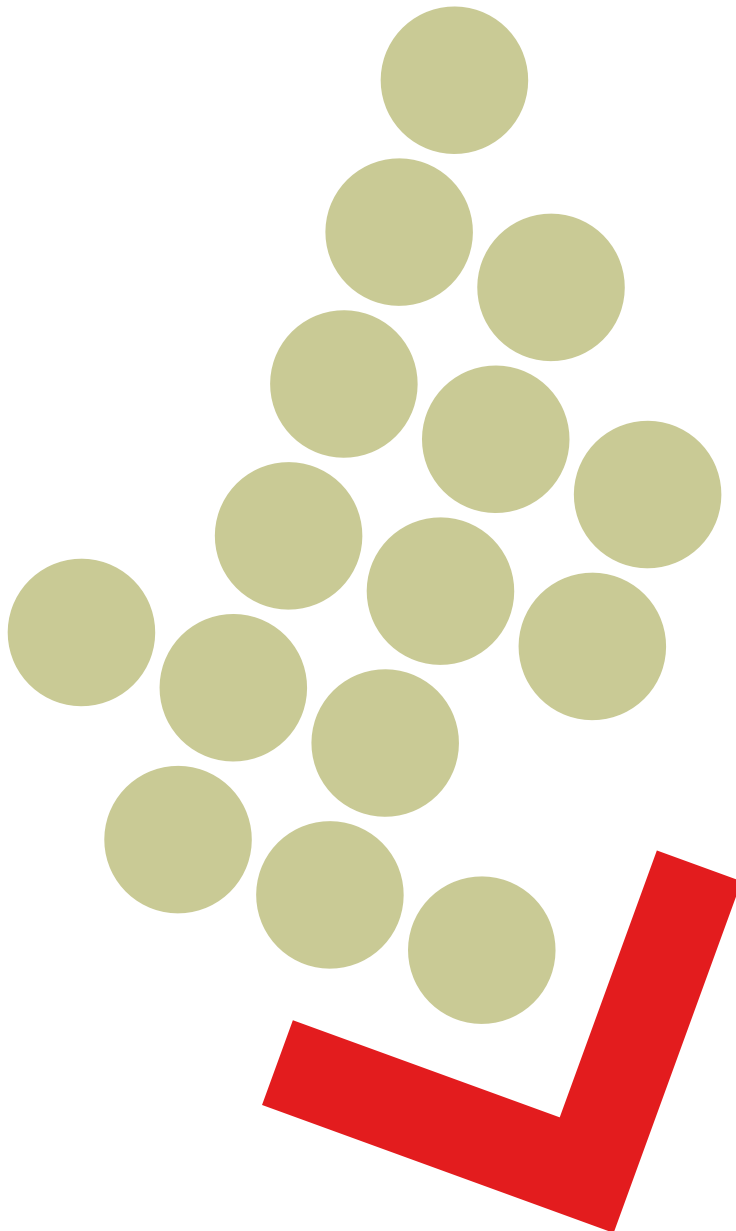




Ovärderliga Samhall

Författare: **SOFIE EVERTSSON**,
Enheten för ekonomisk politik och arbetstagares rättigheter.



Inledning¹

Att arbetskraften relativt befolkningen har minskat sedan dess topp i början på 90-talet är ett känt faktum. Vad som kanske inte är lika känt är att budgetutrymmet för arbetsmarknadspolitiken för funktionshindrade har minskat, och då särskilt mycket den statliga subventionen av Samhall, som idag i fasta priser mätt är mycket lägre än den var vid starten 1980.

Det ekonomiska värdet av den verksamhet Samhall bedriver är mycket svårt att uppskatta. Det samhällsekonomiskt optimala bör vara att den som kan bidra till produktionen också ska producera. För staten är dock billigare att förtidspensionera människor än att erbjuda skyddat arbete och rehabilitering.

Samtidigt handlar det om så mycket annat än ekonomi. Det handlar om att människor skapar sig en identitet och en samhörighet via yrkeslivet. Det handlar om humanism och det handlar om arbetslinjen. Första syftet med denna rapport är dock att beräkna det som beräknas kan av Samhalls ekonomiska värde, med hänsyn till dessa begränsningar.

Det andra syftet är att definiera Samhalls målgrupp. Under årens gång har företaget kritiserats hårt för att anställa människor med alltför hög produktionsförmåga. När väl målgruppen är definierad återstår det tredje syftet; att uppskatta hur stor del av sysselsättningen som faktiskt kan subventioneras.

¹ Anna-Kirsti Löfgren, LO-ekonom har handlett författaren i skrivandet av denna rapport.

Innehållsförteckning

Inledning	2
1. Varför Samhall?	4
1.1. Historisk tillbakablick.....	4
1.2. Den samhällsekonomiska målsättningen	5
1.3. Särskilda insatser	6
2. För hur många är just Samhall den bästa sysselsättningen?.....	10
2.1. Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.....	11
2.2. Samhalls målgrupp	13
3. Har Samhall fått rätt uppdrag?	15
3.1. Målkonflikter	15
3.2. Rehabilitering	18
3.3. Kön, klass, etnicitet och ålder.....	21
4. Hur stor del av sysselsättningen kan subventioneras	24
4.1. Samhall och den statliga merkostnadsersättningen.....	24
4.2. Mått på Samhalls produktion.....	25
4.3. Kostnader i form av undanträngningseffekter	29
4.4. Den subventionerade sysselsättningen.....	31
5. Slutsatser	36
Källförteckning.....	39

1. Varför Samhall?

1.1. Historisk tillbakablick

Syftet med skyddat arbete har ändrats genom tiderna men har alltid kretsat kring att ge arbete åt människor med arbetshandikapp. Enligt den statliga utredningen *Inte bara Samhall* (SOU 2003:56) startade skyddat arbete i olika former under 1960-talet, men liknande inrättningar har drivits av staten och kyrkan i århundraden. Uppsatsen *Fattigvård, arbetslöshet och fostran – normer och praktiker i industristaden Norrköping kring sekelskiftet 1900* (Plymoth, 2005) beskriver hur fattigvårdsförordningen från 1871 gav fattigvårdssamhällena direktiv att bilda arbetsanstalter. Detta var enligt uppsatsen ingen svensk produkt, utan man kan i ett europeiskt sammanhang söka sig ytterligare några hundra år tillbaka för att se hur detta utvecklades.

I Norrköping hade de s.k. arbetshusen funnits sedan 1770-talet, men under 1800-talet integrerats med fattighuset till en samordnad inrättning. Mottot var ”den som inte arbetar skall inte heller äta”. Tonvikten låg alltså vid att disciplinera de fattiga funktionshindrade, att testa arbetsviljan, medan fokuset för dagens Samhall alltmer har förts över på arbetsrehabilitering för att de anställda ska kunna övergå till den reguljära arbetsmarknaden. Företaget Samhall har försökt göra sig av stämpeln ”en skyddad verkstad”.

Arbetshusen gjorde, liksom man idag gör för skyddat arbete, upp riktlinjer för vem som skulle omfattas av verksamheten. Enligt fattigvårdslagstiftningen var det tydligt att understöd till arbetsföra fattiga inte låg inom fattigvårdens område. Trots återkommande ansökningar från arbetslösa fastslogs att understöd endast skulle lämnas till personer som på grund av handikapp eller ålder inte kunde försörja sig genom eget arbete. Redan vid denna tid skilde man uppenbarligen rent juridiskt på den rätt som funktionshindrade hade till stöd från samhället och den som fullt arbetsföra personer berättigades. Verksamheten vid fattigvårdsinrättningarna var nämligen inte tillräckliga för att omhänderta alla dem som var arbetslösa. Men den mängd arbete som behövdes på arbetshusen internt visar också på ett behov av personer med bibehållen arbetsförmåga. Samma problem har Samhall idag – relativt högproduktiva individer krävs för att klara produktionen. Låt oss i fortsättningen benämna detta *produktivitetdilemmat*.

Även arbetsuppgifterna på arbetshusen liknade till viss mån arbetsuppgifterna vid Samhall. Inom inrättningen på arbetsavdelningarna sysslade männen med klädesvävning, säcksömnad, tillverkning av skor och likkistor. Internt skötte kvinnorna hushållet, medan deras externt beställda arbeten bestod i fjäderspritning, kardning, spinning samt diverse andra arbeten. Dagens Samhallmedarbetare levererar allt ifrån lastbilsdelar till kontorsstädning, även om

tjänsteproduktionen dominerar allt mer. Den tjänsteproduktion som arbetshusen bedrev bestod av offentligt renhållningsarbete på stadens gator och torg.

Skyddat arbete för funktionshindrade är kort och gott ett gammalt påfund och har länge varit en del av den svenska arbetslinjen, vilken präglats av såväl disciplin som av allas rätt till en egen försörjning.

1.2. Den samhällsekonomiska målsättningen

Man kan tänka sig en förenklad bild av verkligheten där arbetsmarknaden framstår i form av en trappa, på vars trappsteg befolkningen i arbetsför ålder står rangordnad efter sin arbetsförmåga. De mycket produktiva befinner sig på översta trappsteget, medan andra befinner sig på olika nivåer längre ner i trappan. Vilket trappsteg individen befinner sig på är inte konstant, utan varierar med ålder, utbildning etc. De personer som har låg produktivitet och därmed svårt att få arbete kan med samhällets stöd klättra uppåt i trappan.

Arbetslinjen har mycket länge varit ett dominerande inslag i svensk arbetsmarknadspolitik. Den går ut på att den som inte kan få ett arbete ska erbjudas alternativ sysselsättning som utbildning eller praktik. Syftet är att stärka humankapitalet, vilket inte bara betyder kunskaper i boklig bemärkelse utan också yrkeserfarenhet och mentala egenskaper som förhöjt självförtroende.

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

Anta att det finns ett ekonomiskt syfte bakom arbetslinjen, som går ut på att förhöja det samlade produktionsvärdet och anta att metoden för att uppnå detta har varit att se till att alla är med och bidrar till samhällsekonomin. Även om din förmåga är lägre än andras så räknas den. Även om en individ bara har några procent av andra individers produktivitet så är det mer samhällsekonomiskt lönsamt att denna person faktiskt arbetar och producerar efter förmåga än att hon eller han förvisas till passivitet. Denna metod går ut på, å ena sidan allas rätt till arbete, och å andra sidan var och ens skyldighet att dra sitt strå till stacken.

Arbetslinjen i kombination med det faktum att individer har olika produktivitet har i praktiken resulterat i olika sorters lönesubventionerande åtgärder för arbetshandikappade. Dessa består idag i huvudsak av Samhall AB, lönebidrag och Offentligt Skyddat Arbete.

1.3. Särskilda insatser

Allt mindre ekonomiska resurser satsas på handikappade i arbetslivet. En av de positiva effekterna av aktiv arbetsmarknadspolitik är att humankapitalnivån upprätthålls. När det gäller aktiva insatser för funktionshindrade visar Melkersson (1999) att hälften av de arbetslösa funktionshindrade som inte erbjöds någon form av subventionerad anställning hade lämnat arbetskraften efter fyra år. (Av resterande gick 15 procent till reguljär sysselsättning och 14 procent till subventionerad eller skyddad anställning, medan resterande ej kunde följas upp efter fyra år.)

Trots att många arbetshandikappade står utanför den svenska arbetsmarknaden, ligger Sverige i ett internationellt perspektiv över genomsnittet när det gäller att få denna grupp i arbete. En stor del återfinns i subventionerad anställning. Däremot används arbetsmarknadsutbildning och praktik i betydligt mindre utsträckning än i de andra länderna. Medan man i Sverige satsat på subventionerad och skyddad anställning, använder man sig i andra länder i högre grad av arbetsmarknadsutbildning, yrkesinriktad rehabilitering och praktik.²

Samhalliknande verksamheter

Kommunerna bedriver en rad Samhalliknande verksamheter för grupper av personer med arbetshandikapp, bl.a. med hjälp av lönebidrag och offentligt skyddat arbete. Vid sidan av, eller tillsammans med, kommunerna finns sociala arbetskooperativ.

Det finns tecken som tyder på att kommunal dagverksamhet för funktionshindrade³ mer har kommit att bli ett substitut än ett komplement till Samhall. Socialstyrelsens lägesrapport om handikappomsorgen 2004 innehåller intervjuer med personer som arbetar inom kommunernas dagliga verksamheter för handikappade. Ett av de problem som belystes var att de alltmer begränsade möjligheterna till anställning inom Samhall gjorde att fler personer blev aktuella för kommunernas dagliga verksamhet.

Det finns alltså tecken på en ökad "kommunalisering" av handikappolitiken och en sådan utveckling innebär i huvudsak två problem. För det första saknas en övergripande strategi för hur handikappades arbetsförmåga bäst ska tillvaratas och det finns en risk att små kommunala besparingar på sikt skapar stora samhällskostnader. För det andra verkar detta leda till att viktiga mål som arbete och rehabilitering istället beskrivs som aktiviteter och sysselsättning. Kommunal dagverksamhet består oftast inte av arbete utan aktivering av något slag, vilket inte

² IFAU 2001:11

³ Enligt *Lagen om särskilt stöd till funktionshindrade 1993:387*

är i led med arbetslinjen. Trots detta satsade kommunerna 2005 mer resurser på denna verksamhet än vad staten lade på Samhall och antalet personer som omfattas har ökat med 26 procent på fem år.

Samhallliknande verksamheter drivs också i aktiebolagsform som ArbetsKRAFT i Hässleholm AB. Företaget ägs av en stiftelse, NY KRAFT, med Skånes LO-distrikt som central intressent. Lönerna finansieras via lönebidrag och försäljningen av rehabiliteringstjänster till försäkringskassor och privata företag, inkomster från uppdrag som anställda utför åt andra företag och intäkter från samverkansavtal kring aktivitetsgarantin finansierar i huvudsak företagets verksamhet⁴. Ett annat exempel på denna typ av företag är nystartade Left is Right i Kristinehamn som anställer personer med Aspbergers syndrom.

Lönebidrag

För att en arbetsgivare ska ha rätt till lönebidrag för en anställd måste den som anställs ha ett eller flera funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och ha varit borta från arbetslivet under en längre tid. Målgruppen skiljer sig enligt dagens regler från Samhalls målgrupp⁵ på så sätt att man inte ska erbjudas arbete vid Samhall om en anställning med lönebidrag är möjlig.

Lönebidragets storlek bestäms med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren till högst 80 procent av arbetsgivarens bidragsgrundande lönekostnad. För den som är anställd av en allmännyttig organisation får bidrag lämnas för högst 90 procent av den bidragsgrundande lönekostnaden. Eftersom den bidragsgrundande lönen har ett tak på 16700 kronor ligger subventionen sällan på fulla 80 procent respektive 90 procent.⁶

Lönebidragsutredningens betänkande förslög bland annat att målet för insatsen lönebidrag ska vara övergång till osubventionerad anställning. Man ansåg att den tidsgräns som idag finns på högst fyra år med subvention ska förtydligas och bli definitiv.

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen skulle det vara möjligt att få till stånd ännu fler anställningar med lönebidrag om taket för den bidragsgrundande lönekostnaden hade varit högre. Arbetsmarknadsstyrelsen har också i flera budgetunderlag till regeringen lämnat förslag till nya takbelopp. Den högsta bidragsgrundande lönen höjdes också från 15200 till 16700 kronor den 1 januari 2007. Den nämnda ökningen av personer i lönebidrag under 2005 kan vara en effekt av detta, (även

⁴ SOU 2003:56

⁵ Förordning 2000:630 reglerar särskilda insatser för personer med arbetshandikapp

⁶ AMS faktablad om lönebidrag, januari 2007

om det enligt AMS beror på ökad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan).

Beträffande arbetsförmågan kommer arbetsgivare, arbetstagare och arbetsförmedling tillsammans fram till i vilken omfattning denna är nedsatt så att bidragsnivån kan fastställas. Det är viktigt att arbetsförmåga och funktionsnedsättning relateras till arbetets krav när bedömningen görs. Idag föregås en anställning med lönebidrag ofta av en tid i konjunkturberoende program, vanligtvis i Arbetslivsinriktad rehabilitering som också har inslag av arbetspraktik. REHAB-utredningen har ett tilläggsdirektiv⁷ som prövar frågan om möjligheten att lämna lönebidrag för en arbetstagare som under pågående anställning drabbats av ett funktionshinder som medför så nedsatt arbetsförmåga att hans eller hennes arbetsgivare överväger uppsägning.

Av samtliga som avslutade en anställning med lönebidrag under år 2005 övergick 20 procent till en anställning utan lönebidrag.

Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA)

OSA syftar liksom Samhall till att ge personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga möjlighet till anställning med rehabiliterande inslag. På sikt ska anställningen leda till ett reguljärt arbete. Målgruppen skiljer sig från målgruppen för Samhall och lönebidragen i och med att OSA endast ska ge skyddad anställning i offentlig sektor till arbetslösa med psykiska handikapp och många som har denna typ av anställning har också missbruksproblem. Storleken på lönesubventionen påverkas av lönekostnaden för den anställde och arbetsförmågan. Liksom för lönebidraget finns ett tak för hur hög lön stödet får beräknas på. Idag ligger detta tak på 16700 kronor.⁸

Trygghetsanställning och utvecklingsanställning

Målgrupperna för utvecklingsanställningar och trygghetsanställningar skiljer sig åt. Syftet med utvecklingsanställningen är att den som anställs ska ges möjligheter att genom anpassat arbete i kombination med utvecklingsinsatser (i form av arbete, utbildning eller praktik) öka sina förutsättningar för framtida arbete och/eller utbildning.

Utvecklingsanställningar är tidsbegränsade anställningar som funnits sedan slutet av 2006. Det handlar om några tusen av respektive anställningsform och utvecklingsanställningarna ska upphandlas av Samhall och av privata aktörer.

⁷ SOU 2006:107 och tilläggsdirektiv dir 2005:127

⁸ Faktablad från AMS 2006

Samhalls målsättning är att nå drygt 950 utvecklingsanställningar under det första året. Avsikten med dessa, är enligt Samhall, att medarbetarna ska få en språngbräda för att relativt snabbt komma ut på den ordinarie arbetsmarknaden.⁹ Målgruppen är alltså den som kan komma ifråga för Samhallanställning och anses kunna övergå till reguljärt arbete.¹⁰ En utvecklingsanställning pågår normalt högst i tolv månader.

Även trygghetsanställningar vänder sig mer eller mindre till Samhalls målgrupp och ska ses som ett alternativ till skyddat arbete hos Samhall för den som anses ha ett stort behov av en anpassad arbetssituation, men kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Länsarbetsnämnden ska verka för att dessa övergår till reguljära anställningar och ska åtminstone vart fjärde år pröva ersättningen¹¹. Denna anställning är alltså inte så trygg som dess namn ger sken av.

Lönebidragets storlek liksom stödet till utvecklingsanställning och trygghetsanställning ska fastställas med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan. Det innebär att endast arbetsgivare på låglönemarknaden kan få full kompensation för nedsättningen i arbetsförmåga. På övriga arbetsmarknaden måste, om anställningar ska komma till stånd, antingen nedsättningen av arbetsförmågan bedömas som större än vad den verkliga är eller så får arbetsgivarna stå för en del av den extra kostnaden.

Trygghetsanställning och utvecklingsanställning är nya stöd och ännu är, i jämförelse med lönebidraget, obetydliga både avseende antal sysselsatta och anslagna medel. Några tusen av respektive anställningsform är planerade för 2007.

⁹ www.samhall.nu

¹⁰ AMS faktablad om utvecklingsanställningar, januari 2006

¹¹ AMS faktablad om trygghetsanställningar, januari 2006

2. För hur många är just Samhall den bästa sysselsättningen?

Under 2005 arbetade ca 20 700 funktionshindrade personer på Samhall. Funktionshindret ska medföra nedsatt arbetsförmåga som utgör ett arbetshandikapp. Enligt de olika förordningarna om insatser för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har dock synen på vem som kan anvisas till Samhall skärpts upp.

Den tidigaste definitionen står i *Arbetsmarknadskungörelse (1966:368)* 9 §: Till skyddat arbete får arbetsförmedlingen anvisa endast den, vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan beredas arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Nästa förordning, (1987:405): 9 §, ser mer eller mindre likadan ut. Enligt denna får skyddat arbete erbjudas endast den vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete.

År 2000 skedde dock en förändring i synen på målgruppen. Här visar man att Samhall är den sista insatsen för arbetshandikappade. Enligt *Förordning (2000:630): 34 §* kommer nämligen skyddat arbete hos Samhall, till stånd när Samhall AB efter anvisning från länsarbetsnämnden anställer en person med funktionshinder vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.

Riksrevisionsverket¹² menar att Samhall har låg måluppfyllelse just därför att många som anvisats till Samhall inte tillhörde den tänkta målgruppen och att detta är en allvarlig kritik av en samhällelig insats som kostar skattebetalarna över fyra miljarder kronor årligen. Man gör dock ingen estimering av hur stor målgruppen kan tänkas vara, men kritiserar det faktum att hela 12 procent av de anställda 1997 inte hade något arbetshandikapp och att tre procent inte alls hade något funktionshinder. Det är denna rapport som Skedinger och Widerstedt (2003) åsyftar då de skriver att den sociala nytta som Samhall skapar vilar på antagandet att alternativkostnaden för de funktionshindrade anställda är noll, det vill säga att arbetarna vid anställningstillfället var arbetslösa och att de anställdes av företaget på grund av obefintliga chanser att finna reguljära arbeten. Om människor utan funktionshinder anställs fungerar ej detta antagande, eftersom det då handlar om personer som skulle kunna producera på marknaden.

Självklart bör den som anställs på Samhall ha nedsatt arbetsförmåga, men det är i praktiken omöjligt att till fullo tillmötesgå Riksrevisionsverkets kritik mot att "halvproduktiva" personer jobbar på Samhall, då det enligt det tidigare nämnda

¹² RRV 1999:18

produktivitetens dilemma är realistiskt att driva ett företag baserat på endast mycket lågproduktiv arbetskraft.

2.1. Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga

Samhalls målgrupp är, som sagt enligt nuvarande förordning, personer med arbetshandikapp vars förmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och vilkas behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Vad är då ett arbetshandikapp? Man kan vara arbetshandikappad i vissa situationer och i vissa arbetsuppgifter, men fullt kapabel att utföra andra. Det finns ingen tydlig skiljelinje mellan de personer som klassas som arbetshandikappade och de som inte gör det och många människor som inte fått den formella betäckningen arbetshandikappad är i minst lika stort behov av aktiva insatser som de som i dag formellt kan komma ifråga för detta.

Kraven i arbetslivet förändras. Det kan vara så att strukturomvandling på lång sikt ha lett till att många människor anses alltför "lågproduktiva" för att få jobb, trots att de i formell mening saknar arbetshandikapp. På kort sikt kan arbetslivsklimatet förändras med konjunkturen. Man kan på så sätt anta att gruppen "lågproduktiva" ökar i dåliga tider.

Utgångspunkten bör alltså vara att produktivitet och förmåga inte är något konstant, utan snarare bestäms av arbetsmarknadsläget, och samhällets produktionsstruktur. Det är snarare produktionen och arbetsuppgifterna som har blivit mer kvalificerade än att människorna har blivit mindre kapabla och i tider av hög arbetslöshet ökar det antal som inte anses nog produktiva för en anställning, inte därför att den personliga förmågan förändras med konjunkturen, utan därför att arbetsgivarna har råd att ställa högre krav i tider av arbetskraftsoverskott. Det finns i dessa grupper stora arbetskraftsresurser som med rätt betingelser skulle kunna aktiveras.

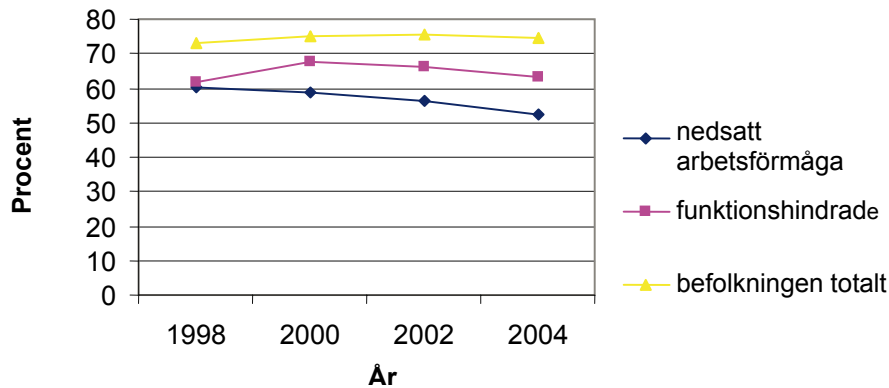
Mot bakgrund av ökad utslagning på arbetsmarknaden finns det alltså inget som tyder på att behovet av aktiva insatser skulle ha minskat, snarare tyder statistiken på motsatsen. Så många som 600 000 människor uppger idag funktionshinder som innebär nedsatt arbetsförmåga och av dem anser sig 270 000 ha mycket nedsatt arbetsförmåga.¹³

Andelen funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga i befolkningen har inte varierat stort över tiden. Därför är det konstigt att andelen av de funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga i arbetskraften hade minskat från 60,3 till 52,4 procent på endast sex år.

¹³ Funktionshindrades situation på arbetsmarknaden 4:e kvartalet 2004

Diagram 1.

Arbetskraftdeltagande för befolkningen, funktionshindrade samt funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

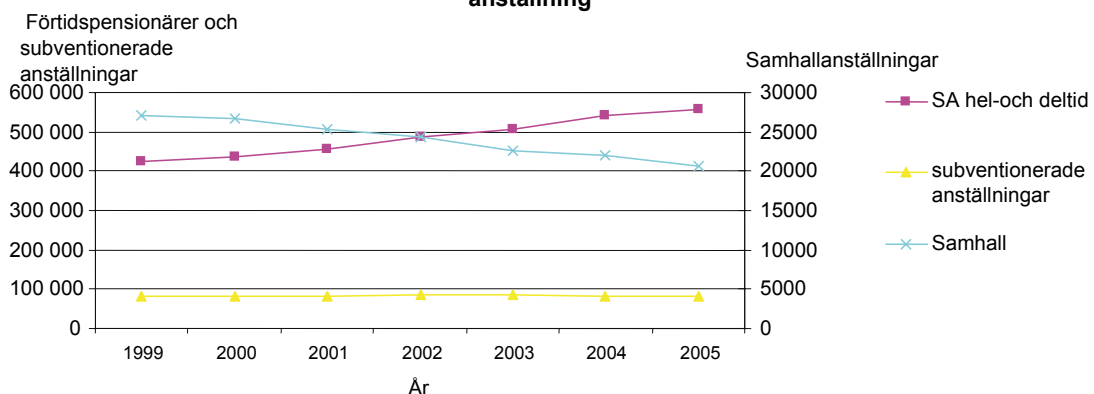


Källor: SCB och AMS

Det minskade arbetskraftdeltagandet i denna grupp skulle kunna bero på generellt sett fler förtidspensioneringar och att man först som förtidspensionär uppger funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Men det faktum att andelen funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga i befolkningen snarare har minskat något mellan år 2000 och år 2004 tyder på att så inte är fallet. Människor slås i stor omfattning ut från arbetsmarknaden och i brist på arbetsmarknadspolitiska insatser från samhället slutar detta med förtidspension. Diagrammet nedan visar att antalet förtidspensionärer har ökat drastiskt och samtidigt ligger paradoxalt nog det totala antalet subventionerade anställningar för arbetshandikappade (Skyddad anställning vid Samhall, Offentligt Skyddat Arbete och Lönebidrag) på samma nivå som 1990.

Diagram 2.

Utveckling av antalet personer i förtidspension samt i subventionerad anställning



Källor: Försäkringskassan, SCB

Arbetslöshet drabbar funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga värre än övriga befolkningen. Tabell 1 visar ett exempel på detta från år 2004. Dessa personer befinner sig längst bak i "jobbkön", vilket betyder att sannolikheten att få jobb inte är lika hög som för andra personer, oavsett konjunkturläge

Tabell 1.

Öppen arbetslöshet 2004 procent	
Hela befolkningen	5,1
Funktionshindrade, arbetsförmåga ej nedsatt	4,6
Nedsatt arbetsförmåga	7,9

Källor: SCB och AMS

I detta avsnitt har det redogjorts för hur många personer som själva uppger sig ha funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga samt varför dessa personer kan behöva särskilt stöd på arbetsmarknaden. I följande avsnitt begränsas detta till behovet av just skyddat arbete vid Samhall.

2.2. Samhalls målgrupp

305 000 funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga är icke-sysselsatta. Av dessa står 285 000 personer utanför arbetskraften. Inställningen från statens sida måste vara att så många som möjligt av dessa personer ska kunna försörja sig, i alla fall delvis, genom eget arbete. Resterande 20 000 personer är öppet arbetslösa.

Av de icke sysselsatta svarade 50 procent, ca 150 000 i SCB och AMS undersökning år 2004 att de endast behövde *ett* hjälpmedel/ *en* åtgärd på arbetsplatsen för att kunna arbeta. Dessa personer ingår ej i Samhalls målgrupp. Vid behov av subventionerad anställning är lönebidrag mer passande, eftersom den kostnad som en arbetsgivare behöver betala i form av hjälpmedel antagligen inte är så hög. Antalet personer som skulle kunna utgöra målgruppen som skyddat arbete vid Samhall har därmed begränsats till resterande 150 000 icke-sysselsatta.

Många människor har dock redan lämnat arbetskraften och, även om dessa förtidspensionärer har klassats som arbetshandikappade, är det rimligt att begränsa urvalet till arbetshandikappade som inte har arbete, men som inte heller har lämnat arbetskraften och som i vissa fall kan rehabiliteras, det vill säga personer som är långtidssjukskrivna (vilka i statistiken räknas som sysselsatta, trots att de för närvarande ej arbetar), långtidsarbetslösa eller uppbär socialbidrag.

Denna grupp bestod enligt utredningen *Inte bara Samhall*¹⁴ år 2003 till minst 70 000 individer. Den ekonomiska försörjningsbördan för funktionshindrade ligger

¹⁴ Dessa personer delas in i tre grupper: arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga, långtidssjukskrivna samt personer med nedsatt arbetsförmåga som uppbär försörjningsstöd under minst 10 mån.

idag på kommunerna, Försäkringskassan och AMS (form av socialbidrag och andra kommunala medel, sjukpenning och arbetslöshetsersättning) och alternativet vore att i enlighet med arbetslinjen öka budgetutrymmet för de aktiva arbetsmarknadsinsatserna för funktionshindrade.

Tabell 2.

Behov av arbetslivsinriktad rehabilitering, antal personer	
Arbetsförmedlingen	19 000
Försäkringskassan	30 500
Kommunerna	21 500
Totalt	71 000

Källa: SOU 2003:56

I sin strategirapport från 1996 ger företaget Samhall sin syn på hur många arbetstillfällen företaget kunde och borde erbjuda mellan 1996 och 2005¹⁵. Man säger dock inget om hur stor målgruppen kan vara. Samhall AB menar att arbetstillfällen för personer med arbetshandikapp inom Samhall inte i någon betydande omfattning borde överstiga 30 000-35 000. År 1990, då företaget var som störst hade man 30 500 anställda, men undersysselsättningen var stor, vilket yttrade sig i att många anställda inte tilldelades arbetsuppgifter

I praktiken skulle man antagligen stöta på stora svårigheter om man försökte bereda plats för alla dessa 70 000 personer inom Samhall. Men samtidigt skulle många fler än dagens 20 000 gagnas av en anställning inom företaget. Vissa därför att de behöver rehabilitering för att kunna komma tillbaka till arbetsmarknaden och andra därför att de helt enkelt behöver arbetstrygghet och på sikt bör antalet anställningar kunna utökas. Detta kommer att utvecklas vidare i rapportens fjärde kapitel.

¹⁵ Samhall mot år 2005

3. Har Samhall fått rätt uppdrag?

3.1. Målkonflikter

Samhall AB regleras inte av någon lag. Istället är det bolagsordningen och avtalet mellan företaget och staten som reglerar Samhalls verksamhet. För år 2005 gällde följande av staten fastställda mål enligt avtal med AMS¹⁶:

1. Samhall ska ha ett visst antal anställda med funktionshinder, uttryckt i arbetstimmar.
2. Samhall ska rekrytera minst 40 procent från särskilt prioriterade grupper
3. Samhall ska varje år medverka till att minst 5 procent av medarbetarna får arbete utanför Samhall (s.k. övergång)

Samtidigt som Samhall bör uppfylla dessa mål ska man i egenskap av aktiebolag förhålla sig till en finansiell restriktion. Företaget skriver på sin hemsida att *"Samhall är helägt av svenska staten och drivs som ett självständigt aktiebolag med ett ägarkrav på att verksamheten ska bedrivas med lönsamhet"*.

Man kan se de tre målen som komponenter i en nyttofunktion som Samhalls ägare vill maximera, med hänsyn till den finansiella restriktionen. Man kan anta att meningen med att sätta upp ett flertal mål är att dessa ska balansera varandra. (För att övergångsmålet inte ska leda till endast de mest produktiva anställs, kan man anta att man också har satt upp ett mål om att 40 procent ska komma från prioriterade grupper.) Vissa av målen kan dock vara svårkombinerade.

Antalet arbetstimmar

Målet uppfylldes för år 2005 i och med att man nådde 25,7 miljoner arbetstimmar, då kravet var 25,4 miljoner. Sedan 2002 har staten årligen sänkt målet för antalet arbetade timmar inom Samhall, vilket innebär att antalet anställda har minskat genom naturliga avgångar och låg rekrytering. Dagens mål motsvarar ca 20 000 anställda. Samhall har bett regeringen att få öka antalet arbetstimmar med en miljon för år 2007 respektive år 2008, något som skulle öka sysselsättningen inom företaget. Som kompensation föreslår man att ersättningen till företaget höjs till 4412 miljoner kronor¹⁷

¹⁶ Prop 2005/06:1 utg omr 13, bet 2005/06 AU:1, rskr 2005/06:109

¹⁷ Prop 2005/06:1 utg omr 13, bet 2005/06 AU:1, rskr 2005/06:109

Prioriterade grupper

De grupper som Samhall ska prioritera vid nyanställning består av intellektuellt funktionshindrade, psykiskt sjuka och flerhandikappade. År 2005 kom 43 procent av de nyrekryterade från dessa grupper, vilket överstiger statens krav.

Socialstyrelsen pekar på en ond cirkel där den minskning som skett av resurser som går till dem med mindre uttalade funktionshinder kan leda till att dessa i allt högre omfattning får sjukersättning, och den stegrande kostnaden för sjukersättning gör att allt mindre resurser kan gå till personer med funktionshinder över huvud taget.¹⁸

Andelen övergångar

Det procentuella övergångsmålet skapar i synnerhet två problem. För det första är övergångsmålet svårt att uppfylla med hänsyn till den finansiella restriktionen. Som redan nämnts behövs även rimligt produktiva individer i produktionen vid Samhall. Detta förstärks ytterligare av det faktum att staten i olika sammanhang uttalat att beroendet av statlig merkostnadsersättning ska minska och bolaget ska bära mer av sina kostnader med egna intäkter¹⁹. Detta ger företaget små incitament att släppa taget om de mest produktiva.²⁰

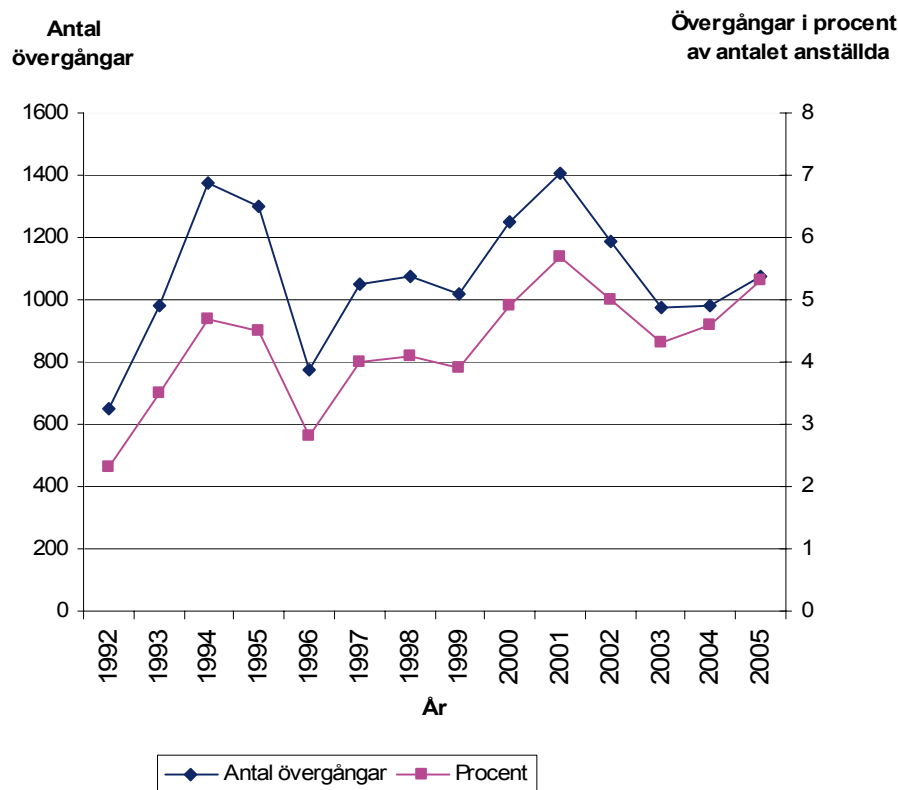
För det andra är det inte säkert att ett procentuellt övergångsmål ger den största samhällsnyttan, även om den ökar pressen på företaget att få fler i reguljärt arbete. Det är långt ifrån självklart att en ökad andel övergångar faktiskt leder till att fler personer får jobb utanför Samhall. Detta mål, som ligger på 5 procent, har först på senare år uppfyllts, men detta är inte bara en effekt av att Samhall har lyckats få till fler övergångar, utan det beror också på att antalet anställda i företaget har minskat över tiden. Jämför exempelvis åren 2003 och 1993 i diagram 3. År 2003 låg andelen övergångar på 4,3 procent, men endast på 3,5 procent år 1993. Men lika många till antalet övergick lika många personer till jobb dessa två jämförelseår. 1993 fick dessutom 5700 fler människor chansen att arbeta på Samhall än år 2003. Slutsatsen av detta är att företaget Samhall lyckades relativt sett bättre med sina övergångar år 2003 än 1993, men samhällsnyttan var större 1993. Med större anslag skulle Samhall antagligen få ut minst lika många i arbete som idag och fler skulle definitivt bidra till produktionen.

¹⁸ Socialstyrelsen (2005)

¹⁹ SOU 2003:56

²⁰ RRV (1999:18) samt Skedinger och Widerstedt (2003)

Diagram 3. Antalet och andelen övergångar



Källa: SOU 2003:56

Konsekvensen av statens olika mål för Samhall kan bli att produktivitet ställs mot solidaritet med de svagaste grupperna. Målet om ett visst antal arbetstimmar skapar, tillsammans med den finansiella restriktionen, incitament att anställa de mest produktiva personerna. Målet om de prioriterade grupperna ska se till att detta inte sker. Men det är i längden ohållbart att de minst produktiva ska utgöra en så pass stor andel av de anställda. Detta eftersom det är personer med relativt små funktionshinder som lyckas få ett jobb utanför Samhall. Låt oss för enkelhetens skull säga att det är de fem mest produktiva procenten som lämnar företaget. När det tomrum som uppstår ska fyllas måste minst 40 procent av dessa platser dock utgöras av den minst produktiva gruppen (det vill säga de prioriterade). Om inte samma grupp utgör minst 40 procent av utflödet från Samhall så leder detta i längden till en successiv minskning av den genomsnittliga produktiviteten i företaget. Detta innebär att lika stor del av den prioriterade gruppen måste förtids/ålderspensioneras varje år. Inflödet och utflödet bör alltså ställas i relation till varandra.

3.2. Rehabilitering

I debatten om Samhalls verksamhet läggs orimligt mycket fokus på antalet övergångar. Man menar att en stor del av den samhällsekonomiska nytta som verksamheten genererar är vinsten av övergångarna. Den rehabilitering som faktiskt sker är naturligtvis en stor vinst i sig, även om övergångarna är få i relation till det totala antalet anställda. Ifall övergången är varaktig innebär rehabiliteringen nämligen att individer som om Samhall inte funnes kanske hade erhållit förtidspension under resten av sina liv istället kan bidra till produktionen.

Övergångarnas andel uppgick år 2005 till 5,3 procent eller c:a 1100 personer. Många av dessa kommer dock tillbaka till Samhall. Av övergångarna 2004 hade 38 procent återvänt som återgångar 2005. Dessutom gjordes 76 procent av övergångarna med lönebidrag, vilket betyder att staten fortfarande subventionerar en stor del av lönen²¹.

Det handlar alltså inte om särskilt många individer som övergår till den reguljära arbetsmarknaden permanent och slutsatsen av detta måste därför vara att verksamheten inte först och främst kan motiveras som arbetslivsrehabilitering, utan just som den skyddade verkstad som företaget faktiskt utgör. Och om Samhall i huvudsak är en skyddad verkstad för en mängd individer som av olika skäl inte uppfyller kraven på den reguljära arbetsmarknaden, bör då Samhallverksamheten över huvud taget ha ett övergångsmål?

Relativt högproduktiva individer behövs i produktionen, det vill säga att dilemmat är det samma som för 1800-talets arbetshus. Men om en det sker en konstant inströmning av personer med lättare funktionshinder, så bör inte utflödet utgöra något problem i och med att det är lika många produktiva som slutar som det antal som nyanställs. Ett övergångsmål behövs antagligen och arbetsrehabilitering är ett nödvändigt inslag i Samhalls verksamhet. (Fast med det hittills låga utflödet kan verksamheten inte motiveras utifrån detta mål.) Övergångsmålet löser dock inte problemet hur de individer som faktiskt inte har en realistisk chans att komma ut på den reguljära arbetsmarknaden ska hanteras. Som redan nämnts är det de mest produktiva som lämnar Samhall.

- Rörelsehindrade som kräver förflyttningshjälpmedel, och psykiskt- och intellektuellt handikappade är underrepresenterade i andelen övergångar, medan anställda med övriga rörelsehinder samt astma/allergi/överkänslighet är överrepresenterade.

²¹ Årsredovisningen år 2006

- Yngre är överrepresenterade i förhållande till de äldre när det gäller andelen övergångar.
- Personer med gymnasial utbildning var överrepresenterade i förhållande till personer med förgymnasial utbildning.

De som varit anställda i mindre än ett år utgör störst andel av övergångarna i förhållande till sitt antal. Det är naturligtvis de yngsta, de mest friska och de högst utbildade fem procenten av de anställda som lämnar Samhall varje år. Men om det är så att vissa individer faktiskt är i behov av skyddat arbete under resten av sitt arbetsliv, medan andra individer med lite hjälp kan komma upp några trappsteg i produktivitetstrappan, måste slutsatsen bli att endast en del av Samhalls anställda i första hand är i behov av rehabilitering, medan andra behöver arbetstrygghet. I Norge löste man denna problematik genom att skapa två olika sorters verksamheter. Den ena, Attföringsbedrifter, bedriver yrkesinriktad rehabilitering och ger arbete till personer med arbetshandikapp, medan den andra, Arbeidsamvirken erbjuder mer varaktigt arbete/sysselsättning för enskilda som inte bedöms kunna tillgodogöra sig insatserna inom den första.

Det relativt nya riksdagsbeslutet om utvecklingsanställningar kan kanske ses som att man närmar sig den norska vägen. Målsättningen är att Samhall ska nå 950 konkurrensutsatta utvecklingsanställningar (Samhall konkurrerar här framför allt med kommuner och sociala kooperativ) och riktar sig alltså mot de personer som bedöms ha störst chans att komma ut på den reguljära arbetsmarknaden. Här har man alltså liksom i Norge två olika strategier; en strategi för dem som behöver anställningstrygghet och en annan för de personer som bedöms endast vara i behov av arbetsrehabilitering. Med tanke på att det ej finns något alternativ till arbetstrygghet för den första gruppen bör man dock förtydliga hur arbetet sker med personer som ej bedöms kunna lämna företaget. På detta sätt kan man, om den mer produktiva verksamheten hjälper till att finansiera den andra, lösa produktivitetsdilemmat, samtidigt som individuella förutsättningar tillgodoses.

Tabell 3 visar att de flesta övergångarna år 2000 skedde till tillverkningsindustrin. Andra näringsgrenar dit ett relativt stort utflöde gick var handel och kommunikation samt personliga och kulturella tjänster (hotell och restaurang, intresseorganisationer, tvätterier etc.) Statistiken över olika näringsgrenar år 2000, visar att majoriteten av de anställda inom Samhall arbetade inom Tillverkning och utvinning, medan denna näringsgren endast sysselsätter 21 procent av de sysselsatta i hela befolkningen. I och med att målet är att så många som möjligt ska övergå till den reguljära arbetsmarknaden är det kanske inte optimalt att bedriva arbetsterapi i så pass stor omfattning inom denna näringsgren. Samma sak gäller för Finansiell verksamhet och företagstjänster (inom denna bransch arbetar de Samhallanställda med bland annat lokalvård). Om man ser till de näringsgrenar

som sysselsätter många så borde man istället ha satsat på handel och kommunikation, vård och omsorg, offentlig förvaltning samt personliga och kulturella tjänster, vilka är underrepresenterade på Samhall i förhållande till hela arbetsmarknaden.

Tabell 3.

Övergångarna fördelade på näringsgren år 2000					
Näringsgren	Samhallanställda		Övergångar		Kvot Samhallanställda / näringsgren %
	antal	Andel %	antal	Andel %	
Jordbruk, skogsbruk och fiske	521	2	33	2	0,7
Tillverkning och utvinning	15090	62	493	31	2
Energiproduktion, vattenförsörjning och Avfallshantering	0	0	2	0	0
Byggverksamhet	66	0	62	4	0,03
Handel och kommunikation	751	3	319	20	0,1
Finansiell verksamhet och företagstjänster	6769	28	167	11	1,2
Utbildning och forskning	0	0	55	4	0
Vård och omsorg	8	0	92	6	0,002
Personliga och kulturella tjänster	1311	5	279	18	0,5
Civila myndigheter, försvaret, internationella organisationer	0	0	36	2	0
Ej specificerad verksamhet	0	0	35	2	0
Totalt	24516	100	1573	100	0,6
Källa: SOU 2003:56 och SCB					

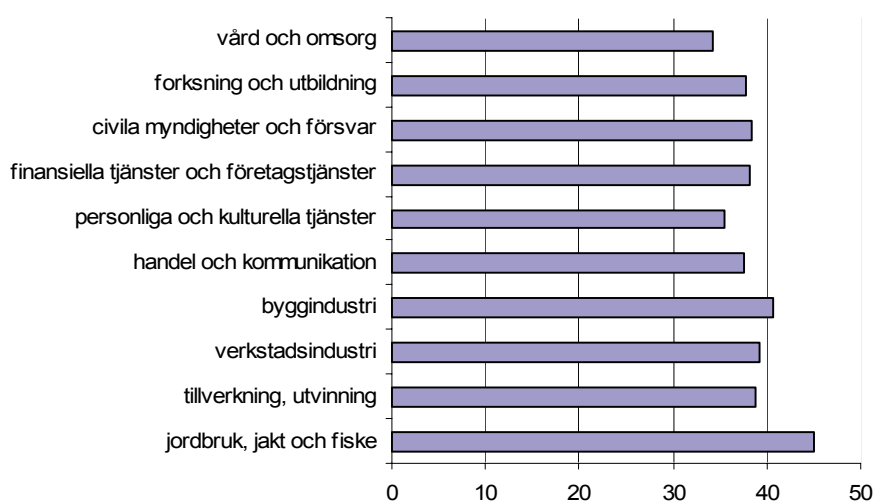
Källor: SCB, SOU 2003:56 samt egna beräkningar

Av Samhalls medarbetare arbetar 29 procent deltid. Samhall skriver i sin årsredovisning att det är svårt att hitta deltidsarbete utanför företaget och att övergångarna skulle vara fler ifall tillgången på deltidsarbeten var större.

Diagram 4 visar statistik från SCB över medelarbetstiden (överenskommen) inom olika näringsgrenar. Heltidsarbete innebär en överenskommen arbetstid på minst 35 timmar per vecka. Man kan se att medelarbetstiden är relativt sett hög inom tillverkning/utvinning och finansiell verksamhet och företagstjänster och man kan utifrån detta faktum tänka sig att få deltidstjänster erbjuds inom dessa två näringsgrenar (om det är så att snittet dras upp av att ett litet antal individer arbetar oerhört mycket). Om man sedan undersöker vilka näringsgrenar det gick mindre bra att slussa ut Samhalls medarbetare i finner man att ganska få gick över till just dessa två (i jämförelse med andelen Samhallanställda inom resp.

näringsgren). På samma sätt kan man konstatera att handel och kommunikation, Vård och omsorg samt personliga och kulturella tjänster har en låg medelarbetstid, vilket kan betyda att dessa branscher i större utsträckning erbjuder deltidsanställningar. Dessa två näringsgrenar var överrepresenterade i andelen övergångar, vilket kan användas som stöd till Samhalls argumentation att det skulle vara enklare för funktionshindrade att komma ut på arbetsmarknaden om fler deltidsjänster erbjöds.

Diagram 4. Överenskommen medelarbetstid per vecka och näringsgren 2005



Källa: AKU

Det faktum att personer som inte har arbetat i exempelvis vården inom Samhall faktiskt övergår till vård och omsorg är kanske en indikation på att fler kan arbeta där. Traditionellt har Samhall inte bedrivit verksamhet i denna sektor, men i och med skapandet av Kommunpartner så håller denna tradition på att uppluckras (Kommunpartner faller dock under näringsgrenen personliga och kulturella tjänster enligt SNI 2002). Ännu ett argument för varför Samhall bör satsa på denna sektor är det faktum att många av företagets anställda endast klarar av deltidsarbete, vilket det finns gott om inom vård och omsorg, handel och kommunikation samt personliga och kulturella tjänster.

3.3. Kön, klass, etnicitet och ålder

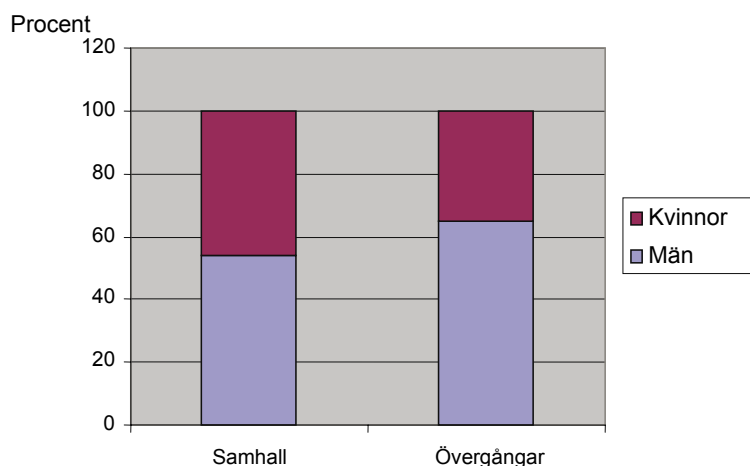
LO-rapporten "Ohälsans trappa" visar såväl klassbaserade, som köns- och åldersbaserade mönster i ohälsan. Risken att drabbas av långvarig sjukdom är

ojämförigt mycket större bland arbetare än bland andra grupper och det finns också tydliga skillnader mellan könen. Mer än hälften av LO:s medlemmar lämnar sina arbeten innan de uppnår pensionsålder. Därför är Samhalls verksamhet särskilt viktig för arbetarklassen.

Trots att fler kvinnor än män har nedsatt arbetsförmåga²², finns det emellertid könsbaserade orättvisor inom de arbetsmarknadspolitiska insatser som riktar sig mot arbetshandikappade. Samhall måste öka andelen kvinnor i såväl inflödet till – som utflödet från Samhall. Bland Samhalls anställda med funktionshinder var 46 procent kvinnor år 2005 och 54 procent män. Detta trots att det är arbetarkvinnor som löper störst risk att få skador eller sjukdomar som minskar arbetsförmågan²³.

Diagram 5.

Kvinnors och mäns andelar av anställningarna och övergångarna



Källa: Samhalls årsredovisning år 2006

Bland övergångarna är kvinnorna inte bara underrepresenterade till sitt antal utan även till sin andel av de anställda. Detta utslag beror till största del på att kvinnorna förtidspensioneras i betydligt högre grad än männen. 42 procent av kvinnorna som lämnade Samhall 2001 gick i förtidspension, jämfört med 23 procent av männen²⁴. En jämförelse med övriga arbetsmarknaden visar ett liknande mönster. År 2005 erhöll nämligen 11 procent av den kvinnliga befolkningen

²² Ure 2006:3

²³ Landsorganisationen i Sverige (2004)

²⁴ SOU 2003:56

mellan 16 och 64 år sjuk/aktivitetsersättning, medan samma andel av männen var 7,6 procent.²⁵

År 2005 var männen har varit i klar majoritet inom både OSA och lönebidrag sett i relation till sin andel av det totala antalet arbetslösa personer med funktionshinder. Detta gällde även vid nyanställningar, där drygt sju av tio var män²⁶. Det faktum att funktionshindrade män till större utsträckning har tillgång till stöd på arbetsmarknaden, medan kvinnor istället pensioneras i förtid tyder på att vi lever kvar i ett slags tänk att lönearbete i huvudsak är en skyldighet för män. Av naturliga skäl är äldre överrepresenterade till antalet på Samhall. Många funktionshinder uppstår i högre ålder och dessutom måste man först visa att man inte kan få jobb på den reguljära arbetsmarknaden innan anvisning till Samhall kan bli aktuell. De yngre (25-44 år) är dock överrepresenterade vid övergångarna.

Utbildningsnivån bland funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga är låg (särskilt bland männen där 46 procent endast har grundskola bakom sig). Det finns flera förklaringar bakom detta, främst den höga medelåldern i gruppen, men antagligen också generellt sett större svårigheter än andra att tillgodogöra sig utbildning. Det kan också vara så att ett funktionshinder oftare leder till nedsatt arbetsförmåga för lågutbildade än för högre utbildade, som inte på samma sätt arbetar med kroppen som verktyg.

Runt 20 procent har utomnordisk bakgrund på Samhall. De regionala variationerna är stora och det har förekommit att upp till 80 procent av medarbetarna i en kommun har haft invandrarbakgrund (vilket tyder på att kravet för att anvisas till skyddat arbete på Samhall kanske inte alltid har varit formella arbetshandikapp). I förhållande till sin andel av de anställda är personer som är födda utanför Sverige underrepresenterade när det gäller övergångar till reguljära arbetsmarknaden och särskilt då kvinnor med utomnordisk bakgrund.²⁷

Det går inte att utesluta att detta beror på diskriminering av utlandsfödda på arbetsmarknaden eller i bedömningen av utlandsfödda personers förmåga och behovsbild. Men en bidragande orsak till denna överrepresentation av invandrare som ibland funnits kan dock vara en lägre utbildningsnivå bland personer födda utomlands än bland infödda svenskar. Funktionshindrade med låg utbildning kan, som sagt, ha svårare att utföra sitt arbete och därmed vara i större behov av insatser. Om de dessutom har språksvårigheter så ökar sannolikt detta behov.

²⁵ Försäkringskassan och egna beräkningar.

²⁶ Ure 2006:1

²⁷ SOU 2003:56

4. Hur stor del av sysselsättningen kan subventioneras

4.1. Samhall och den statliga merkostnadsersättningen

Samhalls inkomster kommer från två håll; intäkter i form av försäljning av varor och tjänster och en statlig merkostnadsersättning. Samhall AB definierar merkostnader som kostnader som orsakas av att uppdraget från staten innebär insatser utöver vad som är normalt för företag inom övrigt näringsliv.

Merkostnaden motiveras bland annat av den anpassade arbetstakten, arbetet med övergångar till den reguljära arbetsmarknaden, särskilda stödinsatser för de anställda, den stora geografiska spridningen av arbetsplatser (enligt bolagsordningen ska Samhall finnas där behoven finns) och att ingen sägs upp.

Merkostnadsersättningen har minskat i fasta priser (basår 1980) från 1935 miljoner kronor 1980 till 1516 miljoner kronor 2005. Som flest hade Samhall 30500 anställda år 1990 när ersättningen låg på 2045 kronor i fasta priser. Ersättningen per arbetstimme har minskat från 80 kronor 1980 till 53,50 år 2005 i fasta priser²⁸.

Även merkostnadsersättningen som andel av lönekostnaderna har minskat. Merkostnadsersättningen låg år 2005 på 4245 miljoner kronor. Lönekostnader för de anställda med funktionshinder låg på 4506 miljoner kronor. Det betyder att den genomsnittliga subventionsgraden var 94 procent av lönen. Med detta sätt att mäta produktiviteten är alltså den genomsnittlige Samhallanställda till sex procent produktiv. Egentligen är anställningskostnaden på Samhall högre än lön och arbetsgivaravgift. Det handlar om anpassade lokaler, hjälpmedel, geografisk spridning, material med mera och allt detta ska merkostnadsersättningen som sagt subventionera.

Man kan säga att det i ekonomisk mening har skett en stor förbättring av subventionsgraden över tid. Som högst låg den nämligen år 1983/84 på 149 procent! Antingen speglar denna sänkning av merkostnadsersättningen att staten av någon anledning ställer allt högre krav på verksamheten eller en ökad effektivitet. I fallet av det senare kan hända att sänkningen är berättigad, men om det är så att effektiviteten är ett resultat av ökad produktivitet hos de anställda så betyder det antingen att Samhall har bytt målgrupp eller att målgruppen i relation till resten av befolkningen har blivit friskare.

²⁸ SOU 2003:56

4.2. Mått på Samhalls produktion

Det är mycket komplicerat att värdera Samhalls verksamhet, delvis därför att en stor del av dess ekonomiska värde inte kan beskrivas (som de externa kostnader som skulle uppstå i Samhalls frånvaro) och dels därför att andra värden som humanism spelar en stor roll. Ett mycket viktigt motiv för verksamheten bör dock vara arbetslinjen. Alla individer som kan producera ett värde har en skyldighet att bidra efter förmåga och bör erbjudas möjlighet att göra detta. Men sedan finns en rad andra viktiga skäl till varför Samhall behövs.

Om man väljer att värdera Samhalls produktion på ett rent företagsekonomiskt sätt går företaget med förlust, eftersom ägarens (d.v.s. statens) utgifter är högre än företagets inkomster. Detta mått ger dock ingen korrekt bild av lönsamheten, då ägarens primära syfte med Samhall aldrig har varit att företaget ska gå med vinst i traditionell mening. Nedan föreslås istället två andra sätt för att värdera produktionen.

1. Samhällsekonomisk effektivitet

Samhall är ett företag som på grund av att de anställda har nedsatt arbetsförmåga har en mycket lägre produktivitet än andra företag. Därför täcker inte företagets egna intäkter i form av försäljning av varor och tjänster dess utgifter. För att det ska vara samhällsekonomiskt rationellt att bedriva en verksamhet som Samhall krävs dock att de anställda faktiskt producerar ett värde. Subventionen bör således inte vara så stor att den täcker företagets alla produktionskostnader, utan endast de extra kostnader som uppstår på grund av den lägre produktivitet som Samhalls uppdrag medför.

Det första kriteriet för att Samhall ska vara samhällsekonomiskt effektivt är med andra ord att ett förädlingsvärde skapas. I tabell 5 illustreras företagets resultaträkning för år 2005. Intäkterna från försäljningen uppgick till 3112 miljoner kronor, medan kostnaden för insatsvarorna (materialkostnaderna) låg på 1269 miljoner kronor, vilket ger ett positivt förädlingsvärde på 1843 miljoner kronor. Man har med andra ord tillverkat varor av det material som köpts in, sålt dessa och på så sätt skapat ett nytt värde. Andra utgiftsposter som lönekostnader för funktionshindrade och övriga rörelsekostnader täcks bara delvis av faktureringsintäkterna. Därför görs en resursöverföring till funktionshindrade på Samhall från andra delar av samhällsekonomin i form av merkostnadsersättning.

Det första kriteriet för att Samhall ska vara samhällsekonomiskt effektivt är alltså uppfyllt. I verksamheten skapas ett värde. Men detta räcker inte, utan en annan restriktion som bör uppfyllas är att statens kostnad för arbete på Samhall inte får överstiga alternativkostnaden, det vill säga att den överföring som merkostnadsersättningen utgör inte skulle kunna utnyttjas på ett mer effektivt sätt.

Tabell 5.

RESULTATRAKNING ÅR 2005	
Fakturering	3112
Statlig merkostnadsersättning	4245
Övriga intäkter	134
Summa	7491
Materialkostnader	1269
Lönekostnader för anställda med funktionshinder	4506
Återbäringsmedel från SPP	
Övriga rörelsekostnader	1673
Finansnetto	38
Resultat före skatt	81

Källa: Samhalls årsredovisning år 2005

2. Statens alternativkostnad

Stat och kommun har två alternativ att välja mellan när det gäller arbetshandikappade medborgare. Olika länder har olika strategier. Antingen väljer beslutsfattarna att ge ett passivt understöd till personer som på grund av arbetshandikapp har svårt att få jobb eller så subventioneras en del av arbetsgivarnas lönekostnad för dessa individer, så att de på så sätt bidrar till produktionen.

Det alternativa passiva understödet för denna grupp är sjukersättning/aktivitetsersättning. Enligt Försäkringskassan hade 405 789 personer sjukersättning på heltid år 2005 till en kostnad på 46,6 miljarder kronor. Detta ger en snittkostnad på 115 000 kronor per år och person. Genomsnittstiden för förtidspension är 10 år (här räknas förtidspension på både hel- och deltid) Den genomsnittliga förtidspensioneringen kostar alltså 1 150 000 kronor (exklusive försäkringskassans administrationskostnader).

Tabell 6 visar att statens kostnad för förtidspension endast med några tusenlappar överstiger kostnaden för lönebidraget. De som är anställda med lönebidrag skapar dock till skillnad från förtidspensionärer ett förädlingsvärde. I en debattartikel uppskattar Fackförbundet ST den genomsnittliga lönen för anställda med

lönebidrag till 180 000 kronor per år²⁹. Det skulle innebära att arbetsgivaren i genomsnitt betalar ut 70200 kronor i lön årligen, vilket om subventionen är en korrekt återspeglning av individens produktivitet skulle betyda att den genomsnittliga anställde med lönebidrag har en produktivitet på 39 procent. Lönebidragen är med andra ord statsfinansierat sett effektiva, därför att alternativet kostar statskassan mer och de ger löner som väsentligt överstiger sjukersättningen.

Tabell 6.

Genomsnittlig kostnad per arbetshandikappad 2005	
Förtidspension	115 000
Lönebidrag	109 800
Samhall	198 500
OSA	136 900
Daglig verksamhet	176 000

Källor: AMS (Ure 2005), Samhalls årsredovisning, Socialstyrelsen samt egna beräkningar

Merkostnadsersättningen uppgick år 2005 till 4245 miljoner (eller 198 500 kronor per anställd). Om alla Samhalls anställda erhöll den genomsnittliga sjukersättningen skulle kostnaden istället ligga på 2381 miljoner kronor samma år. För staten är det alltså en större direkt utgift att bekosta dessa personers anställning vid Samhall än att erbjuda passiv sjukersättning. I tabellen ovan illustreras detta.

Det faktum att Samhall för staten innebär en *direkt* kostnad jämfört med förtidspension betyder inte att det samma gäller en för samhällsekonomin på sikt. Om Samhall lyckas med sitt rehabiliteringsuppdrag och tillräckligt många anställda undviker förtidspension kan stat och kommun göra en vinst i dubbel bemärkelse. Dels undviks kostnaden för sjuk-/aktivitetsersättning och dels ökar skatteintäkterna.

²⁹ Sydsvenska Dagbladet 2004-12-20

Tabell 7.

Nödvändig rehabilitering	
Genomsnittligt antal år för förtidspension	10
Genomsnittlig årskostnad för förtidspension	115 000
Genomsnittlig total kostnad för förtidspension	1 150 000
Antal Samhallanställda (inklusive direktanställda)	21 381 (20700 funktionshindrade)
Årskostnad förtidspensionering av samhalls anställda	2 381 000 000
Årskostnad anställning på Samhall	4 245 000 000
Differens	1 864 000 000
Antal övergångar som krävs per år	1621 (= differens /genomsnittlig kostnad för förtidspension)
Procentuell andel övergångar som krävs per år	7,8

Kravkalkylen i tabell 7 visar att minst 1621 personer per år måste övergå till reguljärt arbete (om de arbetar i minst 10 år) för att förtidspension inte ska vara det billigare alternativet till anställning vid Samhall. Idag klarar endast Samhall att rehabilitera en tiondel av dessa. År 2005 var antalet övergångar 1100, men egentligen gick bara 682 personer beständigt över till den reguljära arbetsmarknaden (resten kom tillbaka till företaget som återgångar). Av dessa fick dessutom 76 procent en anställning med lönebidrag, vilket betyder att fick endast 164 personer ett icke-subsidierat arbete detta år (även om övergångarna som skett via lönebidrag senare kan leda till osubsidierade anställningar).³⁰

Den statliga och kommunala alternativkostnaden för Samhall verkar med detta sätt att mäta vara lägre än merkostnadsersättningen. Detta betyder emellertid inte att Samhallsverksamheten brister i samhällsekonomisk effektivitet. Det är mycket komplicerat att beräkna alla kostnader som kan uppstå i Samhalls frånvaro. Tidigare nämndes att externa kostnader skulle uppstå i Samhalls frånvaro. Ett exempel på externa kostnader som kan uppskattas är kostnaden för kommunernas dagliga verksamhet. 1994 uppskattade Samhall att drygt 2500 förståndshandikappade anställda skulle ha rätt till daglig verksamhet enligt LSS³¹. Med tanke på att de anställda är färre idag, kan det röra sig om runt 2000 personer år 2005. Genomsnittskostnaden för denna är 176 000 kronor per person och år. Det ger en kommunal kostnad på c:a 440 miljoner kronor per år, vilken enbart för sig inte är stor nog för att uppväga kostnadsskillnaden mellan Samhallanställning och förtidspension³².

³⁰ Samhalls årsredovisning 2005

³¹ Att värdera Samhall från flera perspektiv

³² Samhället måste på ett eller annat sätt försörja de människor som inte kan försörja sig själva. Daglig verksamhet enligt LSS är inte lika kontinuerlig som det försörjningsansvar som åligger staten. Lagar skrivs om och målgrupper förändras. Därför beräknas detta som en extern kostnad snarare än som en statsfinansiell/kommunal sådan.

Företaget Samhall betalar även skatter och sociala avgifter till staten, vilket betyder att en stor del av till exempelvis lönekostnaden återfaller staten i form av sociala avgifter som arbetsgivaren betalar. En inkomst som staten inte skulle ha om de anställda till exempel förtidspensionerades.

Man bör inte underskatta de positiva effekter som olika subventionerade verksamhetsområden har på samhället. En samhällsekonomisk utvärdering av Samhall kan må hända vara en ogripbar uppgift. Men detsamma gäller för nyttan av till exempel offentligt finansierad kultur, vilken många trots att det är svårt att påvisa ett ekonomiskt värde, mycket få ifrågasätter. Det faktum att denna rapport inte lyckas denna nytta betyder inte att den inte finns. Vad vi vet är att Samhall uppfyller en mängd värden som samhället efterfrågar. Företaget ger sysselsättning, lön och arbetsgemenskap för den grupp som är längst ifrån ett reguljärt arbete. Dessutom skapar företaget ett samhällsekonomiskt värde genom sin produktion av varor och tjänster.

4.3. Kostnader i form av undanträngningseffekter

Undanträngning kan få olika effekter. *Dödviktseffekten* betyder att arbetsgivaren redan hade tänkt anställa utan en subvention. Samma jobb blir alltså gjort av samma person med eller utan subvention. Efterfrågan på arbetskraft ökar alltså inte. I Samhalls fall är det dock snarare *substitutionseffekten* som kan utgöra ett problem. Substitutionseffekt betyder att en subventionerad anställning skapas och ersätter en redan befintlig osubventionerad. Antalet arbetstillfällen är alltså konstant, men andra personer utför jobben.

Förutsatt att det är frågan om en perfekt subvention (det vill säga så länge kompensationen endast gäller skillnaden mellan värdet av den produktion som den lågproduktiva individen i fråga ger upphov till, men som understiger den avtalade lägsta lönen - och den avtalade lägsta lönen) kan man rent teoretiskt tänka sig att subventionerad arbetskraft fungerar som ett komplement till reguljär arbetskraft, men att den i en situation där arbetslöshet råder istället blir ett substitut till annan arbetskraft. Substitutionseffekter kan alltså uppstå endast då arbetskraftsöverskott råder.

Sedan finns det planerade och oplanerade substitutionseffekter. När det gäller arbetshandikappade är undanträngningarna planerade. Något problem med undanträngningseffekter till följd av statligt subventionerade anställningar finns nämligen inte så länge det är frågan om en perfekt subvention. Själva meningen med sysselsättningssubventionen är ju att de individer som omfattas av den ska kunna konkurrera på lika villkor som andra. Dessutom har de som möjligtvis

drabbas av en sådan undanträngning antagligen mycket lättare att få ett annat jobb än den person som är i behov av subventionerad anställning. Denna substitutionseffekt är alltså planerad och accepteras. Det kan emellertid uppstå oplanerade substitutionseffekter om subventionen är större än bristerna i individens förmåga.

För lönebidragen är det antagligen generellt sett fråga om en imperfekt subvention, fast i den bemärkelse att en alltför liten del av produktivitetsskillnaden subventioneras. Det faktum att utbudet av personer som behöver en anställning med lönebidrag överstiger efterfrågan på dessa personer pekar på det. Fler bör kunna anställas om de får produktivitetsnedsättning fullt kompenserad.

Statens stöd till Samhall får inte användas för att konkurrera om priset på produkter och tjänster, utan ska bara ersätta de merkostnader som företaget har i form av extra stöd till de anställda. Det är dock inte individer som subventioneras (jämför med lönebidragen) utan ett företag. Det vill säga lönesubventionen är inte individuell. Detta kan ha effekter på arbetsmarknaden i form av undanträngning av arbetstillfällen och inlåsnings effekter av Samhalls personal som möjligtvis borde vara tillgänglig för andra jobb (se t.ex. delbetänkade av LOSAM-utredningen³³). Motargumenten säger att inlåsnings effekter bara kan uppstå i en situation av arbetskraftsbrist och att oavsett effektens storlek är denna underordnad statens skyldighet att se till att skydda arbetstillfällen för gruppen funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

Riksdagens revisorer granskade 1997 undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder generellt, dvs. utan koncentration till åtgärder för arbetshandikappade. Granskningen begränsades i huvudsak till vad som brukar benämnas *direkta* undanträngningseffekter av vissa arbetsmarknadspolitiska program. Av rapporten framgick att utformning och inriktning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan ha betydelse för graden av undanträngning. I många fall har man därför försökt inrikta åtgärderna på verksamheter som annars inte skulle komma till stånd. Analysen visar att även dessa åtgärder kan tränga undan icke-subventionerade arbetstillfällen, och att effekterna delvis kan uppstå via tidigare okända kanaler.³⁴

LOSAM-utredningen³⁵ kommer fram till att Samhall inte har några undanträngningseffekter på nationell nivå därför att Samhall skapar motsvarande efterfrågan på varor, tjänster, arbetskraft och kapital. Med tanke på att jämviktsarbetslöshet bör råda på lång sikt, kan subventionerade anställningar

³³ SOU 1997:64

³⁴ förs. 1996/97 RR10

³⁵ SOU 1997:64

endast tränga undan reguljär arbetskraft kortsiktigt. Därför bör det vara samhällsekonomiskt effektivt att subventionera dem som inte kan anställas till rådande löner. På så sätt bör nämligen produktionen och efterfrågan i ekonomin öka.

4.4. Den subventionerade sysselsättningen

Nedan följer tre jämförelser över tid, av andelen samhällanställningar i befolkningen och i arbetskraften samt dess andel av de sysselsatta.

Subventionerade anställningar jämfört med den totala sysselsättningen

Tabell 8

Andel av den totala sysselsättningen 20-64 år, procent					
År	Subventionerade anställningar totalt		År	Subventionerade anställningar totalt	
		Samhall			Samhall
1980	1,9	0,55	1993	2,3	0,73
1981	2,0	0,57	1994	2,7	0,74
1982	2,0	0,59	1995	2,5	0,75
1983	3,0	0,62	1996	2,3	0,73
1984	2,7	0,63	1997	2,3	0,70
1985	2,3	0,66	1998	2,8	0,68
1986	2,3	0,68	1999	2,9	0,68
1987	2,3	0,69	2000	2,4	0,66
1988	2,2	0,69	2001	2,4	0,61
1989	2,4	0,72	2002	2,5	0,59
1990	2,1	0,71	2003	2,5	0,49
1991	2,2	0,72	2004	2,6	0,54
1992	2,3	0,73	2005	2,5	0,50

För att klargöra hur stor del av sysselsättningen som Samhall kan utgöra bör den totala andelen subventionerad sysselsättning redovisas. I detta inkluderas subventionerad sysselsättning för arbetshandikappade och vissa konjunkturberoende program (vilka ej är öronmärkta för arbetshandikappade). Tabell 8 visar att nära tre procent av sysselsättningen subventionerades under några år under mitten av 1980-talet i en förhållandevis mycket god arbetsmarknadssituation. (Denna periods höga nivå förklaras både av att sysselsättningen minskade och av att antalet subventionerade anställningar ökade.)

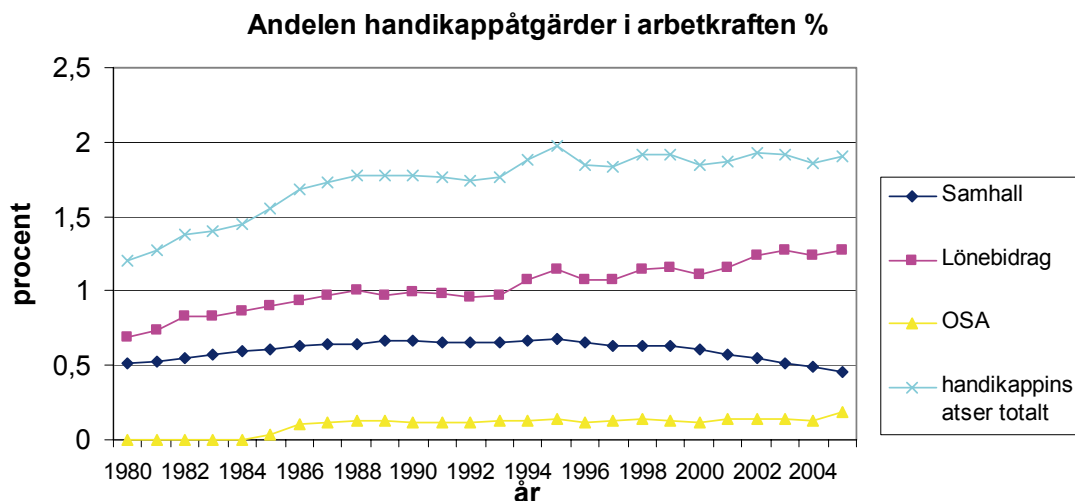
Andelen subventionerad sysselsättning för arbetshandikappade i arbetskraften

Det är intressant att göra en liknande jämförelse med arbetskraften istället för befolkningen som måttstock. Man ser då att anställningar för arbetshandikappade

här har ökat mer än i jämförelsen med befolkningen, vilket beror på att arbetskraften inte har ökat lika snabbt som befolkningen i arbetsför ålder. Färre Samhallanställningar är i kombination med ett minskat arbetskraftdeltagande en viktig iakttagelse, då Samhall är menad som den sista åtgärd för personer som har det svårt på arbetsmarknaden för att hindra att dessa går i pension i förtid, det vill säga att de lämnar arbetskraften.

Samtidigt som diagram 6 visar att andelen handikappåtgärder i arbetskraften ökade mellan 1980 och 2005, har det beviljade beloppet för dessa minskat under de senaste 20 åren. Detta kan delvis förklaras av att lönebidraget har ökat på bekostnad av Samhall. Ibland har neddragningen på Samhall fått finansiera åtminstone delar av höjningen av medlen till lönebidragen därför att Samhall, på grund av strukturförändringar, har haft svårt att sysselsätta de anställda.

Diagram 6.



Källa: SCB

Hur många kan anställas med en subvention?

Antagligen har även det totala behovet av subventionerade anställningar ökat. Många okvalificerade arbetsuppgifter har slagits ut och idag kräver därför arbetslivet högre produktivitet än i industrisamhället. Det är, vilket redogjordes i kapitel fyra, antagligen inte människorna som har blivit mindre produktiva, utan arbetslivet som ställer högre krav. Dessutom spelar det allmänna arbetsmarknadsläget in, det vill säga, vid hög arbetslöshet är det de minst produktiva som drabbas hårdast.

Hierarkin på arbetsmarknaden återspeglas rimligen på de subventionerade anställningarna. Det vill säga, de mest produktiva är högst eftertraktade av arbetsgivarna, vilket betyder att en person som endast är långtidsarbetslös är mer värd för en arbetsgivare än en arbetshandikappad arbetslös. Detta betyder att när ribban höjs på arbetsmarknaden kan personer med nedsatt arbetsförmåga bli utkonkurrerade från de anställningar med lägre subventionsgrad som används för arbetslösa. Behovet av öronmärkta anställningar för arbetshandikappade ökar då. Om denna teori stämmer, är behovet av subventionerade anställningar³⁶ över lag högre idag än under 1980-talet. Ändå utgjorde den totala subventionerade sysselsättningen 2005 bara 2,5 procent av alla sysselsatta, vid en öppen arbetslöshet på över fem procent. År 1983 när arbetslösheten, med dagens mått mätt var låg, var andelen subventionerade anställningar som högst. Den utgjorde då tre procent av sysselsättningen med en arbetslöshet på 3 procent.

En ökning av andelen subventionerade anställningar av den totala sysselsättningen till samma nivå som år 1983-1984 skulle betyda 8000-21 000 fler subventionerade anställningar. En ökning av Samhallverksamheten till den nivå som då rådde skulle ge 5000 fler anställda och 10 000 fler arbetstillfällen skulle skapas om företaget ökade andelen anställda till 1990-års nivå.

En faktor som talar emot en så stor utökning av Samhall är dock att det rådde undersysselsättning på företaget då det var som störst. Det fanns helt enkelt inte arbetsuppgifter åt alla. Företaget skriver dock i sitt budgetunderlag till regeringen för år 2007 att man vill utöka antalet arbetstillfällen, detta är möjligt därför att man öppnat dörrarna för tjänstesektorn.

Ett annat problem är att det har skett en strukturomvandling vilket innebär att arbetsuppgifterna idag är mer kvalificerade än tidigare och ett av skälen till minskningen i andelen subventionerade anställningar kan vara att det har blivit svårare att hitta relativt okvalificerade jobb som lämpar sig att subventionera. Om detta är fallet, så är det ingen optimal lösning att endast utöka lönebidragen, eftersom det i företagen bara finns arbetsuppgifter för personer med fysiska funktionshinder vars nedsättning i arbetsförmåga är så pass liten att den kan kompenseras med ett bidrag och arbetshjälpmedel. En stor grupp anses nämligen inte anställbar ens med lönebidrag.

Har staten råd med en sådan utgift idag? Har man råd att låta bli? En kursbok i nationalekonomi skulle säga att alla som kan producera ett värde *kan* anställas utan subvention. Det handlar bara om att lönen måste sättas efter individens produktivitet. Detta är dock långt ifrån komplikationsfritt. Om man trots allt leker med tanken att den genomsnittliga produktiviteten är sex procent av

³⁶ Här ingår olika former av anställningsstöd, skyddat arbete vid Samhall, OSA och lönebidrag.

lönekostnaden så skulle detta, om lön sattes efter förmåga, ge en lön på sex procent av den lön som betalas på Samhall. Eftersom så pass låga löner inte går att leva på skulle de minst produktiva lämna arbetskraften, medan de högst produktiva antagligen skulle få ett jobb till mycket lägre löner än i dag. Incitamenten att arbeta skulle minska och fattigdomen skulle öka.

I debatten om Samhalls uppgifter skymms en av företagets viktigaste funktioner, nämligen den att de mest produktiva, förutom att dessa individer får en högre lön än vad de skulle få utan lönesubvention, faktiskt bidrar till att även de minst produktiva har arbete. Samhall uppfyller därmed ett behov som aldrig kan tillgodoses av lönebidraget. Trots detta har Samhall minskat sin personal sedan början/mitten på 90-talet medan lönebidragen konstant har ökat i omfattning.

I förra kapitlet nämndes att med tanke på att jämviktsarbetslöshet bör råda på lång sikt, kan subventionerade anställningar endast tränga undan reguljär arbetskraft kortsiktigt. Därför bör det vara samhällsekonomiskt effektivt att subventionera in dem som inte kan anställas till rådande löner. På så sätt bör nämligen produktionen och efterfrågan i ekonomin öka. Undanträngning i form av substitutionseffekter är, som nämnts tidigare, inget problem så länge det handlar om en perfekt subvention. Perfekt subvention är dock svåruppnåeligt, vilket betyder att man inte kan räkna bort möjligheten att undanträngning uppstår. Trots att LOSAM-utredningen bedömde att Samhall inte tränger undan annan produktion idag, bör därför en allt för stor koncentrerings av produktionen och sysselsättningen inom en och samma bransch undvikas.

Tabellen nedan visar Samhalls andel av olika näringsgrenar enligt SNI 2002 och SNI 69. Gränserna mellan näringsgrenarna är såväl luddiga som svårdefinierade (och dessutom är resultatet ingen exakt återspeglings av verkligheten eftersom SNI-kodningen har ändrats mellan år 2000 och 2004), men vitsen med att dela upp Samhalls anställda i dessa är att visa på hur liten del av tjänsteproduktionen Samhall faktiskt utgör.

Tabell 9

Samhalls andel av sysselsättningen per näringsgren					
Näringsgren	Jordbruk Skogsbruk, jakt, fiske	Tillverkning	Handel	Personliga tjänster	Företags-tjänster
1984	0	2,6	0	0	0
2000	0,5	1,9	0,1	0,5	1,3
2004	0	1,5	0	0,4	1,3

Källor: AKU (bygger på SNI 2002 och SNI69), SOU 2003:56, Samhalls årsredovisning 1984/85, samt egen tillämpning av Samhalls affärsområden 2004

Tidigare ägde nästan all Samhalls produktion rum inom industrin, medan den idag allt mer går över till olika tjänstebranscher. Samhall har minskat sin andel i tillverkningsindustrin till stor del därför att arbetstillfällena har flyttat utomlands och de som finns kvar är mer kvalificerade industrijobb. Företaget kan antagligen öka sin verksamhet inom industrin marginellt, men om det fanns någon större expansionsmöjlighet, så skulle man antagligen inte ha övergått i så pass hög grad till att producera tjänster.

Inom tjänsteproduktionen bör dock Samhall kunna finna arbetsområden och bedriva ganska stor verksamhet utan att störa övrig produktion. Bygg, handel, utbildning och vård och omsorg är näringsgrenar som Samhall av tradition inte har opererat inom, men på senare år har man börjat bemanna skolor med lärare och dessutom sköter Samhall inom affärsområdet Kommunpartner (som ligger i gränslandet mellan *vård och omsorg* och *personliga och kulturella tjänster* men enligt SNI 2002 tillhör *personliga och kulturella tjänster*) tvätthanteringen åt den kommunala hemtjänsten. *Personliga och kulturella tjänster* och *finansiella tjänster och företagstjänster* är näringsgrenar där företaget bör kunna utöka antalet anställda rejält.

Med tanke på detta bör man kunna expandera stort inom tjänstesektorn och ändå utgöra en så pass liten del av respektive bransch att prisbildningen i branschen inte riskerar att påverkas av det faktum att de Samhallanställdas löner är subventionerade

5. Slutsatser

Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga utgör den svagaste gruppen på arbetsmarknaden. Trots att dess arbetskraftsdeltagande bara är 52,4 procent, har anslagen till den sista insats som ska hålla kvar gruppen i arbetskraften, minskat ända sedan 1990 och de fortsätter att minska. Det samhällsekonomiskt optimala är att låta alla som har viss arbetsförmåga bidra till produktionen. Alla samhällets utgifter och inkomster måste beaktas och den nytta som skapas på såväl statlig- som kommunal- och individnivå. Det är därför inom ramen för denna rapport inte möjligt att ekonomiskt beräkna den samhällsekonomiska nytta som Samhall skapar. Men för just statskassan kostar det faktiskt mindre att förtidspensionera Samhalls målgrupp än att erbjuda arbete och rehabilitering, vilket kanske kan förklara den minskning som skett av Samhalls ekonomiska resurser. I statens kostnad för förtidspension inkluderas dock inte de externa kostnader som uppstår när människor inte har meningsfull sysselsättning.

Det finns i huvudsak två ekonomiska argument för Samhalls verksamhet. Det första är tillvaratagandet av arbetshandikappades produktionsförmåga. Rapporten har visat att Samhall gör detta. Frågan är om man tillvaratar personernas fulla förmåga. Det faktum att subventionsgraden har sjunkit kraftigt kan till exempel bero på en effektivisering av företagets organisation och det kanske är möjligt att förbättra denna ytterligare.

Den som har nedsatt arbetsförmåga har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden. Det andra argumentet är alltså att Samhall stärker humankapitalet genom rehabilitering och arbetsträning. Det visar sig dock att Samhall lyckas med långt ifrån tillräckligt många permanenta övergångar till reguljärt arbete för att detta ska vara det viktigaste argumentet för Samhalls existens. För den sakens skull ska man dock inte ringakta de övergångar som faktiskt sker.

Ännu ett skäl är att arbete, till skillnad från passivitet, av socialekonomiska skäl, är bättre än passivt kontantunderstöd. Arbete skapar antagligen externa effekter i form av till exempel fysisk och psykisk hälsa (även om dessa i fallet av arbetshandikapp är mycket svåra att estimeras, eftersom en empirisk undersökning skulle ha svårt att visa vad som är orsak och verkan, det vill säga om höga hälsokostnader beror på funktionshindret eller på passiviteten).

En minskning av de ekonomiska resurserna till Samhall, samtidigt som behovet av skyddad anställning är stort, leder dels till att det passiva kontantunderstödet tillåts öka på bekostnad av egen försörjning genom arbete och dels till att ansvaret för handikappinsatserna skjuts över på kommunerna, vilka enligt Socialstyrelsen

snarare aktiverar än ger arbete åt arbetshandikappade. Staten frångår på så sätt arbetslinjen.

Man kan dessutom fråga sig om det inte är meningen att arbetslinjen även ska omfatta kvinnor? Trots att fler kvinnor än män uppger funktionshinder och trots att fler kvinnor förtidspensioneras, är kvinnor underrepresenterade såväl inom Samhall, som bland övergångarna från Samhall till reguljärt arbete. Samma mönster återfinns i andra insatser för arbetshandikappade. Samhall behöver även en målsättning om en jämn könsfördelning, som leder till att män och kvinnor behandlas lika i rekryteringen och rehabiliteringsprocessen.

Samhallutredningen bedömde 2003 behovet av skyddat arbete inom Samhall till minst 70 000 personer. Detta förefaller vara en rimlig uppskattning av målgruppen. Med dagens sysselsättningsnivå bör det totala antalet subventionerade anställningar kunna utökas med 8 000 - 21 000, varav 5 000 inom Samhall. Detta skulle betyda totalt 25 000 Samhallanställda. Med tanke på företagets mycket begränsade andel av såväl produktionen som arbetsmarknaden, bör Samhall kunna expandera stort inom både tjänstesektorn och industrisektorn utan att störa övrig produktion och sysselsättning.

Andelen övergångar från Samhall är så blygsam att företaget fortfarande huvudsakligen är ett företag som ger skyddat arbete åt personer med arbetshandikapp, inte ett rehabiliterande företag. Därför behövs en mer uttalad strategi för att få tillbaka fokuset på den svagaste gruppen inom företaget, nämligen de arbetshandikappade som behöver den arbetstrygghet skyddat arbete ger och inte kan tillgodogöra sig rehabiliteringen.

Det faktum att personer som inte har arbetat i exempelvis vården inom Samhall faktiskt övergår till vård och omsorg är kanske en indikation på att fler övergångar kan ske dit. Traditionellt har Samhall inte bedrivit verksamhet i denna sektor, men i och med skapandet av Kommunpartner så håller denna tradition på att uppluckras (Kommunpartner faller dock under näringsgrenen personliga och kulturella tjänster enligt SNI 2002). Ännu ett argument för varför Samhall bör satsa på denna sektor är det faktum att många av företagets anställda endast klarar av deltidsarbete, vilket det finns gott om inom vård och omsorg, handel och kommunikation samt personliga och kulturella tjänster.

Övergångarna från Samhall är beroende av att taket för den bidragsgrundande inkomsten i lönebidraget höjs. Detta ökar arbetsgivarens incitament att anställa och den enskildes incitament att lämna en Samhallanställning för att ta jobb på den reguljära arbetsmarknaden. Idag blir nämligen endast arbetsgivare i

låglönessektorer fullt kompenserade för arbetshandikappet, då taket för den lönebidragsgrundande lönen ligger på 16 700 kronor per månad.

Konsekvensen av statens olika mål för Samhall kan bli att produktivitet ställs mot solidaritet med de svagaste grupperna. Målet om ett visst antal arbetstimmar skapar, tillsammans med den finansiella restriktionen, incitament att anställa de mest produktiva personerna. Målet om de prioriterade grupperna ska se till att detta inte sker. Men det är i längden ohållbart att de minst produktiva ska utgöra en så pass stor andel av de personer som stannar inom företaget. Detta eftersom det är personer med relativt små funktionshinder som lyckas få ett jobb utanför Samhall. Låt oss för enkelhetens skull säga att det är de fem mest produktiva procenten som lämnar företaget. När det tomrum som uppstår ska fyllas måste minst 40 procent av dessa platser dock utgöras av den minst produktiva gruppen (det vill säga de prioriterade). Detta leder i längden till en successiv minskning av den genomsnittliga produktiviteten i företaget, om inte samma grupp utgör minst 40 procent av utflödet från Samhall. Detta innebär att lika stor andel av den prioriterade gruppen som den icke-prioriterade gruppen måste lämna genom arbete eller förtids/ålderspensioneras varje år. Inflödet och utflödet måste ställas i relation till varandra.

Det relativt nya riksdagsbeslutet om utvecklingsanställningar kan kanske ses som att man närmar sig den norska vägen. Målsättningen är att Samhall ska nå 950 konkurrensutsatta utvecklingsanställningar (Samhall konkurrerar här framför allt med kommuner och sociala kooperativ) och riktar sig alltså mot de personer som bedöms ha störst chans att komma ut på den reguljära arbetsmarknaden. Här har man alltså liksom i Norge två olika strategier; en strategi för dem som behöver anställningstrygghet och en annan för de personer som endast bedöms vara i behov av arbetsrehabilitering. På detta sätt kan man, om den mer produktiva verksamheten hjälper till att finansiera den andra, lösa produktivitetsdilemmat, samtidigt som individuella förutsättningar tillgodoses.

Källförteckning

AMS, Faktablad om lönebidrag, januari 2007

AMS, Faktablad om skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, januari 2006

AMS (2005), Ure: 2006:1 *Arbetsmarknadspolitisk program*, Årsrapport

Bergeskog, Anders (2001), *Arbetsmarknadspolitik för personer med funktionshinder - en länderjämförelse*, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering

Boisard, P. m.fl. (2003) *Time and work: duration of work*. European Foundation for the Improvement of living and working conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Europeiska Kommissionen (2006), *Employment in Europe, kap 3; Effective European Active Labour Market Policies*

Goding, Ingela och Nelander, Sven (2004), *Ohälsans trappa 2004*, LO-rapport

Melkersson Maria (1999), *Policy programmes only for a few? Participation in labour market programmes among Swedish disabled workers*, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering

Plymoth, Birgitta, *Fattigvård, arbetslöshet och fostran - normer och praktiker i industristaden Norrköping kring sekelskiftet 1900*, Institutionen för tematisk utbildning och forskning, Linköpings universitet

Regeringens proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2005, Förslag till statsbudget, finansplan m.m.*

Riksdagens revisorer (förs. 1996/97 RR10), *Samhall Aktiebolag – förstudie*

Riksrevisionsverket (1999:18), *Samhall – en effektiv åtgärd?*

Samhall (1996) *Samhall mot år 2005*

Samhall (1994) *Att värdera Samhall från flera perspektiv*

Samhalls budgetunderlag till regeringen för år 2007

Skedinger Per, IUI, och Widerstedt Barbro (2003), *Recruitment to sheltered employment: Evidence from Samhall a Swedish state-owned company*, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering

Socialstyrelsen (2005), *Lägesrapport om handikappomsorg 2004*

SOU 1997:64, *Samhall – En arbetsmarknadspolitisk åtgärd*

SOU 2003:56, *Inte bara Samhall, Betänkande av Samhallutredningen*

SOU 2003:95, *ArbetsKraft, Betänkande av Lönebidragsutredningen*

SOU 2006:107, *Fokus på åtgärder – en plan för effektiv rehabilitering i arbetslivet*

Statistiska Centralbyrån och Arbetsmarknadsstyrelsen, "Funktionshindrades situation på arbetsmarknaden 20042, *Information om utbildning och arbetsmarknad 2005*

Sydsvenska Dagbladet 2004-12-20, Debattartikel av fackförbunden ST och HTF

Statistiska Centralbyrån och Arbetsmarknadsstyrelsen, *Funktionshindrades situation på arbetsmarknaden 4:e kvartalet 2004*, Information om utbildning och arbetsmarknad 2005:3



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

Maj 2007
ISBN 91-566-2383-6
www.lo.se