

Synpunkter på arbetslöshetsförsäkringen till Socialförsäkringsutredningen

Lars Calmfors

Finanspolitiska rådet

Anförande på seminarium 14/2-2011.

Vi har blivit instruerade att ta upp tre punkter. Jag ska vara djärv och försöka hinna med *fyra*.
De gäller:

- De differentierade avgifterna
- Frågan om obligatorium
- Ersättningsnivån
- En konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring

Differentierade avgifter

Jag börjar med frågan om differentierade avgifter. Det finns tre argument för dem.

1. Det första har att göra med lönebildningen. Om återhållsamma löneökningar på ett avtalsområde minskar arbetslösheten där, kan avgifterna till a-kassan sänkas. Det skapar drivkrafter för återhållsamhet och kan därför bidra till lägre arbetslöshet.
2. Det andra argumentet är att om högre arbetslöshet i en sektor leder till höjda avgifter, så förstärks drivkrafterna att flytta till andra sektorer. Risken minskar att arbetslöshetsförsäkringen permanent subventionerar stagnerande sektorer.
3. Det tredje argumentet är att a-kassornas intresse av att stävja missbruk och medverka till att de arbetslösa kommer i arbete kan antas öka.

Jag tycker man ska fästa minst avseende vid det tredje argumentet. Det är *Arbetsförmedlingen* som har ansvaret för kontrollen av att arbetslösa söker arbete och som disponerar resurser för att bistå dem, så kassornas drivkrafter är av mindre betydelse.

Regeringen har främst betonat lönebildningsargumentet. Det är ett korrekt *teoretiskt* argument under vissa förutsättningar. Problemet är att verkligheten avviker kraftigt från dessa förutsättningar.

1. För det första är överlappningen mellan kassor och avtalsområden ganska ofullständig.
2. För det andra svarar kassorna för de arbetslösas försörjning bara under begränsad tid (300 eller 450 dagar). Försörjningsansvaret flyttas sedan över till Försäkringskassan

som betalar aktivitetsstöd. Det kan ge det perversa utfallet att avgiften kan *sänkas* om arbetslösheten övergår i bestående långtidsarbetslöshet.

3. För det tredje upphör kopplingen på marginalen mellan avgift och arbetslöshet när kassorna slår i taket för arbetslöshetsavgiften.
4. För det fjärde bestäms många löner på lokal nivå eller genom individuella överenskommelser och påverkas då inte av drivkrafterna via differentierade a-kasseavgifter.
5. För de femte spelar de differentierade avgifterna inte heller någon roll om avtalsförhandlingarna är samordnade, eftersom parterna då ändå har anledning att väga in de samhällsekonomiska konsekvenserna av sitt agerande.

Min slutsats är att, som arbetslöshetsförsäkringen ser ut idag, har de differentierade avgifterna mycket liten effekt på lönebildningen även enligt vedertagen teoriram. Till det kommer att lönebildningen i praktiken kanske inte fungerar som i de teoretiska modellerna. Det har än så länge inte varit möjligt att empiriskt studera sambandet mellan differentierade avgifter och lönebildningen på något övertygande sätt.

Mot eventuella fördelar av differentieringen ska man ställa nackdelarna. En sådan är att differentieringen inneburit att den *genomsnittliga* a-kasseavgiften blivit högre och det medlemsras det lett till. En annan nackdel är att högre avgifter för sysselsatta än för arbetslösa minskar drivkrafterna för arbete.

Min slutsats är att differentieringen idag ger mer nackdelar än fördelar och att den bör skrotas om vi behåller nuvarande system för arbetslöshetsförsäkringen.

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Sedan har vi frågan om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Jag ser argumenten för det som utomordentligt starka. Dels finns det *paternalistiska* argumentet att se till att alla - även de med bristande förutseende - har en god försäkring, dels finns det *fördelningspolitiska argumentet* att alla ska bidra till finansieringen. Dessa argument är lika starka för arbetslöshetsförsäkringen som för andra socialförsäkringar.

Med en obligatorisk försäkring har jag svårt att se några starka skäl för att bevara de fackliga a-kassorna. Det är svårt nog ändå att utforma en försäkring som avväger målen om god försäkring och en väl fungerande arbetsmarknad mot varandra på ett bra sätt. Det blir oerhört mycket svårare om försäkringen dessutom ska bidra till andra mål som att främja medlemskap i facket.

Om hög facklig organisationsgrad är önskvärd eller inte kan inte ekonomisk forskning ge svar på, utan det är en politisk fråga. Om man vill främja fackligt medlemskap, så är frågan om arbetslöshetsförsäkringen är ett lämpligt medel. Har en regering uppfattningen att de samhällsekonomiska fördelarna av fackligt medlemskap är större än de privatekonomiska, så vore det mer rättframt att direkt subventionera fackligt medlemskap så att alla kan se vad man tycker att det är värt.

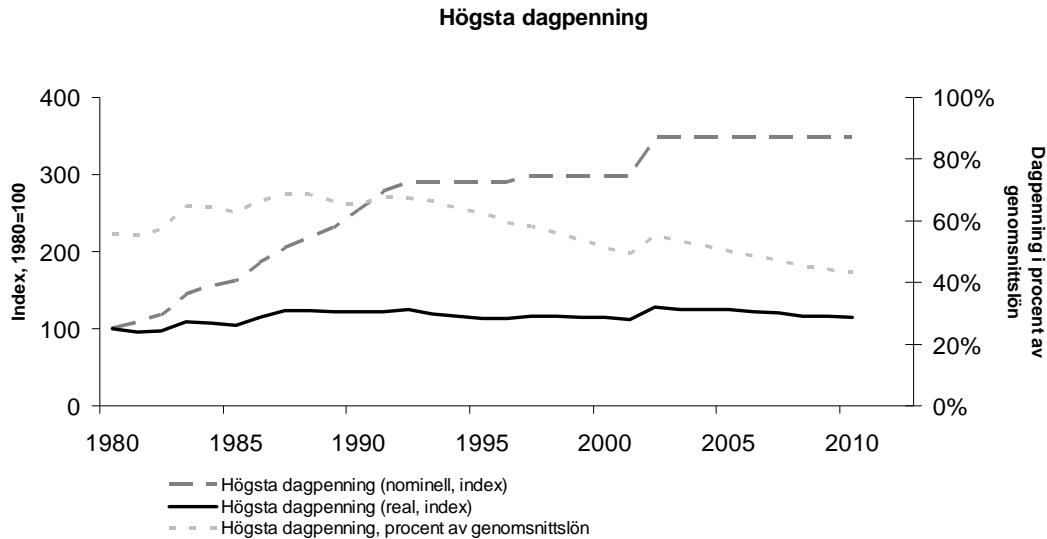
En obligatorisk försäkring - som *inte* bygger på nuvarande kassor - kan göra det möjligt att differentiera avgifterna på ett bättre sätt än idag, så att de verkligen avpassas efter avtalsområdena. Vinsterna av en differentiering skulle då bli större, samtidigt som ett obligatorium löser dagens problem med att många står utanför den inkomstberoende försäkringen.

Trots det är jag inte övertygad om att fördelarna med differentierade avgifter ens i ett sådant system uppväger alla administrativa komplikationer - och svårigheter att förklara och få acceptans för modellen - som skulle uppstå.

Ersättningsnivån

Min tredje punkt gäller ersättningsnivån. Allt fler har hamnat över taket i försäkringen, därför att detta legat nominellt oförändrat sedan 2002. Mitt diagram visar att den högsta dagpenningen aldrig varit så låg som andel av genomsnittslönen som idag. Det betyder att *försäkringsmässigheten* i systemet minskat.

Det är ett dåligt system att lägga fast tak (och grundbelopp) i nominella termer för långa perioder - och sedan låta lönetillväxten successivt urholka ersättningsgraden. Det vore bättre med en klar princip för hur många som ska ligga över taket eller hur taket ska förhålla sig till den genomsnittliga lönenivån.



En konjunkturberoende försäkring

Min sista punkt gäller om arbetslöshetsersättningen kan göras *konjunkturberoende*, det vill säga mer generös i lågkonjunkturer än i högkonjunkturer. Ersättningen är konjunkturberoende i USA och Kanada. I den ekonomiska krisen valde också många länder att göra försäkringen mer generös.

Det finns två argument för en konjunkturberoende försäkring:

1. Behovet av generös arbetslöshetsförsäkring är större i lågkonjunktur än i högkonjunktur. I högkonjunktur blir inkomstförlusten för den som blir arbetslös i regel begränsad därför att det oftast går att hitta nytt jobb ganska fort. Det gör därför mindre om ersättningen är låg då. Det spelar däremot en större roll i en lågkonjunktur när det tar lång tid att hitta ett jobb.
2. Det andra argumentet är att en generös ersättning förmodligen har liten effekt på arbetslösheten i en lågkonjunktur därför att den enskilde har små möjligheter att påverka hur lång tid det tar att hitta ett jobb när de lediga platserna är få. I en högkonjunktur med många vakanser spelar däremot den enskildes sökbeteende större roll.

Detta är två argument för att en ersättning som är mer generös i lågkonjunktur än i högkonjunktur skulle vara en bättre *försäkring* än dagens. Det har gjorts kalkyler - visserligen

mycket osäkra men ändå - som tyder på att arbetslösheten i genomsnitt över en konjunkturcykel inte skulle öka med en sådan konstruktion utan möjligen rentav minska.

Det skulle emellertid bli större variationer i utgifterna för arbetslösheten över konjunkturcykeln med en konjunkturberoende försäkring. Det skulle förstärka försäkringens roll som så kallad *automatisk stabilisator* och därmed motverka konjunkturfluktuationernas storlek.

I princip kan man göra flera inslag i arbetslöshetsförsäkringen konjunkturberoende. Grundersättningen och takbeloppet är två kandidater. Man kan också variera den tid som man har rätt till 80- respektive 70-procentiga ersättningar om man ligger mellan grundbelopp och tak.

Det brukar resas två invändningar mot en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring.

1. Den första är att det är lättare att höja ersättningen än att sänka den. Det är ett starkt argument för att ett sådant system ska bygga på *regler* och inte på beslut från fall till fall.
2. Den andra invändningen är att risken kan öka för att *tillfällig konjunkturarbetslöshet* omvandlas till *bestående strukturarbetslöshet* om ersättningsnivån höjs när arbetslösheten hamnar på en högre nivå. Hur stor denna risk är beror på hur man utformar reglerna. Jag tror det vore olämpligt med en regel om att ersättningen alltid ska vara högre om arbetslösheten ligger över en viss nivå, säg sju procent för att ta ett exempel.

Jag tänker mig i stället en regel av typen att ersättningen höjs över en normalnivå om arbetslösheten ligger, säg 1,5 procentenheter, över genomsnittet under de två föregående åren (och sänks under normalnivån om arbetslösheten ligger 1,5 procentenheter under de föregående två årens genomsnitt). Då skulle ersättningen automatiskt återgå till normalnivån när arbetslösheten vänder i konjunkturcykeln. Eventuellt skulle förändringarna av ersättningsnivån i stället kunna knytas till antalet lediga platser.

Ett sätt att införa en konjunkturberoende ersättning är följande. Regeringen skulle kunna ange långsiktiga nivåer för grund- och takbelopp i förhållande till den genomsnittliga lönenivån. Man inför sedan systemet i en högkonjunktur genom att tillfälligt hålla sig under dessa nivåer. I nästa lågkonjunktur lägger man sig i stället tillfälligt över dem. Det kan vara

en fördel att på detta sätt etablera systemet i en högkonjunktur för att skapa trovärdighet för att ersättningsnivåerna i en sådan situation läggs under normalnivåerna.

Det är inte någon *rekommendation* från mig att man ska införa en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring. Däremot tycker jag att utredningen ska ta sig en rejäl titt på för- och nackdelar med ett sådant system. Det är en idé lite utanför boxen som därför är lätt att avfärda eftersom den inte passar in den vanliga politiska debatten, men just därför kan den vara värd seriösa överväganden.