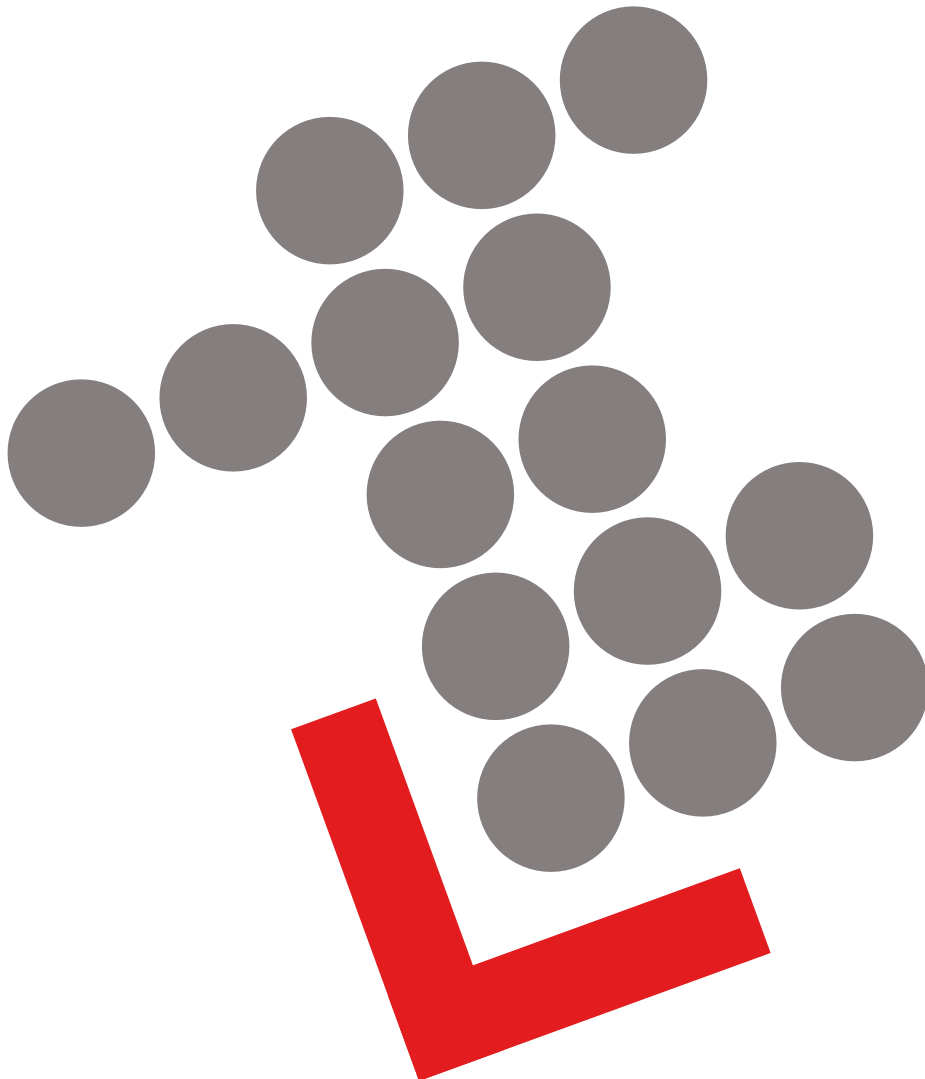




Vad händer med arbetslinjen? Ska arbetslösa ta första bästa jobb?

Rapport skriven av:
DAN ANDERSSON, LOs chefsekonom.
MARKUS MARTINELLE, praktikant.
HENRIK NILSSON, praktikant.



INNEHÅLL

1. INLEDNING	1
2. ARBETSLINJEN.....	2
2.1. Arbetslinjen i ett historiskt perspektiv.....	3
2.1.1. Vad hände sedan?	6
2.2. Arbetslinje som disciplinering eller utveckling	7
2.2.1. Arbetslinjen ur olika perspektiv	7
2.2.2. Nya villkor för arbetslinjen.....	9
3. FÖRSTA BÄSTA JOBB?	12
3.1. Olika perspektiv på att ta första bästa jobb	13
3.1.1. De arbetslösa.....	13
3.1.2. Arbetsgivarna	15
3.1.3. Samhället	16
4. SAMMANFATTNING	22
REFERENSER	23
Bilaga 1 Urval av arbetsmarknadspolitiska reformer sedan 1900.....	25

1. INLEDNING

Sedan 1920-talet är arbetslinjen en av hörnstenarna i den svenska ekonomiska och sociala modellen. Den borgerliga regeringen håller efter 2006 års val på att överge arbetslinjen. Genom att kraftfullt sänka anslagen till aktiv arbetsmarknadspolitik och samtidigt strama åt reglerna samt sänka ersättningarna i arbetslöshetsförsäkringen, fjärrar sig Sverige från arbetslinjen och går istället mot en politik som ensidigt betonar disciplinering och att arbetslösa skall ta första bästa jobb.

I denna skrift behandlar vi två närbesläktade frågor. Till att börja med diskuterar vi vad arbetslinjen egentligen innebär och gör en jämförelse mellan Sveriges och Storbritanniens arbetslöshetspolitik under 1920-talet. Jämförelsen är intressant då den visar hur de vägval som gjordes i Sverige och Storbritannien på 1920-talet har kommit att bli normbildande för de båda länderna. Den observante läsaren kommer säkerligen också notera att den borgerliga regeringens arbetslöshetspolitik innebär ett närmande till den politik som har förts i Storbritannien under hela 1900-talet.

Vidare tittar vi på hur ett antal forskare anser att arbetslinjen förändrats över tiden. Arbetslinjen har sedan den uppstod betonat att aktiva åtgärder är att föredra framför passivt kontantunderstöd. Men den har samtidigt innehållit spänningen rättigheter kontra ansvar och balansen mellan dessa olika perspektiv har skiftat under tidens gång¹.

I den andra delen av rapporten diskuteras huruvida arbetslösa skall ta första bästa jobb. Frågeställningen är aktuell eftersom den nuvarande regeringen synes tolka arbetslinjen just som att arbetslösa skall ta första bästa jobb till den lön som uppstår när alla tvingas att göra det. Vi visar på argumenten för och emot att alla arbetslösa alltid skall ta första bästa jobb. Det som först kan synas vara självklart är inte det enligt vår mening. Tvärtom finns det goda skäl såväl för den arbetslöse som för samhället att arbetslösa under en viss begränsad tid avstår från första bästa jobb.

¹ Socialförsäkringsutredningen (2005) s.63

2. ARBETSLINJEN

Arbetslinjen är ett begrepp som omfattas av nästan alla i Sverige vilket också blivit dess problem då det har uppstått många olika definitioner av begreppet.

LO-ekonomerna anser att arbetslinjen är en viktig del av sysselsättningspolitiken. Den går ut på att ta till vara varje människas vilja och förmåga att arbeta, hellre än att enbart ge kontantstöd till dem som inte själva finner sin plats på arbetsmarknaden. Vi anser att arbetslinjen består av tre delar.

Arbetslinjen handlar om att de som inte kan få ett arbete direkt ska erbjudas alternativ sysselsättning som utbildning eller praktik. Syftet är att stärka humankapitalet, eller förhindra att det minskar.

Arbetslinjen innebär också att det ställs krav på individen. I första hand har man skyldighet att försörja sig själv. För att vara berättigad till ersättning från arbetslöshets- och socialförsäkringarna måste man kunna visa att man är sjuk, eller försöker men inte har kunnat få ett jobb. Den alternativa sysselsättning som erbjuds är också en metod att förhindra att människor frivilligt väljer ledighet framför arbete.

Arbetslinjen inkluderar även att det ska löna sig att arbeta. Detta både genom lön och att man genom arbete kvalificerar sig till olika inkomstförsäkringar.

Tidpunkten för arbetslinjens uppkomst är omtvistad bland forskarna. Den svenska definitionen av arbetslinjen uppstod enligt historikern Klas Åmark som begrepp 1928 när socialdemokraterna började utveckla en ny politik med underskott i budgeten för att frigöra medel till reservarbetena.² Huruvida arbetslinjen uppstod på 1930-talet är omtvistat. Jonas Olofsson hävdar till exempel att arbetslinjen började tillämpas redan på 1840-talet då sysselsättningsskapande åtgärder förekom.³ Eskil Wadensjö menar å andra sidan att arbetslinjens stadfästade kan knytas till mitten av 1910-talet då socialdemokraten Otto Järte utredde arbetslöshetsförsäkringen. Järte började som anhängare av en allmän arbetslöshetsförsäkring men svängde under utredningen och kom istället att förespråka en arbetslinje med nödhjälpsarbeten och frivillig arbetslöshetsförsäkring.⁴

Lena Eriksson menar att det knappast fanns någon uttalad statlig politik i arbetslöshetsfrågan före 1914. Vidare anser hon att arbetslinjen uppstod 1918 då riksdagen beslutade att införa nödhjälpsarbeten.⁵ Lena Eriksson skiljer på två principer som ligger inom arbetslinjen. För det första handlar det om arbetslinjen som en samhälls- eller försörjningsprincip, vilket innebär en strävan att inpränta i individen skyldigheten att försörja sig själv. För det andra är det arbetslinjen som aktiv arbetsmarknadspolitik.⁶

² Junestav (2004) s.20

³ Olofsson (1996) s.215

⁴ Edebalk (1975) s.91ff.

⁵ Eriksson (2004) s.33

⁶ Ibid, s.17ff.

2.1. Arbetslinjen i ett historiskt perspektiv⁷

Socialpolitik som reducerar individens beroende av lönearbete har alltid varit en källa till konflikter. I bemärkelsen social disciplinering kan det hävdas att arbetslinjen började tillämpas i Sverige redan under 1840-talet och framåt, även om en medveten statlig arbetslöshetspolitik inte fanns före 1914. Enligt Eriksson hade Sverige redan under 1920-talet valt en aktiv arbetslinje och Storbritannien en passiv kontantlinje. En passiv kontantlinje innebär en allmän arbetslöshetsförsäkring med låga ersättningar utan aktivering av de arbetslösa.

Under 1920-talet manifesterades arbetslinjen i Sverige i form av lågt avlönade nödhjälpsarbeten i statlig och kommunal regi. Nödhjälpsarbetena innebar att arbetslösa män utplacerades över hela landet för att till exempel bygga vägar. Syftet med den svenska politiken var att hellre hjälpa de arbetslösa genom att sysselsätta dem än att enbart ge dem passivt kontant understöd. Det bör uppmärksammas att arbetslöshetshjälpen i Sverige under 1920-talet aldrig var någon allmän rättighet, vilket det brittiska kontantstödet var.

Den första statliga obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen skapades i Storbritannien redan 1911. I Sverige skapades en frivillig statligt subventionerad arbetslöshetsförsäkring 1935. Arbetslinjen står i konflikt med den passiva kontantlinjen, den passiva kontantlinjen är en socialpolitisk konstruktion byggd på neoklassisk teoribildning. Den neoklassiska ekonomiska modellen utgår ifrån att arbetslöshet inte uppstår om lönerna faller tillräckligt mycket så att utbudet och efterfrågan är i jämvikt.

Konflikten kring arbetslinjen blir tydlig när forskarna jämför utvecklingen i Sverige med utvecklingen i Storbritannien under 1920-talet. Slutsatsen i Storbritannien, för nästan ett sekel sedan, blev att arbetslinjen inte fungerade utan att en passiv kontantlinje var det effektivaste alternativet. Denna slutsats byggde på en bedömning grundad på en neoklassisk ekonomisk syn där den så kallade dödviktskostnaden var mindre vid kontanthjälp än vid de åtgärder som arbetslinjen föreskrev. Den svenska arbetslinjen formades istället utifrån en socialliberal ståndpunkt där dessa kostnader ansågs vara motiverade av sociala skäl.

Förenklat kan man säga att i Storbritannien valdes den minst kostsamma vägen och i Sverige valdes den väg som dåtidens beslutsfattare ansåg bäst testade de arbetslösas arbetsvilja, dvs. en arbetslinje.

Påverkan på utbud och efterfrågan

En historiskt viktig fråga har varit om nödhjälps- eller beredskapsarbeten skall ha syftet att påverka utbudet av arbetskraft på arbetsmarknaden. Nödhjälpsarbeten var en del av den svenska arbetsmarknadspolitiken redan innan begreppet *keynesiansk politik* introducerades under 1930-talet. Motivet var socialpolitiskt och var inte tänkt att ha någon direkt påverkan på utbudet och efterfrågan i ekonomin, dvs. syftet var att förhindra arbetslöshetens negativa konsekvenser för individen och samhället. Men när

⁷ Texten utgår ifrån Lena Erikssons doktorsavhandling, *Arbete till varje pris arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*, (2004). Detta är huvudkällan när inte annat anges.

åtgärderna sjösattes på lokal nivå märkte man dock snart att de inte kunde betraktas som isolerade från ekonomin i övrigt eftersom efterfrågan började öka.

Den historiska lärdomen blev att arbetsmarknadspolitiken måste ses som en del av den ekonomiska politiken i stort. Med detta i beaktande har det socialpolitiska perspektivet, under historiens gång hamnat i skymundan i Sverige till förmån för tanken att det primära syftet är att upprätthålla efterfrågan samt att öka arbetsmarknadens effektivitet.

Vem skall få, och hur mycket?

En konflikt med långa traditioner har rört nivån på ersättningarna som de arbetslösa tilldelas. Å ena sidan skall ersättningen erbjuda så pass mycket stöd att individen inte behöver gå till fattigvården, å andra sidan ska ersättningen vara så låg att arbetslösa föredrar lönearbete framför bidrag. En av de ledande professorerna i nationalekonomi i början av förra seklet argumenterade i denna fråga enligt följande: *"En statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring skulle frysa lönerna på en för vår ekonomi alltför hög nivå och konservera arbetslösheten. Det skulle den göra genom att garantera arbetarna en sådan standard att de vid arbetslöshet inte skulle tvingas godta nödvändiga lönereduceringar eller förflyttningar till andra verksamheter."*⁸

Den engelska arbetslöshetsersättningen sattes långt under den genomsnittliga lönen därför att det inte skulle vara förmånligare att ha bidrag i stället för att arbeta. Den legendariska nationalekonomen och socialpolitikern William Beveridge påpekade att detta inte var försvarbart så länge som arbetarlönerna knappt garanterade existensminimum. De svenska kontantstöden låg högre än det brittiska och nödhjälpsarbetenas löner gav ytterligare lite mer.⁹ Ersättningarna för nödhjälpsarbeten sattes utifrån regionala förhållanden och skulle motsvara runt 70 procent av ortens lägsta grovarbetarelön. Även i Sverige var avsikten att de låga lönerna alltid skulle göra det lönsammare att återvända till marknadsarbeten och om möjligt bidra till sänkta lönenivåer på marknaden.¹⁰

När det gäller frågan vilka som skall vara berättigade till arbetslöshetsersättning kan denna sättas i samband med en historisk förklaring till begreppet arbetslös. Ett exempel på något som kan kallas för en tidig arbetslinje är 1661 års fattiglag i England. I denna ålades de olika församlingarna att ta hand om de fattiga som delades in i tre kategorier med åtskild behandling. De som inte var arbetsdugliga, gamla och sjuka, skulle tas om hand i fattighus (almhouses). De arbetsdugliga skulle ges arbete på korrektions- eller arbetsstugor och de som vägrade att arbeta skulle straffas i korrektionsanstalter. Idén var således att de som inte kunde arbeta skulle bli försörjda och omhändertagna och de som var dugliga skulle få arbete, men de två första regimerna syftade inte till att straffa de berörda.¹¹

⁸ Unga (1976) citerar Gustav Cassel

⁹ Eriksson (2004) s.90ff.

¹⁰ Ibid, s.24ff.

¹¹ Barr (2004)

En ny lagstiftning skapades 1834 i Storbritannien i syfte att minska tillträdet till hjälp. Motsvarande lagstiftning infördes i Sverige 1871 och erkände inte längre de ofrivilligt arbetslösas behov av stöd. De föräldralösa, de blinda och de handikappade skulle fortfarande få stöd då de räknades som värdiga fattiga. De som var arbetsdugliga å andra sidan räknades som ovärdiga fattiga och de skulle få en ersättning som innebar att mottagarna hade en avsevärt lägre ersättning än de sysselsatta. Lägre ersättningar till dem som kunde försörja sig själva var en del av den ekonomiskt liberala politik som växt sig stark i Storbritannien. Begreppet arbetslös uppstår alltså ur Storbritanniens fattigvårdslagstiftning där det blir nödvändigt att skilja mellan hjälplösa fattighjon och självständiga arbetare som kunde vara arbetslösa (unemployed).

Den tidigare lagstiftningen i Storbritannien syftade till att ge arbete åt dem som var arbetsdugliga medan den senare lagstiftningen ville minska kraven eller bidragen genom att göra det mycket besvärligt och stigmatiserande att ta emot hjälp. Det kan även nämnas att såväl frivillig som ofrivillig arbetslöshet var kriminaliserad i svensk lagstiftning under större delen av 1800-talet.

Test av arbetsviljan

För att testa arbetsviljan och på så sätt kunna skilja de som var frivilligt arbetslösa från dem som var ofrivilligt arbetslösa utvecklade man i Storbritannien i början av förra seklet så kallade "Genuinely seeking work test" vilket i praktiken innebar att man tvingade de arbetslösa att besöka potentiella arbetsgivare vilka skulle skriva på ett intyg för att bekräfta att den arbetslöse verkligen varit på plats och sökt arbete. Idén var att lägga bevisbördan på den arbetslöse att visa att han/hon ansträngt sig tillräckligt för att söka arbete. *"Det spelade ingen roll om det fanns några jobb att söka eller ej, den arbetslöse fick vandra bygden runt för att bevisa för kommittén att inga jobb fanns."*¹²

Det ansågs även vara nödvändigt med kontroller av arbetsviljan i Sverige vilket manifesterades i de impopulära nödhjälpsarbetena i början av förra seklet som nämndes tidigare. Genom att sätta de arbetslösa i arbete både testade och stärkte man de arbetslösas arbetsvilja.

Kostnad

En annan evig fråga har varit kostnaden för den politik som arbetslinjen förutsatte. Statens företrädare hävdade för hundra år sedan, understödda av de ledande ekonomerna, att sunda principer måste tillämpas för statsfinanserna, dvs. budgetbalans och högsta möjliga effektivitet i de offentliga finanserna. Målet för finanspolitiken var att statens förmögenhet inte fick minska. Men i konflikt med denna syn utvecklades i Sverige nödhjälpsarbeten trots att dessa var offentligt finansiellt dyrare än kontant arbetslöshetsunderstöd: *"man räknade ut att det inte bara var tre gånger så dyrt att hjälpa en arbetslös via nödhjälparbeten som att erbjuda kontant understöd, utan också att de vägar som byggdes inom nödhjälpsarbetenas ram, trots den billiga arbetskraften, var dyrare. Kostnaden var 27 kr per löpmetar medan de som byggdes i den öppna arbetsmarknadens regi kostade 10 kr."*¹³

¹² Eriksson (2004) s.84

¹³ Unga (1976)

Orsakerna till de höga kostnaderna var att många av dem som sysselsattes inte var bra på att bygga vägar och att ersättningarna var så pass låga att produktiviteten påverkades negativt. I Sverige upplevdes det som mer betydelsefullt att testa den arbetslöses arbetsvilja än att minimera kostnaderna. I Storbritannien å andra sidan flyttade man fokus från den aktiverande aspekten till kostnaderna och valde det passiva kontantstödet då den regimen betraktades som mest försvarbar ur ett ekonomiskt perspektiv.

	<i>Sverige</i>	<i>Storbritannien</i>
Politik	Lågt avlönade nödhjälpsarbeten	Statlig obligatorisk arbetslöshetsersättning med låga ersättningar
<i>Urval</i>	<p>↓</p> Nödhjälpsarbeten för att pröva arbetsviljan	<p>↓</p> GSW test för att pröva arbetsviljan
	Viktigare att testa arbetsviljan än att minimera kostnaderna	Viktigare att minimera kostnaderna
	Ersättning med 70 procent av grovarbetarlön för nödhjälpsarbetena	Väldigt låga ersättningar för att arbete skall löna sig
	↓	↓
	Aktiv arbetslinje	Passiv kontantlinje

Figur 1 Arbetslöshetspolitiken i Sverige och Storbritannien under 1920-talet.

2.1.1. Vad hände sedan?

Efter socialdemokraternas valseger 1932 initierades "den nya arbetslöshetspolitiken". Politiken som syftade till att skapa arbeten åt arbetslösa var som vi visat ingen socialdemokratisk idé. Den nya arbetslöshetspolitiken innebar snarare en utveckling av den arbetslinje som skapats under 1920-talet. Under de närmast följande åren introducerades beredskapsarbeten med marknadsmässiga ersättningar och statsbidrag infördes till den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen.

Som vi har visat tidigare så betraktar många 1930-talet som startpunkten för arbetslinjen. Individens rättigheter vid arbetslöshet kom att spela en mer framträdande roll vid tillämpandet av arbetslinjen på bekostnad av de disciplinerande aspekterna. Under de följande decennierna kom arbetslinjen att spela en avgörande roll vid utformandet av de olika välfärdssystemen. Se bilaga 1 för en schematisk sammanfattning av hur arbetslöshetspolitiken utvecklats sedan 1900-talets inledning.

Efter denna kortfattade historiska överblick över arbetslinjens uppkomst och olika delar vill vi hävda att de vägval som gjorts har haft stor betydelse för hur Sverige respektive Storbritannien har utvecklats vad gäller humankapital, lönebildning samt

uppbyggnad av sociala institutioner såsom välfärdssystem i allmänhet och arbetsmarknadspolitik i synnerhet.

2.2. Arbetslinje som disciplinering eller utveckling

Arbetslinjen präglas av vad statsvetaren Bo Rothstein kallar dynamisk interventionism varmed avses att myndigheterna i samverkan med individen försöker få denne att utveckla eller förändra sitt beteende. Kännetecknande är att "de offentliga åtgärderna inom denna typ av dynamiskt interventionistiska program i realiteten utformas av den operativa fältpersonalen. Skälet till detta är att det inte [...] är möjligt för de centrala politiska organen att i detalj föreskriva hur de olikartade fallen måste hanteras."¹⁴

Den operativa personalen "måste med andra ord ges rätt att självständigt och på eget ansvar bedöma vilka insatser som är lämpliga i den aktuella situationen och det är summan av deras handlingar som blir det offentliga åtgärdsprogrammet"¹⁵. Rothstein skriver vidare att "paradoxen är att program som är dynamiskt interventionistiska och som därför kräver hög grad av precision i träffbilden, måste med nödvändigheten få en oprecis utformning."¹⁶

2.2.1. Arbetslinjen ur olika perspektiv

Ofta är det arbetsmarknadsekonomer som definierar och beskriver arbetsmarknadspolitik. I denna rapport har vi valt att utgå ifrån ett ekonomiskhistoriskt perspektiv på arbetslinjen. Ett exempel på detta är Malin Junestav¹⁷ som i sin avhandling beskriver avsikten bakom arbetslinjen ur tre perspektiv.

Gemensamt för alla tre perspektiven är att aktiva åtgärder är att föredra framför passivt kontantunderstöd. Ända sedan arbetslinjens uppkomst i början av det förra seklet har politiken influerats av dessa perspektiv, men över tiden har deras betydelse varierat. Det har hela tiden handlat om att balansera rättigheter och skyldigheter gentemot varandra och styrkeförhållandet dem emellan har självklart varierat över tiden.

Det första perspektivet är *kontroll- och disciplineringsperspektivet* och förklaras av att arbetslinjens ursprung delvis kommer från fattigvårdslagstiftningen och dess arbetstvång för friska vuxna (män). Det handlar om den arbetslöses skyldighet att försörja sig själv och om den arbetslöses skyldigheter gentemot samhället. Statligt stöd till de arbetslösa förklaras enbart ur barmhärtighetssynpunkt. Arbetslösheten ses som skadlig för individens moral. Detta perspektiv bygger på en moraliskt grundläggande tanke att om staten hjälper den enskilde så skall denne utföra en motprestation. Detta manifesterades i nödhjälsarbetena under 1920-talet vars syfte primärt var att pröva de arbetslösas arbetsvilja. Disciplineringsstanken ligger nära vad som i USA kallas "workfare" i stället för "welfare".¹⁸

¹⁴ Rothstein (2002) s.98

¹⁵ Ibid, s.98

¹⁶ Ibid, s.102

¹⁷ Junestav (2004) s.21ff.

¹⁸ Ibid, s.22

”Workfare” innebär att olika typer av bidrag och ekonomiska transfereringar, även de som är behovsprövade, tydligt kopplas till en motprestation. Den amerikanska tillämpningen av ”workfare” fokuserar på den enskildes moraliska skyldighet gentemot samhället.¹⁹ Huruvida ”workfare” eller ”welfare to work” skall tillämpas för alla socialbidragstagare är ytterst en värderingsfråga. I Sverige har myndigheterna enligt sociallagen stor möjlighet att avkräva aktivitet av individerna som uppbär bidrag.

Det andra perspektivet är *självhjälps- och uppfostringsperspektivet*. Detta perspektiv skiljer sig delvis mot kontroll- och disciplineringsperspektivet, som förnekar statens skyldighet att hjälpa arbetslösa, genom att till viss del bejaka statens skyldighet. Den så kallade reciprocitetsprincipen speglar detta perspektiv. Det finns ett slags kontraktsförhållande mellan individ och samhälle, där den skötsamma och arbetsvilliga individen som ställer upp på det samhälleliga regelverket också har rättigheter gentemot det allmänna²⁰. Ett motiv för arbetslinjen ur detta perspektiv är att arbetslösa kan utföra samhällsnyttigt arbete och att de fostras till goda, arbetsamma medborgare.

Det finns också en viktig grundtanke som går ut på att det finns ett egenvärde i att individen genom produktivt arbete ges hjälp att kunna försörja sig själv.²¹ 1930- talets arbetslinje som innebar att nödhjälpsarbetena ersattes med beredskapsarbeten till kollektivavtalsenliga löner och att en frivillig statlig arbetslöshetsförsäkring infördes byggde på principen om hjälp till självhjälp. Ett syfte med de inkomstrelaterade socialförsäkringarna var att öka arbetarnas egenansvar och samtidigt göra den arbetande befolkningen oberoende av fattigvården.²²

Det tredje perspektivet är *rättighetsperspektivet*. Rättighetsperspektivet utgår ifrån individens rätt att delta i lönearbete. Statens uppgift är att erbjuda arbete till alla som vill arbeta. Arbetslinjen kan ses som en väg att förbättra villkoren för alla människor genom att de ges möjlighet att försörja sig genom arbete.²³ Under 1960-, 70- och 80-talen var politiken starkt influerad av ”rätten till arbete”. En förutsättning för detta perspektiv har genom historien varit att arbetslösheten har varit relativt låg. Det är svårt att låta alla lönearbeta i tider av hög arbetslöshet.

Det kan låta utopiskt att samhället skall garantera individen rätt till arbete men i regeringsformens andra paragraf fastslås att det skall ”åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet”²⁴. Det är en politisk tolkningsfråga om rätten till arbete överdrivs i detta perspektiv. Frågan kan ställas så här: Kan en individ alltid kräva att få ett arbete där man bor, inom det yrkesområde man vill och till den lön man önskar. Nej, långtgående krav på rättigheter i arbetslinjen kräver närmast planhushållning i ekonomin. Arbetslöshet är en del av marknadsekonomin. Men motsatsen, att individen skall vara helt ansvarig för arbetslöshet och genom prissänkning skapa efterfrågan på sitt arbete, är å andra sidan en traditionell neoklassisk ekonomisk föreställning.

¹⁹ Junestav (2004) s.21f.

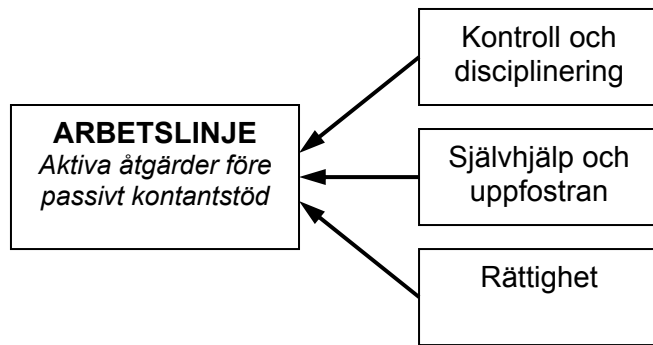
²⁰ Rothstein (2002) s.204f.

²¹ Socialförsäkringsutredningen (2005) s.16

²² Junestav (2004) s.24

²³ Ibid, s.25

²⁴ Socialförsäkringsutredningen (2005) s.16f.



Figur 2 Olika perspektiv bakom arbetslinjen

Socialförsäkringsutredningen tar upp en annorlunda aspekt av arbetslinjen och det är arbetets egenvärde. Inom nationalekonomin är den gängse synen att arbete är något negativt och att individen föredrar fritid, men socialförsäkringsutredningen menar att arbetets värde har haft stor betydelse för arbetslinjens utveckling. Det är alltså viktigt att se att arbetet i sig har ett värde och inte bara handlar om försörjning.²⁵ Detta är en förutsättning för arbetslinjen ur rättighetsperspektivet eftersom kontanthjälp annars skulle vara en tillräcklig åtgärd.

I Junestavs tre perspektiv synliggörs en konflikt kring synen på arbete. Bilden av arbete som något individen undviker och bilden av arbete som en förutsättning för välmående står i konflikt med varandra och återspeglas i vilken syn politiken har på arbetslinjen. Ett flertal empiriska studier visar att personer som står utanför arbetsmarknaden mår sämre även om den ekonomiska förlusten av utanförskapet är liten. Detta visar att arbetet har ett värde i sig och inte bara har ett värde som försörjningskälla. Detta är viktigt att komma ihåg när man söker förstå de olika perspektiven som ligger bakom arbetslinjen och det är även viktigt när man utformar politiken för arbetslinjen.

Arbetslinjen som begrepp har sitt ursprung i såväl konservatism, liberalism som socialism. Det är då inte underligt att det uppstår en dragkamp om vad begreppet arbetslinje egentligen betyder. Särskilt inte eftersom varje ideologi använder begreppet efter hur den vill att inkomstfördelningen skall se ut i samhället.

2.2.2. Nya villkor för arbetslinjen

Efter nittiotalskrisen framträder en ”ny” arbetslinje som delvis är en övergång till en disciplinerande arbetslinje. Ampero Serrano Pascual (2007) menar att ett paradigmskifte har skett i de europeiska välfärdsstaterna. Från att tidigare ha garanterat individens sociala rättigheter har vi fått en välfärdsstat som istället kontrollerar individens beteende.

Balansen mellan rättigheter och skyldigheter har förändrats även i den svenska välfärdsstaten och allt större vikt har kommit att läggas vid skyldigheterna²⁶. Det har således skett en förändring i hur det sociala medborgarskapet och dess relation till välfärdsstaten uppfattas. Staten som en garant av sociala rättigheter håller på att

²⁵ Socialförsäkringsutredningen (2005) s.17

²⁶ Serrano Pascual (2007) s.290

ersättas av en stat som istället kontrollerar individens beteende. Enligt Serrano Pascual skapar den förändrade synen på arbetslöshet nya vägar för statens intervention, till exempel hårdare bestraffningar och striktare regler för att erhålla understöd.²⁷

Efter perioden av massarbetslöshet på 1990-talet utvecklas normbildningen och kontrollsystemen kring A-kassan. Arbetsförmedlingarna betonar allt mer individens eget ansvar för att söka arbete och resurserna för försäkringskassans kontroll av bidragstagare har även ökat kraftigt under senare tid.

Under 1990- talets slut blir alltså arbetslinjens kontroll- och disciplineringsperspektiv starkare. Kraven på den enskilde individen skärps. Julia Peralta Prieto menar i sin avhandling "Den sjuka arbetslösheten" att arbetsmarknadspolitiken ändrar riktning under 1990-talets ekonomiska kris och det sker en individualisering och medikalisering av arbetslösheten. Medikalisering är en process där arbetslöshet beskrivs och förklaras i termer av sjukdom och handikapp. Arbetslinjen genomgår en förändring från att försöka påverka marknaden till att istället söka påverka den enskilde och dennes beteende.²⁸ Medikalisering av arbetslösheten ger legitimitet åt nya/annorlunda åtgärder i politiken såsom korrektion av individuella problem och hårdare bevakning av bidragstagare.²⁹

Den förskjutning av ansvaret som har skett innebär att problem som kan vara av strukturell natur, i arbetsmarknadspolitiken hanteras som personliga handikapp. 1990-talet innebar ett brott mot den tidigare medikaliseringen i arbetsmarknadspolitiken. Tidigare var rehabilitering ett sätt att öppna en väg till arbete för individer som befann sig utanför arbetskraften. De grupper som stod utanför sågs som potentiella arbetskraftsreserver. Även synen att arbete var samhällsekonomiskt lönsamt och en rättighet för individen spelade in. Själva synsättet kvarstår troligen idag också men eftersom det har varit brist på arbetstillfällen så har den rehabiliterande verksamheten kommit att allt mer handla om aktivering.³⁰

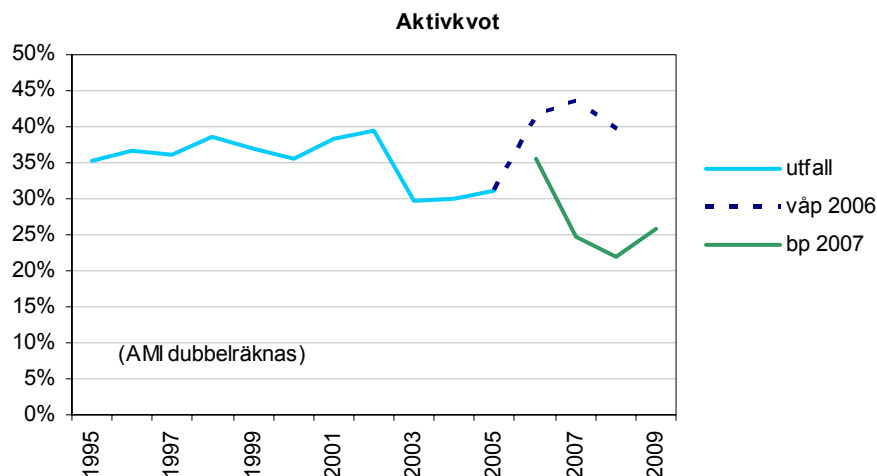
Ett sätt att mäta arbetslinjens ambitionsnivå är att titta på hur stor andel av de arbetslösa som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Perioden före 1992 när arbetslösheten, med dagens mått mätt, var låg så var andelen 40 till 50 procent, ibland högre och några enstaka år lägre än 40 procent. När arbetslösheten steg kraftigt i 1990-talets början ökade också antalet programdeltagare men inte fullt lika kraftigt, vilket sammantaget ledde till att deras andel av den totala arbetslösheten minskade. I drygt ett decennium blev andelen liggande i närheten av 40 procent. Åren 2002-2005 sänktes ambitionerna så att bara omkring 30 procent av de arbetslösa deltog i arbetsmarknadspolitiska program. Den nya regeringens budget för 2007 sänker andelen påtagligt och aktivkvoten hamnar på cirka 25 procent. Diagrammet nedan visar hur andelen i aktiva program minskat sedan 1995.

²⁷ Serrano Pascual (2007) s.17

²⁸ Peralta Prieto (2006) s.148ff.

²⁹ Schram (2000) s.82

³⁰ Peralta Prieto (2006) s.150ff.



Figur 3. Aktivkvot. Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar

Vår tolkning är att alliansregeringen tar ytterligare ett steg bort från arbetslinjen. Genom att kraftigt minska anslagen till aktiv arbetsmarknadspolitik och sänka ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen börjar arbetsmarknadspolitiken allt mer likna 1920-talets brittiska modell där social disciplinering och låga ersättningsnivåer är basen.

Om vi utgår ifrån Junestavs perspektiv är självhjälps- och uppfostringsperspektivet det perspektiv som legat närmast fackföreningarnas tolkning av arbetslinjen. Detta perspektivs tillbakagång illustreras tydligt genom den försämrade kvaliteten i de program de arbetslösa hänvisas till. De dyra arbetsmarknadsutbildningarna har minskat och istället har billiga program såsom jobbsökarkurser och liknande expanderat, även för långtidsarbetslösa. Den borgerliga regeringen kommer sannolikt att ytterligare expandera de billiga programmen och således fjärma sig ytterligare från arbetslinjen. De långa perspektiven gör att läsaren lättare kan förstå kritiken mot aktivitetsgarantin och de breda lågkostnadsåtgärderna under 1990-talets ekonomiska kris därför att de innehåller inslag av kränkning av individen genom att beröva ledig tid men i gengäld erbjuda lite utbyte i form av utveckling eller utbildning.

3. FÖRSTA BÄSTA JOBB?

Skall man ta första bästa jobb? Visst skall man ta första bästa jobb när man blir arbetslös, brukar den allmänna uppfattningen vara. Men vi ska i detta kapitel presentera lättillgängliga argument såväl för som emot ståndpunkten att alla arbetslösa alltid ska ta alla de arbeten som erbjuds. Det kan finnas goda skäl till att vissa arbetslösa under en begränsad tid skall avstå från första bästa jobb.

Bakgrunden till detta tema är arbetslöshetsersättningen som skattebetalarna till största del finansierar. Vi bör därför kort återge vad som står i lagtexterna om vad som krävs för att man skall få arbetslöshetsersättning. I paragraf 9 i *lagen om arbetslöshetsförsäkring* anges att grundvillkoren för rätt till ersättning är att den arbetslöse är

1. arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
2. beredd att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken de inte anmält förhinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,
3. anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,
4. medverkande till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen,
5. aktivt sökande efter lämpligt arbete men inte kan få sådant.

Lagtexten är vid en första anblick relativt tydlig över villkoren för arbetslöshetsersättning, men det är ganska enkelt att hitta konfliktytor om man granskar begreppet "lämpligt arbete" närmare. Med "lämpligt arbete" menas generellt ett arbete där anställningsförmånerna motsvarar villkoren i kollektivavtalen eller, där kollektivavtal saknas, de i jämförbara företag. Lönen skall heller inte understiga 90 procent av dagpenningen. Men om man även för in önskemål om arbete inom det egna kompetensområdet i begreppet lämpligt arbete är det lätt att inse att en konfliktyta kan uppstå mellan de som har ett arbete och de arbetslösa som handlar om vad skattemedlen skall finansiera.

Förutom denna aspekt existerar en samhällsekonomisk konflikt mellan resursutnyttjandet på kort och lång sikt i ekonomin. På kort sikt är det bättre med folk i arbete men på lång sikt maximeras inte resursutnyttjandet om en arbetsförmedlare omedelbart anvisar en arbetslös fordonstekniker till en vårdbiträdestjänst.

När nu alliansregeringen sänker bidragsnivåerna så kommer mängden arbeten som skall anses vara lämpliga att öka. Parallellt med detta skär man ned i de arbetsmarknadspolitiska programmen vilket har visats tidigare.

3.1. Olika perspektiv på att ta första bästa jobb

Vi skall i det följande visa argument för och emot att alltid ta första bästa jobb och utgår ifrån tre skilda perspektiv; individens, arbetsgivarens och samhällets, där samtliga möter risker av olika slag.

3.1.1. De arbetslösa

I nationalekonomins modeller för sökbeteende är sannolikheten för att få ett jobb beroende av sannolikheten att få ett erbjudande och sannolikheten att acceptera ett erbjudande. Den första komponenten, sannolikhet att få ett erbjudande, är beroende av individens sökbeteende och det rådande arbetsmarknadsläget. De krav en individ ställer på ett jobb för att acceptera det, exempelvis den lägsta tänkbara lönen (reservationslönen), är bland annat beroende av huruvida individen kan söka arbete under arbetstid. Ges den arbetslöse möjlighet till detta blir reservationslönen lika hög som arbetslöshetsersättningen eftersom man hela tiden kan söka sig vidare till nya jobb med ännu högre lön (bättre matchning).

Vår utgångspunkt är dock att antagandet om att sökintensiteten är oberoende av om individen har ett arbete eller ej är orealistiskt vilket får konsekvenser för hur den arbetslöse bör resonera. De långsiktiga konsekvenserna blir att reservationslönen kommer att sättas högre än arbetslöshetsersättningen.³¹ Hur mycket högre är svårt att säga, men individen kommer att beakta sin tidigare arbetsmarknadssituation i sitt beslut att tacka ja till ett jobberbjudande. Att personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder söker färre arbeten än öppet arbetslösa leder ekonomer till att ge rådet att hålla tillbaka antalet personer i aktiva åtgärder eftersom det kan leda till inlåsning och minskad sökaktivitet.

Samma argument om begränsad sökaktivitet och inlåsning bör även gälla de som tar dåligt matchade arbeten. Om målet är att uppnå en effektiv matchning för arbetslösa riskerar staten att upprätta hinder för detta om den pressar ut dem till arbeten som inte motsvarar humankapitalet. Den sjunkande sökintensiteten kan komma dels från en *tidseffekt* och dels från en *anpassningsmekanism*. Den förra är konsekvensen av att man helt enkelt har mindre tid till jobsökande om man arbetar. Minskad sökintensitet genom anpassning menar vi kan uppstå om arbetstagaren börjar förlika sig med sitt nya arbete. Minskande sökintensitet motverkar alltså matchningsmöjligheterna på arbetsmarknaden i sin helhet.

En i vårt tycke något naiv beslutsregel säger att man skall ta de chanser som erbjuds, bättre en fågel i handen än tio i skogen, eftersom ett jobb, vilket som helst, erbjuder möjligheter till:

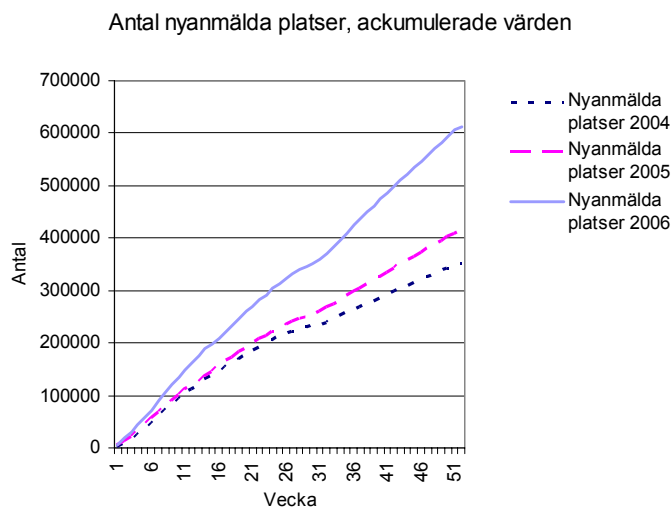
1. humankapitalförstärkning
2. arbetslivserfarenhet i CV:t som gör att värdet på arbetsmarknaden ökar
3. vidgat kontaktnät vilket kan leda till fler eller bättre arbetsuppgifter.

³¹ Björklund et. al (2006)

Argumentationen i ovanstående beslutsregel mynnar alltså ut i att arbetslösa bör ta det första lediga jobb de erbjuds eftersom de då underhåller eller till och med förbättrar sitt humankapital. För nytilträdande kan det vara viktigt att komma ut snabbt på arbetsmarknaden och på så sätt öka humankapitalet, men för redan etablerade är det sannolikt att behovet inte är lika stort. Vi vill poängtera att i slutändan kan sannolikheten att få ett bra matchat jobb minska, trots den vinst i form av ökat humankapital ett jobb (vilket som helst) ger, till följd av negativa signaleffekter³². Om ett CV fylls med arbetslivserfarenheter med stor distans till det jobb man har kompetens för, kan det tolkas som att den arbetslöse inte har tillräcklig faktisk kompetens för den arbetsuppgift en arbetsgivare vill rekrytera folk till, även om de formella kvalifikationerna är uppfyllda. Men negativa signaleffekter kan även uppstå om man står utanför arbetsmarknaden en längre tid. Vi vill återigen understryka att vad vi vill visa är att det inte går att upphöja till sanning att första bästa jobb-principen alltid är optimal. Den tredje punkten i listan bygger på informationsutbytet med arbetsgivare och arbetskamrater om den egna arbetskapaciteten och antalet lediga jobb, samt kunskapen om arbetsmarknadsförhållandena i allmänhet.

Den enskildes förmåga att hantera information om arbetsmarknaden har en stor påverkan på möjligheterna att få ett väl matchat arbete i framtiden. Vakanser strömmar ständigt förbi de arbetslösa som dessvärre saknar perfekt information om dessa jobb. År 2006 anmäldes 600 000 lediga platser och det är lätt att inse att endast någon procent av informationsmängden är hanterlig, även om jobbanmälningarna begränsas till en viss region eller ett visst yrkesområde.

Ur ett informationsperspektiv är det svårt att förstå regeringens förslag om att avskaffa skyldigheten för arbetsgivare att anmäla lediga platser till den offentliga arbetsförmedlingen.³³ Å ena sidan skall de arbetslösa pressas ut på arbetsmarknaden via hårdare krav på jobbsökande, å den andra kommer det med stor sannolikhet bli svårare att få information om vilka lediga arbeten som finns.



Figur 4. Antal nyanmälda platser. Ackumulerade värden veckovis. Källa: AMS veckostatistik.

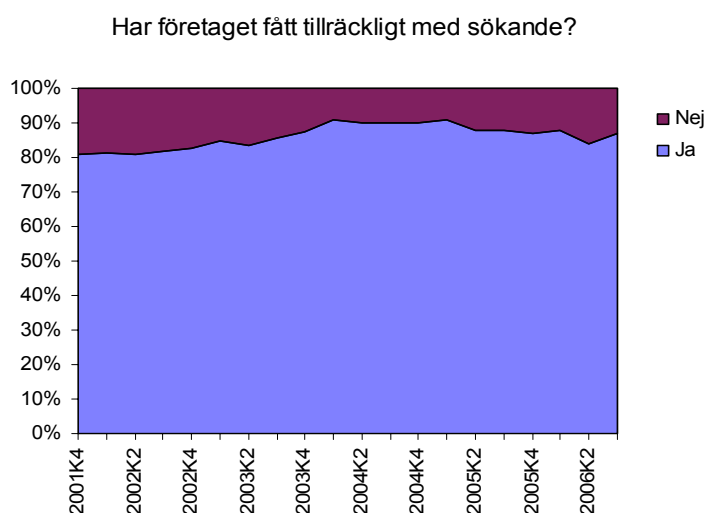
³² Dessa signaleffekter skall inte blandas ihop med ”signaleringsmodellen” som säger att om en person är utbildad så *signalerar* han om hög produktivitet, men den faktiska produktiviteten behöver inte motsvara de signaler man sänder.

³³ Prop. 2006/07:89

Om prognosen för arbetsmarknadens utveckling är dystert är det rationellt att söka och snabbt acceptera ett jobberbjudande då sannolikheten att få ett arbete som matchar humankapitalet är relativt låg. Men om såväl samhället som individen tror på en någorlunda ljus utveckling på arbetsmarknaden kan det vara lika rationellt att undvika situationer där de arbetslösa accepterar vilka jobb som helst. Arbetsmarknadsläget påverkar sannolikheten att få arbete på två motverkande sätt. För det första finns en *jobbtillgångseffekt*, fler jobb på arbetsmarknaden ökar sannolikheten att få ett erbjudande. Men samtidigt stiger reservationslönen eftersom det förväntade värdet av ett fortsatt sökande stiger. *Reservationslöneeffekten* verkar alltså i motsatt riktning. I teorin är alltså den sammanlagda effekten obestämmd, men empiri visar att *jobbtillgångseffekten* dominerar vilket innebär att individer snabbare övergår till sysselsättning vid ett förbättrat arbetsmarknadsläge.³⁴

3.1.2. Arbetsgivarna

Om produktionen skall maximeras måste en arbetsgivare snabbt fylla de vakanser som uppstår, men ersättaren måste även ha rätt kvalifikationer. Detta får till innebörd att ett företag efterfrågar ett tillräckligt antal sökande att välja mellan så att en bra matchning mot den vakanta arbetsuppgiften kan ske. Men efter att det önskade antalet ansökningar strömmat in kommer varje ytterligare brev att innebära en belastning för arbetsgivaren på grund av den kostnad som urvalsförfarandet för med sig. Myten om rekryteraren som delar ansökningshandlingarna i två högar varav den ena åker direkt ner i papperskorgen utan att ha granskats, med motiveringen att "man inte vill anställa någon med otur", skulle inte ha uppkommit om inte reella problem funnits med alltför stora mängder ansökningshandlingar till lediga tjänster. Risken att matchningarna blir ineffektiva ökar alltså även när ansökningarna är för många.



Figur 5. Har företaget fått tillräckligt med sökande? Källa: Arbetsgivareundersökningen, AMS

Kvaliteten på en matchning utifrån arbetsgivarens perspektiv kan delas upp i tre delar. Den första delen består i att personerna skall vara *lämpliga* för jobbet i bemärkelsen att de klarar av att utföra arbetsuppgiften. Om alla arbets sökande sökte alla jobb skulle arbetsgivarna få många kandidater som inte vore lämpliga för arbetsuppgiften.

³⁴ Björklund et. al (2006)

Den andra aspekten är att den man rekryterar faktiskt *vill* utföra arbetsuppgiften. Tycker man att arbetet man går till varje dag faktiskt är ganska roligt finns det all anledning att tro att man också utför ett bättre arbete. Denna aspekt blir allt viktigare i en ekonomi som Sveriges där produktionen alltmer inriktas på kvalitet och service.

För det tredje vill arbetsgivaren anställa personer som förväntas stanna en period på arbetsplatsen, arbetsgivarens krav på *stabilitet*. Grunden för detta är att arbetsgivaren inte vill att arbetstagaren tar med sig information till konkurrenterna samt då nyanställningar är behäftade med inskolningskostnader. Ta till exempel en arbetsgivare som anställer en arbetssökande för att köra buss fast personen är utbildad till kock. Om arbetsgivaren betalar busskortet vill denne inte att den utbildade bussföraren, när öppning ges, tar ett ledigt restaurangjobb.

Detta rimmar illa med de krav på ökad sökaktivitet som alliansregeringen nu börjar ställa eftersom arbetsgivarna säkerligen hellre väntar en tid med att få en vakans tillsatt och att arbetstagaren stannar på jobbet än att man snabbt fyller vakansen men att personen som anställs drar vidare till nästa jobb när erbjudandet kommer. Om alla arbetslösa tar första bästa jobb leder det till överörlighet och lägre produktivitet i företagen. Riskerna för arbetsgivaren som står inför ett utbildningsbeslut ökar.

3.1.3. Samhället

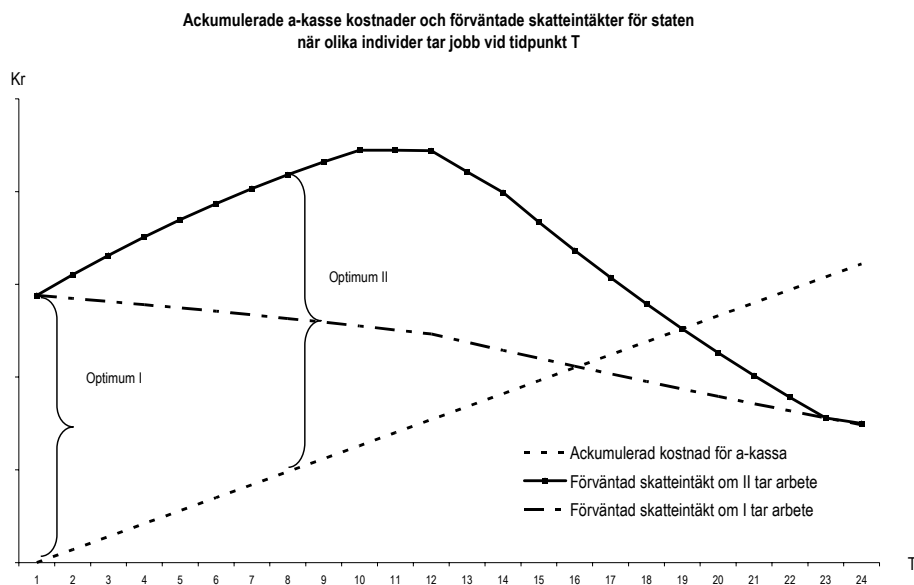
Arbetslöshetsförsäkringens logik

Arbetslöshetsförsäkringen kan, förutom resonemanget om skälig levnadsstandard och reservationslönen, motiveras med effektivitetsargumentet att en ekonomi fungerar bättre om individer ges ekonomiska förutsättningar att finna lämpliga jobb. Vad är då ett lämpligt jobb? Ett lämpligt jobb kan förklaras med vardagsspråkets uttryck "rätt man på rätt plats". Marknadsekonomin signaler skall leda rätt person till den arbetsuppgift där han eller hon gör bäst nytta eftersom det är slöseri att inte använda den yrkeserfarenhet eller det humankapital som individerna har förvärvat.

Låt oss även se på det ur skattebetalarens perspektiv. Om skattebetalarna bidrar till att finansiera utbildningen för en ingenjör eller elektriker är det ur skattebetalarnas synvinkel önskvärt att dessa skall få användning för sin utbildning då framtida skatteintäkter blir större. Mot detta skall man ställa det faktum att det är skattebetalarna som till stor del också finansierar människors tid i arbetslöshet.

Utformandet av arbetslöshetsförsäkringen blir därför beroende av vilken syn de som finansierar den har på dess syfte och funktion. I en statsfinansiell kalkyl beaktar man de förväntade intäkter och kostnader som är behäftade med en åtgärd. I första bästa jobbsammanhanget har vi att ta hänsyn till de ackumulerade kostnaderna för arbetslöshetsersättning. Ju längre en person letar efter rätt jobb desto större blir dessa för staten. Intäkterna består av samlade skatteintäkter vilka är beroende av storleken på lönen och den förväntade återstående tiden i förvärvsarbete. Ur statsfinansiell synvinkel är det optimalt att individen tar ett arbete vid den tidpunkt då de totala förväntade framtida skatteintäkterna minus de ackumulerade kostnaderna för arbetslöshetsersättning är som störst.

Sannolikheten att få ett bra matchat arbete och en högre lön påverkas av sökintensitet och sökkvalitet. Efter en längre tid i arbetslöshet tror vi att sökintensiteten och sökkvaliteten försämras. Det kan även vara så att möjligheterna till ett väl matchat arbete minskar på grund av att arbetsgivaren tolkar den långa arbetslöshetsperioden som en signal om låg produktivitet.



Figur 6 Finansiellt optimum för statsfinanserna

I figuren ovan har vi två arbetslösa individer, I och II, vars sannolikheter att få bra matchade arbeten varierar över tid, ökande i början och så småningom avtagande. Låt oss anta att båda individerna har fyra år kvar i arbetslivet när de blir arbetslösa. Båda individerna skulle få ett lågt avlönat arbete om de tog ett jobb direkt. Skulle individ II fortsätta söka arbete ökar hans förväntade lön med 1 000 kronor per månad tack vare förbättrad matchning upp till en dubbelt så hög lön som i utgångsläget och sedan avtar den i samma takt. Förutsättningarna för individ I ser dock annorlunda ut, vilket kan bero på att individ I har kompetens för ett yrke med ett lägre löneläge. Den förväntade framtida inkomsten av att fortsätta söka ytterligare en period är för individ I 100 kronor mer per månad upp till någon tusenlapp högre än i utgångsläget och därefter avtar lönen i samma takt.

I figuren ser vi att det statsfinansiellt optimala är att individ II tar ett arbete där $T=8$ och att individ I gör det när $T=1$. Huruvida det är optimalt för statsfinanserna att arbetslösa tar första bästa jobb eller inte beror dels på förväntad återstående tid i arbete och dels på storleken på den förväntade löneökning fortsatt jobbsökande ger. Utformas arbetslöshetsförsäkringen utifrån individ I vore det optimala kravet att alla arbetslösa skall ta första bästa jobb. Används istället individ II som utgångspunkt bör istället de arbetslösa få chans att tacka nej till dåligt matchade jobb under en begränsad period.

Metoderna för att tvinga arbetslösa att ta första bästa jobb är flera. *Kontroll* via arbetsförmedlingen att arbetslösa söker arbeten och accepterar arbetserbjudanden. Mer

ekonomiska incitament i form av avtrappning av ersättningsnivån och/eller en bortre parentes kan också användas.

Just att individerna har olika humankapital och därmed olika möjligheter att få ett bra matchat arbete gör att samhället i ett avseende gynnas av att arbetslösa inte tar första bästa jobb, men i ett annat missgynnas på grund av den höga kostnaden. Om vi hade fullständig information om de arbetslösas kapaciteter skulle kraven i arbetslöshetsersättningen utformas efter den enskilde individens behov. Men i brist på detta får antaganden om kapaciteterna och sociala hänsynstaganden vägleda utformningen.

När man diskuterar nivåer i arbetslöshetsförsäkringen brukar diskussionen utgå ifrån att sannolikheten att få ett arbete sjunker i takt med stigande ersättningsnivåer eftersom reservationslönen ökar, man kräver mer för att tacka ja till ett jobberbjudande. Men teorin säger även att högre ersättningsnivåer kan leda till att vissa grupper kommer in snabbare på arbetsmarknaden. Eftersom arbetslöshetsförsäkringarna ställer krav på individen via olika villkor, exempelvis arbetsvillkoret, måste individen först arbeta för att uppfylla detta villkor för att först därefter omfattas av arbetslöshetsersättningen.

Socialt kapital

En viktig del i ett modernt samhälle är tilltron mellan människor. Tilltron till det offentliga systemet gör att den övervägande majoriteten är villig att betala skatt och inte bidrags- eller skattefuskas. Men denna tilltro måste ständigt vårdas.

Att komplicerade samhällen som en välfärdsstat överhuvudtaget fungerar beror i hög grad på människornas förtroende för varandra. De flesta inser att man kan bli arbetslös helt oförskyllt och ser det som rättvist att arbetslösa inte utförsäkras om de faktiskt aktivt söker jobb. Men det är också viktigt att synen på vad som är ett lämpligt arbete och storleken samt tidsperioden för arbetslöshetsersättningen har bred acceptans i samhället. De som har jobb måste kunna lita på att de arbetslösa inte är frivilligt arbetslösa för att arbetslöshetsersättningen skall kunna motiveras. Konsekvenserna riskerar annars att bli att samhällsnyttiga institutioner inte kommer till stånd då förtroendet medborgarna emellan är för allvarligt skadat. Följande exempel, ursprungligen från filosofen David Hume här citerad av Bo Rothstein, belyser problematiken på ett förtjänstfullt sätt.

”Ett klassiskt exempel är det med två bönder som båda måste få in skörden snabbt för att rädda den undan vädrets makter. Om de hjälps åt ökar chansen betydligt för att bådasskördar skall hinna bärgas, men problemet är att de på grund av odlingarnas geografiska belägenhet måste börja med den enes (bonde I) skörd först. Det betyder att bonde II måste lita på att bonde I kommer att ställa upp och solidariskt arbeta med att bärga hans skörd fastän hans egen skörd redan tryggt ligger i ladan. Om båda bönderna saknar detta förtroende för varandra kommer de inte att kunna samarbeta och båda kommer att förlora stora delar av sin skörd. De hamnar i vad som kommit att kallas en ”social fälla”, dvs. i en situation där alla inser att alla tjänar på att samarbeta, men där detta samarbete inte uppstår på grund av bristande förtroende för att andra kommer att samarbeta.”³⁵

³⁵ Rothstein (2001)

Ett förhållande liknande det mellan de två bönderna råder mellan medborgarna och staten.³⁶ Ett av de viktigaste motiven för människor att betala skatt är rätten till sjukvård, pension, omsorg och en trygg arbetslöshetsförsäkring. Samtidigt är det ur de sysselsatta löntagarnas synvinkel rimligt att de som får inkomster, fastän de inte arbetar, söker de lediga arbetsuppgifter som finns. Tilltron mellan människor bygger på att man inte har skäl att misstänka att andra friåker medan man själv får arbeta och samtidigt finansierar andras självvalda fritid.

Slutsatsen är att det behövs en noggrann kontroll av individens vilja att ta arbeten och att kontrollaspekten måste vägas mot att individen skall ha rätt till ekonomisk trygghet och åtgärder som vårdar humankapitalet om det inte finns jobb att söka.

Första bästa jobb - en fördelningsfråga

Eftersom risken för arbetslöshet varierar med individernas utbildningsnivå uppstår en fördelningsfråga. Det faktum att personer med hög utbildning har möjligheter att acceptera jobberbjudanden de är överkvalificerade för innebär att de lågutbildade riskerar att konkurreras ut. Det uppstår alltså ett mycket starkt utbudstryck på en liten delarbetsmarknad där de med sämst förutsättningar att finna ett jobb konkurreras ut från arbetsmarknaden.

Utbudstrycket kan enligt klassisk nationalekonomisk teori generera press på lönerna vilket får negativa fördelningspolitiska konsekvenser. Lönepressen kommer dels ifrån att arbetsgivaren får så många ansökningshandlingar att potentiella arbetstagare tvingas konkurrera med löner istället för humankapital då det handlar om jobb med låga kvalifikationskrav, och dels ifrån att det finns anledning för arbetsgivaren att kompensera för den risk överörligheten bland arbetstagarna bär med sig. De sänkta nivåerna i arbetslöshetsersättningen innebär en ytterligare press eftersom basen då breddas för vad som skall anses vara lämpliga arbeten.

OECD skriver att det är sannolikt att de med allra längst arbetslöshetstider erbjuds lägre löner vid ett återinträde i jämförelse med de med kortare arbetslöshetshistorik. Forskning i de anglosaxiska länderna gällande framtida löneutveckling säger att för att hjälpa de långtidsarbetslösa bör man inte lägga för stor vikt på att anvisa de arbetslösa till vilket jobb som helst. Istället bör tid ägnas åt att grundligt planera en framtida karriär i syfte att skapa stabilitet och en god löneutveckling för dem³⁷

Arbetslösa går i högre utsträckning till tidsbegränsade anställningar än till tillsvidareanställningar, men många människor blir kvar i tidsbegränsade anställningar vilket skapar en ytterligare fördelningsfråga. För det första visar forskningen att tidsbegränsade anställningar samvarierar med relativt dålig arbetsmiljö.³⁸ För det andra säger *teorin* att tidsbegränsade anställningar skall innebära en lönepremie för arbetstagaren då arbetslöshetsrisken är större. Empirin visar annat. I själva verket har

³⁶ Närmare bestämt har förhållandet mellan de två bönderna formen av vad ekonomer kallar ett sekventiellt fångarnas-dilemma-spel. Förhållandet mellan medborgarna och staten har en något annorlunda form som brukar kallas "hold-up"-problemet i den ekonomiska litteraturen. Se exempelvis Williamson (1985).

³⁷ OECD (2005) s.195

³⁸ Aronsson et. al (2000)

skattningar genomförts som visar att lönerna för tidsbegränsade anställningar är tio procent lägre än tillsvidareanställningar.³⁹

Mot detta skall man väga de möjligheter som en provanställning kan innebära för arbetslösa och för arbetsgivarna. Vi säger inte att tidsbegränsade anställningar per definition är dåliga, vi presenterar endast forskningsresultat för att diskussionen om första bästa jobb-principen skall bli nyanserad.

Ekonomi i sin helhet

Kraven på att arbetslösa skall ta första bästa jobb är i betydande grad sprunget ur synen att det är rimligt att testa de arbetslösas arbetsvilja för att behålla trovärdighet för arbetslöshetsförsäkringen bland de redan sysselsatta. Men detta får inte drivas så långt att det skadar ekonomins funktionssätt.

För ekonomi i sin helhet är det viktigt att det finns tillräckligt med sökande till varje uppgift så att inte inflationsdrivande löneökningar uppstår och för att produktionen skall fungera störningsfritt. Sökaktiviteten skall vara tillräcklig för att nya eller expanderande verksamheter skall få sina behov av arbetskraft tillgodosedda. Men när alliansregeringen drar ned på anslagen till arbetsmarknadspolitiska program, såsom arbetsmarknadsutbildningar, minskar man inte bara möjligheterna för de arbetslösa att återinträda på arbetsmarknaden via omskolning, även ekonomi i sin helhet kan påverkas.

Vi tror att arbetsmarknadsutbildningar har inlåsnings effekter. Under utbildningstiden söker man arbeten mindre effektivt än vid arbetslöshet utan deltagande i någon åtgärd. Men mot detta skall man ställa den forskning som visar på de positiva långsiktiga effekter som arbetsmarknadsutbildningar har. AMS egna utvärderingar visar på kraftigt positiva effekter för sannolikheten att arbeta för den grupp som slutförde en arbetsmarknadsutbildning jämfört med den matchade gruppen som inte deltog i en sådan. Om man inte tror på metoden som AMS använder, eller har andra invändningar mot utvärderingarna, kan man ta del av IFAU-rapporten (*Hur hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga*) som visar att långsiktigt så ger arbetsmarknadsutbildningar bättre resultat än praktik hos ungdomarna som undersöks. Även OECD skriver att tidigare forskning, som endast visat svaga positiva effekter av arbetsmarknadsutbildningar, nu kompletteras med nya studier som finner starka effekter på lång sikt.⁴¹

Svenska mått av den så kallade Beveridgekurvan, som mäter arbetslösheten i förhållande till antalet vakanser, visar att det under senare år, från 1994 och framåt, har uppstått ineffektivitet i matchningarna på arbetsmarknaden. Beveridgekurvan som mått på utvecklingen är dock inte lättolkad vilket beror på att flera tolkningar av den erbjuds. En tolkning är att de arbets sökande söker jobb mindre intensivt än tidigare, och en annan är att de är mer reserverade inför de arbetserbjudanden de får. En ytterligare tolkning är att det råder en mismatch då det är fler på arbetsmarknaden som inte klarar kraven i arbetslivet.

³⁹ Holmlund & Storrie (2002) s.262

⁴¹ OECD (2005) s.183

Men hur många sökande per arbetstillfälle krävs det för en effektiv matchningsprocess? Underlättas det av att alla sökande söker alla jobb och att de tar första bästa jobb? Nej, de skall ta de jobb där de vid varje tillfälle bäst behövs vilket innebär att de ibland skall söka så länge att en ekonomiskt riktig matchning uppstår mellan arbetsuppgifternas kvalifikationskrav och de sökandes kompetensprofil.

Om arbetsmarknaden hamnar i ett läge där högutbildade tar jobb de är överkvalificerade för, samtidigt som det uppstår vakanser som ställer krav på hög utbildning, riskerar jämviktsarbetslösheten att öka för ekonomin i sin helhet. Detta beror på svårigheterna med att minska arbetslösheten eftersom högutbildade kan bli inlåsta i jobb som de är överkvalificerade för. Ekonomin kan inte expandera eftersom det finns flaskhalsar, något som i viss utsträckning kan motverkas genom arbetsmarknadsutbildningar istället för att lägga resurser på första bästa jobb-principer, vilka kan skapa betydande samhällsekonomiska kostnader.

4. SAMMANFATTNING

- Den traditionella definitionen av arbetslinjen innebär att myndigheterna testat de arbetslösas arbetsvilja och att de arbetslösa erbjuds alternativ sysselsättning för att förhindra att de förlorar sin arbetsförmåga. Särskilda program till marknadsmässiga ersättningar används så att arbetslösa inte behöver konkurrera om jobben genom att bjuda ut sitt arbete under rådande löner.
- Vår tolkning är att regeringen tar ytterligare ett steg bort från arbetslinjen. Genom att kraftigt minska anslagen till aktiv arbetsmarknadspolitik och sänka ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen börjar arbetsmarknadspolitikerna allt mer likna den brittiska modellen där social disciplinering och låga ersättningsnivåer är basen.
- Arbetslinjen kan ses ur tre perspektiv. Det första är *kontroll- och disciplineringsperspektivet* som ensidigt betonar den arbetslöses skyldighet att försörja sig själv. Det andra är *självhjälps- och uppfostringsperspektivet* vilket inte ensidigt betonar den arbetslöses skyldigheter utan även bejakar statens skyldigheter gentemot den arbetslöse. Det tredje perspektivet är *rättighetsperspektivet* vilket utgår ifrån individens rätt att delta i lönearbete, det vill säga att det finns lediga arbeten att söka. Arbetslinjen i Sverige utvecklas alltmer till att ensidigt betona statens krav på individen.
- Arbetssökande skall inte ta första bästa jobb under den första tiden av arbetslöshet. De skall ta de jobb där de vid varje tillfälle bäst behövs vilket innebär att de ibland skall söka så länge att en matchning uppstår mellan arbetsgivarens krav och de sökandes kompetensprofil.
- Det är avgörande att det finns tillräckligt med sökande till varje uppgift för att inte inflationsdrivande löneökningar skall uppstå och för att produktionen skall fungera störningsfritt. Sökaktiviteten skall vara tillräcklig för att nya eller expanderande verksamheter skall få sina behov av arbetskraft tillgodosedda.
- Om alla arbetssökande sökte alla jobb skulle arbetsgivarna få många sökande som inte är lämpliga för arbetsuppgiften. För att få en stabil produktion vill arbetsgivaren anställa personer som förväntas stanna en period på arbetsplatsen. Om alla arbetslösa tar första bästa jobb leder det till överörlighet och lägre produktivitet i företagen.
- Individen är produktivare om hon får arbeta med uppgifter hon trivs med än om hon tvingas ta arbeten hon inte vill ha.
- Ur samhällets synvinkel är det önskvärt att en utbildad person får användning för sin utbildning.

REFERENSER

- Aronsson, G., Gustafsson, K. & Dallner, M. (2000) *Anställningsformer, arbetsmiljö och hälsa i ett centrum-periferiperspektiv*. Arbete och hälsa 2000:9.
- Barr, N. (2004) *The economics of the Welfare state 4th edition*. Oxford University Press, Oxford.
- Björklund, A., Edin, P-A., Holmlund, B. & Wadensjö, E. (2006) *Arbetsmarknaden*. Tredje reviderade upplagan, SNS Förlag, Lund.
- Edebalk, PG. (1975) *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten, En studie i svensk socialpolitik 1892-1934*. Ekonomisk-historiska Föreningen, Lund.
- Eriksson, L. (2004) *Arbete till varje pris arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*. Stockholm Studies in History 75, Almquist & Wiksell International, Stockholm.
- Forslund, A. & Nordström Skans, Oskar. (2006) *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar?* Rapport 2006:5, IFAU
- Holmlund, B., & Storrie, D. (2002) "Temporary Work in Turbulent Times- The Swedish Experience". *The Economic Journal*, vol 112.
- Junestav, M. (2004) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Uppsala Studies in Economic History 72, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Junestav, M. (2007) *Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden – politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik*. Rapport 2007:4, IFAU.
- OECD (2005) *Employment Outlook 2005*.
- Olofsson, J. (1996) *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning. En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830-1920*. Lund.
- Peralta Prieto, J. (2006) *Den sjuka arbetslösheten - svensk arbetsmarknadspolitik och dess praxis 1978-2004*. Uppsala Studies in Economic History 78, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Proposition 2006/07:89. *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, mm.*
- Rothstein, B. (2002) *Vad bör staten göra: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. SNS förlag, Stockholm.
- Rothstein, B. (2001) "The Universal Welfare State as a Social Dilemma", *Rationality and Society*. vol. 13:2001.
- Schram, S. (2000) "The medicalisation of welfare". *Social text*, 62, Vol. 18:2000, Nr. 1.

Serrano Pascual, A., & Magnusson, L. (red.) (2007) *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. P.I.E. Peter Lang, Bryssel.

Sjögren, G., & Wadensjö, E. (2000) *Arbetslinjen för äldre i praktiken: en studie för riksdagens revisorer*. Institutet för social forskning, Stockholm.

Socialförsäkringsutredningen (2005) *Vad är arbetslinjen?* Samtal om socialförsäkring Nr 4, Fritzes, Stockholm.

Unga, N. (1976) *Socialdemokratin och arbetslöshetsfrågan 1912-34: framväxten av den "nya" arbetslöshetspolitiken*. Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia, Stockholm.

Bilaga 1 Urval av arbetsmarknadspolitiska reformer sedan 1900

	Kontroll och disciplinering	Självhjälp och uppfostran	Rättigheter och självhjälp	Atergång mot kontroll och disciplinering	Ökad disciplinering
Urval av reformer	<p>1900-1930</p> <p>Frivilliga arbetslöshetsförsäkringar skapas i vissa fackförbund</p> <p>1910 Statlig utredning om arbetslöshetsförsäkring</p> <p>1918, Riksdagen beslutar att införa nödhjälpsarbeten</p> <p>Nödhjälpsarbeten med låga ersättningar</p>	<p>1930-1960</p> <p>1934, Frivillig statligt subventionerad arbetslöshetsförsäkring införs</p> <p>1941, ökad statliga subventionering av a-kassorna</p> <p>Inkomstbortfallsprincipen institutionaliseras i arbetsmarknadsförsäkringarna</p> <p>Beredskapsarbeten till marknadsmässiga löner börjar införas</p>	<p>1960-1990</p> <p>1962 Socialförsäkringarna samordnas i AFL, handhas av försäkringskassan</p> <p>1973, KAS införs</p> <p>Rhen-Meidner modellen</p> <p>Kraftig expansion av arbetsmarknadsprogram</p> <p>1970- tal mer betoning på kontantbidrag</p> <p>1980-tal politik mot speciellt utsatta grupper</p> <p>1980 Ny socialtjänstlag</p>	<p>1990-2005</p> <p>Normbildningen och kontrollsystemen kring a-kassan blir striktare</p> <p>Aktivitetsgarantin</p> <p>1998, ny lag om arbetslöshetsförsäkring. KAS upphör</p> <p>Ökad integrering av social- och arbetslöshetspolitik</p>	<p>2006-</p> <p>Åtgärderna i arbetsmarknadspolitiken skärper</p> <p>Sänkta ersättningsnivåer i a-kassan</p> <p>Moderaterna i Stockholm vill byta ut welfare mot workfare i socialtjänsten</p>

Källa: Junestav (2007) & egna bearbetningar



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller
beställas från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

April 2007
ISBN 91-566-2371-2
www.lo.se