

Vad bör göras med arbetslöshetsförsäkringen?

Arbetslöshetsförsäkringen har stora brister. De differentierade avgifterna har sannolikt bara marginell effekt på lönebildning och sysselsättning, samtidigt som de inneburit att många lämnat den inkomstberoende försäkringen. Argumenten för ett obligatorium är starka. Det är önskvärt med en avtrappning av ersättningen efter arbetslöshetstidens längd, men bara en minoritet av de arbetslösa möter i dag en sådan avtrappning. Det finns goda argument för att göra arbetslöshetsersättningen konjunkturberoende.

Regeringen har genomfört stora förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Syftet har varit att förstärka drivkrafterna för hög sysselsättning. Men reformerna har också skapat problem. Det finns därför skäl att utvärdera försäkringens nuvarande utformning och diskutera önskvärda förändringar. Mer specifikt analyserar vi följande aspekter:

- Finansiering
- Obligatorium
- Ersättningsnivå och dess tidsprofil
- Konjunkturberoende försäkring

1. Finansieringen

Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar: grundersättning och inkomstrelaterad ersättning. Alla arbetslösa som uppfyller vissa minimikrav på tidigare arbete (arbetsvillkoret) och på ”arbetsvilja” (grundvillkoret) har rätt till grundersättning. Inkomstrelaterad ersättning kräver dessutom medlemskap i en a-kassa. Det finns i dag 32 sådana kassor. Samtliga utom den statliga Alfakassan har facklig anknytning.

Den inkomstrelaterade ersättningen finansieras genom en kombination av statliga bidrag och medlemsavgifter. Regeringen har infört en differentiering av avgifterna samtidigt som dessas genomsnittliga nivå höjts. Staten tar i dag ut en arbetslöshetsavgift av a-kassorna vilken beror på hur hög arbetslösheten i kassan är. Denna avgift har ett tak på 300 kr per medlem och månad, men så länge den ligger under taket ska den täcka en tredjedel av kassans utgifter för arbetslöshetsersättningar. En kassas medlemsavgifter ska finansiera både denna arbetslöshetsavgift och administrationskostnader.

Om en kassa är knuten till ett fackförbund, så kommer låga löneökningar för förbundets medlemmar att innebära lägre arbetslöshet för dem

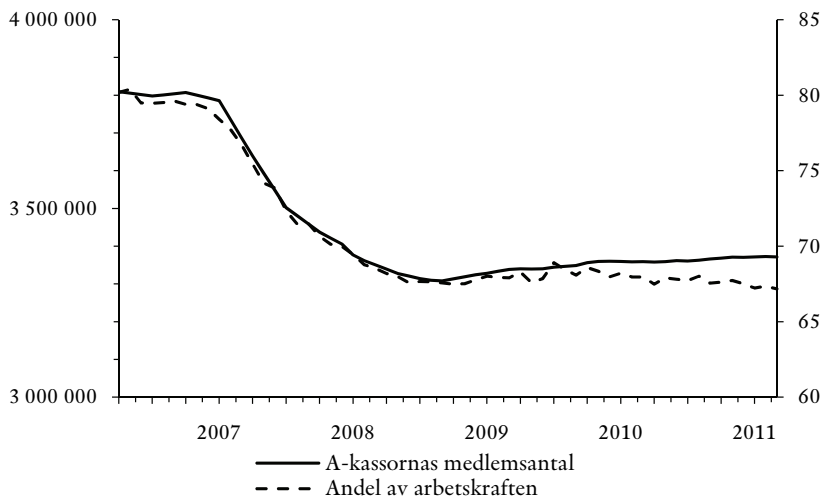
LARS CALMFORS OCH GEORG MARTHIN

Lars Calmfors är professor vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Han var ordförande för Finanspolitiska rådet 2007–11. Hans forskningsområden är arbetsmarknads- och makroekonomi. lars.calmfors@iies.su.se

Georg Marthin är filosofie kandidat och arbetar som ekonom på Finanspolitiska rådets kansli. georg.marthin@finanspolitiskaradet.se

Artikeln bygger på avsnitt 7.2 i Finanspolitiska rådet (2011). Vi är tacksamma för kommentarer på detta avsnitt från de tidigare ledamöterna i rådet.

Figur 1
A-kassornas medlemsutveckling



Anm: Den heldragna linjen anger antalet medlemmar i samtliga a-kassor (vänster axel). Den streckade linjen anger antalet medlemmar som andel av arbetskraften (höger axel).

Källor: IAF, SCB och egna beräkningar.

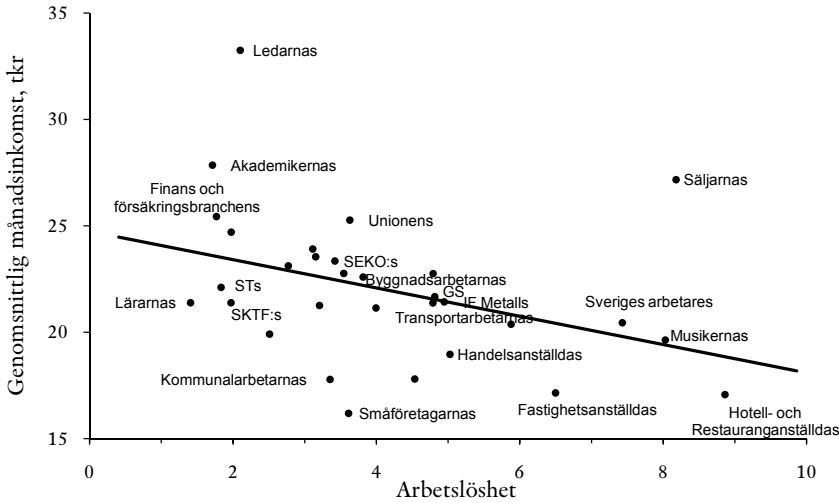
och därmed att a-kasseavgiften kan sänkas. Höga löneökningar som ökar arbetslösheten leder i stället till avgiftshöjningar. I ett system med decentraliserade avtalsförhandlingar, samt där kassor och fackförbund sammanfaller, förstärker därför differentierade avgifter drivkrafterna för återhållsamhet i lönebildningen och därmed för hög sysselsättning.¹ Avgiftsdifferentiering kan då ses som ett substitut för de samhällsekonomiska hänsyn som arbetsmarknadsparterna kan väntas ta om avtalsförhandlingarna förs mer samordnat.

Differentierade avgifter har också andra fördelar. Om högre arbetslöshet i en sektor leder till höjda avgifter där, förstärks drivkrafterna också för dem som har jobb att flytta till andra sektorer. Det minskar risken att arbetslöshetsförsäkringen permanent subventionerar sektorer med hög säsongarbetslöshet eller återkommande arbetslöshetsperioder för arbetskraften av andra skäl. Slutligen kan kassornas (och deras medlemmars) intresse av att stävja missbruk och medverka till att de arbetslösa verkligen kommer tillbaka i arbete bli större om arbetslösheten i respektive kassa påverkar avgiften. Frågan är dock hur viktig denna effekt är, eftersom det är Arbetsförmedlingen som främst svarar för kontrollen av att de arbetslösa söker arbete och har resurser för att bistå dem.

Problem med finansieringsreformerna

Samtidigt har finansieringsreformerna skapat problem. Differentieringen har lett till en höjning av den genomsnittliga medlemsavgiften. Utan en

¹ Detta har analyserats i teoretiska bidrag av t ex Holmlund och Lundborg (1988, 1989, 1999), Calmfors (1995) och Lindblad (2010). Calmfors (1993a, 1993b) samt Calmfors och Herin (1993) är mer lättillgängliga framställningar.



Figur 2
Arbetslöshet och
genomsnittsinkomst
i a-kassorna

Anm: Figuren visar arbetslösheten och den genomsnittliga månadsinkomsten för ersättningslagarna i de olika kassorna i september 2010.

Källor: IAF och Arbetsförmedlingen.

sådan höjning skulle differentieringen innebära att de kassor som har lägst arbetslöshet, i stället för att ta ut avgifter av sina medlemmar, skulle betala dem bidrag som finansieras av staten. Höjningarna av avgifterna 2007 ledde till ett kraftigt medlemstapp för kassorna (se figur 1).

Under 2008/09 sänktes de arbetslöshetsavgifter som a-kassorna betalar till staten, vilket har inneburit att den genomsnittliga medlemsavgiften åter har minskat. Detta har lett till en viss återströmning till a-kassorna. Men i huvudsak består de tidigare medlemsförlusterna.

Höjningen av den genomsnittliga medlemsavgiften – som endast betalas av sysselsatta – innebär vidare att jobbskatteavdragets effekt på lönsamheten av att arbeta motverkas. Slutligen bidrar de högre avgifterna i kassor med hög arbetslöshet till en mer ojämn inkomstfördelning, eftersom det finns en negativ samvariation mellan genomsnittsinkomst och arbetslöshet i olika kassor (se figur 2).

Det finns flera skäl varför det är osannolikt att differentieringen skulle ha de eftersträfvade effekterna på lönebildningen:

Om drivkrafterna för återhållsamhet i lönebildningen ska påverkas på avsett sätt krävs överlappning mellan kassor och fackförbund. Om en kassa täcker flera fackförbund, har varje förbunds löner liten effekt på arbetslösheten i kassan, och därmed på avgiften. Det försvagar incitamentseffekterna. Vi har i en fördjupningsruta analyserat graden av överlappning mellan kassor och fackförbund. Med vårt mått blir överlappningsgraden ca 2/3 (fullständig överlappning skulle ge koefficienten 1).

Till detta kommer att en del kollektivavtal är sifferlösa, dvs de anger inte några löneökningar, utan dessa bestäms i lokala förhandlingar mellan

arbetsgivare och fackklubb på respektive arbetsplats eller i individuella förhandlingar mellan arbetsgivare och enskilda löntagare. Av de 82 ingångna avtal som Medlingsinstitutet redovisar för 2010 hade 13 en sådan konstruktion och omfattade åtta procent av de berörda arbetstagarna.² Eftersom varje lönebeslut under sådana förhållanden endast har obetydlig effekt på den totala lönenivån för en kassas medlemmar, och därmed på arbetslösheten i kassan, kommer differentierade avgifter i så fall att betyda mycket lite för lönebildningen.

A-kassorna svarar för de arbetslösas försörjning i högst 300 dagar (450 för föräldrar med försörjningsansvar för barn). Sedan överförs arbetslösa till jobb- och utvecklingsgarantin, där de får aktivitetsstöd från Försäkringskassan. Bestående hög arbetslöshet kan därför leda till att antalet arbetslösa med ersättning som betalas av en kassa minskar i takt med att långtidsarbetslösa lämnar försäkringen för jobb- och utvecklingsgarantin och att medlemsavgiften kan sänkas. Detta kan snarast skapa missriktade drivkrafter för lönebildningen, eftersom bestående höga löner som leder till långtidsarbetslöshet minskar kassaavgifterna. Detta är ett fundamentalt konstruktionsfel, eftersom lönebildningen kan antas påverka arbetslösheten främst på lång sikt.

Om det sker en informell samordning av avtalsförhandlingarna mellan olika fackförbund, kan dessa räkna med att deras samfällda agerande får konsekvenser för arbetslösheten i hela ekonomin och därmed för kostnaderna för den. I ett system utan differentiering finansieras dessa genom en enhetlig a-kasseavgift eller genom skatter. I så fall bidrar differentierade avgifter inte till att ytterligare stärka drivkrafterna för återhållsamma löneökningar. Det är svårt att mäta graden av samordning, men den har under senare år varit betydande.

En del kassor har legat vid taket för den arbetslöshetsavgift som betalas till staten. Det innebär att incitamentseffekten på lönebildningen urholkas, eftersom i varje fall begränsade förändringar av arbetslösheten då inte påverkar avgifterna.

Vår slutsats är att den nuvarande differentieringen av a-kasseavgifterna sannolikt inte ger några betydande vinster från lönebildnings- och sysselsättningsynpunkt. Om ett system med frivilliga a-kassor bibehålls, bör därför enligt vår mening de differentierade avgifterna skrotas. Det skulle möjliggöra en lägre genomsnittlig avgift som kan skapa förutsättningar för ökat medlemskap i kassorna igen.

Finansieringsreformen av arbetslöshetsförsäkringen är ett exempel på hur en politik som bygger på ofullständiga teoretiska modeller kan få oönskade konsekvenser. Ett antal analyser har påvisat att differentierade avgifter kan leda till mer återhållsamma löneökningar. Dessa modeller har emellertid inte beaktat att antalet medlemmar i en frivillig försäkring beror på medlemsavgifterna. Modellerna har också utgått från perfekt överlappning mellan kassor och fackförbund och från att kassorna har ansvar även för de

² Medlingsinstitutet (2011), bilaga 2.

långtidsarbetslösa. Förutsättningarna i verkligheten avviker i hög grad från dem som antagits i dessa analyser.

FÖRDJUP- NINGSRUTA

Överlappningen mellan a-kassor och fackförbund

Om en a-kassa försäkrar medlemmarna i bara ett fackförbund och kassan finansieras enbart genom egenavgifter, får fackförbundets medlemmar bära hela kostnaden för de ökade utgifter för arbetslöshetsersättningar som uppstår om framförhandlade löneökningar leder till högre arbetslöshet i kassan. Då internaliseras de högre kostnaderna för arbetslösheten fullständigt.

Om en kassa försäkrar medlemmarna i flera fackförbund, försvagas internaliseringseffekten och därmed drivkrafterna för återhållsamhet i lönebildningen, eftersom också andra fackförbunds medlemmar då får bära en del av kostnaderna när medlemmar i ett enskilt fackförbund blir arbetslösa.

Vi har beräknat en *överlappningskoefficient* för hela ekonomin. Den mäter i vilken grad ett enskilt fackförbund i genomsnitt (givet antaganden om rationellt beteende och perfekt förutseende) internaliserar de kostnadsökningar för högre arbetslöshet som uppkommer till följd av höga löneökningar, om kassans alla utgifter vore finansierade via egenavgifter. Koefficienten ger således ett mått på värdet av avgiftsdifferentiering i form av incitamentseffekter på lönebildningen.

Vi beräknar först en överlappningskoefficient för varje a-kassa genom att summera kvadraterna på varje ingående fackförbunds andel av kassamedlemmarna. Därefter väger vi ihop koefficienterna för alla kassor med dessas andelar av samtliga kassamedlemmar i ekonomin.

Beräkningen kan illustreras med två exempel. Anta att det finns två a-kassor i ekonomin som var och en försäkrar hälften av löntagarna. Om vi betecknar respektive kassors andelar av löntagarna med K_1 och K_2 gäller:

$$K_1 = K_2 = \frac{1}{2}$$

Kassorna antas svara exakt mot varsitt fackförbund. Vi betecknar respektive förbunds andel av medlemmarna i respektive kassa F_1 och F_2 . Följaktligen gäller:

$$F_1 = F_2 = 1$$

Överlappningskoefficienten för ekonomin blir:

$$K_1 F_1^2 + K_2 F_2^2 = \frac{1}{2} \times 1^2 + \frac{1}{2} \times 1^2 = 1$$

Koefficienten är alltså 1 då varje kassa motsvaras fullt ut av ett fackförbund. Överlappningen – och internaliseringen – är då fullständig.

Anta sedan att den första kassan fortfarande täcker bara ett förbund, men att den andra kassan täcker två, varav det ena är dubbelt så stort som det andra. Det ena förbundets medlemmar utgör således $2/3$ av medlemmarna i kassa 2 och det andra förbundets medlemmar $1/3$. Med våra beteckningar har vi således:

$$K_1 = \frac{1}{2} \quad K_2 = \frac{1}{2}$$

$$F_1 = 1 \quad F_{21} = \frac{2}{3} \quad F_{22} = \frac{1}{3}$$

Överlappningskoefficienten för ekonomin blir då:

$$K_1 F_1^2 + K_2 (F_{21}^2 + F_{22}^2) = \frac{1}{2} \times 1^2 + \frac{1}{2} \times \left(\left(\frac{2}{3} \right)^2 + \left(\frac{1}{3} \right)^2 \right) \approx 0,77$$

Detta kan tolkas på följande sätt. I den första kassan internaliserar det enda fackförbundet hela effekten av sitt agerande. Det ger överlappningskoefficienten $1^2 = 1$ för kassa 1. I kassa 2 internaliserar det första förbundet $2/3$ av effekten av sitt agerande och det andra $1/3$ av sitt agerande. Den genomsnittliga internaliseringen i kassa 2 är därför $(2/3)^2 + (1/3)^2 = 5/9 \approx 0,56$. Överlappningskoefficienten för hela ekonomin fås genom att väga ihop internaliseringsgraderna för de två kassorna med deras andelar av samtliga kassamedlemmar.

En beräkning på faktiska data ger överlappningskoefficienten $2/3$ för den svenska ekonomin (se tabell 1). Det innebär att varje facklig avtalspart i genomsnitt skulle internalisera $2/3$ av effekten av en löneförändring på kostnaderna för arbetslöshetsersättningar om kassorna helt skulle finansiera dessa genom egenavgifter. Överlappningskoefficienten för hela ekonomin dras framför allt ner av att Akademikernas a-kassa, som omfattar 19 procent av alla kassamedlemmar och därmed är den största kassan, täcker ett antal akademikerförbund (vilket resulterar i en så låg överlappningsgrad för denna kassa som 0,16).

För närvarande svarar de differentierade avgifterna för (högst) en tredjedel av varje kassas utgifter för arbetslöshetsersättningar på marginalen. Internaliseringsgraden i hela ekonomin blir då bara $(2/3) \times (1/3) = 2/9$. En så låg internaliseringsgrad kan endast antas ha små effekter på lönebildningen.

Vår beräkning är grov. Det saknas information om enskilda kassamedlemmars fackliga tillhörighet. Därför har medlemmarna i kassorna fördelats på olika förbund i proportion till dessas storlek när det funnits en nära koppling mellan kassor och förbund. Däremot har vi inte kunnat ta hänsyn till att enskilda individer kan tillhöra en annan kassa än den som är knuten till det förbund där de är medlemmar. Därmed kommer överlappningskoefficienten att överskattas.

Kalkylen har gjorts under antagandet att olika avtal inte de facto

bestämts i en gemensam samordning. Sådan samordning sker i betydande utsträckning. Hänsyn till detta skulle ge en högre överlappningskoefficient än enligt vår beräkning. Men det betyder inte att argumenten för differentierade avgifter stärks, eftersom samordning också innebär en internalisering av kostnaderna för arbetslösheten även utan differentierade avgifter.

Kassa	Överlappningsgrad	Andel av det totala antalet kassamedlemmar
Akademikernas	0,16	0,19
ALFA	0,00	0,02
Byggnadsarbetarnas	0,94	0,03
Elektrikernas	0,57	0,01
Farmacitjänstemännens	1,00	0,00
Fastighetsanställdas	1,00	0,01
Finans- och försäkringsbranschens	0,59	0,02
GS	1,00	0,02
Handelsanställdas	0,82	0,05
Hotell- och restauranganställdas	0,98	0,02
IF Metalls	0,86	0,09
Journalisternas	0,71	0,00
Kommunalarbetarnas	1,00	0,16
Ledarnas	0,02	0,02
Livsmedelsarbetarnas	0,63	0,01
Lärarnas	1,00	0,05
Pappersindustriarbetarnas	1,00	0,01
SEKO	0,91	0,03
SKTFs	1,00	0,04
STs	0,00	0,02
Teaterverksammas	0,04	0,00
Transportarbetarnas	1,00	0,02
Unionens	0,76	0,16
<i>Totalt</i>	<i>0,68</i>	

Källor: IAF, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Tabell 1
Överlappningsgraden för olika kassor

2. Obligatorium

En *obligatorisk* inkomstberoende arbetslöshetsförsäkring skulle lösa problemet med att högre avgifter lett till minskat medlemskap i a-kassorna. Ett obligatorium tillgodoser dels det paternalistiska önskemålet att även de med bristande förutseende ska ha en inkomstrelaterad försäkring, dels önskemålet att alla (både de som har liten arbetslöshetsrisk och de som vid arbetslöshet försörjs av den offentliga sektorn genom andra system, t ex kommunernas försörjningsstöd) ska bidra till finansieringen. Liknande

argument har fått motivera att andra socialförsäkringar, t ex sjukförsäkringen, är obligatoriska. Dessa argument borde vara lika viktiga för arbetslöshetsförsäkring.

Tidigare förslag om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring har försökt kombinera en sådan med ett bevarat system av fackligt anknutna kassor som det ska vara mer fördelaktigt att ansluta sig till än till en statlig kassa.³ Syftet har varit att främja fackligt medlemskap, som gynnas av en koppling mellan fack och a-kassor.

Ekonomisk forskning kan emellertid inte ge svar på om hög facklig organisationsgrad är önskvärd, utan det är en politisk fråga.⁴ Om man vill främja fackligt medlemskap är det inte självklart att en fackligt anknuten arbetslöshetsförsäkring är det mest lämpliga medlet. Ett alternativ vore att direkt subventionera fackligt medlemskap. Detta skulle ha fördelen att direkt visa på vilken bedömning en regering gör av skillnaden mellan det samhällsekonomiska och det privatekonomiska värdet av fackligt medlemskap.⁵ Arbetslöshetsförsäkringens konstruktion bör ge en så god avvägning som möjligt mellan målet att försäkra arbetstagarna mot inkomstbortfall och målet att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. En lämplig sådan avvägning är svårare att uppnå ju fler ytterligare mål som försäkringen ska främja.

En obligatorisk försäkring går att kombinera med differentierade avgifter även utan fackligt anknutna kassor. Differentieringen skulle då rentav kunna göras så att den bättre motsvarar fackligt medlemskap och därmed i högre grad främjar en återhållsam lönebildning. Ett hinder är dock att personuppgiftslagen (1998:204) inte tillåter behandling av ”personuppgifter som avslöjar medlemskap i fackförening”. I stället skulle differentieringen få göras utifrån avtalsområden eller grova definitioner av sektors- eller yrkestillhörighet.

Arbetslöshetsförsäkringens ansvar för de arbetslösa borde vidare utsträckas i tiden så att försäkringen får finansiera också ersättningen till långtidsarbetslösa som flyttas till jobb- och utvecklingsgarantin i dess inledande faser.

Om man behåller differentierade avgifter, finns det skäl att undvika att den *genomsnittliga* avgiften stiger när arbetslösheten ökar, eftersom det försvagar de automatiska stabilisatorerna vid konjunktursvängningar. Det viktiga är att de *relativa* avgifterna i olika sektorer speglar arbetslösheten. En sådan uppläggning innebär att den genomsnittliga avgiften görs oberoende

³ SOU 2008:54.

⁴ Å ena sidan tyder en del studier på att en högre facklig organisationsgrad höjer lönenivån och därmed leder till lägre sysselsättning. Å andra sidan finns stöd för att samordnade avtalsförhandlingar, vilka i sin tur förmodligen förutsätter en hög facklig organisationsgrad, främjar återhållsamhet i lönebildningen och därmed sysselsättningen (EEAG 2004). Forskningen har också pekat på hur fackliga organisationer, beroende på hur de agerar, kan ha både positiva och negativa effekter på produktiviteten (Booth m fl 2001).

⁵ Konventionell välfärdsteori säger att om det finns positiva *s k externaliteter* av en viss aktivitet, dvs samhällsekonomiska intäkter som överstiger de privatekonomiska, så bör staten subventionera den med skillnaden mellan samhällsekonomiska och privatekonomiska intäkter. Existerande forskning ger inte något svar på om fackligt medlemskap har sådana positiva externaliteter eller om externaliteterna är negativa.

av arbetslösheten i hela ekonomin, samtidigt som avgifterna i olika sektorer får variera runt denna nivå beroende på arbetslösheten där. I praktiken har regeringen redan tillämpat ett sådant system genom sänkningarna 2008/09 av de arbetslöshetsavgifter som kassorna betalar.

Vår slutsats är att differentieringen av medlemsavgifterna bör avskaffas om nuvarande system med frivillig anslutning till a-kassor består. Men det finns starka argument för ett obligatorium. Med ett sådant är argumenten för differentierade avgifter starkare än i dagens system. Men vi är inte övertygade om att fördelarna med differentiering ens med en obligatorisk försäkring är så stora att de uppväger de administrativa komplikationerna. Detta hänger i hög grad samman med hur avtalsförhandlingarna förs. Såväl vid en hög grad av samordning som vid ett stort inslag av lokala och individuella löneförhandlingar blir värdet av differentierade avgifter mindre än annars.

3. Ersättningsnivån och dess tidsprofil

Arbetslöshetsersättningens nivå är en avvägningsfråga. Det gäller att väga värdet av en god försäkring för löntagarna vid arbetslöshet mot risken att drivkrafterna att komma tillbaka i arbete försvagas. En omfattande empirisk forskning ger stöd för att en mer generös arbetslöshetsersättning leder till längre arbetslöshetstider.⁶

En optimal nivå på arbetslöshetsersättningen innebär att värdet av en ytterligare höjning av ersättningen i form av högre inkomster för de arbetslösa ska balanseras av välfärdsförlusten av en sådan höjning i form av högre arbetslöshet. Om alla arbetstagare tillmäts samma vikt, kommer värdet av en ytterligare höjning av ersättningen att vara lika med antalet arbetslösa multiplicerat med skillnaden mellan den nyttoökning höjningen ger upphov till för en arbetslös och den nyttoförlust som uppkommer för en sysselsatt som – förr eller senare – betalar höjningen genom högre skatt/avgift. Välfärdsförlusten av en höjning av ersättningen är lika med den ökning av arbetslösheten som blir följd multiplicerad med nyttoökningen mellan att vara sysselsatt och att vara arbetslös.⁷

Avtagande arbetslöshetsersättning över tiden

Det är en väletablerad slutsats att en ersättning som minskar med arbetslöshetsperiodens längd är bättre än en ersättning som är konstant över tiden (givet att den genomsnittliga ersättningen är densamma i båda fallen).⁸ En avtagande ersättningsprofil ger en mer fördelaktig avvägning mellan försäkring och drivkrafter för att få jobb. En hög ersättning vid korttidsarbetslöshet håller uppe inkomsterna, och därmed konsumtionen, för den majo-

6 Denna sammanfattas t ex i Tatsiramos och van Ours (2011).

7 Se Andersen och Svarer (2011).

8 Se t ex Shavell och Weiss (1979) samt Fredriksson och Holmlund (2001). Fredriksson och Holmlund (2006) samt Tatsiramos och van Ours (2011) innehåller översikter av forskningen om arbetslöshetsförsäkringens tidsprofil.

ritet arbetslösa som relativt snabbt hittar nytt jobb. Samtidigt skapar den över tiden minskande ersättningsgraden starkare drivkrafter än vad som annars vore fallet för den arbetslöse att hitta ett nytt jobb, eftersom denne därigenom återigen kan kvalificera sig för en högre ersättning vid en eventuellt ny arbetslöshetsperiod.

Dagens arbetslöshetsförsäkring har en sådan avtagande profil. Under de första 200 ersättningsdagarna är ersättningsgraden 80 procent för den som inte ligger över taket för den högsta dagpenningen (680 kr per dag). Under de följande 100 dagarna (250 dagar för personer med försörjningsansvar för barn) sjunker ersättningen till 70 procent. Därefter övergår de arbetslösa till jobb- och utvecklingsgarantin med aktivitetsersättning på 65 procent av tidigare lön. Finanspolitiska rådet (2011) visar emellertid att bara en minoritet av de arbetslösa möter denna avtrappning (givet att de är arbetslösa tillräckligt länge). Det finns två huvudförklaringar till detta. Den ena är att ca hälften av de arbetslösa inte får någon arbetslöshetsersättning (knappt två tredjedelar av dessa får inget stöd alls från offentlig sektor och en dryg tredjedel får i stället försörjningsstöd från kommunen). Det andra är att ersättningen för många arbetslösa begränsas av taket i a-kassan.

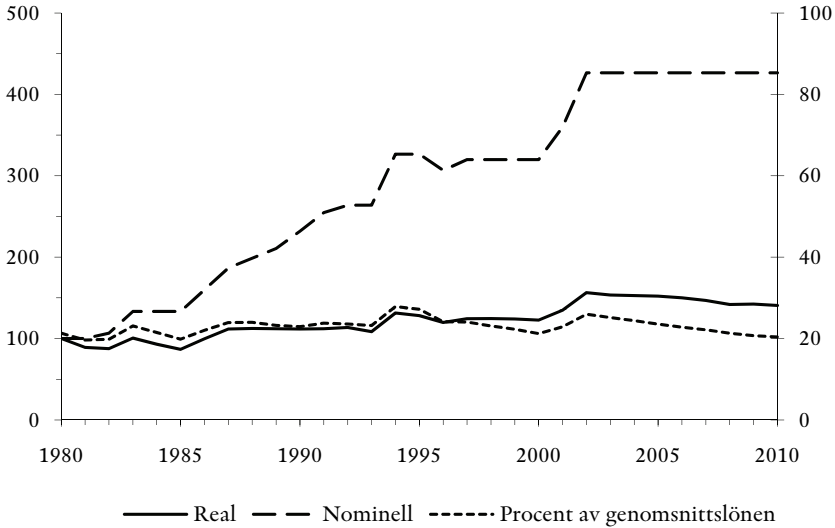
Grundersättning och takbelopp

Figureerna 3 och 4 visar hur grundersättning och högsta dagpenning utvecklats. Båda beloppen har varit nominellt oförändrade sedan 2002. Det innebär att de har sänkts reallt med 10 procent mellan 2002 och 2010. I förhållande till genomsnittslönen har den högsta dagpenningen minskat från 26 till 20 procent och grundersättningen från 55 till 43 procent. Mätt som andel av genomsnittslönen är grundersättningen endast något lägre än genomsnittet för perioden från 1980. Däremot ligger den högsta dagpenningen som andel av genomsnittslönen mycket lågt jämfört med tidigare. Av ersättningsdagarna ligger i dag 50 procent över taket mot 36 procent 2008.⁹

Det är enligt vår uppfattning ett dåligt system att lägga fast grund- och takbelopp i nominella termer för långa perioder och sedan låta lönetillväxten urholka ersättningsgraderna. Det vore bättre med klara riktlinjer för hur dessa belopp ska förhålla sig till den genomsnittliga lönenivån (alternativt skulle man kunna ha riktlinjer för hur många som ska ligga över taket). Diskussionen om arbetslöshetsförsäkringen hämmas i dag av att regeringen inte preciserat några sådana riktlinjer.

Förhållandet att så många arbetslösa i dag inte har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utan i stället uppstår kommunalt försörjningsstöd kan ha flera negativa effekter. Försörjningsstödet är behovsprövat. Det skapar höga marginaleffekter, vilka försvagar de arbetslösas drivkrafter

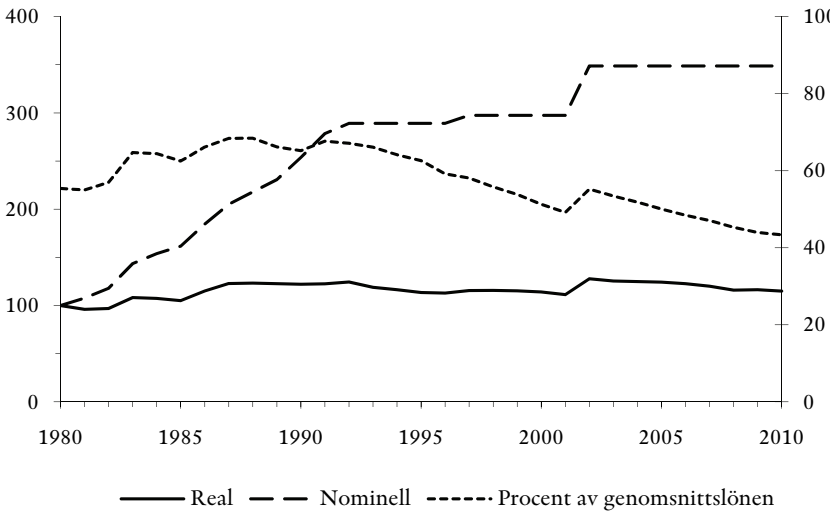
⁹ Data avser årsgenomsnittet för 2010 respektive 2008. En komplikation är att många arbetstagare har kompletterande fackliga eller avtalade arbetslöshetsförsäkringar. Det finns emellertid ingen god statistik över dessa. Finanspolitiska rådet (2010) försökte ge en bild av dessa kompletterande försäkringar utifrån en företagen enkätundersökning. Slutsatsen var att många arbetslösa inte föreföll utnyttja de kompletterande försäkringar de hade rätt att få ersättning från.



Figur 3
Dagpenning, grund-
belopp

Anm: Vänster axel visar index (1980 = 100) för nominellt respektive reallt grundbelopp. Det reala grundbeloppet har beräknats genom deflatering med KPI. Den högra axeln anger grundbeloppet i procent av genomsnittslönen.

Källor: IAF och SCB.



Figur 4
Högsta dagpenning

Anm: Vänster axel visar index (1980 = 100) för hur den högsta dagpenningen utvecklats nominellt respektive reallt. Den högsta reala dagpenningen har beräknats genom deflatering med KPI. Den högra axeln anger den högsta dagpenningen i procent av genomsnittslönen.

Källor: IAF och SCB.

att ta tillfälliga arbeten. Kommunerna är dessutom förmodligen sämre än Arbetsförmedlingen på att både kontrollera de arbetslösas sökaktivitet och att bistå dem. Därför är vi positiva till Långtidsutredningens (2011) förslag

om att även arbetslösa som inte har upparbetat ett arbetsvillkor ska kunna erhålla arbetslöshetsförsäkringens grundersättning efter en viss karenstid givet att de uppfyller kraven på deltagande i någon form av arbetsmarknadsprogram.

4. Konjunkturberoende arbetslöshetsersättning

En fråga som bör utredas av den sittande Socialförsäkringsutredningen är om arbetslöshetsersättningen kan göras konjunkturberoende så att den är högre i låg- än i högkonjunkturer. I USA och Kanada har arbetslöshetsförsäkringen denna utformning.¹⁰ Det finns två argument för en sådan utformning.

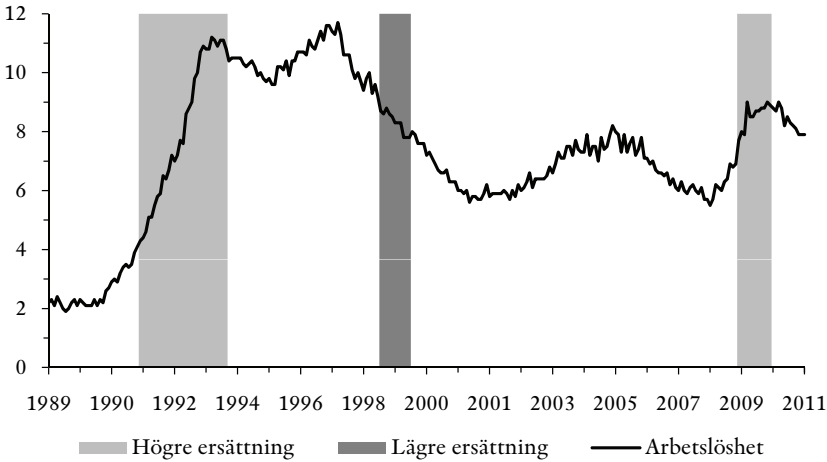
Värdet av en generös försäkring är större i en lågkonjunktur än i en högkonjunktur eftersom fler personer då är arbetslösa. Detta följer av resonemanget i föregående avsnitt om att värdet av en höjning av ersättningen är lika med antalet arbetslösa multiplicerat med nyttoökningen för en arbetslös minus nyttominskningen för en sysselsatt (till följd av finansieringskostnaden). Man kan också se det som att inkomstförlusten för den som blir arbetslös i en högkonjunktur i regel är begränsad, eftersom det då oftast går att hitta ett nytt jobb ganska fort. Det gör därför mindre om ersättningen är låg då. Det spelar däremot större roll i en lågkonjunktur när det tar lång tid att hitta ett jobb.

En generös försäkring har förmodligen 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 sökbetaende större roll.

Det finns mycket lite forskning om konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring. Analyser av Andersen och Svarer (2010, 2011) ger emellertid stöd för att en sådan utformning skulle ge ett bättre försäkringsskydd än en konstant ersättning utan att höja arbetslösheten över konjunkturcykeln. Resultaten tyder på att arbetslösheten i genomsnitt över konjunkturen rentav kan bli lägre, eftersom minskningen i högkonjunkturer (till följd av den mindre generösa ersättningen då) är större än ökningen i lågkonjunkturer (till följd av den mer generösa ersättningen då). Enligt Andersen och Svarer blir dock svängningarna i arbetslösheten större över konjunkturcykeln liksom variationerna i kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen. Det senare innebär emellertid att arbetslöshetsförsäkringen i högre grad än nu skulle verka som en automatisk stabilisator. Detta skulle kunna dämpa svängningarna i arbetslösheten från efterfrågesidan, vilket Andersen och Svarer inte tar hänsyn till.

Flera element i arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna göras konjunkturberoende. Uppenbara kandidater är grundersättningen och den högsta

¹⁰ En sådan utformning av den svenska arbetslöshetsförsäkringen analyserades i Finanspolitiska rådet (2009).



Figur 5
Perioder med högre
respektive lägre
arbetslöshetsersätt-
ning än normalnivån
enligt vårt exempel

Anm: Diagrammet visar vilka perioder arbetslöshetsersättningen skulle ha höjts över respektive sänkts under en normalnivå med en regel om att ersättningen ska justeras i förhållande till denna nivå när arbetslösheten avviker med mer än 1,5 procentenheter från de två föregående årens genomsnitt.

Källor: SCB och egna beräkningar.

dagpenningen. Man skulle också kunna variera den tid som de 80- respektive 70-procentiga ersättningsgraderna gäller.

Det brukar resas två invändningar mot en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring.

Den första är att det är lättare att höja än att sänka ersättningen. Därför skulle en konjunkturberoende försäkring kunna innebära en högre genomsnittlig ersättningsnivå. Det är ett argument för att en sådan försäkring bör vara regelbaserad och inte baseras på diskretionära beslut.

Den andra invändningen är att risken kan öka för att tillfällig konjunkturarbetslöshet omvandlas till bestående strukturarbetslöshet om ersättningen höjs när arbetslösheten hamnar på en högre nivå.¹¹ Långtidsutredningen (2011) avvisar en konjunkturberoende ersättning av detta skäl. Denna risk kan emellertid motverkas om en ökning av arbetslösheten bara tillåts höja ersättningsnivån temporärt.

En lämplig regel skulle kunna vara 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 två föregående årens genomsnitt). Då skulle ersättningen automatiskt återgå till normalnivån när arbetslösheten vänder i konjunkturcykeln. Figur 5 visar under vilka perioder arbetslöshetsersättningen skulle ha avvikit från en normalnivå om dessa regler hade funnits tidigare (givet att arbetslösheten då skulle ha utvecklats på samma sätt som nu skedde). Ersättningen skulle ha höjts över normalnivån under

¹¹ Se även Tatsiramos och van Ours (2011) respektive Höglin (2011).

både 1990-talskrisen och den senaste recessionen; runt 1999 skulle ersättningen i stället ha sänkts under normalnivån.

Även med en konjunkturberoende försäkring som är regelbaserad kan det vara svårare att sänka ersättningsnivån i en högkonjunktur än att höja den i en lågkonjunktur.¹² Detta talar för att en konjunkturberoende försäkring bara bör införas om det finns en bred politisk enighet om den.

5. Slutsatser

Våra slutsatser är följande:

- Värdet av differentierade avgifter i nuvarande system med frivilliga akassor är litet. Om detta system bibehålls, bör differentieringen skrotas.
- Det finns starka argument för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Med en sådan blir argumenten för avgiftsdifferentiering starkare. I så fall bör kassorna få ett större ansvar för de långtidsarbetslösa försörjning. Avgiftsdifferentiering i en obligatorisk försäkring kan dock bli administrativt komplicerad.
- Endast en mindre del av de arbetslösa möter en trappa med successivt minskande ersättning efter arbetslöshetstidens längd. Därmed minskar möjligheterna att hålla uppe ersättningsnivån utan negativa incitamentseffekter, eftersom en given genomsnittlig ersättningsnivå är förknippad med mindre moral-hazard-problem om ersättningen trappas av än om den är konstant. Att så få möter en sådan avtrappning beror dels på att allt fler ligger över taket i försäkringen, dels på att många överhuvudtaget inte är berättigade till inkomstberoende arbetslöshetsersättning.
- Tak- och grundbelopp för arbetslöshetsersättningen har legat nominellt oförändrade sedan 2002. Regeringen bör ange riktlinjer för hur tak och grundbelopp ska förhålla sig till lönenivån och sedan låta dessa följa löneutvecklingen.
- Det finns starka skäl att göra arbetslöshetsersättningen konjunkturberoende, så att den är mer generös i dåliga tider än i goda. Den politiska debatten om arbetslöshetsförsäkringen har i hög grad kommit att handla om ersättningsnivån och är starkt politiskt polariserad. Det vore önskvärt med en mer nyanserad diskussion som också skulle kunna innefatta frågan om en konjunkturberoende försäkring.

REFERENSER

Andersen, T M och M Svarer (2010), "Business Cycle Dependent Unemployment Insurance", IZA Discussion Paper 5196, Bonn.

Andersen, T M och M Svarer (2011), "Business Cycle Contingent Unemployment Insurance", *Nordic Economic Policy Review*, under utgivning.

Booth, A m fl (2001), "The Future of Collective Bargaining in Europe", i Boeri, T, A Brugiavini och L Calmfors (red), *The Role*

of Unions in the Twenty-First Century, Oxford University Press, Oxford.

Calmfors, L (1993a), "De institutionella systemen på arbetsmarknaden och arbetslösheten", i *Nya villkor för ekonomi och politik*, bilaga 1, SOU 1993:16, Fritzes, Stockholm.

Calmfors, L (1993b), "Arbetslöshetsförsäkringen – hur bör den utformas?", *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 5, s 429-439.

Calmfors, L (1995), "Labour Market Policy

¹² Långtidsutredningen (2011).

and Unemployment”, *European Economic Review*, vol 39, s 583-592.

Calmfors, L och J Herin (1993), ”En ny arbetslöshetsförsäkring – samhällsekonomiska överväganden och en idéskiss”, i *Ersättning vid arbetslöshet*, bilaga till Betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring, SOU 1993:52, Fritzes, Stockholm.

EEAG (2004), *Report of the European Economic Advisory Group*, CESifo, München.

Finanspolitiska rådet (2009), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2009, Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2010), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2010, Stockholm.

Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2011, Stockholm.

Fredriksson, P och B Holmlund (2001), ”Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium”, *Journal of Labor Economics*, vol 19, s 370-399.

Fredriksson, P och B Holmlund (2006), ”Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research”, *Journal of Economic Surveys*, vol 20, s 387-356.

Holmlund, B och P Lundborg (1988), ”Unemployment Insurance and Union Wage Setting”, *Scandinavian Journal of Economics*, vol 90, s 161-172.

Holmlund, B och P Lundborg (1989),

”Unemployment Insurance Schemes for Reducing the Natural Rate of Unemployment”, *Journal of Public Economics*, vol 38, s 1-15.

Holmlund, B och P Lundborg (1999), ”Wage Bargaining, Union Membership, and the Organization of Unemployment Insurance”, *Labour Economics*, vol 6, s 397-415.

Höglin, E (2011), ”Kommentar till Andersen, T och M Svarer: Business Cycle Contingent Unemployment Insurance”, *Nordic Economic Policy Review*, under utgivning.

Lindblad, H (2010), *Essays on Unemployment and Real Exchange Rates*, doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Långtidsutredningen (2011), *Huvudbetänkande*, SOU 2011:11, Fritzes, Stockholm.

Medlingsinstitutet (2011), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2010*, Medlingsinstitutets årsrapport, Bilaga 2: Analys av avtalen, Medlingsinstitutet, Stockholm.

Shavell, S och L Weiss (1979), ”The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits over Time”, *Journal of Political Economy*, vol 87, s 1347-1362.

SOU 2008:54, *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*, Arbetsmarknadsdepartementet, Fritzes, Stockholm.

Tatsiramos, K och J van Ours (2011), *Arbetsmarknadseffekter av arbetslöshetsförsäkringens utformning*, bilaga 9 till Långtidsutredningen 2011, Fritzes, Stockholm.