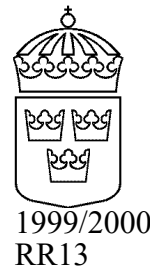


Förslag till riksdagen

1999/2000:RR13

Riksdagens revisorers förslag angående arbetslinjens tillämpning för de äldre



Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av arbetslinjens tillämpning för de äldre.

1 Revisorernas granskning

I februari 1999 fattade Riksdagens revisorer på eget initiativ beslut om att granska hur arbetslinjen tillämpas för den äldre arbetskraften (*Arbetslinjen i praktiken*, förstudie 1998/99:4).

Arbetslinjen har sedan lång tid varit en grundläggande princip inom svensk arbetsmarknads- och socialpolitik. Inom arbetsmarknadspolitiken myntades begreppet ”arbetslinjen” av dåvarande Civildepartementet redan 1908. Arbetslinjen innebär att perioder med kontantstöd ska begränsas till förmån för i första hand arbete och i andra hand aktiva åtgärder som förväntas leda till arbete. I regeringens proposition om rehabilitering och rehabiliteringsersättning (prop. 1990/91:141) betonas att införandet av ”rehabiliterings- och arbetslinjen inom socialförsäkringen är detsamma som att investera för framtiden”. Särskilt för de äldre åldersgrupperna har det dock tidvis gjorts vissa undantag, t.ex. utvidgningen av kriterierna för förtidspensionering under 1970-talet. I flera länder har man framför allt under 1970- och 1980-talen uppmuntrat ett tidigare utträde från arbetsmarknaden för äldre. Under det senaste decenniet har såväl i Sverige som i många andra länder åtgärder vidtagits för att höja den faktiska pensionsåldern.

Trots de åtgärder som vidtagits och den relativt gynnsamma ekonomiska utvecklingen har det blivit allt vanligare att lämna arbetskraften före den allmänna pensionsåldern. Syftet med revisorernas granskning var att klargöra orsakerna bakom denna utveckling och hur den påverkats av statliga regelverk och åtgärdsprogram. Granskningen rörde i första hand arbetsmarknadspolitiken, arbetsmarknadslagstiftningen, socialförsäkringen och studiestödsystemet men uppmärksamhet ägnades även statens roll som arbetsgivare.

Revisorernas granskning, överväganden och förslag redovisades i rapporten 1999/2000:7, *Arbetslinjens tillämpning för de äldre*. Rapporten har remissbehandlats.

Forskarrapporten

För att få ett omfattande teoretiskt och empiriskt underlag för granskningen anlätade revisorerna två forskare på Institutet för social forskning, Stockholms universitet. De två forskarna, professor Eskil Wadensjö och fil.kand. Gabriella Sjögren, fick i uppdrag att gå igenom de regelverk och åtgärdsprogram som påverkar eller avses påverka utbud och efterfrågan på arbetskraft för personer 55 år eller äldre. Särskild vikt skulle läggas vid de förändringar som skett och vid effekterna av nu existerande regelverk.

Forskarna slutförde sitt uppdrag i december 1999 då rapporten *Arbetslinjen för äldre i praktiken* överlämnades till Riksdagens revisorer. Den analys och de slutsatser som presenteras i rapporten är forskarnas egna och överensstämmer inte nödvändigtvis med revisorernas bedömningar.

I forskarrapporten analyseras tänkbara förklaringar till den minskande sysselsättningen bland äldre personer. Dessutom analyseras de regelförändringar som antas ha haft betydelse för denna utveckling.

Tabell 1: Utveckling av medianåldern vid utträde ur arbetskraften.

		Sverige	Japan	Tyskland	USA
Män	1965–70	65,9	67,1	64,7	64,2
	1990–95	62,3	64,5	60,4	62,1
	<i>Förändring</i>	-3,6	-2,6	-4,3	-2,1
Kvinnor	1965–70	65,0	63,8	62,6	64,5
	1990–95	62,4	62,4	59,7	62,6
	<i>Förändring</i>	-2,6	-1,4	-2,9	-1,9

Forskarna konstaterar att utvecklingen *inte* kan förklaras av hälsoskäl, utbildningsnivå eller individernas vilja att arbeta. För alla dessa variabler är skillnaderna mellan äldre och yngre för små för att förklara skillnaderna i förvärvsfrekvens. Än mindre bidrar de till att förklara den negativa utvecklingen under 1990-talet.

Huvuddelen av de regeländringar som genomförts inom socialförsäkringsområdet under 90-talet anses vara förenliga med arbetslinjen. Här kan nämnas höjningen av gränsen för förtida uttag av pension från 60 till 61 år, restriktivare regler för förtidspension och arbetsskadeförsäkring, sänkta ersättningsnivåer, samt ökat arbetsgivaransvar för statliga myndigheter som säger upp äldre arbetskraft. Samtidigt noterar forskarna att när ändringar i restriktiv riktning genomförts så har detta medfört att många skyndat sig att utnyttja de gamla reglerna innan de nya träder i kraft. Detta skedde bl.a. inom arbetsskadeförsäkringen och inom förtidspensioneringen när äldre reglerna togs bort.

Dock ifrågasätts de försämrade villkoren för delpensionering och avskaffandet av delpensionssystemet. Forskarna noterar att andra länder i stället

förbättrat villkoren för delpension för att göra det möjligt för äldre att stanna kvar på arbetsmarknaden fram till den ordinarie pensionsåldern.

Arbetsmarknadspolitiken får sämre betyg av forskarna. Visserligen har kvalifikationskraven för arbetslöshetsersättning skärpts, ersättningsnivåerna sänkts och ersättningsperioden förkortats för vissa grupper, men samtidigt har åtgärder som strider mot arbetslinjen haft stor omfattning. Här nämns den tillfälliga avgångsersättningen, generationsväxlingen och arbetslivsutvecklingen (ALU).

Staten som arbetsgivare anses inte ha följt arbetslinjen. Uppsägningar av äldre arbetstagare har tidvis varit omfattande. Forskarna räknar dock med att de förtida avgångarna kommer att minska kraftigt fr.o.m. år 2000 då de nya reglerna för myndigheternas kostnadsansvar slagit igenom fullt ut.

Utbildningspolitiken väger i jämförelse med ovannämnda politikområden relativt lätt för den äldre arbetskraften. Forskarna konstaterar att formella åldersgränser tagits bort vad gäller tillträde till högre utbildning. Samtidigt finns åldersgränser kvar inom studiestödssystemet. De äldres utbildningsnivå är relativt hög och deltagandet i personalutbildning är i stort sett lika högt som för de yngre.

Trots kritiken mot vissa åtgärder inom arbetsmarknadspolitikens område och ifrågasättandet av avskaffandet av delpensionssystemet anses tillämpningen av regelverken ha varit ett större problem än dess utformning. Här lyfter forskarna fram ett antal observationer. Handläggare på arbetsförmedling och försäkringskassa uppfattar det ofta som "realistiskt" att den äldre kan återgå i arbete och avstår därför från att föreslå aktiva insatser. När aktiva åtgärder sätts in är det vanligt att de syftar till att trygga försörjningen fram till pensionen snarare än till att öka chansen till arbete. Forskarna poängterar vidare att lokala intressen inte nödvändigtvis sammanfaller med riksintresset och ser det därför som ett problem att beslut som rör användning av statliga medel fattas på lokal nivå.

Ytterligare problem som betonas särskilt i rapporten är dels uppkomsten av nya former av tidig pensionering, dels bristen på enhetlighet i de olika ersättningssystemen. De nya formerna för förtida pension har det gemensamt att den som sagts upp i förtid uppbär arbetslöshetsersättning som en del av uppgörelsen med arbetsgivaren. Bristen på enhetlighet i ersättningssystemen gör det svårt både för de berörda personerna och för handläggare på arbetsförmedling och försäkringskassa att överblicka situationen. På vissa områden finns det regler för hur de statliga ersättningarna ska samordnas med avtalsenliga tillägg. På andra områden saknas sådana regler.

Seminarier

För att ytterligare bredda underlaget för Riksdagens revisorers granskning genomförde revisorernas tredje avdelning ett seminarium om arbetslinjen den 4 februari 2000. Förutom tredje avdelningens ledamöter deltog vid seminariet Mats Wadman, Näringsdepartementet; Inger Marklund, Riksförsäkringsverket (RFV); Leif Tallskog, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS); Margareta Hammarberg och Ingrid Carlberg, Justitiedepartementet samt Susanne Ackum-Agell, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

Deltagarna granskade kritiskt de delar av rapporten som rör deras respektive expertområden. De nyanserade och kompletterade den bild som presenterades i rapporten när så ansågs påkallat och informerade om det arbete som pågår inom deras verksamhetsområden.

Seminariedeltagarnas samstämmiga bedömning var att forskarrapporten gav en korrekt och utförlig beskrivning av arbetslinjens tillämpning för den äldre arbetskraften. Det noterades också att forskarrapporten innehåller data som inte presenterats tidigare och nya sammanställningar av information som kan utgöra en viktig utgångspunkt för den fortsatta forskningen inom området.

Från flera håll efterlystes dock en djupare analys av hur de äldres arbetskraftsdeltagande påverkats av förändringar i efterfrågan. Bl.a. hävdade några deltagare att de som kom att omfattas av den tillfälliga avgångsersättningen, vid rådande efterfrågeläge, i realiteten knappast kunde anses tillhöra arbetskraften. På samma sätt borde äldreavgångarna inom staten, enligt representanterna från Justitiedepartementet, ses mot bakgrund av att inte mindre än 160 statliga myndigheter avvecklades under 1990-talet. Även behovet av mera kunskap om arbetsgivarnas attityder till de äldre och om de faktorer som bestämmer människors arbetsutbud betonades.

Samtidigt poängterades behovet av långsiktighet med tydliga regler. Från IFAU betonades att arbetslinjen måste ligga fast som norm oavsett konjunkturläge för att inte ge upphov till förväntningar om policyförändringar när konjunkturen vänder. Såväl IFAU:s som AMS företrädare ifrågasatte det rimliga i att lokala beslutsfattare kan besluta om användningen av statliga medel. Beträffande delpensionssystemet nämnde RFV:s representant att ett av huvudskälen till att systemet avvecklades var att det inte utnyttjades så som ursprungligen var tänkt. Delpension var betydligt vanligare inom tjänstemannayrken än inom slitsamma och monotona arbeten.

Det framgick av seminariet att de departement och myndigheter som fanns representerade var väl medvetna om problematiken kring de äldres arbetskraftsdeltagande och arbetar för att finna lösningar på problemen.

Övrig insamling och sammanställning av data

För att bättre kunna beskriva omfattningen av problemet med förtida pensionsavgångar (s.k. "äldreavgångar") gick Riksdagens revisorer i slutet av januari 2000 ut med en enkät till samtliga länsarbetsnämnder. I enkäten ombads länsarbetsnämnderna inkomma med uppgifter om det totala antalet sökande som avgått i samband med "äldreavgångar" och som var inskrivna vid arbetsförmedlingen vid årsskiftet. De ombads även ange inom vilka avtalsområden "äldreavgångarna" var vanligast och om de ökat eller minskat de senaste åren. Svar inkom från samtliga länsarbetsnämnder men några av dem angav att det ej varit möjligt att beräkna antalet äldreavgångar.

Vidare genomfördes bl.a. ett antal intervjuer och sammanställningar av statistik för att få en bättre uppfattning om de problem som påtalats i forskarrapporten och ytterligare konkretisera hur stora skillnaderna i inkomst är mellan personer som befinner sig i olika ersättningssystem.

Efter genomgången av forskarrapporten samt av det som framkommit vid seminariet och vid revisorernas eget utredningsarbete identifierades fyra problemområden där revisorerna ansåg att det fanns särskilt starka skäl att gå vidare. Dessa problemområden var det komplexa regelverket, tillämpningspraxisen, staten som arbetsgivare samt "äldreavgångarna". Efter en inledande diskussion om hur de äldres sysselsättningssituation påverkades av efterfrågekrisen i början av 1990-talet behandlades respektive problemområde kortfattat i var sitt avsnitt.

Efterfrågekrisens inverkan på de äldres sysselsättning

Under de första åren av 1990-talet minskade efterfrågan på arbetskraft i snabb takt och när efterfrågekrisen nådde sin kulmen 1994 hade antalet sysselsatta fallit med drygt en halv miljon. Alla åldersgrupper drabbades men de kraftigaste minskningarna noterades för de allra yngsta och de allra äldsta. Det är ännu för tidigt att dra säkra slutsatser om hur varaktiga effekterna av den dramatiska utvecklingen under första hälften av 1990-talet kommer att bli för de äldre på arbetsmarknaden. Några preliminära iakttagelser kan dock göras.

Tabell 2: Sysselsatta, enligt AKU, i procent av befolkningen, 55–59 och 60–64 år.

		1980	1990	1994	1999
Män	55-59 år	86	86	76	79
	60-64 år	68	62	51	51
Kvinnor	55-59 år	68	78	75	76
	60-64 år	40	52	43	43
Samtliga	55-59 år	77	82	76	78
	60-64 år	54	57	47	47

För män i åldrarna 60–64 år har sysselsättningsgraden minskat trendmässigt sedan 1960-talet. Fram till 1994 minskade sysselsättningen mycket kraftigt och, trots en gynnsam åldersutveckling inom gruppen, ägde ingen återhämtning rum under de "goda åren" i slutet av årtiondet. Sammantaget var nedgången under 1990-talet dubbelt så snabb som under 1980-talet. För kvinnorna i samma åldrar var utvecklingen fram till 1990 helt annorlunda. Sysselsättningsgraden steg snabbt, från mycket låga nivåer, under 1970- och 1980-talen. Under 1990-talet har dock sysselsättningen, i relativa tal, minskat lika snabbt som för de äldre männen. Inte heller de äldre kvinnorna fick del av den sysselsättningsökning som ägde rum under andra hälften av 1990-talet. Därmed förefaller den långsiktiga trenden mot ökad sysselsättning för de äldre kvinnorna ha brutits.

En så stark nedgång i sysselsättningen som i början av 1990-talet riskerar att få ett genomslag även för den långsiktiga utvecklingen. Den uteblivna uppgången under andra hälften av 1990-talet antyder att en trendmässig förändring redan kan ha skett. I forskarrapporten ges ett antal exempel på hur arbetsmarknadspolitiken övergav arbetslinjen för de äldre inför trycket av en massarbetslöshet som på kort sikt gjorde traditionella insatser i stort sett verkningslösa. Oavsett hur välmotiverade dessa avsteg från arbetslinjen må ha varit bedömde revisorerna, liksom IFAU:s företrädare vid seminariet, att de kan ha bidragit till att underminera arbetslinjens trovärdighet som norm. Om så skett kan man inte utgå från att problemen går över av sig självt när konjunkturen förbättras. Forskarreportens intervjureferat illustrerar hur omfattande ifrågasättandet av arbetslinjen för de äldre alltså är bland lokala handläggare och beslutsfattare. Än allvarligare är dock hur attityder och förväntningar på arbetsmarknaden kan ha påverkats. Att sluta arbeta några år före ordinarie pensionsålder har blivit något av en norm. Detta minskar sannolikt såväl arbetsgivarnas benägenhet att rekrytera äldre arbetskraft som de äldres intresse för kompetensutveckling och för att satsa på något nytt om de förlorar sin anställning.

Sysselsättningsminskningen för personer i åldrarna strax under 60 år var betydligt måttligare än för dem över 60 år och en klar återhämtning har dessutom skett under slutet av 1990-talet. Kvinnor i åldrarna 55 till 59 år förefaller ha klarat efterfrågekrisen bättre än någon annan grupp på arbetsmarknaden även om den långsiktiga trenden mot snabbt stigande sysselsättnings- tal, åtminstone tillfälligt, stoppats upp.

Revisorerna ifrågasatte dock om efterfrågekrisen i början av 1990-talet och de negativa förväntningar som denna kan ha bidragit till att skapa, räcker för att förklara den kraftigt minskade sysselsättningsgraden för personer över 60 år. En del av förklaringen står troligen att finna även i arbetslivets villkor och hur de påverkar den äldre arbetskraftens möjligheter att fortsätta arbeta tills de uppnår 65 års ålder. Avgörande för om trenden mot successivt allt lägre faktisk pensionsålder ska kunna brytas blir i så fall om arbetslivets villkor kan förändras på ett sådant sätt att människor kan och vill fortsätta arbeta fram till den ordinarie pensionsåldern. Detta i sin tur förutsätter att arbetsuppgifterna utformas så att den äldre arbetskraftens kompetens kan utvecklas och tas till vara.

Det komplexa regelverket

I forskarrapporten konstateras att ersättningsnivåerna varierar mellan olika ersättningssystem och att samordning med avtalssystemen sker för vissa system men inte för andra. Det framgår också av rapporten att ersättningssystemen genomgått ett stort antal förändringar under 1990-talet. Sålunda har arbetslöshetsförsäkringen förändrats sex gånger sedan 1993 och kompensationsnivån vid sjukskrivning ändrats åtta gånger. Ett nytt pensionssystem har införts och nya pensionsavtal har slutits på arbetsmarknaden. Till detta kommer ändrade regler för förtidspension, förtida uttag, delpension, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, osv. Regeringen har aviserat ytterligare långtgå-

ende förändringar inom arbetsmarknadspolitikens område och bl.a. taken i socialförsäkringssystemen ifrågasätts från flera håll.

Samtidigt ligger ersättningssystemens uppgifter och bakomliggande syften fast. Sjukpenningen kompenserar den enskilde för inkomstförlust på grund av tillfällig sjukdom. Arbetslöshetsersättningen kompenserar för det inkomstbortfall som förorsakats av arbetslöshet. I båda fallen ska samhällets insatser inriktas på att hjälpa den som är sjuk eller arbetslös att så snabbt som möjligt kunna börja arbeta igen samt på att säkerställa att villkoren för kontantstöd från respektive ersättningssystem är uppfyllda. Den som av medicinska skäl fått sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt med minst en fjärdedel kan beviljas förtidspension efter prövning av försäkringskassan.

Även om det grundläggande syftet ligger fast finns en risk att ideliga förändringar i villkoren motverkar en effektiv professionell ärendehandläggning och gör det svårt för den enskilde att bevaka sina rättigheter. Dessa frågeställningar har redan tidigare uppmärksamats av Riksdagens revisorer i granskningen av kontrollen av socialförsäkringen (1994/95:RR10).

De olika ersättningsnivåerna inom olika ersättningssystem illustreras av nedanstående tabell som visar utfallet för en privatanställd arbetare med lång anställningstid och en månadsinkomst på 16 000 kr, som valt eller tvingats avstå från att arbeta fr.o.m. 61 års ålder. Beloppen inkluderar tillägg enligt centrala avtal och avser genomsnitt per månad fram till ålderspensionen vid 65 års ålder. Däremot ingår inte avgångsvederlag och andra ersättningar utöver de centrala avtalen.

Tabell 3: Ersättning till en privatanställd arbetare med en lön på 16 000 kr/mån som slutar arbeta eller tar pension på deltid fr.o.m. 61 års ålder.

	Förtida uttag av pension	Halvt förtida uttag av pension	Slutar på egen begäran	Sjukpenning	Förtidspension	Arbetslös, uppsagd av arbetsgivaren
61 år	8 475	12 238	12 156	12 800	13 540	13 830
Ålderspension	8 475	9 715	11 040	11 040	11 040	11 040

Av tabellen framgår att ersättningen varierar kraftigt beroende på orsaken till att en person slutat arbeta. Ersättningen varierar också beroende på tidigare inkomst och mellan olika avtalsområden. För statligt anställda och de flesta privatanställda ger förtidspensionering den högsta ersättningen. För anställda inom kommuner och landsting utgår den högsta ersättningen till dem som blivit uppsagda. Skillnaderna mellan de olika avgångsorsakerna är olika stora beroende på tidigare inkomst. Av tabellen framgår också att den framtida ålderspensionen reduceras kraftigt för dem som utnyttjar rätten att göra ett förtida pensionsuttag vid 61 års ålder.

De stora skillnaderna ökar risken att många söker sig till de ersättningssystem som ger högst inkomst. Om rågången mellan de olika ersättningssystem-

men är oklar ökar möjligheterna att lyckas med detta. Därmed finns risk för missbruk och att systemen utsätts för stora påfrestningar. Att antalet beslutsfattare är stort och representerar såväl olika beslutsnivåer som ”beslutskulturner” understryker ytterligare behovet av samordning, renodlade ersättnings-system och tydliga gränsdragningar dem emellan.

Den missbruksrisk som påtalas oftast, inte minst i forskarrapporten, består av att personer som vill dra sig tillbaka från arbetslivet före 65 års ålder avstår från att begära förtida pensionsuttag och i stället söker sig till något av de andra systemen. Om personen i vårt exempel räknar med att leva till 80 års ålder skulle uppsägning från arbetsgivaren eller förtidspension ge nästan 750 000 kr mer i nominell framtida inkomst än alternativet att begära förtida uttag av ålderspensionen. Med så stora skillnader redan vid en inkomst på 16 000 kr/mån. ställs det stora krav på att ersättningssystemen inte kan nås av andra än dem de är avsedda för. Såväl i forskarrapporten som vid seminariet identifierades ”uppsagd av arbetsgivaren” som det område där missbruksrisken är störst. Detta överensstämmer även med vad som framkom av svaren på revisorernas enkät till länsarbetsnämnderna.

Tillämpningspraxis

Tillämpningen av de befintliga regelverken lämnar, enligt vad som sägs i forskarrapporten, mycket att önska. Bland annat möts den äldre arbetskraften ofta av negativa attityder från handläggare som tror att de varken kan eller vill återgå i arbete. Lokala beslutsfattare tenderar att sätta lokala intressen framför nationella mål och de som söker ersättning kan i alltför hög grad påverka utfallet. Kontrollfunktionen för att stävja missbruk är dåligt utbyggd och inte särskilt högt prioriterad. Liknande kritik har i olika sammanhang framförts bl.a. av Riksrevisionsverket, IFAU och i olika forskarrapporter.

Riksdagens revisorer fann denna kritik särskilt oroande eftersom den bygger på ett stort antal observationer och intervjuer utförda av oberoende iakttagare. Samtidigt är det nödvändigt att analysera och söka förstå orsakerna bakom de brister som kunnat konstateras i tillämpningspraxis. Utan en sådan förståelse riskerar man att inkompetensförklara enskilda handläggare och skuldbelägga äldre som står utan arbete. En sådan utveckling skulle försvåra möjligheterna att nå fram till konstruktiva lösningar.

I den decentraliserade beslutsmodell som karakteriserar handläggningen av de stöd som berörs i denna granskning är det viktigt att målen för verksamheten är såväl tydligt formulerade som väl förankrade. Här ligger ett stort ansvar på de centrala myndigheterna. De signaler som går ut från central nivå har inte alltid varit tydliga och konsekventa. Här noterade revisorerna t.ex. att det var först efter ett uttryckligt direktiv från regeringen som Arbetsmarknadsstyrelsen såg till att arbetsförmedlingen räknar in alla som uppbär arbetslöshetsersättning bland dem som står till arbetsmarknadens förfogande.

Det är först när arbetslinjen är väl förankrad som en nationell målsättning inom arbetsmarknads- och socialpolitiken som de negativa attityderna mot den äldre arbetskraften kan brytas ner. Av intervjuerna i forskarrapporten framgår alltför tydligt att många handläggare tycks vara av den uppfattning-

en att de gör såväl bygden som den äldre arbetslöse/sjukskrivne och ortens ungdomar en tjänst om de inte hävdar arbetslinjen. Arbetslinjen upplevs av många som orealistisk eller t.o.m. orimlig. I kontrast till denna uppfattning står Konjunkturinstitutets scenarier av den ekonomiska utvecklingen fram till år 2015 där den ekonomiska tillväxten hålls tillbaka av en långsam arbeidskraftsökning och där så gott som hela arbeidskraftsökningen (98 %) faller på gruppen över 55 år.

De motsättningar mellan lokala och nationella intressen som påtalats i forskarrapporten kan sannolikt till stor del förklaras av att de nationella målen inte tydliggjorts och förankrats inom respektive myndigheter. Om eventuella skillnader mellan lokala och nationella mål kunnat konfronteras inom ramen för en gemensam grundsyn rörande den övergripande utvecklingen skulle det varit lättare för lokala aktörer att definiera sina roller och lösa de problem som kan uppstå.

Staten som arbetsgivare

En av slutsatserna i forskarrapporten är att ”staten som arbetsgivare kan knappast sägas ha följt arbetslinjen för sina äldre anställda”. Bland annat framgår att av statligt anställda år 1988 födda år 1934 fanns endast 30 % kvar i statlig tjänst tio år senare, dvs. ett år innan de skulle gå i ordinarie pension. Bakom denna utveckling låg dels den omfattande omstruktureringen av statlig verksamhet under 1990-talet, dels det faktum att de statliga myndigheterna kunnat genomföra denna omstrukturering i stort sett utan eget kostnadsansvar.

Tabell 4: Statligt anställda 1998 som andel av antalet anställda 1988 fördelat på födelseår.

Födelseår (ålder 1998)	Män	Kvinnor	Samtliga
1938 (60 år)	54,3	63,4	57,8
1937 (61 år)	45,1	53,2	48,3
1936 (62 år)	39,7	47,9	42,8
1935 (63 år)	32,6	38,9	35,6
1934 (64 år)	27,5	35,1	30,3

Några av de faktorer som låg bakom kritiken i forskarrapporten är inte längre aktuella. Omstruktureringsarbetet inom statsförvaltningen har gått in i en något lugnare fas och varje myndighet bär nu det fulla kostnadsansvaret om de säger upp äldre personal. Frågor som rör den äldre arbetskraften ägnas nu särskild uppmärksamhet i det personalpolitiska arbetet inom Regeringskansliet.

Inom vissa statliga verksamhetsområden gäller alltså en lägre pensionsålder än 65 år. Några av dessa områden kan betraktas som specialfall (t.ex. officerare och flygledare), andra omfattas fortfarande av övergångsregler

”Äldreavgångarna”

Ett problem som uppmärksammas i forskarrapporten är nya former av tidig pensionering (s.k. äldreavgångar) som innebär att andra ersättningssystem, främst arbetslöshetsförsäkringen, utnyttjas fram till normal ålderspension eller avtalspensionering.

Begreppet äldreavgångar används vanligen som beskrivning på personalneddragningar där äldre arbetstagare avgår i förtid för att arbetsgivaren ska kunna behålla yngre personal. Som ett led i överenskommelsen ingår att den som sagts upp ska skriva in sig vid arbetsförmedlingen och uppbära a-kassa. Vanligtvis men inte alltid innebär det att fack och arbetsgivare kommer överens om att göra avsteg från turordningsreglerna. Ofta presenteras arbetsgivarens bud som ett pensionserbjudande, där anställda över en viss ålder får välja mellan ”pension” eller att arbeta kvar.

Utöver dessa äldreavgångar finns det andra fall där ersättning från a-kassa utnyttjas för personer som dragit sig tillbaka från arbetslivet före den ordinarie pensionsåldern. Här finns i huvudsak tre varianter. Personer som avgår med avtalspension före 65 år och som kan höja sin inkomst genom att toppa upp pensionen (max 65 % av tidigare lön) med a-kassa (max 80 % av tidigare lön). Personer som avgått på egen begäran (”stämplat ut”) före 65 års ålder samt personer som beviljats pensionsersättning från staten men som väljer a-kassa i stället för att få högre inkomst (s.k. vilande pensionsersättning). Ett specialfall är personer som inte har full pension och därför skrivit in sig vid arbetsförmedlingen för att få behålla sin sjukpenningklass utan att göra anspråk på a-kasseersättning. Det är också möjligt även för personer som gjort förtida uttag av pension att skriva in sig vid arbetsförmedlingen för att toppa upp inkomsten.

Samtliga dessa grupper är arbetssökande och inskrivna vid arbetsförmedlingen. Arbetslöshetsförsäkringens arbetsvillkor och kraven på att stå till arbetsmarknadens förfogande gäller fullt ut även i de fall då personerna uppbär pension. Detta innebär att de är skyldiga att acceptera arbete eller åtgärd som anvisas av arbetsförmedling. De som inte uppfyller dessa villkor riskerar avstängning i maximalt 45 dagar.

Enligt den enkät som Riksdagens revisorer tillställde samtliga länsarbetsnämnder uppskattas att av dem som fanns inskrivna vid arbetsförmedlingen vid årsskiftet 1999/2000 hade knappt 7 400 personer lämnat sin tidigare anställning i samband med äldreavgångar. Detta motsvarar drygt en fjärdedel av samtliga arbetslösa i åldersgruppen 60 till 64 år. Femton länsarbetsnämnder inkom med svar fördelade på kön, ålder och sektor från alla eller en del av sina arbetsförmedlingar. Från dessa svar kan man utläsa (se tabell 5) att två tredjedelar av dem som blivit arbetslösa i samband med äldreavgångarna kommer från den privata sektorn och återstoden från den offentliga sektorn (främst kommuner och landsting). Av de förklaringar och kommentarer som bifogats svaren från länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar framgår att

man inte klassificerat en person som en äldreavgång om man inte varit helt säker på sin sak. Uppskattningen innebär därför sannolikt en viss underskattning av det verkliga antalet.

1999/2000:RR13

Tabell 5: Antal arbetssökande som avgått i samband med ”äldreavgångar”

Ålder	Från privat sektor		Från offentlig sektor		SAMTLIGA
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	
55-59 år	177	84	109	41	411
60 år	194	52	54	74	374
61 år	295	78	51	88	512
62 år	394	134	40	129	697
63 år	415	126	52	219	812
64 år	429	168	69	322	968
TOTALT	1 904	642	375	873	3 794

Ungefär hälften av länsarbetsnämnderna bedömer att äldreavgångarna ökat under senare år, övriga noterar oförändrade eller minskande antal. Av kommentarerna framgår att äldreavgångarna upplevs som ett mycket besvärande problem på många orter. Några kontor har bifogat exempel på avtal där arbetsgivaren och den lokala fackklubben skriftligen undertecknat avtalsvillkor som bl.a. inkluderar 450 dagars a-kassa. Att arbetsförmedlarna upplever äldreavgångarna som betungande illustreras av att de flesta utnyttjat möjligheten att komma med förslag på hur man ska komma till rätta med problemen. Lösningförslagen varierar dock kraftigt mellan kontoren. Bland de förslag som återkommer flera gånger kan nämnas lagstiftning, information, förtidspension av arbetsmarknadsskäl, förbud mot denna typ av förhandlingslösningar, låt arbetsgivaren betala pensionslösningen, avtal om äldreavgångar bör inte få slutas på lokal nivå, avtalen bör godkännas av AMS, tidigare information till länsarbetsnämnden och stopp för möjligheten för personer som uppbar pension att fyllnadsmarkera. Spridningen mellan dessa helt olika förslag kan ses som ett uttryck för den uppgivenhet många arbetsförmedlare känner inför denna problematik och som en illustration av avsaknaden av en samlad strategi för Arbetsmarknadsverkets hantering av äldreavgångarna. Av kontakterna med arbetsförmedlingen under granskningens gång har det framkommit att även de äldre som inte lämnat sitt arbete i samband med en ”pensionslösning” i stor utsträckning kommit att uppleva arbetslösheten som en övergång fram till pension och upphört att aktivt söka arbete.

I efterhand är det omöjligt att fastställa i vilken utsträckning de som omfattats av äldreavgångarna ville avgå i förtid eller om de helst velat arbeta kvar. Även om de själva valt att acceptera arbetsgivarens ”erbjudande” kan det ju inte uteslutas att de gjort detta på grund av det tryck de känt från arbetsgivaren, facket och de yngre kollegerna.

Samstämmiga uppgifter från personal på olika nivåer inom Arbetsmarknadsverket tyder på att dessa personer inte vill ha något nytt arbete. Så gott som alla har ju slutat sin tidigare anställning frivilligt för att få "pension" och de har skrivit in sig vid arbetsförmedlingen enbart för att öka sina inkomster.

En försiktig uppskattning av statens direkta kostnader för äldreavgångarna hamnar på knappt en miljard kronor per år i form av utbetald arbetslöshetsersättning (7 400 personer med drygt 500 kronor i dagersättning). Det finns dock mycket som tyder på att detta kan vara en underskattning.

Att äldre avgångarna blivit en så populär lösning beror på att de erbjuder den som lämnar sin anställning mycket förmånliga pensionsvillkor samtidigt som de avtalslutande parterna, facket och arbetsgivaren, inte själva behöver stå för några kostnader. För att överenskommelsen ska bli möjlig måste dock ytterligare ett villkor uppfyllas, nämligen att alla parter känner sig säkra på att arbetsförmedlingen kommer att acceptera "pensionslösningen" och inte tvinga ut den uppsagde i arbete eller andra aktiviteter. Arbetsförmedlingens uppgivenhet inför äldreavgångsproblematiken, såsom den framstått under revisorernas granskning, tyder på att dessa förväntningar vanligtvis infrias.

2 Revisorernas överväganden och förslag samt remissinstansernas synpunkter

Band andra Långtidsutredningen och Konjunkturinstitutet räknar i sina framtidsbedömningar med att den gynnsamma ekonomiska utvecklingen i Sverige inom det närmaste årtiondet kommer att dämpas på grund av en tilltagande brist på arbetskraft. Denna bedömning görs trots att man förutspår en ökning av arbetskraftsdeltagandet för de äldre åldersgrupperna. Oförändrat låga eller fortsatt sjunkande sysselsättningstal för de äldre på arbetsmarknaden skulle därför förvärra arbetskraftsbristen och ytterligare dämpa den ekonomiska tillväxten. Möjligheterna att hävda arbetslinjen som ledstjärna för den svenska arbetsmarknads- och socialpolitikens insatser för de äldre kommer därför att spela en viktig roll för den ekonomiska utvecklingen.

För att trenden mot successivt allt lägre faktisk pensionsålder ska kunna brytas måste arbetslivets villkor ändras på ett sådant sätt att människor kan och vill fortsätta arbeta fram till den ordinarie pensionsåldern. En förutsättning för detta är att arbetsuppgifterna utformas på ett sådant sätt att den äldre arbetskraftens kompetens kan utvecklas och tas till vara. Ansvar för att detta ska komma till stånd ligger i första hand hos arbetsmarknadens parter, men även utformning och tillämpning av statliga regelverk måste vara sådana att de främjar en positiv utveckling. Revisorerna vill i detta sammanhang understryka vikten av forskning som bidrar till att öka kunskapen om de faktorer som påverkar människors arbetsutbud och arbetsgivarnas benägenhet att anställa äldre arbetskraft.

Riksdagens revisorers granskning av arbetslinjen för äldre begränsades till att belysa hur äldre personer, som av någon anledning hamnat utanför arbetsmarknaden, kommer i åtnjutande av statliga ersättningar och blir bemötta av statliga myndigheter. Av granskningen framkom att arbetslinjen inte

drivits på ett konsekvent sätt för denna grupp. Alltför ofta tycks de statliga ersättningarna ha använts för att trygga individens försörjning fram till ordinarie pension snarare än som ett omställningsbidrag inför en återgång till arbetslivet.

Remissinstansernas allmänna synpunkter

Remissinstanserna instämmer i att möjligheterna att hävda arbetslinjen för de äldre har stor betydelse för att trygga tillgången på arbetskraft och därmed för den ekonomiska utvecklingen. Liksom revisorerna betonar flera av dem att detta kan bli möjligt endast om arbetslivets villkor är sådana att människor kan och vill arbeta fram till ordinarie pensionsålder. Vad gäller dessa frågor finns inga avvikande synpunkter. Däremot tar några remissinstanser upp ytterligare aspekter. Sålunda betonar *LO* och *TCO* möjligheterna att gå ned i arbetstid som en vanlig förutsättning för att kunna stanna kvar i arbetslivet. *SAF* anser att problemet främst ligger i den dåliga matchningen mellan sökande och platser, som den överreglerade arbetsmarknaden gett upphov till. *Arbetsmarknadsstyrelsen* nämner att en viss förbättring av de äldres sysselsättningssituation inträffat mellan mars 1999 och mars 2000.

Revisorerna

Det råder stor enighet kring det angelägna i att bryta trenden mot successivt allt lägre faktisk pensionsålder. Frågan har stor betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling och människors framtida försörjning. Problemet handlar inte bara om ekonomi utan även om rätten till en dräglig arbetssituation där de äldres kompetens kan utvecklas och tas till vara. Lösningen av problemet ska inte i huvudsak sökas inom statliga regelverk eller ersättningsnivåer utan i de villkor som reglerar deltagandet i arbetslivet. Det är naturligtvis angeläget att statliga regelverk utformas så att de främjar en positiv utveckling men huvudansvaret ligger på arbetsmarknadens parter. Enligt revisorernas mening är det önskvärt med mera forskning som kan öka kunskapen om de faktorer som påverkar äldre människors arbetsutbud och arbetsgivarnas benägenhet att anställa äldre arbetskraft.

2.1 Regelverken behöver bli tydligare

Rapporten

Utan att ta ställning till innehållet i de regelförändringar som genomförts under senare år understryker revisorerna vikten av långsiktighet i utformningen av de system som reglerar ersättningen till personer som av olika skäl inte kan eller önskar arbeta fram till ordinarie pensionsålder. Eftersom regelverken ständigt förändras har det uppstått en situation som är komplex och mycket svår att överblicka. Därmed försvåras samarbetet mellan myndigheterna och det har blivit svårt att tillämpa enhetliga kriterier. Revisorerna betonar vikten av att en samordning sker mellan socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och avtalen på arbetsmarknaden så att skillnaderna i ersätt-

ningsnivå mellan personer som står utanför arbetsmarknaden avspeglar de olika ersättningssystemens syften och prioriteringar. Eftersom systemen i någon mening måste förbli relativt komplexa för att kunna differentiera mellan de skilda behov av stöd som förekommer är behovet av tydlighet och långsiktighet i regelutformningen särskilt viktig.

Oklara avgränsningar i kombination med olika ersättningsnivåer riskerar att försätta den enskilde i en situation där tid och kraft ägnas åt att försöka hitta det system som ger den högsta ersättningen. Därmed ökar risken för missbruk som i sin tur kan leda till att påfrestningarna på administrationen av ersättningarna ökar. För att undvika detta bör de olika ersättningssystemen renodlas och möjligheterna att röra sig mellan systemen eller kombinera ersättningar från olika system begränsas. Det är inte rimligt att personer som uppbär pension (avtalspension eller förtida uttag av ålderspensionen) kan komplettera pensionen med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Revisorerna pekar på att endast ett fåtal av dem som på detta sätt kombinerar pension och a-kassa har tvingats gå i pension före 65 års ålder och att det i alla händelser ankommer på arbetsmarknadens parter att i förhandlingar komma överens om nivåerna i avtalspensionen.

Allt flera arbetslösa har sjukpenninggrundande inkomster som ligger över taket för arbetslöshetsförsäkringens maximinivå. Detta innebär att deras inkomster ökar om de blir sjuka. Skillnaden i ersättningsnivå kan uppgå till över 5000 kr i månaden. Med så stora inkomstskillnader ställs naturligtvis stora krav på kontrollen av hur de arbetslösa utnyttjar sjukförsäkringen. I dagsläget är detta sannolikt inte något större problem eftersom det stora flertalet av de arbetslösa torde ha sjukpenninggrundande inkomster under 190 000 kr/år. I takt med att inkomsterna stiger riskerar dock problemet att växa. Detta problem har betonats även av RFV som i sitt yttrande över rapporten *Kontrakt för arbete* (Ds 1999:58) framhåller att ”en högre ersättning vid sjukdom skapar en risk för den enskilde att definiera sig som sjuk i stället för arbetssökande (...). Det finns också en risk att den enskildes motivation för att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande undergrävs.” Revisorerna anser att det kan finnas skäl att analysera villkoren för ersättningarna från arbetslöshets- och sjukförsäkringarna i syfte att underlätta tillämpningen av arbetslinjen.

Remissinstanserna

Revisorernas åsikt att ersättningssystemen bör vara mera renodlade, tydliga och långsiktiga får ett brett stöd bland remissinstanserna. *LO* ställer sig dock tveksamma till förslaget att minska möjligheterna att kombinera olika ersättningssystem med hänvisning till att det i realiteten handlar om att pensionen inte går att leva på. *SAF* betonar att det i första hand behövs regelförenklingar och undanröjande av hinder för att gå från arbetslöshet till arbete. *SACO* anser att socialförsäkringarna behöver göras mer försäkringsmässiga.

Flera remissinstanser berör även samordningen mellan olika ersättningssystem. *Kommunförbundet* anser, liksom revisorerna, att bestämmelserna måste

Revisorerna

Arbetslinjen måste stå i fokus vid översyner och förändringar av de statliga ersättningssystemen. Revisorerna anser att ansvarsfördelning och ärendeströmmar mellan olika ersättningssystem, liksom kombinationer av olika ersättningar bör kartläggas och effekterna på arbetslinjen analyseras. Det kan inte vara arbetslöshetsförsäkringens uppgift att kompensera personer, som frivilligt avgår före ordinarie pensionsålder, för att pensionen inte ger tillräcklig försörjning.

Riksdagens revisorer föreslår att

- regeringen redovisar hur vanligt det är att arbetslöshetsersättning kombineras med andra ersättningar och hur vanligt det är att arbetslösa rör sig mellan olika ersättningssystem samt redovisar de åtgärder som vidtagits mot bakgrund av revisorernas påpekanden.

2.2 Tillämpningen av regelverken behöver förbättras

Rapporten

Granskningen har visat att den praktiska tillämpningen av arbetslinjen har stora brister. Orsaken till detta står, enligt revisorerna, bl.a. att finna i det komplexa regelverket och de många regeländringarna som lett till en situation som är nästan omöjlig att överblicka och svårigheter att tillämpa enhetliga kriterier. Samtidigt medför oklara gränser mellan ersättningssystemen och skillnader i ersättningsnivå att administrationen kan utsättas för ytterligare påfrestningar om ersättningstagarna söker kombinera ersättningar från olika system eller röra sig mellan systemen för att öka sina inkomster.

För att uppnå en effektivare tillämpning av arbetslinjen är det således nödvändigt att se över regelverken. Men detta är, enligt revisorernas uppfattning, inte tillräckligt. Det åvilar de centrala myndigheterna såväl Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) som Riksförsäkringsverket (RFV) att förklara reglernas syften och innebörd för sin personal samt utfärda tillräckligt utförliga instruktioner för att trygga en effektiv ärendehantering. Arbetsmarknadsstyrelsen har, enligt revisorernas iakttagelser, inte på ett tillfredsställande sätt lyckats förankra arbetslinjen som en ledstjärna för arbetsförmedlingens insatser för äldre arbetslösa. Myndigheterna, såväl Arbetsmarknadsverket som Riksförsäkringsverket, måste bl.a. på ett tydligt sätt markera att även om äldre ofta har små chanser att snabbt återgå till reguljärt arbete kan detta aldrig accepteras som ett skäl för att vänta med eller helt avstå från aktiva insatser.

Den information som kommit fram under granskningen understryker behovet av väl fungerande internkontroll- och uppföljningsrutiner för att skärpa upp tillämpningspraxis. Enbart ekonomiredovisning och analyser av verksamhetsstatistik är, enligt revisorernas mening, inte tillräckligt. Även hand-

lingsplaner, beslutsunderlag, prognoser o.dyl. bör följas upp. Ansvaret för att utveckla sådana rutiner bör i första hand ligga på respektive myndighet.

1999/2000:RR13

Remissinstanserna

Även om ingen av remissinstanserna i sak har några invändningar mot revisorernas förslag rörande förklaring av reglernas syften, tillräckligt utförliga instruktioner och väl fungerande internkontroll, är några remissinstanser mycket kritiska i sina yttranden. *LO* anser inte det finns något fog för påståendet att de statliga ersättningarna ofta används för att trygga individens försörjning fram till ordinarie pension. Samtidigt förespråkar man dock ett nytt arbetssätt för äldre arbetslösa. *SAF* menar att revisorernas förslag inte kan genomföras därför att regelverken är otidsenliga.

Arbetsmarknadsstyrelsen redovisar i sitt remissvar hur man redan tagit de initiativ som revisorerna efterlyser i rapporten och hänvisar till aktivitetsgarantin som en lämplig insats för äldre arbetslösa. Även *Kommunförbundet* fäster stora förhoppningar till aktivitetsgarantin, men betonar samtidigt att de aktiva insatserna bara kan bli effektiva om de föregås av genomarbetade realistiska handlingsplaner.

Revisorerna

Revisorerna finner det positivt att AMS redan vidtagit åtgärder för att förankra arbetslinjen för de äldre inom arbetsförmedlingsverksamheten. Det är angeläget att dessa åtgärder följs upp och att man försäkras sig om att de får avsett genomslag i det praktiska arbetet. Revisorerna anser också att det är viktigt att realistiska handlingsplaner upprättas och läggs till grund för de aktiva insatserna.

Riksdagens revisorer föreslår att

- regeringen följer upp och redovisar de åtgärder AMS och RFV vidtagit för att förbättra tillämpningen av regelverken för de äldre.

2.3 Staten bör föregå med gott exempel

Rapporten

Revisorerna ser det som önskvärt att staten söker agera som ett föredöme vad gäller att hålla kvar personalen i arbete fram till den ordinarie pensionsåldern. Det bör kunna förväntas att staten som arbetsgivare beaktar statsfinansiella och samhällsekonomiska aspekter vid utformningen av sin personalpolitik. Möjligheterna att anpassa arbetsuppgifterna till de äldres förutsättningar bör vara minst lika goda inom staten som hos andra arbetsgivare.

I de fall krav reses på sänkt pensionsålder är det angeläget att staten som arbetsgivare på ett tydligt sätt markerar att en överenskommelse om sänkt pensionsålder inte bara måste finansieras fullt ut inom ramen för de avtal som sluts mellan parterna, utan också ska ses som en sista utväg efter att alla andra vägar prövats. Detta innebär att parterna, om de är överens om att de

anställda inte kan fullgöra sina uppgifter fram till ordinarie pensionsålder, ska söka en lösning på de problem som förorsakat denna situation. Alternativ till lägre pensionsålder kan vara ändrad arbetsorganisation, bättre omplaceringstillfällen, kortare arbetstid, längre vilopausar, annan förläggning av arbetstiden, osv.

För de statligt anställda som alljämt omfattas av övergångsregler som berättigar dem att avgå med pension före 65 års ålder ser revisorerna det som angeläget att arbetsgivaren eftersträvar lösningar som motiverar dem att fortsätta till 65-årsdagen.

Remissinstanserna

Arbetsgivarverket delar inte revisorernas uppfattning att staten bör agera som ett föredöme vad gäller att hålla personalen kvar till ordinarie pensionsålder och beakta statsfinansiella och samhällsekonomiska aspekter vid utformningen av sin personalpolitik. Detta anses strida mot grundtanken att de statliga arbetsgivarna ska kunna konkurrera om arbetskraften på lika villkor. De fackliga organisationer som i huvudsak är verksamma inom den offentliga sektorn, *TCO* och *SACO*, delar dock revisorernas åsikt i denna fråga.

Revisorerna

Beträffande Arbetsgivarverkets invändningar vill revisorerna klargöra att det inte är den enskilda myndigheten som avses i rapporten utan staten, som enligt revisorerna bör basera riktlinjerna för sin personalpolitik bland annat på statsfinansiella och samhällsekonomiska bedömningar. Vad det handlar om här är att utforma regler och förhållningssätt som kan vara vägledande för det personalpolitiska arbetet inom myndigheterna. Som exempel på en åtgärd som beaktade statsfinansiella och samhällsekonomiska effekter samtidigt som den främjade arbetslinjen vill revisorerna nämna den förändring i trygghetsavtalet som innebär att myndigheterna fr.o.m. 1999 har det fulla kostnadsansvaret för sina förtida pensioneringar. Revisorerna anser också att staten som arbetsgivare har en viktig roll att spela för att påverka negativa attityder mot äldre arbetskraft.

Revisorerna har nyligen inlett en granskning av statens personalpolitik och kommer därför att återkomma till denna fråga i annat sammanhang.

2.4 "Äldreavgångarna" måste stoppas

Rapporten

Revisorerna ser ingen anledning att ifrågasätta riktigheten i den bedömning som görs av Arbetsmarknadsverkets personal vad gäller äldreavgångarnas omfattning och de berörda personernas ovilja att aktivt söka nytt arbete. Revisorerna vill dock understryka att det i gruppen kan finnas personer som avgick för att de kände sig tvingade (trots de rättigheter de formellt hade enligt främjandelagen) och som inget hellre vill än att nu på nytt återgå i

arbete. Andra kan visserligen ha avgått frivilligt men därefter ångrat sig och vilja börja arbeta igen. Utgångspunkten i bemötandet av varje enskild arbetsökande måste därför vara att personen oavsett bakgrund vill hitta ett nytt arbete så snart som möjligt. Revisorerna betonar svårigheterna för en person att återgå i arbete efter att ha lämnat sin anställning i 60-års åldern och att risken för varaktig utslagning från arbetsmarknaden ökar ju längre arbetslösheten varar. Arbetsförmedlingens insatser för denna grupp måste därför sättas in på ett mycket tidigt stadium och utformas på ett kraftfullt och professionellt sätt.

Omfattningen av äldreavgångarna och risken att den negativa inställningen till aktivt arbetssökande sprider sig till andra äldre arbetslösa gör att åtgärder för att komma till rätta med problemet bör vidtas omgående. I april 1999 slog AMS i en skrivelse till samtliga länsarbetsnämnder fast att "Den enda åtgärd, som egentligen finns att tillgå, är att Arbetsförmedlingen tydligt visar att den som uppstår arbetslöshetsersättning aldrig är 'skyddad' från skyldigheten att ta ett arbete eller acceptera en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program." Revisorerna delar AMS uppfattning och vill liksom AMS understryka att för att detta ska lyckas "behöver de enskilda arbetsförmedlarna (...) ett aktivt och entydigt stöd från alla berörda i detta arbete". Revisorerna konstaterar dock att denna skrivelse ej tycks ha fått avsedd effekt. Antalet arbetslösa som lämnat sin anställning i samband med äldreavgångar uppskattades vid årsskiftet till nästan 7 400 och endast en minoritet av länsarbetsnämnderna bedömer att äldreavgångarna avtar. När länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar, i revisorernas enkät, gavs möjlighet att komma med förslag till hur problemet kan lösas var det i stort sett ingen som helt instämde med budskapet i AMS skrivelse.

Arbetsförmedlingens insatser för att aktivera äldre arbetslösa måste därför intensifieras för att uppnå målet i skrivelsen från AMS. Utgångspunkten bör, enligt Riksdagens revisorer, vara att så snabbt som möjligt erbjuda alla äldre arbetslösa aktiviteter på heltid med syfte att åstadkomma en återgång till den reguljära arbetsmarknaden. Det ankommer på AMS att tillse att handlingsplaner upprättas och att det av dessa planer framgår när och hur de äldre arbetslösa kommer att aktiveras. Den av regeringen nyligen introducerade aktivitetsgarantin för långtidsinskrivna bör, enligt revisorernas mening, kunna utgöra ett verksamt instrument för att aktivera äldre arbetslösa även om dessa inte uppvisar långa inskrivningstider.

Avtalen om äldreavgångar innebär att parterna övervältrar kostnadsansvaret för sina pensionsöverenskommelser på statliga ersättningssystem som tillkommit för helt andra syften. Revisorerna ser det som orimligt att denna typ av avtal kan fattas på lokal nivå utan att parterna själva tar ansvar för de kostnader som uppstår. Revisorerna anser vidare att det ankommer på länsarbetsnämnderna att försäkra sig om att alla som berörs av denna typ av avtal är medvetna om vilka villkor som gäller för erhållande av arbetslöshetsersättning. Enligt revisorernas mening ankommer det på arbetsförmedlingen att, i de fall man misstänker att arbetslöshetsersättningen utnyttjas som pensionsersättning, vidta de åtgärder som krävs för att hävda arbetslinjen och stävja detta missbruk.

Remissinstanserna instämmer i att alla som uppbär arbetslöshetsersättning måste stå till arbetsmarknadens förfogande och att det ankommer på arbetsförmedlingen att beivra missbruk om sådant förekommer. Flera remissinstanser betonar dock att arbetslinjen inte får innebära att äldre arbetslösa tvingas in i åtgärder enbart i kontrollsyfte. Även här anförs att det är positiva åtgärder som gör det möjligt att arbeta kvar som är mest angelägna.

Revisorernas uppfattning att arbetsförmedlingens insatser för de äldre arbetslösa måste sättas in tidigt samt utformas kraftfullt och professionellt får stöd hos remissinstanserna. Däremot anser bl.a. *SAF* och *Kommunförbundet* att förtida pensioner i det enskilda fallet ibland kan vara bästa sättet att lösa ett övertalighetsproblem.

Parternas ansvar och informationen om de villkor som gäller för att få arbetslöshetsersättning tas upp av *Landstingsförbundet*, *LO*, *TCO* och *SAF*. Samtliga understryker att de insatser som görs inte får innebära inblandning i de förhandlingar som sker mellan de lokala parterna eller att länsarbetsnämndens ansvar läggs på någon annan.

Arbetsmarknadsstyrelsen betonar vikten av samverkan med parterna för att komma till rätta med problemet och beskriver i sitt remissvar de åtgärder man hittills vidtagit eller avser att vidta. Bland annat har man kontaktat vissa fackförbund för att diskutera möjligheterna att begränsa äldreavgångarna och engagerat ledamöterna i Arbetsmarknadsverkets partssammansatta styrelser och nämnder i frågan.

Revisorerna

Den enkät revisorerna tillställde samtliga länsarbetsnämnder angående antalet äldreavgångar rönt stort intresse från lokalpressen och bidrog också till att uppmärksamma problemet inom arbetsförmedlingen. Enligt uppgifter i ett flertal lokaltidningar har antalet äldreavgångar minskat eller upphört helt på flera orter. Detta intryck bekräftas också från länsarbetsnämndshåll. Det är också tillfredsställande att AMS har vidtagit ytterligare åtgärder för att komma till rätta med problemet. Även regeringen har i sin sysselsättningspolitiska proposition, liksom revisorerna och bl.a. AMS, pekat på aktivitetsgarantin som en möjlig åtgärd för att hjälpa de äldre arbetslösa tillbaka till arbete. Revisorerna vill slutligen, i likhet med flera remissinstanser, understryka vikten av att alla de insatser som görs för att aktivera de äldre arbetsökande bygger på realistiska handlingsplaner som syftar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden och tar hänsyn till den svåra situation den äldre arbetslöse ofta befinner sig i.

Revisorerna föreslår att

- regeringen redovisar de åtgärder som vidtagits för att stoppa äldreavgångarna, vilka insatser som satts in för de personer som befinner sig i denna grupp och vilka lösningar man därvid åstadkommit.

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.1 anfört om att regeringen redovisar hur vanligt det är att arbetslöshetsersättning kombineras med andra ersättningar och hur vanligt det är att arbetslösa rör sig mellan olika ersättningssystem samt redovisar de åtgärder som vidtagits mot bakgrund av revisorernas påpekanden
2. att riksdagen ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.2 anfört om att regeringen följer upp och redovisar de åtgärder AMS och RFV vidtagit för att förbättra tillämpningen av regelverken för de äldre
3. att riksdagen ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.4 anfört om att regeringen redovisar de åtgärder som vidtagits för att stoppa äldreavgångarna, vilka insatser som satts in för de personer som befinner sig i denna grupp och vilka lösningar man därvid åstadkommit.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s), Ulla Wester (s) och Ann-Kristine Johansson (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och revisionsdirektören Allan Read (föredragande).

Stockholm den 14 juni 2000

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Allan Read

Följande remissinstanser har yttrat sig:

Näringsdepartementet, Arbetsgivarverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Trygghetsrådet, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, SACO, Psykologförbundet, SAF och Forum 50+. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering har meddelat att de inte har några synpunkter avseende rapporten, och Justitiedepartementet har avstått från att yttra sig.

Allmänna synpunkter

Näringsdepartementet instämmer i huvudsak i revisorernas förslag, men anser samtidigt att forskarrapporten inte ger en rättvis beskrivning av den arbetsmarknadspolitik som bedrevs under 1990-talet. Departementet menar att forskarna, vid sin kritik av arbetslivsutvecklingen (ALU) och den tillfälliga avgångsersättningen (TAE), borde ha beaktat den mycket höga arbetslösheten. ALU bidrog, enligt departementet, till att många arbetslösa lyckades behålla sin anknytning till arbetsmarknaden och TAE gjorde att arbetsförmedlingen kunde inrikta sina resurser på personer som var aktivt arbetsökande. Att sysselsättningsökningen i slutet av 1990-talet kunnat ske utan inflationsdrivande effekter tyder, enligt departementet, på att arbetsmarknadspolitiken i flera avseenden varit framgångsrik.

Arbetsgivarverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Kommunförbundet, TCO och SACO instämmer i att möjligheterna att hävda arbetslinjen för de äldre spelar en viktig roll för att undvika att den gynnsamma ekonomiska utvecklingen dämpas av en förvärrad arbetskraftsbrist. *Arbetsgivarverket* betonar vidare att detta i lika hög grad gäller för den statliga sektorn som för andra delar av den offentliga sektorn och det privata näringslivet. *Arbetsmarknadsstyrelsen* nämner att sysselsättningsituationen förbättrats för åldersgruppen 60–64 år under första kvartalet i år och att den nedåtgående trenden för den äldsta gruppens sysselsättning därmed förhoppningsvis brutits. *Svenska Kommunförbundet* anför att brist på arbetskraft kommer att försvåra för kommunerna att göra de stora rekryteringar till främst skolan, vården och omsorgen som kommer att krävas bl.a. till följd av pensionsavgångar och ökad efterfrågan. *TCO* anser att det, även om arbetslinjen ska präglade åtgärderna inom området, kan vara rimligt att undersöka effekten av och möjligheten till pensionslösningar även av arbetsmarknadsskäl för vissa grupper.

Riksförsäkringsverket, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, TCO och Psykologförbundet framhåller, liksom revisorerna, vikten av att arbetslivets villkor förändras så att människor kan och vill arbeta fram till den ordinarie pensionsåldern. *Riksförsäkringsverket* anser också att det är nödvändigt med ökad forskning på området och understryker vikten av ett genderperspektiv eftersom kvinnor och män ofta har olika arbetsvillkor. *Kommunförbundet* anser att arbetsmarknadens parter ska ha möjlighet att utforma de villkor för arbetslivet som krävs för att bryta utvecklingen mot fallande sysselsättnings- tal för de äldre, men betonar samtidigt att detta förutsätter att man har stöd i

de statliga regelverk och åtgärdsprogram som rör arbetslivet. *TCO* betonar att stressen i arbetslivet måste minska och arbetsmiljön förbättras samt att de "undernärda" organisationernas ställning som förebild måste brytas. *TCO* argumenterar även för återinförandet av en reell möjlighet till delpension. *Psykologförbundet* understryker vikten av att arbetsplatsen anpassas till individen med hänsyn till stigande ålder och att goda kontakter med företagshälsovård och andra samarbetsparter ger arbetsgivaren möjlighet att laborera med anställnings- och pensionsvillkoren för individens bästa.

LO menar att revisorerna fokuserar på ett angeläget problem och betonar att frågan handlar om mer än regeltillämpning. Man anser vidare att en möjlighet att gå ner i arbetstid ofta är en förutsättning för att äldre ska kunna stanna kvar i arbetslivet. Enligt *LO* har arbetslöshetsförsäkringarna fått ta konsekvenserna av bristerna i socialförsäkringarna när sjukförsäkringen urholkats, möjligheten till delpension försvunnit och reglerna för förtidspension förändrats.

SAF anser att merparten av revisorernas förslag är omöjliga att genomföra, att delvis missuppfattade fakta läggs samman i en ofullständig analys och att det därtill saknas en helhetsbedömning av frågan. Merparten av de förhållanden som beskrivs i rapporten hör, enligt *SAF*, samman med 90-talets extrema situation på arbetsmarknaden som gav upphov till en arbetsmarknadspolitik som motverkade arbetslinjen. *SAF* ser inte förtida pensionsavgångar i sig som ett problem för företagets kompetensförsörjning utan menar att den överreglerade arbetsmarknaden ger upphov till en dålig matchning mellan företagets behov, de arbetssökandes kompetens, individuella förutsättningar och ersättningsnivåer.

Forum 50+ tillstyrker revisorernas överväganden och betonar den betydelse samhällets attityder till de äldre har för de äldres status på arbetsmarknaden. Det behövs, enligt föreningen, en kartläggning av de faktiska hindren i lagstiftningen på arbetsmarknaden för att skilja faktiska hinder från myter. Vidare anförs att åldersgränserna inom studiestödssystemet hindrar de äldre från att komplettera sin utbildning. *Forum 50+* anser att om arbetslösa över 50 år kunde få läsa vid universitet och högskolor skulle detta förbättra de äldres möjligheter till nya kunskaper.

Det komplexa regelverket

Riksförsäkringsverket pläderar, liksom revisorerna, för mera renodlade och långsiktiga ersättningssystem. Strävan bör, enligt verket, vara tydliga gränser, satta så att ingen individ ska behöva bollas mellan olika system och ingen ansvarig ska kunna rymma från sitt ansvar. Även *Landstingsförbundet* instämmer i att regelverken behöver bli tydligare och ej konjunkturberoende. *SACO* delar revisorernas uppfattning att ersättningarna bör renodlas och att möjligheten att röra sig mellan systemen eller kombinera olika ersättningar bör begränsas. Enligt *SACO* bör försäkringarna vara allmänna och obligatoriska, dessutom måste socialförsäkringarna göras mer försäkringsmässiga med gemensamma avgifts- och förmånsgrundande inkomster. Det kan också finnas skäl att överväga en sammanslagning av arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen.

SACO uttrycker också oro över att allt fler arbetslösa har sjukpenninggrundande inkomster som ligger över taket för arbetslöshetsförsäkringens maximinivå. *TCO* pekar på de problem som kan uppstå t.ex. för långtidssjukt skrivna som blir friska och övergår till den lägre arbetslöshetsersättningen. Enligt *TCO* bör taket för arbetslöshetsförsäkringen höjas till samma nivå som i sjukförsäkringen.

Kommunförbundet anser att bestämmelserna inom arbetsmarknadspolitiken, arbetsmarknadslagstiftningen, socialförsäkringen samt studiestödssystemet måste utformas, och i praktiken hanteras, på ett sätt som främjar arbetslinjens tillämpning för de äldre.

Beträffande kombination av pension och a-kassa anför *LO* att det i realiteten handlar om att pensionen inte räcker att leva på och att man då anmäler sig som sökande vid arbetsförmedlingen. Problemet anses inte vara själva ersättningsystemet utan snarare att arbetsförmedlingen måste ställa krav på de arbetsökande att de ska stå till arbetsmarknadens förfogande.

SAF noterar revisorernas kritik mot de ideliga förändringarna i ersättningsystemen och hänvisar till att man länge efterfrågat färre och enklare regler som är möjliga att hantera för företagen. Vidare pekar man på behovet av regelförenklningar och rivande av onödiga hinder för att göra det lättare för den enskilde att gå från arbetslöshet till försörjning genom eget arbete.

Tillämpningspraxis

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) instämmer i att insatser behöver sättas in på ett tidigt stadium för äldre arbetsökande. Därför bör, enligt *AMS*, äldre sökande kunna anvisas till aktivitetsgarantin utan att ha gått utan arbete en längre tid. *AMS* kommer att verka för att äldres arbetskraftsutbud tas till vara och anser att frågan om de äldres arbetsmarknad och behovet av förmedlingsinsatser bör tas upp i arbetsförmedlingsnämnderna för att få stöd från parterna på lokal nivå.

Även *Kommunförbundet* tror att aktivitetsgarantin kommer att vara en lämplig insats för äldre arbetslösa, men betonar samtidigt att en förutsättning för att arbetsförmedlingens resurser ska kunna användas effektivt är att de aktiva insatserna föregås av genomarbetade realistiska handlingsplaner.

LO ifrågasätter underlaget för revisorernas bedömning att de statliga ersättningarna alltför ofta använts för att trygga individernas försörjning fram till ordinarie pension. Samtidigt anför man att det inte är rimligt att den som är 60 år och fullt arbetsför ska gå på a-kassa fram till pension. Det behövs, enligt *LO*, ett nytt arbetssätt för äldre arbetslösa som är mer långsiktigt, mer individanpassat, nätverksorienterat och byggt på en kombination av olika åtgärder.

SAF anser att revisorerna låser sig till en bokstavlig och orealistisk tillämpning av redan otidsenliga regelverk och att förslagen därför inte kan genomföras. Enligt *SAF* ska arbetsförmedlingen åläggas att följa arbetslinjen för alla åldersgrupper, a-kassorna ska ges redskap för att stävja missbruk och samhället ges kontroll över kostnaderna för försäkringen genom att *AMS* och a-kassorna åläggs ett kostnadsansvar för denna.

Arbetsgivarverket delar inte revisorernas uppfattning att staten bör agera som föredöme vad gäller att hålla kvar personalen i arbete fram till den ordinarie pensionsåldern och beakta statsfinansiella och samhällsekonomiska aspekter vid utformningen av sin personalpolitik. Enligt verkets mening är detta en felaktig syn som strider mot grundtanken att de statliga arbetsgivarna ska kunna konkurrera om arbetskraften på samma villkor som andra arbetsgivare. Beträffande arbetstagarnas intresse att arbeta fram till 65-årsdagen pekar *Arbetsgivarverket* på de ekonomiska incitament som ligger i pensionsavtalets konstruktion. Beträffande arbetslivets villkor hänvisar man till att parterna på den statliga sidan startat ett projekt angående de äldres arbetsmiljö.

Riksförsäkringsverket noterar att revisorerna avser att påbörja en studie av staten som arbetsgivare och anser att denna studie skulle behöva kompletteras med motsvarande analyser av kommuner, landsting och privata arbetsgivare.

TCO delar synen att staten som arbetsgivare borde gå före med att utforma bra villkor för den äldre arbetskraften och hänvisar till en nyligen genomförd undersökning från Statstjänstemannaförbundet som visar att det fortfarande finns stora arbetsmiljöproblem inom den statliga sektorn.

SACO instämmer i att staten bör agera som ett föredöme och betonar att i de fall då staten anser det angeläget att sänka pensionsåldern är det viktigt att åtgärden finansieras fullt ut och ses som en sista utväg efter att alla andra vägar prövats. *SACO* argumenterar också för införande av premieutjämnande regler i det statliga pensionsavtalet för att undvika att pensionskostnaden blir orimligt stor för arbetsgivare som nyanställer äldre arbetskraft. Vidare anser man att individen själv bör kunna anpassa tidpunkten för sin pensionering mellan 60 och 70 år.

”Äldreavgångarna”

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) ser liksom revisorerna allvarligt på avtal mellan arbetsgivare och fackklubbar om äldreavgångar där arbetslöshetsersättning ingår och finner att denna typ av avtal inte är acceptabla. Samtliga parter i *AMS* styrelse och rådgivande nämnd står bakom denna uppfattning. *AMS* bedömer att det inte räcker med att arbetsförmedlingen agerar i denna fråga, samverkan krävs också med parterna på arbetsmarknaden. *AMS* har därför kontaktat vissa fackförbund för att diskutera möjligheterna att begränsa äldreavgångarna. *AMS* kommer också att uppmana länsarbetsnämnderna att i arbetsförmedlingsnämnderna belysa frågan om äldreavgångarna och informera om de regler som gäller för äldre som slutar sitt arbete och skriver in sig på arbetsförmedlingen som arbetslösa.

Trygghetsrådet menar att den tid en arbetssökande uppbär a-kassa bör han eller hon vara reellt och inte endast formellt arbetssökande. Dock måste det finnas realism och humanitet när arbetslinjen hävdas i relation till de äldre. Enligt *Trygghetsrådet* är det endast om den arbetsmarknadspolitiska åtgärden verkligen kan förväntas leda till reguljärt arbete som den äldre bör kunna

tvingas delta. Samtidigt betonar man att oavsett vilka ansträngningar som görs av arbetsförmedlingen så kan arbetslinjen inte förverkligas om företagen fortsätter sin förnyingslinje.

Kommunförbundet bedömer att antalet tidiga pensioner i kommunerna minskat under senare år bl.a. i samband med att flertalet kommuner gått från en situation där man varit tvungen att minska personalstyrkan till en situation med växande rekryteringsbehov. Förbundet anser också att garantipensioner i vissa fall kan vara en bra metod att lösa övertalighetsproblem och att det finns anledning för andra än arbetsgivaren och den anställde att reagera endast om den förtida pensioneringen förbättras genom att staten går in med arbetslöshetsersättning.

Landstingsförbundet betonar vikten av att arbeta med åtgärder som stimulerar arbetskraften och underlättar för den anställde att stanna kvar i arbetslivet fram till pensioneringen. Avsteg från turordningsreglerna bör, enligt förbundet, hanteras av parterna själva utifrån tydliga regelverk.

LO understryker den vikt lagen om anställningsskydd har för att motverka åldersdiskriminering och menar att de i annat sammanhang föreslagna uppluckringarna av turordningsreglerna kommer att motverka en ökad sysselsättning bland de äldre. *LO* betonar också att det är ett gemensamt ansvar för fack och arbetsförmedling att informera om a-kasseregler i allmänhet.

TCO anför att det är naturligt att stävja missbruk av arbetslöshetsersättningen. Man anser dock att de lokala parternas rätt att teckna kollektivavtal inte får begränsas genom inblandning från myndigheter eller centrala organisationer. Ansvaret för att motverka missbruk bör, enligt *TCO*, i första hand ligga på arbetsgivaren. Här kan man mer generellt tänka sig ett system liknande det på den statliga sidan där arbetsgivaren tvingas betala en riskpremie vid uppsägning av äldre arbetskraft. *TCO* anser också att problemet kan komma att minska vid införandet av den s.k. aktivitetsgarantin.

SACO anser att omfattningen av äldreavgångarna och risken att den negativa inställningen till aktivt arbetssökande sprider sig till andra äldre arbetslösa, gör att åtgärder för att komma till rätta med problemet bör vidtas omgående. Enligt *SACO* ankommer det på arbetsförmedlingen att, i de fall man misstänker att arbetslöshetsersättningen utnyttjas som pensionsersättning, vidta de åtgärder som krävs för att hävda arbetslinjen och stävja detta missbruk.

SAF instämmer i att missbruk av allmänna medel inte kan accepteras, men betonar att misstankar om missbruk ska hanteras i det enskilda fallet. *SAF* anser att tillsynen av arbetslöshetsförsäkringens tillämpning åligger AMS, inte arbetsgivaren eller de fackliga organisationerna. Det effektivaste sättet att åtgärda förekommande missbruk och samtidigt hålla nere kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen är, enligt *SAF*, att AMS och a-kassorna åläggs ett kostnadsansvar för denna. Det är vidare, enligt *SAF*, först i det enskilda fallet som det går att bedöma det försvarbara i äldreavgångarna och de förluster som kan uppstå för företaget, samhället och individen.

1 REVISORERNAS GRANSKNING	1
1.1 GRANSKNINGENS UPPLÄGGNING.....	2
1.2 RAPPORTENS INNEHÅLL	5
2 REVISORERNAS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG SAMT REMISSINSTANSERNAS SYNPUNKTER.....	12
2.1 REGELVERKEN BEHÖVER BLI TYDLIGARE	13
2.2 TILLÄMPNINGEN AV REGELVERKEN BEHÖVER FÖRBÄTTRAS.....	15
2.3 STATEN BÖR FÖREGÅ MED GOTT EXEMPEL.....	16
2.4 "ÄLDREAVGÅNGARNA" MÅSTE STOPPAS	17
3 REVISORERNAS FÖRSLAG.....	20
4 SAMMANFATTNING AV REMISSYTTRANDEN.....	21