

Omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv



STATSKONTORET

Enheten för utvärderingsfrågor

MISSIV

DATUM
2002-02-26
ERT DATUM
2001-10-24

DIARIENR
2001/398-5
ER BETECKNING
N 2000:08

Utredningen om omställningsavtal
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att genomföra en studie av befintliga omställningsavtal

Utredningen om omställningsavtal gav den 24 oktober 2001 Statskontoret i uppdrag att genomföra en studie av befintliga omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. I uppdraget ingick även att belysa omställningsavtalens statsfinansiella effekter.

Som underlag för studien har använts redan publicerat material som på olika sätt redogör för erfarenheter av befintliga omställningsavtal. Dessutom har en teoretisk nationalekonomisk analys av avtalens effekter genomförts.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten ”Omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv” (2002:6).

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor, avdelningsdirektör Enar Lundgren, föredragande, och byrådirektör Thomas Ringbom var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Enar Lundgren

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Uppdraget	11
1.2	Bakgrund	11
1.3	Metod och avgränsningar	12
1.4	Disposition och genomförande	14
2	Omställnings- och trygghetsavtalen	17
2.1	Kort historik	17
2.2	Privattjänstemännens omställningsavtal – Omställningsavtalet	18
2.3	Statsanställdas omställningsavtal – Trygghetsavtalet	20
2.4	Likheter och olikheter mellan avtalen	22
3	Effekter på mikronivå	25
3.1	Omställningsstöd	25
3.2	Ekonomiska stöd	29
3.3	Avsteg från turordningsreglerna	32
3.4	Förlängda uppsägningstider och tidiga åtgärder	34
3.5	Två studier av utfall och effekter på individnivå	36
4	Effekter på makronivå	39
4.1	Effekter på arbetsmarknaden i enlighet med Pissarides modell	39
4.2	Undanträngningseffekter och effekter på arbetskraftsutbudet	50
5	Statsfinansiella effekter	53
6	Slutsatser	61
6.1	Sammanvägd bedömning av avtalens effekter	61
6.2	Slutdiskussion	63

Bilagor

<i>1</i>	Uppdraget	69
	<i>Underbilaga 1</i>	
	Delstudier inom uppdrag om omställningsavtal	71
<i>2</i>	Litteratur	75
<i>3</i>	Utdrag ut Thomas Ericsons rapport ”Hur omställningsavtalen påverkar arbetsmarknaden” (Rapporten i sin helhet kan beställas från Statskontorets publikationsservice)	81

Sammanfattning

Bakgrund till Statskontorets uppdrag

Privatanställda tjänstemän och anställda i staten omfattas av omställningsavtal som syftar till att underlätta omställningsprocessen för berörda arbetstagare och arbetsgivare i samband med uppsägningar på grund av övertalighet. De två avtal som studeras i denna rapport administreras av TRR Trygghetsrådet och Trygghetsstiftelsen. TRR Trygghetsrådet och Trygghetsstiftelsen bistår berörda arbetstagare med olika former av ekonomisk ersättning och omställningsstöd som avser att underlätta och möjliggöra fortsatt yrkesverksamhet.

Statskontoret har på uppdrag av Utredningen om omställningsavtal genomfört en studie av befintliga omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. I enlighet med uppdraget har Statskontoret även belyst omställningsavtalens statsfinansiella effekter.

Rapporten bygger i första hand på en teoretisk nationalekonomisk analys av avtalens effekter som vi låtit genomföra. Denna analys består såväl av en mikroekonomisk som en makroekonomisk del. I syfte att komplettera underlaget har vi även använt redan publicerat material som på olika sätt redogör för erfarenheter av befintliga omställningsavtal.

Omställningsavtalen har analyserats komponent för komponent

Omställningsavtalen består av flera olika komponenter som ger olika effekter på arbetsmarknadens funktionssätt. Mot bakgrund av detta har de olika komponenterna beskrivits och analyserats var för sig.

Gemensamt för de båda avtalen är att de ger uppsagda personer rätt till olika former av aktiva stödåtgärder och ekonomiska ersättningar vid arbetslöshet. Privattjänstemännens och de statsanställdas respektive omställningsavtal skiljer sig emellertid från varandra på flera principiellt viktiga punkter. Exempelvis ger de privatanställdas avtal, till skillnad från det statliga avtalet, arbetsgivarna möjligheter att frångå turordningsreglerna i lagen om anställningsskydd.¹ Det statliga omställningsavtalet innehåller flera komponenter som inte finns i privattjänstemännens avtal. Exempelvis kan åtgärder sättas in i ett tidigt skede i syfte att undvika uppsägning. Vidare ges uppsagda arbetstagare rätt till förlängda uppsägningstider i förhållande till vad

¹ Möjligheterna till avsteg från turordningsreglerna i lagen om anställningsskydd regleras i avtalen om allmänna anställningsvillkor. De aktuella skrivningarna återfinns även i en underbilaga till Omställningsavtalet.

som annars skulle gälla. För äldre personer som sägs upp p.g.a. övertalighet ger det statliga avtalet även rätt till pensionsersättning.

Omställningsavtalen bidrar till ett ökat omvandlingstryck på arbetsmarknaden

Den makroekonomiska analysen visar att omställningsavtalen troligen leder till att arbetsgivare ökar såväl utlysningen av nya vakanser som indragningen av existerande tjänster. Detta leder i sin tur till ett större flöde av arbetstagare mellan arbete och arbetslöshet vilket kan sägas vara ett uttryck för ett ökat *omvandlingstryck* på arbetsmarknaden.

Analysen visar att omställningsavtalens olika komponenter på olika sätt bidrar till det ökade omvandlingstrycket. Så leder exempelvis möjligheten i de privatanställdas omställningsavtal att göra avsteg från turordningsreglerna i lagen om anställningsskydd till att kostnaderna minskar för att genomföra omstruktureringar vilket får till följd att fler anställda riskerar uppsägning. Samtidigt ökar arbetsgivarnas vilja att skapa nya arbeten eftersom kostnaden för att i framtiden lägga ner olönsam verksamhet minskar. Även anställningsstöd (t.ex. praktik med ersättning), utbildningsinsatser och omställningsrådgivning åt arbetsgivare leder till såväl fler uppsägningar som utlysningar av nya vakanser.

Omställningsavtalen leder till att arbetslösheten minskar för berörda arbetstagare

Även om resultatet av våra analyser inte är helt entydiga är vår slutsats att omställningsavtalen bidrar till en minskad arbetslöshet för de personer som omfattas av avtalen. Denna slutsats bygger i första hand på studier av Trygghetsrådets och Trygghetsstiftelsens arbete samt från forskning om aktiva arbetsmarknadsåtgärder.

Beträffande avtalens påverkan på den totala arbetslösheten på arbetsmarknaden är bilden mer osäker. Den makroekonomiska analysen visar att avtalens olika komponenter ger olika resultat på arbetslösheten totalt sett. Exempelvis leder matchningsförbättrande åtgärder som rekryteringservice och individuell rådgivning samt ekonomiska stöd som inkomsttrygghets-tillägg/löneutfyllnad och flyttbidrag till att arbetslösheten sjunker. Rätten till avgångsersättning kan däremot bidra till en ökad arbetslöshet. Anställningsstöd, möjligheten till avsteg från turordningsreglerna samt förlängda uppsägningstider ger oklara effekter. Det går med andra ord inte att utifrån denna analys dra någon bestämd slutsats om huruvida omställningsavtalen i sin helhet ger positiva eller negativa effekter på den totala arbetslösheten.

Omställningsavtalen riskerar leda till att det uppstår undanträngningseffekter

I likhet med aktiva arbetsmarknadsåtgärder finns det risk för att omställningsavtalens omställningsstöd och ekonomiska stöd leder till undanträngningseffekter. Detta sker om förbättrade anställningsmöjligheter för arbetstagare som erhåller stöden leder till att andra arbetslösa personer får svårare att hitta ett arbete. Riskerna för undanträngning gäller i synnerhet vid matchningsförbättrande åtgärder, anställningsstöd som innebär praktik med ekonomiskt bidrag samt olika ekonomiska stöd som inkomsttrygghetstillägg/löneutfyllnad, flyttbidrag och stöd vid etablering av näringsverksamhet.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningen om omställningsavtal (N 2000:08) har givit Statskontoret i uppdrag att genomföra en studie av befintliga omställnings- och trygghetsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (bilaga 1). I enlighet med uppdraget skall Statskontoret genomföra tre delstudier:

1. En empirisk utvärdering av omställnings- och trygghetsavtalen med inriktning på att kvantifiera individeffekter avseende möjligheter till fortsatt sysselsättning m.m.
2. En teoretisk analys av omställningsavtalens effekter ur ett national-ekonomiskt perspektiv.
3. En sammanställning av redan dokumenterade erfarenheter av omställnings- och trygghetsavtalen.

Statskontoret skall dessutom belysa avtalens statsfinansiella effekter.

1.2 Bakgrund

Privattjänstemän och statligt anställda omfattas av omställningsavtal som administreras av främst TRR Trygghetsrådet (TRR) och Trygghetsstiftelsen (TSn).² När ett varsel om uppsägning läggs ger rådet eller stiftelsen stöd som på olika sätt syftar till att underlätta omställningsprocessen för berörda arbetstagare och arbetsgivare. Stödet kan avse olika former av ekonomisk ersättning, t.ex. avgångsersättning eller inkomsttrygghetstillägg samt omställningsstöd såsom vägledning, utbildning eller hjälp att starta eget företag.

Utredningen om omställningsavtal har regeringens uppdrag (dir 2000:55) att bl.a. utvärdera effekter av befintliga omställningsavtal för individer, företag och samhälle.

² Om inte annat anges används begreppet omställningsavtal som en gemensam benämning på Omställningsavtalet som administreras av TRR och Trygghetsavtalet som administreras av TSn.

1.3 Metod och avgränsningar

Det samhällsekonomiska perspektivet

I enlighet med uppdraget har studien i huvudsak ett samhällsekonomiskt perspektiv, men det ingår även att belysa omställningsavtalens statsfinansiella effekter.

Det är viktigt att göra en tydlig åtskillnad mellan ett *statsfinansiellt* och ett *samhällsekonomiskt* perspektiv. Att statens finanser påverkas av situationen på arbetsmarknaden, exempelvis via hur mycket arbetslöshetsersättning som betalas ut, är av mindre intresse sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. I en samhällsekonomisk analys ställs värdet av att en vara produceras eller att en åtgärd genomförs mot de resurser som tas i anspråk. Ett samhällsekonomiskt effektivt tillstånd innebär att ingen individ kan få sin situation förbättrad utan att situationen samtidigt försämras för någon annan. Den grundläggande frågan i en samhällsekonomisk analys av omställningsavtalens effekter kan sägas vara: Bidrar omställningsavtalen till att effektiviteten på aggregerad nivå blir bättre eller sämre?

Det är viktigt att ha i åtanke att även om avtalen som helhet har positiva samhällsekonomiska effekter kan det mycket väl tänkas att vissa inslag i avtalen bidrar till en försämrad effektivitet. Det är med andra ord viktigt att bedöma avtalen såväl i sin helhet som komponent för komponent.

Ett sätt att strukturera frågan om omställningsavtalens samhällsekonomiska effekter är att utgå från de olika marknader avtalen kan tänkas påverka. I denna rapport studeras och analyseras effekter på arbetsmarknaden. De åtgärder som sätts in i enlighet med omställningsavtalen antas påverka ett antal parametrar som karaktäriserar arbetsmarknaden. Exempel på sådana parametrar är arbetslöshet och utbud av arbetskraft. Även faktorer som produktivitet och produktionsförutsättningar är av intresse.

Metodval – tre delstudier

I de diskussioner som fördes inför arbetet med denna rapport gjordes bedömningen att det med givna resurser och tidsramar inte skulle vara möjligt att genomföra en regelrätt utvärdering av omställningsavtalens effekter. I stället beslöts att frågan skulle angripas genom att genomföra tre separata delstudier som tillsammans skulle kunna komplettera varandra.

Delstudie 1: Effekter på individnivå

Den första delstudien skulle bestå av en kvantitativ analys av avtalens effekter på individnivå. De faktorer som skulle undersökas var i vilken utsträckning avtalen påverkar risken att ett varsel verkställs, risken att bli arbetslös, tiden i arbetslöshet samt risken för/möjligheten till förtida pensionering.

Ann-Christin Jans, arbetsmarknadsforskare och nationalekonom på Institutet för social forskning (SOFI), har i samband med sin doktorsavhandling konstruerat en databas bestående av samtliga personer som varslades om uppsägning i två län 1992. Jans tackade preliminärt ja till att genomföra den aktuella delstudien med hjälp av denna databas. I december 2001 stod det dock klart att delstudien av flera skäl inte skulle gå att genomföra.

Mot bakgrund av att Jans studie inte gick att genomföra redogör vi för tidigare studier som har analyserat avtalens effekter. Dessa studier fokuserar dock i första hand på redan uppsagda personer. En stor fördel med Jans databas är att den innehåller uppgifter från och med varseltidpunkten.

Delstudie 2: En teoretisk analys ur ett nationalekonomiskt perspektiv

I den andra delstudien skulle en teoretisk analys göras av avtalens effekter ur ett nationalekonomiskt perspektiv. För denna delstudie anlätades Thomas Ericson, doktorand vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Ericsons analys har presenterats för Statskontoret i en rapport. Ericson har analyserat avtalens effekter både ur ett mikroperspektiv och ett makroperspektiv. I den mikroekonomiska analysen har han gått igenom avtalens olika delar och redogjort för vad den nationalekonomiska forskningen säger om liknande åtgärder. Den makroekonomiska analysen har Ericson genomfört med hjälp av en jämviktsmodell konstruerad av den brittiske nationalekonomen Christopher A. Pissarides.

Delstudie 3: En genomgång av befintlig litteratur

TRR och TSn följer upp och utvärderar kontinuerligt delar av sina insatser. Det är dock relativt ovanligt att det material som publiceras innehåller information som har direkt bäring på vårt uppdrag. I syfte att förstärka det empiriska underlaget ingick det emellertid i uppdraget att gå igenom och analysera det tillgängliga materialet.

Delstudierna i rapporten

Vi har valt att presentera genomgången av befintlig litteratur och den mikroekonomiska delen i Ericsons rapport i kapitel 3, Effekter på mikronivå. Intentionen bakom kapitel 3 är att redogöra för vad tidigare nationalekonomisk arbetsmarknadsforskning säger om åtgärder som kan liknas vid de som

kan sättas in i enlighet med omställningsavtalen. Bilden kompletteras med information från forskningsrapporter eller annat underlag som behandlar TRR:s och TSn:s arbete. Ericsons makroekonomiska analys presenteras i kapitel 4.

Gemensamt för analyserna i kapitel 3 och 4 är att de utgår från avtalens olika komponenter och att det är dessa komponenters effekter som står i fokus. En central fråga i samband med detta är vilken referensram som skall användas, dvs. vad hade hänt utan den aktuella åtgärden. När det gäller åtgärder enligt omställningsavtalen får det antas att alternativet hade varit ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta innebär en metodologisk komplikation eftersom omställningsavtalens och arbetsmarknadspolitikens åtgärder många gånger överlappar varandra.

Avgränsningar i övrigt

Statskontorets studie har begränsats till att avse Omställningsavtalet som administreras av TRR och Trygghetsavtalet som administreras av TSn. Studien avser avtalen såsom de är utformade oaktat vad som överenskomits i andra avtal eller sammanhang. Studien har dessutom begränsats till att avse den senaste tioårsperioden.

Det är också viktigt att påpeka att den forskning om arbetsmarknadsåtgärder som använts gäller såväl svenska som internationella förhållanden. Framställningen gör inga anspråk på att ge en varken heltäckande eller rättvisande bild av den svenska arbetsmarknadspolitiken.

1.4 Disposition och genomförande

I kapitel 2 beskrivs de två omställningsavtal som är föremål för denna rapport. I kapitel 3 analyseras omställningsavtalen komponent för komponent ur ett mikroekonomiskt perspektiv. I kapitel 4 analyseras omställningsavtalens makroeffekter, dvs. hur avtalen påverkar makrovariabler som arbetslöshet och arbetskraftsutbud. Kapitel 5 syftar till att belysa avtalens statsfinansiella effekter. I kapitel 6 återges våra slutsatser.

Arbetet har utförts av en projektgrupp inom Statskontoret bestående av Enar Lundgren, projektledare, Birgitta Fredholm och Thomas Ringbom.

Doktoranden Thomas Ericson, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, har gjort en teoretisk analys av avtalens effekter ur ett nationalekonomiskt perspektiv.

En referensgrupp bestående av Lars-Inge Thorsson och Klara Grundberg, huvudsekreterare respektive biträdande sekreterare i Utredningen om omställningsavtal, och Bengt Härshammar från AMS:s utredningsenhet har följt arbetet. Vidare har representanter från TRR och TSn bistått med information och även lämnat synpunkter på utkast till rapporten.

2 Omställnings- och trygghetsavtalen

I detta kapitel beskrivs innehållet i Omställningsavtalet och Trygghetsavtalet. Syftet är att beskriva de delar av avtalen som är relevanta i den kommande analysen. Beskrivningarna gör inte anspråk på att vara heltäckande.

2.1 Kort historik

Privattjänstemännen

Efter avtal mellan SAF och olika tjänstemannaförbund inrättades i slutet av 1960-talet fonder för avgångsersättningar. År 1973 kompletterades detta trygghetssystem med ett kollektivavtal (Trygghetsavtalet) samtidigt som TRR bildades. Verksamheten utvecklades under 1970- och 80-talen och innefattade avgångsersättning, s.k. clearing (individuellt anpassade åtgärder för att bistå uppsagda tjänstemän att snabbt finna nya arbeten), förebyggande åtgärder för att förhindra uppsägningar samt, i slutet av 1980-talet, kompetensutvecklingsåtgärder (Forsberg, 1997).

År 1994 förhandlades ett nytt avtal fram. Benämningen Trygghetsavtal byttes till Omställningsavtal. Nu gällande avtal trädde i kraft 1998. Arbetsgivarsidans bevekelsegrunder i samband med att Omställningsavtalet slöts 1994 skiljde sig på två viktiga punkter från tidigare. För det första var man noga med att avtalet skulle fokusera på att underlätta omställningsprocessen snarare än att garantera personalens trygghet i anställning. För att undvika konkurrenssnedvridande effekter slogs det för det andra fast att stöd inte fick gå till företagen.

Enligt nu gällande Omställningsavtal inriktas verksamheten på avgångsersättning och omställningsstöd till anställda som blivit uppsagda p.g.a. övertalighet medan inga förebyggande åtgärder ingår. En förändring i och med avtalet från 1994 var att arbetsgivarnas möjligheter att frångå de turordningsregler som föreskrivs i lagen om anställningsskydd (LAS) gjordes tydligare.

Idag är runt 30 000 företag med 650 000 tjänsteman anslutna till TRR, man har idag cirka 200 medarbetare och fältverksamheten bedrivs från 30 orter i landet. Under de senaste tio åren har 155 000 anställda i 20 000 företag fått stöd vid omställningar.

Omställningsstödet och avgångsersättning finansieras genom att anslutna företag betalar 0,3 procent av de anställdas lönesumma till TRR.

Statsanställda

Staten som arbetsgivare garanterade länge ensidigt, så långt möjligt, anställningstryggheten för sina anställda. I det första Trygghetsavtalet år 1972 angavs att omställningar av myndigheternas verksamheter i huvudsak skulle ske genom omplaceringar av personal inom de statliga verksamheterna. Staten hade vid den tiden ett övergripande koncernansvar över den statliga personalen.

Ökade krav på besparingar från regeringen år 1980 ledde fram till ett nytt Trygghetsavtal år 1984. Därefter följde en stegvis decentralisering av kostnadsansvaret för myndigheternas personalutgifter parallellt med en ökad målstyrning från regeringens sida. Personalpolitiken kom allt mer att styras av verksamhetens behov. Besparingskraven ökade också. Ett nytt Trygghetsavtal kom till stånd år 1990 och TSn bildades. Avtalet har genomgått justeringar 1993 och 1998.

I det tidigare trygghetssystemet var målsättningen att lösa den enskildes situation och förhindra uppsägning. I det nya systemet har tyngdpunkten i huvudsak förskjutits till åtgärder som sätts in efter det att den anställde blivit uppsagd (Gustafsson, 2000).

Trygghetsavtalet berör 220 000 anställda. Sedan starten har cirka 65 000 statsanställda tagit del av TSn:s tjänster. TSn har drygt 30 anställda och verksamheten bedrivs på sju orter i Sverige.

Fram till 1 april 2001 betalade anslutna myndigheter 0,7 procent av lönesumman till TSn. Avgiften sänktes därefter till 0,05 procent av lönesumman.³

2.2 Privattjänstemännens omställningsavtal – Omställningsavtalet

Omställningsavtalet är slutet mellan Svenska Arbetsgivareföreningen⁴ (SAF) och Privattjänstemannakartellen (PTK). I det följande beskrivs huvuddragen i avtalet indelat i olika komponenter.

³ Parterna på det statliga området har nyligen slutit ett nytt pensionsavtal. Avtalet avses att delvis finansieras med pengar som annars skulle gått till det statliga trygghetssystemet. Avgiften till TSn kommer att vara 0,3 procent från den 1 januari 2004.

⁴ Numera *Svenskt Näringsliv*.

Omställningsstöd

Omställningsstöd får ges till personer som blivit uppsagda eller riskerar att bli uppsagda på grund av arbetsbrist.⁵ Den uppsagde arbetstagaren skall ha varit anställd i företaget i minst 1 år och arbetat minst 16 timmar i genomsnitt per vecka för att kunna omfattas av stödet.

Omställningsstödet tillhandhålls av TRR. I första hand erbjuder TRR individuell rådgivning åt uppsagda medarbetare. I den mån TRR bedömer att det är troligt att en långsiktig lösning på så sätt kan åstadkommas erbjuds olika former av åtgärder. Det kan till exempel röra sig om personlig marknadsföring, värdering av affärsidéer, hjälp att starta eget företag eller vidareutbildning. Om den uppsagda personen går en vidareutbildning eller startar eget företag kan ekonomiskt stöd utgå. Ekonomiskt stöd kan även ges vid inskolning och praktik. TRR har också en rekryteringservice där arbetsökande kan få tips om lediga arbeten och arbetsgivare kan få tips om arbetssökande. Vidare bistår TRR företagsledningar med råd angående eventuella behov av åtgärder i samband med en omstrukturering. Man ger också stöd till chefer och fackligt förtroendevalda samt anordnar seminarier och föredrag om förändringsarbete.

Omställningsavtalet medger viss handlingsfrihet för företag och anställda som vill ha möjlighet att själva styra omställningsarbetet. Exempelvis kan företaget och den lokala fackklubben komma överens om att företaget skall förfoga över ett schablonbelopp per anställd i stället för att TRR tillhandhåller omställningsstöd. Företaget svarar då själva för omställningsstödet utformning och genomförande.

Avgångsersättning

Uppsagd personal har rätt till avgångsersättning, under förutsättning att den anställda är minst 40 år, varit anställd i minst fem år i företaget och är arbetslös när anställningen upphör. Ersättningen kompletterar den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. Riktpunkten är att den sammanlagda ersättningen skall uppgå till cirka 70 procent av den tidigare lönen. Avgångsersättning betalas ut under 18 till 30 månader, beroende på den arbetslöses ålder. Om den uppsagde får en ny anställning med lägre lön kan avgångsersättningen under en övergångsperiod täcka skillnaden mellan den gamla och den nya lönen (i fortsättningen benämns detta löneutfyllnad).

⁵ På företag där de lokala parterna är överens om att övertalighet råder men inte har identifierat vilka individer som kommer att beröras får TRR ge råd till de anställda. TRR får dock inte sätta in åtgärder. Detta benämns *Tidig risk*.

Avsteg från turordningsreglerna

Parterna har möjligheter att göra avsteg från turordningsreglerna i LAS. Parterna skall även förhandla om ändrade turordningsregler vid återanställning. Enligt Omställningsavtalet skall de företag där övertalighet uppstår på grund av arbetsbrist, beredas sådana förutsättningar i bemanningshänseende som i största möjliga utsträckning främjar den fortsatta verksamheten. En underbilaga till avtalet har följande lydelse:

De lokala parterna skall vid aktualiserad personalinskränkning värdera företagets krav och behov i bemanningshänseende. Om dessa behov inte kan tillgodoses med tillämpning av lag skall fastställandet av turordning ske med avsteg från bestämmelserna i lagen om anställningsskydd.

De lokala parterna skall därvid göra ett urval av de anställda som skall sägas upp så att företagets behov av kompetens särskilt beaktas liksom företagets möjligheter att bedriva konkurrenskraftig verksamhet och därmed bereda fortsatt anställning.

Underbilagans innehåll återfinns i avtalen om allmänna anställningsvillkor vars utformning ingick i förhandlingarna när Omställningsavtalet slöts 1994.

2.3 Statsanställdas omställningsavtal – Trygghetsavtalet

Trygghetsavtalet är ett kollektivavtal mellan å ena sidan Arbetsgivarverket och å andra sidan Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO-S) och Facket för Service och Kommunikation (SEKO). I det följande beskrivs huvuddragen i avtalet indelat i olika komponenter.

Trygghetsarbete i tre skeden

Motsvarigheten till det som i Omställningsavtalet går under benämningen omställningsstöd kallas i Trygghetsavtalet trygghetsarbete. I enlighet med Trygghetsavtalet bedrivs detta arbete i tre skeden.

I det första skedet kan TSn tillhandahålla stöd som minskar eller eliminerar behovet av uppsägningar inom den aktuella myndigheten, s.k. tidiga åtgärder. Det kan avse utbildnings- eller utvecklingsåtgärder som gör det möjligt för arbetstagare att få ett annat arbete inom myndigheten. Stödet kan också ges om arbetstagaren härigenom kan erbjudas arbete hos en annan myndighet som man samverkar med på orten.

I det andra skedet inriktas åtgärderna på att förhindra att uppsägningshotade eller uppsagda arbetstagare blir arbetslösa. TSn bistår arbetstagaren i alla frågor som rör möjligheter till ny anställning eller start av eget företag. Efter

direktkontakt med en representant från TSn upprättas en handlingsplan för den uppsagde arbetstagaren. Handlingsplanen kan omfatta praktik på annan arbetsplats med ekonomiskt bidrag från TSn, kompletterande studier eller rådgivning och bedömning av affärsidéer. Åtgärderna kan också sättas in om myndighetens verksamhet omlokaliseras till en annan ort. TSn kan dessutom hjälpa till att täcka flyttkostnader eller rese- och dubbelboendekostnader åt arbetstagare som flyttar till en annan ort för att kunna ta ett nytt arbete. Arbetstagare som under uppsägningstiden genomgår utbildning genom TSn:s försorg eller är föremål för andra insatser från stiftelsen, har vid behov rätt till tjänstledighet utan löneavdrag.

I det tredje skedet har åtgärderna till syfte att bistå arbetstagare som blivit arbetslösa. Det bistånd TSn då ger kan vara av samma slag som under uppsägningstiden.

I samband med omställning och avveckling riktas TSn:s stöd också till arbetsgivare och lokala fackliga organisationer. Exempelvis erbjuds kurser och seminarier i avvecklingsfrågor.

Förlängda uppsägningstider

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist förlängs den uppsägningstid som föreskrivs i LAS eller i kollektivavtal med en månad för arbetstagare med minst ett års anställning, med två månader vid minst två års anställning och med tre månader vid minst tre års anställning. Vid längre än fyra års anställning fördubblas uppsägningstiden jämfört med den uppsägningstid som skulle ha gällt enligt LAS eller kollektivavtal.

Inkomsttrygghetstillägg och avgångsersättning

Inkomsttrygghetstillägget avser att kompensera för en eventuell lönesänkning vid en ny anställning. Tillägget motsvarar skillnaden per månad mellan respektive anställning, dock högst 30 procent av avlöningsförmånerna i den tidigare anställningen. Detta gäller under det första året. Under det andra året är tillägget lika stort under förutsättning att inkomsten i den nya anställningen inte ändras. Stödet halveras år tre och fyra.

För arbetslösa utgår en avgångsersättning som kompletterar arbetslöshetsersättningen så att den sammanlagda ersättningen blir 80 procent av den tidigare inkomsten. Ersättningsperioden följer den som gäller för arbetslöshetsersättningen. Till skillnad från avgångsersättning i Omställningsavtalet finns ingen begränsning med avseende på arbetstagarens ålder. Personer som enbart är berättigade till grundbeloppet i arbetslöshetsersättningen får en kompletterande ersättning med det belopp som skulle ha gällt vid inkomstrelaterad ersättning. Arbetstagare med tidsbegränsad anställning får en mindre omfattande ersättning.

Pensionsersättning och ersättning till efterlevande

En uppsagd person som har fyllt 60 år och väljer att inte fortsätta arbeta har rätt till pensionsersättning. Pensionsersättningen motsvarar i princip arbetstagarens ålderspension utan minskning för förtida uttag. Även en arbetstagare som inte blivit uppsagd har i vissa fall rätt till pensionsersättning. Detta gäller i de fall

- arbetstagaren fyllt 60 år,
- arbetstagaren avgår frivilligt och
- avgången enligt arbetsgivarens bedömning skapar möjlighet för en uppsägningshotad eller uppsagd arbetstagare att få en fortsatt eller ny anställning vid den egna myndigheten eller vid en annan myndighet.

Om det föreligger särskilda skäl kan särskild pensionsersättning betalas ut till en arbetstagare som fyllt 55 år och som inte längre är berättigad till arbetslöshetsersättning eller förlängd avgångsersättning.

Efterlevande till den som har pensionsersättning eller särskild pensionsersättning har rätt till efterlevandepension och kompletterande efterlevandepension.

Kostnaderna för pensionsersättning belastar inte TSn. Tidigare var det ekonomiska ansvaret för statens utgifter för pensionsersättningar centraliserat. Fr.o.m. år 1999 belastar kostnaden för alla former av pensionsersättning respektive myndighet.

2.4 Likheter och olikheter mellan avtalen

Såväl Omställningsavtalet som Trygghetsavtalet syftar till att underlätta för arbetstagare att finna nytt arbete i samband med omstruktureringar av verksamheten. Båda avtalen ger också ekonomiskt stöd till arbetstagare som blivit arbetslösa även om Trygghetsavtalets förmåner är generösare än Omställningsavtalets. Båda avtalen finansieras också genom procentuella avsättningar som baseras på lönesumman.

På ett par punkter skiljer sig avtalen åt. De möjligheter till förhandlingar om avsteg från turordningsreglerna vid omstruktureringar som är kopplade till Omställningsavtalet finns inte i Trygghetsavtalet. På det statliga området kan TSn:s åtgärder sättas in i ett tidigt skede för att genom utbildnings- eller utvecklingsinsatser förhindra att en arbetstagare blir uppsagd utan i stället erbjuds ett annat arbete inom myndigheten. På den privata sidan får åtgärderna inte vara uppsägningsförebyggande. Trygghetsavtalet ger också de uppsagda förlängda uppsägningstider i förhållande till LAS eller kollektiv-

avtal. För privatanställda som är 55 år eller äldre förlängs uppsägningstiden med ett halvår. Detta regleras dock inte i Omställningsavtalet. För äldre personer som sägs upp ger Trygghetsavtalet rätt till pensionsersättning. Motsvarande ersättningar på den privata sidan regleras inte i Omställningsavtalet.

3 Effekter på mikronivå

I detta kapitel analyseras omställningsavtalens effekter på mikronivå. Syftet är i första hand att analysera hur avtalens olika komponenter (så som de beskrivs i kapitel 2) påverkar enskilda arbetstagare och arbetsgivare. Analysen bygger på vedertagen nationalekonomisk arbetsmarknadsforskning och på olika former av dokumentation av TRR:s och TSn:s insatser.

3.1 Omställningsstöd

I fortsättningen används benämningen omställningsstöd som ett samlande begrepp för det omställningsstöd som kan ges i enlighet med Omställningsavtalet och det trygghetsarbete som kan sättas in i enlighet med Trygghetsavtalet.

Likheter mellan omställningsstöd och aktiva arbetsmarknadsåtgärder

Det finns en del forskning som behandlar omstruktureringar och företagsnedläggningar ur olika perspektiv. Däremot har vi hittat relativt lite forskning eller annat underlag som redogör för effekter av omställningsstöd eller åtgärder som direkt kan liknas vid omställningsstöd. I stället utnyttjar vi de likheter som finns mellan omställningsstöden och aktiva arbetsmarknadsåtgärder. I syfte att belysa effekterna av omställningsstöden använder vi här allmän forskning om arbetsmarknadsåtgärder. I likhet med aktiva arbetsmarknadsåtgärder omfattar omställningsstöden exempelvis stöd vid start av företag, praktikinsatser och utbildningsinsatser.

Det bör framhållas att omställningsstöden ofta utgör komplement till åtgärder inom ramen för den ordinarie arbetsmarknadspolitiken och att samma slag av åtgärder inte med nödvändighet innebär att effekterna av omställningsstöden alltid är desamma som för arbetsmarknadsåtgärder. Det kan gälla såväl olika förutsättningar för ordinarie stödåtgärder som skillnader i hur åtgärder tillämpas. Den största principiella skillnaden mellan omställningsstöd och ordinarie aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder är i vilket skede åtgärder sätts in. Detta förhållande är viktigt att ha i åtanke både när man jämför TRR:s och TSn:s åtgärder med varandra och när man jämför omställningsstöden med den svenska arbetsmarknadspolitiken. I vilket skede en insats sätts in anses av flera forskare ha stor betydelse för utfallet. Exempelvis Hansson (1999) drar slutsatsen att det för personalens del är av stor vikt att rätt typ av åtgärd sätts in i så god tid som möjligt. Aspekter som rör i vilket skede åtgärder sätts in analyseras i avsnitt 3.4.

Positiva erfarenheter av stöd vid företagsetableringar

En viktig form av omställningsstöd är stöd till personer som startar egna företag. Den dokumentation vi tagit del av indikerar hög effektivitet för sådana åtgärder både inom ramen för ordinarie arbetsmarknadspolitik och som omställningsstöd.

En viktig fråga är hur arbetslösa som startar företag med någon form av stöd klarar sig jämfört med övriga personer som startar företag. En rapport från AMS (2001) visar att företag som startats av arbetslösa med stöd från arbetsförmedlingen i genomsnitt hade lika stor chans att vara verksamma efter tre år som övriga nystartade företag. Dessutom kunde de verksamma deltagarna i programmet i större utsträckning försörja sig på sina företag än övriga företagare. Det finns även studier som tyder på att stöd till egna företag är en effektiv stödform ställt i relation till andra typer av åtgärder.

Både TRR och TSn lägger mycket resurser på att stödja start av nya företag. Det finns ett antal uppföljningar av TRR:s och TSn:s stöd till egenföretagare. Det är naturligtvis svårt att göra korrekta jämförelser mellan företag som fått omställningsstöd och övriga nystartade företag men det finns ingenting i materialet som tyder på att företagen med omställningsstöd skulle klara sig sämre än andra företag.⁶ Det underlag vi haft tillgång till tyder snarast på att företag som startats med stöd av TSn eller TRR klarar sig bättre än andra nystartade företag. Enligt ovan refererade AMS-rapport var 6 av 10 företag som startade 1995 fortfarande verksamma 1998. Det gällde både företag som startats med stöd från arbetsförmedlingen och övriga företag. I en uppföljning av företag startade med stöd av TRR var närmare 9 av 10 av de företag som startade 1995 fortfarande verksamma (Trygghetsrådet, 1999). I andra liknande studier av TRR:s och TSn:s stöd till företagare är omkring 8 av 10 företag fortfarande verksamma efter några år.

Det är viktigt att komma ihåg att företagare som får stöd från TRR och TSn dessutom kan erhålla stöd från arbetsförmedlingen. Mot den bakgrunden är det rimligt att dessa företagare klarar sig bättre än andra. Skillnaderna kan också bero på att TRR och TSn av olika skäl kan antas ha bättre förutsättningar att göra mer noggranna och korrekta urval av vilka personer som har bra förutsättningar att lyckas som egna företagare.

Praktikåtgärder är mer effektiva än utbildningsåtgärder...

Det finns forskningsresultat från flera olika länder som tyder på att arbetsmarknadsåtgärder som innefattar praktik generellt sett ger bättre resultat än utbildningsåtgärder, se t.ex. Carling & Richardson (2001). Carling & Richardson har undersökt hur sannolikheten att få ett jobb påverkas av del-

⁶ Det viktigt att betona att det är företagaren som erhåller stödet och inte företaget.

tagande i olika former av aktiva arbetsmarknadsåtgärder. De konstaterar att resultaten är bäst för de program där deltagarna utför ett reguljärt arbete på en arbetsplats eller åtminstone praktiserar på en arbetsplats. Sämst resultat har de program som främst innefattar utbildning eller arbetsuppgifter som saknar motsvarighet i ett riktigt arbete. En möjlig förklaring till resultatet är att praktik i ordinarie arbetsuppgifter på en arbetsplats ger arbetsgivaren viktig information om den arbetssökandes kompetens och arbetsförmåga. Denna information kan vara viktigare än formell utbildning.

Betydelsen av kontakt med arbetsgivare belyses även av Johansson & Martinson (2001). De jämför utfallet av det nationella IT-programmet (Swit) och Arbetsmarknadsverkets (AMV) arbetsmarknadsutbildning med IT på spetsnivå. Det visar sig att sannolikheten att få ett arbete efter utbildningen var störst för deltagare i Swit. Förklaringen förefaller vara att deltagarna i Swit gavs större möjlighet till praktik och kontakt med arbetsgivare än deltagare i AMV:s utbildning. Även Harkman, Johansson & Okeke (1999) finner att kontakter med arbetsgivare och praktik som omfattar ordinarie arbetsuppgifter verkar vara det mest framgångsrika receptet till nytt arbete.

De svenska erfarenheterna av arbetsmarknadsutbildning från 1990-talet är till stora delar negativa. Harkman (1997) och Regnér (1997) har visat att utbildningen hade en insignifikant effekt, eller till och med minskade sannolikheten att få ett arbete. En förklaring till detta kan vara att utbildningarna under den perioden inte lyckades möta arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens inom nya områden och att de i stället kom att användas som ett instrument för att förhindra utförsäkring från arbetslöshetskassan. Axelsson & Löfgren (1992) fann dock att yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ökade chansen till anställning och högre lön under 1980-talet.

...men erfarenheterna visar att utbildning är ett effektivt omställningsstöd

Både praktik och utbildning är viktiga inslag i omställningsstöden. Gemensamt för TRR och TSn är att man lägger mer resurser på utbildning än på olika former av praktik. Sett ur det perspektivet kan det antas att omställningsstöden skulle kunna göras mer effektiva men det finns ett antal faktorer som talar för att utbildning som omställningsstöd fungerar bättre än utbildningsinsatser inom ordinarie arbetsmarknadspolitik.

En sådan faktor är en högre grad av ”marknadsanpassning”. Besluten om val av åtgärd tas av enskilda rådgivare/konsulenter efter diskussioner med berörda arbetstagare. Rådgivarnas/konsulenternas friheter när det gäller att välja vilka åtgärder som skall sättas in bedöms vara större än vad som gäller inom arbetsförmedlingen. Möjligheterna att sätta in åtgärder som bedöms ge störst chanser till långsiktiga lösningar i varje enskilt fall är troligtvis bättre.

Det kan därmed antas att utbildning sätts in när det bedöms vara bästa tänkbara åtgärd.

Andersson & Trajkovska (1996) drar slutsatser som talar för att TSn:s utbildningar ger positiva effekter. I en studie av TSn:s arbete i Kristianstads län under den första halvan av 1990-talet konstaterar de att ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärder snarast gav negativa sysselsättningseffekter. Detta skedde samtidigt som individuella åtgärder från TSn signifikant ökade möjligheten att få ett jobb. Författarna understryker att underlaget är osäkert men menar att resultaten tyder på att omfattande omskolningsinsatser ger positiva resultat.

En annan aspekt som förmodligen har stor vikt i det här sammanhanget är att praktik relativt sett anses vinna i effektivitet framför utbildning ju längre en person gått arbetslös. I normalfallet börjar TRR och TSn sätta in sina åtgärder innan en person hunnit bli arbetslös vilket gör att de förhållanden som annars skulle tala för att praktik är bättre än utbildning inte gäller. Studier utförda av TSn:s utbildningsstöd i början av 1990-talet uppvisade en större träffsäkerhet för dessa än ordinarie arbetsmarknadsutbildningar.

Omställningsstöden kan minska produktivetsstörningar vid uppsägningar

En av de grundläggande tankarna bakom konstruktionen med omställningsavtal är att det är viktigt att relevanta åtgärder sätts in så tidigt som möjligt och att en långsiktig lösning helst skall nås innan en person tvingas lämna sitt gamla arbete. Vikten av detta har stöd hos flera forskare. Det framhålls att en så dramatisk händelse som en uppsägning i många fall riskerar att utlösa en livskris. Hanteringen av personalen vid en omställning är därför av stor betydelse även sett ur ett strikt företagsekonomiskt perspektiv. Detta gäller inte minst den kvarvarande personalens produktivitet. Det finns ett antal forskare som menar att arbetsgivarsidan många gånger överskattar vinsterna av omstruktureringar se t.ex. Collin (1999). En faktor som ofta förbises är att produktiviteten hos kvarvarande personal påverkas negativt. Hansson (1999) uppskattar att Telias aktiva omställningsarbete i mitten av 1990-talet innebar 15 procent högre effektivitet än vid en ordinär omställningsprocess.

Geografisk rörlighet och inläsningseffekter

Liksom arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar, kan omställningsstöd komma att påverka den geografiska rörligheten på arbetsmarknaden.⁷ Arbetsmarknadsutbildning kan å ena sidan stimulera till flytt-

⁷ Flyttningsbidrag är ett exempel på stöd direkt avsett att öka den geografiska rörligheten. Studier av Storrie & Nättorp (1997) och Westerlund (1998) har dock visat att sådana bidrag inte har haft någon avgörande effekt på bruttomigrationen mellan olika arbetsmarknadsregioner.

ning eller pendling över längre avstånd när arbetstagaren tack vare utbildningen kvalificerar sig till anställningar i andra regioner. Å andra sidan kan den geografiska rörligheten motverkas om de arbetslösa väljer att delta i en utbildning på hemorten istället för att flytta till en region där möjligheterna att finna arbete är större.

Subventionerad sysselsättning kan ge upphov till mer entydiga s.k. *inlåsnings effekter* i den region som drabbas av hög arbetslöshet. Ett exempel på detta är när individen väljer en åtgärd med subventionerad anställning istället för att flytta från regionen. Det är dock möjligt att undanträngning av ordinarie arbete ökar utflyttningen av arbetstagare som inte omfattas av subventionerad anställning.

Empiriska studier av bland andra McCormick & Skedinger (1992), Westerlund (1997) och Fredriksson (1999) har funnit att arbetsmarknadspolitiska åtgärder tenderar att minska rörligheten mellan regioner. Studierna skiljer dock inte mellan utbildningsåtgärder och subventionerad sysselsättning. Dessutom borde även arbetsmarknadsläget i regionen tas i beaktande vid en bedömningen av hur sambanden mellan arbetsmarknadspolitiken och den geografiska rörligheten ser ut.⁸

Ett problem som brukar framhållas i samband med arbetsmarknadsåtgärder i allmänhet är att sökaktiviteten minskar kraftigt under tiden åtgärden pågår. När det gäller utbildningsåtgärder finns det en risk för att deltagarna inte har tillräckligt mycket tid och motivation att lägga kraft på att hitta ett nytt arbete. Centrala frågor i samband med arbetsmarknadsutbildningar är troligen vilka incitament arrangörerna har att dels ge utrymme för aktivt sökande, dels utforma utbildningar som har stor sannolikhet att leda fram till anställningar.

3.2 Ekonomiska stöd

De ekonomiska stöd som ryms inom ramen för omställningsavtalen är avgångsersättning och inkomsttrygghetstillägg/löneutfyllnad. Det statliga avtalet medger även rätt till pensionsersättning till äldre personer.⁹

⁸ Se Westerlund (2001) för en översikt över empirisk forskning om samband mellan regionala arbetsmarknadsförhållanden, arbetsmarknadspolitik och geografisk arbetskraftsrörlighet.

⁹ Under vissa förutsättningar kan dock företagen på den privata sidan i stället för omställningsstöd förfoga över ett belopp per anställd. Detta belopp kan användas för delfinansiering av företagets kostnader för avtalspensionering.

Risk för att högre arbetslöshetsersättning förlänger tiden i arbetslöshet

Arbetsmarknadsforskningen har både teoretiskt och empiriskt visat att ju högre ekonomisk ersättning arbetslösa har desto mindre benägna blir de att ta nya jobb. Det finns med andra ord en risk att arbetslöshetsersättning bidrar till en ökad arbetslöshet. Detta beteende diskuteras ofta inom försäkringsmarknadsteori.

På försäkringsmarknader är det vanligt att det råder asymmetrisk information mellan försäkringsgivaren och försäkringstagaren. Försäkringsgivaren kan inte avgöra i vilken grad försäkringstagaren försöker undvika de händelser som gör att försäkringen faller ut. Försäkringsgivaren kan därmed inte anpassa det ersättningsbelopp som betalas vid olyckstillfället efter försäkringstagarens försiktighetsgrad. Eftersom försäkringsmottagarna är medvetna om detta kommer dessa inte bete sig lika försiktigt som de skulle göra om de inte var försäkrade. Detta beteende brukar benämnas *moral hazard*.

Överfört till arbetsmarknaden ger moral hazard upphov till att arbetstagare och arbetslösa med arbetslöshetsförsäkring inte undviker arbetslöshet med samma "intensitet" som arbetslösa personer utan försäkring. Det betyder att högre ersättningsnivåer vid arbetslöshet och längre ersättningstider leder till en högre arbetslöshet. Studier av arbetslöshetsersättningarna i olika länder har bekräftat denna hypotes, se t.ex. Layard, Nickell & Jackman (1991) och Forslund & Krueger (1997).

I vanliga försäkringskontrakt kan moral hazard minskas genom självrisker. Arbetslöshetsförsäkringen innehåller komponenter som fyller motsvarande funktion, t.ex. karenstider innan utbetalning och begränsade försäkringsperioder. Carling, Edin, Harkman & Holmlund (1996) visar att sannolikheten att en arbetslös person övergår till arbetsmarknadsprogram eller sysselsättning ökar drastiskt vid slutet av ersättningsperioden.

Om den begränsade försäkringsperioden kombineras med aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan troligen incitamentsproblemen i arbetslöshetsförsäkringen minskas. Det framhålls av många arbetsmarknadsekonomer att kombinationen av försäkring, krav på att delta i utbildning och en begränsad försäkringsperiod ger upphov till en effektiv arbetslöshetsförsäkring och en hög sannolikhet för att arbetslösa finner nya jobb, se exempelvis Layard, Nickell & Jackman (1991).

Avgångsersättning och inkomsttrygghetstillägg/löneutfyllnad

Både TRR:s och TSn:s avgångsersättningar innebär att den ordinarie arbetslöshetsersättningen kompletteras för de personer som har en inkomst över den brytpunkt som gäller för ersättningen. Det innebär således att personer som är anslutna till ett omställningsavtal ges ännu svagare incitament att

aktivt försöka hitta nya jobb och tacka ja till eventuella erbjudanden. Avgångsersättningen i sig kan därmed antas ge negativa samhällsekonomiska effekter. Å andra sidan kan det antas att avgångsersättningen i kombination med ett bra omställningsstöd skapar möjligheter att få ett mer kvalificerat arbete. Detta sker om avgångsersättningen gör att uppsagda personer inte känner sig tvingade att ta första bästa jobberbjudande utan i stället ges möjligheter att höja sin kompetens.

Inkomsttrygghetstillägg innebär att personer som får en ny anställning med en lägre lön kompenseras för detta under en begränsad period. Ett sådant stöd kan förväntas ge motsatta effekter jämfört med avgångsersättning. Å ena sidan kan inkomsttrygghetstillägg antas ge positiva effekter eftersom den lägsta lön en arbetstagare kräver för att acceptera ett nytt arbete i praktiken sänks. Detta ökar rimligen sannolikheten för att ett nytt arbete accepteras. Å andra sidan kan det finnas en risk att personer lockas att acceptera arbeten som underskrider deras potentiella eller egentliga kvalifikationer. Annorlunda uttryckt kan inkomsttrygghetstillägg vara problematiskt sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv om det minskar incitamenten att för uppsagda personer att utnyttja den uppkomna situationen till att utveckla sin kompetens och produktivitet.

Pensionsersättning

Pensionsersättningar i Trygghetsavtalet ger äldre arbetstagare incitament att lämna arbetslivet tidigare än de annars hade gjort. Med det system som rådde inom staten fram till 1999¹⁰ behövde inte statliga arbetsgivare ta hänsyn till kostnaderna för förtida pensioneringar. På så sätt fanns det små incitament för såväl äldre arbetstagare som myndigheter att undvika förtida pensioneringar. Detta gjorde att en stor del av de äldre statligt anställda pensionerades bort under 1990-talet före ordinarie pensionsålder (Wadensjö & Sjögren, 2000).

Trygghetsavtalets bestämmelse om att arbetstagare som fyllt 60 år kan få pensionsersättning om det innebär att en yngre anställd kan stanna kvar inom myndigheten, kan innebära att dessa personer utsätts för påtryckningar eller känner tvång att välja pensionsalternativet. En studie av avtalspensioneringar hos Folksam visar på detta (Isaksson & Johansson, 1997). Detta blir problematiskt för myndigheten i den mån sådana påtryckningar leder till att ”fel” person lämnar myndigheten. Förhållandet blir givetvis annorlunda om den yngre personen är mer värdefull för verksamheten än den äldre personen.

¹⁰ Systemet förändrades delvis redan 1998.

I likhet med andra komponenter i de båda omställningsavtalen kan det antas att pensionsersättningarna ger en extra trygghet både för direkt berörda individer och för yngre personer som får jobba kvar.

3.3 Avsteg från turordningsreglerna

I enlighet med lagen om anställningsskydd (LAS) är ”sist in - först ut” den princip som skall råda vid uppsägningar på grund av arbetsbrist. LAS är dock dispositiv vilket innebär att arbetsmarknadens parter har möjlighet att göra andra överenskommelser. I en underbilaga till Omställningsavtalet på den privata sidan sägs att företagets behov av kompetens och möjligheter att bedriva konkurrenskraftig verksamhet skall påverka det eventuella urval av anställda som måste göras vid en nedskärning.

Turordningsregler kan medföra ökade kostnader för arbetsgivarna

Strikta turordningsregler anses innebära en kostnad för företaget vid nedskärningar i personalstyrkan. Detta förhållande kan ges följande teoretiska förklaring.

Vi förutsätter för det första att de anställdas produktivitet ökar ju äldre de blir tills de uppnår en viss ålder. Därefter avtar produktiviteten. För det andra förutsätter vi att lönen inte helt följer de anställdas produktivitet-utveckling. Unga personer behöver tid för att lära sig jobbet. Lärandet innebär en kostnad som arbetsgivaren delvis betalar genom en lönenivå som är högre än den nyanställdes produktivitet. Under en period mitt i arbetslivet när den inledande läroprocessen är över ligger produktiviteten i stället över den anställdes lön. Mot slutet av arbetslivet antas de anställdas prestationsförmåga avta och deras kunskaper bli inaktuella. Om den reala lönen inte sjunker lika mycket som produktiviteten blir den anställdes produktivitet återigen lägre i förhållande till lönen.

Under dessa förutsättningar är den bästa lösningen för ett företag som behöver avskeda en viss andel av personalen att de yngsta och äldsta medarbetarna sägs upp medan de som tillhör mellangruppen får stanna kvar. Turordningsreglerna i LAS innebär visserligen att de anställda med kortast anställningstid får lämna företaget men reglerna kan även innebära att arbetsgivaren tvingas avskeda personer i mellangruppen samtidigt som personer i den äldsta gruppen får vara kvar.

Enligt detta exempel skulle arbetsgivaren i enlighet med reglerna i LAS säga upp personer ur mellangruppen som har en lön som understiger produktiviteten. Samtidigt ”tvingas” man behålla den äldre personalen vars lön överstiger produktiviteten. Arbetsgivaren har med andra ord tydliga fördelar

av att LAS inte tillämpas i de fall den lagstiftade turordningen avviker från vad som är mest lönsamt ur ett företagsekonomiskt perspektiv.

Avsteg från turordningsreglerna kan leda till ”stigmatiseringseffekter”

Sett ur arbetstagarnas perspektiv kan avsteg från turordningsreglerna innebära kostnader. Antag att en arbetsgivare kan bedöma sina anställdas produktivitet men att det är svårare att bedöma arbetssökandes produktivitet. Gibbons & Katz (1991) visar att om en person blir friställd utan turordningsregler så kommer friställandet uppfattas som en signal av andra arbetsgivare att personen i fråga har en låg produktivitet. Denna s.k. *stigmatiseringseffekt* kan leda till längre arbetslöshetstider och lägre lön i efterkommande anställningar.

Gibbons & Katz fann även empiriskt stöd för denna teori genom att jämföra arbetslöshetstiden och den efterföljande lönenivån för tjänstemän som sagts upp vid partiella nedskärningar med tjänstemän som sagts upp vid nedläggning av hela företag. När hela företaget läggs ned kommer avskedandet inte att sända någon signal om lägre produktivitet. Trots att lönenivån innan avskedandet var likvärdig i de två grupperna visade det sig att de personer som sades upp vid den partiella neddragningen hade 5 till 6 procents lägre lön i det nya arbetet än de som friställdes när verksamheten upphörde. Man fann även att friställda vid den partiella driftsinskränkningen hade 25 procents längre tid i arbetslöshet än de jämförbara personer som friställdes vid företagsnedläggningar.

Även senare studier har påvisat stigmatisering i olika former. Doiron (1995) fann att signalerna om lägre produktivitet vid uppsägningar verkade förekomma bland tjänstemän medan något sådant inte kunde påvisas bland arbetare. Grund (1999) kunde dock inte påvisa några signaleringseffekter i en liknande studie genomförd i Tyskland.

Arbetstagarna kan även nå fördelar vid avtal om avsteg från turordningsreglerna. När arbetsgivaren har större inflytande över vilka som skall lämna företaget vid nedskärningar är det möjligt att företaget blir mindre försiktigt vid nyanställningar. I en omfattande intervjuundersökning med personalchefer och löneförhandlare vid 182 industriföretag fann Agell & Lundborg (1995) att majoriteten instämde i påståendet att LAS leder till att företaget vid anställningstillfället gör noggrannare prövningar av de arbetssökandes produktiva egenskaper än vad som annars varit fallet. Rörligheten på arbetsmarknaden kan även stimuleras vid möjlighet till avsteg från turordningsreglerna i och med att en anställd person inte längre tar hänsyn till att den intjänade turordningspositionen går förlorad vid byte av arbetsgivare. Dessutom är det möjligt att en ökad rörlighet på arbetsmarknaden minskar inflytandet över lönesättningen hos de redan anställda. Lindbeck & Snower (1988) har visat att detta i sin tur kan minska arbetslösheten.

När det gäller avsteg från turordningsregler i ett omställningsavtal är det troligt att stigmatiseringen av att bli uppsagd är relativt liten vid kollektiva uppsägningar där en stor del av verksamheten läggs ned. Dessutom gynnas de friställda av en ökad rörlighet på arbetsmarknaden i den mån rörligheten ökar vid avsteg från turordningsreglerna. När omställningsavtalet berör enskilda uppsägningar borde stigmatiseringen vara desto större för de personer som blir arbetslösa.

3.4 Förlängda uppsägningstider och tidiga åtgärder

En av de grundläggande tankarna bakom det statliga Trygghetsavtalet är att lämpliga åtgärder skall sättas in så tidigt som möjligt och att en långsiktig lösning helst ska nås innan en anställning upphör. I detta avseende ger de båda avtalen olika förutsättningar vilket åtminstone delvis beror på skilda förutsättningar i statlig och privat sektor. Planerade nedskärningar inom staten blir för det mesta kända i ett tidigare skede än inom den privata sektorn. Medan neddragningar inom privat sektor i normalfallet är väl skyddade hemligheter tills dess ett varsel läggs, föregås motsvarande händelser inom staten ofta av politiska processer som är kända för allmänheten. TRR har därmed i de flesta fall kortare perioder till förfogande innan uppsägningshotade personer går ut i arbetslöshet.

En annan faktor som ger TSn mer tid till sitt förfogande är att arbetstagarna i enlighet med Trygghetsavtalet ges rätt till förlängda uppsägningstider. Vid uppsägning på grund av arbetsbrist förlängs den uppsägningstid som föreskrivs i LAS eller kollektivavtal med mellan en och sex månader. En annan skillnad mellan avtalen är att TSn har möjligheter att ge stöd åt myndigheter för utbildnings- och utvecklingsinsatser för att bereda en arbetstagare möjlighet till fortsatt anställning. TSn har möjlighet att sätta in omställningsåtgärder så fort en risk om framtida uppsägningar blir känd. Av konkurrensskäl är TRR:s möjligheter mer begränsade. Man har dock möjlighet att ge råd till anställda på företag där de som skall sägas upp ännu inte har identifierats. En viktig regel i ett sådant läge är att TRR inte får sätta in kompetenshöjande åtgärder.

Förlängda uppsägningstider och tidiga varsel kan förhindra arbetslöshet

Tidig information eller tidiga varsel om förestående nedskärningar och förlängda uppsägningstider vid kollektiva uppsägningar, kan förbättra de anställdas möjligheter att finna nya arbeten innan de aktuella anställningarna upphör, se t.ex. Ehrenberg & Jakobson (1989). Forskningen tyder på att avtal om tidiga varsel och förlängda uppsägningstider kan minska risken för den anställde att överhuvudtaget bli arbetslös. Däremot förefaller det vara mer osäkert huruvida det finns någon effekt på arbetslöshetens tidslängd hos

de personer som faktiskt blir arbetslösa. Forskningsresultaten är inte helt entydiga på detta område, se exempelvis Ruhm (1992), Jones & Khun (1995) samt Edin (1988).

Sett ur arbetsgivarens perspektiv kan dock tidig information medföra ökade kostnader. Detta inträffar om personer som arbetsgivaren egentligen vill behålla väljer att söka sig till andra arbeten på grund av ökad osäkerhet om framtiden. Ett tidigt lagt varsel ger dessutom en tydlig signal att verksamheten har lönsamhetsproblem. En sådan signal kan leda till att kreditgivare, kunder och leverantörer väljer att avsluta affärerna med företaget. För arbetsgivaren är det således riskabelt att varsla tidigare än vad som föreskrivs i lagen.

Den optimala längden för varseltiden kan variera mellan olika arbetsplatser. Detta faktum kan belysas om vi tar hänsyn till att arbetsgivaren i allmänhet är bättre informerad än arbetstagaren om risken för framtida uppsägningar. Kuhn (1992) visar att höjda löner är en signal från arbetsgivaren till de anställda att verksamheten går bra och att inga nedskärningar är att vänta. I företag som inte höjer lönerna är signalen enligt samma logik att det finns risk att verksamheten inte kommer att fortsätta. Uteblivna löneökningar skulle således föra med sig en ökad personalomsättning dels därför att personalen anser sig underbetald men också därför att det finns anledning att tro att verksamheten går dåligt och på sikt kanske läggs ned. Skulle arbetsgivarna och de anställda avtala om tidiga varsel skulle företag som planerar att fortsätta sin verksamhet inte längre behöva höja lönen för att signalera att verksamheten går bra. Det faktum att företaget inte lägger något varsel räcker då som signal. Det betyder att de anställda kan förlora på avtal om tidiga varsel (lägre lön) medan arbetsgivarna vinner (högre vinster).

Edin & Holmlund (1993) påpekar att denna situation förändras om arbetsgivarna måste sätta lönen innan de själva har klart för sig hur lönsamheten i företaget kommer att utvecklas under den avtalsperiod som lönen gäller. Alla företagare kommer då att sätta samma lön. För arbetstagarnas del innebär detta att beslut om att byta arbetsgivare inte baseras på information om framtida nedläggningar. Ett tidigt varsel kommer nu att gynna arbetstagarna genom att tillåta mer effektiva uppsägningsbeslut från de anställdas sida. Detta kan även gynna arbetsgivarna. En slutsats är att tidiga varsel är effektiva vid långa löneavtal och då det råder en låg flexibilitet i lönesättningen.

Erfarenheter från Trygghetsstiftelsens arbete med tidiga åtgärder

Det finns förhållandevis gott om rapporter som på olika sätt redogör för TSn:s arbete med tidiga åtgärder. Ett exempel är en utvärdering av avvecklingsarbetet vid F5 i Ljungbyhed (Berentz, Augustinsson & Carlsson, 1999). Redan ett år innan riksdagen formellt fattade beslut i frågan hade ledningen

för F5 börjat förbereda för en nedläggning. Som jämförelse användes bildandet av Skåne län. I det fallet sattes åtgärderna in i ett betydligt senare skede. Även typen av åtgärder skilde sig åt. Utvärderingen visar att en större andel av de uppsagda vid F5 fick ett nytt arbete jämfört med de uppsagda vid länsstyrelserna i Skåne län. Orsakssambanden är dock inte helt entydiga. Författarna menar att effekterna av en tidigt startad avvecklingsprocess borde kunnat vara större och pekar på flera faktorer som påverkat omställningsprocessen i en negativ riktning. Ett avgörande problem var en stor passivitet bland de uppsagda vilket till stor del berodde på en allmänt spridd uppfattning om att situationen skulle lösas genom andras insatser.

En vanlig strategi vid partiella nedskärningar inom staten är inslag av frivilliga uppsägningar. Personalen får efter information om hur stora uppsägningar som är aktuella frivilligt säga upp sig och erhålla omställningsstöd från TSn. Ett problem som framkommit är att sådana strategier kan leda till att kompetensprofilen riskerar att skadas och att antalet frivilliga uppsägningar blir för få.

3.5 Två studier av utfall och effekter på individnivå

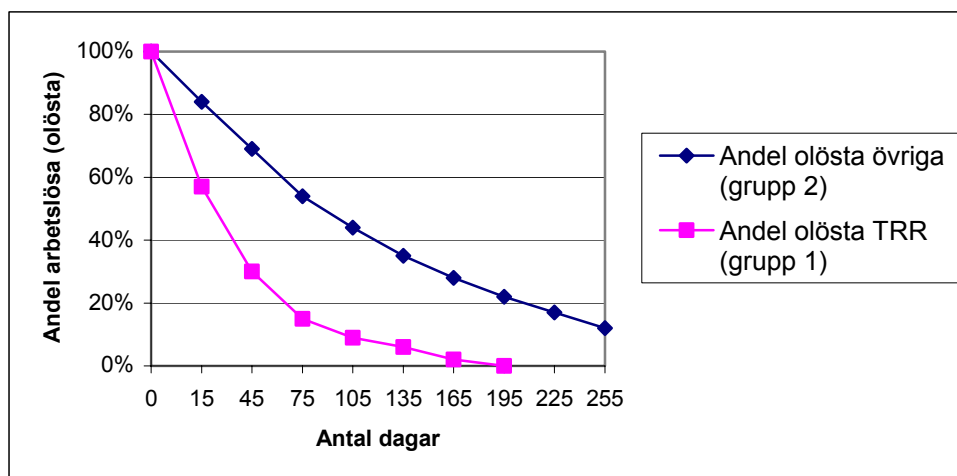
Mot bakgrund av att vi inte har kunnat genomföra någon analys av avtalens individeffekter redogör vi för två tidigare studier som har försökt identifiera avtalens effekter.

De exempel som presenteras nedan kan utifrån olika utgångspunkter sägas belysa situationen för grupper som fått respektive inte fått olika former av stöd från TRR och TSn. Underlaget tyder på att TRR:s och TSn:s insatser ger positiva effekter. Det bör dock framhållas att underlaget är begränsat och förknippat med stora osäkerheter.

Exempel 1 - En studie av antalet ersättningsdagar från SIF:s A-kassa i början av 1990-talet

I mitten av 1990-talet lät TRR genomföra en studie av effektiviteten i TRR:s åtgärder. I undersökningen jämfördes antalet dagar med A-kassa mellan personer som hade respektive inte hade tagit del av TRR:s omställningsåtgärder. Undersökningspopulationen utgjordes av fyra yrkesgrupper inom SIF som erhöll a-kassa under perioden 1991-92. Resultatet av undersökningen framgår av diagram 3.1 nedan.

Diagram 3.1 Antal ersättningsdagar från SIF:s a-kassa



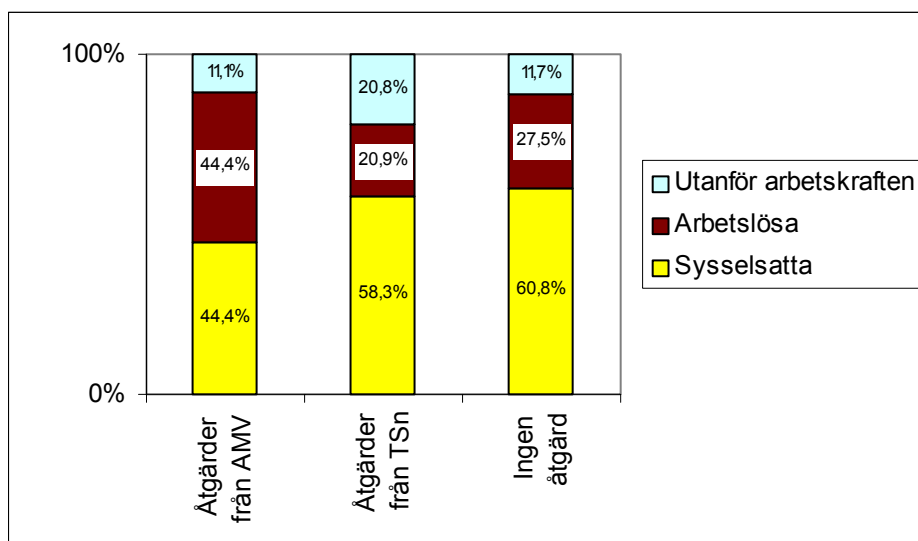
Källa: Trygghetsrådet 1994b

Som framgår av diagrammet var den genomsnittliga tiden i arbetslöshet betydligt kortare för de personer som fick omställningsstöd än övriga. Samtliga som erhöll omställningsstöd (grupp 1) var utskrivna ur a-kassan redan efter 195 dagar medan över tio procent bland övriga (grupp 2) fortfarande erhöll A-kassa när ett år hade gått.

Exempel 2 – Effekter av Trygghetsstiftelsens åtgärder och arbetsmarknads-politiska åtgärder i Kristianstads län 1990 – 95

Andersson & Trajkovska (1996) genomförde på TSn:s uppdrag en uppföljning av uppsagda från statliga tjänster i Kristianstads län under första halvan 1990-talet. Underlaget inhämtades främst via enkäter. I diagram 5.2 nedan framgår situationen för undersökningspopulationen i maj 1995.

Diagram 3.2 Situationen 1995 för uppsagda från statlig tjänst i Kristianstads län 1990-95



Källa: Andersson & Trajkovska, 1996

Som framgår av diagrammet klarade sig den grupp som varken deltagit i arbetsförmedlingens eller TSn:s åtgärder bäst. Den viktigaste förklaring till det är troligtvis att många i den gruppen relativt snabbt fick nya arbeten på egen hand.

Vidare genomförde författarna en sambandsanalys där man jämförde de personer som deltagit i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och de personer som enbart erhållit omställningsstöd från TSn med varsin jämförelsegrupp. Sambandsanalysen visade att deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd hade en negativ, men inte signifikativ, påverkan på sannolikheten att ha ett arbete vid undersökningstillfället. Enbart omställningsåtgärder från TSn ökade signifikant sannolikheten att få ett arbete.

4 Effekter på makronivå

Detta kapitel syftar till att beskriva hur existerande omställningsavtal påverkar arbetsmarknadens funktionssätt samt hur makrovariabler som arbetslöshet och arbetskraftsutbud påverkas. Målsättningen med analysen är att belysa hur omställningsavtal som omfattar större delen av arbetsmarknaden påverkar arbetsmarknaden på makronivå. Analysen bygger på national-ekonomisk teori för arbetsmarknaden.

En teoretisk analys av omställningsavtalens samhällsekonomiska effekter på makronivå bör utgå ifrån att arbetslösheten är beroende av hur lång tid det tar för en friställd arbetstagare att hitta ett nytt jobb. Tiden det tar att hitta ett nytt jobb, och därmed tiden i arbetslöshet, påverkas av antalet vakanser i förhållande till antalet arbetssökande samt hur väl de arbetssökande matchar vakanserna. En central fråga är om omställningsavtalen förbättrar matchningen mellan arbetssökande och utlysta vakanser.

Detta kapitels första del (avsnitt 4.1) bygger på en analys av omställningsavtalens effekter på arbetsmarknaden som vi givit nationalekonomen Thomas Ericson i uppdrag att göra (se bilaga 3). Ericson har tagit sin utgångspunkt i en modell som utvecklats av nationalekonomen Christopher A. Pissarides (Pissarides 2000). Pissarides modell är en s.k. jämviktsmodell där hänsyn tas till att både arbetsgivaren och arbetstagaren måste söka den rätta motparten för att en anställning skall kunna komma till stånd. I avsnitt 4.1 har Ericsons analys omarbetats och gjorts mindre teoretisk i syfte att ge läsaren en intuitiv förståelse av Pissarides modell samt vilka effekter avtalen ger i enlighet med modellen.

I kapitlets andra del (avsnitt 4.2) diskuteras huruvida omställningsavtalen leder till s.k. undansträngningseffekter samt effekter på arbetskraftsutbudet på arbetsmarknaden. Sådana effekter kan av olika orsaker inte analyseras med hjälp av Pissarides modell. Syftet är att kapitlets två delar skall komplettera varandra för att kunna ge en så heltäckande bild av omställningsavtalens effekter på makronivån som möjligt.

4.1 Effekter på arbetsmarknaden i enlighet med Pissarides modell

Modellen

Arbetsmarknadens tillstånd

I Pissarides modell karakteriseras arbetsmarknadens tillstånd av tre variabler: *arbetslöshet* (\mathbf{u}), *vakanser* (\mathbf{v}) och *reservationsproduktiviteten* (\mathbf{R}). Arbets-

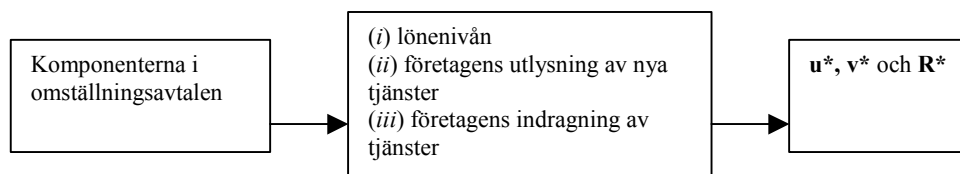
lösheten u är den andel av de personer som står till arbetsmarknadens förfogande som saknar ett arbete. v står för det antal vakanta tjänster som arbetsgivarna har utlyst men som ännu inte tillsatts. Reservationsproduktiviteten R anger *den lägsta produktivitet som ett företag har utan att anställda personer blir uppsagda*. Ju högre reservationsproduktiviteten är desto större är risken att företagen kommer att säga upp anställda. Omvänt innebär en lägre reservationsproduktivitet en minskad risk för uppsägning. I enlighet med modellen finns det ett samband via lönebildningen mellan efterfrågetrycket på arbetsmarknaden (som definieras som v/u) och reservationsproduktiviteten. Sambandet innebär att ett ökat efterfrågetryck på arbetsmarknaden leder till att företagets reservationsproduktivitet stiger.

Faktorer som påverkar arbetsmarknadens tillstånd

I kapitel 2 har de två studerade omställningsavtalens olika komponenter beskrivits och analyserats. I Pissarides modell påverkar flertalet av dessa komponenter följande tre faktorer:

- (i) lönenivån,
- (ii) företagets utlysning av nya tjänster och
- (iii) företagets indragning av tjänster.

Faktorerna *i-iii* påverkar i sin tur modellens huvudvariabler arbetslösheten u , vakanserna v och reservationsproduktiviteten R . Vid jämvikt på arbetsmarknaden råder jämviktskombinationen u^* , v^* och R^* . Förloppet åskådliggörs i figuren nedan.



Företag utlyser nya vakanser när det är lönsamt att göra detta och drar in tjänster när de blir olönsamma. I Pissarides modell avgörs detta av faktorer som bl.a. lönekostnaderna samt kostnaderna för att rekrytera och säga upp arbetstagare. Dessa faktorer kan påverkas av såväl endogena som exogena förändringar, dvs. förändringar som bestäms i respektive utanför modellen. Förändrad lönenivå är en endogen förändring medan tekniska förändringar, nya produkter samt efterfrågeförändringar är exempel på exogena förändringar. Företagens uppsägningar och tillsättande av vakanser avgör om arbetslösheten ökar eller minskar. I jämvikt, när arbetslösheten är konstant, är uppsägningarna lika stora som antalet tillsatta vakanser.

Antaganden och förenklingar

I Pissarides grundmodell, liksom i vår tillämpning, görs ett antal antaganden och förenklingar. Exempelvis antas att såväl arbetskraftsutbudet på arbetsmarknaden som arbetstagarnas sökintensitet är konstanta. Vidare utgår modellen från en arbetsmarknad där arbetstagarna har sina anställningar hos vinstdrivande företag där företagen säger upp personal vid (för) dålig lönsamhet. Vi gör emellertid bedömningen att modellen är användbar även i syfte att beskriva nyanställningar och uppsägningar hos statliga (skattefinansierade) myndigheter eftersom också sådana organisationer har en budget att följa. Är utgifterna större än intäkterna måste även myndigheterna vidta åtgärder, exempelvis säga upp anställda eller minska nyanställningarna.

Till följd av att Pissarides modell utgår från antagandet om konstant arbetskraftsutbud, kan möjligheten för uppsagda att få pensionsersättning (i enlighet med Trygghetsavtalet) inte analyseras med hjälp av modellen. Inte heller omställningsavtalens stöd vid företagsetableringar låter sig analyseras med modellen. Hur dessa komponenter påverkar arbetsmarknadens funktionssätt berörs emellertid i avsnitt 4.2.

Genomgång av omställningsavtalens komponenter

Analysen i detta avsnitt syftar till att beskriva hur avtalens olika komponenter var för sig och i enlighet med Pissarides modell påverkar arbetslösheten, antalet vakanser och reservationsproduktiviteten. Analysen visar i vilken riktning variablerna påverkas, men visar inte storleken på förändringarna. I slutet av detta avsnitt förs en diskussion om den möjliga sammanvägda effekten på variablerna, dvs. hur jämviktskombinationen \mathbf{u}^* , \mathbf{v}^* och \mathbf{R}^* kan tänkas påverkas till följd av omställningsavtalen.

TRR:s och TSn:s insatser omfattar olika former av stöd till arbetstagarna såväl innan, under som efter uppsägningstiden, dvs. åtgärder både då arbetstagaren ännu har ett arbete och åtgärder när arbetstagaren är arbetslös. I detta sammanhang räknas varslade personer som arbetslösa vilket innebär att de ingår i variabeln u . Åtgärder som leder till att varslade eller uppsagda (men i formell mening inte arbetslösa) personer får ett jobb leder således till att storleken på u minskar.

Anställningsstöd och utbildningsinsatser

I enlighet med Trygghetsavtalet kan en uppsagd arbetstagare delta i praktik på en annan arbetsplats med ekonomiskt bidrag från TSn. Även TRR kan ge ekonomiskt stöd för praktik och inskolning. Detta kan betraktas som ett anställningsstöd till andra arbetsgivare och kan likställas med aktiva arbetsmarknadsåtgärder som rekryteringsstöd och utbildningsvikariat.

Såväl TRR som TSn kan erbjuda utvecklingsprogram och/eller betala kostnaderna för olika former av utbildningsinsatser. Detta höjer de arbetssökandes kompetens/produktivitet vilket förbättrar möjligheten att få ett arbete hos en annan arbetsgivare. I praktiken kan dessa utbildnings- och utvecklingsinsatser ses som ett (indirekt) ekonomiskt stöd åt andra arbetsgivare i likhet med anställningsstöden.

Anställningsstöd och utbildningsinsatser leder till att arbetsgivarnas kostnader för att nyanställa minskar vilket får till följd att fler vakanser utlyses och att det uppstår en ökad efterfrågan på arbetskraft. En ökad efterfrågan på arbetskraft på arbetsmarknaden leder till att de arbetssökandes relativa förhandlingssituation gentemot arbetsgivarna förbättras i de löneförhandlingar som sker innan en anställning påbörjas. Detta resulterar i att de arbetssökandes ingångslön blir högre än vad de skulle varit utan stöden. Höjda lönekostnader ökar i sin tur risken för att jobbet blir olönsamt i framtiden vilket höjer arbetsgivarens reservationsproduktivitet och ökar antalet uppsägningar.

Effekten av anställningsstöden och utbildningsinsatserna blir således att det samtidigt kommer att råda ett större flöde såväl från som till arbetslöshet. I jämvikten är arbetslösheten konstant, vilket betyder att utflödet är lika stort som inflödet.

Resultat:

I enlighet med Pissarides modell blir nettoeffekterna av **anställningsstöd** och **utbildningsinsatser** (genom utlysning av fler vakanser, högre löner och fler uppsägningar) att antalet vakanser ökar på arbetsmarknaden medan effekten på arbetslösheten är oklar.

Omställningsrådgivning åt arbetsgivare

Såväl TRR som TSn erbjuder arbetsgivare kurser och seminarier om omställnings- och avvecklingsarbete. Vidare ger man råd vid omstruktureringar. Syftet med stöden är att åstadkomma en så smidig omstrukturering som möjligt. På detta sätt kan produktionsstörningarna i verksamheten bli mindre. Ett professionellt och korrekt genomfört omställningsarbete kan också innebära att arbetsgivarens goodwill inte behöver drabbas negativt. Tack vare dessa stöd kan arbetsgivarens avvecklingskostnader antas minska. Minskade avvecklingskostnader leder till att arbetsgivarens relativa värdering (i samband med en produktivitetsminskning) av att dra in tjänster stärks i förhållande till att behålla dem. Detta är liktydigt med att reservationsproduktiviteten stiger. Konsekvensen blir att arbetsgivaren kommer att säga upp anställda i större utsträckning än om stöden inte funnits.

Samtidigt som uppsägningarna blir fler så ökar arbetsgivarnas vilja att skapa nya jobb eftersom kostnaden för att säga upp anställda i framtiden minskar.

Detta leder till att efterfrågan på arbetskraft ökar och att fler vakanser utlyses. En ökad efterfrågan på arbetskraft på arbetsmarknaden leder till att de arbetssökandes relativa förhandlingssituation gentemot arbetsgivarna förbättras i de löneförhandlingar som sker innan en anställning påbörjas. Detta resulterar i att de arbetssökandes ingångslön blir högre än vad de skulle varit utan stöden. Höjda lönekostnader ökar i sin tur risken för att jobbet blir olönsamt i framtiden vilket höjer arbetsgivarens reservationsproduktivitet och ökar antalet uppsägningar.

Effekten av omställningsrådgivning åt arbetsgivare blir således att det samtidigt kommer att råda ett större flöde såväl från som till arbetslöshet. I jämvikten är arbetslösheten konstant, vilket betyder att utflödet är lika stort som inflödet.

Resultat:

I enlighet med Pissarides modell blir nettoeffekterna av **omställningsrådgivning åt arbetsgivare** (genom fler vakanser, högre löner och fler uppsägningar) att antalet vakanser på arbetsmarknaden ökar medan effekten på arbetslösheten är oklar.

Åtgärder som leder till förbättrad matchning

Olika transaktionskostnader gör att det tar tid innan vakanser på arbetsmarknaden kan fyllas med arbetssökande. Transaktionskostnaderna uppstår av flera anledningar. Dels kan lediga tjänster och arbetssökande befinna sig på olika orter, dels kan arbetsgivaren och arbetstagaren vara osäkra på om de verkligen passar tillsammans. För att ta reda på om de ska skriva under ett anställningskontrakt krävs investeringar i tid och pengar för exempelvis annonsering och anställningsintervjuer. Detta ger upphov till ”friktion” på arbetsmarknaden.

Omställningsavtalens omställningsstöd medger olika typer av matchningsåtgärder, t.ex. rekryteringsservice, individuell rådgivning och hjälp med personlig marknadsföring åt arbetstagarna. Detta förbättrar matchningen (dvs. minskar friktionen) mellan befintliga vakanser och de arbetssökande på arbetsmarknaden. En förbättrad matchning leder till att existerande vakanser lättare tillsätts och att arbetslösheten därmed minskar. Reservationsproduktiviteten påverkas inte till följd av detta då varken arbetsgivarens produktivitet eller produktionskostnader påverkas.

Samtidigt som detta sker är det tänkbart att arbetsgivarnas minskade kostnader för själva anställningsprocessen som sådan leda till att arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft ökar och att nya vakanser därför utlyses. En ökad efterfrågan på arbetskraft på arbetsmarknaden leder till att de arbetssökandes relativa förhandlingssituation gentemot arbetsgivarna förbättras i de löneförhandlingar som sker innan en anställning påbörjas. Detta resulterar

rar i att de arbetssökandes ingångslön blir högre än vad de skulle varit utan matchningsåtgärderna. Höjda lönekostnader ökar i sin tur risken för att tjänsten blir olönsamt i framtiden vilket höjer arbetsgivarens reservationsproduktivitet och ökar antalet uppsägningar.

Pissarides modell ger inget klart besked om vad nettoeffekten blir på arbetslösheten och antalet vakanser till följd av de två (motverkande) effekterna. Vi gör emellertid bedömningen att arbetsgivarnas benägenhet att utlysa nya vakanser och säga upp anställda till följd av minskade kostnader för anställningsprocessen och höjd reservationsproduktivitet, är så pass liten att nettoeffekten ändå blir minskad arbetslöshet och minskat antal vakanser. Denna bedömning grundar sig bl.a. på att kostnaderna för anställningsprocessen torde vara små i förhållande till andra kostnader (t.ex. lönekostnader) som en arbetsgivare beaktar inför ett beslut om att utlysa nya vakanser.

Resultat:

I den utsträckning som omställningsavtalens matchningsförbättrande åtgärder bidrar till en **förbättrad matchning** och **minskade kostnader för anställningsprocessen**, blir nettoeffekten en sänkt arbetslöshet och ett minskat antal vakanser. Reservationsproduktiviteten kommer att stiga.

Avgångsersättning

I såväl Omställnings- som Trygghetsavtalet har uppsagda personer (som uppfyller vissa villkor) rätt till avgångsersättning. Avgångsersättning innebär en komplettering av arbetslöshetsersättningen. En högre ersättning vid arbetslöshet stärker den anställdes förhandlingsposition i löneförhandlingen till följd av att den arbetssökandes relativa värdering av att arbeta minskar i förhållande till värderingen av den fritid som följer av att vara arbetslös. Detta tvingar arbetsgivaren att höja lönen för att kunna anställa arbetstagarer. Höjda lönekostnader minskar arbetsgivarens efterfrågan på arbetskraft, vilket minskar antalet utlysta vakanser och höjer arbetslösheten.

Vidare kommer höjda lönekostnader att öka risken för att tjänsten blir olönsam i framtiden. Detta höjer arbetsgivarens reservationsproduktivitet vilket leder till fler uppsägningar och ännu högre arbetslöshet. Samtidigt leder det ökade antalet uppsägningar till att nya vakanser utlyses för att ersätta de tjänster som har upphört. Avgångsersättningens nettoeffekt på antalet vakanser är således oklar.

Resultat:

I enlighet med Pissarides modell blir nettoeffekterna av **avgångsersättningen** (genom högre löner och fler uppsägningar) att arbetslösheten ökar medan effekten på antalet vakanser på arbetsmarknaden är oklar.

Inkomsttrygghetstillägg/löneutfyllnad och flyttbidrag

Såväl Omställnings- som Trygghetsavtalet ger möjlighet för den arbets-sökande att under en begränsad period erhålla löneutfyllnad och inkomst-trygghetstillägg. Dessa stöd innebär att arbetstagaren får kompensation för en eventuell lönesänkning i samband med en nyanställning. Vidare kan TSn hjälpa till att täcka en arbetstagares flyttkostnader samt kostnader för resor och dubbelboende.

Dessa ekonomiska stöd syftar till att göra arbetstagaren mer benägen att ta andra arbeten även om det skulle medföra minskade inkomster och/eller högre kostnader. Med andra ord leder stöden till att arbetstagarens relativa värdering av att ta det aktuella jobbet (inklusive stöd) stärks i relation till att fortsätta vara arbetslös. Detta innebär att arbetsgivaren kan betala en lägre lön än vad som skulle varit fallet utan kompensationen. Lägre lönekostnader ökar arbetsgivarens efterfrågan på arbetskraft vilket innebär att fler vakanser utlyses samtidigt som arbetslösheten minskar.

Vidare kommer sänkta lönekostnader minska risken för att tjänsten blir olönsam i framtiden. Detta sänker arbetsgivarens reservationsproduktivitet vilket leder till färre uppsägningar och ännu lägre arbetslöshet. Samtidigt leder det minskade antalet uppsägningar till att de nya vakanser som är ägnade att ersätta indragna tjänster minskar. Nettoeffekten på antalet vakanser till följd av inkomsttrygghetstillägget/löneutfyllnaden är således oklar.

Resultat:

I enlighet med Pissarides modell blir nettoeffekterna av **inkomsttrygghets-tillägg/löneutfyllnad** och **flyttbidrag** (genom lägre lönekostnader och färre uppsägningar) att arbetslösheten minskar medan effekten på antalet vakanser på arbetsmarknaden är oklar.

Avsteg från turordningsreglerna

På privattjänstemannaområdet har avtalsparterna möjlighet att göra avsteg från turordningsreglerna i lagen om anställningsskydd. Detta skapar möjlighet för en större flexibilitet i arbetsgivarens urval i samband med uppsägningar vilket leder till att arbetsgivarens kostnader för avvecklingsprocessen kan antas minska. Minskade avvecklingskostnader leder till att arbetsgivarens relativa värdering (i samband med en produktivitetsminskning) av att dra in tjänster stärks i förhållande till att behålla dem. Detta är liktydigt med att reservationsproduktiviteten stiger. Konsekvensen blir att arbetsgivaren kommer att säga upp anställda i större utsträckning än om möjligheten att frångå turordningsreglerna inte funnits.

Samtidigt som uppsägningarna blir fler så ökar arbetsgivarnas vilja att skapa nya jobb eftersom kostnaden för att säga upp anställda i framtiden minskar.

Detta leder till att efterfrågan på arbetskraft ökar och att fler vakanser utlyses. En ökad efterfrågan på arbetskraft på arbetsmarknaden leder till att de arbetssökandes relativa förhandlingsituation gentemot arbetsgivarna förbättras i de löneförhandlingar som sker innan en anställning påbörjas. Detta resulterar i att de arbetssökandes ingångslön blir högre än vad de skulle varit utan stöden.

Effekten av avsteg från turordningsreglerna blir således att det samtidigt kommer att råda ett större flöde såväl från som till arbetslöshet. I jämvikten är arbetslösheten konstant, vilket betyder att utflödet är lika stort som inflödet.

Resultat:

I enlighet med Pissarides modell blir nettoeffekterna av **avsteg från turordningsreglerna** (genom fler vakanser, högre löner och fler uppsägningar) att antalet vakanser på arbetsmarknaden ökar medan effekten på arbetslösheten är oklar.

Förlängda uppsägningstider

I enlighet med Trygghetsavtalet har en uppsagd arbetstagare rätt till förlängning av den uppsägningstid som föreskrivs i LAS eller i kollektivavtal. Arbetsgivarens skyldighet att betala lön under en längre uppsägningstid innebär att kostnaderna för att säga upp personal blir högre än vad de skulle varit utan rätten till förlängd uppsägningstid. Ökade uppsägningskostnader leder till att arbetsgivarens relativa värdering (i samband med en produktivtetsminskning) av att dra in tjänster minskar i förhållande till att behålla dem. Detta är liktydigt med att reservationsproduktiviteten sjunker. Konsekvensen blir att arbetsgivaren kommer att säga upp anställda i mindre utsträckning än vad som skulle varit fallet utan förlängda uppsägningstider.

Samtidigt som uppsägningarna blir färre så minskar arbetsgivarnas vilja att skapa nya jobb eftersom kostnaden för att säga upp anställda i framtiden ökar. Detta leder till att efterfrågan på arbetskraft minskar och att färre vakanser utlyses. En minskad efterfrågan på arbetskraft på arbetsmarknaden leder till att de arbetssökandes relativa förhandlingsituation gentemot arbetsgivarna försämras i de löneförhandlingar som sker innan en anställning påbörjas. Detta resulterar i att de arbetssökandes ingångslön blir lägre än vad de skulle varit utan förlängda uppsägningstider.

Effekten av rätten till förlängda uppsägningstider blir således att det samtidigt kommer att råda ett mindre flöde såväl från som till arbetslöshet. I jämvikten är arbetslösheten konstant, vilket betyder att utflödet är lika stort som inflödet.

Resultat:

I enlighet med Pissarides modell blir nettoeffekterna av **förlängda uppsägningstider** (genom färre vakanser, lägre löner och färre uppsägningar) att antalet vakanser på arbetsmarknaden minskar medan effekten på arbetslösheten är oklar.

Finansieringen av omställningsavtalen

Finansieringen av omställningsavtalens olika stödformer sker genom avgifter som betalas av arbetsgivaren. I praktiken kan detta också komma att innebära att arbetstagaren avstår delar av det egna löneutrymmet. I den mån avgiften på detta sätt övervältras på arbetstagaren och därmed ger en lägre lön, minskar arbetstagarens värdering av att arbeta ställt i relation till att vara arbetslös.¹¹ Detta leder till att arbetstagaren blir mindre benägen att ta ett arbete. Liksom i fallet med avgångsersättning stärker detta den anställdes förhandlingsposition i löneförhandlingen och tvingar arbetsgivaren att höja lönen för att kunna anställa arbetstagaren. Höjda lönekostnader minskar arbetsgivarens utlysning av vakanser och ökar arbetslösheten.

Höjda lönekostnader ökar dessutom risken för att tjänsten blir olönsam i framtiden vilket höjer arbetsgivarens reservationsproduktivitet och ökar antalet uppsägningar. Det ökade antalet uppsägningar höjer arbetslösheten ytterligare samtidigt som antalet vakanser ökar för att ersätta de tjänster som har upphört. Nettoeffekten på antalet vakanser är således oklar.

Resultat:

I enlighet med Pissarides modell blir nettoeffekterna av omställningsavtalens **finansiering** att arbetslösheten ökar medan effekten på antalet vakanser på arbetsmarknaden är oklar.

Resultatsammanställning och diskussion

De olika komponenternas påverkan på variablerna arbetslöshet, antalet vakanser och reservationsproduktivitet framgår av tabellen nedan.

¹¹ Om avgiften inte övervältras till arbetstagarens lön så minskar istället företaget produktivitet vilket ger samma effekt.

	Arbetslöshet (u)	Vakanser (v)	Reservations- produktivitet (R)
Omställningsstöd			
Anställningsstöd och utbildningsinsatser	?	↑	↑
Omställningsrådgivning åt arbetsgivare	?	↑	↑
Matchningsåtgärder	↓	↓	↑
Ekonomiska stöd			
Avgångsersättning	↑	?	↑
Inkomstrygghetstillägg/löneutfyllnad och flyttbidrag	↓	?	↓
”Förändring” av LAS			
Avsteg från turordningsregler	?	↑	↑
Förlängda uppsägningstider	?	↓	↓
Finansiering genom avgifter	↑	?	↑

Genomgången har visat att omställningsavtalens olika komponenter påverkar arbetslösheten, antalet vakanser och reservationsproduktiviteten på olika sätt. Vilka effekter som får störst genomslag, och därmed avgör den sammanvägda effekten på dessa variabler, är således en empirisk fråga. I en sammanvägd bedömning av omställningsavtalens effekter är det vidare viktigt att komma ihåg att de två studerade avtalen (Omställningsavtalet och Trygghetsavtalet) delvis har olika konstruktioner och därmed också kan förväntas ge olika effekter. Exempelvis finns möjligheten till avsteg från turordningsreglerna endast på den privata sidan medan rätten till förlängda uppsägningstider endast gäller de statligt anställda. Vidare finns det skillnader i nivåer och tillämpning mellan avtalen, exempelvis beträffande avgångsersättningen, inkomstrygghetstillägg/löneutfyllnad och storleken på avgifterna för finansieringen av avtalen. Även TRR:s och TSn:s tillämpning av de olika formerna av omställningsstöd kan skilja sig åt.

En annan viktig aspekt att beakta är att den omfattning som TRR och TSn väljer att lägga ner på de olika stöden, har en stor betydelse för de sammanvägda effekterna. Ju mer resurser som läggs på (exempelvis) matchningsförbättrande åtgärder som rekryteringsstöd och rådgivning, desto större blir naturligtvis den positiva effekten på arbetslösheten. Detta betyder naturligtvis inte att alla resurser bör läggas på detta eftersom stöden sannolikt har en avtagande marginalnytta. Vidare är det viktigt att komma ihåg att exempelvis avgångsersättning, inkomstrygghetstillägg/löneutfyllnad och flyttbidrag bara gäller under en begränsad tid för den enskilde individen. Dessa kompo-

nenters påverkan på de studerade variablerna blir givetvis mindre ju kortare tid de tillämpas.¹²

Sammanvägd bedömning av effekterna på arbetslöshet och vakanser

Beträffande omställningsavtalens påverkan på arbetslösheten och antalet vakanser är det svårt att göra en sammanvägd bedömning. Genomgången visar att avtalens komponenter påverkar dessa variabler på olika sätt. Att notera är att komponenterna inkomsttrygghetstillägg/löneutfyllnad, flyttbidrag och matchningsförbättrande åtgärder sänker arbetslösheten medan komponenterna avgångsersättning och finansieringsformen genom avgifter höjer densamma. Övriga komponenter ger ett oklart utfall på arbetslösheten.

Beträffande vakanserna kan framhållas att flera av omställningsavtalens komponenter leder till att arbetsgivarna ökar utlysningen av nya vakanser samtidigt som uppsägningarna blir fler. Detta gäller i synnerhet vid omställningsstöden anställningsstöd, utbildningsinsatser och omställningsrådgivning åt arbetsgivare. Även möjligheten till avsteg från turordningsreglerna i LAS ger denna effekt. Rätten till förlängda uppsägningstider leder emellertid till att antalet vakanser blir färre. Övriga komponenter ger en oklar effekt på vakanserna.¹³

Omställningsavtalens påverkan på arbetsmarknadens omvandlingstryck

Genomgången visar att flertalet av omställningsavtalens komponenter leder till att reservationsproduktiviteten stiger för arbetsgivarna. Intressant att notera är att samtliga omställningsstöd ger denna effekt liksom möjligheten till avsteg från turordningsreglerna. Eftersom inkomsttrygghetstillägg/löneutfyllnad och förlängda uppsägningstider ger en sänkt reservationsproduktivitet, kan man inte med säkerhet fastställa nettoeffekten på reservationsproduktiviteten. Till följd av att rätten till förlängd uppsägningstid saknas i Omställningsavtalet så finner vi det ändå sannolikt att åtminstone detta avtal faktiskt höjer reservationsproduktiviteten på arbetsmarkanden. Givet att Trygghetsavtalets förlängda uppsägningstider inte får ett mycket stort genomslag, bedömer vi att reservationsproduktiviteten kommer att stiga även i detta fall.¹⁴

¹² Eftersom det hela tiden kommer att finnas ett visst antal personer som erhåller stöden (även om det från tidpunkt till tidpunkt är olika individer), är det emellertid klart att en viss påverkan alltid kommer att göra sig gällande.

¹³ Genomgången har visat att matchningsförbättrande åtgärder kan öka utlysningen av nya vakanser. Nettoeffekten av matchningsåtgärderna har emellertid bedömts bli minskat antal vakanser eftersom den förbättrade matchningen gör att existerande vakanser lättare tillsätts.

¹⁴ För detta talar att de statliga arbetsgivarna till viss del kan undvika de ökade kostnaderna (till följd av de förlängda uppsägningstiderna) genom att ha en god framförhållning i verksamheten. Statliga myndigheter har vanligtvis vetskap om eventuella uppsägningar p.g.a. arbetsbrist en lång tid innan de blir aktuella.

I enlighet med Pissarides modell innebär en ökad reservationsproduktivitet att arbetsgivarna ökar antalet uppsägningar. Samtidigt visar genomgången att omställningsstöden och möjligheten att frångå turordningsreglerna i LAS leder till att arbetsgivarna också ökar utlysningen av nya vakanser. I den mån den förändrade reservationsproduktiviteten leder till att arbetsgivarna både ökar utlysningen av vakanser och indragningen av existerande tjänster, ökar flödet av arbetstagare mellan arbete och arbetslöshet. Detta kan sägas vara ett uttryck för ett större *omvandlingstryck* på arbetsmarknaden. En förutsättning för att detta inte leder till att jämviktsarbetslösheten stiger är emellertid att arbetskraftsutbudet samtidigt kan ”anpassas” efter arbetsgivarnas förändrade efterfrågan, dvs. att omställningsavtalens individuella stödåtgärder bidrar till att slussa fram friställda personer till de nya tjänsterna.¹⁵

Om produktiviteten i vissa tjänster sjunker, exempelvis på grund av teknisk utveckling eller förändrad efterfrågan hos konsumenterna, kan det vara mer lönsamt för företagen att dra in tjänster istället för att behålla dem. På en konkurrensutsatt marknad måste företagen därför omstrukturera sin verksamhet genom att introducera ny teknik och skapa nya tjänster. Ofta kräver detta uppdaterade kunskaper och kompetensutveckling av arbetstagarna. Under sådana förutsättningar kan ”rätt” utformade omställningsavtal underlätta för företagen att genomföra nödvändiga omstruktureringar av verksamheten och därmed tillgodogöra sig potentiella produktivitetshöjningar med hjälp av den nya tekniken.

4.2 Undanträngningseffekter och effekter på arbetskraftsutbudet

Undanträngningseffekter

En viktig fråga inom arbetsmarknadsforskningen är om aktiva arbetsmarknadsåtgärder tränger undan arbetstillfällena som skulle kommit till stånd om åtgärderna inte funnits. Två exempel på sådana s.k. *undanträngningseffekter* är substitutionseffekter och dödviktsförluster. Substitutionseffekter innebär att arbetstillfällena som åstadkommit genom arbetsmarknadsåtgärder ersätter reguljära anställningar för andra arbetstagare. Dödviktsförluster uppstår när en arbetstagare som omfattas av en arbetsmarknadsåtgärd får en anställning som arbetstagaren skulle ha fått även utan åtgärden. Undanträngningseffekterna ger en förlust för samhället eftersom att de resurser som tas i anspråk

¹⁵ Viktigt att notera är således att en höjd reservationsproduktivitet inte med nödvändighet leder till ett ökat omvandlingstryck. Under förutsättning att omställningsavtalen leder till att arbetsgivarna ökar utlysningen av nya vakanser samtidigt som avtalens omställningsstöd förmår anpassa arbetstagarnas kvalifikationer efter dessa nya vakanser, kommer detta emellertid att vara fallet.

för arbetsmarknadsåtgärderna (lönekostnad, utbildning, administration m.m.) inte resulterar i en högre produktivitet på arbetsmarknaden.

Det finns forskning som visar att riskerna för undanträngningseffekter är störst vid subventionerade anställningar medan arbetsmarknadsutbildning inte förefaller ge några undanträngningseffekter (Calmfors & Skedinger 1995 och Dahlberg & Forslund 1999). Vidare har en studie av Bergwall och Larsson (2000) visat att även stöd vid företagsetableringar kan tränga undan egenföretagare som inte har stöd.

I enlighet med refererade studier finns det följaktligen risk för att också omställningsavtalen ger upphov till undanträngningseffekter. Detta torde i synnerhet gälla för avtalens matchningsförbättrande åtgärder, anställningsstöd som innebär praktik med ekonomiskt bidrag samt olika ekonomiska stöd som inkomsttrygghetstillägg/löneutfyllnad, flyttbidrag och stöd till företagare. Även om den enskilde arbetstagaren som erhåller dessa stöd har större chans att få ett arbete, så innebär detta samtidigt att andra arbetslösa personer får svårare att få ett arbete. Avtalen ger upphov till dödviktsförluster i den utsträckning som arbetstagarna skulle ha erhållit arbeten även utan stödåtgärderna.

Effekter på arbetskraftsutbudet

I enlighet med Trygghetsavtalet har en uppsagd person som fyllt 60 år, och väljer att inte arbeta mer, rätt till pensionsersättning. Under vissa omständigheter kan även en arbetstagare som inte blivit uppsagd få rätt till pensionsersättning. Möjligheten till pensionsersättning leder till att de uppsagda 60-åringarnas relativa värdering av att gå i pension stärks i förhållande till att söka ett nytt arbete. Detta leder till att en viss andel av de uppsagda 60-åringarna kommer att gå i pension och därmed lämna arbetsmarknaden. Såväl arbetslösheten som arbetskraftsutbudet blir alltså lägre genom möjligheten till pensionsersättning i jämförelse med en situation där denna möjlighet inte finns.¹⁶

Empirisk forskning om arbetskraftsutbudet har i huvudsak inriktats på att bestämma vilka faktorer som påverkar utbudet. Forskningen har visat att konjunkturen, och därmed chansen att få ett arbete, påverkar arbetskraftsutbudet. Vid lågkonjunktur minskar sannolikheten att få ett arbete vilket kan avskräcka personer att träda in i arbetskraften. Pensionsavgångar i ett svagt konjunkturläge kan förväntas ha en låg alternativkostnad eftersom alternativet kanske skulle innebära arbetslöshet med tillhörande arbetslöshetsersätt-

¹⁶ När arbetslösheten minskar samtidigt som efterfrågan på arbetskraft är oförändrad, innebär detta att de arbets sökandes relativa förhandlingsposition gentemot arbetsgivarna förbättras. Detta resulterar i att de arbets sökandes lön blir högre än vad de skulle varit utan förekomsten av pensionsersättningar. I Pissarides modell leder högre löner till en höjd reservationsproduktivitet.

ning. Ett minskat arbetskraftsutbud till följd av pensionsavgångar kommer emellertid innebära en högre kostnad om konjunkturen vänder och det uppstår brist på arbetskraft.

Även olika former av inlåsnings effekter och andra faktorer som påverkar benägenheten att söka och acceptera nya arbeten påverkar arbetskraftsutbudet i olika riktningar.

5 Statsfinansiella effekter

I syfte att belysa omställningsavtalens statsfinansiella effekter¹⁷ presenterar vi i detta avsnitt en enklare kalkyl som tar hänsyn till skatteintäkter och kostnader för arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadsåtgärder (Jfr. AMS 1990).

Antaganden

Den genomsnittliga lönen antas vara 24 000 kronor per månad

Den genomsnittliga månadslönen för privatanställda tjänstemän var 2001 cirka 24 500 kronor exklusive rörliga tillägg. Genomsnittslönen för statligt anställda var vid samma tid cirka 22 800 kronor. Räknat på de 650 000 privattjänstemän och 220 000 statligt anställda som är anslutna till något av de båda omställningsavtalen blir den genomsnittliga lönen cirka 24 000 kronor per månad.

Den genomsnittliga arbetslöshetsersättningen antas vara 618 kronor per dag

Brytpunkten för maximal arbetslöshetsersättning är knappt 19 000 kronor. Med tanke på att den genomsnittliga lönen överstiger detta belopp med 5 000 kronor antar vi att samtliga personer erhåller maximal ersättning. Det innebär en dagersättning på 680 kronor i 100 dagar och därefter 580 kronor. Räknat på ett år blir den genomsnittliga ersättningen 618 kronor per dag.

Den genomsnittliga avgångsersättningen antas vara 173 kronor per dag¹⁸

Avgångsersättningen skall fylla på arbetslöshetsersättningen så att den totala ersättningen blir 70 procent av den tidigare lönen för privattjänstemännen. För de statsanställda är den totala ersättningen 80 procent av lönen. Räknat på 650 000 privattjänstemän och 220 000 statligt anställda blir den genomsnittliga ersättningsnivån 72,5 procent vilket motsvarar en sammanlagd ersättning per månad på cirka 17 400 kronor. Räknat per dag motsvarar det 791 kronor. Den dagliga avgångsersättningen blir då 173 kronor (791 kronor–618 kronor).

¹⁷ Med statsfinansiella effekter avses effekter på offentliga finanser.

¹⁸ Vi bortser här från det faktum att det finns vissa restriktioner för privattjänstemännens Omställningsavtal som begränsar rätten till avgångsersättning, se avsnitt 2.2.

Kostnaden för AMV:s arbetsmarknadsprogram antas vara 395 kronor per dag

Kostnaden för köp av arbetsmarknadsutbildning var 8 700 kronor per månad år 2001 vilket motsvarar 395 kronor per dag. Rätten till åtgärder enligt omställningsavtalen minskar i princip inte rätten att delta i ordinarie arbetsmarknadsåtgärder. På genomsnittlig nivå är det dock rimligt att anta att arbetslösa personer som är anslutna till omställningsavtal utnyttjar AMV i mindre utsträckning än andra arbetslösa. Å andra sidan kan det tänkas att personer med omställningsavtal deltar i åtgärder med större frekvens än andra grupper av arbetslösa. Mot bakgrund av att vi saknar ett bra underlag i denna fråga utgår vi ifrån att kostnaderna är desamma oberoende av om en person är ansluten till ett omställningsavtal eller inte.

Antaganden om skattesatser

Inkomstskatten antas vara 30 procenten medan skatten för konsumtion antas vara 27 procent och arbetsgivarnas sociala kostnader antas vara 40 procent.

Tabell 5.1 Antaganden

	per dag	per mån
a. Genomsnittslön	1 091 kr	24 000 kr
b. A-kassa	618 kr	13 600 kr
c. Avgångsersättning (AGE)	173 kr	3 807 kr
d. Åtgärdskostnad	395 kr	8 700 kr
e. Inkomstskatt	30%	
f. Konsumtionsskatt	27%	
g. Sociala avgifter	40%	
h. Antal dagar per månad	22	

Formel bör beräkning av statsfinansiella effekter

För beräkning av omställningsavtalens statsfinansiella effekter använder vi en formell för beräkning av statsfinansiella nettointäkter (FNI):

$$FNI = A+B-C-D$$

FNI = Statsfinansiella nettointäkter

A = Inkomster
(Inkomstskatt, sociala avgifter och konsumtionsskatter)

B = Minskade kostnader för A-kassa etc.
(A-kassa, åtgärder)

C = Direkta utgifter för åtgärder
(Kostnad och ersättning)

D = Inkomstminskningar
(Inkomstskatt och konsumtionsskatter från ersättningar)

Plusposterna, dvs. A och B, består av de skatteintäkter och utgiftsminskningar som uppstår när en person går från en situation till en annan, t.ex. från arbetslöshet till arbete eller vice versa. Minusposterna, dvs. C och D, består av de inkomstminskningar och eventuella utgifter som uppstår vid en sådan förändring.

Statsfinansiella effekter vid olika utfall på individnivå

I tabell 5.2 nedan redogörs för de statsfinansiella effekterna vid följande utfall.

- a) En person som blivit uppsagd eller varit uppsägningshotad arbetar i stället för att vara arbetslös med arbetslöshetsersättning.
- b) En person som blivit uppsagd eller varit uppsägningshotad arbetar i stället för att vara arbetslös med arbetslöshetsersättning och delta i åtgärd finansierad av AMV.
- c) En person som blivit uppsagd får omställningsstöd som helt finansieras av TRR eller TSn och erhåller arbetslöshetsersättning och avgångsersättning (AGE) i stället för att delta i en åtgärd finansierad av AMV och endast erhålla arbetslöshetsersättning.

Tabell 5.2 Statsfinansiella nettointäkter (per individ och dag)

5.2 a) *Arbete i stället för arbetslöshetsersättning*

A	970 kr
+B	618 kr
-C	0 kr
-D	302 kr
=FNI	1 286 kr
FNI per år	339 427 kr

5.2 b) *Arbete i stället för arbetsmarknadsåtgärd*

A	970 kr
+B	1 014 kr
-C	0 kr
-D	302 kr
=FNI	1 682 kr
FNI per år	444 048 kr

5.2 c) *Omställningsåtgärd i stället för arbetsmarknadsåtgärd*

A	387 kr
+B	1 014 kr
-C	1 014 kr
-D	302 kr
=FNI	85 kr
FNI per år	22 339 kr

Som framgår av tabell 5.2 är offentligt finansierade arbetslöshetsersättningar och arbetsmarknadsåtgärder mycket kostsamma. Av beräkningarna kan man dra slutsatsen att i den mån omställningsavtalen bidrar till minskad arbetslöshet och ökad sysselsättning påverkas de offentliga finanserna positivt. En viktig faktor är kostnaderna för utbetalning av arbetslöshetsersättningar blir högre än för genomsnittet eftersom det rör sig om grupper med höga inkomster.

Två scenarier på nationell nivå

För att ge en uppfattning om omställningsavtalens statsfinansiella effekter på aggregerad nivå följer här två beräkningsexempel eller scenarier. Det första scenariot baseras på den undersökning av TRR:s åtgärder som presenterades i avsnitt 3.5. Om detta scenario är en bra approximation ger omställningsavtalen mycket goda effekter. I det andra scenariot beräknas konsekvenserna om omställningsavtalen ger positiva effekter på arbetslösheten men av en mindre storleksordning. Vi vill understryka att de båda

scenarierna endast syftar till att ge en uppfattning om *möjliga* storleksordningar på de statsfinansiella effekterna. Resultaten bör inte tolkas som beskrivningar av faktiska effekter.

Scenario 1

Ett års arbetslöshetsersättning motsvarar 264 dagar. Perioden som åskådliggörs i diagram 3.1 på s. 37 kan med andra ord sägas motsvara ett år. Av diagrammet framgår att samtliga som erhållit omställningsstöd (grupp 1) var utskrivna ur a-kassan redan efter 195 dagar medan över tio procent bland övriga (grupp 2) fortfarande erhöll a-kassa när ett år hade gått.

Vi använder antalet uppsagda 1999 som utgångspunkt. Det året erhöll cirka 12 500 (ny)uppsagda personer omställningsstöd från TRR medan motsvarande antal hos TSn var cirka 5 500 personer. Det blir sammanlagt 18 000 personer som tillsammans som mest kan erhålla 4 590 000 ersättningsdagar under ett år (räknat på 255 ersättningsdagar). Fördelningen på dagar i arbete (lösta) respektive i arbetslöshet (olösta) för de båda grupperna framgår av tabell 5.3 nedan.

Tabell 5.3 Antagande om antal dagar i arbetslöshet med respektive utan omställningsavtal (räknat på 18 000 personer)

	Omställningsavtal (grupp 1)	Övriga (grupp 2)
Dagar i arbetslöshet (olösta)	912 600 dagar	2 176 200 dagar
Dagar i arbete (lösta)	3 677 400 dagar	2 413 800 dagar
Totalt antal dagar	4 590 000 dagar	4 590 000 dagar

Vi antar här att förtida pension inte är en alternativ utväg för någon av de inblandade. Det sammanlagda antalet dagar kan delas in i tre kategorier.

- Till den första kategorin hör de 912 600 dagar när samtliga personer i de båda grupperna är arbetslösa. Under dessa dagar antas att grupp 1 erhåller AGE + a-kassa och omställningsstöd medan grupp 2 erhåller a-kassa och deltar i åtgärd finansierad av AMV. Detta motsvaras av utfallet i tabell 5.1c ovan, dvs. 85 kronor per ersättningsdag. Den statsfinansiella nettointäkten blir då 77 571 000 kronor.
- Till den andra kategorin hör de 1 263 600 dagar (2 176 200 – 912 600) när grupp 1 arbetar medan grupp 2 (fortfarande) erhåller a-kassa och deltar i åtgärd finansierad av AMV. Detta motsvaras av utfallet i tabell 5.1b ovan, dvs. 1 682 kr per ersättningsdag. Den statsfinansiella nettointäkten blir då 2 125 375 200 kr.

- Till den tredje kategorin hör de 2 413 800 dagar när båda grupperna är i arbete. Här blir det statsfinansiella nettot noll.

Den sammanlagda effekten på statens finanser blir enligt detta räkneexempel ca 2,2 miljarder kronor på ett år. Se tabell 5.4 nedan.

Tabell 5.4 Statsfinansiella effekter enligt scenario 1

	FNI (individ)	Antal dagar	FNI (totalt)
c) Omställning i stället för AMV	85 kr	912 600	77 571 000 kr
b) Arbete i stället för AMV	1 682 kr	1 263 600	2 125 375 200 kr
Summa	1 767 kr	2 176 200	2 202 946 200kr

Scenario 2

Enligt det exempel som utgör grunden för scenario 1 förkortas den genomsnittliga tiden i arbetslöshet med 60 procent. Detta måste anses som en mycket gynnsam effekt. Om effekten i stället skulle bli en förkortning av den genomsnittliga tiden i arbetslöshet med 20 procent skulle den statsfinansiella effekten minska med cirka 1,3 miljarder kronor. Det statsfinansiella nettot skulle då bli cirka 0,9 miljarder kronor.

Tabell 5.5 Statsfinansiella effekter enligt scenario 2

	FNI (individ)	Antal dagar	FNI (totalt)
c) Omställning i stället för AMV	85 kr	1 740 960	147 981 600 kr
b) Arbete i stället för AMV	1 682 kr	435 240	777 338 640 kr
Summa	1 767 kr	2 176 200	880 055 280 kr

Vissa alternativa antaganden

Beräkningarna ovan är förknippade med stora osäkerheter. I det följande visas därför hur resultaten i de båda scenarierna påverkas när vissa av antagandena ändras.

Kostnad för AMV:s arbetsmarknadsåtgärder

Även om kostnaderna för ersättning till deltagarna inte räknas med är arbetsmarknadsutbildning en relativt dyr åtgärd. Om den genomsnittliga åtgärds-kostnaden halveras skulle den statsfinansiella effekten minska med cirka 250 miljoner kronor enligt scenario 1 och med knapp 100 miljoner kronor enligt scenario 2.

AMV:s kostnader för personer som får omställningsstöd

I grundantagandet är den genomsnittliga kostnaden för deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd lika stor oberoende av om en person erhåller omställningsstöd eller inte. Om AMV:s genomsnittliga kostnader för personer med omställningsstöd i stället är hälften av kostnaden för övriga ökar den statsfinansiella effekten enligt scenario 1 med cirka 180 miljoner kronor och med cirka 240 miljoner kronor enligt scenario 2.

Lönedämpande effekter på grund av avtalens finansiering

En viktig fråga i det här sammanhanget är hur avgifterna till TRR och TSn skall klassificeras. Om man betraktar dessa som ett minskat löneutrymme påverkar detta beräkningarna. Om finansieringen av avtalen gör att genomsnittslönen är 0,4 procent lägre än vad den annars skulle ha varit, innebär det en minskning av statens nettointäkter med 4 kronor per arbetsdag.

Räknat på de cirka 870 000 anställda som är anslutna till TRR och TSn innebär det att den statsfinansiella effekten minskas med cirka 1 miljard kronor.

6 Slutsatser

Detta kapitel är indelat i två avsnitt. I avsnitt 6.1 gör vi, med utgångspunkt från analysen i kapitel 3, 4 och 5, en sammanvägd bedömning av omställningsavtalens effekter. I avsnitt 6.2 redogör vi för våra slutsatser beträffande hur omställningsavtal bör vara utformade för att ge så stora positiva samhällsekonomiska effekter som möjligt.

Det är viktigt att framhålla att omställningsavtalens effekter på arbetsmarknadens funktionssätt sannolikt påverkas av på vilket sätt och i vilken omfattning avtalens olika komponenter tillämpas i praktiken av TRR och TSn. Hur rådet och stiftelsen tillämpar avtalen i praktiken har inte explicit studerats i denna rapport.

6.1 Sammanvägd bedömning av avtalens effekter

Effekter på arbetsmarknadens omvandlingstryck

Den makroekonomiska analysen i kapitel 4 visar att omställningsavtalens olika komponenter ger olika effekt på arbetsgivarnas reservationsproduktivitet. I en sammanvägd bedömning av avtalens effekter talar emellertid mycket för att arbetsgivarnas reservationsproduktivitet kommer att stiga. Genomgången visar att den höjda reservationsproduktiviteten är ett resultat av att olika typer av kostnader har förändrats p.g.a. omställningsavtalen. Avtalen påverkar arbetsgivarnas anställningskostnader, lönekostnader samt avvecklings- och omställningskostnader.

En höjd reservationsproduktivitet innebär att arbetsgivarna ökar uppsägningarna. Samtidigt visar genomgången att avtalens omställningsstöd (t.ex. anställningsstöd, utbildningsinsatser och omställningsrådgivning åt arbetsgivare) liksom möjligheten att frångå turordningsreglerna i LAS, leder till att arbetsgivarna också ökar utlysningen av nya vakanser. Om den förändrade reservationsproduktiviteten leder till att arbetsgivarna både ökar utlysningen av vakanser och indragningen av existerande tjänster, så ökar också flödet av arbetstagare mellan arbete och arbetslöshet. Detta kan sägas vara ett uttryck för ett större *omvandlingstryck* på arbetsmarknaden.

I den utsträckning omställningsavtalen underlättar för arbetsgivarna att dra in tjänster och utlysa nya tjänster, skapas bättre förutsättningar för arbetsgivarna att höja verksamhetens produktivitet.

Effekter på arbetslöshet och arbetskraftsutbud

Omställningsavtalen minskar arbetslösheten för berörda arbetstagare...

Den makroekonomiska analysen i kapitel 4 visar hur omställningsavtalen kan antas påverka den totala arbetslösheten. Analysen visar att avtalens olika komponenter ger olika resultat på arbetslösheten. Exempelvis leder matchningsförbättrande åtgärder som rekryteringservice och individuell rådgivning samt ekonomiska stöd som inkomsttrygghetstillägg/löneutfyllnad och flyttbidrag till att arbetslösheten sjunker. Rätten till avgångsersättning riskerar däremot att bidra till en ökad arbetslöshet. Anställningsstöd, möjligheten till avsteg från turordningsreglerna samt rätten till förlängda uppsägningstider ger oklara effekter. Det går med andra ord inte att utifrån denna analys dra någon bestämd slutsats om huruvida omställningsavtalen på det hela taget ger positiva eller negativa effekter på den totala arbetslösheten.

Viktigt att notera i sammanhanget är att höjd reservationsproduktivitet till följd av avtalen inte med nödvändighet innebär vare sig högre eller lägre arbetslöshet. Av Pissarides modell följer att två olika jämviktssituationer kan ha samma nivå på arbetslösheten men samtidigt ha olika värden på reservationsproduktiviteten.

Även analysen i kapitel 3 visar att omställningsavtalens olika komponenter ger olika effekter på den totala arbetslösheten. Med utgångspunkt från studier av effekterna av TRR:s och TSn:s arbete samt forskning kring den ordinarie aktiva arbetsmarknadspolitiken, kan man emellertid samtidigt dra slutsatsen att risken för arbetslöshet/tiden i arbetslöshet minskar för de arbetstagare som omfattas av avtalen. Detta gäller i synnerhet om omställningsstöden sätts in i ett tidigt skede. Även resultaten från de två effektstudierna i avsnitt 3.5 tyder på att chansen för en arbetstagare att få ett arbete ökar efter att ha tagit del av TRR:s och TSn:s insatser.

...men riskerar samtidigt tränga undan arbetsstillfällena för andra arbetslösa

I likhet med AMV:s aktiva arbetsmarknadsåtgärder finns det risk för att omställningsavtalen leder till undanträngningseffekter. Detta gäller i synnerhet för avtalens matchningsförbättrande åtgärder, anställningsstöd som innebär praktik med ekonomiskt bidrag samt olika ekonomiska stöd som inkomsttrygghetstillägg/löneutfyllnad, flyttbidrag och stöd till företagsetableringar. Även om den enskilde arbetstagaren som erhåller dessa stöd har större chans att få ett arbete så innebär detta samtidigt att andra arbetslösa personer får svårare att få ett arbete.

Omställningsavtalen påverkar arbetskraftsutbudet och rörligheten på arbetsmarknaden

Analysen i kapitel 3 och 4 visar att omställningsavtalen, i likhet med den ordinarie arbetsmarknadspolitiken, påverkar arbetskraftsutbudet och rörligheten på arbetsmarknaden. Möjligheten till pensionsavgångar med pensionsersättning i enlighet med Trygghetsavtalet minskar arbetskraftsutbudet.

Vi konstaterar också att vissa typer av omställningsstöd kan minska rörligheten mellan olika regioner. Samtidigt finns det andra komponenter i avtalen som kan bidra till en förbättrad rörlighet. Det gäller t.ex. avtalens matchningsförbättrande åtgärder och möjligheten att få flyttbidrag.

Omställningsavtalen kan även förväntas påverka arbetssökandes benägenhet att söka och acceptera nya arbeten. Avtalens avgångsersättningar leder till att de arbetssökande får svagare incitament att aktivt försöka hitta nya jobb och tacka ja till eventuella erbjudanden. Inkomsttrygghetstillägg/löneutfyllnad kan emellertid förväntas ge motsatta effekter då den lägsta lön en arbetstagare kräver för att acceptera ett nytt arbete i praktiken sänks. Detta ökar de arbetssökande sökintensitet.

Statsfinansiella effekter

I uppdraget till Statskontoret ingår att belysa omställningsavtalens statsfinansiella effekter. I kapitel 5 har vi konstaterat att arbetslöshet är mycket kostsamt för staten till följd av såväl uteblivna skatteintäkter som stora kostnader för aktiva arbetsmarknadsåtgärder och arbetslöshetsersättning. Detta innebär att omställningsavtalen får antas ha positiva effekter på statens finanser i den mån omställningsavtalen bidrar till en minskad arbetslöshet och ökad sysselsättning.

6.2 Slutdiskussion

I det följande diskuteras hur omställningsavtal ”bör” vara utformade sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. I denna diskussion tas ingen hänsyn till att avtalen är ett resultat av förhandlingar mellan parter vars intressen inte nödvändigtvis överensstämmer med samhällets. Hur omställningsavtal bör vara utformade för att ge positiva effekter sett ur samhällets perspektiv kan med andra ord skilja sig från det som uppfattas vara bäst för de avtalslutande parterna.

Synpunkter på befintliga omställningsavtal

Ekonomiska ersättningar bör kombineras med andra åtgärder

Vi har konstaterat att de av avtalens komponenter som syftar till att ge ekonomisk trygghet kan vara problematiska sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Orsaken till detta är att dessa komponenter riskerar att minska enskilda individers incitament att söka och acceptera arbeten.

Vi har analyserat tre olika typer av ekonomiska ersättningar, nämligen avgångsersättning, inkomsttrygghetstillägg/löneutfyllnad och pensionsersättning.

De förutsättningar som gällde för pensionsersättning inom staten fram till slutet av 1990-talet förde med sig negativa effekter sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Visserligen gavs myndigheterna stora möjligheter att behålla yngre medarbetare, men eftersom staten centralt tog det ekonomiska ansvaret för de förtida pensioneringarna fanns det små eller inga incitament för de enskilda myndigheterna att göra avvägningar mellan pensionskostnaderna och den äldre arbetskraftens produktivitet.

I dag bär myndigheterna alla kostnader för de förtida pensioneringarna. Myndigheterna har därmed starkare incitament att behålla äldre arbetskraft jämfört med tidigare. Samtidigt är pensionsersättning en rättighet för personer som vid ett entledigande har fyllt 60 år vilket försvagar berörda individers incitament till fortsatt yrkesverksamhet. Sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv måste det anses vara en dålig lösning att arbetstagare lämnar arbetsmarknaden i förtid. Storleken på de samhällsekonomiska kostnaderna för en sådan minskning av arbetskraftsutbudet är avhängigt konjunkturläget. Det är dock viktigt att komma ihåg att kostnaderna kan uppstå flera år senare om efterfrågan på arbetskraft åter ökar i samband med en konjunkturuppgång. Om arbetsgivarna av produktivitetsskäl anser sig behöva möjlighet att behålla yngre personal är det bättre att omställningsavtalet reglerar detta direkt i form av möjligheter att frånga LAS.

Beträffande avgångsersättning och inkomsttrygghetstillägg/löneutfyllnad har vi pekat på att dessa båda ersättningsformer ger ”spegelvända” incitament. På kort sikt innebär avgångsersättning svagare incitament för arbetsökande att aktivt försöka hitta nya jobb och tacka ja till eventuella erbjudanden. Å andra sidan kan avgångsersättning i kombination med ett bra omställningsstöd skapa större möjligheter att få ett mer kvalificerat arbete på sikt. Inkomsttrygghetstillägg kan däremot antas ge positiva effekter på kort sikt eftersom den lägsta lön en arbetstagare kräver för att acceptera ett nytt arbete i praktiken sänks. Samtidigt kan det finnas en risk för att inkomsttrygghetstillägget kommer att innebära att arbetssökande accepterar arbeten

som underskrider deras faktiska eller potentiella kvalifikationer. I det längre perspektivet kan detta innebära en förlust för såväl individen som samhället.

Vi konstaterar således att det kan finnas samhällsekonomiska fördelar av att ha ekonomiska ersättningar i avtalen förutsatt att de kombineras med olika typer av omställningsåtgärder. Den invändning man kan ha mot avtalens utformning är att ersättningarna utgör rättigheter som är förknippade med relativt allmänt hållna villkor. Sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle det förmodligen vara bättre om rätten till ekonomiska ersättningar var förenade med villkor om deltagande i omställningsåtgärder. Ytterligare ett steg skulle vara att rätten till ersättningar var föremål för individuella prövningar i syfte att avgöra i vilken mån en aktuell ersättningsform faktiskt kan antas bidra till en framtida anställning.

Premiera en rörlig arbetsmarknad och undvik undanträngning

I den makroekonomiska analysen i kapitel 4 konstaterar vi att flera av omställningsavtalens komponenter bidrar till ett ökat omvandlingstryck på arbetsmarknaden. En av dessa komponenter är möjligheten att frångå turordningsreglerna i lagen om anställningsskydd. Analysen visar samtidigt att effekten på arbetslösheten till följd av detta är oklar. En rimlig slutsats är att avsteg från turordningsregler ger positiva effekter i den mån de som sägs upp ges reella möjligheter att höja sin kompetens och därmed också sitt värde på arbetsmarknaden. Om resultatet av frångångna turordningsregler i stället blir att mindre produktiv arbetskraft sorteras ut och hamnar i långtidsarbetslöshet blir de samhällsekonomiska effekterna mer tveksamma.

Frågan är då vilken typ av omställningsåtgärder som ger bäst effekt. Arbetsmarknadsforskningen är relativt enig om att praktikåtgärder och stöd till egenföretagare minskar tiderna i arbetslöshet. När det gäller utbildningsinsatser är resultaten mer tveksamma men vi konstaterar å andra sidan att utbildning som omställningsstöd förmodligen har gett bättre effekter än utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitik. Riskerna för undanträngning är samtidigt mindre vid utbildningsinsatser än vid praktik och stöd till företagare.

Den generella slutsats man möjligen kan dra mot bakgrund av vår rapport, är att man i första hand bör satsa på utbildning eftersom man på så sätt utnyttjar omställningsprocesserna till att höja arbetskraftens kompetensnivå vilket ökar chansen att ett ökad omvandlingstryck faktiskt leder fram till en ökad tillväxt. Utbildningsinsatser minskar också risken för undanträngningseffekter. Liksom i fallet med utformning av ekonomiska ersättningar är det en stor fördel om valet av insats föregås av noggranna avvägningar på individuell nivå. Både TRR och TS_n får anses ha möjligheter att göra sådana avvägningar.

Ju tidigare desto bättre?

Mot bakgrund av dokumenterade erfarenheter från TSn:s arbete och annan forskning kan man konstatera att det finns mycket att vinna på att sätta in åtgärder i ett så tidigt skede som möjligt. Det faktum att både TRR och TSn i enlighet med sina avtal sätter in åtgärder innan ett entledigande har ägt rum får antas ge positiva effekter på möjligheterna att berörda personer hittar nya arbeten och att tiden i eventuell arbetslöshet förkortas. Detsamma får antas gälla rätten till förlängda uppsägningstider i enlighet med Trygghetsavtalet.

Samtidigt kan det finnas en risk att en lång tidsrymd från en första förvarning till ett faktiskt entledigande kan verka passiviserande på de berörda. Ett problem med förlängda uppsägningstider är att arbetsgivarnas lönekostnader stiger och att utlysningen av nya vakanser därmed sjunker.

Omställningsavtalen och arbetsmarknadspolitiken

En relevant fråga i det här sammanhanget är hur omställningsavtalen förhåller sig till arbetsmarknadspolitiken. Vilka skillnader kan ges definitions- mässiga förklaringar och vad beror på hur TRR, TSn och arbetsförmedlingen väljer att arbeta? Kring dessa frågor diskuterar vi i det följande.

Skillnader per definition

Precis som omställningsavtalen syftar arbetsmarknadspolitiken till att underlätta och stimulera omställning och att hålla nere vakanstiderna. Men arbetsmarknadspolitiken skall också motverka att enskilda individer går långa tider utan reguljärt arbete. Mot bakgrund av detta skiljer sig TRR:s och TSn:s målgrupper från arbetsförmedlingens. Medan arbetsförmedlingen har ett ansvar för grupper som befinner sig långt från arbetsmarknaden, består TRR:s och TSn:s kundkrets av personer som fortfarande är i arbete eller endast har varit arbetslösa en kortare period. TRR och TSn tvingas med andra ord inte prioritera mellan olika grupper på samma sätt som arbetsförmedlingen.

Personer utan omställningsavtal som är på väg att bli av med sitt arbete kan antas ha sämre förutsättningar än personer med avtal eftersom arbetsförmedlingen även måste lägga resurser på andra grupper. Förutsättningarna blir ännu sämre om dessa personer blir ”undanträngda” av personer som får omställningsstöd.

Arbetsmarknadspolitiken finansieras med skattemedel medan omställningsavtalen finansieras med avstått vinst- och löneökningsutrymme. Detta gör att arbetsförmedlingens insatser för enskilda individer måste vägas mot samhällets intresse i stort på ett annat sätt än vad som gäller för TRR och TSn.

TRR och TSn har bara sina kunders intressen att ta till vara medan arbetsförmedlingen bör ta undanträngningseffekter och andra eventuella bieffekter i beaktande när man utformar verksamheten. Sett ur arbetstagarnas perspektiv innebär detta rimligen att det är en klar fördel vara ansluten till ett omställningsavtal.

Det faktum att en person är ansluten till ett omställningsavtal innebär inte att rätten att få tillgång till arbetsmarknadspolitikens åtgärder förändras. Omställningsavtalen fungerar med andra ord som en påbyggnad på den ordinarie arbetsmarknadspolitikens vilket gör att de tillgängliga resurserna per person är större för de som tillhör ett omställningsavtal.

Arbetsmarknadspolitikens mål är en väl fungerande arbetsmarknad. Målet med omställningsavtalen är att tillgodose parternas intressen i samband med nedläggningar och omstruktureringar. Medan arbetsmarknadspolitikens utformning är resultatet av en politisk process är omställningsavtalens utformning resultatet av förhandlingar mellan två parter. Detta blir givetvis ett problem om parternas och samhällets intressen inte överensstämmer.

TRR och TSn kan ha starkare ekonomiska än incitament än arbetsförmedlingen att hitta långsiktiga lösningar för sina klienter eftersom de annars själva tvingas betala ut olika former av ekonomiska ersättningar. Ett problem i det sammanhanget kan vara att TRR och TSn kan vinna på att personer går i förtida pension i stället för att söka nytt arbete.

Skilnader i den praktiska tillämpningen

TRR och TSn går normalt in med åtgärder i tidigare skeden än arbetsförmedlingen. Det finns inga principiella hinder för arbetsförmedlingen att också göra det men framför allt under 1990-talet, när arbetslösheten var som störst, prioriterades ofta långtidsarbetslösa för deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. (Gonäs m.fl., 1995)

TRR och TSn har en stor flexibilitet i sitt regelverk vilket bl.a. innebär att dessa har större möjligheter att fatta snabba beslut samt bättre förutsättningar att individanpassa stödåtgärderna än vad som är fallet för arbetsförmedlingen. Det finns normalt få begränsningar beträffande vilken typ av omställningsstöd som skall sättas in och vad det får kosta. Avgörandet ligger i de flesta fall hos enskilda rådgivare och konsulenter.

Konsekvenser av omställningsavtal på hela arbetsmarknaden

I regeringens uppdrag till Utredningen om omställningsavtal ingår att överväga om omställningsavtal som täcker resterande delar av arbetsmarknaden skulle kunna införas. I det följande diskuterar vi några möjliga problem som

kan tänkas vara kopplade till ett införande av omställningsavtal på hela eller större delar av arbetsmarknaden. En utgångspunkt för diskussionen är att staten inte bidrar ekonomiskt till finansieringen av avtalen.

Har omställningsavtal en avtagande marginalnytta?

Vi har konstaterat att omställningsavtalen troligen bidrar till en minskad arbetslöshet för de grupper som är direkt berörda men vi har också konstaterat att de olika omställningsstöden riskerar att medföra undanträngningseffekter. En viktig fråga är i hur stor utsträckning omställningsavtal på delar av arbetsmarknaden innebär att personer som tillhör ett avtal gynnas på övriga personers bekostnad. I den mån så är fallet kan det antas att omställningsavtalens marginalnytta är avtagande.

En annan viktig fråga är om det är praktiskt möjligt att organisera verksamheter på hela arbetsmarknaden som kan hålla samma kvalitet som TRR, TSn och övriga liknande organ håller i dag. Det är rimligt att tänka sig att en övergång till omställningsavtal på hela arbetsmarknaden åtminstone inledningsvis kommer att vara problematisk i den meningen att det kommer att vara svårt att bygga upp fungerande organisationer med kompetent personal. De samhällsekonomiska vinsterna av flera omställningsavtal skulle då minska.

Vår bedömning är att de finns flera aspekter som vi inte berör här men som rimligen har stor relevans i samband med ett införande av omställningsavtal på bredare front. Det kan t.ex. gälla politiska aspekter på att en stor del av ansvaret för arbetsmarknadspolitiken i praktiken flyttas från staten till arbetsmarknadens parter. En fråga i anslutning till detta kan vara eventuella fördelningseffekter. Ett scenario skulle kunna vara en arbetsmarknad som visserligen kännetecknas av en hög rörlighet men där flertalet av de nya arbetstillfällena som skapas går till personer som är anslutna till ett omställningsavtal medan de personer som inte tillhör ett avtal har det gemensamt att de är arbetslösa och har små möjligheter att få arbete.