

# VÄXEL- VERKAN



SACO

Denna rapport kan beställas från:

SACO  
Box 2206  
103 15 Stockholm

Utgiven av: SACO  
Illustrationer: Lars Hansson

Juni 1996



## Förord

Hur skall man kunna konstruera ett välfärdssystem som garanterar enskilda medborgare ekonomiskt rimlig existens samtidigt som det är tillväxtbefrämjande? I denna skrift, VÄXELVERKAN, försöker SACO se frågorna om tillväxt och välfärd i ett sammanhang. Ambitionen är att beskriva förutsättningarna för tillväxt i samhället och möjligheterna att integrera olika välfärdssystem.

Upprinnelsen till skriften är den kampanj på temat "Ska vi få Sverige på fötter måste vi börja med huvudet" som SACO genomförde hösten 1995. SACO presenterade då en Skuggproposition till regeringens Tillväxtproposition. Växelverkan är en av de fördjupande skrifter som vi kommer att ge ut.

De senaste årens social- och arbetsmarknadspolitik har kännetecknats av ad hoc-lösningar och dålig samordning. Under vintern och våren 1996 har en rad statliga utredningar arbetat, några är ännu inte slutförda. Utredningsresultaten de presenterat har inte visat på nämnvärt nytänkande. SACO knyter i denna skrift an till dessa utredningar men kommer med egna, mer konkreta förslag till åtgärder.

En mängd frågor som har stor betydelse för tillväxt och välfärd tar vi inte upp i denna skrift. Det gäller bland annat miljön samt hälso- och sjukvården. Trots begränsningarna är vårt perspektiv vidgat i förhållande till den traditionella synen på välfärd.

När Växelverkan presenteras är diskussionen livlig om vem som är mest kraftfull när det gäller att bekämpa arbetslösheten. Samtidigt ligger den kvar på en oroväckande hög nivå och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna blir allt mer ineffektiva.

Det är SACOs förhoppning att skriften skall väcka tankar, skapa debatt och förhoppningsvis påverka beslutsfattare inför viktiga avgöranden om framtiden.

Stockholm i juni 1996

Anders Milton  
SACOs ordförande

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>I - VII</b>
<b>ATT FÖRSÖKA TOLKA DEN NYA TIDENS KRAV</b>	<b>1</b>
Utveckling är en förutsättning för tillväxt	
Att massproducera produkter kan snart vilket land som helst göra. Att producera idéer är mer sällsynt.	2
Visst går det att konkurrera med trygghet	3
<b>FRÅN FATTIGDOM TILL RIKEDOM TILL...?</b>	<b>4</b>
Problemlösningar då är inte rätta nu	5
<b>NYA KRAV PÅ ARBETET</b>	<b>8</b>
En omvärld i snabb förändring kräver ett flexibelt Sverige	
Maktskifte - kunden tar över	9
Problemlösning - affärsidé för framtiden	10
Riskvarning: svenska företag behöver inte Sverige	12
Alternativ till hierarkier	
Kompetens blir viktigare än position	13
<b>NYSKAPANDE KAN GE FLER ARBETE</b>	<b>14</b>
Stöd företagsamhet - ej företag	15
Gratis arbetskraft - dyrt för samhället	17
<b>LÖNEN ÄR EN DRIVKRAFT I BRA VERKSAMHET</b>	<b>18</b>
Kortare arbetstid - ingen universallösning	19
<b>SPELETS REGLER</b>	<b>20</b>
Rätta upp arbetsrätten	21
<b>UTBILDNING OCH VÄLFÄRD - INVESTERING INTE KOSTNAD</b>	<b>22</b>
<b>KOMPETENS OCH UTBILDNING</b>	<b>24</b>
Kompetens - en strategisk fråga	
Omsätt kunskap till kompetens	
Kompetens utvecklas bäst i arbete	25
Individuella utbildningskonton	26
<b>INVESTERINGAR I KUNSKAP LIKA VIKTIGT SOM MASKINER</b>	<b>27</b>
Kunskaper in i balansräkningen	28

	Sid
<b>PRIORITERA UNGDOMARS UTBILDNING</b>	29
Lärling kräver ny mästare	30
<b>HÖGRE UTBILDNING MÅSTE ÄNNU HÖGRE</b>	31
Utbildningstiden kan bli mer effektiv	32
Arbetslivcenter, språngbräda till arbete	
Studiestödet - en evig fråga	
<b>VÄLFÄRD FÖR ALLA</b>	34
Arbete ska löna sig	35
Individen - systemets Svarte Petter	36
<b>VAR BLEV INDIVIDEN AV?</b>	37
Åtgärder för sig - ersättning för sig	
SACO:s förslag till modell	39
Hjälp som inte stjälper	
Rehabilitera rehabiliteringen	41
Uppdrag att förmedla arbete	
Praktiskt med praktik	42
Utbildning bör finansieras med studiestöd - inte a-kassa	43
<b>SLÅ SAMMAN SJUK- OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRING</b>	44
Ersättning efter arbete	46
Fungerande försäkring för företagare	
Avgift ger förmån	47
Ersättningsperioder kan variera	48
Den som får ersättning kan ges begränsad rätt att arbeta	49
För att få ersättning ska det finnas läkarintyg och handlingsplan	50
Finansieras med arbetsinkomster	51
Öka kompetensen inom försäkringsadministrationen	
Ingen bortre parentes	52
Det allmänna försäkringsskyddet måste kompletteras	53
<b>ARBETSSKADEFÖRSÄKRINGEN - EN RISKFÖRSÄKRING</b>	54
Bättre arbetsmiljö	55
<b>DEN NYA ÅLDERSPENSIONEN FÅR INTE ÅLDAS I FÖRTID</b>	56
Gör pensionssystemen mer följsamma till samhällets utveckling	57

# SAMMANFATTNING

Det råder ingen tvekan. Det största problemet i den svenska ekonomin idag är den höga arbetslösheten. Under flera år har den bitit sig fast på omkring 12 procent, en nivå som vi inte behövt uppleva i Sverige sedan 1930-talet. Därtill kommer ytterligare kanske 10 procent, som är undersysselsatta eller lämnat arbetslivet därför att de upplever det meningslöst att söka jobb. En hög arbetslöshet innebär inte endast ett ekonomiskt slöseri med mänskliga resurser. Den skapar även stora sociala problem som leder till personliga tragedier och är kostsamt för samhällets socialförsäkringssystem.

## Svensk ekonomi i brytningstid

Arbetslösheten är även ett symptom på att svensk ekonomi befinner sig i en brytningsperiod. Att döma av historiska erfarenheter inleds ekonomiska systemskiften med ökade problem. Den ekonomiska tillväxten sjunker samtidigt som inflationen och arbetslösheten stiger. Parallellt med detta tilltar den sociala och politiska oron. Sverige och många andra länder håller på att lämna det samhälle vars huvudsakliga ekonomiska styrka låg i råvarubaserad och storskalig industriproduktion. Det samhället krävde sina speciella institutionella regler och system, bl a det som brukar kallas "Den svenska modellen". Stora system, centralisering och likformighet var några kännetecken i det industriella institutionella systemet.

Sverige är tillsammans med övriga industriländer i raskt tempo på väg in i ett högteknologiskt kunskaps- och informationssamhälle med ökade krav på kompetens och flexibilitet. Det innebär inte att industriproduktionen kommer att sakna betydelse. Tvärtom, den kan istället bli än viktigare för ländernas välstånd, men den kommer att avsevärt ändra karaktär både vad gäller produktionsmetoder, organisationsform och produkter, vilket får konsekvenser för hela samhällsutvecklingen. De större företagen ökar snabbt sina investeringar i forskning och utveckling samt i kompetensutveckling. Dessutom ändras organisationsformen från den traditionellt hierarkiska till plattare organisation med självstyrande grupper och mer integrerade arbetsuppgifter. Snabba omställningar och kundanpassning är viktiga villkor för näringslivets framgång.

I omvandlingen från det gamla industrisamhället till det nya kunskaps- och teknologiintensiva samhället uppstår anpassningsproblem. Det är lätt att i den ekonomisk-politiska medicineringen koncentrera sig på problemens symptom istället för på dess orsaker. Det är också mänskligt att försöka mildra rådande problem, även om det resulterar i att problemen förvärras i framtiden. Eftersom en symptomorienterad politik ofta minskar dagens problem så upplevs den av många som den rätta och det är lätt för de politiker som förespråkar en sådan politik att få gehör för sina åsikter. Men om grundorsaken till problemen, exempelvis arbetslösheten, är ett ekonomiskt systemskifte så förlängs övergångsperioden av en symptomriktad politik

med följderna att arbetslösheten och andra anpassningsproblem kan förvärras och bli mycket svåra att lösa.

### **Växelverkan mellan institutionella och ekonomiska system ger ökat välstånd**

Arbetslösheten kan inte långvarigt sänkas till acceptabla nivåer och välståndet kan inte långsiktigt höjas med mindre än att näringslivet expanderar och att det institutionella systemet är anpassat till de nya ekonomiska villkoren. Lagar och regler, infrastruktur, utbildningssystem, sjukvård, socialförsäkringar, lönebildning samt den ekonomiska politikens inriktning måste anpassas till förändringar och även driva på utvecklingen i önskad riktning. Men så är det inte längre. De ovan uppräknade och andra institutionella förhållanden har istället snarare blivit hämskor som bromsar utvecklingen och förvärrar anpassningsproblemen. Politiker, arbetsmarknadens parter och andra som har inflytande över det institutionella systemets utformning måste i högre grad än hittills inse nödvändigheten av de förändringar som krävs för att landets välstånd skall fortsätta att utvecklas. Det är i växelverkan mellan det institutionella och det ekonomiska systemens utveckling som vi kan finna en framgångsrik politik för ökat välstånd. Den ekonomiska utvecklingen skapar bl a möjligheter till ett socialt välfärdssystem och kunskapsutveckling. Samtidigt utgör de viktiga villkor för en fortsatt ekonomisk tillväxt. Trygghetssystem som är anpassade till en internationaliserad marknadsekonomis villkor och som utgör en studsmatta tillbaka till arbetslivet istället för att vara en föräldrad hängmatta kommer att visa sig vara en konkurrensfördel. Människor som känner en ekonomisk grundtrygghet vågar också satsa. Ett system som tar tillvara och utvecklar människors kunskaper och kompetens blir effektivare än om människorna lämnas i sticket som passiva bidragstagare.

### **Nya företag med högt kunskapsinnehåll nödvändiga**

Hur bör näringslivet utvecklas och vilka förändringar krävs av det institutionella systemet? För att ekonomin skall kunna växa är det först och främst nödvändigt att nya företag, produkter och tjänster med högt kunskaps- och informationsinnehåll utvecklas. Därför är det nödvändigt att alla verksamheter och branscher utvecklar sin förmåga till att söka och behandla information samt att lösa problem. Det ställer betydligt högre krav på både de anställdas och företagsledningarnas kompetens vilket får konsekvenser för såväl den kortsiktiga kompetensutvecklingen som den långsiktiga utbildningsnivån.

Det finns dock anledning att utfärda en riskvarning. Om inte de näringspolitiska villkoren förbättras kan utvecklingen gå därhän att inte ens de svenska storföretagen behöver Sverige. De kan bli mer lönsamt att i än större utsträckning förlägga både utvecklande och tillverkande delar av företagen utomlands vilket på ett dramatiskt sätt skulle försämra Sveriges möjligheter att öka sysselsättningen och levnadsstandarden. Sådana

utflyttningar närmare avsättningsmarknaderna sker ständigt, men den senaste tidens utflyttningsväg är oroande. Ännu mer oroande är den expansion av svenska företag utomlands som inte syns i någon statistik, nämligen utbyggnad av redan etablerade verksamheter utomlands istället för i Sverige.

### **Stöd företagsamhet - inte företag**

Näringslivets förmåga att utveckla ny teknologi samt nya produkter och tjänster som efterfrågas på den internationella marknaden måste förbättras. Om denna produktion huvudsakligen sker i Sverige kan vi få en växande sysselsättning. Chansen för detta ökar om den ekonomiska politiken är inriktad på att stödja en sådan utveckling. Det är därför viktigt att själva företagsamheten stöds, inte enskilda företag. Kortsiktiga sysselsättningspolitiska övervägande inom näringspolitiken riskerar att motverka den dynamiska process som är nödvändig för en gynnsam ekonomisk utveckling. Åtgärder för att stödja företagsamheten är bl a att låta en större del av vår ekonomi (inklusive den offentliga sektorn) konkurrensutsättas, att skärpa konkurrenslagstiftningen, att slopa dubbelbeskattningen på aktier, att öka tillgången på riskvilligt kapital samt att gynna uppbyggnaden av strukturkapital, som humankapital och kunskapsstödjande informations- och ledningssystem. Framförallt kapitaliseringen av nystartade företag underlättas genom möjlighet till skattebefrielse under de tre första verksamhetsåren.

Den nuvarande utformningen av statligt stöd till företag i form av bidrag eller lån är ineffektiv. Det kan t o m vara så att direkt stöd till företag har en negativ inverkan på företagsamheten. Stöd till företag kan dock vara motiverat i undantagsfall, t ex om en affärsidé förväntas ge positiva effekter för samhällsekonomin och om etableringströskeln är hög på grund av stora initialkostnader. Företagsstödet bör i stället inriktas mot en lokal uppbyggnad av resurser som stimulerar nyföretagande. Stimulanser till samverkan mellan olika företag i frågor som utbildning, mentorskap för nystartade företagare, introduktion av företagande och entreprenörskap i ungdomsskolan typ "Ung företagsamhet" m.m. är exempel på insatser.

### **Lokal lönebildning och individuell lönesättning stimulerar**

Det bästa sättet att stimulera kompetensutveckling är att belöna den. Företag och verksamheter, som har utvecklat en flexibel arbetsorganisation, har anställda med en högre utbildningsnivå och är betydligt effektivare än övriga. Förhållanden på arbetsplatsen som bristande ledning och dålig organisation är ofta ett större problem än de anställdas eventuella kompetensbrister. Om inte sådana omständigheter åtgärdas blir formaliserade insatser för kompetensutveckling en tandlös tiger. Kompetensutveckling och de anställdas bidrag till ökad produktivitet i verksamheter sker effektivast med stöd av individuell lönesättning, som stimulerar den anställde att utbilda sig, att förbättra sin kompetens och att bidra med goda arbetsinsatser.



Centrala löneuppgörelser är en gammalmodig, konservativ och förlegad metod att sätta löner. Nya arbetsformer växer fram som ställer krav på nya lönebildningskonstruktioner. Vi får flexiblare arbetsorganisationer i näringslivet, allt fler växlar mellan att vara anställd, arbeta som egen företagare eller som tillfälligt anställd. Lönen är den enskilt viktigaste faktorn för att motivera den kompetens- och prestationsutveckling som är grundläggande för ökad tillväxt och välbefinnande. Genom lokal lönebildning och individuell lönesättning får vi effektivare verksamheter och minskade risker för att den allmänna lönenivån och inflationen skruvas upp. Lönebildningen måste ske mellan parterna utan inblandning av statsmakterna.

### **Arbetsrätten skall skydda individen och ange kollektiva spelregler**

Den arbetsrättsliga lagstiftningen måste dels skydda den enskilda individen, dels ange de kollektiva spelreglerna på arbetsmarknaden. Rättighets- och skyddslagstiftning måste vara dispositiv och öppen för branschpassningar i kollektivavtal. Turordningsreglerna i LAS måste baseras på objektiva kriterier och kunna prövas rättsligt. Inriktningen bör vara att skärpa och precisera kvalifikationskrav och därigenom öka möjligheterna att behålla personal med för verksamheten nödvändig kompetens. Medbestämmanderegler som tillämpas rituellt skadar mer än främjar delaktighet i produktionen och dess villkor. Arbetsplatsutveckling kan inte regleras fram.

### **Satsa på utbildning**

Vår framtida välfärd måste grundas på hög kvalitet i fråga om utbildning, kunskap och kompetens. Ungdomsskolan lägger grunden för all utbildning och kompetensutveckling. Därför måste den prioriteras. Att elever lämnar grundskolan utan att kunna läsa, skriva och räkna är varken mer eller mindre än en skandal. Konsekventa och uthålliga satsningar på ungdomars utbildning med större inslag av problemställningar i undervisningen hämtade från arbets- och samhällsliv är nödvändiga för att öka kunskapsintresset bland ungdomar. Elevers upplevda brist på sammanhang och nytta med teoretiska och abstrakta ämnen undergräver skolans möjligheter att upprätthålla och utveckla en effektiv utbildning. Genomgripande förändringar behövs för att skolan ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Lärarnas professionella integritet måste stärkas och individualiserad och differentierad undervisning är ett oavvisligt villkor som snarast måste uppfyllas. Skolan måste lära eleverna att självständigt söka kunskap, bearbeta, skapa och kommunicera information och tidigt träna förmågan till innovativt tänkande.

Den snabba utbyggnaden av universitet och högskolor är viktig för svensk konkurrenskraft. Utbyggnaden får inte ske på bekostnad av hög kvalitet på undervisning och forskning. Kortsiktiga sysselsättningspolitiska skäl kan aldrig motivera en utbyggnad. En fortsatt utbyggnad måste vila på näringspolitiska bedömningar om arbetslivets möjligheter att ta hand om den högt utbildade arbetskraften.

En ökning av forskningsanknytningen i grundutbildningen stimulerar fler att söka sig till forskarutbildningen. Näringslivets behov av forskarutbildade motiverar ett närmare samarbete mellan arbetslivet och universitet/högskolor. I många länder har s.k. "Career Services" etablerats vid universiteten. Deras uppgift är att underlätta kontakterna mellan studenter, verksamheter, företag och företagare. Behovet av liknande verksamheter i Sverige är stort och den påbörjade utbyggnaden av Arbetslivscenter vid ett flertal universitets- och högskoleorter måste stödjas och påskyndas.

Studiestödssystemets utformning är viktig om ambitionen är att en allt större del av arbetskraften ska skaffa sig högre utbildning. En högre bidragsandel minskar skuldbördan och medverkar till att minska social snedrekrytering till universitet och högskolor. Effektiva studier kräver personlig drivkraft och kravet på en egen delinvestering bör bibehållas. Därför bör studietiden finansieras med studiestöd, inte med a-kassa.

### **Inrätta en allmän obligatorisk inkomstbortfallsförsäkring**

En generell välfärdspolitik befrämjar ekonomisk utveckling. Den ger god riskspridning och underlättar strukturella förändringar. Vikten av enskilda individers ställningstaganden på arbetsmarknaden och i det ekonomiska livet ökar, när snabbheten i anpassningsförmåga avgör vår framtida konkurrensförmåga. Insatser, risker och möjligheter måste vara väl balanserade för att individer ska fatta beslut som underlättar en ekonomisk utveckling och tillväxt.

En allmän, obligatorisk inkomstbortfallsförsäkring bör inrättas. Slå ihop sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen och fokusera på åtgärder i stället för på orsaker. Försäkringen ska på sociala grunder omfördela mellan sjuka och friska samt mellan förvärvsarbetande och arbetslösa. Försäkringen måste knytas närmare individen och trygghet får inte vara beroende av ett anställningsförhållande. Systemet måste underlätta rörlighet på arbetsmarknaden och rörlighet mellan olika verksamhetsformer.

Försäkringen ska skydda mot inkomstbortfall. Arbetad tid och inbetalningar till försäkringen ska grunda rätten till ersättning. Det betyder att såväl kvalifikationsvillkoren som ersättningsnivåerna bör differentieras. Arbete måste premieras genom att ersättningen från försäkringen aldrig får överstiga tidigare inkomst och genom att ersättningsnivåerna stegvis sänks till grundbeloppsnivå. Arbete måste slutligen premieras genom att ett visst pensum tillåts också när ersättning uppbärs. Studier måste förbli s.k. överhoppningsbar tid.

Nuvarande arbetslöshetsförsäkring är dåligt anpassad till de enskilda näringsidkarnas ekonomiska situation och bidrar till att försvåra ett upprätthållande av rörelsen i samband med arbetslöshet. Särskilda krav bör därför utformas för egenföretagare. Dagens regler med avregistrering av

firma och varaktigt avbrytande av verksamheten för att äga rätt till ersättning från försäkringen motverkar arbetslinjen.

Förmåner och avgifter i försäkringen måste korrespondera. Det är en förutsättning för att försäkringen ska få legitimitet och för att olika grupper ska känna sig solidariska. Försäkringens tak bör sättas till 7,5 basbelopp. Därigenom undanröjer man möjligheten att hoppa mellan försäkringssystemen för att få maximal utdelning.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och rehabilitering bör frikopplas från försäkringen. Åtgärder kräver samverkan, individualisering och flexibilitet. Att reglera åtgärder och försäkringsersättning i samma system leder till att rätten till ersättning prövas utifrån de olika bedömningar som handläggare gör om åtgärder i ett enskilt fall. Dessa kan grundas på såväl handläggarens personliga uppfattning om den försäkrade som strävan att minska försäkringens kostnader.

### **Lägg ned arbetsmarknadsverket och försäkringskassorna och bygg upp något nytt**

Slå ihop försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna. En ny administration bör få till uppgift att arbeta med individstöd som kärnverksamhet. Den ska vara lokalt förankrad och professionell och svara för att tillsammans med individen upprätta handlingsplaner och kontrakt med ömsesidiga åtaganden. Regelbunden uppföljning av uppställda mål och ingångna kontrakt måste förstärkas och åtgärdsvolymen som måttstock för verksamheten måste ersättas med krav på ekonomisk effektivitet. Åtgärder som arbetsförmedling, rehabilitering, utbildning etc. upphandlas av den regionala eller lokala myndigheten på den öppna marknaden. Arbetsförmedlings- och rehabiliteringstjänster måste i högre grad individanpassas. En renodling av tjänsterna och ett ökat konkurrenstryck kommer att stimulera utbudet av alltmer differentierade kvalitetstjänster. Satsa dessutom på praktikplatser som ett reellt kliv in på arbetsmarknaden. Ge arbetsgivarna ersättning för handledning med planerade moment och ge praktikantlön för arbetsinsatsen.

### **Ingen "bortre parentes"**

Försäkringen bör inte ha en "bortre parentes" för en lägsta grundbeloppsnivå. En bortre parentes motverkar inte långtidsarbetslöshet men kan förhindra tidiga insatser. Det föreligger en uppenbar risk för att äldre kommer att uppleva det som personligen djupt kränkande att behöva bli socialbidragsberoende eller tvingas till att realisera sina reala tillgångar, när de stängs ute från rätten att uppbära försäkringsersättning. Kostnaderna för arbetslösheten får dessutom inte övervältras på kommunerna. Grundbeloppsnivån bör kunna utges till ålderspensionen.

Frikoppla arbetsskadeförsäkringen från socialförsäkringen och gör anslutning obligatorisk för arbetsgivare. Riskerna för arbetsskador och arbetssjukdomar

är fullt möjliga att beräkna enligt försäkringsmässiga principer. Med differentierade premier till försäkringen kommer det förebyggande arbetsmiljöarbetet att få en skjuts. Försäkringsbolagen kan tillföra ny dynamik inom området genom att erbjuda ett kompletterande försäkringsskydd med premier grundade på kvalificerade riskbedömningar.

### **Ökad tillväxt tryggar pensionerna**

Det bästa sättet att trygga våra pensioner i framtiden är att stödja företagsamhet för ökad tillväxt. Pensioner är uppskjuten lön men värdet avgörs de facto när de ska betalas ut. Uppbyggnaden av stora pensionsfonder riskerar skapa en ineffektiv kapitalallokering. Det kan vara tillväxthämmande att låsa in stora kapitalmängder i fonder med ett lågt risktagande i fondförvaltningen. De individuella inslagen i avtalspensionerna måste öka. Individbaserade premiereservkonton kan vara en konstruktiv lösning.

# ATT FÖRSÖKA TOLKA DEN NYA TIDENS KRAV

Det sätt på vilket inkomster och arbete kan skapas förändras i snabb takt. För att kunna bibehålla ett välfärdssamhälle på hög ambitionsnivå måste det svenska samhället tolka den nya tidens krav och dra rätt slutsatser av det som sker. I mångt och mycket handlar det om att perspektivet i den samhälls-politiska debatten behöver förskjutas från statisk fördelningspolitik till en politik som befrämjar arbete, effektivitet och inkomstskapande. Det har därför varit naturligt att inleda tankar och förslag kring socialförsäkringar och trygghetssystem med ett antal iakttagelser som rör förändringar av produktionslivets betingelser såsom nya marknadsbetingelser, en intensifierad internationell konkurrens samt ny teknik. Det är där man måste börja och det är där grunden läggs för vad som är möjligt att önska sig i en lång rad andra avseenden.

## **Utveckling är en förutsättning för tillväxt**

I det politiska språkbruket vinner ordet "utveckling" terräng på bekostnad av det mera tekniska begreppet "ekonomisk tillväxt". Det är bra - om man därmed vill markera att krav och önskemål på samhällelig rationalitet sträcker sig avsevärt utanför det som kan mätas i nationalräkenskapernas olika poster. Inte minst finns det anledning att arbeta med t.ex. den offentliga sektorns inre organisation. Mycket i samhället handlar om att hitta rationella arbetsformer. Det kan vara ökad effektivitet, som först på lång sikt kan förväntas komma till uttryck i tillväxttalen. Rationalitet och effektivitet är dock redan nu nödvändigheter för att Sverige skall förbli ett gott land att leva i. Utveckling i bred mening är en förutsättning för tillväxt i den snävare mening med vilken den brukar mätas.

Men också det motsatta sambandet gäller. Endast genom att utveckla förmåga, såväl till omfattning som i höjd, att i internationell konkurrens skapa inkomster har vi möjlighet att utveckla våra interna marknader och våra prioriteringar. Alternativet till att lyckas i den internationella konkurrensen är att bli ett land under ekonomisk kräftgång med allt större svårigheter att upprätthålla kvalitet i utbildningsväsende, sjukvård och välfärdssystem. Sysselsättningen måste då nödtorftigt klaras med sänkta löner, arbetsdelning och en växande lågproduktiv tjänstesektor frampressad bl.a. genom sänkta ersättningsnivåer och strängare bedömningar i de ekonomiska välfärdssystemen. Som SACO ser det skulle dock en sådan utveckling snarast permanenta de sysselsättningsproblem vi nu upplever och som mycket väl kan förvärras om vi inte sköter våra kort rätt.

## **Att massproducera produkter kan snart vilket land som helst göra. Att producera idéer är mer sällsynt.**

Samhällsintresset bör således riktas mot produktivetskrafterna och mot vad som krävs för att i en föränderlig verklighet generera riktigt höga inkomster och god lönebetalningsförmåga. Vi kan notera, men bör ändå mentalt lägga till handlingarna, de betydande industriella framgångar som Sverige kunde uppnå under en epok präglad av massproduktion och kostnadseffektivitet, då väl fungerande verkstäder var det centrala framgångsreceptet. Vi ser nu hur tillverkning och tillverkningskapacitet i sig snarast blivit en internationell handelsvara. Själva framställningen av den produkt som genom sitt marknadsvärde ger inkomster kan ofta lika väl ske i forna Sovjetunionen, Sydostasien eller USA som i Sverige. Med detta följer att en effektiv tillverkning inte ensamt räcker för att generera de höga inkomster vi som nation eftersträvar. Materialbearbetning och sammansättning utgör en allt mindre andel av det som bygger upp en varas värde på marknaden. I stället ser vi att de stora inkomsterna ligger i systemkunnande, marknadskontroll, varumärken, design, produktprofiler, upplevelseskapande och annat som gör det möjligt att ta betalt för det man producerar och levererar.

Det ena utesluter inte det andra. Ekonomernas "unit labor cost", dvs. den fysiska produktionskostnaden, är fortfarande en viktig variabel för samhälls-ekonomin. Men vi måste samtidigt i ökande utsträckning se till samspelen i nätverk, väl fungerande institutioner, ekonomiska incitament och allt sådant som kan göra ett land attraktivt som bas för forskning, produktutveckling, produktion och affärsverksamhet. Inte minst viktigt är att landet upplevs som ett bra land att leva i också för den mest kvalificerade arbetskraften. Det ena är en förutsättning för det andra.

Lönsam produktion förutsätter nära tillgång till avancerat produktutvecklingsarbete. Det strategiska industriarbetet mår väl av att ske i nära anslutning till en kvalificerad produktionsapparat. Olika dimensioner i en affärsverksamhet bygger ömsesidigt upp varandras förmåga att skapa inkomster - löner och lönsamhet. På motsvarande sätt finns ett samspel mellan hemmamarknaden och förutsättningarna att utveckla internationellt konkurrenskraftig produktion. Ett land där genomsnittsmedborgaren inte kan köpa en egen bil i lägsta prisklass får sannolikt svårt att i längden bedriva konkurrenskraftig produktion av lyxbilar.

Efter den ekonomiska kollaps som inträffade under åren 1991-93 behövs en betydande tillväxt i det förädlingsvärdeskapande som sker i internationell konkurrens. Den produktion och den produktionskapacitet som då slogs ut måste återuppbyggas i nya former. Detta är i sin tur en förutsättning för framväxten av en starkare hemmamarknad, ökad sysselsättning och en sanering av de offentliga finanserna. Sannolikt kommer detta att förutsätta en ökad politisk tolerans för att de inkomster som skapas i större utsträckning kan behållas av dem som skapar dem.

## **Visst går det att konkurrera med trygghet**

Till Sveriges konkurrensfördelar har länge ansetts höra den starka sociala sammanhållningen och landets välutvecklade och välordnade sociala trygghetssystem. Allt detta sätts nu i fråga. Delvis hänger detta samman med att vi inte varit särskilt framgångsrika som produktionsland och följaktligen fått svårt att finansiera olika åtaganden. Men det finns också utrymme för en djupare kritik som handlar om misshushållning, missbruk, bristande social kontroll, låg flexibilitet i arbetslivet, svaga ekonomiska incitament och förändrade sociala värderingar som bl.a. kommer till uttryck i ett växande bidragsberoende inom alltför stora befolkningsgrupper. Allt detta är viktiga debatter som måste tas på stort allvar.

Det räcker antagligen inte med att vi återfår en rimlig tillväxt i ekonomins utlandskonkurrerande delar även om detta i sig skulle göra dagspolitikens problemfrågor avsevärt mycket lättare att hantera.

Denna skrift återger några av de slutsatser och analyser som vuxit fram i olika arbetsgrupper inom SACO under det senaste året. De frågor som tas upp täcker ett mycket vitt fält. Ambitionen är heller inte att ge några definitiva och heltäckande svar på alla de frågor som behöver ställas. Syftet kan mera sägas vara den idémässiga att bidra i den utvecklingsprocess som pågår och att argumentera för vissa specifika riktlinjer och prioriteringar som vi anser att det fortsatta reformarbetet bör följa.

# FRÅN FATTIGDOM TILL RIKEDOM TILL ..?

Sverige var i mitten av 1800-talet ett av Europas fattigaste länder men lyckades skapa en snabb ekonomisk tillväxt. Under en förhållandevis kort period utvecklades en levnadsstandard som ett fåtal andra kunde mäta sig med. Vad kan vi lära oss av dessa erfarenheter nu när behovet av ekonomisk utveckling och tillväxt är en förutsättning för att bibehålla och utveckla vår välfärd?

Den gängse förklaringen är att den utländska efterfrågan på svenska produkter ökade kraftigt från mitten av 1800-talet. Expansionen av den svenska ekonomin var ett resultat av exportledd tillväxt. Våra naturtillgångar gav stora fördelar när efterfrågan på järn- och skogsprodukter ökade.

Det som inte är lika känt är att Sverige kunde exportera jordbruksprodukter och dessutom kraftigt öka denna export under en period som delvis sammanföll med industrialiseringen. Våra naturliga förutsättningar för jordbruksproduktion var inte goda. Med tanke på den snabba befolkningstillväxten under 1800-talet är det än mer förvånande att Sverige kunde tiofaldiga exporten av jordbruksprodukter inom loppet av ett par decennier.

Det var framväxten av privata och statliga institutioner, som fungerade som drivkraft för risktagande och entreprenörskap. Genom skiftesreformerna, utvecklingen av kreditinstitutioner, statens engagemang i utbyggnaden av kommunikationer och transporter och en successiv utvidgning av den politiska demokratin kunde Sverige frigöra de resurser som behövdes för att starta industrialiseringen. Ny och effektiva jordbruksmetoder importerades främst från England. Den råvarubaserade industrin växte sig stark genom uppfinningar. I kölvattnet till basindustriernas uppbyggnad skapades verkstadsindustrin. Denna vara till att börja med starkt beroende av basnäringarna men utvecklades sedan till självständiga företag med unika produkter. Staten var också en stor beställare av t.ex. energi och vägar. Det gav en god jordmån för företagande. Trots att Sverige var ett fattigt land investerades våra exportinkomster effektivt. Utrymme gavs för nyskapande. Med folkskolereformen kom den allmänna utbildningsnivån att bli hög i relation till svenskens dåvarande per capita inkomst.

Våra naturtillgångar har fortfarande stor ekonomisk betydelse. Men ekonomisk utveckling och tillväxt handlar främst om att förbättra gamla eller göra helt nya produkter. Det finns en rad exempel på naturresursfattiga länder som har visat omvärlden vad förmågan att snabbt ta till sig och utveckla ny teknik och nya kunskaper betyder för ekonomisk utveckling.



## **Problemlösningar då är inte rätta nu**

Industrialiseringen lade grunden för dagens välfärdssystem. Under 1800-talets senare hälft bildade arbetare understödsföreningar för att tillgodose sina trygghetsbehov. En medvetenhet om kollektivets sociala ansvar växte fram. Den lade den idémässiga basen för ett välfärdssystem organiserat i statlig regi. Idén om generell välfärdspolitik etablerades politiskt på 1910-talet.

Arbetskraft slussades från jordbruket till den framväxande industrisektorn under 1900-talet första decennier. Med industrialiseringen följde dock sociala och ekonomiska påfrestningar för stora delar av befolkningen. Det problem som upp- och nedgångar i konjunkturerna skapade i form av arbetslöshet och social nöd blev en central fråga för sittande regeringar. Idéerna om folkhemmet formulerades i slutet av 1920-talet. Den starka staten skulle arbeta för jämlikhet och omtanke. Laissez-fairepolitiken ifrågasattes och nya ekonomiska idéer fick fotfäste.

Genom kraschen på New York-börsen och Kreugerimperiets sammanbrott accentuerades behovet av kraftfulla statliga ingripanden i ekonomin. En arbetslöshetskommission inrättades på 1930-talet. Arbetslöshetsunderstöd infördes och beredskapsarbeten för byggande av vägar sattes igång. Man utgick från Keynes och en del svenska nationalekonomers tankegångar att ekonomin kunde tillfriskna snabbare om de arbetslösas köpkraft ökade. Sveriges ekonomi återhämtade sig förhållandevis snabbt, vilket påskyndades av att kronan bands till det engelska pundet på en låg nivå. Det stabila penningvärdet uppmuntrade investeringsviljan. Konjunkturpolitik bidrog till att överbrygga effekter av svängningarna i ekonomin. Uppbyggnaden av en offentliga produktion möjliggjorde ett generellt välfärdssystem som hade folkhemstanken som ledstjärna.

Den svenska modellen förknippas främst samspelet mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna. Stabila spelregler bidrog till att minska risker och transaktionskostnader på arbetsmarknaden. Den svenska arbetsmarknaden kom att präglas av hög stabilitet med långa perioder av arbetsfred. Svensk fackföreningsrörelse kom att framstå som internationell föregångare i att aktivt medverka till strukturomvandlingen och bejakade införandet av ny teknologi på arbetsplatserna. En successiv utbyggnad av en generell social välfärd och en arbetsmarknad med fasta spelregler lade grunden för nödvändiga omstruktureringar och anpassningar i näringslivet.

Marshallhjälpen bidrog till en snabb uppbyggnad av det krigshärjade Europa men skapade samtidigt en överhettning av ekonomin. Risker var uppenbara för att inflationstrycket skulle tvinga staten till pris- och löneregleringar och därmed begränsa parternas roll på arbetsmarknaden. En stark efterfrågan på industrins produkter ställde politiker och intresseorganisationer inför frågan om hur full sysselsättning skulle kunna förenas med acceptabel inflationsnivå. Med stöd av selektiva åtgärder stimulerades arbetskraftens rörlighet och omskolning. Konsekvenserna av dessa åtgärder och en framväxande centralisering av lönebildningen blev att företag och branscher med låg

produktivitet och svag lönebetalningsförmåga slogs ut. Högproduktiva företag kunde fortsätta sin expansion genom rationaliseringar, uppköp och fusioneringar. En näringslivsstruktur med en mycket stor andel större industriföretag växte fram. Stordrift och högvolymproduktion utgjorde de dominerande konkurrensmedlen.

Sverige kunde under en rad av år skörda frukterna av denna process som resulterade i en snabb ekonomisk tillväxt. Den skapade samtidigt ekonomiskt utrymme för uppbyggnaden av vår välfärd. Under de första decennierna efter kriget var medvetenheten om näringslivets betydelse för utbyggnaden av välfärdsstaten stor. Staten gjorde stora beställningar i samband med uppbyggnaden av infrastrukturen såsom energiförsörjningen, telekommunikationerna, flyget, sjukvården samt den omfattande upprustningen av vårt försvar. Staten tog därmed på sig risker som stimulerade företag att satsa på nya teknologiområden.

Industrins expansion medförde inte motsvarande ökning av efterfrågan på arbetskraft. Den arbetskraft som friställdes vid industrinedläggningar fick allt svårare att hitta nytt arbete inom näringslivet. Den snabbt växande offentliga produktionen kompengade för näringslivets avtagande efterfrågan och kom att spela en viktig roll som konjunkturregulator.

Idag kan vi konstatera att den till synes gynnsamma och stabila utvecklingen sädde ett frö till avstannande ekonomisk dynamik och en allt svagare ekonomisk tillväxt. Insikten om näringslivets betydelse för landets välfärd trubbades av. Den kraftiga expansionen av offentlig produktion under 1970-talet bidrog till att en allt större del av ekonomin drogs undan från konkurrens. Svaga incitament för produktivitetsförbättringar i kombination med att den offentliga sektorn i praktiken blev löneledande vållade till slut en kostnadskris.

De fasta spelregler som kännetecknat den svenska modellen var på väg att lösas upp. Det fasta växelkurssystemet lämnades. Gränsdragningen mellan stat och näringsliv blev otydlig med omfattande subventioneringar av en dåligt anpassad industristruktur. Sverige hade inte längre förmågan att ompröva institutionella förhållande för att underlätta en utveckling i ekonomin. Resultatet blev att Sverige halkade efter de flesta OECD-länder i välfärdsutveckling.

De problemlösningar som var rätt för sin tid, är inte de rätta för vår. Även om det givetvis är önskvärt med långsiktiga lösningar, går det sällan att förutse konsekvenser av aktuella och angelägna samhällsliga ingripanden. Om vi har insikt om vilka konsekvenser ett visst handlande medför på lång sikt är det oförsvarligt att inte styras av denna. Det har t.ex. länge funnits en insikt om att arbetsmarknadspolitiska insatser som gagnar enskilda människor även förhindrat nödvändig strukturomvandling. Det är även oförsvarligt att sätta kortsiktiga politiska mål framför att undvika problem för kommande generationer, vilket är viktigt inför reformeringen av ålderspensionssystemet. Vi kan även se hur viktiga institutionerna har varit

för ekonomin. Det gäller även idag och för framtiden. Vi måste återväcka intresset för och återta makten över de institutionella förhållandena.

# NYA KRAV PÅ ARBETET

## En omvärld i snabb förändring kräver ett flexibelt Sverige

- Nya företag, produkter och tjänster med högt kunskaps- och informationsinnehåll måste utvecklas för att ekonomin ska kunna växa. Uppdelning av vår ekonomi i tjänsteproduktion och i industriell verksamhet är ointressant.
- En nyckel till framgång är erbjuda problemlösning. Produkter måste kombineras med tjänster för att bli intressanta på marknaden. Det är ointressant för kunden att i efterhand själv behöva anpassa en ny tjänst eller produkt till den egna verksamheten. Snabbhet i att reagera på förändringar är en viktig konkurrensfördel.
- Anställningsformer och mönster kommer att förändras radikalt. Verksamheter utanför kärnuppgifterna säljs ut och samordnas via marknaden. Billig teknologi kan göra arbete oberoende av tid och rum.
- Flexibilitet och frihet innebär även risker för tillväxten.

Genom åren har varje generation hävdats att deras tid har varit mer föränderlig och svårare att hantera än tidigare. Antagligen finns det starkare skäl att just nu hävda den tesen. Inom samhällets alla områden ersätts stabilitet med dynamik. Förändringstakten kan inte förklaras av någon enskild orsak. Informationsteknologins utveckling och utbredning har troligen spelat den största rollen. Gamla modeller, begrepp och arbetssätt förlorar sin relevans. Det skapar osäkerhet och omställningar kan ofta bli smärtsamma. Samtidigt öppnar sig stora möjligheter för företag, verksamheter och enskilda personer som kan anpassa sig till de nya kraven. Vi går mot en utveckling där staten varken kan eller vill styra näringslivets utveckling. Företag kommer i ökad utsträckning att bli ansvariga för sitt eget öde med minskade stabiliserande samhällsinsatser.

Skogs-, järn- och metallindustrierna svarar f.n. för drygt hälften av vår nettoexport. Beroendet av våra basnäringar är fortfarande stort. Dessa industrier har i hög grad utvecklat effektiva produktionsprocesser, blivit kundanpassad och förädlad sina produkter. Men vår framtida ekonomi måste i ökad utsträckning baseras på nya produkter och tjänster med högre kunskaps- och informationsinnehåll. Vår framtida andel av den ökande marknaden för

kunskapsbaserade produkter blir avgörande för den ekonomiska utvecklingen och därmed för nivån på vårt framtida välbefinnande. Ett i alla avseenden viktigt utvecklingsområde rör miljörelaterade verksamheter. Sverige har redan komparativa fördelar genom sitt miljöarbete. Detta är ett försprång som måste utnyttjas för såväl miljön som för den ekonomiska utvecklingen.

I debatten framhålls ofta att industrisamhället håller på att ersättas av en tjänsteekonomi. Närmare sanningen är att tillverkande företag drar med sig tjänster och att de större företagen är i färd med att omvandlas till nät av mindre enheter. De större tillverkande företagen ökar snabbt sina investeringar i forskning och utveckling, kompetensutveckling samt lednings- och organisationssystem. Dessa investeringar överstiger i flertalet fall de traditionella investeringarna i maskiner och anläggningar. Med detta perspektiv blir det förhållandevis ointressant och kan leda tankarna fel att göra en uppdelning av vår ekonomi i tjänsteproduktion och i industriell verksamhet.

### **Maktskifte - kunden tar över**

Kundernas makt i ekonomin har ökat dramatiskt. Att differentiera och anpassa utbudet av produkter och tjänster till olika kunders och marknadens behov kan vara avgörande för ett företags lönsamhet. Konkurrensen sätter kundernas krav i fokus. Kundernas val bestäms av kombinationer produkt-prestanda och kvalitet, av service och tjänster, av leveranstid och total-kostnad. Deras möjligheter att få sina önskemål tillgodosedda växer med ett ökande antal aktörer inom snart sagt alla branschområden.

När Volvo år 1944 lanserade PV 444 med att presentera bilen i Stockholm, tecknade sig 10 000 personer för att köpa bilen. Den förväntade leveranstiden var flera år och möjligheterna att välja olika utrustningsalternativ eller t.o.m. färg på bilen var närmast obefintlig. Idag kan Volvo leverera en bil inom en månad. Kunden kan sätta sin personliga prägel på bilen med hjälp av en lång lista av utrustningsalternativ som olika motorstyrkor, färger, inredning m.m. Dessutom kan kunden förses med ett flertal tjänster som finansiering, servicepaket, försäkringar, garantier som är anpassade till olika önskemål och krav. Det räcker inte, kunderna förväntar sig nya bilmodeller i en allt snabbare takt för att vara trogna sitt bilmärke.

Affärer är inte längre endast en fråga om att kunna *tillhandahålla* en produkt till ett givet pris. De nya affärerna har till syfte att *möjliggöra* för kunden att kunna bedriva sin verksamhet effektivt. En förutsättning är att företagen sätter sig in i kundens verksamhet. Övertagandet av funktioner som lagerhållning, underhåll av maskiner och utrustningar, utförande av konstruktioner m.m. skapar utrymme för leverantörerna att öka förädlingsvärdet av sina produkter och få snabb och tillförlitlig information om nya kundbehov. Liknande villkor gäller för de flesta verksamheter inom den offentliga sektorn. En effektiv arbetsmarknadspolitik kan inte längre nöja sig med att tillhandahålla en given och standardiserad tjänst utan måste möjlig-

göra för den arbetssökande att aktivt medverka i utformningen av de planerade insatserna.

Dessa nya konkurrensbetingelser är gemensamma för privat och offentlig sektor, även om de givetvis måste hanteras på olika sätt. Privata företag måste agera snabbt och vara lyhörda för kunders önskemål för att bibehålla och vinna deras förtroende. Inom offentlig sektor, framför allt inom vård och omsorg, är man van vid att möta klienten, identifiera behov och differentiera tjänster. I egenskap av myndigheter är offentliga verksamheter emellertid ofta begränsade av regelverk som kan försvåra en anpassning av erbjudna tjänster. Inom offentlig sektor är det viktigt att rägängen mellan politiker och tjänstemän är så tydlig som möjlig för att service och anpassning ska kunna kombineras med t.ex. rättssäkerhet i verksamheterna. Politikernas uppgifter handlar om att sätta mål, tillhandahålla resurser samt ställa krav på resultat och resultatuppföljning.

### **Problemlösning - affärsidé för framtiden**

Det är nödvändigt att alla verksamheter och branscher utvecklar sin problemlösningförmåga. Det gäller att snabbt kunna ta till sig nyheter och att effektivt omsätta dem för den egna verksamheten. Aktiviteter och processer runt kunden ökar i betydelse. En produkt kan inte längre bära hela kundvärdet utan måste kombineras med olika kunskapsbaserade tjänster. Därmed ökar betydelsen av problemlösande arbete medan förvaltande och manuellt arbete svarar för en allt mindre del av det samlade förädlingsvärdet.

Vägen till ökad ekonomisk effektivitet och lönsamhet går över de värden som skapas av den kreativitet som enskilda personer och grupper alstrar. Det gäller inte bara utvecklingen av nya produkter utan även organiserandet av verksamheter. Den enskildes förmåga att bygga upp relationer och att kreativt utnyttja kunskapskällor kommer att vara efterfrågad på arbetsmarknaden. Kombination av skicklig marknadsföring, tekniskt och finansiellt kunnande samt strategisk ledningsförmåga är kritiska faktorer för förnyelse och utveckling.

Konkurrensen tvingar företag till att i ökande grad söka och ta tillvara nya möjligheter till affärer. Det förutsätter tillgång till flexibla resurser och handlingsfrihet. Verksamheter med bundna resurser, som riskerar att låsa företag i en viss riktning, kommer att avvecklas om de inte är av strategisk betydelse. I stället köps resurser upp beroende på vilka krav en ny affär eller situation ställer.

Flertalet av de svenska tillväxtföretagen har systematiskt tillämpad denna strategi. Stor lyhördhet om kunders önskemål och förmågan att snabbt utnyttja nya affärsmöjligheter har varit förutsättningen för den snabba expansionen. Trots förhållandevis små kapitalresurser har de kunnat växa snabbt, genom att anpassa sin leveranskapacitet genom upphandling på marknaden.

Överutbudet av produkter och tjänster i världsekonomin medför att företagen måste koncentrera sina insatser mot de marknader som bäst motsvarar deras kompetens och där de besitter störst konkurrensfördelar. Det leder till ökad specialisering. Ett företag måste nå en sådan kunskapsnivå och skicklighet att det kan höra till ett av de främsta inom sitt område. Det är även nödvändigt att företaget frigör resurser för investeringar i FoU, för omvärldsbevakning samt för organisationsutveckling. Ett växande antal företag vill öka sin handlingsfrihet genom att sälja ut verksamheter som inte är omedelbart kopplade till kärnuppgifterna. Samordning sker i stället via marknaden, t.ex. via underleverantörer och konsulter.

IKEA har en koncentrerad affärsmässiga kärna som i sin enkelhet består av att identifiera kundbehov - utveckla sortiment - göra varor tillgängliga - vårda köplusten. Verksamheterna är uppbyggda runt kunden från ax till limpa. Några exempel är katalog, postorder, parkering, rabatterad bensin, lekstuga för barnen, matsällan, plocklager, uthyrning av släp. Produktionen köps via marknaden. Den geografiska begränsningen av leverantörernas placering samt kostnaderna för transporter reduceras t.ex. genom att möblernas konstruktion tillåter kompakta paket. Risker för störningar med leverantörerna minskar med den omfattande standardiseringen av möbelkomponenter. Höga krav på både precision och leveranstid ställs på leverantörerna. Avrop om nya varor är dessutom direkt kopplade till butikernas kassor och lagersaldon. Kontrollen av relationen till kunderna och kunskapen om kundbehoven är dock viktigast. Detta ger IKEA möjlighet att styra och kontrollera produktionsledet utan att verksamheterna ligger i företaget.

IKEA-exemplet illustrerar att det, genom ökad användning av standardiserad och billig informationsteknologi, inte längre finns starka kostnadsskäl att hålla ihop olika verksamheter inom ett företag som fysisk enhet. Stordrift utgör inte längre någon fördel. Utvecklingen går mot alltfler och mindre arbetsplatser som ingår i olika produktionssystem. Friheten att organisera arbetet i tid och rum ökar, t.ex. i form av distansarbete. Sammantaget har denna utveckling frigjort stora resurser för produktivitet utveckling. Mindre, specialiserade enheter i samverkan framstår som tydligare och effektivare alternativ till vår nuvarande industristruktur och till stora offentliga institutioner.

Dessa förändringar kommer att medföra radikala förändringar av anställningsformer och- mönster. Ingen vet hur dessa förändringar med säkerhet kommer att ta sig uttryck. Det är dock rimligt att anta att fasta anställningsförhållanden kommer att minska i omfattning. Det är ett skäl till att SACO anser att trygghetssystemens utformning inte kan vila på beroende till arbetsgivare i samma utsträckning som idag. Systemen måste utformas så att t.ex. förmåner och avgifter bättre följer den enskilda individen.

## **Riskvarning: svenska företag behöver inte Sverige**

Den ökande handlingsfriheten att välja när, var och hur arbete ska bedrivas genererar nya behov och därmed affärsmöjligheter. Att kunna ta tillvara dessa möjligheter blir särskilt viktig, när vi ser att de större tillverkande företagen samordnar stora delar av sin verksamhet via marknaderna. De större företagen spelar en nyckelroll inte minst som beställare. Det är emellertid inte givet att deras beställningar riktas mot den svenska marknaden eller att det svenska näringslivet förmår att utnyttja de nya affärsmöjligheterna. De flexibla resurserna gör det möjligt för företagen att knoppa av delar av produktionen och förlägga den närmare marknaderna eller i läglöneländer. Den internationella konkurrensen och de mindre företagens betydelse för ekonomin ökar därmed kraven på politiken och myndigheterna att stimulera såväl privata som offentliga aktörers risktagande, investerings- och samarbetsvilja.

## **Alternativ till hierarkier**

- Alla måste ha egna kontakter med omvärlden. Hierarkiska beslutsvägar är inte effektiva när förändringstakten är hög. Medarbetares delaktighet blir därför en nödvändighet för verksamheten.
- Ett mer effektivt sätt att organisera arbete är i nätverk med självständiga enheter. Reell kompetens blir därmed viktigare än formell maktposition.

Marknadsstrukturer förändras och snabbheten i att reagera på förändringar är kanske den viktigaste konkurrensfördelen idag. Marknadsmekanismerna lämnar en störtflod av information, som tvingar fram utveckling av arbetsorganisationen. Det finns inte längre tid för att låta besluten följa gamla hierarkiska beslutsvägar. Arbete måste i stället organiseras så att ledtider för produktutveckling och produktion förkortas och att order- och klientflöden får styra sammansättningen av arbetsuppgifter. Informationsteknologin underlättar samordning och integrationen av arbetsuppgifter och bidrar till att glapp och långa liggstider kan reduceras. Informationsteknologin ger möjlighet att snabbt kontrollera och samordna olika aktiviteter.

Stora organisationer, som är hierarkiskt uppbyggda med en stelbent besluts-gång, kan inte arbeta effektivt när förändringstakten ökar. Det finns ingen



möjlighet att styra med hjälp av instruktioner eller detaljerad ordergivning i verksamheter där uppgifter snabbt varierar, där problem och problemlösningar är ständigt nya. Alla nivåer och personer i en organisation måste ha direkta kontakter med kunder, underleverantörer m.fl. Ett snabbt, men kanske ofullständigt, svar på ett krav från marknaden är viktigare än ett komplett som kommer för sent. Friheten att ta initiativ och konsten att identifiera relevanta problem är således viktiga inslag i en verksamhet. En organisation måste besitta förmåga att ta till vara på möjligheter om den ska kunna utnyttja det okända till sin fördel.

Tidigare tunga företagsbyråkratier som ABB och Ericsson har låtit bryta ned sina verksamheter i ett antal mindre bolag och enheter för att snabbare och enklare besvara kundkrav. Funktioner som försäljning, konstruktion, inköp och produktion har organiserats och integrerats i målstyrda grupper. Grupperna kan anpassa sin kapacitet efter varierande kundbehov genom de anställdas förmåga att klara ett flertal olika arbetsuppgifter. Den nära kontakten med kunder och underleverantörer innebär att problem löses om möjligt direkt i grupperna med support av specialiserade enheter inom företagskomplexet.

Organisationer kan inte längre arbeta efter fasta beslutsstrukturer utan måste utvecklas i riktning mot löst sammanhållna nätverk av mindre självständiga enheter med egna kundrelationer. En likartad utveckling pågår inom t. ex. sjukvården där gränser mellan kliniker överskrids när patienter ska lotsas genom hela vårdprocessen.

### **Kompetens blir viktigare än position**

Makt och inflytande i nätverk är situationsberoende. Reell kompetens blir därmed viktigare än formell position. Inflytande över det egna arbetet, möjligheter att ta egna beslut och initiativ, tillgång till information är nödvändigheter i de nya organisationerna. Delaktighet måste byggas in som instrument för att arbetet ska fungera. Nätverksorganisationer kan stå och falla med de betingelser som påverkar de anställdas delaktighet och motivation.

I den öppna organisationen som arbetar tvärs över funktioner och enheter behövs generalister. Samtidigt ökar behoven av specialistkunskap. Sådan kunskap kan tillföras vid behov. Den kan också t.ex. inhämtas direkt via databaser i vilka expertkunskap ackumulerats.

I arbetet runt kunden behövs ofta tillgång till sådana databaser. En fältoperatör kan koppla upp sig mot det egna företags databas. Handböcker, rutiner för felsökning, den aktuella maskinens tidigare service, kostnader, m.m. kan hämtas från databasen oberoende var och när arbetet ska utföras. På likartat sätt har system och databaser utvecklats inom sjukvården för

elektronisk distribution av röntgenbilder, prover, journalhantering m.m. som underlättar och utvidgar arbetet för t.ex. en allmänpraktiserande läkare.

De intellektuella resurserna i nätverksorganisationer är viktiga. Kontroll över arbetet i nätverk kan upprätthållas av dem som har kontroll över specialistkunskaperna, vare sig de är lagrade i en databas eller bärs av människor. I nätverk kan t.ex. affärsöverenskommelser hållas genom att de självständiga enheterna är beroende av tillgången till den samlade kunskapen.

Ett intelligent utnyttjande av de möjligheter som pågående förändringar erbjuder är en viktig källa till nya produkter, tjänster och affärsidéer. Om våra företag och verksamheter utnyttjar de moderna lednings- och organisationssystemen ger det ett försprång till att utveckla och tidigt introducera nya produkter och tjänster på marknaden.

Det stora behovet av omvärldsbevakning har öppnat en snabbt växande informationsmarknad. De växande och differentierade behoven av effektiv samordning mellan fristående producerande enheter medverkar till utvecklingen av nya hård- och mjukvaror. Det stora antal IT-företag som växer fram på marknaden speglar takten i de förändringar som sker i våra industrinäringar och i de offentliga verksamheterna.

För att den moderna produktionen ska fungera effektivt krävs att ungdomar redan i skolan ges möjlighet att träna samarbete, självständigt sökande av kunskap, problemlösning och kommunikation. Skolans arbetsformer måste därför förnyas och bättre anpassas till det moderna arbetslivets krav. Under utbildningen måste elever i än högre utsträckning än i dagens skola få träna samarbetsförmåga, söka kunskap, behärska språk etc.

## **NYSKAPANDE KAN GE FLER ARBETE**

- Stöd företagsamhet - inte företag. Näringslivets förmåga till nyskapande avgör om Sverige kan få fler arbeten. Det går inte längre att expandera genom ökad rationalisering. Kraven på politiker och myndigheter att stimulera såväl privata som offentliga aktörers risktagande och investeringsvilja måste därför öka.
- Subventionering får inte äventyra strukturomvandlingen.
- Konsten är att både kunna samarbeta och konkurrera

Under de senaste åren har särskilt de mest konkurrensutsatta och kunskapsintensiva delarna av vårt näringsliv uppvisat en stark produktivitet-utveckling. Produktionskostnaderna har minskat och företagens konkurrensförmåga har stärkts. Trots denna gynnsamma utveckling har efterfrågan på arbetskraft inom näringslivet varit svag.

Tyvärr har det svenska samhället till stor del misslyckats med att skapa nödvändiga villkor för en innovations- och kunskapsberoende ekonomi. Under en lång period har anpassning och förnyelse av strukturerna i samhället och i arbetslivet fördröjts. Problemen är så omfattande att våra resurser och möjligheter att genomföra nödvändiga förändringar blivit starkt begränsade.

Vi har stegvis hamnat i en situation där priskonkurrens inte tycks vara tillräcklig för ekonomisk tillväxt. Rationaliseringar av produktionen har inte tillräckligt bidragit till att öka marknadsandelarna för att arbetslösheten ska minska. Ekonomisk tillväxt genom priskonkurrens och låga produktionskostnader löser inte den svenska ekonomins problem.

Om näringslivet har förmåga att utveckla ny teknologi, produkter och tjänster som tillfredsställer en helt ny efterfrågan finns chansen att få en växande sysselsättning. Om detta dessutom medför att tidigare teknologier blir föråldrade och måste ersättas med nya så kan det på sikt ge än fler arbetstillfällen. Det råder också positiva samband mellan forsknings- och utvecklingsinsatser och en snabb produktivitet- och marknadstillväxt. Ju högre andel forsknings- och utvecklingsbaserade inslag i processer, i produkter och i affärer, desto högre tillväxt kan vi förvänta oss i svensk ekonomi.

Den svenska ekonomins behov av fler kunskapsbaserade produkter och företag motiverar ett närmare och mer utvecklat samarbete mellan högskolan och de mindre företagen. Verkningsgraden av samhällets insatser för forskning och utveckling måste öka.

### **Stöd företagsamhet - ej företag**

Politiska ingripanden i ekonomin motiveras i regel av någon typ av marknadsmisslyckande. Det kan röra sig om konkurrensbegränsningar, avsaknad av marknader etc. Sådana ingripanden utgår från en statisk syn på ekonomin. En av marknadens uppgifter är att fungera som urvalsprocess. Misslyckanden är ofta viktiga som incitament för förändring och strävan att övervinna olika hinder. Tillfälle ges till lärande och till att upptäcka nya möjligheter och verksamheter.

Stabiliseringspolitiska överväganden inom näringspolitiken riskerar därför att motverka den dynamiska process som är nödvändig för en gynnsam ekonomisk utveckling. Det är dessutom närmast omöjligt att förutse vilka branscher eller företag som kommer att bidra till den ekonomiska utvecklingen och tillväxten. Det ökade internationella beroendet och den snabba teknologiutvecklingen förutsätter i stället att de generella betingelserna för risktagande, investeringsvilja och företagande är goda.

Generellt viktiga insatser för att stödja företagsamheten är att låta en större del av vår ekonomi konkurreras ut, att skärpa konkurrenslagstiftningen, att slopa dubbelbeskattningen på aktier, att öka tillgången på riskvilligt kapital med hjälp av gynnsamma avdragsvillkor samt att gynna uppbyggnaden av strukturkapital. Framförallt kapitaliseringen av nystartade företag underlättas genom möjlighet till skattebefrielse under de tre första verksamhetsåren.

De regionala och lokala förhållandena för företagande och ekonomisk dynamik är olika. Förutom att skillnaderna bestäms av fysiska resurser påverkar även samarbetsmönster, förebilder, utbildningsnivå etc. möjligheterna att utveckla den lokala ekonomin. Därmed varierar lokal förmåga att anpassa sig till förändringar och skapa förutsättningar för dynamik inom näringslivet.

Nyetableringar underlättas om det lokalt finns en hög andel mindre företag och riklig tillgång på förebilder och erfarenheter av företagande. Områden med hög dynamik i form av både etableringar och nedläggningar har en betydligt mindre arbetslöshet. Företag som kan förena samverkan med konkurrens blir mer robusta och klarar lågkonjunkturer bättre.

SACOs mening är att den nuvarande utformningen av statligt stöd som bidrag eller lån i huvudsak är ineffektiv. Det bekräftar av studier som har belyst företagsstödet ringa eller obefintliga inverkan på nettobehållningen av nyföretagandet. Det är dessutom sannolikt att det direkta stödet till företag har en negativ inverkan på företagsamheten.

Antalet stödformer och aktörer har under åren vuxit till en mångfald som det enskilda mindre företaget har svårt att orientera sig i. Statens insatser vilar på en ytlig och splittrad bild av företagets olika problem och är ofta utformade i en standardiserad och stelbent form. Risken är stor för överlappningar av olika insatser och för att stödet fördelas planlöst med bristfällig balans mellan regioner, kommuner och företag.

Stöd till företag kan vara motiverat i undantagsfall, t.ex. om en affärsidé förväntas ge positiva effekter för samhällsekonomin och om etablerings-tröskeln är hög på grund av stora initialkostnader. Det statliga stödet måste dock decentraliseras, anordnas och anpassas till de specifika lokala förutsättningarna.

Tyngdpunkten av stödet bör förflyttas från det enskilda företaget till att möjliggöra företagsamhet. SACO föreslår att företagsstödet koncentreras till lokala insatser som syftar till att skapa möten mellan utvalda målgrupper och företagare med likartad profil. Lokala förebilder och erfarenheter är avgjort den främsta orsaken till att ett arbetsmarknadsområde har en hög andel av den arbetsföra befolkningen som egenföretagare. Möjligheten att identifiera och jämföra sig med en person av samma ålder, kön, utbildnings- eller yrkesbakgrund och som har valt att bli egen företagare är ofta avgörande om en person ska våga ta steget att starta eget. Dessutom är den lokala samverkan viktig för att nystartade företag ska överleva den första kritiska perioden. Företagsstödet bör därför i ökad utsträckning användas för att stimulera organiserade kontakter mellan nya och etablerade företagare samt att medverka till att lokala företagarföreningar startas och drivs aktivt.

Ungdomars kontakter med företag och företagande måste förstärkas. SACO menar att företagsstödet bör kunna användas för att i ungdomsskolan och vid högskolorna intensifiera aktiviteter liknande "Ung företagsamhet" samt till att skapa förutsättningar för regelbundna företagskontakter och studiebesök.

### **Gratis arbetskraft - dyrt för samhället**

Strukturuomvandlingen och ekonomin avgör om sysselsättningen ska kunna öka. Det är skälet till att SACO är kritisk till förslag som syftar till att tillåta högre sysselsättning inom den offentliga sektorn med hjälp av löne-subventioner. Även om förslaget kan te sig attraktivt på individ- och grupp-nivå, kan det få negativa konsekvenser på organisations- och samhällsnivå. Lönesubventionering av stora grupper skulle medföra ett minskat omvandlingstryck på offentlig sektor. Därmed riskerar man såväl verksamhetsmässig som ekonomisk stagnation.

I det närmaste gratis arbetskraft skulle ge kommunerna svaga incitament att utveckla verksamheter utifrån omvandlingstryck, som kan bestå av förändrade kundönskemål, ny konkurrens eller utgiftstak. Bra verksamhet riskerar att stagnera. Den skulle då bli ointressant för såväl skattebetalare, brukare som professionella yrkesgrupper. De kommunala verksamheterna är alltför viktiga både i samhället och för tillväxten för att behöva riskera att utnyttjas som en arbetsmarknadens sista utpost.

Däremot har kommunerna en oerhört viktig arbetsmarknadspolitisk roll vad gäller att stödja och stimulera den lokala "virtuella infrastrukturen" - kontakt-nät mellan arbetssökanden och lokala arbetsgivare, mellan små och stora företag, mellan branscher, mellan företag och myndigheter, mellan utbildning och arbetsliv, etc. Det är god resursanvändning att i ökad utsträckning stödja olika nätverk, projekt, föreningar för att stärka t.ex. ungdomars förutsättningar på arbetsmarknaden. En sådan utveckling på kommunal nivå är viktig för att minska arbetslösheten.

## LÖNEN ÄR EN DRIVKRAFT I BRA VERKSAMHET

- Gör lönebildningen till drivkraft för effektiv verksamhet med goda resultat genom att premiera goda prestationer. Därför måste lön sättas lokalt och vara individuell och differentierad.

Ett framskjutet mål för lönebildningen måste vara att den ska bidra till en effektiv verksamhet med goda resultat. Den centrala ställning som inflationsproblemet fått i samhällsdebatten är motiverad mot bakgrund av våra balans- och tillväxtproblem. En låg inflationstakt ger lägre räntor, en starkare valuta, en mer gynnsam reallöneutveckling och bidrar till att den svenska ekonomin lättare kan återhämta sig. SACO accepterar - med denna utgångspunkt - att det ingår i organisationens ansvar att tillsammans med övriga parter på arbetsmarknaden, bidra till att lönebildningsfrågorna kan lösas i former som inte skadar den samhällsekonomiska balansen.

Huvudstrategin för att på ett mera varaktigt sätt få ned löneinflationen och samtidigt stärka den ekonomiska tillväxten måste, enligt vår uppfattning, vara att successivt utveckla en lokal lönebildning och individuell lönesättning. Den enskilde måste genom goda egna insatser kunna påverka sin egen lön. Om denna strategi lyckas, minskar i motsvarande mån trycket på höjningar som skruvar upp den allmänna lönenivån och därigenom bidrar till löneinflation

En generell återhållen lönebildningstakt - och det är viktigt - är bara en av många aspekter som bör läggas på vårt sätt att organisera lönebildningen. En rad marknadsförhållanden måste beaktas. Framför allt behöver, i dagens läge, frågor om tillväxt och minskad arbetslösheten ges en framskjuten plats. Det räcker inte att enbart diskutera vad som kan göras för att anpassa den årliga löneökningen till "god europeisk nivå". SACOs mening är att Sverige måste eftersträva en lönebildning som stimulerar till studier och kompetensutveckling, till vidareutveckling av yrken, till balans och flexibilitet på olika delarbetsmarknader samt till tillväxt och sysselsättning.

SACO menar att ökad pluralism på lönebildningens område är en nödvändighet. Även en förskjutning av tyngdpunkten till de lokala parterna är en oundgänglig utveckling av lönebildningen i ett kunskapssamhälle. Även de mest allvarligt syftande försök att bryta den pågående decentraliseringen av lönebildningen är dömda att misslyckas. Det innebär att de centrala parternas uppgift kommer vara att ange förutsättningarna för det lokala lönebildningsarbetet bl.a. i syfte att trygga att reella och sakorienterade förhandlings-situationer uppkommer på den lokala nivån. Parterna har också ett ansvar för att lönesättningsprinciperna är könsneutrala och att osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män elimineras.

## **Kortare arbetstid - ingen universallösning**

- Generell arbetstidsförkortning är ingen väg ur arbetslösheten. Valet står mellan lönehöjning eller arbetstidsförkortning.
- Lokalt går det oftast att finna lösningar kring arbetstiden och dess förläggning som passar såväl verksamhetens krav som individens önskemål.

Arbetstidfrågan har många dimensioner och är politiskt laddad. Tidigare har arbetstidsförkortning periodvis diskuterats som såväl standardökning som jämställdhetsåtgärd. Även arbetstidsförlängning har, med utgångspunkt från ledigheterna i svenskt arbetsliv, diskuterats för att öka svensk konkurrenskraft. Idag är fokus i debatten om arbetstidsförkortning kan bidra till att minska arbetslösheten eller inte.

Forskningen visar att en generell arbetstidsförkortning endast marginellt kan skapa nya arbetstillfällen. Ett skäl är att utbytarheten minskar allteftersom fler verksamheter blir personberoende. Ett annat skäl är att det ofta finns utrymme för rationaliseringar, vilket är vad som i första hand skulle utnyttjas vid en generell arbetstidsförkortning. Det bekräftas av det nuvarande höga arbetstidsuttaget. Den registrerade övertiden, som är ojämnt fördelat både mellan sektorer och yrkesgrupper, skulle omräknat ge ca 70.000 heltidsarbeten.

Det är endast genom lokala förhandlingar det är möjligt att finna lösningar som tillgodoser såväl individuella önskemål om flexibel arbetstid som verksamhetens krav och villkor i modern produktion. En mer verksamhetsanpassad arbetstid kan t.ex. ge utrymme för en avtalad förkortning av arbetstiden i form av en arbetstidsbank. Det är också lokalt som det är möjligt att välja om ett löneökningstrymme ska tas ut i arbetstidsförkortning eller i kontant lön. Vårt synsätt är att kompetens och verksamhet är närmast oskiljbara. Det är därmed inte möjligt att resonera i termer av viss arbetstid enbart för kompetensutveckling. Däremot bedömer SACO det som både önskvärt och möjligt att arbetsgivare och anställd kan komma överens om tid för utbildning.

Flexibel arbetstid, överenskommen i lokala kollektivavtal, förutsätter en skyddslagstiftning för att förhindra hälsofarlig arbetstid- och förläggning. En sådan behövs också som skydd för tredje man.

## **SPELETS REGLER**

- Ju mindre grad av stabilitet i samhället, desto viktigare blir institutioner och spelregler för att motverka osäkerhet. Förändringstakten får inte leda till handlingsförslamning.

Kunskap och information har karaktär av allmän tillgång. Byten och samarbete blir allt viktigare för en sund utveckling i ekonomin. Rationellt och kalkylerat handlande bygger på stabilitet. Men en hårdnade konkurrens om marknadsandelar gör det allt svårare att förutse andra aktörers handlingar. Dessutom är ny ekonomisk och teknisk kunskap och information numera förhållandevis kortlivad. Det kostar mycket att hålla sig orienterad om omvärldsförändringar. Det är anledningar till varför ett lands institutionella förhållanden är viktiga för företagsutvecklingen.

Institutioner är egentligen allmänna nyttigheter som tillkommit genom kollektiva beslut. Institutioner kan gälla för alla i samhället som t.ex. lagar samt pengar och penningvärde. De kan även vara begränsade till ett geografiskt område eller till en speciell bransch. Institutionerna kan även vara fysiska inrättningar som banker, försäkringsbolag och myndigheter.

I ett samhälle med hög rörlighet och anonymitet är det svårt att få institutioner att fungera effektivt. Utrymmet för någon att kortsiktigt kunna dra fördelar genom att bryta mot regler är förhållandevis stort. Det bekräftas av de senaste årens "affärer". Det innebär att moral och etik måste ges en större plats i arbetslivet.

Individer försöker vara rationella i den mening att de försöker förverkliga sina mål så smidigt som möjligt. När omgivningen i ett snabbt tidsflöde är fylld av överraskningar, osäkerhet och svekfullt beteende är det svårt att uppträda rationellt. Istället finns risk för handlingsförslamning som kan leda till sjunkande investeringar. Institutionernas och de fasta spelreglernas roll blir därmed viktigare än tidigare. Vi vet t.ex. att lokala spelregler som kan förena samverkan och konkurrens påverkar klimatet för kreativitet och företagsamhet.



## Rätta upp arbetsrätten

- Den arbetsrättslig lagstiftning måste ha två syften. Dels måste den ge en enskild individ gott skydd. Dels måste den ange grunden för de kollektiva spelreglerna mellan arbetsmarknadens parter.
- Arbetsplatsutveckling kan inte regleras fram. Det måste finnas dispositiva regler som öppnar för branschanpassade lösningar.

Arbetsrättens spelregler utgör ett viktigt institutionellt inslag i arbetslivet. Idag är inriktningen av den arbetsrättsliga lagstiftningen i stort densamma som när den kom till främst under 1970-talet. Men de reella arbetsvillkoren har ny inriktning. SACOs ståndpunkt är att arbetsrättens utformning i grunden inte innebär något hinder för expansion och tillväxt, men konstaterar även att den upplevs utgöra ett hinder. SACO har ändå förståelse för att vissa delar av arbetsrätten måste förändras vara anpassad till det moderna arbetslivet.

Det ligger i de fackliga organisationernas intresse att spelreglerna på arbetsmarknaden, varav arbetsrätten är en del, är tydliga. Ingen har inte råd att förlora legitimitet genom att agera så att de ekonomiska förutsättningarna på arbetsmarknaden och i samhället försämras. SACO vill självklart värna om fackliga rättigheter. Det bästa sättet att förlora dem är att inte våga påtala brister i detaljer och tillämpning.

Den arbetsrättsliga lagstiftningen måste även fortsättningsvis ha två syften. Dels måste den ge skydd för enskilda individer. Dels måste den ange de kollektiva spelreglerna på arbetsmarknaden, bl.a. för att ge de fackliga organisationerna möjlighet att tillgodose såväl enskildas som grupper medlemsintressen. Rättighets- och skyldighetslagstiftning måste vara dispositiv och öppna för branschanpassningar i kollektivavtal.

Till Arbetsrättskommissionen har SACO bl.a. framfört att turordningsreglerna i Lagen om Anställningsskydd måste baseras på objektiva kriterier och kunna prövas rättsligt. Inriktningen bör vara att skärpa och precisera kvalifikationskrav och därigenom öka möjligheterna att behålla personal med för verksamheten nödvändig kompetens. Organisationen har även bejakat utökade möjligheter att visstidsanställa under en given period.

Arbetslivet blir alltmer heterogent. Det är endast lokalt som överenskommelser om arbetsplatsrelaterade förhållanden kan göras. De delar av arbetsrätten som reglerar direkt verksamhetsanknutna villkor, t.ex. inslag i

Arbetsmiljölagen (AML) och Medbestämmandelagen (MBL), måste hanteras inom verksamheten. Medbestämmande eller rättare delaktighet utgör en del av strukturkapitalet och är en förutsättning för modern arbetsorganisation. Medbestämmanderegler som tillämpas rituellt skadar mer än främjar delaktighet i produktionen och dess villkor. Översyner av AML har haft som strategi att möta förändringar med vidgningar av begrepp och tolkningar. SACO anser att denna lagstiftning måste renodlas till skydd för de anställdas liv och hälsa. Det skulle ge förutsättningar att allmänt återvinna respekt för frågornas betydelse och svårighetsgrad. Givetvis måste en sådan uppstramning vara anpassad till de skyddsbehov som finns i dagens arbetsliv. Numera är det även t.ex. stress, relationsproblem eller överkrav som kan vålla ohälsa.

## **UTBILDNING OCH VÄLFÄRD - INVESTERING INTE KOSTNAD**

Som slutord i detta avsnitt konstateras att några av de viktigaste institutionella förhållandena som påverkar möjligheterna till tillväxt utgörs av våra utbildnings- och trygghetssystem. Växelverkan visas genom att det varken går att upprätthålla hög kvalitet i utbildning eller välfärd för alla utan en framgångsrik och lönsam produktion.

Kompromisser mellan olika samhällsintressen har inneburit att motsättningar byggts in i välfärdsstaten. Inte minst rör det motsättningen mellan statens roll att ansvara för den samhällsekonomiska utvecklingen och samtidigt ansvara för landets sociala situation. Dessa båda roller har inneburit stora påfrestningar på ekonomin. Ekonomisk realism har fått stå tillbaka för en välfärdspolitik som under vissa tidsperioder vilat på överdrivna ambitioner. I det allmänna medvetandet och i den lagstiftning som vuxit fram har samhällets insatser inom det sociala området kommit att få karaktären av absoluta, individuella rättigheter. Staten har även kommit att betraktats som ytterst ansvarig för en hög och jämn sysselsättning. Med statens möjligheter att ingripa i ekonomin och parera konjunktursvängningar har utbildning och arbete fått karaktären av "public service".

Välfärdsdilemmat har resulterat i en obalans mellan ekonomisk politik och utbildnings- och socialpolitiska ambitioner. De senaste decennierna har insikten om produktivitetens betydelse för ekonomisk tillväxt och sysselsättning varit för svag. Staten har under lång tid stimulerat system som mer baserats på "välvilja" än på "förmåga".

En dynamisk och kunskapsbaserad ekonomi ställer nya och differentierade krav på våra välfärdssystem. Tidigare gjorda prioriteringar skapar inte tillräckligt kraftfulla incitament för att den svenska ekonomin ska snabbt och effektivt kunna rekonstrueras. Förändringar motiveras inte endast av det rådande statsfinansiella läget, utan även av att individer i ökad utsträckning måste stimuleras till att göra egna avvägningar mellan möjligheter och risker.

En utgångspunkt är att förändringar på alla nivåer i välfärdssystemen kan utnyttjas effektivare och anpassas till att befordra ekonomisk utveckling och tillväxt. Alla insatser måste utformas så att de kan visa bedömningsbara resultat. Syfte och bakomliggande antaganden måste vara synliga. Det betyder bl.a. att mål måste operationaliseras, åtgärder måste vara möjliga att kalkylera, förväntade resultat måste kunna formuleras. SACO hävdar att om inte dessa krav kan uppfyllas, kommer verksamheternas legitimitet att minska, inte minst bland skattebetalarna.



# KOMPETENS OCH UTBILDNING

## KOMPETENS - EN STRATEGISK FRÅGA

- Skilj mellan kompetensutveckling och utbildning.
- Kompetens utvecklas bäst i arbete. Därför måste arbetet organiseras för lärande.
- Det bästa sättet att stimulera kompetensutveckling är att belöna den.
- En person som har förmåga att tänka abstrakt, besitter social kompetens och kan utnyttja kunskapskällor blir alltmer eftertraktad på arbetsmarknaden. Allt fler verksamheter blir beroende av kunskapsarbete och kreativ problemlösning.

Som medlem i EU har Sverige en öppen ekonomi där varor, tjänster och kapital kan flöda fritt över våra gränser. Konkurrensen hårdnar och våra mest kunskapsintensiva industriföretag utmanas ständigt av nya aktörer och av den snabba teknologiska utvecklingen.

I det allt intensivare och internationaliserade ekonomiska flödet framstår arbetskraften som trögrörlig. Människor är inte benägna att flytta vare sig inom landet eller utomlands. I en kunskapsekonomi får därför arbetskraften en större betydelse för en nations förmåga att utveckla ekonomin och skapa tillväxt. En nations kvalitet på arbetskraften är dessutom svår för konkurrentländer att kopiera.

De omfattande satsningar som diskuteras för att höja den generella utbildningsnivån och förstärka arbetskraftens kompetens kan synas vara motiverade. Företag och verksamheter som lyckas med nya, effektiva arbetsätt har anställda med en högre utbildningsnivå än genomsnittet. Men de stora industriföretagen, som satsar alltmer av sina resurser i forskning och utveckling, är i ökande grad beroende av utländsk expertis. Det utländska inslaget ökar med varje ny väg av produkter. Om denna utveckling fortgår, riskerar vi att de stora ekonomiska värden som forskning och utveckling representerar hamnar utanför landet.

### **Omsätt kunskap till kompetens**

Den omvända bilden är att alltför många verksamheter har stora svårigheter med att utnyttja arbetskraftens faktiska kompetens. Som ett exempel så uppger närmare 2/3 av svenska civilingenjörer att de tilldelas arbetsuppgifter som inte i någon hög grad når upp till deras utbildningsnivå. Över hälften anser även att utrymmet för konstruktivt nytänkande i arbetet är begränsat.

Om detta avspeglar bilden av vår förmåga att ta tillvara arbetskraftens resurser, kommer ett förverkligande av de stora utbildningsinsatser som diskuteras att skjuta vid sidan av målet.

En högre generell utbildningsnivå än idag är en förutsättning för att vår ekonomi ska kunna ta del av den expanderande marknaden av kunskaps-intensiva produkter och tjänster. Samtidigt är det ett faktum att beroendet av personer som besitter gedigna kunskaper och god problemlösningsförmåga ökar. Dessa personer genererar mycket stora värden i en kunskaps ekonomi. SACO anser att de föreslagna satsningarna på breddutbildning inte får skymma vårt framtida behov av personer med spetskompetens.

### **Kompetens utvecklas bäst i arbete**

Det är inte endast utbildningsnivån som avgör arbetskraftens kompetens och kvalitet. Minst lika viktigt är det sätt på vilket kunskaperna inhämtas. Det är viktigt att utveckla analytisk förmåga och förmåga att se mönster och helheter i olika uppgifter. Träning att självständigt söka och utnyttja kunskap måste komplettera traditionella pedagogiska former. En utbildning som i huvudsak vilar på upprepning av tillrättalagda ämneskunskaper är dåligt anpassad till ett arbetsliv där innovationer och problemlösning är huvudingredienser.

Kompetens är ett sammansatt begrepp för att beskriva att en individ använder sina kunskaper, erfarenheter och föreställningar för att handla på ett relevant sätt. Kompetens är inte fristående eller given på förhand, utan visas i en given situation. Kompetens måste således sättas i relation till ett visst sammanhang. Därför utvecklas kompetens effektivast i arbetsituationer. Det ställer emellertid krav på organisationen av arbetet och karaktären på arbets-uppgifterna. Kraven på snabbhet och problemlösning förutsätter att anställda med olika specialiteter och utbildningsbakgrund kan lära av varandra och samordna sina gemensamma krafter. Konkurrens och komplexitet fram-tvingar en ökad specialisering av verksamheter. Därför kan arbetskraftens kompetens komma att bli alltmer arbetsplatspecifik.

Kunskapen får alltmer karaktären av en färskvara. Det tar sig bl.a. sådana uttryck som att lönekurvan för högutbildade kan plana ut i allt yngre åldrar. Utan de möjligheter som ett riktigt organiserat arbete ger för ett successivt lärande, kommer det att bli ett oöverstigligt problem att upprätthålla och utveckla arbetskraftens kompetens. Utbildning och andra insatser som inte är relaterade till arbetet kan varken bli tillräckliga eller effektiva för kompetens-uppbyggnad. Risken för felinvesteringar och resursslöseri är stor om kompetensutveckling inte stöds av lednings- och organisationsformer som förmår integrera ett systematiskt lärande på arbetsplatserna.

När arbete är organiserat för lärande finns bl.a. tidsmässigt utrymme och legitimitet för gemensamt erfarenhetsutbyte och reflektion kring verksam-heten på arbetsplatsen. Förhållandena på arbetsplatsen, som leder till att anställda väljer att inte aktivt delta i arbetet med förbättringar är ofta ett

större problem än eventuella kompetensbrister. När anställda väljer att utesluta sig själva från möten, vägrar åta sig mer ansvarsfulla och utmanande arbetsuppgifter eller undviker situationer som kräver att de ska uttrycka en åsikt, blir kompetensuppbyggnad i en verksamhet en ren illusion. Om inte sådan omständigheter lyfts fram och åtgärdas blir formaliserade insatser för kompetenshöjning en tandlös tiger. Förklaringar som tar sin utgångspunkt i personer och personligheter som orsak till bristande intresse bland de anställda, döljer ofta bristande ledning eller dålig organisation.

I grunden stödjer SACO tanken att Sverige har stora behov att höja utbildningsnivån och utveckla de anställdas kompetens. Men generella åtgärder blir trubbiga instrument som riskerar att inte spegla verksamheters och enskilda personers verkliga kompetensbehov. De som med närmast religiös övertygelse hävdar kompetensutveckling och utbildning som enda väg till ekonomisk frälsning - och dessutom framhårdar i att rättvisa och välvilja ska vara en måttstock för hur knappa resurser ska fördelas - kommer om något år att vara besvikna.

### **Individuella utbildningskonton**

SACO anser att de tankar som skissats för en allmän kompetensförsäkring till stora delar har förenklat problemet med kompetensutveckling i arbetslivet. F.n. diskuteras förslag med inriktning på att anställda som bedömer att de har behov av koncentrerade utbildningsperioder, ska erbjudas möjligheten att inrätta skattesubventionerade, individuella utbildningskonton. Avsättningar till utbildningskontot skulle till lika delar tas från den anställdes bruttolön och från arbetsgivaren.

SACO menar att individuella utbildningskonton måste vara helt frivilliga att öppna. Detta sparande kan tillåta en individ att, med en koncentrerad utbildningsinsats, förbereda sig för en ny arbetsituationen eller komplettera sin utbildning för att möta nya kompetenskrav. Korta verksamhetsanknutna arbetsplatsutbildningar måste även i fortsättningen finansieras av arbetsgivaren.

SACOs principiella hållning är emellertid att kompetensutveckling och de anställdas bidrag till ökad produktivitet i verksamheter hanteras effektivast med stöd av individuell lönesättning, som stimulerar den anställda att utbilda sig, att förbättra sin kompetens och att bidra med goda insatser. Ett större löneutrymme måste erbjudas de personer som väsentligt bidrar till verksamhetens utveckling och konkurrensförmåga. Stabila och tydliga incitament kommer dels att stimulera andra att ändra sina preferenser för utbildning, dels skapa ett tryck på insatser för kompetensutveckling och bidra till ökad produktivitet på arbetsplatserna.

## INVESTERINGAR I KUNSKAP LIKA VIKTIGT SOM MASKINER

- Kunskapsbaserat arbete som kommer att generera landets inkomster. För att påvisa kunskapers företagsekonomiska betydelse måste investeringar i kunskap redovisas på samma sätt som investeringar i maskiner och anläggningar.

Det som kännetecknar en kunskapsekonomi som grundas på att producera höga värden, inte stora volymer, är att den medför nya problem med okända lösningar. Det räcker inte längre att besitta kunskaper inom gamla väl avgränsade områden. En viktig uppgift för såväl näringsliv som samhälle är därför att överbrygga klyftorna mellan ungdoms- och högskoleutbildningens traditionella former och ett arbetsliv som efterfrågar problemlösningsförmåga och egna initiativ för att söka relevant kunskap.

Vägen till ökad ekonomisk effektivitet och lönsamhet går över de värden som skapas av den kreativitet som enskilda personer och grupper alstrar. Det gäller inte bara utvecklingen av nya produkter utan även organiserandet av verksamheter. Den enskildes förmåga att bygga upp relationer och att kreativt utnyttja kunskapskällor kommer att vara efterfrågad på arbetsmarknaden. Kombination av skicklig marknadsföring, tekniskt och finansiellt kunnande samt strategisk ledningsförmåga är kritiska faktorer för förnyelse och utveckling.

Det intellektuella arbetet betyder alltmer för ökad lönsamhet och tillväxt. Det är stor skillnad mellan att sätta ihop rutinmässiga produkter och den intellektuella kraft som behövs för att konstruera dem. Kunskapsarbetets andel av de värden som skapas i produktionen ökar ständigt när olika kunders specifika krav ska tillfredsställas.

Kunskap skiljer sig från andra resurser. Kunskap som upprepat användes kan inte förbrukas eller slitas ned. Situationen är snarare den omvända. Kunskaper har en stigande avkastning på gjorda insatser. Utvecklingen av nya kunskaper och användning av befintliga kunskaper snarare ökar och förädlar verksamhetens kunskapssystem.

Kunskap är inte möjlig att fullt ut kontrollera som enskild egendom. Framtagande av kunskap är dessutom riskfyllt och kostsamt. Stora satsningar på forsknings och utvecklingsarbete leder inte med säkerhet till förväntade resultat. Men framtagen kunskap är däremot lätt och billig att distribuera. Kunskaper kan också med lätthet kopieras. En innehavare av ett t. ex. ett

dataprogram gör ingen egen förlust förutom att denne riskerar ett åtal när en annan person tillåts att kopiera programvaran. Det är ett allvarligt problem i en framväxande kunskapsekonomi och som riskerar att minska den ekonomiska verkningsgraden av gjorda investeringar och insatser.

Det finns således mycket som skiljer kunskapsproduktion från andra former av produktion. Det har påverkan på organisation och lokalisering av verksamheter. Vi kan t.ex. se att high-tech och andra företag samlas kring universitet och högskolor.

### **Kunskaper in i balansräkningen**

Egendom och tillgångar är inte lätta att redovisa i en kunskapsekonomi. Ökande investeringar i kunskap eller i andra former av strukturkapital kräver nya spelregler och stödsystem för att aktörerna i denna ekonomi ska kunna agera på ett optimalt sätt.

Hårda investeringar såsom maskiner och inventarier anses med nuvarande värderingspraxis av företag ha ett varaktigt värde. Mjuka investeringar i s.k. strukturkapital för att höja arbetskraftens kompetens och skapa goda betingelser för kunskapsarbete, såsom IT-satsningar och utbildning, anses däremot sakna sådant värde och hanteras med nuvarande redovisningsprinciper likt förbrukningsmaterial. Det försvårar nödvändiga investeringsbeslut och blir i längden ohållbart. Det motverkar ett långsiktigt agerande för kompetensuppbyggnad. I och med att förädlingsförmåga är beroende av kunskapsarbete, måste nuvarande praxis för värdering av företag ändras. Annars kommer företagens faktiska tillgångar att underskattas och det blir svårt att tillföra kapital för expansion.

När förädling i verksamheter domineras av problemlösning, av kunskaper och av snabbhet framstår behovet av nya effektiva metoder för att förvalta strukturkapitalet som närmast akut.

SACO anser att det är nödvändigt att hårda och mjuka värden mäts utifrån en måttstock baserad på förädlingens villkor. Först då skapas incitament för ökade satsningar på kompetensutveckling, informationssystem och andra mjuka tillgångar. Människor är de huvudsakliga bärarna av kunskap. Men det är svårt att värdera dem som en företagstillgång. Det är ändå motiverat att se över nuvarande värderingsprinciper och redovisningsseder för en anpassning till de villkor som gäller i en kunskapsekonomi.



## **PRIORITERA UNGDOMARS UTBILDNING**

- Prioritera ungdomsskolan. Den lägger grunden för alla annan utbildning och kompetensutveckling.
- Skolan måste lära eleverna att söka kunskap. Därför måste undervisningen individualiseras och differentieras.

SACO har nyligen presenterat ett skolpolitiskt program "Världsklassen". I programmet föreslås bl.a. att grundskolan ska förlängas till 10 år med skolstart vid 6 års ålder. Behoven av ytterligare satsningar på undervisning i naturvetenskap och teknik understryks i programmet.

Utgångspunkten är att vår framtida välfärd måste grundas på hög kvalitet i fråga om utbildning, kunskap och kompetens. Om detta råder också en bred enighet i samhället. Men trots denna samlande insikt är skolfrågorna lågt prioriterade på den politiska dagordningen. Satsningar på förändrings- och utvecklingsarbete i skolan är förhållandevis få, den pedagogiska utvecklingen och ambitionen har svårt att realiseras i hårt ansträngda klassrumssituationer. Skolan upplevs fortfarande (både ut- och inifrån) som en alltför isolerad värld. Att elever lämnar grundskolan utan att kunna läsa, skriva och räkna är varken mer eller mindre än en skandal.

När kunskaper framstår som den viktigaste produktionsfaktorn och det som i huvudsak skiljer olika länders konkurrensförmåga, kommer attityder och inställning till utbildning att spela en avgörande roll för vår framtid. Alla förvärvar grundläggande värderingar och normer tidigt i livet. Skolan spelar därför en avgörande roll för att en positiv kunskapssyn ska få ett rejält fäste i samhället. Konsekventa och uthålliga satsningar på ungdomars utbildning med större inslag av problemställningar i undervisningen hämtade från arbets- och samhällsliv är nödvändiga för att öka kunskapsintresset bland ungdomar. Elevers upplevda brist på sammanhang och nytta med teoretiska och abstrakta ämnen undergräver skolans möjligheter att upprätthålla och utveckla en effektiv utbildning för ett arbetsliv och en ekonomi som är i stort av personer med förmåga att se helheter, analysera och skapa nya begreppsmässiga kombinationer.

Med drivkraften att skapa ekonomisk utveckling och tillväxt är det nödvändigt att prioritera ungdomsskolan. Genomgripande förändringar behövs för att skolan ska kunna fullgöra sitt uppdrag att lära elever att inhämta, bearbeta, skapa och kommunicera information och tidigt träna förmågan till självständigt tänkande - skolan måste lära eleverna att lära sig själva. SACO anser därför att individualiserad och differentierad undervisning är ett oavvisligt villkor som snarast måste uppfyllas. Varken

nuvarande eller kommande ungdomskullar ska behöva stå dåligt rustade för de krav som framtidens samhälle och arbetsliv kommer att ställa. Givetvis förbättras även förutsättningarna för att utbildning på högre nivå ska bli framgångsrik, om eleverna når upp till de kunskapskrav som högskola och universitet ställer.

Kunskapslyftskommittén föreslår att alla ska ges rätt till utbildning i gymnasieskolans kärnämnen. Under den kraftfulla omställningsfas som samhället f.n. befinner sig i, är det viktigt att höja den allmänna utbildningsnivån. Av såväl ekonomiska som humanitära skäl går det inte att slå ut dem som inte haft möjlighet till utbildning från arbetslivet. Ur ett mer renodlat investeringsperspektiv måste det ses som än mer viktigt att prioritera ungdomsskolan, inte minst med tanke på de påfrestningar som den är utsatt för.

Ett angeläget inslag för att förbättra ungdomsskolans situation är att öka samarbetet med universitet och högskolor samt med arbetslivet. Ett annat inslag är att professionaliseringen av läraryrket kan stärkas. Det skulle bl.a. innebära att samhället visar en särskild värdering av och förtroende för lärarnas yrkesutövningen samt att undervisningen utvecklas utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet.

### **Lärling kräver ny mästare**

SACO är i princip positiv till lärlingssystem som komplement till arbetsplatsförlagd utbildning. För att ett lärlingssystem skall motsvara en utbildning på gymnasienivå krävs en kvalificerad insats av företagen. Det krävs en "mästare" som kan förmedla hela sitt kunnande till sin lärling. Det är sannolikt lättast att ta emot lärlingar i hantverks- eller yrkesinriktad produktion. Det är svårt att se att lärlingssystemet med samma lätthet kan införas i flexibel och flödesorganiserad produktion, där många uppgifter är såväl abstrakta som komplexa. I sådana miljöer krävs det synnerligen god planering och stor skicklighet av företaget för att en lärling ska kunna inhämta tillräckliga kunskaper för att bli en kvalificerad yrkesarbetare.

## HÖGRE UTBILDNING MÅSTE ÄNNU HÖGRE

- Utbyggnaden av högskoleplatser får inte ske på bekostnad av hög kvalitet på undervisning och forskning. Kortsiktiga sysselsättningspolitiska skäl kan aldrig motivera en utbyggnad.
- Öka grundundervisningens forskningsanknytning. Det stimulerar tidig rekrytering till forskarutbildning.
- Öka samarbetet mellan arbetslivet och universitet/högskolor. Det ökar utväxlingen av forskning samt förbättrar studenternas arbetsmarknad
- Effektiva studier måste bedrivas utifrån personlig drivkraft samt en egen delinvestering. Därför bör studietiden finansieras med studiestöd - inte med a-kassa.
- Studiestöd med en stegvis modell för bidrag gör det möjligt att studera på alla nivåer. Bidragsandelen vid högskolestudier bör vara 40 procent. Studielånsräntan bör sänkas till 50 procent av statens upplåningsränta.

Den snabba utbyggnaden av universitet och högskolor är viktig för svensk konkurrenskraft. Men inte under några omständigheter får utbyggnaden av den högre utbildningen ske på bekostnad av utbildningens kvalitet. Kortsiktiga sysselsättningspolitiska skäl får aldrig ligga bakom beslut att bygga ut antalet högskoleplatser. Inför en fortsatt utbyggnad krävs det däremot näringslivspolitiska bedömningar om arbetslivets möjligheter att absorbera den högutbildade arbetskraften i företag och offentlig sektor. Det är inte meningsfullt för en student att satsa tid, energi samt att satsa ekonomiskt på utbildning som varken nyttjas eller står i proportion till investeringen.

Satsningar på grund- och tillämpad forskning är givetvis en förutsättning för universitetens och högskolornas överlevnad. De stora företagens satsningar på forskning- och utveckling är både en utmaning och en möjlighet för forskningen inom universiteten. Att investera i doktorander är en nödvändig strategi. Omsättningen av doktorander måste öka, Sverige måste få fler doktorer bl.a. in i produktionen. Grundundervisningens status måste höjas så att det blir attraktivt för högmeriterade forskare att inspirera nya studenter till forskarkarriär.

Forskarutbildningen måste effektiviseras så att doktorsexamen kan avläggas vid lägre ålder än för närvarande. Nuvarande målsättning om 2.000 doktorsexamen per år bör bibehållas. Doktorandtjänster ska vara den normala finansieringsformen för forskarutbildning.

## **Utbildningstiden kan bli mer effektiv**

Såväl studenten som staten har anledning att ställa krav på att utbildningen blir så effektiv som möjligt. Studentens utbildning ska inte behöva dra ut på tiden genom att utbudet av kurser är fördelat så att helårsstudier är omöjliga eller att kursuppläggningsen är onödigt långdragen. Vår bedömning är att det finns en potential för att bättre utnyttja de resurser som finns vid universiteten och högskolorna.

## **Arbetslivscenter, språngbräda till arbete**

Det finns en tillväxtpotential i ett ökat utbyte och gemensamt lärande mellan arbetslivet och universitet/högskolor. Redan nu pågår ett konstruktivt samarbete med näringslivet vid de flesta universitet och högskolor. Men betydelsen av entreprenöranda måste integreras bättre i högskolevärlden. Inom näringslivet kan förståelsen öka för att högre utbildning, oavsett ämne, ger akademikerna en god grund för analytiskt tänkande. Utbytet skulle dessutom göra studenter bättre rustade inför steget ut på arbetsmarknaden.

I många länder, bl.a. i USA och England, finns sedan länge "Career Services" etablerade vid universiteten. Deras uppgift är bl.a. att underlätta kontakterna mellan de studenterna och arbetslivet samt att stödja studenternas karriärplanering. Behovet av liknande verksamhet i Sverige är stort. Med Lunds universitet och Högskolan i Örebro i täten, har också vår universitet och högskolor börjat att inrätta Arbetslivscenter med motsvarande funktioner. SACOs mål är att alla universitet och högskolor ska kunna erbjuda studenterna tillgång till Arbetslivscenter.

## **Studiestödet - en evig fråga**

Studiestödssystemets utformning är viktigt, eftersom det i flera avseenden kan fungera tillväxtbefrämjande. Stödet måste stimulera till studier för att en allt större andel av arbetskraften ska ha akademisk utbildning. Vuxna måste ta ett personligt medansvar för finansiering av studier inom det reguljära utbildningssystemet.

SACO tar avstånd från planerna att det ska vara möjligt att studera och uppbära ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Studiestödssystemet ska vara renodlat. Det betyder att rätten till studiestöd endast ska vara knuten till studierna.

Studiestödskommittén har inte lagt något förslag kring det framtida stödet för studier på högskolenivå. I sitt delbetänkande föreslår kommittén att av studiestödets totalnivå (som ska ligga ungefär på dagens nivå) ska 80 procent utgöra bidrag till de vuxna som studerar på grundskolenivå, 60 procent till

dem som läser prioriterad gymnasieutbildning samt 40 procent i bidrag till dem som läser icke-prioriterad gymnasieutbildning.

SACO stödjer denna modell och utgår ifrån att förslaget om 40 procent i bidrag även ska gälla för studiestöd vid högskole- och universitetsstudier. Det skulle fungera som en tydlig signal att samhället lägger större vikt vid och vill stimulera till högre studier. En högre bidragsdel minskar skuldbördan och medverkar säkerligen till att minska social snedrekrytering till universitet och högskolor.

Villkor för återbetalning måste utformas utifrån hänsyn till riskbenägenheten att påbörja studier. Återbetalning får inte avskräcka, även om dess betydelse ofta underskattas av den unga studenten. Samtidigt kan vi räkna med att osäkerheten om den framtida arbetsmarknaden kommer att göra studenterna till medvetna låntagare. Det måste vara möjligt för den enskilde studenten att göra en ekonomisk kalkyl över lånen. Återbetalningen måste sättas i relation till avkastningen på utbildningen. Ett SACO-förslag är att sänka studielånsräntan till 50 procent av statens upplåningsränta.



# VÄLFÄRD FÖR ALLA

- En generell välfärdspolitik befrämjar ekonomisk utveckling. Den ger god riskspridning och underlättar strukturella förändringar.
- Socialförsäkringarna måste knytas närmare individen. Trygghet får inte vara beroende av ett anställningsförhållande. Systemet måste dessutom underlätta för rörlighet på arbetsmarknaden.
- Premiera arbete, skydda mot inkomstbortfall.
- Fokusera åtgärder inte orsaker Slå ihop sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen till en allmän, obligatorisk försäkring. Frikoppla rehabilitering och arbetsmarknadspolitiska åtgärder från själva försäkringen.
- En uppstramning genom tidsbegränsning (s.k. bortre parentes) motverkar inte arbetslöshet.

Ett dynamiskt och snabbt föränderligt arbetsliv där individer förväntas spela olika roller och i ökad grad kunna anpassa sig till nya teknologier och kunskaper måste samspeja med ett robust välfärdssystem som omfattar alla. Vikten av enskilda individers ställningstaganden på arbetsmarknaden och i det ekonomiska livet ökar när snabbheten i anpassningsförmåga i hög grad avgör vår framtida konkurrensförmåga. Insatser, risker och möjligheter måste vara väl balanserade för att individer ska fatta beslut som underlättar en ekonomisk utveckling och tillväxt.

Förändringarna av arbetslivet är ett starkt skäl till att SACO framhåller behov av förändringar i socialförsäkringssystemet. Det arbetsliv med löst sammanhållna organisationer och förändrade anställningsformer och- mönster, som tidigare beskrivits, innebär att socialförsäkringsskyddet inte i samma utsträckning kan vila på en relation mellan anställd och arbetsgivare. Systemet måste utformas mer oberoende av om en individ har en arbetsgivare eller inte. Dels måste individen ges en trygghet som inte är beroende av ett anställningsförhållande, dels måste systemet underlätta för rörlighet på arbetsmarknaden.

SACO anser att en allmän, obligatorisk inkomstbortfallsförsäkring bör inrättas. Den måste ingå som en del av den generella välfärdspolitiken. Den ska på sociala grunder omfördela mellan sjuka och friska samt mellan förvärvsarbetande och arbetslösa. Det går även att se försäkringen som individuellt omfördelade mellan olika skeden i livet.

Inkomstbortfallsförsäkringen måste vara solidariskt uppbyggd, d.v.s. att den omfördelar från dem med låg risk till dem med hög genom att avgiften är lika för alla. Alla medborgare som omfattas utgör en enda riskgrupp. Detta

skulle aldrig vara möjligt att åstadkomma i en marknadsförsäkring, där priset måste sättas i relation till en individs eller avgränsad grupps risk att behöva utnyttja försäkringen.

Socialbidragen ingår inte i socialförsäkringssystemet. Rätten till bidrag är inte bunden till vissa angivna situationer eller grupper utan utgår ifrån individuell behovsprövning. Detta bör gälla även framöver. Socialbidragen är endast ett komplement till andra försörjningsmöjligheter, som den enskilde anses vara skyldig att utnyttja. Socialbidragen är och bör förbli ett sista skyddsnät.

### **Arbete ska löna sig**

Inkomstbortfallsförsäkringens syfte ska endast vara att skydda mot inkomstbortfall. Det betyder att stora grupper, som inte vunnit tillträde på arbetsmarknaden, inte kommer att omfattas av försäkringen. Idag har 25 procent av de arbetslösa inte kvalificerat sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller KAS. Detta är i sig en mycket allvarlig situation, men den kan och bör inte undanröjas genom att göra om socialförsäkringarna till medborgarlöner. Det är inte rätta vägen att främja arbete och tillväxt.

Arbetad tid och inbetalningar till försäkringen ska grunda rätt till ersättning. Det skall också, ur den försäkrades perspektiv, uppfattas som värdefullt att ha förvärvsarbetat och betalat in till försäkringen den dag som man behöver utnyttja den. Det betyder att såväl kvalifikationsvillkoren som ersättningsnivåerna bör differentieras. Om inkomstbortfallsförsäkringen endast skulle utge ett grundbelopp, lika för alla oavsett tidigare inbetalningar till försäkringen och inkomstbortfalllets storlek, skulle inte försäkringens legitimitet kunna upprätthållas över tid. Försäkringen bör således vila på inkomstbortfallsprincipen, ersättning ska utges i proportion till den inkomst man tvingats avstå ifrån. Inom försäkringen bör dock finnas ett grundbelopp som ger tillräckligt skydd till försäkrade som ej hunnit bygga upp ett inkomstrelaterat skydd.

Arbete måste givetvis premieras genom att ersättningen från försäkringen aldrig får överstiga tidigare inkomst eller på annat sätt minska de ekonomiska drivkrafterna att återgå i arbete.

Arbete måste också premieras genom att ersättningsnivåerna stegvis sänks till grundbeloppsnivå ju längre tid som den försäkrade uppbär ersättning.

Arbete måste slutligen premieras genom att ett visst pensum tillåts också när ersättning uppbärs. Det kan stimulera arbetslösa att upprätthålla sin kompetens och sina kontakter. Detta kallas nedan för en "fri kvot".

## **Individen - systemets Svarte Petter**

Sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna användes, under 1980-talet, som ursäkt för brister i arbetslivet och i samhället. Sjukförsäkringens syfte, att ersätta inkomstbortfall vid arbetsoförmåga som uppstått p.g.a. sjukdom eller skada, vidgades till att gränsa till en försörjningsförsäkring. Den utnyttjades av de försäkrade själva samt av arbetsgivare, sjukvård, arbetsförmedling, socialtjänst och andra som försökte finna försörjning för en klient eller patient på ett enkelt sätt. Följden blev att utbetalningarna från sjukförsäkringen sköt i höjden. Kostnaderna var som högst, ca 35 miljarder kronor, år 1990. Ingen omfattande rehabiliteringsverksamhet bedrevs. Krisen i sjukförsäkringen resulterade i att den 1 oktober 1995 infördes en bestämmelse i Lagen om allmän försäkring (AFL) att sjukpenning endast skall grundas på medicinska skäl. Vid bedömning av arbetsförmågas nedsättning ska man bortse från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska och sociala förhållanden. Tidigare hade också de mer gynnsamma bestämmelserna för förtidspension för äldre tagits bort, även detta av kostnadsskäl.

En samhällsstrategi för att minska sjuk- och arbetsskadeförsäkringens kostnadsutveckling har alltså varit, och är, att renodla försäkringen till att användas för rätt målgrupp och till rätt ändamål. Reglerna får dock inte begränsas så att tillämpningen kommer att leda till motsatta effekter, d.v.s. ökande sjukfrånvaro och utslagning och en övervältring av problem till arbetslöshetsförsäkringen. Utrymme för rimlighetsbedömningar måste finnas i en försäkring.

Försäkringens kostnader har till stor del minskats genom skärpta kriterier för rätt till ersättning och skärpt tillämpning. Under de senaste åren har kostnaderna för sjukpenningförsäkringen sjunkit från ca 43 miljarder år 1990 till ca 20 miljarder kronor år 1995. Egenavgifterna fortsätter däremot att öka och bidrar till att finansiera kostnaderna för arbetslösheten. Det finns fortfarande problem med sjukpenningförsäkringens finansiering p.g.a. att förtidspensionerna i framtiden inte betalas av ålderspensionssystemet. År 1995 kostade förtidspensionerna ca 38 miljarder kronor.

Däremot tycks satsning på arbetsgivarens rehabiliteringsansvar ha gett dåliga resultat. Reformen hade vällovlige syften; ansvaret skulle öka incitamenten för en god arbetsmiljö, individen skulle aktiveras genom kontakt med arbetsplatsen. Därigenom skulle även försäkringens kostnader minska. Nu diskuteras att samma strategi ska förstärkas, med än större arbetsgivaransvar och än tidigare rehabilitering. SACO anser däremot att det ligger ett tankefel bakom att öka arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. En arbetsgivares främsta uppgift är att driva produktion med bästa möjliga resultat. Intresset att hjälpa sjukskrivna tillbaka till arbetet vilar främst på arbetsgivarens bedömning av dessa personers värde för produktionen. Det går inte att lägga ansvar på en part som varken har intresse eller förutsättningar för att bära det, och samtidigt förvänta sig goda resultat. Detta har lett till ett omfattande "Svarte



Petter-spel” mellan arbetsgivare och försäkringskassa, i vilket den enskilde ofrånkomligen kommer i kläm.

Vi har beskrivit arbetsbetingelser som måste råda för att stärka svensk konkurrenskraft och främja tillväxten. Att belasta arbetsgivarna med rehabiliteringsansvaret är ett dåligt sätt att hjälpa människor tillbaka till arbete.

Rehabilitering kräver samverkan, individualisering, flexibilitet. En sjukförsäkring måste bygga på renodling, likabehandling och stabilitet. Att reglera såväl åtgärder som försäkringsersättning i samma system leder att rätten till ersättning prövas utifrån de olika bedömningar som handläggare gör om åtgärder i varje enskilt fall. Den enskilde riskerar på så sätt att bli utlämnad till handläggarens godtycke. Detta kan grundas på såväl handläggarens personliga uppfattning om den försäkrade som strävan att minska försäkringens kostnader. Den enskilde kan tvingas till underdånighet för myndigheten för att inte förlora sin försörjning. Det kan aldrig vara en positiv drivkraft för återgång i arbete.

Även om arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte hanterats inom samma verksamheter, behöver också arbetsmarknadspolitiken renodlas och stramas upp. Stabiliseringspolitik ska inte ingå i arbetsmarknadspolitiken.

## **VAR BLEV INDIVIDEN AV?**

- Gör om AMV, a-kassorna och försäkringskassorna. Inrätta lokalt förankrade professionella organisationer med individstöd som kärnverksamhet. Inrätta särskilda genomförandeprogram för rehabilitering, arbetsförmedling, utbildning, etc. Administrera ersättning från inkomstbortfallsförsäkringen åtskilt från kärnverksamheten och programmen för genomförande.

## **Åtgärder för sig - ersättning för sig**

SACOs förslag att inrätta en inkomstbortfallsförsäkring och skilja ut åtgärderna medför att nya organisatoriska former måste utvecklas för det arbete som idag sker inom försäkringskassor, arbetslöshetskassor, arbetsförmedlingar, AMU-gruppen, AMI, Arbetslivstjänster, företagshälsovård, socialkontor m.fl. En individ skjutsas ofta mellan dess verksamheter, utan att egentligen få relevant hjälp någonstans. Det beror till del på att alla dessa verksamheter har otydliga, delvis motstridiga mål.

Även med dagens försäkringskonstruktion finns det anledning att från grunden ompröva hur arbete inom välfärdssektorn ska organiseras. Det finns stor, men ostrukturerad, kunskap som inte kan komma till uttryck i kompetent agerande, vare sig inom eller mellan verksamheterna. Det är ett organisatoriskt problem att kompetens inte används på ett effektivt sätt. SACO anser att möjligheten att utveckla verksamheterna beror på om arbetet kan organiseras till avgränsbara, professionella verksamheter. Professionella yrkesutövare med ansvar att stödja enskilda uppnår bättre resultat än om ansvaret vilar på arbetsgivare eller tjänstemän i motstridiga roller.

Ökad samverkan, som Arbetsmarknadspolitiska- och Sjuk- och arbetsskadekommittéerna gemensamt föreslagit, kan vara ett första steg. Men SACOs bedömning är att samverkan, även organisatorisk och finansiell, är otillräcklig för resultatriktad verksamhet. Det krävs ingrepp i rådande strukturer mellan organisationerna och deras huvudmän.

Vårt förslag till modell utgår från individuell service från den dag någon blivit sjuk eller arbetslös och behöver försäkringsersättning. Arbetsmarknadspolitiska kommittén har föreslagit att individuella handlingsplaner skall utgöra ett mer betydelsefullt instrument i arbetet med arbetsökande. Även Sjuk- och arbetsskadekommittén har diskuterat sådana kontrakt mellan den försäkrade och samhället. Det är önskvärt att individuella handlingsplaner kan upprättas redan under uppsägningstid för övertaliga eller, vid behov, även under sjuklöneperioder.

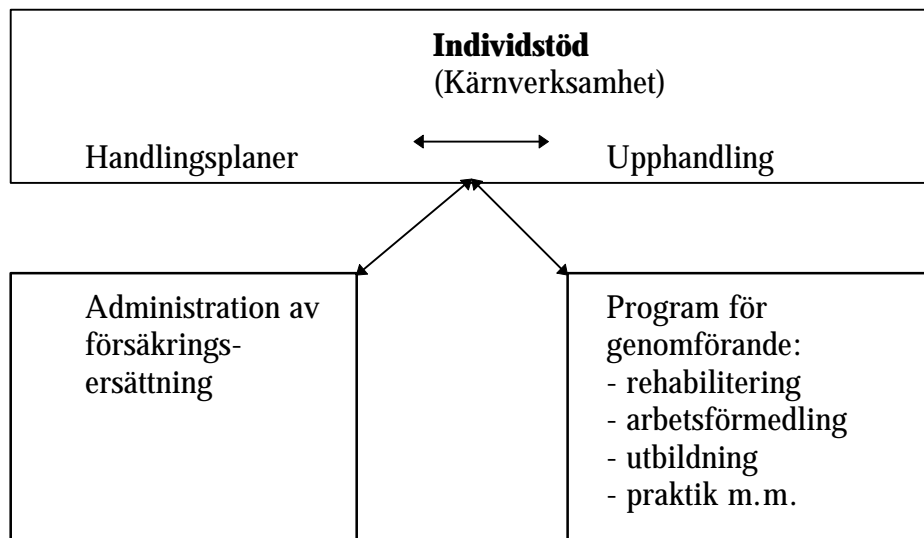
Vi bedömer, i likhet med tankarna i ESO-rapporten "En social försäkring" (Ds 1994:81), att ett mer personligt och individualiserat omhändertagande måste utföras i en professionell organisation som har samhällets uppdrag att stödja klienten, utifrån dennes möjligheter och svårigheter. Endast inom en sådan verksamhet kommer det vara möjligt att bedöma, planera, åtgärda, följa upp och ta ett samlat ansvar för att individen får nödvändigt stöd. En viktig utgångspunkt är ett ekonomiskt tänkande; vilka mål som är rimliga att sätta för varje enskild individ, vilka insatser som kan motiveras ekonomiskt utifrån förväntat resultat osv. Det måste vara en person som ansvarar för en sådan uppläggning, följer hur planeringen förverkligas, korrigerar inriktning och följer upp resultat m.m. Denna kvalificerade handläggare måste kunna såväl belönas som ställas till ansvar för sina bedömningar, givet att kriterierna och ramarna som ställs upp är riktiga.

Den som är ansvarig för individuella handlingsplaner ska inte vara densamma som upphandlar olika åtgärder. Upphandlingen, som måste utföras utifrån dess egna premisser om efterfrågan, kvalitet, utbud, pris etc. bör dock ske inom ramen för samma verksamhet.

Vi anser att denna nya verksamhet organisatoriskt och finansiellt ska vara statlig. Den måste vara direkt lokalt förankrad och tillgänglig för alla medborgare. Nära samverkan, även finansiell sådan, måste finnas med hälso- och sjukvården.

Till denna kärnverksamhet kopplas dels administration av försäkringsersättning, dels många olika slags program för genomförande.

### **SACOs förslag till modell:**



### **Hjälp som inte stjälper**

- Sökande har rätt att ställa krav på professionella bedömningar inför beslut som kan medföra genomgripande förändringar av privata förhållanden.

Individstöd, eller case-management, som metod är inget nytt men har aldrig genomförts konsekvent. Konsekvens är nödvändigt för att nå resultat. Det är även nödvändigt att börja där den enskilda människan befinner sig. Ofta är det fråga om att ge sådant stöd att värdighet och egenkontroll kan återupprättas, att isolering och bitterhet kan brytas.

Uppdraget till en handläggare inom kärnverksamheten för individstöd är att arbeta med individuella handlingsplaner. Det innebär att det måste finnas ett stort handlingsutrymme att välja lösningar utifrån såväl mål som målgrupp. Skilda grupper kräver olika arbets- och resursintensiva insatser. Det blir mycket viktigt att kvalificerad bedömning och indelning av sökanden med olika behov sker redan vid den inledande kontakten. Det är dessa första kontakter som i hög grad kommer att avgöra om det fortsatta arbetet blir framgångsrikt.

För den absolut övervägande delen av alla sjuka eller arbetssökande, behövs dock inga krävande bedömningar eller insatser. Det skulle räcka med ett enkelt och standardiserat kontrakt, giltigt under viss tid, som ett underlag för rätt till försäkringsersättning. Ett kontrakt behöver således inte vara mer än en skriftlig överenskommelse om självständigt agerande från den försäkrades sida.

Själva finessen med kontraktet är att få till stånd en tidig bedömning och ett beslut om fortsatt relation. Rättigheter och skyldigheter för båda parter måste tydliggöras. Det är viktigt att en sökande ges tid att tänka igenom sina förutsättningar och formulera sina mål innan ett kontrakt upprättas. Metodiken bygger på ömsesidighet. Om den tillämpas på så sätt att parterna endast ska fylla i en blankett blir den värdelös och förfelad.

Att stödja en sjuk eller arbetslös persons till rätt åtgärder och samtidigt ställa rimliga krav är kvalificerade och processinriktade uppgifter. SACO vill peka på några viktiga inslag i kontrakt med handlingsplaner. Det första är en bedömning om särskilda insatser från samhällets sida överhuvudtaget är nödvändiga. Framgångskriterier för dem som arbetar professionellt med uppgiften bör vara att insatserna koncentreras till dem som behöver hjälp och där hjälpen kan leda till resultat. Ett annat inslag är att komma överens om en inriktning och ram för att den sjukskrivne eller arbetslöse själv ska kunna påverka utformningen av det stöd som behövs. Ett tredje inslag är tidsplanering, ett fjärde är uppföljning.

De sökande har rätt att ställa krav på professionella bedömningar inför beslut som kan medföra genomgripande förändringar av privata förhållanden. Inom case-management måste individens möjligheter relateras till omvärldens möjligheter och vice versa. T.ex. kräver strukturomvandlingen ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet. Därmed måste individstödet både stimulera och ställa krav på sådan rörlighet. Men hänsyn måste tas till vad som är rimligt i det enskilda fallet.

Kontrakt och planer ska omsättas i handling och inte endast ligga till grund för försäkringsersättning. Idag finns såväl offentliga som privata aktörer som sammantaget har ett brett utbud av insatser som kan leda till återgång i arbete. Kraven på dessa aktörer skulle öka med vårt förslag till organisationsmodell. Den professionella upphandlingen måste ske på basis av tjänsternas

kvalitet, verksamhetens redovisade resultat samt konkurrenskraftig pris-sättning.

### ***Rehabilitera rehabiliteringen***

- Rehabilitering kan inte standardiseras eller upphandlas slentrianmässigt.

Rehabilitering kan ha sitt ursprung i sjukdom, sociala, arbetsmarknadsmässiga orsaker eller, som oftast, i olika kombinationer av orsaker. Åtgärderna måste väljas och planeras utifrån en sammanhållen bedömning för individen. Rehabilitering kan inte standardiseras eller upphandlas slentrianmässigt om den ska bli verkningsfull. Rehabiliteringen måste utföras så professionellt att den uppfattas som värdefull i sig. Den skicklige rehabiliteringsaktören ska inte behöva hota om indragen försäkringsersättning.

Det kan också vara värt att påminna om rehabiliteringsbegreppets ursprungliga betydelse och att hålla fast vid denna. Rehabilitering är att hjälpa en individ att återupprätta något som en person gått miste om. Utbildning kan vara ett viktigt inslag i rehabilitering för att återhämta kunskaper eller för att stärka självförtroende. Men utbildning i syfte att utveckla kompetens måste hållas utanför rehabiliteringsbegreppet.

### ***Uppdrag att förmedla arbete***

- Konkurrensutsatt arbetsförmedlingarna för ökad effektivitet och kvalitet.

Beslut att anställa arbetskraft föregås av allt noggrannare överväganden. Omfattande rationaliseringar av företag och verksamheter leder till att större krav ställs på de anställdas förmåga att arbeta med flera olika arbetsuppgifter, att kunna samverka med arbetskamrater och kunna ta egna initiativ när verksamheten kräver det. Riskerna och kostnaderna för felanställningar ökar. Arbetsgivarens krav på urval ökar och behovet av information om den som ska anställas måste fördjupas. Effektiv förmedling av arbetskraft kommer att kräva specialisering och ökad branschkunskap. Arbetsgivarens ökade sökkostnader öppnar för en efterfrågan av förmedlingstjänster som stimulerar en nödvändig professionalisering av förmedlingsarbetet.

Arbetsförmedlingarna bör konkurrensutsättas i ökad uträkning och deras verksamhet begränsas till enbart förmedling. De måste göras attraktiva i arbetsgivarnas ögon. Det innebär att arbetsförmedlingen bör kunna arbeta på arbetsgivarens uppdrag och göra urval för rekrytering. Detta är givetvis ett dilemma, när alla sökande skall ges lika möjligheter att få förmedlingens stöd. Men det går inte att ge förmedlingsverksamheten i uppdrag att sätta socialpolitiska förtecken framför arbetsmarknadspolitiska. Arbetsgivare kommer i sådant fall sannolikt att söka andra vägar att rekrytera. Därigenom missgynnas sökande via arbetsförmedlingarna. Arbetsökande som har möjlighet att nyttja andra vägar kommer givetvis att göra det. Arbetsförmedlingarnas verksamhet blir i sådant fall förhållandevis ointressant för många viktiga skeenden på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens roll som mellanhand mellan arbetsgivare och arbetsökande är förmodligen inte hållbar i längden. För att underlätta för dessa bägge parter måste en ny metodik utvecklas. Förmedlingen måste bli mer serviceinriktad. Det går att öka kontaktytorna mellan arbetsgivare och arbetsökande, så att parterna själva kan bilda sig egna uppfattningar och knyta personliga kontakter. Därför ger den indelning utifrån branschkunskap, som förmedlingarna numera ofta använder, förutsättningar för bättre service. Trots att "akademikerjobben" spänner över flera branscher är SACO positiv till de särskilda akademikerförmedlingarna på universitetsorterna.

Arbetsmarknadsverket är inte dimensionerat för dagens höga arbetslöshetstal och har tuffa sparkrav. Men att betona detta för omvärlden gör inte arbetsförmedlingen mer attraktiv att vända sig till, vare sig för arbetsgivare eller arbetsökande. Det är beklagligt att arbetsmarknadspolitiska kommitténs förslag om individuella handlingsplaner och ökade uppföljnings- och utvärderingssatsningar över AMVs verksamheten inte förefaller tas riktigt på allvar. Tre skäl framförs av AMV som hinder: den höga arbetslösheten, de små och krympande resurserna samt att metoden med individuella handlingsplaner redan används. När arbetsmarknadsverket ger uttryck för inställningen att allt är gjort och inget finns att göra, ligger slutsatsen att arbetsförmedlingarna skulle ha spelat ut sin roll snubblande nära till hands.

### ***Praktiskt med praktik***

- Satsa på praktikplatser som ett reellt kliv in på arbetsmarknaden.
- Ersätt arbetsgivare för handledning med planerade läromoment.
- Ge praktikanten praktiklön för arbetsinsatsen.

Det finns en stor grupp människor som riskerar att fastna i långtidsarbetslöshet, men som ändå inte är i behov av särskilda rehabiliteringsinsatser. För dem behövs det under kommande år stora satsningar - inte minst att skapa

praktikplatser. Det gäller inte bara att upprätthålla yrkeskunskaper eller vinna arbetslivserfarenhet, utan också att skapa och bygga upp personliga kontakter. Den arbetssökande kan antingen erbjudas arbete, få tillgång till ett breddat kontaktnät eller få referenser från arbetsplatsen. Praktiken bör även syfta till att stärka självtilliten hos den som inte varit i arbetslivet under en lång period. Den nuvarande arbetsplatsintroduktionen fyller inte dessa funktioner. Arbetsgivare som tillhandahåller praktikplatser måste få ekonomisk ersättning för handledning och andra uppgifter. Arbetsgivaren säljer således en viss tjänst/tid till samhället för att praktikanten inte ska utnyttjas som billig arbetskraft. Praktikanten bör erhålla praktiklön för sin insats.

### ***Utbildning bör finansieras med studiestöd - inte a-kassa***

- Arbetsmarknadsutbildning får inte vara annat än marginell i förhållande till det reguljära utbildningssystemet. Studietid ska i första hand finansieras med studiestöd.
- Arbetsmarknadsutbildning måste grundas på ett investeringstänkande, och se till både den arbetslöses förmåga och arbetsmarknadens behov. Antalet personer i utbildning får inte vara det viktigaste kriteriet.

Självfallet kommer utbildning även fortsättningsvis vara viktiga arbetsmarknadspolitiska inslag inom genomförandeprogrammen. Men samtidigt måste arbetsmarknadsutbildningarna vara en marginell företeelse i förhållande till det reguljära utbildningssystemet.

Personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden för att de saknar grundskole- eller gymnasieutbildning bör i första hand erbjudas sådan utbildning. Studiestödskommittén föreslår ett stöd med en hög andel (80 resp. 60 procent) i bidrag för studier på dessa nivåer.

SACO avvisar arbetsmarknadspolitiska kommitténs förslag att använda arbetslöshetsförsäkringen - den framtida omställningsförsäkringen - som studiefinansiering. Försäkringens ändamål skall vara renodlat. Även om omställning har ett gott syfte, finns en gräns för hur stor omställningsstimulensen kan bli utan att försäkringsmässigheten skadas eller upphör. Det ger dessutom fel signaler om hur samhället värderar individens egna satsningar på utveckling och framtida avkastning.

Dessutom finns det stor risk för att studier med försäkringsersättning skulle visa sig mycket dyr för försäkringen och för samhället. Det finns även risk för att hamna såväl utan arbete som utan rätt till ersättning efter studier.

Övrig utbildning inom ramen för arbetsmarknadspolitiken måste vila på ett investeringstänkande, med beaktande av såväl den arbetslöses förmåga som bedömning av arbetsmarknadens behov. Idag styrs arbetsmarknadsutbildningen i allt för hög grad av budgetmässiga breddsatsningar. Antal personer i utbildning eller annan åtgärd kan dock aldrig ensamt vara ett kriterie för att mäta arbetsmarknadspolitiska resultat.

Om en arbetslös har utbildning för arbeten som står vakanta på andra håll i landet bör i första hand en geografisk rörlighet stimuleras (även ekonomiskt med flyttbidrag etc.) I händelse av att en flyttning bedöms som olämpligt av t.ex. familje- eller åldersskäl, bör en omskolning eller olika former av kompletterade utbildningar komma ifråga. Dessa bör så långt möjligt upphandlas på en marknad, inte minst från högskolor och universitet som anordnar uppdragsutbildningar. Det bör inte röra sig om längre utbildningar som berättigar till studiestöd. I princip ska den arbetslöse, under studier på t.ex. kvällstid, deltid, distans etc, stå till arbetsmarknadens förfogande. Under sådan studietid ska det vara möjligt att uppbära ersättning motsvarande den som inkomstbortfallsförsäkringen ger.

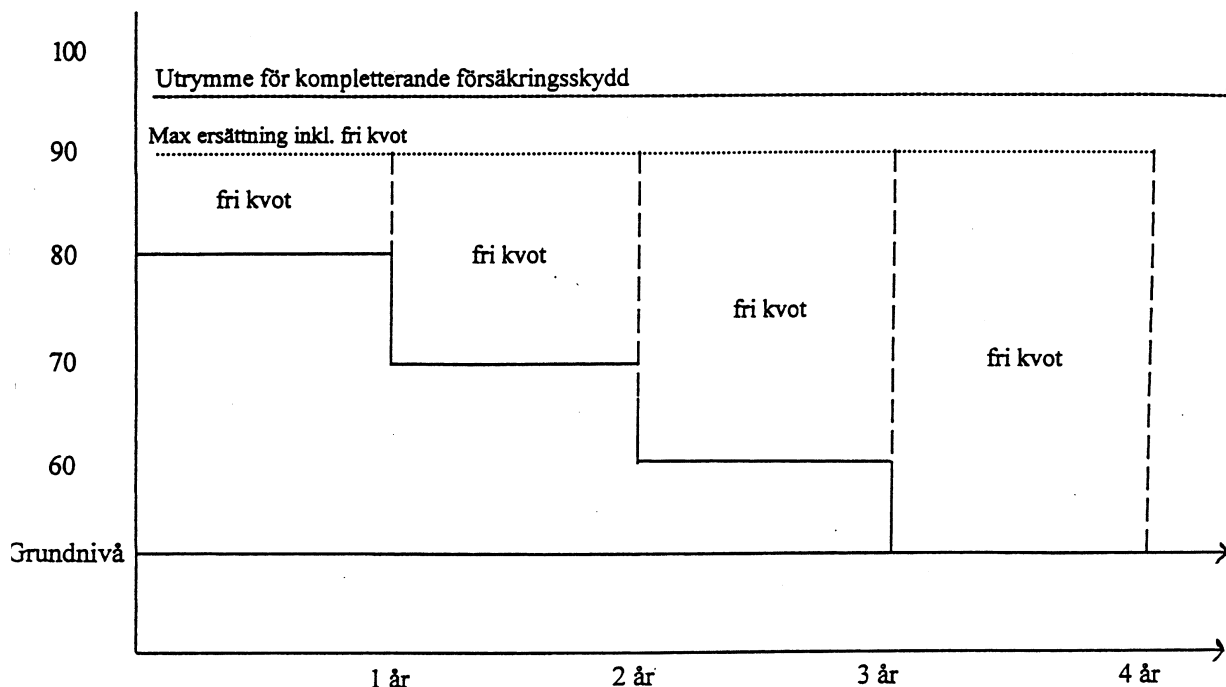
## **SLÅ SAMMAN SJUK- OCH ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRING**

- Inrätta en försäkring, som ger skydd mot inkomstförlust vid såväl sjukdom som arbetslöshet.

I ESO-rapporten "En Social Försäkring" (Ds 1994:81) föreslogs att sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen skulle slås samman till en inkomstbortfallsförsäkring. SACO föreslår en ny organisation som sätter individen i centrum. Individstödsorganisationen och åtgärdsprogrammen frikopplas från administrationen av själva ersättningen. Denna frikoppling gör det möjligt att åter ta upp förslaget om en enda inkomstbortfallsförsäkring genom en sammanslagning av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.



*SACOs förslag till modell för en inkomstbortfallsförsäkring inklusive en fri kvot och kompletterande försäkringsskydd:*



Försäkringens syfte ska vara att ge ersättning vid inkomstbortfall. Syftet måste renodlas för att rättssäkerhet och likabehandling ska kunna upprätthållas. Däremot måste samhällets stöd utformas flexibelt utifrån den enskildes förutsättningar och möjligheter. Att bygga in alla dessa principer och syften i ett och samma försäkringssystem innebär stor risk för att systemet tar över. Den försäkrades egna drivkrafter, självbestämmande och valfrihet kan komma att underordnas systemets kostnadseffektivitet och administrationens synsätt kring "Rätta Lösningar". Ett starkt skäl för den enskilde att avstå från att agera mot systemet är givetvis risken att mista sin försörjning.

SACOs sammanfattade bedömning att en allmän, obligatorisk inkomstbortfallsförsäkring, som ger skydd mot inkomstförlust vid såväl sjukdom som arbetslöshet och som tydligt premierar arbete, har större förutsättningar att stämma överens med dagens och morgondagens arbetsmönster än nuvarande försäkringar. En bättre överensstämmelse medför att försäkringarna inte skulle utgöra något hinder för ekonomisk tillväxt.

## ***Ersättning efter arbete***

- Differentiera arbetsvillkoren i relation till olika kompensationsnivåer.
- Studier måste förbli s.k. överhoppningsbar tid.
- Egenföretagares och uppdragstagares försäkringsskydd måste förbättras.

I en sammanhållen, allmän och obligatorisk försäkring kommer det även fortsättningsvis att krävas arbetsvillkor för att ge rätt till ersättning. För att premiera arbetslinjen är det naturligt att differentiera arbetsvillkoren i relation till olika kompensationsnivåer. Den lägsta ribban bör inte sättas högt, i och med att försäkringen måste vara allmän och obligatorisk försäkring. Ett lågt ställt krav bör dock ge konsekvenser för kompensationsnivån, som sätts lägre. Ett tänkbart exempel är att en försäkrad ska ha arbetat tre månader under en ramtid på ett år för att ges rätt till ett grundbelopp motsvarande garantibeloppet i ålderspensionssystemet. Sedan skulle en differentiering kunna följa. Exempel:

- 1 års arbete under en ramtid på 2 år: 60 procents kompensationsnivå
- 2 års arbete under en ramtid på 3 år: 70 procents kompensationsnivå
- 3 års arbete under en ramtid på 4 år: 80 procents kompensationsnivå

*Siffrorna i exemplet syftar främst till att illustrera förslaget till modell. De ska inte uppfattas som SACOs definitiva ställningstagande kring tider och nivåer.*

Möjligheter för överhoppningsbar tid måste finnas. Studier måste vara sådan tid för att inte studerande skall förlora redan upparbetade kvalificering till försäkringen.

## ***Fungerande försäkring för företagare***

Antalet bruttoetableringar av nya företag måste vara stort för att nettotillskottet av arbetsplatser och nya arbetstillfällen ska öka. Vår ekonomi kan bara utvecklas och växa om individer stimuleras till att ta de ökade risker som är behäftade med eget företagande. De flesta företag som etableras och som bidrar till det största sysselsättningsnettot är enmansföretag eller s.k. försörjningsföretag med tjänsteproduktion som huvudnäring. Möjligheterna att kompensera och utjämna uteblivna leveranser på grund av sjukdom är i det närmaste obefintliga. Dessutom är dessa företag svagt kapitaliserade och beroende av kontinuerliga kundkontakter för sin överlevnad.

Nuvarande arbetslöshetsförsäkring är dåligt anpassad till de enskilda näringsidkarnas ekonomiska situation och bidrar till att försvåra ett upprätthållande av rörelsen i samband med arbetslöshet. Särskilda krav bör därför utformas för egenföretagare. Dagens regler med avregistrering av firma och varaktigt avbrytande av verksamheten för att äga rätt till ersättning från försäkringen motverkar arbetslinjen. Även dagens regler i

sjukförsäkringen är komplicerade för denna grupp. SACO är medveten om risken för subventionering av verksamhet och snedvridning av konkurrens, om egenföretagare tillåts ha kvar firman och uppbära försäkringsersättning. Denna risk bör dock inte överdrivas. Satt i förhållande till den skada som ett långvarigt bidragsberoende kan medföra för såväl enskild som samhälle är den risken värd att ta. Den bör dock kringgärdas och minimeras, t.ex. med hjälp av metoder som SAF/PTKs Trygghetsråd och Trygghetsstiftelsen inom statlig sektor använder för "starta-eget-stöd", i vilka ingår professionell prövning av verksamhetens bärighet.

### ***Avgift ger förmån***

- Förmån och avgift måste korrespondera.
- Försäkringens tak bör sättas till 7,5 basbelopp.
- Bidragsarbitrage måste undvikas.

SACO har länge drivit frågan om att förmån och avgift måste korrespondera. I sjukförsäkringen tas det idag ut arbetsgivaravgifter på summor som är högre än de summor som den försäkrade kan tillgodoräkna sig i inkomstunderlaget, d.v.s. inkomster upp till 7,5 basbelopp. (Ett basbelopp är f.n. 36 200 kronor). Det innebär att de knappt 10 procent (ca. 300.000) av de förvärvsarbetande som år 1994 (och med det årets basbelopp) tjänade mer än 22.000 kr per månad (omräknat till heltidslöner) betalade en extra skatt, utöver avgiften för sitt försäkringsskydd. Detta undergräver den solidariska tanke som finns inbyggd i socialförsäkringen.

För arbetslöshetsförsäkringen gäller ett tak på motsvarande 5,5 basbelopp. Det lågt satta taket ger stora grupper ett dåligt skydd, betydligt lägre än den avsedda ersättningsnivån på 75 procent. År 1994 var det drygt 65 procent av alla förvärvsarbetande (omräknat till heltid) som, vid arbetslöshet, skulle ha uppburit 75 procent av sin tidigare lön från a-kassan. Stora grupper är därmed beroende av kompletterande avtalsförsäkringar, som ser olika ut inom respektive arbetsmarknadssektor.

Särskilt bekymmersamt är det dåliga skyddet vid arbetslöshet för egenföretagare, frilansare och uppdragstagare. Förutom ett svagt ekonomiskt skydd, tvingas dessa grupper helt upphöra med sin tidigare verksamhet. De kan få det mycket svårt att bryta arbetslösheten. Gruppen förvärvsarbetande, som ej är anställda, har således ett oacceptabelt svagt eller osäkert skydd vid såväl sjukdom som arbetslöshet. För att inte försäkringarna ska ha en hämmande effekt på tillväxt och produktivitet måste skyddet för denna växande grupp stärkas.

SACO anser att ett tak i försäkringen behövs. Det bör sättas till 7,5 basbelopp. Vår bedömning är att ett sådant tak ger ett gott ekonomiskt skydd utan att inkräkta på arbetslinjen.

Även om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna inte integreras och förblir i olika system bör såväl ersättningsnivåer som tak sättas lika. I ARBOM-utredningen diskuteras en höjning av inkomsttaket för ersättning, men man lägger inte något förslag. Trots att en höjning från dagens 5,5 basbelopp till 7,5 basbelopp skulle medföra en årlig fördyring på drygt en miljard kronor netto, anser SACO ändå att en sådan höjning bör genomföras av legitimitetsskäl.

Fördyringens storlek kan sannolikt begränsas genom att bidragsarbitrage undviks, d.v.s. att administrationskostnaderna minskar för den grupp som går emellan ersättningssystemen för maximal utdelning. Dessutom kommer intresset och legitimiteten för ett statligt försäkringsskydd påverkas negativt, om dagens låga tak i arbetslöshetsförsäkringen bibehålls.

### ***Ersättningsperioder kan variera***

- Längden på en period med viss för ersättning på en fastställd kompensationsnivå kan differentieras, men måste vara bestämd på förhand.
- Ingen "bortre parentes" för en lägsta grundbeloppsnivå.

SACO föreslår att ersättningstidens längd på en fastställd kompensationsnivå bestäms till förslagsvis ett år. Därefter kan, vid behov, en ny ersättningsperiod följa på nästa lägre nivå osv. Det finns ingen anledning att sätta någon "bortre parentes" för den lägsta grundbeloppsnivån. Den bör kunna utges till ålderspension vid 65 års ålder. I och med att kontrakt med individuella handlingsplaner görs upp tidigt under en sjukdoms- eller arbetslöshetsperiod torde denna möjlighet endast behöva utnyttjas av ett fåtal personer, nära pensionsålder. Dessa personer skulle på så sätt slippa bli socialbidragsberoende. Förslaget liknar den form som diskuteras kring ohälsöförsäkringen, i vilken förtidspensionering skulle upphöra som egen företeelse och integreras med sjukförsäkringen.

En ännu bättre lösning kan vara att differentiera också ersättningsperiodernas längd, exempelvis utifrån tid i förvärvsarbete. Den skulle kunna utformas så att en person som arbetat i 30 år har rätt att uppbära ersättning på högsta nivå under betydligt längre tid än den som arbetat i 3 år. Även detta skulle ge ett extra skydd åt äldre. Det skulle dock innebära ett avkall på det befogade kravet på enkla försäkringsregler.

De finns skilda sätt att beräkna underlaget för ersättningen, beroende på om ersättningen bedöms komma att utges varaktigt eller under lång tid eller inte. Frågan är tekniskt komplicerad och olika förslag diskuteras f.n. av Sjuk- och arbetsskadekommittén.

### ***Den som får ersättning kan ges begränsad rätt att arbeta***

- Den som uppbär ersättning ska ges begränsad rätt att arbeta, utan motsvarande minskning av ersättningen.
- Överenskommelse om att nyttja denna rätt bör ske inom ramen för en individuella handlingsplan.
- Den totala inkomsten får inte överstiga till 90 procent av tidigare lön.

Anställningsformer och arbetsmönster håller på att förändras. Självfallet måste försäkringen anpassas till dagens och i möjligaste mån morgondagens arbetsliv. För att den nya försäkringen skall kunna underlätta omställning ska den som uppbär ersättning ges rätten att arbeta, ett par timmar per vecka. Detta utan motsvarande minskning av ersättningen, en "fri kvot". Syftet är att utnyttja de möjligheter som finns på arbetsmarknaden för att upprätthålla kompetens, nätverk, kontakter etc. Kvoten skulle manifesteras och bekräfta arbetslinjen. Den skulle dessutom bidra till att svarta inkomster omvandlas till vita. Formen för arbetet, timtjänstgöring som anställd, uppdrag, egen verksamhet, bör inte vara av avgörande betydelse.

Däremot bör också dessa arbetstimmar kunna differentieras utifrån kompensationsnivå. Exempelvis skulle den som uppbär ersättning med kompensationsnivå 80 procent kunna arbeta fyra timmar per vecka, den med kompensationsnivån 75 procent, åtta timmar per vecka osv. Ju lägre kompensationsnivå, desto större antal timmar skulle vara möjliga att arbeta. Givetvis skulle kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande och söka arbete på heltid för rätt till ersättning kvarstå.

Den enskilde och handläggaren inom en föreslagen kärnverksamhet, case-management, bör komma överens i individuella handlingsplaner hur denna möjlighet kan utnyttjas, inte minst i tid. Den "fria kvoten" måste användas inom ramen för individuella insatser för återgång i arbete. Det bör t.ex. vara möjligt att välja en lägre kompensationsnivå än den man är berättigad till för att öka timantalet för eget arbete om möjlighet ges.

Ribban för inkomster av eget arbete och ersättning får inte läggas högre än 90 procent av tidigare inkomst. Om den överstiger eller motsvarar tidigare lön uppstår risk för att motivationen till heltidsarbete går förlorad.

### ***För att få ersättning ska det finnas läkarintyg och handlingsplan***

- Läkarintyg och individuella handlingsplaner ska grunda för rätt till ersättning.
- Läkare bör sjukskriva i profylaktiskt syfte.

Såväl läkarintyg som kontrakt med individuella handlingsplaner måste kunna lägga grunden för beslut om rätt till ersättning från försäkringen. Samtidigt behöver inte en enskild beslutsfattare inom försäkringsadministrationen själv värdera åtgärder eller arbetsförmåga. I den meningen skulle prövningen bli mer teknisk.

*Läkarintyg.* Läkarnas bedömning av de medicinska kriterierna för rätt till ersättning och hur dessa ska relateras till individens arbetsförmåga måste ånyo värderas högt. Läkarnas bedömning bör koncentreras till frågan om diagnos samt i vilken utsträckning den sjuke kan arbeta utan att försämra sin hälsa eller förlänga sin sjukdomsperiod - s.k. profylaktisk sjukskrivning. Läkare kan dock inte, lika lite som någon annan, bedöma den enskildes arbetsförmåga varken i förhållande till arbete hos nuvarande arbetsgivare eller i förhållande till arbetsmarknaden i stort. Dessa är dock teoretiskt och praktiskt omöjliga att göra, inte minst för att arbetsförmåga i hög grad är individuellt betingad. Sådana bedömningar görs dock idag av försäkringskassan innan ersättning beviljas. Ett mer seriöst sätt att utnyttja sjukskrivnas kvarvarande arbetsförmåga är att använda individuella handlingsplaner för att främja möjligheterna att helt återgå i arbete. Den pågående, orimliga åtstramningen av rätt till ersättning kommer sannolikt endast att leda till nya, negativt betingade sätt att kringgå bestämmelserna istället för att sätta tilltro till individens eget ansvar och förmåga.

*Handlingsplaner.* Att utforma kontrakt måste få ta tid. För rätt till ersättning skulle det behövas även ett tidsbegränsat, interimistiskt kontrakt som underlag för försäkringsadministrationens beslut om rätt till ersättning. Givetvis kommer det att behövas schabloner och ett visst mått av standardisering för att metodiken ska vara praktiskt möjlig att tillämpa.

En förlängning av sjuklöneperioden kommer att kunna kombineras med vårt förslag till försäkringsmodell. Övergången från sjuklöneperioden till försäkringen skulle inte behöva bli mer komplicerad än med dagens regler. Som nämnts ovan kan det finnas anledning för arbetsgivare att aktualisera behov av upprättande av individuella handlingsplaner hos en case-management redan under sjuklöneperiod eller under uppsägningstid.

För ett system där rätten till ersättning kan grundas på flera orsaker och en fri kvot av arbete tillåts, krävs satsningar på kontrollverksamhet i olika led. Dels måste samtliga underlag kontrolleras så att gränser inte börjar att tänjas och attityder förslappas. Dels måste inkomstnivåer kontrolleras så att inte den fria kvoten leder till ökad årsinkomst i förhållande till året innan. Av praktiska skäl måste det bli fråga om retroaktiva kontroller, i samarbete med skattemyndigheten. Det kan innebära att summor över den uträknade nivån behöver betalas tillbaka till försäkringen.

### ***Finansieras med arbetsinkomster***

- Försäkringen bör finansieras med en procentuell avgift på förvärvsinkomster.

Försäkringen bör finansieras med en procentuell avgift på förvärvsinkomster. Om den kallas försäkringsavgift, egenavgift eller arbetsgivaravgift torde inte spela någon roll. Idealt bör avgifterna bestämmas så att de kan täcka försäkringens kostnaderna under en konjunkturcykel. Försäkringen bör förbli förmånsbestämd. I och med att försäkringen föreslås vara allmän och obligatorisk bör riksdagen även fortsättningsvis besluta om såväl avgifter som förmåner. Det viktiga är att dessa överensstämmer. Under lång tid framöver behöver sannolikt skattemedel skjutas till försäkringen p.g.a. den höga arbetslösheten. Även om förtidspensioner föreslås vara integrerade i inkomstbortfallsförsäkringen, bör förtidspensionerna som beviljats före en reformering finansieras genom skattemedel. Om tidigare beslutade utgifter ska belasta ett nytt system finns det risk för att eftersträvad kostnads-effektivitet fördröjs.

### ***Öka kompetensen inom försäkringsadministrationen***

- Den juridiska och ekonomiska kompetensen inom försäkrings-administrationen måste förstärkas.

Tillämpningen av en försäkring med flera inslag av differentiering kommer att utgöra en kvalificerad uppgift. De bedömningar, som måste ligga till grund för rätt till ersättning, kommer att kräva hög grad av kompetens och professionalism. Den juridiska och ekonomiska kompetensen inom försäkringsadministrationen måste förstärkas. Med utökad och förändrad uppföljning samt fler externa kontakter torde även administrationen i ett enskilt ärende bli mer tidskrävande. Administrationskostnaderna skulle sannolikt komma att öka i jämförelse med dagens. Totalekonomiskt borde det vara lönsamt för försäkringen.

## Ingen bortre parentes

- En "bortre parentes" motverkar inte långtidsarbetslöshet och kan förhindra tidiga insatser.
- Övervältra inte kostnader för arbetslöshet på kommunerna.

Arbetsmarknadspolitiska kommittén föreslår en s.k. bortre parentes (en tidsmässig gräns för rätt till ersättning) i arbetslöshetsförsäkringen för att underlätta omställningen mellan arbetslöshet och arbete. SACO bedömer att en sådan gräns inte skulle motverka långtidsarbetslöshet. All forskning och erfarenhet visar att det är med tidig aktivitet, från såväl den arbetslöses som samhällets sida, som arbetslöshet kan brytas. En bortre parentes kan t.o.m. förhindra tidiga insatser. Risken finns att arbetsförmedlares eller andra professionellas tid, energi och insatser riktas mot den grupp som ligger närmast att falla ur försäkringen. En bortre parentes får således motsatt effekt mot den samhället önskar uppnå.

Därtill visar våra erfarenheter att sjukas och arbetslösas strävan att återgå i förvärvsarbete generellt är mycket hög. Incitamentet för den enskilde att intensifiera sitt arbetssökande eller förbättra sin arbetsförmåga skulle endast marginellt öka som en följd av en "bortre parentes". Det är inte heller meningsfullt att ge kommunerna ansvar för åtgärder för att förbereda för reguljärt arbete eller studier efter att rätten till arbetslöshetsersättning upphört. Om inte tidiga insatser, med individuell inriktning, kontrakt m.m., lyckats måste kommunens förutsättningar att nå resultat bedömas som närmast obefintliga. SACO är positiv till att ARBOM-utredningen uttryckt skepsis över och inte lagt ett konkret förslag om en "bortre parentes".

En kraftig kostnadsövervältring, sannolikt till kommunernas socialtjänst, är en troligare följd av en bortre parentes än en minskad arbetslöshet eller långtidssjukskrivningar. Med pessimistiska, men sannolikt realistiska, antaganden om fortsatt höga arbetslöshetsnivåer och ett högt antal varaktigt arbetsoförmögna, är det viktigt att hålla fast vid en bred riskspridning. Kostnadsfördelning för arbetslöshetsersättningar bör ligga kvar på nationell nivå. Kommunerna är i allmänhet alltför små för att själva orka bära kostnader för långtidssjukskrivningar och arbetslöshet. Dessutom skulle kostnadsbördan bli ojämnt fördelad över landet.

SACO anser att det föreligger en allvarlig och uppenbar risk för att äldre kommer att uppleva det som personligen djupt kränkande att behöva bli socialbidragsberoende genom att stängas ute från rätten att uppbära försäkringsersättning. Denna grupp kan, under en kortare periods avvaktan på pension, komma att avsluta sin tid i arbetskraften som bidragstagare. Det är



ovärdigt vårt samhälle. Samtidigt skulle yngre, som enligt undersökningar inte hyser samma aversion mot att söka socialbidrag, knappast låta sig avskräckas av en bortre parentes. Därmed skulle den samhällsekonomiska effekten sannolikt bli begränsad.

Vi vill även invända mot det förföriska i själva begreppet "bortre parentes", som myntats bl.a. i regeringens tillväxtproposition. Det leder tanken till ett kort inslag av arbetslöshet i ett i övrigt kontinuerligt förvärvsarbete. Den bortre parentesens skulle i stället komma att fungera som "stupstock" vare sig egen försörjning är möjlig eller inte därefter.

### **Det allmänna försäkringsskyddet måste kompletteras**

- Komplettera försäkringsskyddet, i såväl individuella som avtalsförsäkringar, för att förlänga perioder med högre ersättningsnivå.

Idag finns både avtalsförsäkringar och individuella försäkringar för att ersätta inkomstbortfall vid sjukdom, utöver den ersättning som den allmänna sjukpenningförsäkringen ger. Det finns även avtalsförsäkringar inom alla sektorer som täcker del av inkomstbortfallet över 5,5 basbelopp vid arbetslöshet. Ersättning från avtals- eller individuella försäkringar kritiserar för att förta incitamenten och öka kostnaderna i den allmänna försäkringarna.

SACO hävdar att de negativa effekterna av avtalsförsäkringarna kan motverkas av förslaget om en obligatorisk försäkring med inkomstbortfallsprincip. I en sådan går det att kombinera det solidariska inslaget i socialförsäkringen, med ersättningen som ger viss standardtrygghet. I en försäkring med endast ett grundskydd skulle behoven av avtals- och individuella försäkringar öka avsevärt. Den större delen av försäkringsskyddet skulle vila på avtals- eller individuella försäkringar. Riskspridningen skulle minska och villkoren skulle skilja sig mellan mer eller mindre privilegierade grupper. Grupper med de största riskerna för sjukdom och arbetslöshet skulle få betala högre premier eller få sämre förmåner än de med lägre risk.

Även med en inkomstbortfallsförsäkring enligt SACOs modell, behövs såväl avtals- som individuellt baserade försäkringslösningar för att ge godtagbart inkomstskydd. Utifrån den föreslagna försäkringsmodellen, med en nedtrappning av ersättningsnivån ju längre period ersättningen uppbärs, kan nya kompletterande försäkringar byggas. Behovet av ett långsiktigt kompletterande försäkringsskydd skulle även kunna hindra kostnadsövertvålning

från arbetsmarknaden till den allmänna försäkringen för långvarigt eller varaktigt sjuka. Många har framfört kritik mot att arbetsmarknadens parter inte behövt ta något reellt ansvar för förtidspensioneringens höga kostnader. Avtalsförsäkringarna kan återkopplas till förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. Det kompletterande försäkringsskyddets utformning kommer att påverka arbetsmarknadens parter bedömningar även i angränsande områden som lönebildning och sysselsättning.

## **ARBETSKADEFÖRSÄKRINGEN - EN RISKFÖRSÄKRING**

- Frikoppla arbetsskadeförsäkringen från socialförsäkringen, gör anslutning obligatorisk för arbetsgivare. Differentiera premierna till försäkringen för att stimulera förebyggande arbetsmiljöarbete.

Dävarande regeringens uppdrag till den Sjuk- och arbetsskadeberedning, som tillsattes år 1993, var att pröva förutsättningarna att föra över försäkringen till antingen arbetsmarknadens parter eller till försäkringsbolagen. Olika möjligheter diskuterades intensivt under en period, men diskussionen om arbetsskadeförsäkring har mattats av bl.a. beroende på att förslag om en ohälsöförsäkring dragit ut på tiden samt att det råder oklarheter i relationen mellan arbetsmarknadens parter och staten kring den fria förhandlingsrätten inom försäkringsområdet.

Många svåra problem synliggjordes också under diskussionen om en privat arbetsskadeförsäkring. En del problem är av principiell karaktär, t.ex. skulle en privatisering innebära att det generella arbetsskadebegreppet inte går att behålla. Andra problem är mer tekniska, som att finna effektiva och enkla metoder att differentiera premier. I Norge har framförallt arbetsgivarföreningen reagerat mot att premierna överstiger utbetalningarna från de privata försäkringsbolagen. I Finland finns ingen allvarlig kritik mot den privata försäkringen. Men samtidigt har ett syfte med differentierade premier i en privat försäkring - att öka drivkrafterna för arbetsmiljöförbättringar - knappast uppfyllts, bl.a. beroende på att premier sätts retroaktivt med en förhållandevis lång eftersläpning.

Trots alla svårigheter anser SACO att det finns förutsättningar för att frikoppla arbetsskadeförsäkringen från socialförsäkringen. Det främsta skälet är att riskerna för arbetsskador och vissa arbetsjukdomar är fullt möjliga att beräkna enligt renodlat försäkringsmässiga principer. Det skulle visserligen innebära att det inte går att hålla fast vid det svenska generella arbetsskadebegreppet, men detta generella begrepp har sannolikt inte något omistligt värde i dagens arbetsliv. Vår syn på arbetsrättens, inte minst arbetsmiljö-

lagstiftningens, utformning är att det finns starka skäl att återgå till lagstiftningens ursprungliga syfte, nämligen att ge bästa möjliga skydd för den enskilde individen. En precisering av arbetsskadebegreppet passar in i detta synsätt. Ett argument att hålla fast vid det generella arbetsskadebegreppet har varit att det öppnat möjligheter för att man, genom forskning och utveckling, kunnat fånga in och möta nya eller förändrade risker på arbetsplatserna. Sannolikt spelar inte längre det generella begreppet som sådant någon avgörande roll för om relevant arbetsmiljöforskning bedrivs.

Arbetsskadeförsäkringen var den försäkring som kraftigast överkonsumerades på 1970- och 80-talen. Därför är det också denna försäkrings regelverk och tillämpning kraftigt stramats upp. I stort utbetalas endast livräntor via försäkringen. Genom de kraftiga inskränkningarna går inte arbetsskadeförsäkringen längre med förlust. Men det finns ett ackumulerat underskott som uppgår till knappt 20 miljarder kronor. Det är svårt att påvisa att försäkringen haft någon arbetsmiljöförbättrande effekt. I det kompletterande försäkringsskyddet till arbetsskadeförsäkringen har dessutom det generella arbetsskadebegreppet redan tagits ur bruk. De arbetsjukdomar som ligger till grund för ersättning har begränsats genom listning.

## **Bättre arbetsmiljö**

Såväl försäkringsskydd som arbetsmiljö är viktiga inslag i en produktivitet-utveckling för tillväxt. Arbetsskadeförsäkringen får inte tillåtas att förtvina. SACO anser att försäkringsbolagen kan tillföra en ny dynamik inom området genom att erbjuda ett kompletterande försäkringsskydd, med premier grundade på kvalificerade riskbedömningar. Till skillnad från det kompletterande försäkringsskyddet vid sjukdom och arbetslöshet måste arbetsskadeförsäkringen vara obligatorisk att teckna för alla arbetsgivare.

Satt i relation till SACOs förslag till modell för en inkomstbortfallsförsäkring, kan en privat arbetsskadeförsäkring möjligen få mer än marginell betydelse för att minska risker i arbetsmiljön. Den kompletterande arbetsskadeförsäkringen skulle givetvis ge full ersättning vid inkomstbortfall. I och med den föreslagna nedtrappningen i den allmänna försäkringen, ner till en grundbeloppsnivå, kan det bli fråga om mycket stora belopp som skall utbetalas om någon blir varaktigt skadad eller sjuk genom förhållanden på arbetsplatsen. En privatisering av arbetsskadeförsäkringen kan ge en vinnasituation med både förbättrat försäkringsskydd och bättre arbetsmiljöer.

## DEN NYA ÅLDERSPENSIONEN FÅR INTE ÅLDRA I FÖRTID

- Pension är uppskjuten lön.
- Den bästa tryggheten är tillväxt.
- Öka de individbaserade komponenterna i avtalspensionerna.
- Uppbyggnad av fonder förorsakar välfärdsförluster.
- På sikt kan avtalspension ersättas med kontant lön.

Det bästa sättet att trygga våra pensioner i framtiden är att stödja företagsamhet för ökad tillväxt. Utan tillväxt kommer varken det allmänna ålderspensionssystemet eller de avtal som arbetsmarknadens parter träffat att ge ekonomisk trygghet, oavsett hur systemen utformas eller vilka åtaganden som görs idag. Pensioner är uppskjuten lön. Pensioners värde avgörs de facto först när de betalas ut.

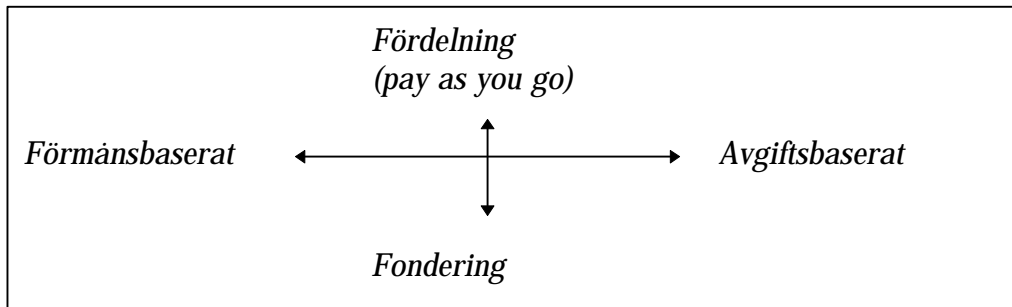
Våren 1996 framkom, vid den socialdemokratiska kongressen, att det reformerade ålderspensionssystemet riskerar att försenas än en gång. Regeringen och partierna bakom pensionsöverenskommelsen har dock uttryckt att det inte finns någon anledning till oro och att överenskommelsens principer ligger fast. SACO tycker det är allvarligt om tidpunkten för genomförande, antagna riktlinjer för tekniska lösningar och kanske t.o.m. principerna skulle rubbas.

I vårt remissvar våren 1994 ställde SACO sig positiv till de grundläggande principerna. Men vi uttryckte också kritik mot flera inslag såsom avogheten att tillgodoräkna studietid och inkonsekvensen att ta ut avgifter över taket i ett system, där en av hörnpelarna är ökad försäkringsmässighet. Organisationen hävdade att en förutsättning för det nya pensionssystemet var att livslönerna måste öka för stora akademikergrupper, annars kommer dessa inte få en rimlig pensionsnivå. Detta gäller fortfarande. Lönebildningen är avgörande för pensionsnivån, men det går inte att rätta till ofullkomligheter i lönebildning eller lönesystem genom pensionerna. Givetvis måste sådana konsekvenser som cementerar eller förvärrar ofullkomligheter undvikas.

Kritik kvarstår, men SACO bedömer att det viktigaste är att snarast sjösätta det nya ålderspensionssystemet. Den osäkerhet som nu råder gagnar varken företagarnas eller enskildas vilja att investera respektive konsumera. En av de punkter i förslaget som idag kritiseras mest, nämligen två procents avsättning till ett allmänt premiereservsystem borde uppfattas som en styrka. Den blygsamma premiereserven kommer att utgöra såväl ett sparande som en riskspridning genom individers enskilda val. Det stärker förutsättningarna för tillväxt. Den individuella komponenten manar även fram medvetenhet kring nödvändigheten av försäkringsskydd över livscykeln.

## Gör pensionssystemen mer följsamma till samhällets utveckling

Avtalspensionernas konstruktion kan utformas utifrån val av olika huvudlinjer:



Dagens olika avtalspensionssystem balanserar mellan dessa olika principer. Förenklat kan dock sägas att för den offentliga sektorns pensionsåtaganden tillämpas fördelningsprincipen och på privata sektorn fondering.

Det är inte möjligt att garantera ekonomiskt säkra utfall av pensionsöverenskommelser. Det bästa sättet att trygga också avtalspensionerna i framtiden är ökad tillväxt. En viktig förutsättning för avtalspensionerna är dock att staten tillhandahåller ett stabilt och robust allmänt ålderspensionssystem.

Från individens synpunkt kan förmånsbestämda pensioner vara att föredra. Den framtida inkomsten blir förutsägbar och ger standardtrygghet. De förmånsbaserade avtalen kan dock medföra minskad rörlighet på arbetsmarknaden. Det är dyrt för en potentiell ny arbetsgivare att betala in allt högre avgifter för en äldre person som närmar sig sin slutlön.

En övergång från ett förmåns- till ett avgiftsbaserat system gör pensionssystemen mer följsamma till den samhällsekonomiska utvecklingen. Det borde innebära att tryggheten för den enskilde ökar. Trenden går nu från renodlade förmånsbestämda till avgiftsbaserade system. Över hela västvärlden fonderas stora belopp för att reducera osäkerhet. Ur traditionellt fackligt perspektiv är fondering en tilltalande lösning med tanke på att pension är att betrakta som uppskjuten lön för medlemmen. Men ökad tillväxt förutsätter såväl minskat sparande som ökat risktagande. Med fonderingar minskas investeringsviljan, vilket kan medföra olyckliga effekter för såväl internationell som nationell ekonomi. Dessa effekter kan i sin tur reducera värdet av det fonderade pensionssparandet. Den avsedda riskminimeringen blir egentligen ett risktagande.

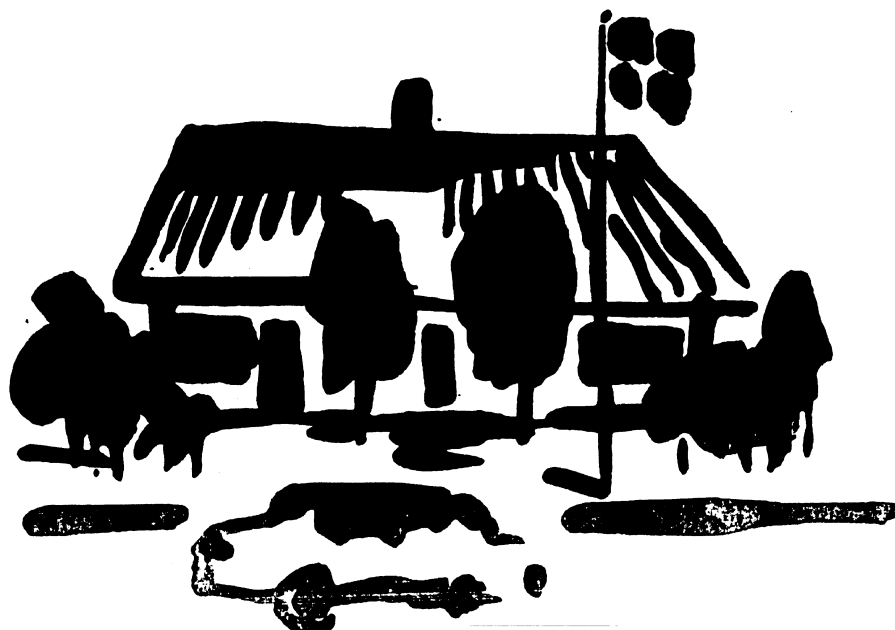
Det kan även vara tillväxthämmande att låsa in stora kapitalmängder i fonder, vars ändamål är att garantera trygghet på lång sikt. Fondförvaltningen måste utgå från fondens syfte. Därmed finns det en logisk begränsning för risk-

tagande i pensionsfondernas förvaltning. Det föreligger ansevärd svårigheter att förvalta fonder som har dubbla syften. En mer konstruktiv lösning står sannolikt att finna i individbaserade premiereservkonton, d.v.s. att avtalspensionerna ges en individkomponent. De individuella inslagen bör öka.

Det är i grunden ogörligt att fondera alla pensionsutfästelser inklusive den allmänna pensionen. Fonderingen blir så gigantisk att fonderna skulle kunna äga alla nationella tillgångar. Den förutsägbarhet, som är ett fonderings-systems fördel, skulle alltså få allvarliga samhälls- och marknadsekonomiska konsekvenser. Därtill skulle uppbyggnaden av fonder förorsaka välfärdsförluster. Stora belopp skulle behöva omfördelas från kollektiva nyttigheter till fonderna.

Inom ett fördelningssystem utsätts dock en anställd för risk den dag pensionen ska falla ut. Den anställde blir beroende av arbetsgivarens kreditvärdighet och av framtida politiska prioriteringar. Till syvende og sist blir dock staten som kan ansvara för ett fördelningssystem. Ett fördelningssystem, vare sig det är förmåns- eller avgiftsbaserat, innebär en övervältring av kostnader på kommande generationer. Den generation som skall bära en övergång mellan olika system får dessutom betala dubbelt, dels till dagens pensionsutbetalningar, dels till fondering för den egna generationens räkning.

En idé kan vara att avtalspensionerna direkt ersätts med löneutbetalningar. Det skulle öka den enskilde individens oberoende, valmöjligheter och ansvar. Sannolikt skulle det individuella pensionssparandet öka kraftigt. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle en i grunden sund riskspridning komma till stånd.



## **AKTUELLA IDÉSKRIFTER UTGIVNA AV SACO**

### **VÄGVALET**

- om betydelsen av kunskap och kompetens för välståndsutvecklingen i Sverige  
(1994)

### **LÖNEBILDNING FÖR KOMPETENSUTVECKLING**

(1994)

### **AKADEMIKERNAS LÖNER I SVERIGE OCH EUROPA**

(1994)

### **STUDIER - TILL VILKET PRIS?**

- om studieskulder och återbetalningstider  
(1995)

### **STUDIESTÖD I TIO LÄNDER**

- en jämförelse  
(1995)

### **SACOs SKUGGPROPOSITION (till regeringens tillväxtproposition).**

Åtta åtgärder för ökad tillväxt och välfärd eller

*"Ska vi få Sverige på fötter måste vi börja med huvudet"*

(1995)

### **VÄRLDSKLASSEN**

SACOs program för en skola i världsklass

(1996)

*Samtliga idéskrifter kan beställas från SACO.*

*Pris 30:-/st*

# **SACO**

Sveriges Akademikers Centralorganisation

Lilla Nygatan 14, Box 2206, 103 15 Stockholm

tel: 08-613 48 00, fax: 08-24 77 01

