstemännens behov av stöd för att hitta ny sysselsättning.*
- *Historiskt sett har LO ansett att arbetsförmedlingens insatser varit tillräckliga och väl anpassade för att stödja uppsagda inom LO-kollektivet. För närvarande finns inget omställningsavtal för de privatanställda LO-grupperna.*
- *När koncerttanken i staten försvann, gick man från att ett ensidigt trygghetsåtagande till ett trygghetsavtal som ger stöd till uppsagda i syfte att hitta ny försörjning.*
- *Omställningsavtal saknas för närvarande inom kommuner och landsting. De kommunala arbetsgivarna anses ta ett stort personalpolitiskt ansvar och har om möjligt sökt undvika uppsägningar genom t.ex. omplaceringar.*

2.1 Inledning

I det följande kapitlet ges en överblick av utvecklingen av trygghetslösningar i samband med arbetslöshet på den svenska arbetsmarknaden. Inledningsvis ges en kortfattad historisk beskrivning över svensk arbetsmarknadspolitik och arbetsmarknad. Sedan lämnas redogörelser över omställningsavtalens bakgrund liksom framväxten av andra lösningar vars syfte är att främja anställningstryggheten för arbetstagare. Genom en historisk återblick kan man förstå mot vilken bakgrund omställningsavtalen växte fram. Vidare får

man förklaringen till varför parterna i förekommande fall har valt en annan konstruktion.

2.2 Den svenska modellen

Under efterkrigstidens högkonjunktur mot slutet av 1940-talet drabbades Sverige av hög inflation. I samband härmed uppkom diskussionen huruvida det var nödvändigt att acceptera en sänkt sysselsättningsnivå för att hålla en stabil prisnivå. Inom framför allt fackföreningsrörelsen hävdades att låg inflation inte nödvändigtvis uteslöt full sysselsättning. LO-ekonomerna Rudolf Meidner och Gösta Rehn presenterade teorier om på vilket sätt man skulle kunna uppnå hög sysselsättning och låg inflation samtidigt. Den metod som rekommenderades förordade att staten bör tillämpa en stram finanspolitik, i syfte att under en högkonjunktur minska företagets vinster och eliminera löntagarnas köpkraftsökningar utöver det realekonomiska utrymmet. För att uppväga de negativa följderna som en restriktiv efterfrågepolitik kunde medföra skulle denna kombineras med en solidarisk lönepolitik samt en aktiv och selektiv arbetsmarknadspolitik.

I Sverige har man inte tillämpat en stram finanspolitik i den utsträckning som rekommenderades enligt Rehn/Meidnermodellen. Däremot har en selektiv arbetsmarknadspolitik förts i hög grad. Den selektiva arbetsmarknadspolitikens två centrala instrument var alltså sedan 60-talet arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete, och deras omfattning har sedan dess kontinuerligt ökat. Denna typ av åtgärder är selektiva eftersom de sätts in endast för de individer som är registrerade som arbetslösa, och tillämpningen anpassas efter det lokala arbetsmarknadsläget. Beredskapsarbete förekommer inte längre, men har ersatts av andra sysselsättningsskapande åtgärder såsom anställningsstöd. Omfattningen av arbetsmarknadsutbildningen är fortfarande mycket stor.

En aktiv arbetsmarknadspolitik i form av rörlighetsfrämjande åtgärder, såsom arbetsförmedling, flyttstöd och omskolning, har också tillämpats i den svenska arbetsmarknadspolitikerna. Omfattningen har varierat beroende på om landet befunnit sig i hög- eller lågkonjunktur. Möjligtvis hämmas de enskildas benägenhet att byta arbete och arbetsort av reglerna i lagen om anställningsskydd (1982:80), vilket innebär att rörligheten motverkas. Ur den aspek-

ten kan man anse att de rörlighetsfrämjande åtgärderna inte får den effekt som avsågs enligt Rehn och Meidner.⁴

Arbetsmarknadspolitiken har sedan efterkrigstiden varit en av de viktigaste delarna av den ekonomiska politiken i Sverige. I syfte att uppnå full sysselsättning förenad med ett stabilt penningvärde har ett av de viktigaste medlen för den ekonomiska politiken varit en selektiv arbetsmarknadspolitik. Det är denna målsättning och dess medel som ibland kallas den svenska modellen.⁵

2.3 Det första trygghetsavtalet växer fram

Konjunkturen och arbetsmarknadsläget i Sverige har sedan efterkrigstiden svängt kraftigt. Arbetslösheten bland tjänstemännen i Sverige har dock inte alltid följt de allmänna konjunktursvängningarna. Under den första hälften av 1900-talet låg arbetslösheten för tjänstemän generellt sett på en låg nivå, oavsett det konjunkturella läget. Den kraftiga tillväxten inom industrin under första hälften av 60-talet skapade dessutom en särskilt god arbetsmarknad för tjänstemän. Till följd av strukturella förändringar försämrades dock arbetsmarknadssituationen betydligt även för tjänstemännen mot slutet av 60-talet. De drabbades nu för första gången av övertalighet och uppsägningar på grund av arbetsbrist.

Mot bakgrund av en gemensam målsättning att kombinera en god personalpolitik med en god lönsamhet bildade 1970 de statsägda företagen en egen arbetsgivarorganisation, de statsägda företagens organisation, SFO. Bland SFO:s medlemmar återfanns bland andra Assi, LKAB och Vin- och spritcentralen och sammanlagt omfattades ca 30 000 anställda. Under avtalsrörelsen 1972 enades parterna om ett trygghetsavtal och så småningom skapades ett kansli, TRS (Trygghet i samverkan).

Trygghetsavtalet TRS var det första i sitt slag och innehöll parternas gemensamma värderingar som fastslog att vid omstruktureringar skulle man arbeta förebyggande för att tillgodose de anställdas trygghet. Vidare fanns en uppsättning skyddsregler för arbetstagare som sagts upp på grund av arbetsbrist, såsom förlängda uppsägningstider och bidrag till avtalspension.

I och med att antalet anslutna företag växte och uppsägningarna ökade, breddades verksamheten. Under början av 1990-talet började man inom SFO diskutera en eventuell anslutning till SAF. SFO

⁴ Axelsson m.fl.; Den svenska arbetsmarknadspolitiken under 1900-talet; s 67-85

⁵ Axelsson m.fl.; s 9

upplöstes och de företag som blev medlemmar i SAF-förbund gick omsider över från trygghetsavtalet TRS till omställningsavtalet SAF/PTK. Trygghetsavtalet TRS finns fortfarande kvar, numera med Arbetsgivaralliansen, Teatrarnas riksförbund samt PTK som avtalsparter. Även andra företag än de före detta SFO-företagen har anslutit sig till Trygghetsavtalet TRS.

2.4 Omställningsavtal mellan SAF och PTK

Konjunkturen tvingar fram trygghetslösningar

Såsom beskrivits försämrades arbetsmarknaden under senare hälften av 60-talet. I syfte att undersöka hur man kunde förbättra anställningstryggheten bildade SAF och tjänstemannaförbunden SIF, HTF, SALF och CF⁶ en arbetsgrupp. En viss praxis fanns redan på privat tjänstemannaområdet att betala ut avgångsvederlag vid uppsägningar på grund av driftinskränkningar. Mot bakgrund av det försämrade arbetsmarknadsläget, och då i synnerhet för de äldre, gick parterna 1969 ett steg längre och förhandlade fram ett avtal om fonder för avgångsersättningar (age). Villkoren för att erhålla age var att tjänstemannen sagts upp på grund av arbetsbrist, hade fyllt 40 år och hade en anställningstid på minst 5 år. Ersättningsbeloppets storlek fastställdes efter en individuell prövning av den uppsagdas yrkesmässiga och personliga förhållanden.

Sverige drabbades av lägre tillväxt under början av 1970-talet och uppsägningarna ökade bland tjänstemännen. Age-systemet befanns i detta läge inte tillgodose de uppsagdas behov att få stöd att hitta ny anställning. Vidare ansåg man att arbetsförmedlingens verksamhet fokuserade enbart på det stora arbetarkollektivet, och att det därmed varken genom den statliga arbetsmarknadspolitiken eller genom kollektivavtal fanns ett ändamålsenligt system för att lösa de uppsagda privat tjänstemännens situation. Tjänstemannaförbunden ställde därför krav på SAF om ett bredare trygghetssystem, och 1973 träffade parterna en överenskommelse om att komplettera age-systemet med ett kollektivavtal om trygghetsåtgärder, trygghetsavtalet. TRR Trygghetsrådet instiftades samtidigt och

⁶ Dessa förbund bildade 1973 Privattjänstemannakartellen PTK. Hädanefter används beteckningen PTK.

hade till uppgift att administrera och verkställa åtgärderna som det nya avtalet föreskrev.

Avgångsersättning, clearing och förebyggande åtgärder

Det första trygghetsavtalet mellan SAF och PTK innehöll inledningsvis parternas gemensamma värderingar. Vidare reglerades i allmänna termer vilket stöd som skulle utgå till tjänstemän som sagts upp från sin anställning på grund av arbetsbrist. Förutom avgångsersättningen utgavs individuellt anpassat stöd, s.k. personal-clearing, i syfte att så fort som möjligt hitta en ny anställning åt den som blivit uppsagd på grund av arbetsbrist. Clearingåtgärderna skulle komplettera arbetsförmedlingens åtgärder.

Speciellt fördelaktiga bestämmelser fanns för de äldre tjänstemännen. De som fyllt 55 år och hade minst 10 års anställning hos samma arbetsgivare erhöll förlängda uppsägningstider, samt visst annat stöd främst i form av pensionsinbetalningar (ITP) för äldre uppsagda. I trygghetsavtalet fanns också regler för att gynna arbetsgivaren i en övertalighetssituation. Bidrag kunde ges till företagskostnader för avtalspensioneringar.

Parterna kom också överens om att i trygghetsavtalet föra in en bestämmelse att med avsteg från LAS tillgodose arbetsgivarens intresse av en personalsammansättning som uppfyllde krav på kompetens och effektivitet.

Trygghetsrådets verksamhet utvecklades och breddades, och inom kort introducerades det man kallade uppsägningsförebyggande åtgärder i verksamheten. Genom uppsägningsförebyggande projekt i företag med övertalighet engagerade sig Trygghetsrådet med åtgärder och kostnader. Övertalighet nedbringades genom bidrag till avtalspensionering, samt uppmuntran och stöd till utbildning för att få anställning hos annan arbetsgivare, eller för att starta eget företag. För att fylla uppkomna kompetensbrister i företaget bidrog Trygghetsrådet med utbildning. Den förebyggande verksamheten, som fick stor omfattning, blev med tiden omstridd eftersom stöd till företag ansågs innebära snedvridning av konkurrensen. 1980-talets högkonjunktur innebar även för Trygghetsrådet goda tider och stora resurser kunde läggas på stöd till enskilda och till företag. När Sverige drabbades av lågkonjunktur i början av 1990-talet ökades emellertid belastningen på Trygghetsrådet i hög grad. Den försämrade arbetsmarknadssituationen tvingade fram bespa-

ringar i verksamheten. Bidragen till avtalspensioneringar upphörde och man drog ner på de uppsägningsförebyggande projekten.

Trygghetsavtalet mellan SAF och PTK blir omställningsavtalet

Efter att avgiften till Trygghetsrådet höjts redan en gång i början av 1990-talet, yrkade PTK att den skulle höjas ytterligare för att klara det ekonomiska läget. På SAF-sidan däremot var man missnöjd med sättet på vilket överenskommelsen om avsteg från turordningsreglerna tillämpats, och SAF krävde att detta skulle regleras på ett tydligare sätt i avtalet. Trygghetsrådets verksamhet fick bantas betydligt till följd av att parterna inte kunde enas i frågan, och man koncentrerade stödet till att omfatta age och clearing. När parterna slutligen, 1994, kunde komma överens var detta i ett helt nytt avtal, omställningsavtalet. Avtalstexten avkortades väsentligt. De gemensamma värderingarna togs bort och det nya avtalet inleddes med ett stycke som fastslog att såväl de uppsagdas som företagens intressen ska tillgodoses i övertalighetssituationer. Detta innebar att större hänsyn skulle tas till företagets behov vad gäller sammansättningen när parterna diskuterar vilka individer som ska sägas upp i en övertalighetssituation. Enligt omställningsavtalet kan företaget också få rådgivning i en omställningssituation, medan de uppsägningsförebyggande åtgärderna tagits bort ur systemet. De uppsagda ska tillhandhållas stöd i form av age och rådgivning.⁷

Ett nytt omställningsavtal träffades 1997. Age och omställningsstöd, f.d. clearing, är fortfarande huvudkomponenterna i stödet till den enskilda. Ett nytt inslag vad gäller bestämmelserna kring omställningsstödet är att parterna i det enskilda företaget kan överenskomma att inte utnyttja Trygghetsrådets omställningsstöd, varvid avgiften reduceras med 0,12 procentenheter. Vidare kan parterna i ett företag inför en uppkommen övertalighet överenskomma om egna åtgärder i stället för att anlita Trygghetsrådets omställningsstöd. Företaget erhåller i ett sådant fall ett belopp om 15 000 kr per heltidsanställd som slutar på grund av övertaligheten. Den enskilde har även möjlighet att begära stöd i annan form än från Trygghetsrådet.

1997 års avtal ger också möjlighet att meddela omställningsstöd, inte bara efter uppsägning, utan även om den anställde slutat på arbetsgivarens initiativ på grund av arbetsbrist. Kravet på uppsäg-

⁷ Forsberg, Pia; Välfärd, arbetsmarknad och korporativa institutioner; s 62-114

ning från arbetsgivarens sida kvarstår emellertid vad gäller rätt till age.

2.5 Trygghetslösningar mellan SAF och LO

Avtalsförsäkring om avgångsbidrag

I mitten av 60-talet träffade SAF och LO kollektivavtal om en avtalsförsäkring som ger avgångsbidrag (AGB) vid förlust av anställning för arbetstagare. AGB ger ekonomisk ersättning i tre fall: företagsfallet, branschfallet och hälsofallet. Företagsfallet innebär att ersättning ges åt en arbetstagare som blivit uppsagd till följd av driftsmässig förändring i företaget som medför varaktig personalreduktion. Branschfallet, som i huvudsak gäller byggnads-, måleri-, anläggnings- och sjöfartsbranscherna, avser arbetstagare som inom viss tid inte kan få fortsatt anställning inom branschen.

Hälsofallet, som är mindre vanligt än de första två, förutsätter inte att arbetstagaren sagts upp, utan gäller den som fyllt 50 år och måste söka nytt arbete hos en annan arbetsgivare på grund av hälsoskäl.

AGB-ersättningen kompletterar arbetslöshetsförsäkringen och försäkringspremien betalas av arbetsgivaren. Ersättningen utges dels som ett åldersrelaterat engångsbelopp i anslutning till att arbetslösheten uppstår, dels som en ersättning under arbetslösheten med i princip 1000 kr i månaden. Den senare ersättningen utbetalas i efterskott och under längst 27 månader (39 månader för den som fyllt 60 år). Enligt huvudregeln krävs arbete i huvudsak under tre års tid och att den uppsagde fyllt 40 år.

Trygghetsfonden SAF-LO – en trygghetslösning som inte höll

SAF och LO bildade 1983 Trygghetsfonden SAF-LO (TSL). TSL:s skulle främja tryggheten för arbetstagare som löpte risk att bli uppsagda eller blivit uppsagda på grund av arbetsbrist. Vidare skulle sysselsättningen främjas genom utveckling och effektivisering av företag samt nyföretagande. Några konkreta målsättningar fanns emellertid inte, utan verksamheten utvecklades efter hand. Tanken på att bedriva samma clearingverksamhet för uppsagda som i TRR Trygghetsrådet prövades i TSL:s styrelse men avfärdades eftersom

LO ansåg att arbetsförmedlingens åtgärder var tillräckliga för att stödja de uppsagda arbetstagarna.

Utifrån TSL:s allmänt hållna stadgar utvecklades verksamheten genom praxis till att omfatta stödåtgärder riktade mot företagen. Fonden kom att fungera som finansiär av olika stödprojekt i företag, och bidrog till kostnader för marknadsföring, försäljning, produktutveckling och utbildning. Som villkor ställdes att ansökningarna om stöd från fonden var partsgemensamma och att det bedömdes finnas överlevnadsmöjligheter för företaget i fråga. Vidare förutsattes att både företaget, och i förekommande fall arbetsförmedlingen, stod för en del av kostnaderna för åtgärderna. Åtgärderna var alltid aktiva, och aldrig passiva såsom pensionering, och målsättningen var att arbetstagarna skulle komma i utbildning redan under uppsägningstiden.

Vid stödgivningen beaktades alltid att stödet inte skulle vara otillbörligt konkurrensnedvridande. Med tiden framträdde emellertid - liksom tidigare beträffande verksamheten hos TRR - en kritik mot stödåtgärder riktade till företag, varför till slut det enda stöd till företag som meddelades var bidrag till utbildning. På arbetsgivarsidan ansåg man det vara besvärande att i kollektivavtal förplikta företagen att betala avgifter som sedan kom att bli stöd till andra företag. Detta ansågs inte vara förenligt med marknads ekonomi och konkurrensneutralitet. Detta bidrog till att parterna 1997 överenskom om att bidragsgivningen skulle upphöra och verksamheten avvecklas. Under en övergångstid har en viss projektverksamhet förekommit. Fonden förvaltar fortfarande ett kapital om ca 1,5 mdr kronor.

2.6 Trygghetsavtal på det statliga området

Ensidigt trygghetsåtagande från den statliga arbetsgivaren

Anställningstryggheten på det statliga området har liksom i den privata sektorn successivt genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Ser man över en längre period kan man urskilja tendensen att staten som arbetsgivare utvecklats till att alltmer likna arbetsgivare på den privata marknaden. Under lång tid var staten en arbetsgivare som åtog sig ett ensidigt ansvar för anställningstryggheten, genom att i princip aldrig säga upp personal på

grund av arbetsbrist. Uppkom övertalighet till följd av omstruktureringar eller rationaliseringar löstes situationen ofta genom omplacering och naturlig avgång.

Stora omställningar under 60-talet och senare i de statliga affärsverken medförde att frågan om anställningstrygghet aktualiserades i hög grad. Under 1970-talet skedde dessutom betydande utlokalisering av statlig verksamhet från Stockholm. Statens långtgående ansvar för övertaliga fastslogs i ett trygghetsavtal 1972, där man gemensamt förklarade att staten som arbetsgivare åtagit sig att genom en aktiv omplaceringsverksamhet i möjligaste mån bevara anställningstryggheten för de övertaliga arbetstagarna. Kunde omplacering inte ske inom myndigheten i fråga, skulle möjligheten till anställning inom annan myndighet undersökas centralt, via Statens personalnämnd. Det fastställdes därmed att staten tog ett koncernansvar vad gäller omplaceringsskyldigheten. Ett par år senare träffades ett kompletterande avtal som försäkrade den anställde oförändrad lön, även vid en omplacering till en lägre tjänst.

Från ensidigt åtagande till det statliga trygghetsavtalet

Under avtalsförhandlingar 1981-1982 enades arbetsgivar- och arbetstagarparterna om de principer som skulle definiera den statliga anställningstryggheten, genom ett så kallat trygghetsmål. I detta fastlades statens åtagande som arbetsgivare att i största möjliga utsträckning underlätta en verksamhetsövergång för de anställda. Detta skulle ske genom naturlig avgång, omplacering och andra personaladministrativa åtgärder. Någon skyldighet att därutöver garantera fortsatt sysselsättning fanns emellertid inte. I enlighet med dessa principer genomfördes en trygghetsreform 1984, som innefattade ett nytt trygghetsavtal (TrA-S) och en rad förändringar i andra kollektivavtal och aktuella förordningar. Anställningstryggheten hos staten behandlades också i en särskild trygghetsproposition som lades fram samma år.

I syfte att uppnå större kontroll över personalkostnaderna ålade regeringen i början av 90-talet myndigheterna ett strängare kostnadsansvar. Koncerntanken i staten försvann härmed. Från och med den 1 april 1990 trädde ett nytt trygghetssystem i kraft, som fortfarande gäller idag. Huvudinriktningen är att sätta in stödåtgärder för arbetstagarna efter uppsägningen, istället för att omplacera för att undvika uppsägning. Omplaceringsmetoden fungerade näm-

ligen dåligt, och man ville ha en friare rekrytering. Dessutom minskade antal arbetstillfällen inom den statliga sektorn.

Systemet har utformats utifrån en modell hämtad från omställningsavtal mellan SAF och PTK: medel fonderas för att användas till stöd för uppsägningshotade eller uppsagda arbetstagare, och verksamheten bedrivs av en stiftelse, i detta fall Trygghetsstiftelsen. I budgetpropositionen 1991 fastslogs att det nya trygghetssystemet skulle verka utifrån tre förutsättningar. För det första ska trygghetsarbetet ske lokalt med arbetsgivaren som ansvarig och med stöd från Trygghetsstiftelsen. Detta arbete ska ske i samarbete med arbetsförmedling och utbildningsanordnare med flera. För det andra ska trygghetsarbetet ske utan närmare regleringar och restriktioner. Slutligen anges att individens aktiva medverkan är en grundförutsättning för ett framgångsrikt resultat.⁸

2.7 Kommuner och landsting

Kollektivavtal om avgångsförmåner

För arbetstagare anställda i kommun och landsting finns ett kollektivavtal om avgångsförmåner (AGF-KL). Rätt till förmåner föreligger om den anställda sagts upp från sin anställning på grund av omorganisation, omlokalisering, varaktig inskränkning eller nedläggning av verksamheten. Detta gäller endast under förutsättning att den anställda blir arbetslös till följd av uppsägningen. Förmåner enligt AGF-KL utgår antingen i form av en engångsersättning eller som en periodisk avgångsersättning till arbetstagaren eller till vissa efterlevande. Engångsersättningens storlek bestäms efter antal anställningsår samt månadsinkomstens storlek. För att istället ha rätt till periodisk avgångsersättning ska arbetstagaren ha uppnått en viss ålder i kombination med en viss anställningstid. Den periodiska avgångsersättningen bestäms med utgångspunkt i storleken på den ålderspension som skulle ha utgetts enligt det för avtalsområdet gällande pensionsavtalet.

⁸ Gustafsson, Lennart; Tryggare kan.... Om uppbrott i Staten; s 7 - 20

Trygghetsfonder på det kommunala avtalsområdet

Stiftelsen Trygghetsfonden för kommuner och landsting (TF-KL) bildades 1984 av avtalsparterna på det kommunala området. Ändamålet är att genom information, rådgivning och utvecklingsprojekt främja anställningstryggheten i kommuner och landsting. För att stödja utvecklingsarbetet, som Trygghetsfonden anser vara grunden för anställningstryggheten i kommuner och landsting, arbetar fonden med att stödja lokala projekt inom verksamhets-, organisations- och personalutveckling och att bygga upp och sprida kunskap om sektorns utvecklingsbehov och förändringsprocesser. Verksamheten finansieras genom avkastningen av fondens kapital, vilket innebär att ca 18 miljoner kronor per år fördelas till lokala utvecklingsprojekt. Fonden ger inte stöd till individer, utan bara till utvecklingsprojekt.

En motsvarande trygghetsfond – Trygghetsfonden för församlingar och kyrkliga samfundigheter (TF-F) bildades ungefär samtidigt med TF-KL på det dåvarande kyrkokommunala området. Efter det att kyrkan skiljts från staten är det Svenska kyrkans församlingsförbund som är arbetsgivarpart i fonden, men verksamheten är oförändrad. Verksamheten finansieras av avkastningen på fondens kapital. Detta uppgår till ca 6 miljoner kronor.

Det finns också exempel på att kommuner och landsting – som saknar centralt omställningsavtal – gjort ensidiga trygghetsåtaganden. Ett exempel på lokalt trygghetsavtal – Stockholms stad – har studerats i utredningens arbete. Avtalet bygger på intern rörlighet inom staden. Konstruktionen av avtalet och tillämpningen av Lagen om anställningsskydd har medfört inläsningseffekter. Slutsatser av detta redovisas i kapitel 8.

Omställningsavtal saknas

Omställningsavtal i den betydelse utredningen arbetat med saknas således i stort i kommuner och landsting. Frågan har vid några tillfällen diskuterats mellan de centrala parterna utan att få någon lösning. Under 1980-talet fördes rätt omfattande diskussioner i frågan. Ett stort hinder ansågs, främst av arbetsgivarparterna, vara kommunalrätten, som inte medger att premier eller avsättningar från en kommuns skattebetalare används för att bilda en fond eller stiftelse som har till uppgift att stödja arbetstagare även från andra kommuner. Det fanns också en del fackliga farhågor om att ett

trygghetsavtal skulle peka ut vägen mot uppsägningar och därigenom medföra att fler sågs upp. De kommunala arbetsgivarna ansågs ha tagit ett stort personalpolitiskt ansvar och så långt möjligt sökt undvika uppsägningar genom bl.a. omplaceringar.

De relativt stora minskningar av den kommunala personalstyrkan som skedde under besparingsåren under 90-talet genomfördes i ringa utsträckning med uppsägningar utan främst genom avveckling av tidsbegränsat anställda. Nu står kommuner och landsting genom stora pensioneringsavgångar inför stora rekryteringsbehov under den närmaste 10-årsperioden, samtidigt som man anser sig ha relativt små omstruktureringsbehov. Frågan om möjliga former för omställningsavtal på den kommunala sektorn behandlas vidare i kapitel 8.

3 Grunddrag och stödformer i befintliga omställningsavtal

- *Det finns stora likheter i de olika omställningsavtalen och trygghetsrådets sätt att arbeta.*
- *Omställningsavtalen ger stöd till uppsagda arbetstagare för att underlätta att hitta nytt arbete, starta eget företag eller påbörja studier.*
- *Omställningsstödet innebär alltid personlig rådgivning, men också t.ex. bidrag till kostnader för utbildningar, kurslitteratur, praktik- och inskolningslön och löneutfyllnad.*
- *Under vissa förutsättningar har den uppsagde också rätt till avgångsersättning, som utfyllnad på A-kassan, för att trygga den personliga ekonomin under en övergångsperiod.*
- *Omställningsstödet sätts in ett förhållandevis tidigt skede, senast vid uppsägningstillfället.*
- *Samtliga trygghetsråd arbetar individuellt utifrån varje individs förutsättningar på den arbetsmarknad som är aktuell för individen.*

3.1 Inledning

Följande kapitel behandlar befintliga omställningsavtal - hur de är konstruerade och vilket stöd som utgår till vem. Framställningen koncentreras till tre omställningsavtal: omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och PTK⁹, trygghetsavtalet mellan Arbetsgivaralliansen och Teatrarnas Riksförbund å ena sidan och PTK å andra sidan¹⁰, samt det statliga trygghetsavtalet¹¹. Även övriga omställningsavtal kommer att beröras i den mån de kan ge intressanta och

⁹ Administreras av TRR Trygghetsrådet

¹⁰ Administreras av Trygghetsrådet TRS

¹¹ Administreras av Trygghetsstiftelsen TSn

relevanta exempel på regler eller erfarenheter. På detta sätt hålls kapitlet någorlunda koncist samtidigt som den information som är intressant utifrån utredningens uppdrag förhoppningsvis framkommer i tillräcklig grad.

3.2 Gemensamma grunddrag i omställningsavtalen

Trots att de omställningsavtal som för närvarande finns på arbetsmarknaden ser olika ut, finns det några grundläggande drag i konstruktionerna som är gemensamma. För att förenkla beskrivningen av hur omställningsavtalen är uppbyggda lämnas i följande avsnitt en redogörelse för de grunddrag som gäller allmänt för omställningsavtalen. För att varje avtals särdrag ska komma fram ges därefter innehållsbeskrivningar av varje avtal för sig.

Kollektivavtal

Omställningsavtal är kollektivavtal enligt definitionen i MBL § 23, som stadgar att ”med kollektivavtal avses skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare”.

Rättsverkningarna av omställningsavtal innebär följande för arbetstagaren. Den enskilde arbetstagaren har inga skyldigheter enligt avtalet som kan medföra skadeståndsansvar vid avtalsbrott.¹² Däremot innehåller vissa av avtalen rättigheter för individen, såsom avgångsersättning vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Här kan ett rättsligt krav göras gällande från individen. Det stöd som innebär individuellt anpassad rådgivning och stöd kan emellertid inte utgöra grund för rättsliga krav, eftersom omställningsavtalet inte preciserar exakt vad detta stöd innebär i pengar. De enskilda trygghetsråden (kollektivavtalsstiftelser) har stor flexibilitet vad gäller form och omfattning av det omställningsstöd som utges till de uppsagda. Detta medför att det inte går att fastställa vad individens rättigheter egentligen består av.

Genom rättspraxis har Arbetsdomstolen tolkat in en skyldighet för arbetsgivare att tillämpa kollektivavtal på utomstående arbetstagare (dvs. de som ej är medlemmar i den kollektivavtalslutande

¹² Däremot förutsätter flera av avtalen att individen är aktiv, samt lämnar vissa upplysningar för att erhålla stöd.

fackliga organisationen) om ej annat uttryckligen följer av avtalet. Följaktligen gäller omställningsavtalen för en ansluten arbetsgivares samtliga anställda inom avtalsområdet. För staten som arbetsgivare gäller att ingånget kollektivavtal ska tillämpas på samtliga arbetstare, oavsett om dessa är organiserade eller ej, enligt 1976 års förordning om statliga kollektivavtal.

Kollektivavtalsstiftelser

Trygghetsråden administrerar och verkställer det stöd som ska utgå enligt omställningsavtalen. Trygghetsråden bedrivs i en alternativ stiftelseform som kallas kollektivavtalsstiftelse. Enligt 11 kap 3 § stiftelselagen (1994:1220) bildas en kollektivavtalsstiftelse genom att

1. en arbetsgivarorganisation och en central arbetstagarorganisation i kollektivavtal förordnar att pengar som arbetsgivare enligt kollektivavtal eller annat avtal tillskjuter, ska som en självständig förmögenhet främja ett bestämt och varaktigt ändamål, och
2. någon åtar sig att ta emot pengarna för förvaltning i enlighet med förordnandet.

Associationsformen kollektivavtalsstiftelse tillgodoser ett väsentligt praktiskt behov hos arbetsmarknadens parter.¹³ Den skapades vid sidan om den vanliga stiftelseformen, som inte ansågs ändamålsenlig i alla avseenden. Bestämmelserna om kollektivavtalsstiftelser skiljer sig genom att dess stiftelseförordnande, inklusive ändamålsbestämmelsen, får genom skriftlig överenskommelse mellan stiftarna och stiftelsen ändras eller upphävas. Det krävs alltså inget tillstånd av Kammarkollegiet för att genomföra sådana förändringar. Till skillnad från vanliga stiftelser krävs vidare inte en förmögenhetsöverföring från någon av stiftarna i samband med bildandet av kollektivavtalsstiftelsen. Det är nämligen arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna som är stiftare, men arbetsgivarna som betalar avgiften till systemen. Kollektivavtalsstiftelse är också föremål för en mindre långtgående tillsyn i jämförelse med andra stiftelser. I övrigt gäller i princip samma bestämmelser som för vanliga stiftelser, med bokföringsskyldighet och kvalificerad revision.¹⁴

¹³ Prop. 1993/94:9, s. 54

¹⁴ Birath m.fl. Det mesta om stiftelser i teori och praktik; s. 266-267

Skattebefrielse

I 7 kap 16 § inkomstskattelagen (1999:1229) stadgas om skattebefrielse för trygghetsrådets verksamhet. Bestämmelsen gäller kollektivavtalsstiftelser med ändamål att lämna avgångsersättning till friställda arbetstagare eller främja åtgärder till förmån för arbetstagare som blivit uppsagda eller löper risk att bli uppsagda till följd av driftsinskränkning, företagsnedläggning eller rationalisering av företags verksamhet. Skattskyldighet för dessa stiftelser föreligger endast vid inkomst på grund av innehav av fastighet. För att kollektivavtalsstiftelsen ska få skattefrihet krävs enligt praxis att minst 80 procent av kapitalavkastningen delas ut under en 5-års period.

Finansiering

Trygghetsrådets verksamhet finansieras genom att arbetsgivaren fortlöpande betalar in en procentsats på lönesumman för samtliga anställda som omfattas av stödet. Nivån kan bestämmas såväl i samband med träffande av omställningsavtal som vid andra tillfällen, till exempel i samband med förhandlingar om löneökningssutrymme. Procentsatsen varierar mellan de olika trygghetsråden. I trygghetsråden på privatjänstemannaområdet betalar dessutom säranslutna arbetsgivare en högre avgift.

För Trygghetsrådet TRS är avgiften för närvarande 0,3 procent på lönesumman för företag anslutna via sin arbetsgivarorganisation. För de säranslutna arbetsgivarna är avgiften högre, 0,7 procent. Avgiften till TRR Trygghetsrådet är 0,3 procent, respektive 0,7 procent för de säranslutna. Vidare finns en möjlighet enligt omställningsavtalet Svenskt Näringsliv - PTK för företag att genom lokal överenskommelse inte omfattas av TRR:s omställningsstöd, utan endast av systemet för age. Dessa företag betalar en lägre avgift. Avgiften till Trygghetsstiftelsen lag tom mars 2001 på 0,7 procent, men har temporärt sänkts till 0,05 procent medan arbetsgivaren samtidigt ska sätta av 0,65 procent till användning i lokala projekt för anställningstrygghet. Från och med år 2004 kommer avgiften till Trygghetsstiftelsen att vara 0,3 procent.

Nivåerna på procentsatserna har även varierat över tiden. Såsom framgått i den historiska beskrivningen är trygghetsrådets ekonomiska situation i hög grad konjunkturkänslig. I en lågkonjunktur med högre arbetslöshet ökar naturligtvis belastningen på verksamheten. Samtidigt minskar avgiftsunderlaget eftersom antalet företag

minskar och lönesumman sänks till följd av uppsägningar. Krisen i Sverige under 1990-talet innebar till exempel att de kollektivavtalslutande parterna dels tvingades höja avgiften till TRR, dels att TRR drog ner på vissa typer av stödåtgärder. Konjunkturläget hade alltså en påverkan på såväl avgiftens storlek som verksamhetens inriktning. Även på det statliga avtalsområdet genomfördes flera höjningar av avgiften under 1990-talet.

Både TRR och Trygghetsrådet TRS erhöll under år 2000 från SPP ansevärla extraordinära intäkter i form av överskottsmedel som allokerats från betalningar av pensionspremier, till största delen till följd av tidigare bidrag från trygghetsråden till företagens kostnader för avtalspensioner. För båda trygghetsråden innebar detta ett betydande kassatillskott som också påverkat verksamheten. Vad gäller TRR är utgifterna för närvarande större än intäkterna, vilket möjliggörs genom tillskottet av medel från SPP. På längre sikt torde emellertid krävas en förändring för att klara den ekonomiska situationen, antingen genom höjda avgifter eller genom sänkta kostnader.

De aviserade höjningarna av ersättningarna i arbetslöshetsförsäkringen kommer att medföra minskade kostnader för trygghetsråden.

Aktörerna

Omställningsavtalen är allmänt formulerade och lämnar stort utrymme för utformningen av den faktiska tillämpningen. Trygghetsråden, som administrerar och verkställer stödet, har styrelser som i mer precisa termer bestämmer arten och omfattningen av det stöd som utges. Styrelserna utgörs av representanter från avtalsparterna, hälften från arbetsgivarparten och hälften från arbetstagarparten.

De enskilda tjänstmännen i trygghetsråden (rådgivare eller konsulenter) har stor frihet att inom ramen för de beslut som styrelsen tar utforma stödet till den enskilda arbetstagaren. Såsom vi återkommer till så ligger en stor del av styrkan i trygghetssystemen i denna möjlighet till ett i hög grad individanpassat stöd. Uppkommer det emellertid frågetecken kring tolkningen eller tillämpningen av någon del av avtalet ska en sådan situation lösas mellan parterna. Exempelvis ska Trygghetsstiftelsen samråda med parterna före ställningstagande i principiella frågor, enligt förhandlingsprotokollet. Detta görs i en partsgrupp, som består av styrelsens suppleanter. De ska tillsammans enas om ett ställningstagande i frågan.

TRR har en liknande grupp, kallad OA-nämnden. Nämnden har ett övergripande ansvar för flera frågor. Dess uppgifter är i huvudsak att i prejudicerande eller tveksamma fall avgöra om en person omfattas av de moment som ingår i omställningsavtalet och att ansvara för praxisutveckling angående age med mera.

Trots generellt hållna avtal, utan detaljregeringar, har avtalsparterna beslutandemakten över hur verksamheten bedrivs inom ramen för avtalet genom att de är representerade i styrelsen. Samtidigt ges de enskilda tjänstemännen hos trygghetsråden en långtgående flexibilitet i arbetet att ge ett stöd som är anpassat efter individen. Uppkommer principiellt viktiga frågeställningar är det återigen avtalsparterna som beslutar, i en partsgrupp eller OA-nämnd. Konstruktionen av systemen innebär således att avtalsparterna styr tillämpningen av avtalet utan att detta inkräktar på rådgivarens frihet att ge ett individuellt anpassat stöd till den enskilde.

Trygghetsråden och Arbetsmarknadsverket

Omställningsavtalen har tecknats för att fungera som ett komplement till arbetsmarknadspolitiken. Trygghetsråden och Arbetsmarknadsverket har dock inte identiska uppgifter. Trygghetsråden är huvudsakligen inriktade mot att hjälpa uppsagda till nya arbeten medan Arbetsmarknadsverket har vidare ansvarsområden. Det har aldrig hos Trygghetsråden funnits någon ambition att ta över någon eller några av arbetsförmedlingens uppgifter. Omställningsavtalen förutsätter snarare tvärtom att de erbjudanden och resurser som Arbetsmarknadsverket ställer till förfogande tas till vara i största möjliga utsträckning.

Vilka arbetstagare som omfattas

Huvudregeln är att arbetstagare anställda i ett företag eller en myndighet som är ansluten till ett trygghetsråd omfattas av omställningsavtalets bestämmelser. För att personligt och ekonomiskt stöd ska utgå till en arbetstagare ska denne ha blivit uppsagd från sin arbetsplats på grund av arbetsbrist. Det finns variationer på huvudregeln och dessa framgår nedan i de avsnitt som beskriver varje avtal för sig.

Det händer att arbetsgivaren och den anställde eller en lokal facklig organisation kommer överens om att beteckna orsaken till

uppsägningen som arbetsbrist, när det egentligen handlar om personliga skäl, i syfte att den uppsagde ska få stöd från trygghetsråden. Parterna har med omställningsavtalen inte avsett att stödja sådana arbetstagare som sägs upp på grund av personliga skäl, och de medel som ställs till förfogande riskerar alltså att komma fel mottagare tillgodo. Trygghetsstiftelsen har inte någon möjlighet att överpröva arbetsgivarens rubricering, utan är skyldig att tillämpa trygghetsavtalet för de som anmäls till stiftelsen. Trygghetsråden TRR och TRS däremot kan avstå från att lämna stöd till någon om de kommer fram till att uppsägningen skett på grund av personliga skäl.

...och vilka som inte omfattas

Att uppsägning är en förutsättning för att den anställda ska kvalificera sig för stöd från trygghetsråden innebär att visstidsanställda vars anställningsavtal går ut i vanlig ordning inte har rätt till något stöd. Detta gäller även om arbetsbrist är skälet till att anställningen inte förlängs. Detta utgör naturligtvis ett särskilt stort problem för de yrkesgrupper vars anställningar nästan uteslutande utgörs av projekt och frilansning, såsom för många konstnärer, musiker, skådespelare och scenarbetare.

Det statliga trygghetsavtalet gör här ett undantag, enligt vilket avtalet även gäller för arbetstagare vars tidsbegränsade anställning inte förnyas på grund av arbetsbrist, under förutsättning att arbetstagaren har en sammanhängande anställningstid i staten som uppgår till minst fem år. Stödet till dessa arbetstagare är förknippat med vissa begränsningar. Vidare omfattas enligt praxis hos TRR tidsbegränsat anställda om de haft fortlöpande anställning under 12 månader hos samma arbetsgivare.

Omställningsavtalen TRR och TRS begränsar ytterligare kretsen av arbetstagare som omfattas av stödet. Enligt båda avtalen måste den anställde för att kvalificera sig ha arbetat i genomsnitt minst 16 timmar i veckan.

I en proposition överlämnad till riksdagen i februari 2002, föreslås en ny lag om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning.¹⁵ Lagen har till ändamål att motverka diskriminering av dessa arbetstagare avseende löner och andra anställningsvillkor. Genom förslaget genomförs två EG-direktiv som behandlar just diskriminering av

¹⁵ Prop. 2001/02:97

deltidsarbete och visstidsarbete.¹⁶ Enligt lagförslaget får en arbetsgivare inte missgynna dessa arbetstagare, genom att tillämpa mindre fördelaktiga löne- och anställningsvillkor än vad som tillämpas på heltidsarbetande eller fastanställda arbetstagare. Avtal som medger en sådan förbjuden diskriminering är enligt lagen ogiltigt. Förbudet gäller emellertid inte om tillämpningen av villkoren är berättigad av sakliga skäl.

Frågan är om begränsningarna i omställningsavtalen innebär en sådan diskriminering som enligt lagförslaget är förbjuden. Det kan emellertid tyckas sakligt att visstidsanställda i slutet av den avtalade anställningstiden inte erbjuds det omställningsstöd som de fastanställda erbjuds. Det vore godtyckligt att endast tillhandahålla ett sådant stöd till de visstidsanställda som råkar vara anställda i en organisation med arbetsbrist. Andra arbetstagare vars tidsbegränsade anställning kommer till ända, utan att arbetsbrist föreligger, skulle inte få samma möjligheter. Däremot hamnar den anställde i kläm i de fall där det förekommer missbruk av tidsbegränsade anställningar. Detta beror emellertid på en felaktig tillämpning av anställningsformen, och kan inte korrigeras genom en förändring i omställningsavtalen.

För de grupper som nämnts ovan, för vilka fasta anställningar hör till ovanligheterna, innebär begränsningarna en skillnad i förhållande till andra grupper. Här skulle en förändring som förbättrade deras situation vara önskvärd. Inom TRS utreder man frågan om det vore möjligt att utöka kretsen av stödtagare så att även frilansare och andra med icke-traditionella anställningar omfattas av omställningsstödet (ej age). Inget beslut ät ännu taget.

Begränsningen i omställningsavtalen till anställda som arbetat minst 16 timmar i veckan innebär sannolikt inte heller en sådan diskriminering som är förbjuden enligt lagförslaget. Det vore inte rimligt att tillhandahålla stöd för att hitta ny försörjning i fall där den nuvarande anställningen som sådan inte rimligtvis kan utgöra en försörjning.

3.3 Allmänt om trygghetsrådets arbetsformer

Liksom det finns gemensamma grunddrag i omställningsavtalen finns det också stora likheter i trygghetsrådets sätt att arbeta. Samtliga trygghetsråd arbetar individuellt – även om många aktiviteter genomförs gruppvis - utifrån varje individs förutsättningar på

¹⁶ Direktiven 97/81/EG samt 99/70/EG

den arbetsmarknad som är aktuell för individen. Individens eget ansvar betonas, dels för att skapa aktivitet, dels för att endast av individen själv fattade beslut har förutsättningar att bli långsiktigt hållbara. Det innebär att arbetsprocessen avvägs med hänsyn till när de uppsagda är mogna för att gå vidare. Att bli uppsagd innebär för många en kris- eller osäkerhetsfas och beslut om framtiden kan under den fasen lätt leda till felval och återvändsgränder. Många har arbetat på den arbetsplats de ska lämna under flera decennier och vet lite om arbetsmarknadens krav och möjligheter, medan vissa har ett högt arbetsmarknadsvärde som tämligen omgående kan om sättas i en ny anställning.

Det innebär att omställningsprocessen får ta olika tid för olika individer och ofta börjar med bearbetning av reaktionerna på uppsägningen. Erfarenheterna från trygghetsråden visar att ett bra avslut på den gamla anställningen med förståelse för eller åtminstone acceptans av skälen bakom uppsägningen är en viktig förutsättning för drivkraft i den fortsatta processen. Oklara besked eller mer eller mindre diffusa förhoppningar om att jobben nog trots allt blir kvar har motsatt effekt.

Initialt i arbetsprocessen ligger också i de flesta fall någon form av arbetsmarknadsorientering eller vägledning, som också innefattar kartläggning av den egna kompetensen. En del kan tämligen omgående söka jobb, men de flesta av dessa behöver gradera upp sin förmåga att söka och få arbete på ett effektivt sätt. Det är dock inte alltid trygghetsråden förordar den allra snabbaste lösningen bara för att få kunden i arbete. Stabila lösningar eftersträvas och man är angelägen att inte tämligen snart få tillbaka klienterna igen. Trygghetsråden släpper inte kontakten med kunderna under tillfälliga eller osäkra anställningar, utan kunderna ligger kvar i rådets register som aktiva kunder till dess en långsiktig lösning har uppnåtts. Avslut sker först när ny stabil anställning har erhållits, eget företag startats, lång utbildning mot ny yrkeskarriär påbörjats eller på grund av pension eller att klienten själv väljer att inte kvarstå.

För de uppsagda som behöver ytterligare stöd sätts olika åtgärder in, men gemensamt för dessa är att man strävar efter egna beslut av kunden. Det innebär t.ex. att beslut om utbildningsstöd ofta föregås av praktik eller att kunden på annat sätt skaffar information om det tilltänkta arbetsområdet för att undvika felval. Man strävar efter att också icke-beslut, t.ex. att inte påbörja en utbildning eller att inte gå vidare med start av eget företag, ska fattas av klienten själv, dvs. att det inte är trygghetsråden som avslår. När det gäller

utbildning eftersträvas att den finns ett yrkesmässigt mål för utbildningen.

Eftersom arbetsprocessen startar senast i samband med uppsägningen används uppsägningstiden i varierande utsträckning för omställningsarbetet. I en del fall ska produktion bedrivas under en stor del av uppsägningstiden, i det andra ytterlighetsfallet är de uppsagda arbetsbefriade. Samarbetet mellan företagen och trygghetsråden brukar dock fungera så att det går att genomföra omställningsåtgärder under uppsägningstiden. På statens område har de uppsagda rätt till tjänstledighet med full lön för att delta trygghetsåtgärder. På det privata tjänstemannaområdet förekommer det att trygghetsråden inte kan bedriva omställningsarbete under uppsägningstiden på grund av att arbetsgivaren inte medger det.

3.4 Omställningsavtalet Svenskt Näringsliv och PTK

Omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och PTK administreras av TRR Trygghetsrådet. TRR tillhandahåller stöd till arbetstagare som sägs upp eller riskerar att sägas upp från sin anställning. Grundförutsättningarna för stöd är att arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal, och därigenom ansluten till TRR och att anledningen till uppsägningen är arbetsbrist. Även den som säger upp sig själv inom ramen för arbetsbrist kan omfattas. Stödet till individen utgår i två former – som omställningsstöd och som avgångsersättning. Vidare har individen så kallat efterskydd i fall denne blir arbetslös inom viss tid. TRR tillhandahåller även stöd till företaget i form av rådgivning inriktad på hur man mänskligt hanterar en uppsägningssituation.

Omställningsstöd

Omställningsstödet definieras i avtalet som åtgärder som underlättar att få nytt arbete, vilket inkluderar start av eget företag. Omställningsstödet innebär att den arbetssökande ges tillgång till en personlig rådgivare som ger råd, stöd och vägledning i syfte att hitta ett nytt arbete. Stödet är i hög utsträckning anpassat efter varje individs behov, och metoderna utvecklas fortlöpande. Tillsammans med rådgivaren följer den arbetssökande en utvecklingsprocess innefattande fyra steg. Efter en eventuell fas där rådgivaren hjälper den anställde att komma över uppsägningen och finna motivation

att gå vidare, görs en kompetens- och personlighetsanalys. Syftet är att kartlägga kunskaper, erfarenheter och personliga egenskaper genom att erbjuda olika hjälpmedel och instrument. Med utgångspunkt i analysen görs sedan en sondering av vilka möjligheter arbetsmarknaden ger, samt om det finns förutsättningar att starta eget företag. En handlingsplan upprättas. Till slut ges vägledning i hur man kan marknadsföra sig, och till exempel hur ansökningsbrev och meritförteckning bör upprättas på bästa sätt. Ekonomiskt stöd kan också ges i form av studielön en viss tid, täckning av merkostnader i samband med utbildning eller arbete på annan ort samt olika former av praktik- och inskolningslön. För att förstärka den arbetsökandes incitament att även ta en anställning som innebär en lägre lön kan en kortare övergångsperiod med löneutfyllnad bli aktuell.

TRR har en rekryteringsservice till vilken företag kan höra av sig när de behöver rekrytera. De arbetsökande som stämmer överens med de önskemål som företaget lämnar till TRR informeras om möjligheten och tar sedan själv kontakt med företaget. Tjänsten är kostnadsfri för företaget.

Leder samtalen och stödet fram till att den arbetsökande väljer att starta eget företag, lämnar TRR praktiskt och ibland ekonomiskt stöd. Efter en bedömning av den anställdes kapacitet och personliga förutsättningar, och ibland en djupare analys av affärsidén med hjälp experter utifrån, kartläggs eventuella utbildningsbehov. Syftet är att skaffa den kompetens som krävs för att driva igenom affärsidén, marknadsföra konceptet och vidareutveckla företaget. En uppföljning av det nya företagens verksamhet görs av rådgivaren under det första året.

Tidig risk

TRR strävar efter att informera och vidta åtgärder i ett så tidigt skede som möjligt. Redan innan parterna i företaget kommit överens om övertalighetens omfattning kan TRR informera arbetstagar och företagsledning om vilken hjälp TRR:s omställningsstöd innebär. I ett sådant fall handlar det inte om att enskilda individer erhåller omställningsstöd, eftersom ingen ännu blivit uppsagd och man har inte heller pekat ut dem som hotas av uppsägning. Istället träder TRR in och lämnar allmän information om TRR:s verksamhet inför kommande övertalighet. Arbetsmetoden syftar inte till att

förebygga uppsägningar, utan till att förbereda dem som berörs av den förestående personalminskningen.

Förlängd uppsägningstid

Omställningsavtalet har inga bestämmelser om förlängd uppsägningstid. I trygghetsavtalet SAF-PTK från 1974 fanns en bestämmelse om en med sex månader förlängd uppsägningstid för den som fyllt 55 år och varit 10 år hos samma arbetsgivare. Denna bestämmelse överfördes 1994 till de förbundsvisa avtalen om löner och allmänna anställningsvillkor.

Vissa närliggande situationer omfattas emellertid inte av bestämmelsen om förlängd uppsägningstid. I dessa fall kan TRR betala mellanskillnaden så att den totala ersättningen till den uppsagde motsvarar lönen under en förlängd uppsägningstid. Förutsättningar för en sådan ersättning är att den uppsagde har slutat sin anställning och är aktivt arbetssökande på arbetsförmedlingen.

Avgångsersättning

Avgångsersättning (age) kan ges till den som blir arbetslös efter en uppsägning på grund av arbetsbrist och som aktivt söker arbete. Förutsättningen är att den uppsagda fyllt 40 år och har varit anställd sammanhängande i fem år i företaget. Avsikten är att ovanpå den inkomstrelaterade dagpenningen från a-kassan ge en utfyllnad så att den arbetssökande får en inkomst uppgående till ungefär 70 procent av den tidigare lönen. För den som har mer än 70 procent i ersättning från a-kassan utges istället krontalsbelopp motsvarande mellan 2 500 och 3 500 kr per sex månadersperiod. Age-beloppen betalas ut förskottsvis.

Vid deltidsarbetslöshet utbetalas age för den del av arbetstiden som personen i fråga är arbetslös och arbetssökande. Age betalas ut under en begränsad tid. Den maximala ersättningstiden är olika lång för olika åldersgrupper, där den kortaste tiden är 18 månader och den längsta är 30 månader. Om en age-berättigad får en anställning med en lägre lön än han hade tidigare utges en löneutfyllnad under sex månader med 90 procent av skillnaden.

Skulle den uppsagda inte ha en anställningstid på 5 år hos den senaste arbetsgivaren, får anställningstiden läggas samman med tidigare anställningstid hos TRR-anslutet företag. Som förutsättning

gäller att den föregående anställningen slutat med uppsägning på grund av arbetsbrist och att den sista anställningsdagen ligger inom fem år före den aktuella uppsägningen.

Efterskydd

Om arbetstagaren blir uppsagd igen på grund av arbetsbrist täcks denne under fem år av efterskydd. Det innebär att personen har rätt till omställningsstöd från TRR, men också eventuella resterande avgångsersättningsutbetalningar.

Företaget

Företag anslutna till TRR och som står inför en omställning kan också få stöd. Genom råd och stöd kring hur en omställning kan hanteras på bästa sätt på det mänskliga planet kan TRR öka företagets beredskap inför en arbetsbristsituation. Stödet lämnas dels i form av tillgång till en rådgivare vid alla tidsskeden av en omställningsprocess, dels i form av föredrag och seminarier om professionellt förändringsarbete.

Omställningsavtalet medger flera olika handlingsvägar för företaget när det gäller utnyttjande av omställningsstöd, såsom redan kortfattat beskrivits i kapitel 2. Den första möjligheten är att parterna lokalt överenskommer att inte ta TRR:s omställningsstöd i anspråk vid övertalighet. Avgiften till TRR reduceras då. Den andra möjligheten är att inför den aktuella övertaligheten lokalt överenskomma med facket om en egen lösning hur de övertaliga ska hanteras, och därmed avsäga sig omställningsstöd från TRR i just då förekommande fall. I gengäld har då företaget rätt att erhålla en schabloniserad ersättning från TRR motsvarande vad omställningsstödet skulle ha kostat för varje individ, för närvarande 15 000 kr. Beloppet fastställs av styrelsen halvårsvis. De nämnda möjligheterna har utnyttjats endast i ett fåtal fall. Individens rätt till age påverkas inte.

Såsom har framkommit i den historiska beskrivningen var frågan om tillämpningen av LAS turordningsregler av väsentlig betydelse för arbetsgivarparten vid tecknandet av omställningsavtalet. Vid avtalsförhandlingarna 1994 ställde SAF som villkor för trygghetsystemets fortlevnad att arbetstagarparten gick med på en mer långtgående avvikelse från turordningsreglerna. En allmän formule-

ring infördes i själva avtalet, som fastställer att de företag hos vilka övertalighet vid arbetsbrist uppstår, ska beredas sådana förutsättningar i bemanningshänseende som i största möjliga utsträckning främjar deras fortsatta verksamhet. Vidare tillkom underbilaga A som preciserar hur de lokala parterna ska förfara för att tillgodose företagets intresse i detta hänseende.

Underbilaga A fastslår att om företagets krav och behov i bemanningshänseende inte kan tillgodoses med tillämpning av lag ska fastställandet av turordning göras med avsteg från turordningsbestämmelserna. De lokala parterna ska sträva efter att enas om en turordningslista, som medger förutsättningar för företaget att bedriva en konkurrenskraftig verksamhet och därmed bereda fortsatt anställning för kvarvarande personal. Skrivningarna i underbilaga A är bindande för parterna först då de finns med i de förbundsvisa kollektivavtalen om löner och allmänna villkor. Texten motsvarande underbilagan infördes 1994 i de förbundsvisa avtalen.

En förutsättning för att omställningsavtalet från 1994 skulle träda i kraft var att de ovannämnda bestämmelserna om förlängd uppsägningstid och möjligheterna till ändrad turordning infördes i de förbundsvisa avtalen.

3.5 Trygghetsavtalet Arbetsgivaralliansen, Teatrarnas Riksförbund samt PTK

Mellan Arbetsgivaralliansen och Teatrarnas Riksförbund å ena sidan, och PTK å andra sidan finns ett trygghetsavtal som administreras av Trygghetsrådet TRS. Syftet med TRS verksamhet är att underlätta omställningsproblem i företag och organisationer som uppstår för arbetsgivare och arbetstagare i samband förändringar i form av till exempel omstruktureringar, rationaliseringar eller olönsamhet. I de fall uppsägningar måste ske på grund av arbetsbrist arbetar TRS med att i största möjliga mån undvika negativa effekter för den enskilde arbetstagaren. Detta syfte ska uppnås i första hand genom att inom en begränsad tid, som för närvarande är fem år, medverka till att lösa den uppsagd arbetslöshetssituation. De stödformer som TRS erbjuder är personligt utvecklingsstöd, avgångsersättning, betalning av försäkringspremier samt efterskydd. Stöd ges även till arbetsgivaren i omställningssituationen.

Personligt utvecklingsstöd

Det personliga utvecklingsstödet innebär att den uppsagde får kontakt med en rådgivare på TRS. TRS definierar det personliga utvecklingsstödet som "hjälp till självhjälp". Syftet är att genom råd och individuellt anpassade stödåtgärder underlätta möjligheterna att få en varaktig sysselsättning. Stödåtgärderna kan till exempel bestå av kurser och seminarier, bidrag till kurskostnader för kompletterande utbildning, studielön i samband med studier och bidrag till introduktionsutbildning i samband med ny anställning. Skulle den uppsagde få en ny anställning med betydligt lägre lön, kan TRS bidra med en löneutfyllnad. Vid start av eget företag, kan TRS också bistå med stöd på olika sätt.

Avgångsersättning

Avgångsersättning utbetalas till anställd som sägs upp på grund av arbetsbrist, under förutsättning att den anställda arbetat minst 16 timmar i veckan, har varit anställd sammanhängande i 5 år och har fyllt 40 år senast avgångsdagen. Avgångsersättningen kompletterar ersättningen från arbetslöshetskassan, och hela inkomsten inklusive A-kassa ska ligga på en nivå som motsvarar en viss fastställd procentsats av tidigare lön (för närvarande 75 procent). För den vars A-kassenivå uppgår till 75 procent av tidigare lön utbetalar TRS ett minimibelopp på 4 000 - 6 000 kronor per 6-månadsperiod. Perioden under vilken avgångsersättning betalas ut varierar mellan 18 till 30 månader, beroende på den uppsagdes ålder vid anställningens slut. Ju äldre den uppsagde är, desto längre ersättningsperiod.

Betalning av försäkringspremier

Ett ytterligare stöd som TRS ger är att betala vissa försäkringspremier, så kallad riskförsäkring, åt den arbetssökande. För den som i sin anställning omfattas av ITP-, KP- eller SPV-försäkring samt uppfyller kraven avseende ålder och anställningstid, betalar TRS premierna helt eller delvis som längst fram till ordinarie pensionsålder för den tjänst från vilken uppsägning skett. TRS avbryter premieinbetalningen om den arbetssökande får tillsvidareanställning eller startar egen verksamhet.

Efterskydd

Slutligen har den som får nyanställning rätt till efterskydd. Det innebär att om denne blir uppsagd från sin nya anställning på grund av arbetsbrist, så har denne fortfarande tillgång till stöd från TRS. Stödet utgörs av personligt utvecklingsstöd och avgångsersättning. Som förutsättning gäller att den nya uppsägningen sker inom 5 år från den förra anställningens upphörande.

Arbetsgivaren

Trygghetsavtalet TRS slår inledningsvis fast att avtalet tecknats för att underlätta omställning för anställda och arbetsgivare när arbetsbrist uppstår på grund av utvecklingsåtgärder, omstrukturering, rationalisering och olönsamhet. I en sådan situation ger TRS råd och stöd till arbetsgivare, med målsättningen är att en omställning som innebär uppsägningar ska genomföras så smärtfritt som möjligt för alla berörda. Denna typ av stöd har således inte syftet att påverka arbetsgivarens beslut att säga upp anställda.

Liksom i omställningsavtalet TRR finns i trygghetsavtalet TRS en skrivelse som anger att den arbetsgivare som tvingas göra uppsägningar på grund av arbetsbrist ska beredas sådana förutsättningar i bemanningshänseende som i största möjliga utsträckning främjar den fortsatta verksamheten. En till avtalet kopplad bilaga utvecklar principen genom att beskriva hur parterna ska gå till väga för att tillgodose detta intresse från arbetsgivarens sida. Formuleringen motsvarar den i underbilaga A till omställningsavtalet Svenskt Näringsliv/PTK, det vill säga avsteg från turordningsreglerna ska ske om arbetsgivarens behov i bemanningshänseende inte kan tillgodoses genom tillämpning av LAS.

Uppsägningsförebyggande verksamhet/Kompetensutveckling för individ och verksamhet

TRS strävar efter att befrämja vad man skulle kunna kalla arbetslivstrygghet, det vill säga individens möjlighet att vara attraktiv inte bara för ny anställning efter en uppsägning, utan också för fortsatt anställning hos nuvarande arbetsgivare. Förutom aktivt stöd till friställda personer i samband med övertalighet arbetar därför TRS även proaktivt för att förebygga uppsägningar. I denna verksamhet, som vänder sig till arbetsplatser där övertalighet inte råder, kan

TRS stödjade genom att förstärka individens möjligheter till sådan kompetensutveckling som motsvarar verksamhetens kort- och långsiktiga behov av kompetens.

TRS kopplar den proaktiva verksamheten till Växtkraft Mål 3 och övrigt stöd som arbetsgivare och samhälle kan ge. TRS roll är i korthet att väcka intresse hos arbetsgivare och anställda i anslutna organisationer för att genomföra analyser och kompetensutvecklingsaktiviteter samt att vara ett stöd under hela genomförandeprocessen, såväl kompetensmässigt som ekonomiskt.

3.6 Det statliga trygghetsavtalet

Det statliga trygghetsavtalet, träffat mellan Arbetsgivarverket å ena sidan och OFR/S, SACO-S samt SEKO å andra sidan, administreras av trygghetsstiftelsen TSn. Avtalet inleds med avtalsparternas gemensamma syn på hur den statliga personalpolitiken bör bedrivas. Man fastslår att förändringar i myndigheterna bör genomföras så att de tillgodoser såväl statsmakternas krav på verksamheten som de anställdas krav på anställningstrygghet. Målet med trygghetssystemet är att så långt som möjligt skapa förutsättningar för att ingen anställd ska bli arbetslös till följd av arbetsbrist. Detta innebär emellertid ingen garanti för fortsatt eller ny anställning.

Den grupp av anställda som är förmänstagare till trygghetsavtalet är något större jämfört med vad som gäller enligt omställningsavtalen på den privata sektorn. För det första har den som sägs upp på grund av arbetsbrist rätt till stöd från Trygghetsstiftelsen. Samma stöd ges också till andra arbetstagare under förutsättning att stödåtgärden minskar antalet uppsägningar i en arbetsbristsituation. Vidare omfattas anställd som säger upp sig själva på grund av att myndigheten omlokaliseras och den anställde väljer att inte följa med till den nya orten. På det statliga området försvann uppdelningen i arbetare och tjänstemän på 1970-talet. Alltså omfattas samtliga statstjänstemän, även LO-anslutna, av trygghetsavtalet.

Slutligen har arbetstagare vars tidsbegränsade anställning inte förnyas på grund av arbetsbrist rätt till ett visst begränsat stöd, under förutsättning att den anställde har varit anställd sammanlagt minst fem år i följd. Omställningsstödet till dessa arbetstagare sätts in i andra skedet i trygghetsarbetet (se nedan), och utbetalningen av avgångsersättning begränsas till ett visst antal dagar och under en viss period. Inga andra förmåner ges till denna grupp av visstidsanställda arbetstagare.

Trygghetsarbetet

I det statliga trygghetsavtalet har man uppdelat omställningsprocessen i tre skeden. Det först skedet inträder när en myndighet konstaterat att arbetsbrist föreligger eller bedöms föreligga inom om en viss tid på en myndighet. För att undvika uppsägningar kan stöd lämnas redan i detta skede genom till exempel utbildningsåtgärder i syfte att möjliggöra för den anställde att få fortsatt anställning. Inriktningen är alltså att minska eller helt eliminera behovet av uppsägningen.

I nästa skede, då de övertaliga identifierats, och blivit uppsagda eller hotas av uppsägning, inträder en rättighet till förlängd uppsägningstid enligt det statliga omställningsavtalet. Förlängningen bestäms i förhållande till arbetstagarens anställningstid. Ju längre anställningstid, desto mer tid utökas uppsägningstiden med. Vidare bistår Trygghetsstiftelsen i detta läge med att skapa förutsättningar att få en ny anställning. Detta sker genom att Trygghetsstiftelsen erbjuder hjälp med finansiering av exempelvis utbildning, startaegget-bidrag och kostnader för resor och logi. I det tredje skedet, när anställningen väl upphört, ges den uppsagde fortsatt hjälp av samma slag som tidigare. Det statliga omställningsavtalet medger dessutom rätt till tjänstledighet utan löneavdrag under uppsägningstiden för utbildning.

Innehållet i det som i trygghetsavtalet benämns trygghetsarbete, och som är motsvarigheten till de andra trygghetsrådets omställningsstöd, är relativt likartat. Det handlar om ett individanpassat stöd från uppsägningen eller tidigare, med tillgång till kontakter med konsulenter och olika former av stöd för praktik, inskolning och utbildning. De inledande insatserna genomförs i form av fasta basprogram i TSn:s aktivitetscentra, ArbetsKraft.

Tidiga åtgärder

Enligt trygghetsavtalet bör omställningsarbete inledas i ett så tidigt skede som möjligt, för att uppnå målsättningen att ingen anställd ska hamna i arbetslöshet. En av arbetsmetoderna som Trygghetsstiftelsen använder sig av i detta syfte är så kallade tidiga åtgärder. Metoden går ut på att åtgärder sätts in i ett tidigt skede, till exempel innan turordningskretsar och uppsägningar formellt är klara, för att lösa en befarad övertalighet. Insatser från Trygghetsstiftelsen riktas till de som är uppsägningshotade, men även till andra

som kan tänka sig att gå frivilligt. Förutsättningen för att tidiga åtgärder ska sättas in är att arbetsgivaren och de fackliga organisationerna är överens om hur risken för uppsägning ser ut och vilka åtgärder som ska vidtas för att försöka lösa situationen utan uppsägningar. Risken för uppsägningar måste vara uppenbar, och det räcker således inte att det finns en allmän oro för övertalighet.

Förlängd uppsägningstid

Trygghetsavtalet innehåller regler om förlängd uppsägningstid jämfört med vad som skulle gälla enligt lag eller avtal. Vid uppsägning på grund av arbetsbrist förlängs den uppsägningstid som gäller enligt LAS eller enligt kollektivavtal med mellan en till 3 månader, beroende på den uppsagdes anställningstid. För arbetstagare som vid uppsägningen har minst fyra års anställning fördubblas den uppsägningstid som gäller enligt lag eller avtal.

Inkomsttrygghetstillägg

Den arbetstagare som får en ny tillsvidareanställning med en lägre lön jämfört med den förra anställningen, har rätt till löneutfyllnad, eller inkomsttrygghetstillägg. Ersättningen utgår som längst under 4 år och motsvarar skillnaden mellan lönen i respektive anställning. En avtrappning till hälften sker efter två år. Högst motsvarar ersättningen emellertid 30 procent av lönen i den tidigare anställningen. Förändras lönen i den nya anställningen ska inkomsttrygghetstillägget justeras i motsvarande mån.

Avgångsersättning och förlängd avgångsersättning

Den som blir uppsagd på grund av arbetsbrist, eller annan som också omfattas av stöd enligt avtalet, och får ersättning från arbetslöshetskassa, har rätt till avgångsersättning från Trygghetsstiftelsen. Ersättningen betalas ut under lika lång tid som ersättning från arbetslöshetskassan. Avgångsersättningen uppgår till ett belopp som tillsammans med ersättningen från arbetslöshetskassan motsvarar en viss procentsats, för närvarande 80 procent, av den tidigare månadsinkomsten. Det krävs inte att den uppsagde har uppnått en viss ålder eller anställningstid.

Efter det att rätten till avgångsersättning upphört kan förlängd avgångsersättning betalas ut om det föreligger särskilda skäl. Detta avser de fall då arbetstagaren inte längre är berättigad till ersättning från arbetslöshetskassan. Den förlängda avgångsersättningen betalas ut som längst upp till fem år efter anställningen upphört och inte efter det att arbetstagaren uppnått 60 års ålder. Det bör anmärkas att denna ersättning bara används i mycket speciella fall.

Pensionsersättning, särskild pensionsersättning och pensionstillägg

Uppsagd arbetstagare som uppnått 60 års ålder och som väljer att inte stå till arbetsmarknadens förfogande kan få ett belopp som motsvarar ålderspensionen (pensionsersättning). Även den 60-åriga arbetstagare som inte har blivit uppsagd kan få pensionsersättning under förutsättning att arbetstagaren avgår frivilligt och detta skapar möjlighet för en uppsägningshotad eller uppsagd arbetstagare att få en fortsatt eller ny anställning vid samma eller vid en annan myndighet. Ersättningen betalas ut av Statens pensionsverk (SPV) men belastar myndigheten.

Särskild pensionsersättning betalas ut till den uppsagde arbetstagare som fyllt 55 år (i praktiken endast i undantagsfall före 58 års ålder) och som inte längre har rätt till ersättning från arbetslöshetskassa eller förlängd avgångsersättning, under förutsättning att det föreligger särskilda skäl. Trygghetsstiftelsen prövar om det föreligger särskilda skäl, och beslut om beräkning och utbetalning fattas av SPV. Pensionskostnaden belastar inte TSn utan betalas av de uppsägande myndigheterna i form av en riskpremie.

Om en arbetstagares ATP minskar därför att pensionspoäng inte kunnat tillgodoräknas under den period som arbetstagaren erhöll pensionsersättning, ersätts den uppkomna skillnaden (pensionstillägg). Motsvarande regler gäller inte för ev minskning i den allmänna pensionen som successivt ersätter ATP. Ersättning utbetalas slutligen till efterlevande till den som hade rätt till pensionsersättning eller särskild pensionsersättning under vissa förutsättningar (ersättning till efterlevande).

Efterskydd

Enligt trygghetsavtalet finns ett efterskydd som innebär att arbetstagare som tillträder ny anställning efter uppsägning har rätt till

förmåner enligt trygghetsavtalet om denne skulle bli arbetslös på nytt på grund av arbetsbrist och det inte finns ett omställningsavtal hos den senare arbetsgivaren. Arbetstagaren har också rätt till företagshälsovård under ett år efter det att anställningen har upphört.

Myndigheten

Liksom trygghetsråden på det privata området bistår Trygghetsstiftelsen även arbetsgivaren, i detta fall myndigheten, i en omställningssituation. Arbetsgivaren får rådgivning från Trygghetsstiftelsens konsulenter, och kurser och seminarier i avvecklingsfrågor anordnas.

Till skillnad från omställningsavtalen på den privata sidan innehåller trygghetsavtalet inga regler om hur turordningen ska fastställas. På det statliga området finns istället avtal vid sidan om, TurA-S, som reglerar hur parterna ska fastsätta turordningen vid uppsägning. Frågan om undantag från turordning enligt LAS har aldrig varit någon stridsfråga mellan parterna i förhandlingarna om trygghetsavtal.

3.7 Övriga omställningsavtal

Ytterligare fyra omställningsavtal beskrivs översiktligt i följande avsnitt. Därutöver finns även trygghetslösningar för specifika grupper och ändamål, som t.ex. funktionärer och sjömän. Dessa konstruktioner faller utanför utredningens definition för omställningsavtal.

KFS trygghetsavtal

Kommunala företagens samorganisation, KFS, träffade 1994 trygghetsavtalet med berörda arbetstagarparter (Kommunal, SEKO, LF, SKTF, Ledarna, SHSTF, CF, SACO). Parternas gemensamma målsättning med detta avtal och den fond som hör till, är att de ska vara aktiva, offensiva verktyg i företagens och de anställdas händer som underlättar nödvändig strukturförändring i företagen. För att främja anställningstryggheten ska särskilda utvecklings- och trygghetsåtgärder vidtas för de anställda som blivit uppsagda eller löper risk att bli uppsagda på grund av arbetsbrist. Det som utmärker KFS trygghetsavtal är att det stadgar att åtgärder enligt avtalet i

första hand och till övervägande del ska komma äldre anställda till del.

KFS trygghetsavtal omfattar ungefär 22 000 arbetstagare, både tjänstemän och LO-grupper. Det finns ingen åldersgräns för att age ska utgå, men däremot krävs en anställningstid på minst fem år. age ska tillsammans med a-kassa ersätta 80 procent av lönen.

Trygghetsrådet Fastigo

För tjänstemän anställda i Fastigos medlemsföretag, fastighetsbranschens arbetsgivarorganisation, finns ett trygghetsavtal med Sif, Ledarna, CF, AF och SKTF. Trygghetsrådet Fastigo administrerar trygghetsavtalet som syftar till att hindra eller minska de negativa följder som rationaliseringar och andra förändringar kan få för Fastigos medlemsföretag och för de anställda tjänstemännen. Trygghetsrådet försöker också arbeta i förebyggande syfte genom att stötta företag för att medarbetarna ska ha en bra och kontinuerlig utveckling som motsvarar de alltmer högt ställda kraven på bra kompetens.

Trygghetsrådet Fastigo omfattar ungefär 8 000 anställda. Konstruktionen påminner om TRR, förutom att enligt Fastigos trygghetsavtal finns det ingen åldersgräns för att age ska betalas ut, men däremot krävs en anställningstid på minst fem år. age ska tillsammans med A-kassa ersätta 80 procent av lönen. Med syfte att underlätta för den äldre arbetskraften att få stanna kvar på arbetsmarknaden finns möjlighet för företagen att få bidrag till del pension.

Fastigo har också träffat kollektivavtal med LO om Trygghetsfonden Fastigo-LO. Fonden ska bl.a. vidta och bekosta åtgärder för att främja sysselsättningen genom utveckling och effektivisering av företag i syfte att förebygga arbetsbrist. Fonden ger även stöd till enskilda som sagts upp på grund av arbetsbrist. Avtalet faller utanför ramen för utredningens definition av omställningsavtal.

Trygghetsstiftelsen på försäkringskasseområdet

För anställda på försäkringskassorna finns ett omställningsavtal, som är konstruerat precis som det statliga omställningsavtalet. Följaktligen omfattar verksamheten uppsägningsförebyggande åtgärder i form av utbildning och andra insatser för att ge den upp-

sägningshotade fortsatt anställning men med nya arbetsuppgifter hos arbetsgivaren. Till skillnad från den statliga Trygghetsstiftelsen är försäkringskassornas trygghetsråd en mycket liten organisation. Upphandling av externa tjänster är därför ett viktigt inslag i verksamheten.

Detta omställningsavtal omfattar ca 16 000 anställda inom försäkringskassorna. Eftersom det endast finns en arbetsgivare är Trygghetsstiftelsen på försäkringskasseområdet mycket sårbar. När stora neddragningar sker inom verksamheten belastas Trygghetsstiftelsen mycket hårt på grund av sin storlek.

Trygghetsfonden BAO – Finansförbundet

BAO och Finansförbundet har träffat en trygghetsöverenskommelse som syftar till att ge stöd till den tjänsteman som antingen riskerar uppsägning eller har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist. Överenskommelsen innehåller ett antal stödformer som ska underlätta för den uppsagde tjänstemannen att finna ett nytt arbete. Stödformerna omfattar utfyllnad av a-kasseersättning, utbildning, kurser och andra aktiviteter, hjälp att starta egen verksamhet och samtalsstöd. De enskilda bankerna har i många fall i samband med driftsinskränkningar erbjudit de uppsagda egna lösningar, parallellt med stödet från fonden. Fonden har i princip aldrig möjliggjort tidigare pensioneringar, utan de avtalspensioneringar som skett, har beviljats innan någon lämnats över till trygghetsfondens verksamhet.

Arbetsgivarna gjorde en engångsavsättning på sammanlagt 110 miljoner kronor 1992, då avtalet träffades. Stödet har endast riktat sig mot individerna, och aldrig omfattat stöd till företagen. Fonden omfattar 55 000 anställda. Fonden omfattar endast fyra arbetsgivare. Det faktum att en av dessa arbetsgivare överhuvudtaget inte genomfört några uppsägningar innebär en hel del spänningar i systemet.

4 Effekter och erfarenheter av omställningsavtal

Utredningens viktigaste slutsatser av kapitlet:

- *Omställningsavtalen har positiva effekter för dem som omfattas. De är nöjda med det stöd de fått, lyckas i stor utsträckning få nya arbeten eller starta egna företag eller går vidare till längre utbildningar. Arbetslösheten bland kunderna är låg och sjunker snabbt över tid. Individ- och situationsanpassningen i trygghetsrådets arbetsformer är viktiga framgångsfaktorer.*
- *Omställningsarbetet bör starta senast i samband med uppsägningen och uppsägningstiden bör användas för detta i viss utsträckning.*
- *Arbetslinjen ska gälla. Utbildning och andra stödåtgärder ska relateras till ett yrkesmässigt mål.*
- *Avgångsersättning bör utges som komplettering till A-kassan på lönedelar över A-kasstaket och kombineras med krav på aktivitet. En bortre parentes rekommenderas.*
- *Avtalen har positiva samhällsekonomiska effekter, framförallt genom att de bidrar till ett ökat omvandlingstryck. Risk för vissa undanträngningseffekter finns.*
- *Avtalen har positiva statsfinansiella effekter, främst genom att kostnader för A-kassa och arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar.*
- *Om en större del av arbetsmarknaden täcks av omställningsavtal uppstår positiva effekter även för de tillkommande arbetstagargrupperna. Risken för en avtagande marginalnytta är begränsad.*

4.1 Inledning

Det finns inga forskningsresultat som kan ge en samlad bild av omställningsavtalens effekter. Den arbetsmarknadspolitiska forskningen har i liten utsträckning intresserat sig för omställningsavtalen och trygghetsrådets verksamhet trots att en systematiserad kunskap om detta borde ha kunnat bidra till ett bredare perspektiv på arbetsmarknadspolitiska insatser. Med den tid utredningen haft till sitt förfogande har det inte varit möjligt att initiera och genomföra några omfattande forskningsinsatser. Vad som varit möjligt är att samla, värdera och strukturera den kunskap och de erfarenheter som finns tillgängliga.

Utredningen har med det syftet lagt ut tre externa uppdrag. Dels har Statskontoret genomfört en analys av omställningsavtalens samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter. Rapporten har bifogats detta betänkande, bilaga 3. Den har också bidragit med underlag för bedömningar av effekter på individnivå. Dels har Roland Hansson ur en företagsekonomisk synvinkel studerat effekterna av omställningsavtal på företagets vinst och löneökningssutrymme. Den rapporten återfinns som bilaga 4. Slutligen har projektledare Thomas Johnsson bearbetat material från tre olika enkätundersökningar till företag som avser företagets beslutsfattande i övertalighetssituationer. Rapporten återfinns bilaga 5. Underlag har dessutom inhämtats från trygghetsråden, framförallt TRR Trygghetsrådet, Trygghetsrådet TRS och Trygghetsstiftelsen (TSn). Representanter för dessa trygghetsråd har ingått i en referensgrupp till utredningen.

I detta kapitel görs en genomgång av omställningsavtalens effekter i olika avseenden. Effekter för företagen redovisas dock i kapitel 7, som ger en samlad bild av omställningsavtal ur ett företagsperspektiv. Inledningsvis redovisas en del basfakta om bl.a. omfattningen av verksamheten i trygghetsråden under de senaste tio åren. Redovisningen omfattar tre trygghetsråd: TRR Trygghetsrådet, Trygghetsrådet TRS och Trygghetsstiftelsen (TSn).

4.1.1 Basfakta om verksamheten i trygghetsråden

I nedanstående tabell redovisas en del uppgifter om trygghetsrådets verksamhet.

	TRR	TRS	TSn
Antal anslutna företag/myndigheter	32 000	4 070	274
Varav säranslutna	5-7000	1 970	28
Antal anställda i anslutna företag	650 000	20 000	220 000
Varav säranslutna	10-12000	3 000	5 - 6000
Avgift i procent av lönesumma	0,3	0,3	0,05
För säranslutna	0,7	0,7	0,05
Kapitalbehållning 31 dec 2001, Mkr	3 740	580	1 052
Antal anställda dec 2001	166	8	31

Anmärkning 1: Det statliga trygghetsavtalet omfattar hela det statliga avtalsområdet. Antal myndigheter är enligt Ekonomistyrningsverkets myndighetsregister 246, men inom många av dessa är det personalpolitiska ansvaret decentraliserat så att t.ex. beslut om uppsägning av personal fattas på lägre nivå inom myndigheten.

Anmärkning 2: För TSn var avgiften tom mars 2001 0,7 procent. Utöver avgiften på 0,05 procent finns för närvarande ett lokalt utrymme för omställningsåtgärder om 0,65 procent; avgiften är fr.o.m. 2004 0,3 procent.

Inflöde av nya klienter/kunder den senaste tioårsperioden

I nedanstående tabell redovisas inflödet av nytillkommande kunder/klienter under den senaste tioårsperioden. Trygghetsråden har olika regler och rutiner för nyregistrering. I TRR och TRS är det arbetsgivaren eller individen själv som anmäler sig till trygghetsrådet. Detta sker normalt i samband med uppsägningen, men undantag finns. Anmälan till Trygghetsstiftelsen görs genom underrättelse från uppsägande myndighet. Detta görs senast i samband med uppsägningen, men kan också ske tidigare.

Ar	TRR			TRS			TSn		
	Antal	Andel kvinnor	Andel 55+	Antal	Andel kvinnor procent	Andel 55+ procent	Antal	Andel kvinnor procent	Andel 55+ procent
1992	30816			1045	41	36	13564		
1993	27456			1019	43	46	12124		
1994	11694			778	46	49	4242	52	19
1995	7943			317	45	60	5338	48	21
1996	11226			337	46	46	3792	55	39
1997	12682			418	53	44	5486	54	25
1998	10267			307	53	29	3613	45	45
1999	12520	47	35	306	67	30	2381	45	33
2000	10605	46	35	355	64	30	3659	41	19
2001	12507	48	20	195	49	35	1432	49	32
Summa	147716	47	30	5077	48	42	55631	49	27

Trygghetsrådets underlag har förändrats under den redovisade 10-årsperioden. De f.d. SFO-företagen, som var kärnan i det dåvarande TRS, finns nu inom TRR-området. De f.d. affärsverken Posten, Vattenfall, Televerket (Telia) och Statens järnvägar har lämnat det statliga avtalsområdet och därmed TSn och finns nu inom TRR-området. Totalt omfattas i dag knappt 900 000 arbetstagare av de tre i tabellerna redovisade omställningsavtalen. Under den senaste 10-årsperioden har sammanlagt drygt 200 000 övertaliga inom dessa områden passerat genom de tre trygghetssystemen. Ytterligare cirka 100 000 arbetstagare omfattas av de övriga omställningsavtal som finns.

Stora varsel och enstaka uppsagda

I flödet av nyheter och i den allmänna debatten om omstruktureringar av företag och förvaltningar är det de stora varslen som dominerar. Dessa belastar självfallet trygghetsråden, men i rådets verksamhet är det framförallt de många små uppsägningsfallen som dominerar, dvs. uppsägningar av enstaka eller några personer, både vid små och stora arbetsplatser. Det är uppsägningar som inte registreras i varselstatistiken och som inte drar till sig uppmärksamhet eller stora resurser. Trygghetsråden är vanligen ensamma aktörer i dessa fall.

I det statliga trygghetsavtalet finns en skyldighet att underrätta Trygghetsstiftelsen senast i samband med uppsägningen. I nedanstående tabell redovisas antalet genomsnittligt uppsagda per underrättelse för de senaste sex åren. Andel underrättelser med bara en

uppsagd i förhållande till hela antalet underrättelser redovisas också.

År	Genomsnittligt antal uppsagda per underrättelse	Andel underrättelser med bara en uppsagd, procent
1996	5,1	54
1997	5,9	52
1998	4,1	57
1999	3,4	53
2000	5,5	55
2001	2,5	62

Andelen underrättelser med bara en uppsagd har ökat sedan början av 90-talet, då andelen låg runt 30 – 35 procent. Enstaka uppsägningar förekommer också vid stora myndigheter. Enligt TSn finns de senaste åren en tendens till att de enstaka uppsagda har lägre arbetsmarknadsvärde än tidigare, vilket kan tyda på att det sker en utsortering av individer som man av olika skäl inte vill behålla. Det kan bero på att de har svårt att klara förändrade arbetskrav, men i inflödet finns också en del individer med rehabiliteringsbehov. Uppföljningar av resultaten som stiftelsen gjort visar att resultaten för gruppen enstaka uppsagda avviker negativt från underrättelser med flera uppsagda. Tidigare uppföljningar i mitten av 90-talet visade inte på några sådana skillnader. TSn kommer att undersöka vad som ligger bakom skillnaderna.

TRR Trygghetsrådet har också ett inflöde som domineras av få uppsagda per uppsägningstillfälle. De under 2001 anmälda uppsagda till TRR kom från cirka 3 300 juridiska personer, fördelade på drygt 4 000 arbetsplatsadresser. Det innebär ett genomsnitt på cirka 4 uppsagda per juridisk person under året.

Trygghetsrådet TRS verksamhetsområde består i huvudsak av organisationer och företag med ett fåtal anställda, varför inflödet nästan uteslutande består av enstaka eller ett fåtal uppsagda per uppsägningstillfälle. Enstaka undantag finns dock.

4.2 Resultat på individnivå

I Statskontorets rapport dras slutsatsen att de omställningsavtal som studerats¹⁷ minskar såväl risken för arbetslöshet som tiden i arbetslöshet för de arbetstagare som omfattas av avtalen. Statskontoret kommer också fram till att chansen för att få ett nytt arbete ökar efter att en arbetstagare har tagit del av insatser från TRR och TSn. Statskontorets analyser tyder också på att vissa åtgärder, t.ex. avgångsersättning (komplement till A-kassa på lönedelar över A-kassetaket) under arbetslöshet, kan ha negativa effekter för individens benägenhet att söka och acceptera nya arbeten. Dessa analyser grundas på resultat från den arbetsmarknadspolitiska forskningen, och därmed i huvudsak på arbetslösa som inte omfattats av omställningsavtal. Statskontoret anmärker dock att avgångsersättning i kombination med ett bra omställningsstöd kan skapa större möjligheter för att få ett mera kvalificerat arbete på sikt.

Utredningen har haft tillgång till resultatrapporter och underlag från trygghetsråden TRR, TRS och TSn, som kan ge ytterligare belysning av hur omställningsavtalen fungerar. Materialet har framförallt hämtats ur trygghetsrådets databaser, som är uppbyggda för att utgöra operativt och administrativt stöd för den verksamhet de bedriver. Det innebär att möjligheterna att bryta ned materialet på olika omställningssituationer eller grupper av individer är begränsade. Den resultatuppföljning som sker framförallt mot målen för verksamheten, att enligt arbetslinjen åstadkomma lösningar på individernas situation. Underlaget möjliggör inte säkra analyser av effekterna av omställningsavtal eftersom det inte går att bedöma omfattningen av eventuella dödviktseffekter, dvs. vad som hänt om avtalen inte funnits. Skillnaderna mellan trygghetsråd i förutsättningar och arbetsformer innebär vidare att det är svårt att jämföra data från de olika råden.

Trots dessa svårigheter utgör sammantaget analyserna från Statskontoret, underlagen från trygghetsråden och de olika konsultrapporter och kundundersökningar om rådets verksamhet, som utredningen haft tillgång till, ett underlag som gör det möjligt att dra slutsatser om vilka resultat som uppnås i verksamheten. Det blir också möjligt att värdera effekter av de olika i avtalen ingående stödformerna och därmed bidra med synpunkter på hur omställningsavtal bör byggas upp. Däremot bör man vara försiktig i jämförelser mellan den generella arbetsmarknadspolitiken och trygghets-

¹⁷ Statskontorets studie omfattar TRR och TSn, men inte TRS

rådens verksamhet på grund av olika förutsättningar, arbetsformer och arbetsmarknadsvärde hos stödtagarna.

4.2.1 Hur ser kundflödet genom trygghetssystemen ut?

Utredningen har funnit det omöjligt att bearbeta underlag från trygghetsråden så att det på ett och samma sätt skulle gå att redovisa resultat från samtliga studerade trygghetsråd. Förutsättningar för verksamheten och redovisningsmetoder skiljer sig alltför mycket åt. Därför redovisas underlag från respektive trygghetsråd separat med kommentarer som underlag för de slutsatser som dras.

Hur fort går det?

Ett mått av intresse är hur lång tid arbetsprocessen tar från starten, vanligen uppsägningstillfället, till ett avslut i form av en löst situation. Den tiden varierar naturligtvis med konjunkturläget, men också beroende på den aktuella kundstockens sammansättning ålders- och utbildningsmässigt och geografiskt. En del klienter kan avregistreras som lösta tämligen omgående, medan andra blir kvar i systemen under flera år.

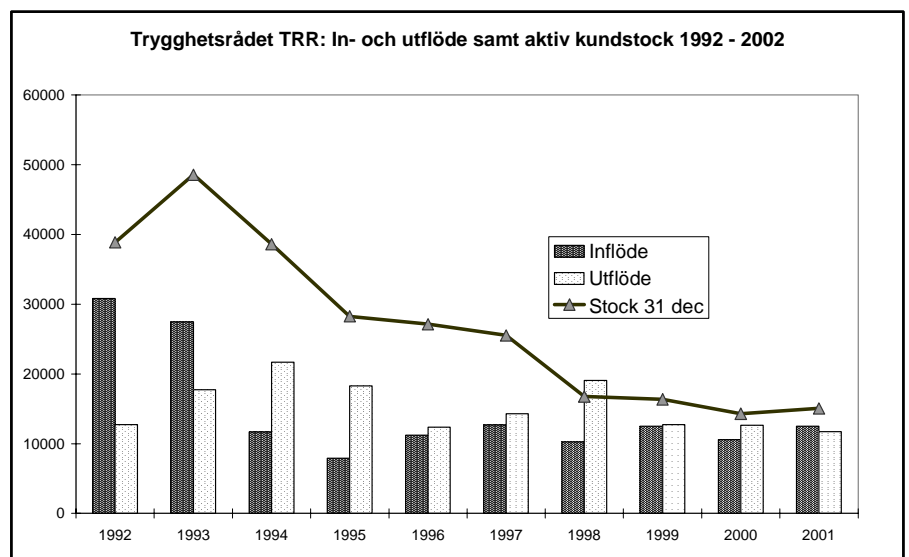
TRR Trygghetsrådet använder ett mått på "liggetid" för att redovisa genomsnittlig tid som aktiv klient. I tabellen nedan redovisas liggetid från uppsägningstidens utgång till avregistrering. Avregistrering innebär normalt att kunden löst sin situation. För de klienter som avregistrerades under 2001 var den genomsnittliga liggetiden 44 veckor, med den åldersfördelning som framgår av tabellen nedan. Som jämförelse redovisas motsvarande värden för de två närmast föregående åren. Att inte uppsägningstiden räknats in i liggetiden beror dels på att den varierar både mellan åldersgrupper och avtalsområden, dels på att arbetsgivaren inte alltid medger att uppsägningstiden får användas för aktiviteter.

År	Genomsnittlig liggetid i veckor						Totalt
	-29 år	30-39 år	40-49 år	50-54 år	55-59 år	60-65 år	
1999	52	65	60	63	59	47	59
2000	45	60	59	60	63	60	60
2001	13	29	41	49	56	65	44

Källa: bearbetad statistik från TRR Trygghetsrådet

Som synes har liggetiden förkortats under 2001, vilket bör hänga samman med en förbättrad arbetsmarknad. Förändringen är markant i de lägsta åldersgrupperna, vilket enligt TRR förklaras av en förändrad sammansättning i inflödet av uppsagda till följd av krisen i IT-branschen. De som sagts upp därifrån har varit lättplacerade på arbetsmarknaden.

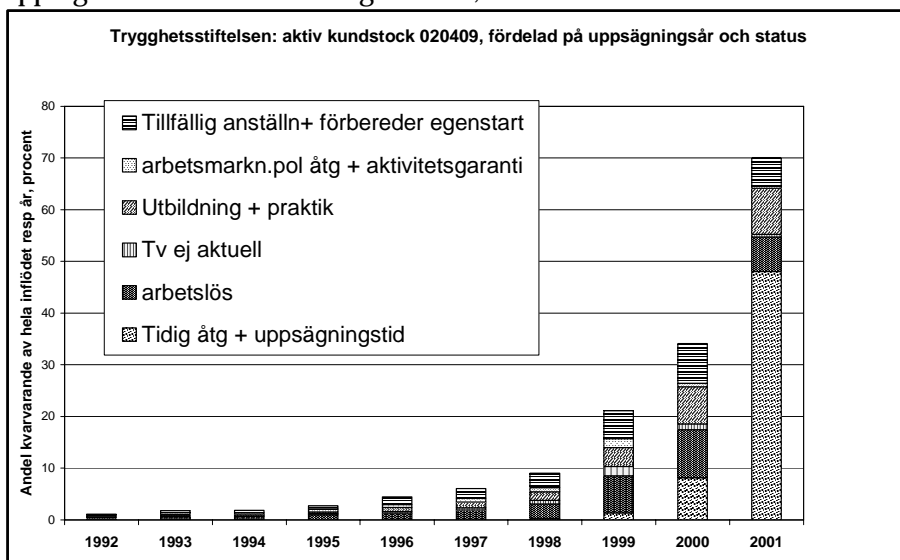
I nedanstående diagram redovisas för TRR årsvis in- och utflöde och storlek på den aktiva kundstocken vid årets utgång för den senaste tioårsperioden. Den kraftiga konjunkturedgången under inledningen av 90-talet syns tydligt, och man kan också dra slutsatsen att omsättningshastigheten har ökat med den bättre konjunktturen. Den ovan redovisade genomsnittliga liggetiden för de senaste tre åren bekräftas av staplarna i diagrammet. Det bör anmärkas att den höga stapeln på utflödet för 1998 delvis beror på rensningar i kundregistret i samband med införande av en 5-årsregel för omställningsstöd.



Källa: bearbetad statistik från TRR Trygghetsrådet.

En jämförbar redovisning av liggetid kan inte göras med det underlag som kan erhållas från TSn. För att få en bild av omloppstiden har den aktuella aktiva kundstocken i Trygghetsstiftelsen brutits ned på registreringsår (dvs. tidpunkt för första registrering, normalt uppsägningstillfället) och på aktuell arbetsmarknadsstatus och relaterats till hela antalet uppsagda respektive år. Det innebär att

skillnaden mellan den aktuella kundstocken och hela inflödet av uppsagda är kunder som avregistrerats, normalt som lösta.



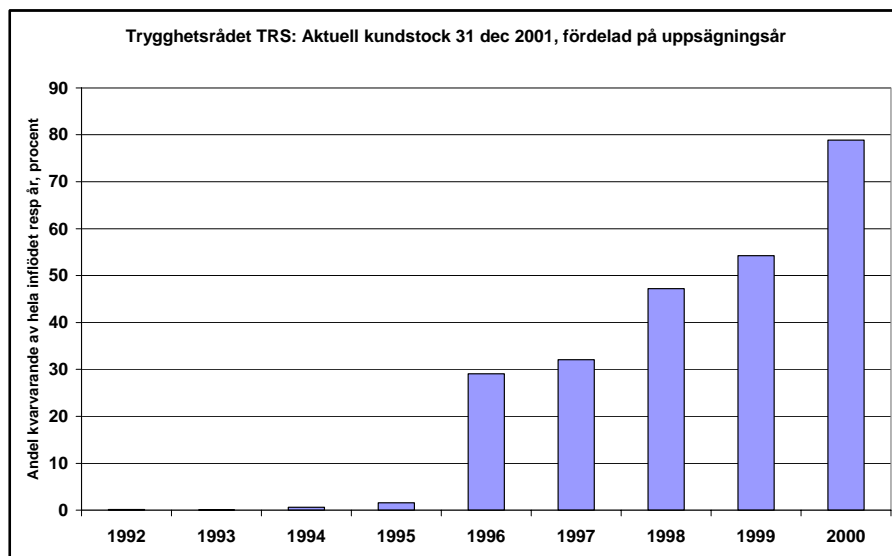
Källa: bearbetad statistik från Trygghetsstiftelsen.

Anm.: Med tv ej aktuell avses kunder som för tillfället ej står till arbetsmarknads förfogande, men som beräknas återkomma som aktiva kunder, främst barnlediga.

I april 2002 var fortfarande 70 procent av inflödet från 2001 kvar som aktiva kunder, de flesta under uppsägningstid. Det bör anmärkas att upp till ett års uppsägningstid gäller för uppsagda statstjänstemän. Av inflödet år 2000 är fortfarande 34 procent kvar som aktiva kunder, varav ca 8 procentenheter under uppsägningstid. Att kunder från år 2000 fortfarande står som uppsagda i april 2002 förklaras huvudsakligen att det avser individer som registrerats när de påbörjade tidiga åtgärder och att de därför fortfarande har uppsägningstid kvar.

Vad som är noterbart är att andelen kvarstående kunder sjunker relativt snabbt över tid och att andelen öppet arbetslösa inte i någon av staplarna överstiger tio procent av de uppsagda. Enligt Trygghetsstiftelsen finns det två typiska mönster i arbetslösheten, dels bland de yngre kunderna som har korta perioder av arbetslöshet, dels bland de äldre över ca 55 år som har långa perioder av arbetslöshet, som ofta slutat i en pensionslösning. Av de som är arbetslösa i den i diagrammet redovisade kundstocken är 50 procent 55 år eller äldre.

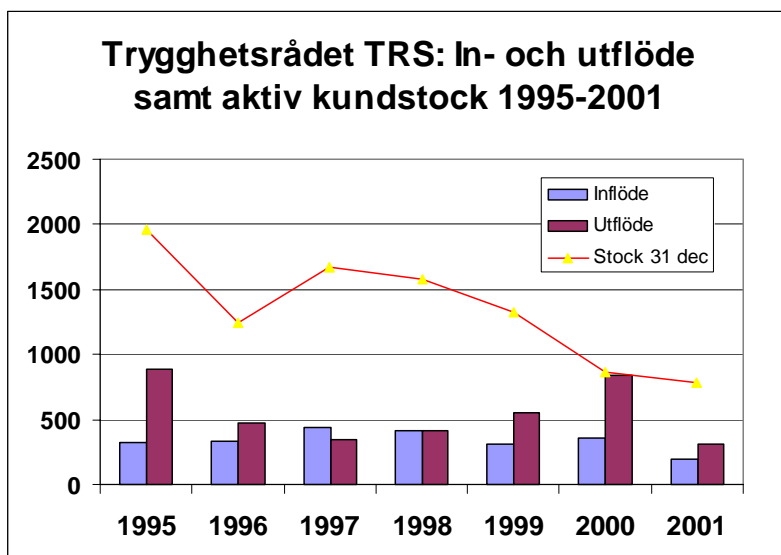
Motsvarande redovisning för Trygghetsrådet TRS ser ut på följande sätt. Det har inte varit möjligt att dela upp kundstocken på arbetsmarknadsstatus.



Källa: bearbetad statistik från Trygghetsrådet TRS

Att kvarvarande klienter sjunker kraftigt för år 1995 och tidigare beror på den femårsregel som tillämpas för rätt till omställningsstöd. Enligt TRS är egentligen staplarna för de efterföljande åren för höga, vilket förklaras av att avregistreringar av lösta inte sker fortlöpande för alla kundkategorier. TRS följer upp yngre klienter med relativt långa mellanrum, och när en slutlig kontroll sker när fem år gått avregistreras många som varit lösta långt tidigare.

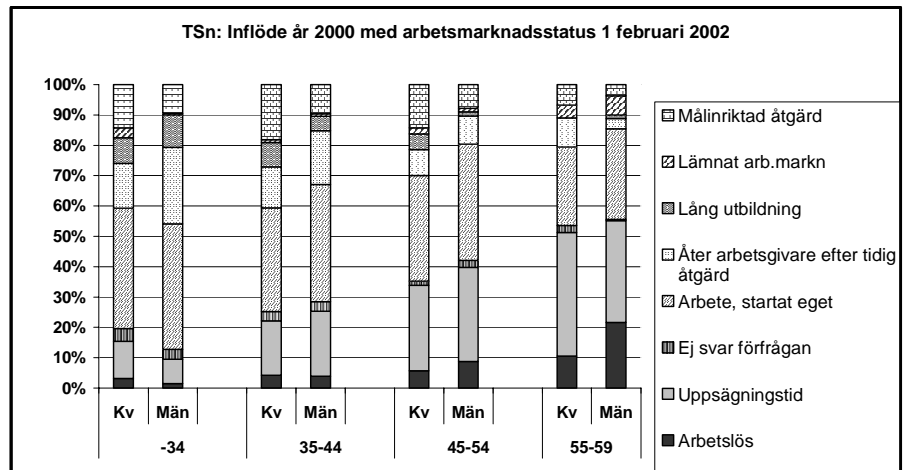
I följande diagram redovisas för TRS inflöde, utflöde och aktiv stock vid årets utgång för perioden 1995 – 2001.



Källa: statistik från TRS

4.2.2 En bild av helheten

Inget av trygghetsråden har historiska databaser eller redovisar resultat longitudinellt, dvs. det går inte att följa en kundstock över tid för att se hur klienternas arbetsmarknadsstatus förändras över tid och vilka lösningar som uppnås. Ett sätt att få en bild av arbetsmarknadsläget för en hel grupp uppsagda är att se vad som hänt med ett visst inflöde efter en viss tid. Trygghetsstiftelsen redovisar i sin årsredovisning arbetsmarknadsläget för hela inflödet år 2000 vid utgången av år 2001. Fördelning har skett på åldersgrupper och kön, och i diagrammet nedan redovisas arbetsmarknadsläget för respektive grupp procentuellt fördelat på aktuell arbetsmarknadsstatus. Förändringar som skett efter det att en individ avregistrerats ingår inte i redovisningen.



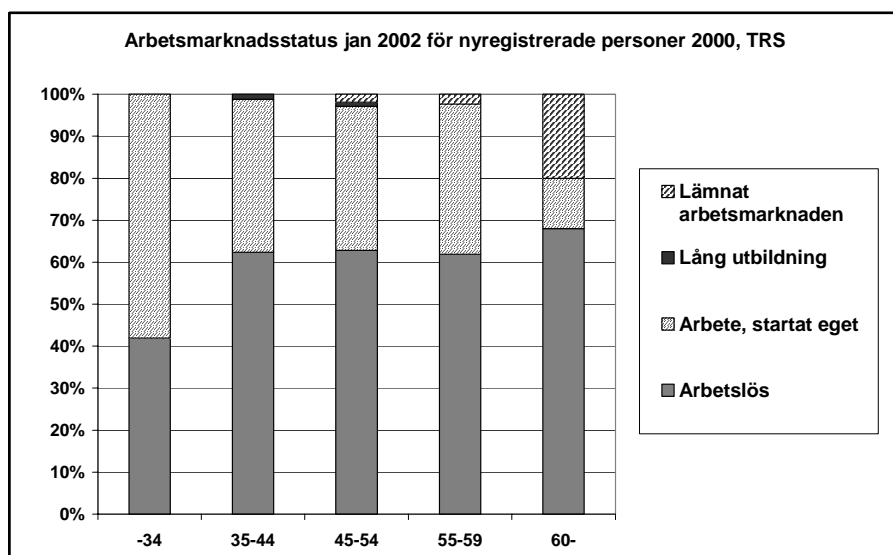
Källa: resultatrapport för 2001 från Trygghetsstiftelsen

Anm. 1: Ej svar förfrågan innebär att kunden inte svarat på förfrågan om aktuell situation. Information har lämnats om att uteblivet svar medför avregistrering. Uppföljningar har visat att de flesta i gruppen har arbete.

Andelen arbetslösa är som synes låg och det är egentligen bara män i åldersgruppen 55 – 59 år som avviker mera markant. Mer om åldersgruppen över 55 år redovisas i avsnitt 4.3.4 och kapitel 5. Det kan synas förvånande att så stor andel av de uppsagda fortfarande står registrerade på uppsägningstid mer än ett år efter utgången av år 2000. Enligt Trygghetsstiftelsen är förklaringen att tidiga åtgärder genomfördes under 2000 i relativt stor omfattning, dels inom försvaret och dels som frivilliga tidiga åtgärder vid ett par länsarbetsnämnder och att uppsägningstiderna börjat löpa först under år 2001. Risken för att dess grupper skulle hamna i arbetslöshet bedöms av stiftelsen som liten.

Om man bortser från skillnaderna i uppsägningstid (yngre stats-tjänstemän har kortare uppsägningstid än äldre) är det små skillnader i resultat mellan åldersgrupperna upp till 55 år och också mellan könen inom respektive åldersgrupp.

En motsvarande redovisning har erhållits från Trygghetsrådet TRS. Den är fördelad på åldersgrupper men inte kön:



Källa: Trygghetsrådet TRS

Här skiljer sig resultaten från Trygghetsstiftelsen på flera sätt. Andelen arbetslösa är högre, men det bör observeras att i gruppen arbetslösa ingår klienter som deltar i åtgärder, främst utbildning, utan stöd från TRS. Liksom för de övriga två redovisade trygghetsråden avser delmängden lång utbildning i staplarna studier som föranleder avregistrering. Att andelen lång utbildning är lägre än för de andra trygghetsråden kan delvis bero på att det i gruppen arbetslösa finns klienter som deltar i långa utbildningar. Vidare är sammansättningen av inflödet annorlunda. TRS kundunderlag består i högre utsträckning av uppsagda från små arbetsplatser, ofta ideell eller kulturell verksamhet. Utbildningsnivån är lägre än på det statliga området och inslaget av svarplacerade, bl.a. lönebidragsanställda, är högre. Ytterligare en förklaring till skillnaderna i resultat kan vara kortare uppsägningstider för TRS klienter än för statstjänstemän. Det går alltså inte att utan eftertanke jämföra resultaten med Trygghetsstiftelsen, som hinner genomföra en större del av arbetsprocessen innan uppsägningstiden löpt ut och olösta klienter tvingas ut i arbetslöshet.

För TRR Trygghetsrådet är det inte möjligt att göra en motsvarande redovisning med den uppbyggnad deras register har.

4.2.3 Vart tar kunderna vägen?

TRR Trygghetsrådet redovisar utflödet ut ur sitt kundregister på ett relativt finfördelat sätt. Under 2001 avregistrerades 11 598 personer av följande orsaker.

TRR, utflöde 2001:	Antal	Procent
Anställning	7129	61
Studier	802	7
Startat eget företag	753	6
Femårsgränsen	279	2
Övriga avslut	2635	23
Summa	11598	100

Anm.1: Studier som föranleder avregistrering är ofta långvariga utbildningar mot ny yrkeskarriär, t.ex. akademiska studier, som ligger utöver studier som ingår i normalt omställningsstöd.

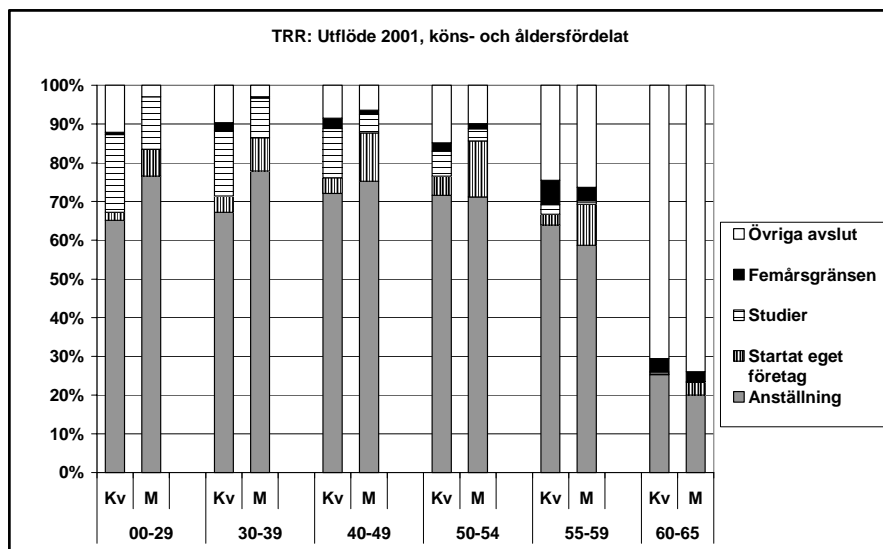
Anm. 2: TRR tillämpar en femårsgräns för omställningsstöd.

Anm.3: I övriga avslut ingår bl.a. pensionering, utlandsflytt och personer som lämnat arbetsmarknaden.

Fördelningen på åldersgrupper framgår av följande tabell.

TRR, åldersfördelning utflöde 2001		
Åldersgrupp	Antal	Andel, %
00-29 år	648	6
30-39 år	2115	18
40-49 år	2705	23
50-54 år	1958	17
55-59 år	2224	19
60-65 år	1945	17

I följande diagram redovisas per kön och åldersgrupp fördelningen mellan olika avregistreringsorsaker.



Källa: bearbetad statistik från TRR Trygghetsrådet

Som framgår av diagrammet är det för åldersgrupperna upp till 55 år cirka 80 procent som går till anställning eller start av eget företag. 55 – 59-åringar ligger något, men inte uppseendeväckande, lägre. Män går till anställning eller startar eget företag i högre utsträckning än kvinnor, men kvinnorna påbörjar i högre utsträckning långa utbildningar mot en ny karriär. Skillnaderna mellan könen är relativt små. Benägenheten för långa studier avtar med stigande ålder, medan start av eget företag har störst andel i åldersgrupperna 40 – 54 år och högre eller lika hög andel i åldersgruppen 55 – 59 år som i de två yngsta grupperna. De av trygghetsrådets klienter som går till ny anställning går framförallt till små och medelstora företag. Enligt en undersökning bland ca 3 000 av TRR:s arbetsökande, som fick nytt arbete i slutet av 1998 hade 70 procent av de rekryterande företagen färre än 100 anställda och 42 procent hade färre än 25 anställda. Enligt TRR:s bedömning innebär detta förhållande att det sker en kompetensöverföring från större företag till mindre. 11 procent av de som fick nya arbeten fick det inom offentlig sektor, medan resten är spridda över branscher inom den privata sektorn, med industrin (27 procent), framförallt verkstadsindustrin, som största mottagare.

Undersökningen visar också att de flesta, 82 procent, fick fast anställning medan 18 procent fick längre visstidsanställningar än ett

år¹⁸. Lönenivån i den nya anställningen var högre för 36 procent av de tillfrågade, lika för 36 procent och lägre för 26 procent. 66 procent bibehöll sin befattningsnivå, 20 procent fick högre befattningsnivå och endast 14 procent fick lägre befattningsnivå i den nya anställningen, jämfört med tidigare anställning.

Från Trygghetsstiftelsen avregistrerades under 2001 sammanlagt 3 987 personer ur den aktiva kundstocken, av följande orsaker:

TSn, utflöde 2001	Antal	Andel, %
Anställning	2082	52
Åter efter tidiga åtgärder	173	4
Startat eget	247	6
Lång utbildning	385	10
Pension	139	3
Särskild pensionsersättning	439	11
Ej svar förfrågan	432	11
Lämnat arbetsmarknaden	90	2
	3987	100

Anm. 1: Åter efter tidiga åtgärder innebär att en person som varit registrerad för tidig åtgärd har avregistrerats på grund av återgång till tidigare arbetsgivare. Det kan vara till tidigare men också till ett nytt arbete.

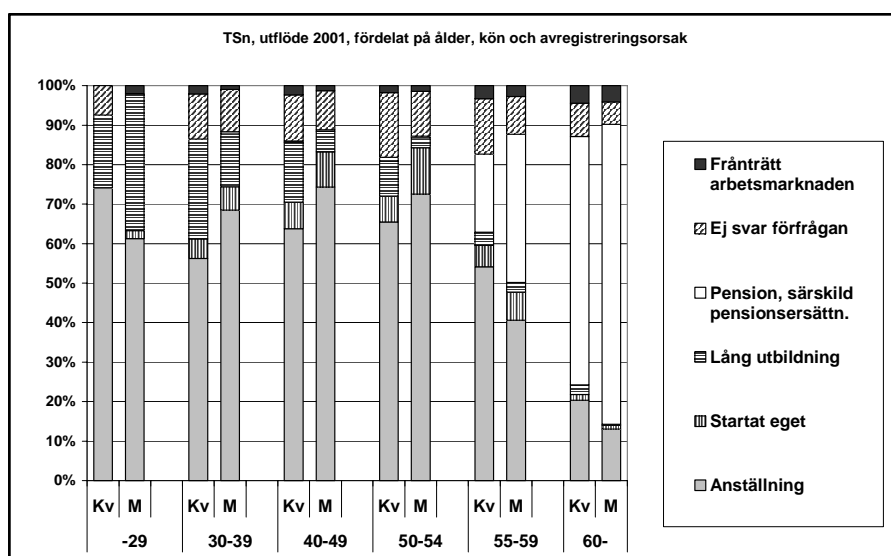
Anm. 2: Lång utbildning är långvariga utbildningar mot ny yrkeskarriär, t.ex. akademiska studier.

Anm. 3: Ej svar förfrågan innebär att kunden inte svarat på förfrågan om aktuell situation. Information har lämnats om att uteblivet svar medför avregistrering. Uppföljningar har visat att de flesta i gruppen har arbete.

Av de kunder som fått nya arbeten (återgång till tidigare arbetsgivare efter tidiga åtgärder ej inräknade) är det 63 procent som fått tillsvidareanställningar. 37 procent har fått tidsbegränsade anställningar med mer än ca ett års varaktighet och god prognos om fortsatt anställning. Liksom hos TRR avregistreras inte kunder som har kortare tillfälliga anställningar. De står kvar i det aktiva kundregistret. Anställande arbetsgivare är statliga i 23, kommunala i 17 och privata i 60 procent av anställningarna. Övergången till den privata sektorn var ännu högre, upp till ca 70 procent av dem som gick till ny anställning, under de år besparingarna i den statliga sektorn var omfattande. Det är framförallt i små och medelstora företag de före detta statstjänstemännen får ny anställning.

¹⁸ Undersökningen omfattar bara klienter som avregistrerats som lösta. Klienter med kortvariga anställningar står kvar i TSn's aktiva kundregister.

En fördelning av utflödet under 2001 från TSn på åldersgrupper och kön ger följande bild.



Källa: Bearbetad statistik från Trygghetsstiftelsen.

Anm. 1: Lång utbildning är långvariga utbildningar mot ny yrkeskarriär, t.ex. akademiska studier.

Anm. 2: Ej svar förfrågan innebär att kunden inte svarat på förfrågan om aktuell situation. Information har lämnats om att uteblivet svar medför avregistrering. Uppföljningar har visat att de flesta i gruppen har arbete.

Fördelningen på åldersgrupper och avregistreringsorsaker är relativt lik den för TRR. Upp till 55-årsåldern är det arbete eller start av eget företag som dominerar. Män startar eget företag i högre utsträckning än kvinnor. Andelen egenstartare är liksom hos TRR högst i medelåldern. Andelen som går till långa utbildningar är högre för statstjänstemännen än för privattjänstemännen. Kvinnorna är mer utbildningsbenägna än männen (utom för den yngsta åldersgruppen, som dock är så liten att man bör vara försiktig med slutsatser). Pensionsavgångarna är omfattande i den äldsta åldersgruppen, vilket förklaras av att uppsagda statstjänstemän kan välja pensionslösning om de fyllt 60 år vid entledigandetidpunkten. Andelen som går med särskild pensionsersättning i 55 – 59-årsgruppen är också hög. Som synes är pensionslösningar vanligare bland män, vilket sannolikt har samband med att kvinnor ofta får lägre pension än män beroende på lägre lön och kortare intjänandetid.

Andelen i åldersgruppen 55 – 59 år som går till arbete eller start av eget företag är lägre än för TRR, vilket har samband med möjligheterna till särskild pensionsersättning i det statliga trygghetsavtalet. De som under 2001 beviljats särskild pensionsersättning har anmälts som uppsagda innan regelsystemet skärptes 1999 så att uppsägande arbetsgivare numera får betala en riskpremie som ska täcka hela kostnaden för särskild pensionsersättning. Förändringen ledde till en markant minskning av andelen 55+ i inflödet till stiftelsen, vilket bör slå genom även i utflödet inom något år. Andelen 55+ i inflödet har dock stigit under 2001.

Den senast genomförda kundundersökningen inom Trygghetsstiftelsen, som genomfördes av SKOP på ett representativt urval av stiftelsens kunder, redovisades i oktober 2000. Undersökningen riktades till kunder som befann sig i slutet av uppsägningstiden eller nyligen hade lämnat anställningen. Undersökningen ger en liknande bild av de nya arbeten som erhållits, som den som redovisades ovan för TRR. 45 procent av dem som har fått nya arbeten har fått högre lön, för 20 procent är det ingen skillnad och 35 procent har sämre lön. 55 procent anser sig ha fått bättre eller mer utvecklande arbetsuppgifter, för 34 procent är det ingen skillnad och 11 procent har sämre eller mindre utvecklande arbetsuppgifter. Av resultaten framgår också att drygt hälften – 53 procent - av dem som i undersökningen hade ny anställning hade fått det inom 8 månader från det uppsägningsbeskedet erhöles. En fjärdedel hade ny anställning inom 4 månader.

Skillnad mellan LO-grupper och tjänstemän

På grund av reglerna i PUL och eftersom det är uppsägande arbetsgivare som svarar för uppsägningsbeskeden till Trygghetsstiftelsen, saknas i dess register uppgifter om facklig tillhörighet. I kundundersökningarna som riktas direkt till kunderna kan dock uppgift inhämtas om detta. Resultaten kan i någon mån ge en indikation om huruvida resultaten för LO-grupper skulle bli annorlunda än för tjänstemannagrupper om omställningsavtal skulle träffas på det privata LO-området. Trygghetsstiftelsens verksamhet omfattar som bekant alla statligt anställda.

Resultaten av SKOP-undersökningen visar att medlemmar i LO-förbundet SEKO hade arbete i högre utsträckning än tjänstemannagrupperna. Vid undersökningstillfället hade 51 procent av SEKO-medlemmarna arbete mot 36 procent för medlemmar i

TCO-förbund och 46 procent för medlemmar i SACO-förbund. Också om man jämför andelen fasta arbeten hos dem som fått nytt arbete ligger SEKO-medlemmar något högre än övriga grupper. Andelen som fick nytt arbete inom 8 månader från uppsägningstillfället var jämförbar med medlemmarna i TCO -förbunden - 47 procent för SEKO mot 48 procent för TCO-förbunden. 65 procent av medlemmarna i SACO-förbund hade fått nytt arbete inom 8 månader.

SEKO-medlemmarna har dock lyckats något sämre med att höja sin lön. 37 procent av SEKO-medlemmarna uppger att de höjt sin lön mot 48 procent för medlemmarna i TCO-förbund och 57 procent för medlemmar i SACO-förbund. 42 procent av SEKO-medlemmarna hade fått lägre lön mot 32 procent för medlemmar i TCO och 21 procent för medlemmar i SACO-förbund. Bedömningen av hur utvecklande arbetsuppgifterna är visar också att en lägre andel SEKO-medlemmar bedömer arbetsuppgifterna som mer utvecklande (46 procent för SEKO-medlemmar mot 68 respektive 61 procent för TCO- respektive SACO-medlemmar). Däremot är det en större andel SEKO-medlemmar - 47 procent - som anger ingen skillnad, mot 16 respektive 31 för medlemmar i TCO- respektive SACO-förbund.

Utflödet från Trygghetsrådet TRS under år 2001 uppgick till 309 personer, med följande fördelning på avregistreringsorsaker.

TRS, utflöde 2001	Antal	Andel, %
Åter i arbete	210	67
Studier >12 månader	12	4
Pension	18	6
Sjuk >12 månader	23	8
Svarar ej	33	11
Ej aktivt arbetssökande	13	4
Summa	309	100

4.2.4 Klienternas egen bedömning

De kundundersökningar som trygghetsråden låter genomföra ger höga betyg på deras verksamhet och rådgivare/konsulenter. I en enkät som redovisades i mars 2000, baserad på en undersökning i oktober 1999 av klienternas önskemål¹⁹ redovisas för TRR Trygg-

¹⁹ EKO, Enkät om kundernas önskemål, Jan Lindell, mars 2000

hetsrådet synpunkter från ett statistiskt urval av klienter som ny-anmälts under tiden 1997-01-01 – 1999-06-30. I undersökningen mättes bl.a. hur klienterna värderar viktigheten av olika stödformer och vilka betyg de sätter på dessa. Ett sammanfattande betyg på TRR:s verksamhet hamnar på 3,8 på en 5-gradig skala.

Den viktighetsgradering som gjorts i undersökningen visar att det klienterna bedömer som viktigast (75 procent eller fler svarar att det är mycket viktigt) är att få framtidstro och att få arbete, den tidiga starten och möjligheterna att själv påverka. Nästan lika höga värden (70 – 75 procent) har att rådgivaren finns tillgänglig och fungerar som bollplank. Det klienterna bedömer som viktigast får också höga betyg, vilket tyder på att TRR lyckats väl med att rikta insatserna mot det klienterna upplever sig behöva. Det som får lägst värden i viktighetsgraderingen är arbetsmarknadskunskap och yrkesvägledning.

Det finns ett starkt samband mellan betygssättningen och antal kontakter klienterna haft med rådgivarna: ju fler kontakter, desto högre betyg på TRR:s verksamhet. Resultaten visar också att det är positivt att klienten själv tar initiativ till kontakt med rådgivaren. Det är emellertid negativt om klienten upplever att han/hon får ta initiativet i allt för stor utsträckning. Det som påverkar synen på TRR i störst utsträckning är vilket betyg man ger sin rådgivare. Aktiviteter och ekonomiskt stöd får genomgående höga betyg, men det är tydligt att den relation man skapar med rådgivarna är mycket viktig för hur man ser på TRR totalt. Rådgivarna lyckas enligt resultaten att med ett relativt litet antal kontakter ge klienterna tillbaka tron på framtiden och klienterna tycks uppskatta den personliga kontakten med en rådgivare som kan ge konkret hjälp med att få ett nytt jobb.

I undersökningen svarar kvinnor positivare än män, både vad gäller värderingen av viktighet och betyg. Störst är skillnaden när det gäller bedömningen av viktigheten av yrkesvägledning, arbetsmarknadskunskap och insikt i vad man passar för. Det kan bero på större osäkerhet hos kvinnorna eller en öppnare attityd till att pröva nya möjligheter.

Trygghetsstiftelsens senast redovisade kundundersökning från oktober 2000, på ett statistiskt urval av stiftelsens kunder²⁰ baserades på ett relativt stort antal frågor om information, omställningsprocessen och bedömning av det stöd man fått från olika aktörer i omställningen. En del sammanfattande frågor ställdes. 73 procent

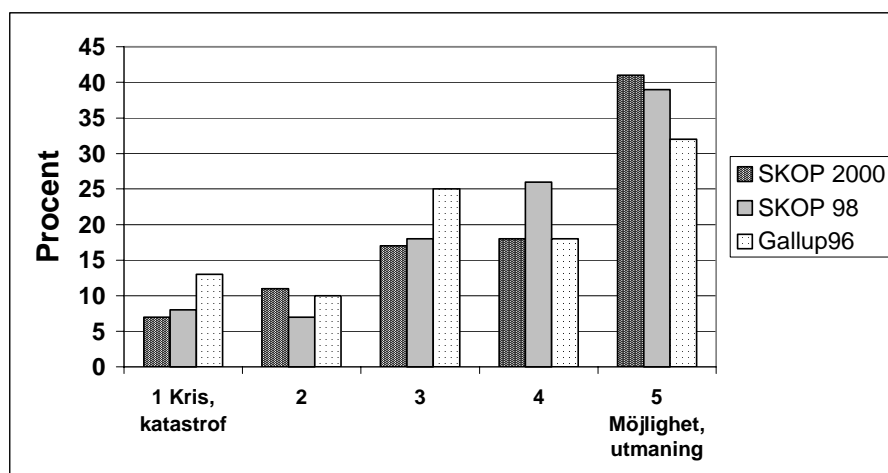
²⁰ Rapport till Trygghetsstiftelsen, SKOP, oktober 2000

av intervjupersonerna uppger att de fått stöd från TSn i form av engagemang, utbildning mm medan motsvarande värde för arbetsgivaren var 40 procent, för facket 24 procent och för arbetsförmedlingen 23 procent. 66 procent betygsätter stödet från TSn som ganska eller mycket bra. 10 procent svarar ganska eller mycket dåligt. Stödet från övriga inblandade aktörer får lägre betyg: betygen ganska eller mycket bra ges av ca 30 procent till arbetsgivaren, av knappt 20 procent till facket och av knappt 20 procent till arbetsförmedlingen. Att dessa betyg är lägre kan ha naturliga förklaringar: arbetsgivaren har sagt upp, facken har förhandlat om turordningen och uppsägningarna och arbetsförmedlingen kommer i allmänhet in sent i omställningsprocessen. De högre betygen på Trygghetsstiftelsen bekräftar också värdet av en från parterna och myndigheter fristående resurs som har uppgiften att se till de uppsagdas intressen.

När det gäller betygsättningen av TSn:s insatser är spridningen på olika bakgrundsvariabler liten. Män och kvinnor gör i stort samma bedömning och det är små skillnader mellan ålders- och yrkesgrupper eller facklig tillhörighet. Högst värden på positiva svar (82 procent) har de som är i utbildning eller annan stödåtgärd, därefter de som har arbete (72 procent). 44 procent av de arbetslösa svarar positivt. Gruppen arbetslösa har högre värden på "Varken bra eller dåligt" än övriga grupper.

Resultaten från TSn visar att också här uppskattas den personliga kontakten med en konsulent högt. Tre fjärdedelar av kunderna har haft kontakt med en konsulent, och 82 procent av dem tycker det funnits gott om tid för att kunna prata med konsumenten i lugn och ro. 83 procent tycker att konsumenten varit engagerad i att hjälpa kunden och lika många tycker det varit lätt att prata med konsumenten.

TSn:s kundundersökningar innehåller en fråga om hur man upplever sin situation: "så här i efterhand, hur ser du på att du blev uppsagd och måste försöka skaffa dig ett nytt arbete? Du kan svara på en skala mellan 1 och 5, där 1 betyder kris eller katastrof och 5 möjlighet eller utmaning." Svaren från de tre senaste undersökningarna framgår av diagrammet:



Källa: Trygghetsstiftelsen

Resultaten visar att det inte behöver vara en katastrof att bli uppsagd. Tvärtom ger det för de flesta ett tillfälle till utveckling och att komma vidare i yrkeslivet. Uppsägningen blir den utlösande faktor som tvingar den uppsagde till ställningstaganden om framtiden men som också ger tillgång till resurser att förverkliga önskemål man kan ha haft länge. En fortlöpande och trygg anställning innebär för de flesta att funderingar på att förändra sitt yrkesliv kan finnas men sällan sätts i verket. I en studie om yrkes- och arbetsplatsinlåsning²¹ upplevde 36 procent av de fast anställda och 62 procent av de tidsbegränsat anställda att de befann sig i en negativ anställningssituation på grund av inlåsning i yrke och/eller till arbetsplats. Deras situation var förknippad med reducerade möjligheter att lära nytt i arbetet och med överfrekvens av magbesvär, olust, trötthet och häglöshet.

En uppsägning är naturligtvis en osvikligt säker metod att skapa rörlighet, men vad den höga andelen inlästa visar är att också andra incitament till rörlighet på arbetsmarknaden och mellan arbete och utbildning skulle behöva utvecklas.

För Trygghetsrådet TRS finns en kundundersökning från november 2001²² som riktats till kundkategorierna arbetsgivare, fackliga företrädare och klienter. Här redovisas resultat som avser klienterna. 78 procent av dessa hade fått stöd från TRS i form av personlig rådgivning, 59 procent hade deltagit i TRS-seminarium eller

²¹ Aronsson G, Dallner M & Gustafsson K. Yrkes- och arbetsplatsinlåsning. En empirisk studie av omfattning och hälsokonsekvenser. *Arbete och Hälsa* 2000:5

²² Trygghetsrådet TRS, Kundundersökning i november 2001, utförd av Sifo.

kontaktdag och lika stor andel fått ekonomiskt stöd till utbildning/kompetensutveckling. 51 procent hade fått ekonomiskt bidrag, för 31 procent hade betalning skett av försäkrings- och eller pensionspremier och 34 procent hade erhållit avgångsersättning. De klienter som fått de olika formerna av stöd fick bedöma betydelsen av stödet för att hjälpa upp arbetslöshetssituationen. Andelen som svarar mycket stor eller ganska stor betydelse ligger för samtliga stödformer mellan 55 och 64 procent. Högst värden har ekonomiskt stöd till utbildning/kompetensutveckling med 64 procent och personlig rådgivning med 60 procent.

När det gäller betygsättningen av stödet visar sig att TRS kliner uppskattar den personliga kontakten mest. Drygt 70 procent ger betygen mycket bra eller ganska bra. Det ekonomiska stödet värderas som mycket eller ganska bra av knappt 70 procent.

4.2.5 Effekter på individnivå: hur bra och vad beror det på?

Avsnittet 4.2 redovisar positiva resultat för de uppsagda arbetstagare som omfattats av omställningsavtal. De är nöjda med det stöd de fått, lyckas i stor utsträckning få nya arbeten eller starta egna företag eller går vidare till längre utbildningar. Arbetslösheten bland kunderna är låg och sjunker snabbt över tid. Detta räcker dock inte för att på en vetenskaplig grund fastställa hur stora effekter omställningsavtalen har. Problemet är som nämnts att det saknas både forskning och relevant statistik som kan utgöra underlag för sådana analyser.

Ett sätt att värdera resultaten borde vara jämförelser med effekterna av arbetsmarknadspolitiska stödinsatser för arbetstagare som inte omfattas av omställningsavtal. Sådana jämförelser är dock förknippade med svårigheter:

- Arbetsprocessen i trygghetsråden börjar normalt i samband med uppsägningen, eller i vissa fall tidigare. Inregistrering hos arbetsförmedlingen sker normalt första dagen i arbetslöshet. De inskrivna hos arbetsförmedlingen skulle således jämföras med den restgrupp som är kvar hos trygghetsråden när uppsägningstiden löper ut.
- Det saknas data som kan belysa hur stor andel av en grupp varslade, som inte omfattas av omställningsavtal, som verkligen blir uppsagda och som slutligen går ut i arbetslöshet. Därmed saknas möjligheter att värdera ef-

- fektorna av trygghetsrådets insatser under uppsägningstiden genom jämförelser med arbetsmarknadspolitiken. Kundgrupperna är inte jämförbara. Trygghetsrådets klienter består av nyuppsagda med högt arbetsmarknadsvärde medan sammansättningen av arbetsförmedlingens kundstock är mer varierad.

Dessa förhållanden gör att kvalificerade jämförelser med arbetsmarknadspolitiska insatser inte är möjliga. För att få en bild av effekter på individnivå hade Statskontoret i planeringen av sin analys tänkt genomföra en analys på individnivå som skulle bygga på uppföljning och analys av varsel i två län²³ Av flera skäl var den analysen inte möjlig att genomföra.

En jämförelse av SIF-medlemmar med och utan omställningsstöd

En del underlag finns dock. Statskontoret redovisar i sin rapport (avsnitt 3.5) en jämförelse som gjorts av TRR mellan ersättningsdagar för grupper med och utan omställningsstöd från TRR i SIF:s A-kassa under perioden 1991-1992, som visar att den genomsnittliga tiden i arbetslöshet var betydligt kortare för de personer som fick omställningsstöd än övriga. En färsk bearbetning av statistik från SIF:s A-kassa, som gjorts av TRR Trygghetsrådet, gör det möjligt att se skillnader i övergång till ny försörjning (arbete och startat eget) mellan grupper som omfattats av omställningsavtalet och grupper som inte omfattats också för ett par senare perioder, dels i ett lågkonjunkturfall som avser alla som under första halvåret 1995 påbörjat förbrukning av A-kassedagar, dels i ett högkonjunkturfall, som avser alla som påbörjat förbrukning av A-kassedagar under första halvåret 1998.

Det är i båda fallen ca 10 000 individer som ingår i statistiken. Två grupper jämförs:

- dels samtliga som påbörjat förbrukning av a-kassedagar under de två perioderna; i den gruppen ingår både arbetslösa som omfattas av omställningsstöd från TRR och arbetslösa som inte omfattas. Det är inte möjligt att med säkerhet särredovisa gruppen som inte omfattas av omställningsstöd på grund av osäkerhet i materialet från arbetsförmedlingen, varför skillnaden mellan omfattade

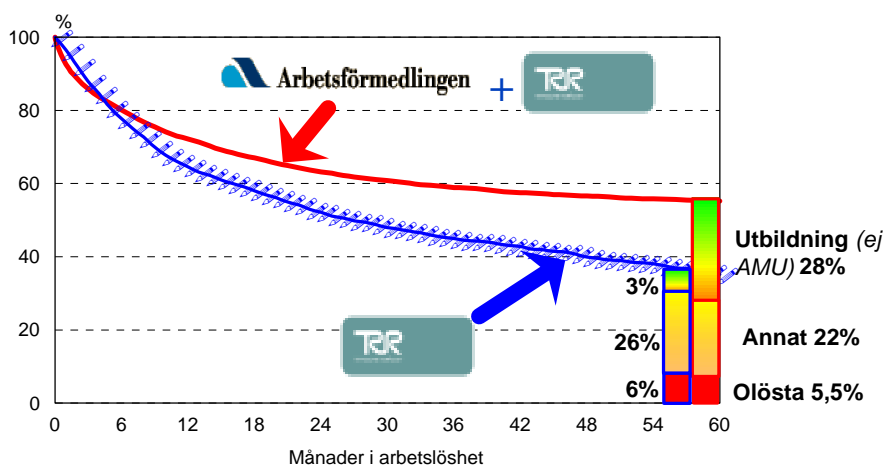
²³ Se avsnitt 1.3 i Statskontorets rapport

och icke omfattade egentligen är större än vad som framgår.

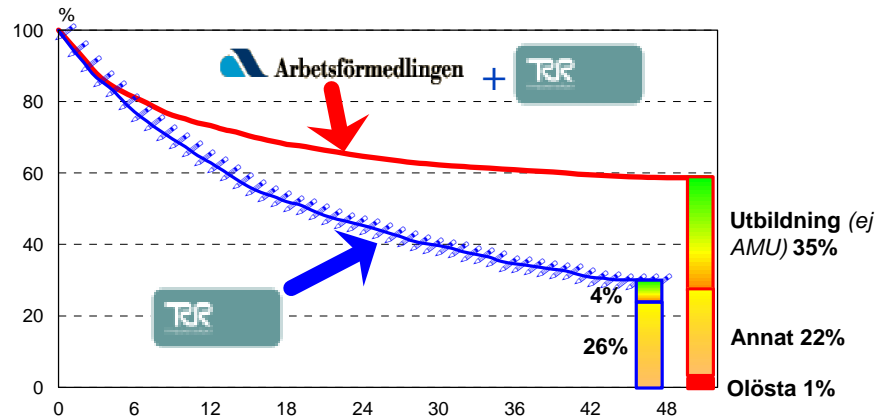
- dels de som omfattas av TRR:s omställningsstöd.

Mätperioden börjar alltså vid arbetslöshetsdebuten. Det innebär att redovisningen inte omfattar dem som lösts under uppsägningstiden. Uppföljningen omfattar i lågkonjunkturfallet 60 månader och i högkonjunkturfallet 48 månader. I diagrammen nedan redovisas utvecklingen över tid för de båda grupperna. Kurvorna i diagrammen redovisar alltså när de som fick ny försörjning fick den. Bilderna återger fördelningen över tiden av avregistreringsorsak. Staplarna anger total avregistrering över tidsperioden för dem som inte avregistrerats för ny försörjning genom arbete eller egenstart. I gruppen "annat" ingår kategorierna lämnat arbetsmarknaden, pension, oanträffbarhet, sjukdom m.m.

Lågkonjunkturfallet:



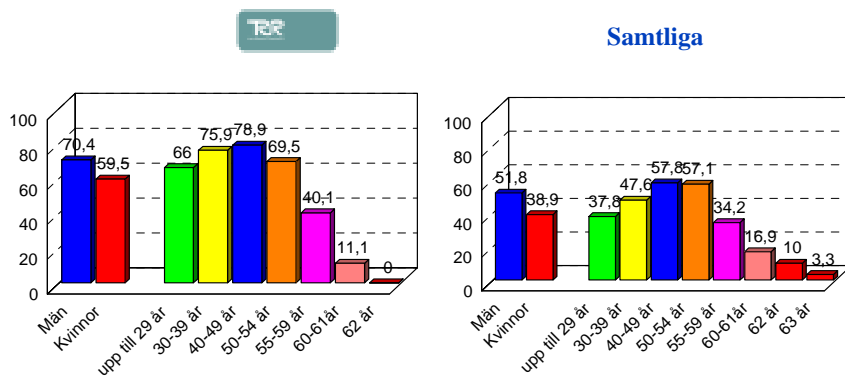
Källa: TRR Trygghetsrådet

Högkonjunkturfallet:

Källa: TRR Trygghetsrådet

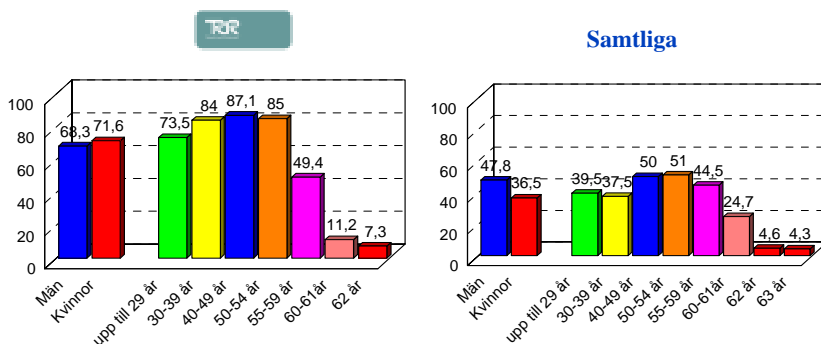
Som framgår är resultaten för gruppen som fått omställningsstöd bättre än för den blandade gruppen för båda mätperioderna. Jämför man de båda mätperioderna har TRR-gruppens resultat förbättrats i högkonjunkturfallet medan det har försämrats för den blandade gruppen. Huvudförklaringen till försämringen är enligt uppgift från AMS till TRR att kunskapslyftet tillkommit för högkonjunkturgruppen. En annan faktor är att andelen yngre personer är större i den blandade gruppen. Enligt TRR är den högre andelen utbildning i den blandade gruppen hänförlig till "arbetsmarknadspolitiska ambitioner", främst att undvika utförsäkring från A-kassan. Enligt TRR har utbildning, särskilt i högkonjunkturfallet med bättre tillgång på arbeten, betydande inläsningseffekter.

Andelen som vid mätperiodens slut, dvs. inom 5 år, vergått till ny försörjning (arbete eller startat eget) är i lågkonjunkturfallet 65 procent för TRR-gruppen och 45 procent för den blandade gruppen. Fördelningen på kön och ålder framgår av diagrammen nedan:



Källa: TRR Trygghetsrådet

För högkonjunkturfallet är andelen som inom 4 år övergått till ny försörjning för TRR-gruppen 70 procent och för den blandade gruppen 41 procent:



Källa: TRR Trygghetsrådet

Jämförelsen visar att omställningsstödet har stora positiva effekter. Hade det varit möjligt att särredovisa gruppen som inte erhållit omställningsstöd hade skillnaden varit än större.

Dödviktseffekter?

Jämförelsen av övergång till ny försörjning ovan säger ingenting om vad som hänt under uppsägningstiden. Den arbetsmarknadspo-

litiska forskningen visar att ju längre tid arbetslösheten varar, desto färre är det som lämnar arbetslösheten. Det bästa är naturligtvis att överhuvudtaget slippa gå ut i arbetslöshet. Redovisningen i avsnitt 4.2 ovan visar att de insatser trygghetsråden gör leder till övergång till nya, ofta bättre arbeten utan eller med begränsad tid i arbetslöshet. Redovisningen av Trygghetsstiftelsens tidiga åtgärder i avsnitt 4.3.1 nedan visar att insatser före uppsägning kan minska risken för arbetslösheten ytterligare.

I den arbetsmarknadspolitiska forskningen används begreppet dödviktseffekter för att beskriva att man avsätter resurser till någonting som skulle ha ägt rum i alla fall. Det skulle ju kunna vara så att åtminstone en del av de klienter som får stöd från trygghetsråden ändå skulle ha fått ett arbete.

Det finns inget underlag som kan svara på frågan om och i så fall hur stora dödviktseffekter som förekommer inom trygghetsrådets verksamhet. Det ligger i sakens natur att vissa dödviktseffekter uppkommer, men utredningen har uppfattningen att de är begränsade. Det finns framförallt två skäl för detta. För det första har trygghetsråden begränsade resurser. För det andra reducerar det individriktade arbetssättet, som innebär att stödet anpassas till vars och ens behov i en successiv beslutsprocess, risken för att dödviktseffekter ska uppkomma (se kapitel 3, avsnitt 3.3). Kontakterna mellan klienter och rådgivare har stor betydelse för att minimera dödviktseffekterna. Alla trygghetsråden arbetar efter arbetslinjen, dvs. målet är arbete eller eget företag och beslut om stöd relateras konsekvent till detta mål. En ytterligare bekräftelse på att dödviktseffekterna är begränsade är det förhållandet att de nuvarande omställningsavtalen har existerat under lång tid. Systemen skulle inte ha överlevt om parterna och företagen upplevt att de betalar för något som inte behövs.

Det är naturligtvis så att många av de klienter som nu får ny försörjning efter stöd från trygghetsråden skulle ha fått det ändå – förr eller senare. Men kvaliteten på de nya arbetena hade inte varit lika hög och betydligt fler skulle ha hamnat i arbetslöshet, en del i långtidsarbetslöshet, med åtföljande risk för utslagning från arbetsmarknaden. För individerna innebär arbetslöshet avsevärda inkomst- och välfärd förluster, och också de samhällsekonomiska kostnaderna är betydande. Även om det inte går att bevisa med siffror är med stor sannolikhet såväl inkomst- och välfärd förluster för arbetstagarkollektiven som de samhällsekonomiska kostnaderna av att inte sätta in åtgärder under uppsägningstiden mångdubbelt större än kostnaderna för eventuella dödviktseffekter. Även

om begränsade dödviktseffekter kan förekomma finns ingen grund för att påstå att trygghetsrådets insatser som helhet skulle vara onödiga eller för generösa. I den mån Statskontorets uppskattning av de möjliga statsfinansiella effekterna av omställningsavtal (avsnitt 4.5) är riktiga, kan hela eller större delen av trygghetsrådets stödkostnader räknas hem som statsfinansiell besparing.

Fördelningspolitiska effekter

Det finns inga uttalat fördelningspolitiska mål i omställningsavtalen. Avtalen har dock fördelningspolitiska effekter. I avsnittet om utbildning under 4.3.3 nedan återfinns en beskrivningar av trygghetsrådets erfarenheter av utbildningsstöd, bl a för lågutbildade. En samlad redovisning av fördelningspolitiska effekter om en större del av arbetsmarknaden skulle täckas av omställningsavtal finns i kapitel 8, avsnitt 8.3.

4.3 Effekter och erfarenheter av olika stödformer och arbetsmetoder

I Statskontorets analyser av effekter av omställningsavtal på mikro- och makronivå bryts redovisningen ner på olika komponenter i avtalen. Statskontorets analys grundas på vedertagen nationalekonomisk arbetsmarknadsforskning och dokumentation av TRR:s och TSn:s insatser. I detta avsnitt kompletteras Statskontorets analys med ytterligare synpunkter på olika stödformer, som huvudsakligen bygger på resultat, utvärderingar och operativa erfarenheter från trygghetsrådets verksamhet.

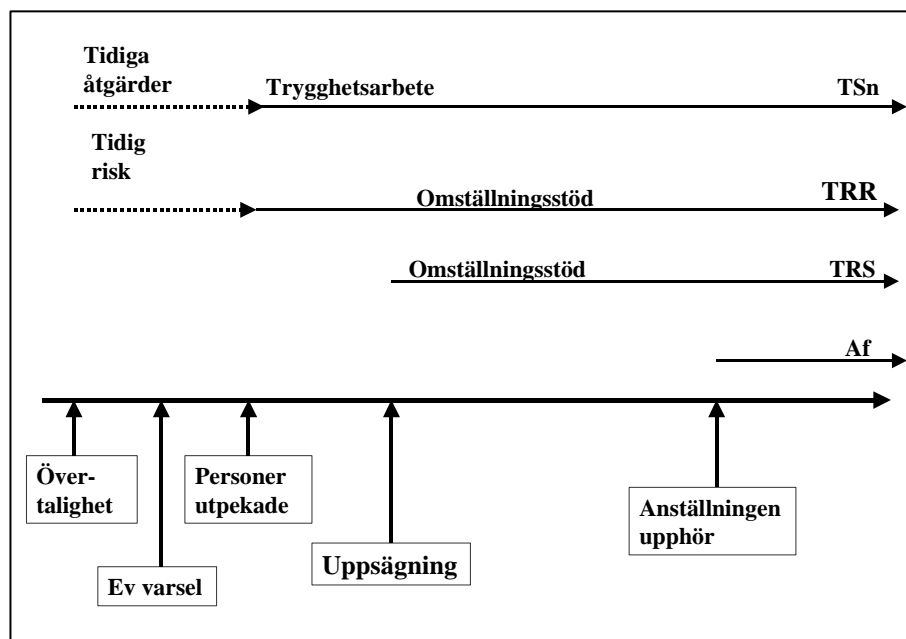
4.3.1 Att starta omställningsarbetet tidigt – åtgärder före uppsägning

Med hänvisning till den arbetsmarknadspolitiska forskningen redovisar Statskontoret positiva effekter av att sätta in åtgärder så tidigt som möjligt i en övertalighetssituation. Förlängda uppsägningstider och tidiga varsel har också positiva effekter genom att risken för att de varslade ska bli arbetslösa minskar. Det faktum att både TRR och TSn sätter in åtgärder under uppsägningstiden får enligt Statskontoret vidare antas medföra positiva effekter på möjligheterna att berörda personer hittar nya arbeten och att tiden i eventuell ar-

betslöshet förkortas. Åtgärder under uppsägningstiden behandlas i nästa avsnitt. I detta redovisas exempel på åtgärder för övertaliga redan före uppsägningstillfället.

Begreppsförvirring

Tidiga insatser och tidiga åtgärder är begrepp som används med olika innebörd i olika sammanhang. I direktiven till utredningen används begreppet tidiga insatser för att beskriva åtgärder under uppsägningstiden, dvs. innan personen blir arbetslös och innan insatser från arbetsförmedlingen normalt sätts in. På det statliga avtalsområdet använder Trygghetsstiftelsen begreppet Tidiga åtgärder för att beteckna insatser före uppsägningstidpunkten. Insatser innan personer pekats ut som övertaliga benämns av TRR Trygghetsrådet Tidig risk. En mer ingående beskrivning av dessa arbetsformer finns i kapitel 3. För att illustrera begreppen och skillnaderna mellan de olika stödsystemen har de infogats i förhållande till en tidsaxel i figuren nedan. Det bör anmärkas att arbetsförmedlingens (Af) insatser avser normalfallet. Vid mera omfattande varsel kan insatser ske tidigare, men å andra sidan bygger arbetsförmedlingens arbetssätt normalt på självservice initialt, vilket innebär att personal- eller resurskrävande insatser i allmänhet sätts in först efter en tids arbetslöshet.



Som Statskontoret redovisar är förutsättningarna för att starta tidigt olika. Staten har en offentlig och ofta relativt långvarig beredningsprocess före beslut, som ökar möjligheterna för tidiga åtgärder, medan beslutsfattandet i samband med omställningsåtgärder i företag är snabbare och planerna sällan redovisas offentligt innan beslut är fattade. Det leder i praktiken till att tidiga åtgärder inte är ett realistiskt alternativ i den privata sektorn.

Tidiga åtgärder på det statliga området...

Förutsatt att de lokala parterna är överens om att övertalighet föreligger kan Trygghetsstiftelsen finansiera tidiga åtgärder. Dessa kan vara av olika slag. Förutsättningen för att stiftelsen ska stödja tidiga åtgärder är att det finns en gemensam uppfattning mellan stiftelsen och de lokala parterna att det är ett realistiskt alternativ med hänsyn till förutsättningarna. Det förekommer att Trygghetsstiftelsen säger nej, t.ex. med hänvisning att det inte finns tillräckligt med tid för att insatserna ska bli meningsfulla.

...kan vara uppsägningsförebyggande

I det som enligt trygghetsavtalets indelning kallas skede 1, kan stiftelsen bidra till finansiering av utbildnings- eller utvecklingsåtgärder för att bereda uppsägningshotad arbetstagare fortsatt anställning inom myndigheten. Stödet kan också avse åtgärder som riktas till andra arbetstagare än uppsägningshotade, förutsatt att syftet att undvika uppsägning uppnås. För att stöd ska utgå krävs att omskolning sker till arbete med annan yrkesinriktning, som de övertaliga saknar tillräckliga kvalifikationer för, och att myndigheten kan placera de omskolade inom sin verksamhet (eller hos annan myndighet om flera myndigheter samarbetar). Omskolning av karritare till ekonomiassistenter kan nämnas som exempel. Trygghetsstiftelsen prövar om och i vilken omfattning stödet ska ges. Samfinansiering med den arbetsmarknadspolitiska åtgärden utbildning i företag har förekommit.

Risken för att stödformen skulle missbrukas och användas för sedvanlig kompetensutveckling är liten. En arbetsbristsituation måste föreligga, och dessutom måste kvalifikationskraven i det nya arbetet vara väsentligt annorlunda än i det gamla. Åtgärden har, till skillnad från de utbildningsinsatser som skedde i Trygghetsfonden TSL och de uppsägningsförebyggande insatser som förekom i TRR Trygghetsrådet fram till början av 90-talet (se kapitel 2), ingen inriktning mot att överbrygga konjunktursvackor eller att ge stöd till myndigheternas verksamhet. För de övertaliga har åtgärden positiva effekter. Uppsägningen kan undvikas och en ny karriär inleds mot ett arbete som väntar. Även om myndigheten får delfinansiera insatsen finns positiva effekter också ur ett verksamhetsperspektiv. Osäkerhetsfasen blir kort, störningarna mindre och ett personalbehov kan tillgodoses på ett enkelt sätt. Arbetsgivaren får normalt betala lön under utbildningstiden, men slipper å andra sidan att betala lön under uppsägningstid. Att åtgärden har relativt liten omfattning i Trygghetsstiftelsens verksamhet beror på att flera förutsättningar samtidigt måste vara uppfyllda, både avvecklings- och rekryteringsbehov, och att rimliga förutsättningar ska finnas att omskola de övertaliga till de arbeten där behoven finns. Kompetensgapet får inte vara alltför stort.

...eller syfta till att de övertaliga ska lämna myndigheten

Den vanligaste formen av tidiga åtgärder avser situationer där en arbetsbristsituation har konstaterats och de lokala parterna är överens om detta, och där det saknas förutsättningar för omskolning inom myndigheten. Statskontoret redovisar kortfattat i sin rapport (avsnitt 3.4) erfarenheter från några studier, och finner både positiva och negativa effekter. Det finns, som Statskontoret redovisar, ytterligare utvärderingar av effekterna av tidiga åtgärder.

Ett skäl till att Trygghetsstiftelsen och parterna på det statliga området lagt ner mycket energi på att utveckla tidiga åtgärder är att förutsättningar funnits genom offentliga och ofta rätt långa beslutsprocesser. Detta räcker dock inte som förklaring, eftersom myndigheterna kunnat låta bli att använda metoden och i stället använda den vanligaste avvecklingsmetoden, uppsägning. Det finns ingenting som tyder på att statliga myndigheter generellt skulle vara mindre benägna att använda uppsägning som metod än privata företag. De flesta av myndigheter som kommit överens med stiftelsen om att genomföra tidiga åtgärder har tidigare genomfört avveckling genom uppsägning, ofta i flera vågor. Ytterligare en uppsägningsomgång med turordning enligt LAS skulle riskera att ytterligare försämra en åldersfördelning som är skev eller att dränera organisationen på kompetens. Ett annat skäl som ofta lyfts fram är att organisationen inte orkar ytterligare en väg av uppsägningar med utdragna förhandlingar, åtföljande oro och produktionsstörningar. Tidiga åtgärder blir då en mera skonsam metod. Omfattningen av tidiga åtgärder är en relativt liten del av TSn:s verksamhet. Framförallt är det myndigheter med mera omfattande övertalighet som använt tidiga åtgärder, de senaste åren t.ex. Försvarsmakten och några länsarbetsnämnder med stora sparbetting.

Tidiga åtgärder för rörlighet ut ur organisationen är inte en en tydlig metod, utan flera varianter förekommer, och en metodutveckling har skett sedan mitten av 90-talet i takt med att erfarenheter vunnits. Det är framförallt tre metoder som använts:

1. Tidig start på ett reguljärt avvecklingsarbete före uppsägningstidpunkten när man vet vilka som hotas av övertalighet. Har framförallt använts vid nedläggningar av hela verksamheter, t.ex. förbandsnedläggningar i samband med försvarsbeslut. Innebär att omställningstiden tiden förlängs och att övertaliga kan övergå till nya verksamheter successivt.

2. En ny, ändrad organisation bemannas genom tjänstetillsättning och de som inte får plats placeras i en övertalighetsorganisation där tidiga åtgärder genomförs. Det kan vara ett ur arbetsgivarens synvinkel effektivt sätt att gå runt turordningsreglerna i LAS. Ett alternativt sätt är att fastställa övertalighet genom turordning och genomföra tidiga åtgärder bland dem som slås ut. Ibland har detta kombinerats med frivillighet – vill någon utanför övertalighetsorganisationen ta del av tidiga åtgärder och därigenom skapa ett hål för en övertalig som får fortsatt anställning kan detta medges.

3. Erbjudanden om stöd till den som vill lämna frivilligt. Sedan övertalighetens omfattning fastställts kan Trygghetsstiftelsen genomföra karriärplaneringsinsatser för anställda som anmäler sig frivilligt, upp till 150 procent av det beräknade antalet övertaliga. De som kommer fram till en handlingsplan får stöd för insatser som leder ut ur myndigheten, t.ex. stöd för egen-start eller utbildning. Förhoppningen är att man därigenom ska slippa uppsägningar. Förutsättningen för att stöd ska utgå utöver de inledande insatserna är uppsägning.

Det bör framhållas att tidiga åtgärder pågår under en begränsad tid. Lyckas man inte reducera övertaligheten helt finns i slutändan uppsägningsalternativet kvar.

Erfarenheterna av tidiga åtgärder är i huvudsak positiva, men det finns också en del negativa erfarenheter. I en rapport från Arbetstagarkonsult. AB²⁴ redovisas en utvärdering av förebyggande åtgärder inom Statens järnvägar, Arbetsmarknadsverket och en skatteförvaltning som genomförts under perioden 1993 – 1998 (åtgärderna inom Arbetsmarknadsverket var inte avslutade vid rapporttillfället). Jämfört med traditionella uppsägningar i mitten av 90-talet reducerade tidiga åtgärder andelen som blev arbetslösa med två tredjedelar och uppsköt arbetslöshetsdebuten med ca 1,5 år. Restarbetslösheten låg efter några år på samma nivå som vid uppsägningar, då ca 7 procent.

I en annan rapport till Trygghetsstiftelsen²⁵ utvärderas tidiga åtgärder som genomfördes under 1997 och 1998 inom flertalet läns-skattemyndigheter för att på frivillig väg lösa övertalighetsproblem. Bakom sig hade då myndigheterna en period med förändringar och nedskärningar som genomförts med traditionella uppsägningar.

²⁴ Bättre förebygga än förekommas. Att undvika uppsägning och utveckla verksamhet, Arbetstagarkonsult. AB 1997

²⁵ Mindre skatt på frivillig väg. Utvärdering av tidiga åtgärder inom skatteförvaltningen. Arbetstagarkonsult. AB 1999

Dessutom fanns ett kompetensväxlingsbehov. De tidiga åtgärderna genomfördes med delvis olika grad av frivillighet i olika län. I de program som hade högst grad av frivillighet riktades erbjudandet att delta till alla anställda och inga uppsökande aktiviteter förekom. I de mest styrda programmen riktades erbjudandet till en bestämd målgrupp och kombinerades med uppsökande aktiviteter.

Totalt fanns en övertalighet på 433 personer. Genom att extra medel tillfördes skatteförvaltningen under perioden reducerades övertaligheten. 120 slutade enligt frivilligprogrammen, 73 gick i pension och 83 personer blev slutligen uppsagda. Kostnaderna för frivilligprogrammen, inklusive pensionskostnader, beräknades till ca 68 mkr för skatteförvaltningen mot beräknade ca 93 mkr i direkta kostnader för traditionella uppsägningar. Räknas beräknat produktionsbortfall in i uppsägningsalternativet blir totalkostnaden ca 173 mkr. Även Trygghetsstiftelsens kostnader reducerades, från beräknade 31 mkr i uppsägningsalternativet till ca 16 mkr för de tidiga åtgärderna.

Det finns ett antal faktorer som erfarenhetsmässigt påverkar möjligheten att lyckas med frivilligprogram. Hotbilden är en. Framstår inte uppsägning som ett realistiskt alternativ om inte frivilligheten blir tillräcklig omfattande är det färre som väljer frivilligheten. De som lämnar blir då i hög grad personer som man gärna vill ha kvar – yngre, välutbildade, men som också är ungefär desamma som skulle ha blivit först uppsagda om lagturordning tillämpats. Det finns normalt i en organisation en andel av de anställda som är mer eller mindre på väg bort och som gärna tar emot det stöd som erbjuds i en frivilligsituation. Risken är att man löser ett övertalighetsproblem kortsiktigt men skapar långsiktiga strukturella problem.

Också graden av frivillighet påverkar effekterna av tidiga åtgärder. Att erbjuda alla möjlighet att lämna organisationen är förenat med risker för kompetensförluster och kan för arbetsgivarens del leda till behov av ersättningsrekrytering och för Trygghetsstiftelsens del att den får betala åtgärder som inte leder till minskad övertalighet. Vid så breda erbjudanden måste arbetsgivaren förbehålla sig rätten att säga nej. Att å andra sidan rikta alltför snävt mot en viss grupp och kombinera detta med uppsägande verksamhet närmar sig gränsen mot att peka ut personer utan turordning.

Det anförda visar att tidiga åtgärder har positiva effekter men bör avvägas med hänsyn till förutsättningarna. Framförallt är det nödvändigt att det i verksamheten finns en strategi för kompetensförsörjning på sikt. Det måste också finnas en planering av hur åtgärderna ska genomföras. Erfarenheterna visar att cheferna i

gärden ska genomföras. Erfarenheterna visar att cheferna i linjen spelar en viktig roll för effekterna.

Tidig risk inom TRR Trygghetsrådet

Som redovisats i kapitel 2, avsnitt 2.4, upphörde TRR Trygghetsrådet med uppsägningsförebyggande åtgärder i samband med att omställningsavtalet träffades, bl.a. för att undvika konkurrensnedvridning. Det innebär att åtgärder liknande Trygghetsstiftelsens tidiga åtgärder inte förekommer. TRR kan vidta åtgärder under begreppet tidig risk om fack och företag är överens om att övertalighet föreligger. Ev varsel saknar betydelse för TRR:s handlande. TRR kan på detta stadium (under begreppet tidig risk) ge allmän information till företaget och de anställda. De senare kan även få samtal med rådgivare samt delta i gemensamma aktiviteter som TRR gruppvis ordnar för arbetssökande, men inga individuella åtaganden görs från TRR:s sida.

4.3.2 Att använda uppsägningstiden

Statskontoret konstaterar i sin rapport att det finns mycket att vinna på att sätta in omställningsstöd redan under uppsägningstiden. Statskontoret höjer dock också ett varnande finger: det finns risk för att en lång tidsrymd från första förvarningen till ett faktiskt entledigande kan verka passiviserande på de berörda. Ett annat problem med förlängda uppsägningstider kan enligt den modell som använts för den makroekonomiska analysen vara att arbetsgivarens uppsägningskostnader stiger och att utlysningen av nya vakanser sjunker.

Det råder ingen tvekan om att det i generella termer är positivt med omställningsstöd tidigt från det övertalighet har konstaterats. Det är en fördel om det finns tid att genomföra åtgärder innan de uppsagda behöver gå ut i arbetslöshet. Statskontorets varnande finger ger dock anledning att ställa frågorna hur tidigt åtgärder bör sättas in och hur lång uppsägningstiden bör vara. Det finns inga allmängiltiga svar på de frågorna. Möjligheterna att bedriva omställningsarbete under uppsägningstiden är olika i olika omställningssituationer. I de exempel som redovisas i kapitel 6 är de övertaliga arbetsbefriade och företaget och ställer upp med resurser för stöd. Den andra ytterligheten är att full produktion ska bedrivas

fram till sista dagen i anställningen. Hur effektivt omställningsarbetet blir påverkas också av de övertaligas reaktionsmönster. Om inte hotet om uppsägning framstår som realistiskt eller om det finns hopp om att ersättningsjobb kommer att ordnas är det många som gärna ligger lågt och väntar och ser vad som händer. Detta kan visa sig vara ett rationellt beteende i de fall situationen löser sig. I de flesta fall försvårar och fördröjer det ett effektivt omställningsarbete.

Hur tidigt?

En driftsinskränkning som berör minst fem arbetstagare föregås normalt av ett varsel till länsarbetsnämnden. Varseltiden varierar, beroende på antalet berörda, mellan 2 och 6 månader. Varslet ska innehålla bl.a. uppgift om antalet arbetstagare som avses bli uppsagda. Så snart som möjligt, dock senast en månad före driftsinskränkningen, ska arbetsgivaren skriftligt komplettera varslet bl.a. med uppgifter om vilka arbetstagare som berörs av uppsägning. Först då, eller egentligen först när uppsägning har skett, står det helt klart vilka som berörs.

Det finns inga säkra uppgifter om i vilken utsträckning varsel faktiskt leder till uppsägningar. En rundringning som TT gjorde till länsarbetsnämnderna i november 2001 tyder på att 75 - 80 procent av varslen verkligen leder till uppsägningar, men skillnaderna mellan länsarbetsnämnderna är stora. Kunskap saknas också om skälen till att uppsägningarna blir färre än de ursprungliga bruttovarslen. De naturliga avgångarna ökar när anställningarna framstår som osäkra. De som kan - ofta unga och eftertraktade medarbetare - byter jobb. Framförhandlade pensionslösningar och avgångsvederlag gör också att nettoeffekten i uppsägningar kan bli mindre än de ursprungliga bruttovarslen. Dessutom kan det naturligtvis förekomma att nya order eller andra förutsättningar tillkommer som gör att produktionen kan upprätthållas på en högre nivå än den som bedömdes när varslen lades. Men inte ens bruttovarslen ger ett säkert grepp om övertalighetens omfattning. En del kan ju ha förhandlat sig till lösningar redan innan varslen läggs.

TRR kan vidta åtgärder under begreppet tidig risk redan när övertalighet föreligger, om fack och företag är överens om att övertalighet. Ev varsel saknar betydelse för TRR:s handlande. TRR kan på detta stadium (under begreppet tidig risk) ge allmän information till företaget och de anställda. De senare kan även få samtal med

rådgivare samt delta i gemensamma aktiviteter som TRR gruppvis ordnar för arbetssökande, men inga individuella åtaganden görs från TRR:s sida. Först när namnlistan föreligger kan således TRR gå in med det fulla omställningsstödet.

Enligt utredningens uppfattning är detta, med hänsyn till företagens situation och osäkerheten om bruttovarsel verkligen kommer att utlösas, en väl avvägd ordning. När det står klart att driftinskränkningar kommer att ske men individer ännu inte är utpekade, kan saklig information om vad som gäller för dem som blir uppsagda bidra till att lugna den oro som uppstår, minska ryktesspridning och produktionsstörningar. Däremot är det inte rationellt att ge individerna omställningsstöd innan det står klart att anställningen verkligen kommer att upphöra. Det finns risk att en sådan möjlighet till stöd skulle kunna missbrukas genom att mindre seriösa företag varslar anställda som får kompetenshöjning för att sedan gå tillbaka in i företaget som låter bli att utlösa varslet.

På statens område kan Trygghetsstiftelsen ge stöd för ännu inte uppsagda i form av tidiga åtgärder. Som nämndes i föregående avsnitt är förutsättningarna annorlunda än i företag för bl.a. frivillig rörlighet ut ur myndigheterna genom offentlighet och längre planeringstider. När det gäller tidiga åtgärder i rena uppsägningssituationer är dock skillnaden mot TRR i praktiken liten. När TSn i dessa fall påbörjar trygghetsarbetet och ger individuellt stöd är det normalt klart vilka som kommer att sägas upp. Vad som sker är att trygghetsarbetet påbörjas innan uppsägningarna formellt har verkställts, vilket ger en längre omställningstid.

En viktig faktor i bedömningen när och hur omställningsarbetet bör startas är de uppsagdas reaktionsmönster. Det finns enligt forskningen ett typiskt reaktionsmönster, en kriskurva, som med varierande styrka drabbar de uppsagda. Innan chocken att bli uppsagd bearbetats och de uppsagda kommit in i en om- eller nyorienteringsfas bör man avvakta med beslut om vägval. Reaktionsmönstret är individuellt och förloppet tar olika tid för olika individer. En individuell anpassning av när olika åtgärder sätts in är alltså nödvändig.

Hur lång uppsägningstid?

När den arbetsmarknadspolitiska forskningen kommer fram till att tidiga varsel och förlängda uppsägningstider har en positiv effekt genom att risken för att hamna i arbetslöshet minskar, utgår man

från uppsägningstider som är normala på arbetsmarknaden, dvs. i huvudsak enligt Lagen om anställningsskydd (LAS). Uppsägningstiderna är enligt LAS mellan en och sex månader, den längsta uppsägningstiden för den som har minst 10 års sammanlagd anställningstid. Uppsägningstiderna för dem som omfattas av omställningsavtal är ofta längre. Enligt det statliga trygghetsavtalet är uppsägningstiderna förlängda upp till 12 månader (se kapitel 3). Omställningsavtalen på den privata sektorn innehåller inga regler om uppsägningstid, men det är vanligt att uppsägningstiderna genom andra kollektivavtal har förlängts i förhållande till LAS.

Under uppsägningstiden utgår avtalsenlig lön, och uppsägningstiden kan därför sägas ha ett materiellt värde. Om den ger ekonomisk trygghet under en omställningsperiod beror på i vilken mån uppsägningstiden kan användas för omställningsåtgärder. I de fall arbetsgivaren inte medger detta är förutsättningarna för ett aktivt omställningsarbete sämre än om det finns utrymme för kontakter med trygghetsråden och insatser. Ur den uppsagdes perspektiv är det viktigaste att det finns möjlighet till ett aktivt omställningsarbete under skälig tid och med ekonomisk trygghet. Eftersom det är angeläget att omställningsarbetet kan starta i nära anslutning till uppsägningstillfället bör det finnas en rätt för de uppsagda att inom rimliga gränser ha kontakter med trygghetsråden och delta i vissa aktiviteter. Sådana regler finns för närvarande endast i det statliga trygghetsavtalet.

Eftersom trygghetsråden arbetar individuellt finns ingen "normaltid" för hur lång tid omställningsarbetet tar. Bearbetning av uppsägningen och om- och nyorientering tar normalt minst ett par månader och därefter behöver många träning i att söka arbete på ett effektivt sätt eller någon form av kompetenshöjning. Det sker en överströmning till nya arbeten från uppsägningstidpunkten eller tidigare. Av den för TSn redovisade kundundersökningen ovan framgår t.ex. att av dem som hade arbete vid undersökningstillfället hade en fjärdedel fått det inom 4 månader och drygt hälften inom 8 månader från uppsägningstillfället.

En förlängd uppsägningstid utgör en ökad kostnad för arbetsgivaren. Oftast är uppsägningsslönerna den största omställningskostnaden. Om de uppsagda får nya arbeten innan uppsägningstiden löpt ut reduceras kostnaden för uppsägningsslöner. Om uppsägningsslönen är en ur företagets synvinkel improduktiv kostnad beror också på hur de uppsagda sysselsätts. Är de arbetsbefriade är uppsägningsslönen en ren kostnad. Deltar de i produktion finns också en intäktssida.

Eftersom förutsättningarna för omställningsarbetet varierar kraftigt, både på företags- och individnivå, går det inte att ge ett enkelt recept på hur lång en optimal uppsägningstid bör vara. Den intensitet omställningsarbetet kan genomföras med spelar roll, men man måste också ta hänsyn till i vilken takt individerna blir mogna att fatta genomtänkta och realistiska beslut om sin framtid. Ett alltför forcerat omställningsarbete kan leda in uppsagda i felval, som leder till både inläsning och dödviktseffekter.

Vilken aktivitetsnivå?

Uppsagda får vanligen inget stöd från den offentliga arbetsförmedlingen under uppsägningstiden. Formellt betraktas de som ombytessökande så länge de är kvar i anställning och är hänvisade till arbetsförmedlingens självservice. Detta gäller normalt även under den första tiden av arbetslöshet. Först efter 100 dagars (ca 5 månader) arbetslöshet kan mera kvalificerat stöd komma ifråga. För de flesta sätts dock kvalificerat stöd in först mot slutet av den första A-kasseperioden, som är 60 veckor. Den arbetsmarknadspolitiska forskningen visar också på en uppgång i övergång till arbete perioden närmast före utförsäkring. Arbetsförmedlingens intresse koncentreras för närvarande i hög grad på en utvecklad självservice och på aktivitetsgarantin, dit långtidsarbetslösa och personer som riskerar att bli långtidsarbetslösa hänvisas.

Arbetsmarknadsverkets självservice är ett kraftfullt IT-stöd som har en växande betydelse som arbetsmarknadspolitiskt redskap. Det används också av trygghetsrådets kunder. Som framgår av avsnitt kapitel 3, avsnitt 3.3 ovan kan nyuppsagda i och för sig ha ett högt arbetsmarknadsvärde genom att de kommer direkt från en anställning, men ofta saknar de kännedom om arbetsmarknadens möjligheter. De har svårt att värdera och koppla ihop sin egen kompetens med de möjligheter som finns. Dessutom inträder en osäkerhetssituation i samband med uppsägningen, som behöver bearbetas. Trygghetsrådets kundundersökningar visar att det är just den personliga kontakten med en rådgivare eller konsulent som värderas högst och som har stor betydelse för vägen vidare för de uppsagda.

Den vanligaste situationen för trygghetsråden är att de uppsagda är kvar på arbetsplatserna men tillgängliga för kontakter med trygghetsrådets rådgivare och för åtgärder. Det finns en skillnad mellan sektorerna: enligt det statliga trygghetsavtalet har Trygg-

hetsstiftelsens stödtagare rätt till tjänstledighet med full lön för att delta i utbildning eller andra stödåtgärder genom stiftelsens försorg, medan motsvarande rättighet saknas på det privata tjänstemannaområdet. Enligt TRR:s bedömning är de uppsagda tillgängliga för kontakter med rådgivarna, men alla är inte tillgängliga för ett fördjupat omställningsarbete.

Trygghetsråden har något olika arbetsformer för omställningsarbetet. Gemensamt är inledande kontakter, en bollplanks- och stödfunktion och olika aktiviteter för bearbetning av uppsägningen, nyorientering, vägval och vägledning, stöd för jobbsökning m.m. TSn har kvalitetssäkrade basprogram för flera av dessa aktiviteter, som genomförs av upphandlade genomförare i TSn:s aktivitetscentra (ArbetsKraft), där även TSn-personal och andra resurser finns. Basprogrammen är relativt korta, en eller ett par veckor med vissa aktiviteter på distans. TRR och TRS har aktiviteter för olika behov, som i högre utsträckning än för TSn genomförs i egen regi, av rådens egna rådgivare. Det gemensamma är också att arbetsmodellen lätt går att anpassa till individernas förutsättningar och förloppet i kris- och nyorienteringsprocessen. Den ger också möjligheter att pröva på tilltänkta yrkes- eller utbildningsval före beslut genom praktik eller andra åtgärder.

Det kan ses som en fördel att omställningsarbetet kan ske i denna relativt lugna och individanpassade takt. Det finns dock också nackdelar med att ha individerna kvar på arbetsplatserna. En del reagerar på uppsägningen genom att gräva ner sig i arbete och kan inte förstå hur företaget ska klara sig utan dem. Andra blir lågproduktiva och ägnar arbetstiden åt ryktesspridning och intrigerande. I båda fallen kan de förstöra stämningen för de arbetskamrater som ska vara kvar eller försvåra övergången till en ny arbetsorganisation. Ytterligare andra tycker att den tidpunkt de ska lämna arbetsplatsen ligger långt fram i tiden och väntar och ser.

Dessa reaktionsmönster kan spontant leda till slutsatsen att korta uppsägningstider vore att föredra. Å andra sidan behöver för vissa individer omställningsarbetet få ta sin tid för att handlingsplaner och beslut ska få mogna fram. Trygghetsråden har effektiva metoder för bearbetning av de typiska reaktionsmönster som redovisades i föregående stycke, men kan naturligtvis inte tvinga någon att delta. För att omställningsarbetet ska bli effektivt krävs också tydlighet från uppsägande arbetsgivare och andra inblandade aktörer, inte minst linjechefer: du är uppsagd, du ska bort härifrån och bollen ligger nu hos dig själv. Detta ställer i sin tur krav på att omställ-

ningsarbetet planeras och styrs. Trygghetsråden erbjuder bl.a. därför rådgivning och utbildning åt uppsägande arbetsgivare.

Är det då bättre att arbetsbefria de övertaliga för att ge tydlig signal och tidsmässigt utrymme för omställningsarbetet? Svaret är att det beror på. Att bara skicka hem de uppsagda utan krav på aktivitet och kontakter med rådgivare är förenat med stora risker för passivitet. Köksbordet är ingen bra plats för ett aktivt omställningsarbete. Kombinerad arbetsbefrielse med aktivt omställningsstöd är förutsättningarna gynnsammare. De företagsexempel som redovisas i kapitel 6 har olika aktivitetsnivå, från Ericsson-exemplet med de övertaliga i anställning på en arbetsplats men med enda uppgift att ordna sin framtida försörjning, till Posten Futurum med glesare kontakter men en omställningstid på upp till 18 månader. Resultaten är i samtliga fall goda, och i åtminstone Posten Futurum och Telia dokumenterat lönsamma för företagen jämfört med ett traditionellt uppsägningsalternativ. Även trygghetsråden når dock goda resultat med relativt glesa kontakter mellan rådgivare och klient.

Också erfarenheter från den offentliga arbetsmarknadspolitiken visar att intensiteten i aktiviteterna har betydelse för resultaten för de arbetsökande. Den arbetsmarknadspolitiska forskningen visar på en uppgång i övergången från arbetslöshet till arbete under perioden närmast före utförsäkring från A-kassan. Skälet härtill anses inte enbart vara att de arbetslösa blir aktivare i sitt arbetsökande, utan också att intensiteten ökar i kontakterna mellan arbetsförmedlingen och de sökande.

Quick-fix eller stabila lösningar?

Av förra avsnittet framgick att aktivitetsnivån i omställningsarbetet varierar från att uppsägningstiden överhuvudtaget inte används, till att de uppsagda på heltid ägnar sig åt sin framtid med generöst stöd av "coacher" från inhyrda konsultföretag. Däremellan finns trygghetsrådets normala arbetsformer med fortlöpande kontakter med de uppsagda, som oftast är kvar på arbetsplatserna.

Det är få företag som har tillräckliga resurser för att åstadkomma den högsta aktivitetsnivån. Borde man sträva efter att åstadkomma högre aktivitetsnivå i trygghetsrådets verksamhet? I Roland Hansson rapport (bilaga 4) finns uttalanden från företag som önskar att TRR skulle erbjuda högre aktivitetsnivå och bättre anpassning till företagets önskemål. En redovisning av företagets motiv för att

välja andra lösningar än den gängse TRR-modellen finns i Thomas Johnssons rapport i bilaga 5. Dessa två rapporter behandlas närmare i kapitel 6.

Utredningen noterar att dessa rapporter visar att det finns en viss rollkonflikt mellan företagens och trygghetsrådets syn på intensiteten i omställningsarbetet. När ett företag väljer att bedriva ett omställningsarbete med egen finansiering, vill företaget ha inflytande över uppläggningsen och vill se resultat. Det är vanligt att företagen vill ha en projekttid på 6 månader. Det konsultföretag som engageras ska göra sina insatser under den fastställda projekt-tiden och vill naturligtvis också visa upp goda resultat. Enligt TRR uppstår därigenom en risk för en inriktning mot vad som kallas "quick-fix", dvs att man genom projektforcering leder in de uppsagda i för snabba eller ogenomtänkta lösningar, som kan sluta i arbetslöshet.

TRR har i sitt arbete inga sådana hänsyn att ta, utan utgår från klientens intressen och eftersträvar varaktiga lösningar. Det innebär att beslut kan få mogna fram. Det finns ingen fastställd sluttid när resultat ska levereras. TRR måste arbeta inom de ramar som omställningsavtalet ger, och detta kan innebära begränsningar i möjligheterna att tillmötesgå företagens önskemål om hur omställningsarbetet ska läggas upp. TRR har, liksom de övriga trygghetsråden, också en begränsning i hur mycket resurser som kan disponeras, vilket i praktiken påverkar hur många klienter en rådgivare arbetar mot.

Vad som är lagom intensitet i ett omställningsarbete beror på en mängd faktorer, t ex egenskaper hos de uppsagda och arbetsmarknaden på orten. Kompetensen hos dem som genomför omställningsarbetet har stor betydelse. Det bästa sättet att förebygga att irritation uppstår är samplanering mellan företag och trygghetsråd innan formerna för omställningsarbetet fastställs.

Slutsatser

Omställningsarbetet mot individerna bör starta senast vid uppsägningstillfället. Det viktigaste är att skapa målinriktad aktivitet och framtidstro hos de uppsagda. De flesta individer har nytta av stöd och rådgivning i den processen. Stödet kan ha olika intensitet, men kvaliteten på rådgivningen måste vara hög. Omställningsarbetet bör planeras i företaget och mellan företag och trygghetsråd. De upp-

sagda bör kunna disponera åtminstone delar av arbetstiden för att delta i omställningsaktiviteter.

Ovan har redovisats exempel på olika grader av intensitet i omställningsstödet. Att arbetsbefria de uppsagda under upp till ett eller ett och ett halvt år i kombination med ett företagsfinansierat omställningsstöd kostar företaget stora pengar. Även om det finns exempel på att sådana satsningar är lönsamma för företagen är det sannolikt få företag som har ekonomiska förutsättningar att genomföra så omfattande insatser. Det går inte heller att åstadkomma samma standard genom solidariskt finansierade omställningsavtal. Avgiften skulle bli så hög att kollektiv finansiering är ett helt orealistiskt alternativ.

Vad som är möjligt att åstadkomma via solidarisk finansiering är trygghetslösningar med kvalitet och kostnader ungefär i nivå med de befintliga. De lyckas åstadkomma bra resultat till en kostnad som företagen varit villiga att avstå från. Vill enskilda företag bjuda bättre villkor finns naturligtvis inga hinder för det. I de fallen är det önskvärt att samplanering och samfinansiering kan ske med trygghetsråden för att företagen ska få del av det stöd de betalat för. Ett utökat samarbete och samfinansiering med arbetsförmedlingen är också önskvärt.

Utredningen har uppfattningen att uppsägningstiderna bör vara så långa att de reducerar risken för att tvingas ut i arbetslöshet och skapar bra förutsättningar för omställningsarbetet. Ytterst blir uppsägningstidens längd en fråga om fördelning av kostnader mellan företag, trygghetsråd och samhällets stödsystem. Det finns naturligtvis också ett visst samband mellan kostnaderna för omställningsavtalen och uppsägningstidens längd.

4.3.3 Omställningsstöd och trygghetsarbete

I detta avsnitt används begreppet omställningsstöd också för motvarigheten på det statliga området, trygghetsarbete. Detta omställningsstöd är trygghetsrådets kärnverksamhet. Erfarenheter av avgångsersättning, som är ett kontantstöd, redovisas i avsnitt 4.3.4.

I Statskontorets rapport redovisas effekter av omställningsstöd på mikronivå i kapitel 3 och på makronivå i kapitel 4. Som framgår där utnyttjas för analysen de likheter som finns mellan omställningsstödet och den aktiva arbetsmarknadspolitiken och resultat från den forskning som finns om effekter av åtgärder inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Det bör anmärkas att också resultaten från den arbetsmarknadspolitiska forskningen ofta är

ten från den arbetsmarknadspolitiska forskningen ofta är förknippade med osäkerhet om effekter av åtgärder och att resultaten ibland är omdiskuterade²⁶. Statskontorets analys är teoretisk och analyserar de olika komponenter som ingår i omställningsavtalen. Som framgår av rapporten är det därutöver sannolikt att effekten av avtalen påverkas av på vilket sätt och i vilken omfattning olika komponenter tillämpas i praktiken av trygghetsråden. I detta avsnitt kompletteras därför Statskontorets analys med och reflekteras mot operativa erfarenheter från trygghetsrådets verksamhet.

Rådgivarstödet

I Statskontorets rapport ingår den personliga rådgivningen från trygghetsrådets rådgivare och konsulenter som en del i de matchningsförbättrande åtgärderna. Denna stödform är en av de mest betydelsefulla framgångsfaktorerna i rådets verksamhet. Rådgivarna kan sägas vara motorer i den individuellt anpassade arbetsprocessen. Redovisningen av trygghetsrådets kundundersökningar i avsnitt 4.2.4. ovan visar entydigt att det är just kontakterna med rådgivare och konsulenter som uppskattas mest och som klienterna anser har störst betydelse.

Startaktiviteter

Under rubriken "Vilken aktivitetsnivå?" i föregående avsnitt framgår att råden har olika former av inledande program för nyorientering, vägledning, träning i jobbsökning, i vissa fall datautbildning mm. Dessa inledande aktiviteter i kombination med stöd av rådgivare bidrar till en snabbare start och större träffsäkerhet i de åtgärder som sedan följer för de klienter som behöver ytterligare stöd. Det är en arbetsform som sannolikt påverkar utfallet av åtgärder enligt omställningsavtalen och gör att de inte är helt jämförbara med liknande åtgärder inom arbetsmarknadspolitikens ram.

Praktik, inskolning och ekonomiskt stöd i ny anställning

Den arbetsmarknadspolitiska forskningen tyder på att arbetsmarknadsåtgärder som innefattar praktik generellt sett ger bättre resul-

²⁶ Se t.ex. uppsatsen Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens effekter, Ackum Agell 1999.

tat än utbildningsåtgärder. Sämst resultat har de program som främst innefattar utbildning eller arbetsuppgifter som saknar motsvarighet i ett riktigt arbete. I den makroekonomiska analysen i Statskontorets rapport likställs praktik och inskolning i trygghetsrådets verksamhet med aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder som rekryteringsstöd och utbildningsvikariat.

Varken rekryteringsstöd (det arbetsmarknadspolitiska programmet rekryteringsstöd har från 1998 ersatts av anställningsstöd) i den form som förekommer inom arbetsmarknadspolitiken eller utbildningsvikariat är åtgärder som förekommer i trygghetsrådets verksamhet. Det finns möjligen beröringspunkter vad gäller anställningsstöd, men skillnaderna är större än likheterna.

Trygghetsråden använder praktik för att de klienter som har intresse för en viss typ av arbete eller utbildning med viss inriktning ska få tillfälle att pröva på och testa om den tänkta inriktningen verkligen är ett realistiskt alternativ, detta för att undvika felval. Praktik på en arbetsplats innebär också att den arbets sökande får tillfälle att visa upp sig för en arbetsgivare, och detta kan leda till en anställning, även om kanske inte var det primära syftet med praktiken.

Trygghetsråden kan också ge ekonomiskt stöd i form av inskolningsstöd, vilket innebär att råden betalar hela eller en del av lönen under en begränsad tid för att klienten ska få tillfälle att lära sig och komma in i arbetsuppgifterna. En annan form av inskolningsstöd är att trygghetsråden bekostar utbildning som klienten behöver för att kunna klara nya arbetsuppgifter hos en ny arbetsgivare. Det är inte alltid det ekonomiska stödet som har störst betydelse, utan mer det förhållandet att den nya arbetsgivaren, ofta ett mindre företag, slipper ägna tid och kraft åt att hitta och ordna rätt utbildning. Trygghetsråden kan "leverera" arbetskraft som har en för arbetsuppgifterna direkt anpassad kompetens. Detta minskar transaktionskostnaderna för matchningen mellan arbetsgivare och arbets sökande.

Detta kan inte jämföras med anställningsstöd inom arbetsmarknadspolitiken, som ju innebär en subvention av arbetsgivarens lönekostnad. Anställningsstöden används för svärplacerade arbetslösa, med långa inskrivningstider. De har betydande undanträngningseffekter²⁷ Samtidigt visar de få utvärderingar som finns av den subventionerade sysselsättningen i Sverige under 1990-talet²⁸ att

²⁷ Hur fungerar anställningsstöden? Martin Lundin, IFAU: Forskningsrapport 2001:9

²⁸ Erfarenheter av svensk arbetsmarknadspolitik, Ackum Agell och Lundin, IFAU stencilserie 2001:1

personer som erhåller anställningsstöd (t.ex. rekryteringsstöd) i början av en anställning med stor sannolikhet har ett jobb även sedan stödet upphört.

Trygghetsråden bekostar inskolningsinsatser, men subventionerar normalt aldrig lönekostnaden för anställningar hos en ny arbetsgivare. Risken för att klienterna ska hamna hos företag som saknar ekonomisk bärkraft att erbjuda tillsvidareanställningar anses som alltför stor, vilket medför att råden får tillbaka klienterna och får börja om. Dessutom finns en risk att en subventionering av lönekostnaderna kan uppfattas som konkurrensnedvridande. Det skulle kunna uppfattas som stötande att ett företag genom avgiften till ett trygghetsråd skulle bidra till lönekostnaderna hos ett konkurrentföretag. Subventioner av detta slag bör i vart fall inte användas innan den arbetssökande prövat möjligheterna att få en normal osubventionerad anställning. I största möjliga utsträckning måste arbetsmarknaden fungera just som en marknad, där företag och arbetstagare av egen kraft och utifrån egna intressen och utan samhällsstöd kan komma överens om en anställning. Risken för att den typ av inskolningsstöd eller kompetenshöjning som trygghetsråden bidrar med inför en anställning skulle kunna uppfattas som konkurrensnedvridande är mindre. Visserligen har arbetsgivaren nytta av det, men nyttan uppstår framförallt genom att individens arbetsmarknadsvärde uppgraderas. Däremot kan de liksom anställningsstöden ha undanträngningseffekter.

Man kan också diskutera om subventioner för anställning ska ges till den nya arbetsgivaren eller till den arbetssökande. I en rapport från IFAU²⁹, som avser åtgärder för att höja sysselsättningen bland lågutbildade och socialbidragsberoende i Storbritannien, anses det vara bättre att ge skattelättnad (som anställningsstöd) direkt till den arbetssökande i stället för till arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan tolka en subventionering som en signal om den arbetssökande har låg produktivitet. Även om brittiska socialbidragstagare inte är jämförbara med svenska långtidsarbetslösa och än mindre med trygghetsrådets kunder, finns sannolikt en motsvarande signaleffekt även beträffande subventionerade anställningar, både gentemot den arbetssökande och arbetsgivaren.

Inkomsttrygghetstillägg och löneutfyllnad som förekommer i TSn:s verksamhet och motsvarande stöd hos trygghetsråden på den privata sektorn (se vidare kapitel 3) innebär ett ekonomiskt stöd

²⁹ Active labour market policy vs employment tax credits: lessons from recent UK reforms, av Richard Blundell och Costas Meghir (University College London och Institute for Fiscal Studies)

till den arbetssökande. Syftet är att begränsa inkomstbortfallet för den enskilde som tar ett lägre betalt arbete. Ett villkor är att avtalsenlig lön utgår i den nya anställningen eller att lönen ligger på en för arbetet och branschen normal nivå. Stödet är rörlighetsbefrämjande genom att det underlättar för den sökande att ta ett lägre betalt arbete. TRR ger stöd för inkomstbortfall till age-berättigade under maximalt sex månader. Inkomsttrygghetstillägg och löneutfyllnad utgår hos TSn i fyra år, med en avtrappning efter två år. Stödet omprövas årligen med hänsyn till det aktuella löneläget. Det är inte ovanligt att lönen i den nya anställningen stiger så att tillägget kan minskas eller helt upphöra. För dem som står kvar i den lägre lönenivån innebär tillägget att en anpassning till en lägre inkomstnivå inte behöver ske abrupt.

Det finns naturligtvis en viss risk för de effekter som Statskontoret påvisar, att tilläggen medför att arbetsgivaren kan hålla nere lönen och att personer lockas att acceptera arbeten som understiger deras egentliga eller potentiella kvalifikationer. Stödet kan också leda till inläsningseffekter till bostadsorten. Samtidigt kan det ge den enskilde en valmöjlighet mellan att utbilda sig eller ta ett lägre betalt arbete och mellan att flytta eller pendla eller att bo kvar och arbeta på bostadsorten.

Utbildning

Statskontorets analyser av effekterna av utbildningsstöd bekräftas i stort av erfarenheter från trygghetsrådets verksamhet. Enligt Statskontoret innebär utbildning utan koppling till praktik eller utbildningsprogram som saknar motsvarighet i ett riktigt arbete lägre sannolikhet för att få ett arbete än arbetsmarknadsåtgärder som innefattar praktik. Samtidigt kommer Statskontoret fram till slutsatsen att utbildning som omställningsstöd i TRR:s och TSn:s verksamhet fungerar bättre än utbildningsinsatser inom ordinarie arbetsmarknadspolitik. Ett skäl till detta är enligt Statskontoret en högre grad av "marknadsanpassning" inom trygghetsrådets verksamhet och att utbildningen sätts in innan personen hunnit bli arbetslös eller i vart fall varit arbetslös någon längre tid.

Stödet för utbildningsinsatser inom trygghetsråden har delvis annorlunda inriktning än inom arbetsmarknadspolitikens ram. Inom trygghetsråden gäller liksom för arbetsmarknadspolitik en uttalad arbetslinje. Medan arbetsmarknadspolitik har uppdraget att främja arbetsmarknadens funktionssätt, vilket bl.a. innebär att

arbetsmarknadsutbildningen bör bidra till att reducera flaskhalsar, koncentrerar sig trygghetsråden på individens förutsättningar på den för individen aktuella arbetsmarknaden. Det innebär naturligtvis bättre förutsättningar för träffsäkerhet.

Det finns inga färskva uppföljningar av resultat eller effekter av trygghetsrådets utbildningsstöd som i siffror kan belägga hur stor skillnaden är jämfört med arbetsmarknadsutbildning inom arbetsmarknadspolitikens ram. Det är också frågan om sådana jämförelser är meningsfulla eftersom syfte med och innehåll i utbildningarna har stor spridning. De av Statskontoret redovisade forskningsresultaten om arbetsmarknadsutbildning under 90-talet visar att arbetsmarknadsutbildningen hade en insignifikant effekt eller till och med minskade sannolikheten för att få ett nytt arbete. Man måste dock komma ihåg olikheterna i uppgifter och ansvar. Arbetsmarknadsutbildning inom arbetsmarknadspolitikens ram kom under 90-talets lågkonjunktur att användas för att undvika utförsäkring från A-kassan, men bidrog också till att hålla upp arbetsmarknadsvärdet hos dem som då inte kunde få arbete på grund av konjunkturen. Det finns sannolikt en motsvarande tendens till att mer utbildningsinsatser sätts in under en konjunktursvacka även i trygghetsrådets verksamhet, men skillnaderna i fråga om individanpassning och inriktning gäller naturligtvis även då.

För trygghetsråden innebär arbetslinjen i samband med beslut om utbildning att det ska finnas ett yrkesmässigt mål för utbildningen och att klienten ska vara övertygad om att hon eller han gör ett riktigt val. Därför föregås vanligen utbildningen av praktik inom yrkesområdet eller någon form av kartläggning som gör att klienten får en bild av arbetsuppgifter och möjligheter att få arbete inom det tänkta yrkesområdet. Dessutom ingår i många utbildningar som används av trygghetsråden någon form av praktik.

Inom trygghetsråden ges olika former av utbildningsstöd. Som nämnts relateras de till arbetslinjen – bästa skäligen vägen till ett nytt jobb. Vill någon generellt gradera upp sin utbildning utöver detta får vederbörande finansiera huvuddelen av studierna genom t.ex. studiemedel. Detta gäller t.ex. dem som väljer att satsa på en helt ny yrkeskarriär genom akademiska studier. Begränsat stöd kan dock utgå från trygghetsråden som komplement, t.ex. för kurslitteratur eller för en begränsad period av studierna. Individen hade antagligen fått någon form av stöd även vid val av en snabbare väg.

Den vanligaste utbildningen är dock inriktad på kompetenshöjning för att kunna erhålla ett nytt arbete. Dessa studier kan var direkt yrkesinriktade, t.ex. mot yrken som ventilationstekniker eller

nätverkstekniker, eller syfta till att komplettera klientens kompetens, t.ex. genom utbildning i engelska eller datorkunskap.

Trygghetsråden använder i begränsad utsträckning reguljär utbildning, t.ex. Komvux och Kunskafliftet. Dessa utbildningar är ofta onödigt långsamma och för allmänna. Behöver någon kompletterande utbildning i t.ex. engelska för att få ett arbete är det effektivare och snabbare att köpa en anpassad utbildning. Resultatuppföljningar har visat att de som går på Komvux några terminer som alternativ till arbetslöshet får jobb i lägre utsträckning än den som är arbetslös, medan den som går motsvarande utbildning med målet "jag vill bli..." lyckas avsevärt bättre³⁰

Trygghetsrådets kunder är inte heller särskilt vanligt förekommande deltagare i arbetsmarknadsutbildning inom arbetsmarknadsverket, även om det finns klienter som skulle ha ett behov av sådan utbildning. Väntetiderna över en period av arbetslöshet är helt enkelt för långa för att det ska vara ett realistiskt alternativ i förhållande till trygghetsrådets uppdrag.

Enligt direktiven till utredningen bör omställningsavtal särskilt gynna äldre och lågutbildade. De nuvarande avtalen har inga uttalat fördelningspolitiska mål som att särskilt gynna t.ex. lågutbildade. Eftersom uppdraget till trygghetsråden är att snabbast möjligt bistå de uppsagda i att hitta en ny säker försörjning avvägs insatserna i samråd med den uppsagde mot detta mål. För den som behöver en kompetenshöjning för att uppgradera sitt arbetsmarknadsvärde blir då utbildning en riktig insats. Behovet av kompletterande utbildning har dock inget givet samband med vilken utbildning den uppsagde tidigare har på det sättet att en lågutbildad generellt sett behöver mer utbildning än en högutbildad. En forskare som blir uppsagd efter att ha ägnat 20 år av sitt yrkesliv åt att göra tomater rödare eller en civilingenjör som är specialist på att reducera virvelbildningar runt spetsarna på u-båtspropellrar kan vara betydligt mer svårplacerade på arbetsmarknaden än en lågutbildad förrädsman i ett LO-förbund.

Det finns stora tjänstemannagrupper som har låg utbildningsnivå. LO-kollektivet har ännu lägre och har dessutom fått mindre personalutbildning i sina anställningar. Även om skillnaderna minskar³¹ leder den allt snabbare förändringstakten i arbetslivet till att bristande grundutbildning gör det svårt för stora grupper av anställda att ta till sig ny uppgifter och arbetsmetoder utan gradera

³⁰ Cecilia Fondelius, Utbildning för nya jobb – en studie av Trygghetsstiftelsens utbildningsinsatser under 1992 och 1993, Ramström & Fondelius AB 1994

³¹ Se vidare LO-rapporten Utbildning – för tillväxten, jobben och rättvisan, april 2002.

upp sina baskunskaper i t.ex. engelska och matematik. En del företag har insett detta och bidrar på olika sätt till kompetenshöjning hos sina anställda. Svaga baskunskaper är en risk för tryggheten redan i den pågående anställningen, men situationen förvärras och tydliggörs i samband med en uppsägning. Ett omställningsavtal kan dock inte lösa behovet av generell uppgradering av arbetskraftens kompetens i ett allt snabbare föränderligt arbetsliv. Däremot ska det ta hand om dem som blir övertaliga på ett sådant sätt att de snabbast möjligt får en ny trygg försörjning.

Detta synsätt innebär naturligtvis vissa fördelningpolitiska konsekvenser genom att de som behöver utbildning, oftast lågutbildade, får möjligheter att gradera upp sin kompetens. Det är dock inte alltid långa och breda utbildningar är bästa vägen för den som har lång yrkeserfarenhet och kanske bristande studiemotivation. Vägledning, praktik, inskolning, och yrkesinriktad kompletterande utbildning kan vara väl så verkningsfulla inslag. I den mån baskunskaper behöver kompletteras är det inte alltid nödvändigt att sikta på fullständig grundskole- eller gymnasiebehörighet – är målet ett nytt jobb kan det räcka med ett antal ämnen.

Trygghetsrådets erfarenheter visar att en del rättvisefrågor måste beaktas i avvägningen av hur stort utbildningsstöd som ska beviljas. Det är t.ex. inte skäligt att en 25-åring ska få en betald akademisk utbildning via omställningsavtal medan andra finansierat motsvarande utbildning på studielån. Hur mycket ekonomiskt stöd en uppsagd som graderar upp en svag grundutbildning ska få i förhållande till en icke uppsagd som valt att själv finansiera motsvarande uppgradering för att långsiktigt öka sin anställningsbarhet kan naturligtvis också diskuteras.

Ytterligare synpunkter på samverkan mellan omställningsavtal och den reguljära utbildningen, liksom på möjligheterna till samordning med individuella kompetenskonton, finns i kapitel 7.

4.3.4 Avgångsersättning

Avgångsersättning (age) är en ekonomisk ersättning som utbetalas till arbetslösa som komplettering till ersättningen från A-kassan på lönedelar över det s.k. A-kassetaket. Villkoren för age enligt de olika omställningsavtalen har närmare beskrivits i kapitel 3. Där framgår att det är skillnader mellan å ena sidan det statliga trygghetsavtalet och å andra sidan omställningsavtalen på det privata tjänstemannaområdet.

Det finns skillnader i flera avseenden:

- Rätten till age är begränsad i TRR och TRS – endast klienter som är äldre än 40 år och med 5 års anställningstid kan få age – medan alla kunder hos TSn som haft tillsvidareanställning har rätt till age; en begränsad rätt finns också för tidsbegränsat anställda med minst fem års sammanhängande anställning
- En bortre parentes finns i rätten till age på den privata sektorn; ersättning kan som längst utgå i 30 månader. På statens område finns en direkt koppling till ersättningen från A-kassa: utgår A-kassa utbetalas också age för samma antal dagar
- Rätten till age prövas av TRR och TRS. På statens område regleras rätten till age i trygghetsavtalet och kan inte prövas eller dras in av TSn.
- Ersättningsnivån är 80 procent av tidigare lön enligt det statliga trygghetsavtalet och i princip 70 respektive 75 procent för TRR respektive TRS.

Den arbetsmarknadspolitiska forskningen visar, som Statskontoret redovisar i sin rapport, på ett samband mellan högre ekonomisk ersättning under arbetslöshet och de arbetslösas benägenhet att acceptera ett nytt arbete. Sannolikheten att en person övergår till ny sysselsättning ökar t.ex. drastiskt mot ersättningsperioden slut. Age borde således leda till svagare incitament att acceptera nya arbeten och samhällsekonomiskt medföra kostnader för en ökad arbetslöshet.

Samtidigt tyder forskningen på att dessa incitamentsproblem kan minskas genom bl.a. krav på att delta i utbildning och genom en begränsad ersättningsperiod. Statskontoret lyfter dessutom fram att kombinationen mellan avgångsersättning och bra omställningsstöd ger möjligheter att få ett mera kvalificerat arbete genom att de uppsagda inte tvingas ta första bästa erbjudande. De lösningar som uppnås blir stabilare och bättre. Resultaten i avsnitt 4.2.3, som visar att de flesta som får nya arbeten får lika bra eller bättre arbeten som det tidigare, talar för att det är en rimlig slutsats.

En försäkring mot arbetslöshet bör ge ett anständigt skydd mot det inkomstbortfall som följer på en uppsägning. Det är inte rimligt att de som drabbas av strukturomvandlingens följder ska tvingas att kraftigt sänka sin standard eller kanske lämna hus och hem för en omställningsperiod. Age-komponenten i omställningsavtalen

ger ett bra skydd för dem som omfattas. För att det skyddet ska kunna upprätthållas till en rimlig kostnad för trygghetsråden måste kraven på aktivitet under omställningsperioden vara höga. Frågan blir då om trygghetsråden lyckas med detta eller om age-konstruktionen bidrar till att låsa in klienter i arbetslöshet.

Om det vore så att age leder till att de age-berättigade stannar i arbetslöshet borde trygghetsråden ha en betydande arbetslöshet och TSn med sina förmånligare regler ha högre arbetslöshet bland sina kunder än de övriga trygghetsråden. Så är det dock inte. Som framgick av avsnitt 4.2 ligger arbetslösheten på rätt beskedliga nivåer. De öppet arbetslösa kunderna hos Trygghetsstiftelsen motsvarar t.ex. ca 0,5 procent³² av de statligt anställda, trots att inflödet av uppsagda varit betydande. Även resultaten från den i avsnitt 4.2.5 redovisade jämförelsen mellan arbetslösa med och utan omställningsstöd borde ge ett sämre utfall för gruppen med omställningsstöd för de stöntagare som är över 40 år och alltså kan vara berättigade till age. Någon sådan effekt finns inte, tvärtom har även åldersgruppen över 40 år med omställningsstöd avsevärt högre övergång till egen försörjning än jämförelsegruppen.

Det är uppenbart att trygghetsråden i stort lyckas hålla aktiviteten hos klienterna på så hög nivå att risken för att de ska fastna i arbetslöshet kan begränsas. För trygghetsråden innebär age en stor passiv kostnad och de har intresse av att hålla denna kostnad nere. Dessutom är det i praktiken så att de flesta av trygghetsrådets klienter har ett genuint intresse av att skaffa sig en egen försörjning genom arbete eller eget företagande.

Det innebär dock inte att age är en helt problemfri stödform. Age har på samtliga avtalsområden använts som en brygga mellan arbete och pension och naturligtvis finns det stöntagare som kan finna att A-kassa plus age ger tillräckligt hög inkomst för att inte söka arbete särskilt aktivt. Då A-kassan för de flesta är den största delen av inkomsten under arbetslöshet bör de förändringar som genomförts i arbetslöshetsförsäkringen bidra till att reducera detta problem.

Eftersom age är mest generös på det statliga området är det inte förvånande att det förekommit ett visst överutnyttjande av age på det området. Det är framförallt två typiska situationer som kan diskuteras. Den ena är det fallet att arbetstagare i 55-årsåldern sagts upp på grund av arbetsbrist, med de lokala parternas goda minne,

³² I rättvisans namn bör noteras att den totala arbetslösheten inom det statliga området är högre, eftersom arbetslösa som sagt upp sig själva och tidsbegränsat anställda med mindre än fem års sammanhängande statlig anställning inte omfattas av trygghetsavtalet.

och sedan stämplat en period med A-kassa för att sedermera beviljas särskild pensionsersättning. Tidigare belastade inte kostnaden den uppsägande arbetsgivaren, men från 1999 drabbas arbetsgivare som säger upp en arbetstagare som är äldre än 54 år och en månad av en riskpremie som beräknas försäkringstekniskt med hänsyn till risken att en uppsagd beviljas särskild pensionsersättning. Ändringen medförde en markant minskning av uppsägningar i den aktuella åldersgruppen. Mer om detta finns i kapitel 5 om den äldre arbetskraften.

Det andra typiska fallet är att arbetslösa statstjänstemän, varav de flesta tillhör den ovannämnda 55+ -gruppen, som riskerar att utförsäkras av arbetsförmedlingen får en ny ersättningsperiod efter har anvisats en åtgärd av arbetsförmedlingen (tidigare var det nödvändigt med en åtgärd eller en period av arbete för att kvalificera sig till en ny ersättningsperiod i A-kassan), som Trygghetsstiftelsen bedömt som meningslös i förhållande till arbetslinjen. Numera finns inte kravet på en åtgärd eller arbete, däremot förekommer det att den arbetslöse beviljas en ny ersättningsperiod utan krav på åtgärder eller anvisning till aktivitetsgarantin.

Det bör framhållas att dessa problem är relativt små i förhållande till hela kundflödet genom TSn. Gemensamt för de båda fallen är dock att TSn inte har några formella möjligheter att ställa krav på aktivitet på de arbets sökande. Utgår A-kassa är det bara att betala ut age för motsvarande antal dagar. Även om problemet är marginellt ligger det mycket i Statskontorets rekommendation att ekonomiska ersättningar enligt omställningsavtal bör förenas med krav på deltagande i omställningsåtgärder. Trygghetsråden på det privata tjänstemannaområdet har en självständig beslutsrätt beträffande age. En liknande möjlighet i det statliga trygghetsavtalet eller i tillkommande omställningsavtal skulle kunna minska möjligheterna till överutnyttjande. Den skulle kunna konstrueras på olika sätt, t.ex. som en bortre parentes efter ett visst antal ersättningsdagar och med en ventil för de fall där det finns skäl för fortsatt ersättning. Om en sådan konstruktion kombineras med ett utvecklat aktivt stöd från råden bör aktivitetsnivån kunna öka för de grupper som har svårt att lämna arbetslösheten. Däremot är det mindre lämpligt att försöka skapa ökat tryck på de arbetslösa genom att sätta tak på ersättningsnivån. En bra standard på age-nivån ger ekonomisk trygghet i omställningen. Det viktiga är att trygghetsråden kan motverka att A-kassa plus age blir enbart en försörjningsinrättning.

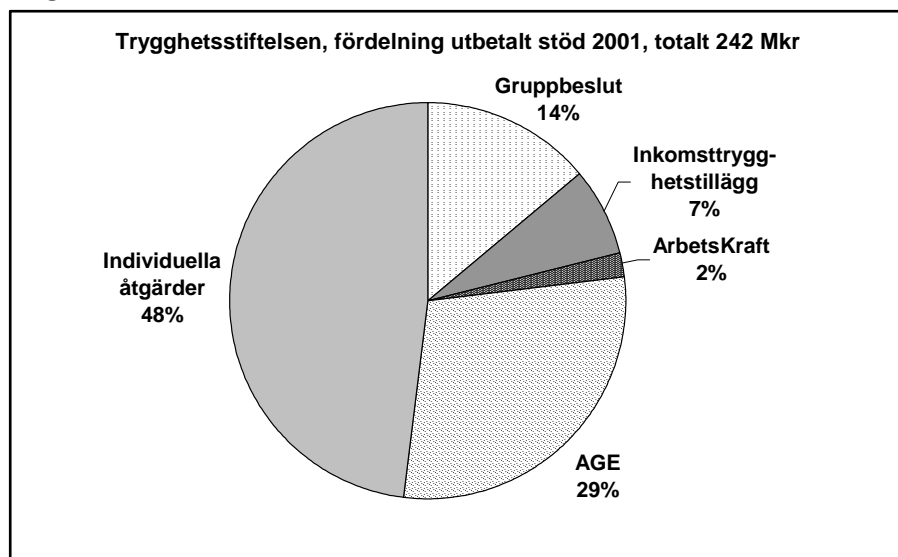
4.4 Kostnader för stödet

4.4.1 Stödkostnader

TRR Trygghetsrådets beviljade stödkostnader under 2001 var sammanlagt 784 mkr, varav 59 procent avsåg omställningsstöd och 41 procent kostnader för age. Kostnaderna för omställningsstöd utgjordes till hälften av löner åt rådgivare, lokalkostnader etc. och gemensamma aktiviteter för de arbetssökande. Den andra hälften av individuellt bedömda stöd avsåg till 65 procent utbildning inklusive prakticklön, 10 procent start av eget företag och 15 procent resor, inskolningsbidrag, löneutfyllnad mm

TRR:s genomsnittskostnad per klient för omställningsstöd (exklusive age), beräknat i genomsnitt för perioden 1996 – 2000, uppgår till 16 122 kronor.

Trygghetsstiftelsens stödkostnader uppgick under 2001 till sammanlagt 242 mkr. Fördelningen på olika åtgärder framgår av diagrammet nedan:

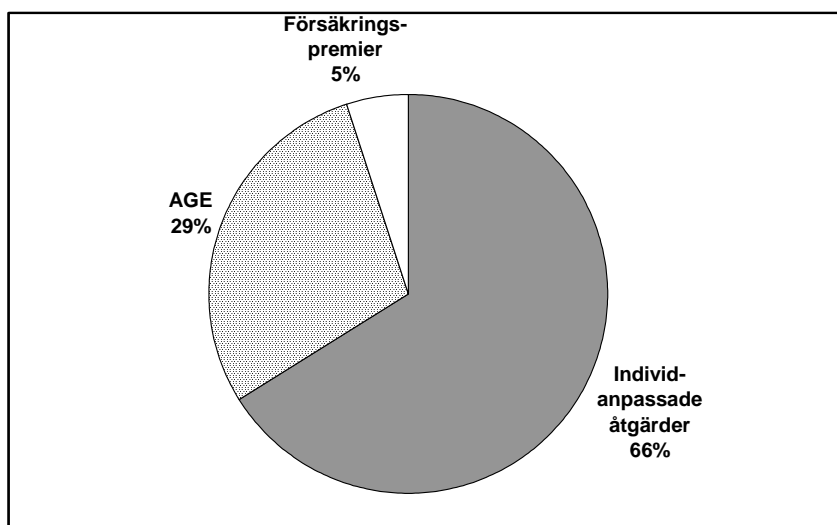


Källa: Årsredovisning 2001, Trygghetsstiftelsen

Den största delen, 58 procent, av kostnaden för individuella åtgärder utgörs av utbildningsstöd. Drygt hälften, 57 procent, av gruppbesluten avser programkostnader för basprogram inom ArbetsKraft. Under året fick 4 994 personer individuellt stöd (inklusive

age och inkomsttrygghetstillägg). Genomsnittstödet per person uppgick till 48 500 kr inklusive skatter och avgifter. TSn räknar inte in lönekostnader för konsulenterna i stödkostnaden.

Stödkostnaderna i Trygghetsrådet TRS uppgick 2001 till 11,5 mkr, med följande fördelning:



Källa: Året 2001, TRS

En redovisning och diskussion om finansieringsformer för trygghetsråden finns i kapitel 8, avsnitt 8.2.3.

4.5 Samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter

Statskontorets samhällsekonomiska analys, som genomförts på utredningens uppdrag, återfinns som bilaga 3. Statskontoret har där analyserat effekter både på mikronivå och makronivå och dessutom redovisat en beräkning av statsfinansiella effekter. Analysen har brutits ned på olika komponenter i avtalen eftersom dessa har olika effekter på arbetsmarknadens funktionssätt. Utifrån sina analyser har Statskontoret gett ett antal värdefulla rekommendationer om hur omställningsavtal bör konstrueras och tillämpas.

Positiva effekter för de uppsagda

Det finns ingen anledning att här upprepa alla delar av Statskontorets slutsatser. I detta kapitel har en del av Statskontorets slutsatser, framförallt i den mikroekonomiska analysen, kompletterats med och reflekterats mot resultat och operativa erfarenheter från trygghetsråden. Utredningens slutsats av detta är att skillnaderna mellan stöd via den offentliga arbetsmarknadspolitiken och stöd från trygghetsråden är större än den teoretiska jämförelsen i Statskontorets rapport utvisar. Även om det inte finns tillgång till effektutvärderingar av rådets verksamhet är de resultat av verksamheten som redovisats positiva. Statskontoret har kommit fram till att omställningsavtalen har positiva effekter för dem som omfattas av avtalen, och denna effekt framträder som starkare när de redovisade erfarenheterna vägs in.

Därmed kan konstateras att huvudsyftet med omställningsavtalen, att ge de av uppsägning drabbade arbetstagarna ett förstärkt omställningsstöd, tillgodoses. Omställningsavtalen omfattar för närvarande bara en del av arbetsmarknaden, huvudsakligen tjänstemän. Eftersom syftet med utredningen är att undersöka om omställningsavtal kan träffas så att de täcker en större del av arbetsmarknaden ställer Statskontoret den relevanta frågan om omställningsavtalen har en avtagande marginalnytta. Frågan kan ställas utifrån såväl mikroekonomisk som makroekonomisk utgångspunkt.

Avtagande marginalnytta?

Ett skäl till att Statskontoret tar upp frågan är att en del komponenter i avtalen riskerar att medföra undanträngningseffekter och därmed att avtal på delar av arbetsmarknaden gynnar dem som omfattas av omställningsavtal på bekostnad av arbetssökande som inte omfattas. I så fall kan man misstänka att omställningsavtalens marginalnytta är avtagande.

Omställningsavtalen medför risk för undanträngningseffekter och risken är starkare i lågkonjunkturer eftersom konkurrensen om lediga arbeten ökar. Samtidigt bidrar avtalen till ett ökat omvandlingstryck och till att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras. Hur stora effekter i form av avtagande marginalnytta som skulle bli följden av att hela arbetsmarknaden täcktes av omställningsavtal går inte att bedöma med säkerhet. Det förhållande att tillkommande avtal i huvudsak skulle träffas för yrkesgrupper som i dag saknar

omställningsavtal talar dock för att effekten kan bli begränsad. Risken för undanträngning kvarstår dock. Konkurrensen om lediga arbeten mellan arbetare och tjänstemän är fortfarande liten, även om gränserna i viss mån håller på att suddas ut. De yrkesgrupper inom vård, skola och omsorg som är dominerande inom den kommunala sektorn kan vidare i hög grad betraktas som en avgränsad arbetsmarknad.

I sammanhanget tar Statskontoret upp frågan om det är praktiskt möjligt att organisera en verksamhet enligt omställningsavtal på hela arbetsmarknaden som kan hålla samma kvalitet som nuvarande trygghetsråd. Statskontoret befarar att det kan uppstå problem åtminstone inledningsvis i den meningen att det kommer att vara svårt att bygga upp fungerande organisationer med kompetent personal. Det ligger naturligtvis något i den farhågan. Alla nya eller kraftigt och snabbt växande organisationer utsätts för påfrestningar. Samtidigt utmärks sådana organisationer ofta av en pionjäranda som gör att en vital och stimulerande verksamhet snabbt kan komma igång.

Utredningen har inte funnit anledning att ge några bestämda rekommendationer (se vidare kapitel 8) om hur verksamheten enligt tillkommande omställningsavtal bör byggas upp organisatoriskt. Det finns många tänkbara möjligheter, och det är upp till parterna som träffar omställningsavtal hur de vill organisera den verksamhet de ska svara för. Det ligger i de nuvarande rådets förutsättningar att de snabbt måste kunna anpassa sig till ökande eller minskande inflöden och också ha en geografisk flexibilitet. 90-talets erfarenheter visar att de i stort klarat den uppgiften. Det finns också skillnader i arbetsformer mellan de olika trygghetsråden när det gäller grad av egen regi och upphandling av tjänster. Även om utredningen naturligtvis inser att en ny verksamhet måste ha en uppbyggnadsfas finns ingen anledning att befara att organisatoriska problem skulle få någon effekt av betydelse vad gäller avtagande marginalnytta.

Makroekonomiska effekter

I en tabell i avsnitt 4 i Statskontorets makroekonomiska analys sammanfattas effekterna av olika komponenter i omställningsavtalen på arbetslöshet, antal vakanser och reservationsproduktivitet. Av tabellen framgår hur omställningsavtalen påverkar dessa, men inte i vilken omfattning. Statskontoret kommer fram till att om-

ställningsavtalen leder till ett ökat omvandlingstryck på arbetsmarknaden. Det bör observeras att omställningsavtalen, enligt den modell analysen utgår från, kan leda till såväl ökat antal uppsägningar som ett ökat utlysande av vakanser. En komponent i omställningsavtalen som enligt modellen och den arbetsmarknadspolitiska forskningen anses ha en negativ effekt på arbetslösheten är åge. Genomgången av de operativa erfarenheterna i detta kapitel visar dock att effekterna av omställningsavtalen är mindre negativa än de förhållanden som den teoretiska modellen bygger på.

Den viktigaste slutsatsen av den makroekonomiska analysen är det ökande omvandlingstrycket av omställningsavtalen. Det har positiva samhällsekonomiska effekter. Samtidigt visar analysen på risk för undanträngningseffekter och på risken för att de arbetssökande delas upp i en gynnad grupp med omställningsstöd och en missgynnad grupp utan. Undanträngningseffekten gäller i synnerhet vid matchningsförbättrande åtgärder, praktik med ekonomiskt bidrag samt vid olika ekonomiska stöd som löneutfyllnad och inkomsttrygghetstillägg. Samtidigt visar Statskontorets statsfinansiella analys att omställningsavtalen minskar kostnaderna för arbetsmarknadspolitiskt stöd och arbetslöshetsersättning, något som åtminstone delvis bör kunna förstärka de mest utsatta gruppernas position på arbetsmarknaden.

Statsfinansiella effekter

Statskontoret har gjort en beräkning av statsfinansiella effekter av omställningsavtalen. Positiva effekter uppkommer framförallt genom att minskade kostnader för A-kassa och åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken samt av ökade intäkter i form av inkomstskatt, sociala avgifter och konsumtionsskatter. Kalkylen kan närmast ses som en uppskattning av möjliga effekter, som baseras på vad Statskontoret kommit fram till i sina analyser. Räknat på ett underlag som motsvarar inflödet till TRR och TSn under 1999, sammanlagt 18 000 personer, blir den positiva effekten på de offentliga finanserna 2,2 miljarder kronor på ett år om man räknar med att omställningsavtalen förkortar den genomsnittliga tiden i arbetslöshet med 60 procent. Detta baseras på det underlag Statskontoret har haft tillgång till, och är en kraftig minskning. Räknar man i stället med att den genomsnittliga tiden i arbetslöshet förkortas med 20 procent blir det statsfinansiella nettot 0,9 miljarder kronor per år.

Skulle hela arbetsmarknaden täckas av omställningsavtal blir naturligtvis den positiva effekten på statsfinanserna avsevärt större. Hur mycket större beror bl.a. på hur stor effekt eventuellt avtagande marginalnytta har och hur tillkommande omställningsavtal konstrueras. Effekten är också konjunkturberoende.

I den debatt som förts om omställningsavtal har framförts uppfattningen att det frigjorda utrymmet bör användas, åtminstone delvis, för att subventionera omställningsavtal. Utredningens uppfattning i denna fråga redovisas i kapitel 8, avsnitt 8.2.