

Arbetslöshetsförsäkringen – hur bör den utformas?*

Lars Calmfors hävdar i denna artikel att arbetslöshetsförsäkringen måste uppfylla flera krav. Den måste till att börja med leda till inkomsttrygghet. Men systemet måste också bidra till effektivitet på arbetsmarknaden och låg arbetslöshet. Förslaget från regeringens utredare Gerhard Larsson uppfyller endast delvis dessa krav. Calmfors skissar därför i stället ett alternativt förslag med obligatorisk försäkring, mer differentierade avgifter och individuell valfrihet mellan konkurrerande försäkringsgivare som huvudinslag. Ett sådant försäkringssystem borde också kunna ta över en del av ansvaret för den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Det är naturligt att arbetslöshetsförsäkringen i nuvarande arbetsmarknadsläge kommit att tilldra sig allt större intresse. Ett skäl är de målkonflikter som finns inbyggda i den. Å ena sidan har de arbetslösa berättigade krav på inkomsttrygghet. Men å andra sidan riskerar arbetslöshetsförsäkringen – liksom alla andra försäkringar – att påverka försäkringstagarnas beteende på ett negativt sätt (sk *moral hazard*). Det gäller såväl de enskilda individernas handlande som det kollektiva agerandet i löneförhandlingarna. Erfarenheterna från andra västeuropeiska länder har tydligt visat hur en olämplig utformning av stödet till de arbetslösa kan bidra till bestående hög arbetslöshet (se tex Layard mfl [1991] eller OECD [1993a]).

Denna artikel diskuterar olika aspekter

LARS CALMFORS är professor vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, och nyutnämnd ordförande i Ekonomiska Rådet. Han har senast arbetat med arbetsmarknadspolitiska frågor vid OECD i Paris.

på arbetslöshetsförsäkringen. Analysen utmynnar i en bedömning av Gerhard Larssons nyligen avgivna utredningsförslag om förändringar (*Ersättning vid arbetslöshet*, SOU 1993:52) och en alternativ idéskiss.

Det nuvarande systemet

Grundbulten i det nuvarande systemet är den frivilliga arbetslöshetsförsäkring som administreras av ett 40-tal fackligt anknutna a-kassor. Ersättningen uppgår till 80 procent av tidigare lön med ett tak som innebär ett högsta belopp på 12 400 kr/månad. Det maximala antalet ersätt-

* Artikeln bygger delvis på två tidigare uppsatser: "De institutionella systemen på arbetsmarknaden och arbetslösheten", Rapport till Ekonomikommissionen, Bilaga 4, *Nya villkor för ekonomi och politik*, SOU 1993:16 respektive "En ny arbetslöshetsförsäkring – samhällsekonomiska överväganden och en idéskiss" (tillsammans med Jan Herin), Bilaga till *Ersättning vid arbetslöshet*, Betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring, SOU 1993:52. Jag är tacksam för synpunkter från Hans Calmfors samt för sekreterarhjälp av Helena Matheou.

ningsdagar är 300 (450 för arbetslösa över 60 år). Vid utgången av 1992 tillhörde 83 procent av *arbetskraften* någon a-kassa. Motsvarande andel för de *arbetslösa* var våren 1993 ca 2/3 (SOU 1993:52).

För dem som inte omfattas av den frivilliga försäkringen finns ett obligatoriskt grundskydd (KAS) som administreras av fyra statliga KAS-kontor ingående i Arbetsmarknadsverket. KAS utgår med ett fixt belopp, för närvarande 4 300 kr/månad. Av dagens arbetslösa beräknas drygt 10 procent uppbära detta stöd.

Avsikten är att huvuddelen av a-kassornas utgifter (liksom KAS) ska täckas av medel från den s k arbetsmarknadsfonden (vilken dessutom ska svara för utbildningsbidrag till dem som genomgår arbetsmarknadsutbildning och ersättning till dem som deltar i s k arbetslivsutveckling – en ny och billigare form av beredskapsarbeten). Fonden finansieras i huvudsak genom en lagstadgad *allmän* arbetsgivaravgift på 2,1 procent av lönesumman. A-kassorna tar dessutom ut symboliska egenavgifter av medlemmarna (i storleksordningen 0,3–0,4 procent av bruttolönen). Varken dessa eller arbetsgivaravgifterna är emellertid kopplade till arbetslöshetens omfattning. För 1993 beräknas avgifterna till arbetsmarknadsfonden täcka endast ungefär 30 procent (ca 12 mdr kr) av fondens totala utgifter på ca 42 mdr kronor. Återstoden lånas upp via Riksgäldskontoret.

Olika aspekter på försäkringen

En lämplig utgångspunkt för en bedömning av hur arbetslöshetsförsäkringen bäst bör utformas kan vara att särskilja ett antal olika aspekter. Följande ska behandlas: (i) ersättningsnivån; (ii) frågan om grundskydd eller inkomstbortfallsprincip; (iii) ersättningsperiodens längd; (iv) kraven på de arbetslösa; (v) finansieringen; och (vi) försäkringens omfattning och administration.

Ersättningsnivån

Det finns en väl utarbetad teori för hur arbetslöshetsersättningens nivå påverkar de fackliga lönekraven och utfallet av löneförhandlingarna (se tex Oswald [1986] eller Calmfors [1991]). En förutsättning i denna analys är att de som omfattas av en löneförhandling inte själva behöver stå för de utgifter för arbetslöshetsunderstöd som kan uppkomma till följd av alltför stora löneökningar. Så fungerar det svenska systemet idag, eftersom löneavtalen i huvudsak sluts på branschnivå, samtidigt som kostnaderna för arbetslöshetsersättning finansieras kollektivt.

Ett grundantagande i denna teoribildning är att de fackliga lönekraven påverkas av de ekonomiska konsekvenser som dessa leder till för medlemmarna. Man brukar tänka sig att facket strävar efter en lönenivå vid vilken värdet av att höja lönen för de sysselsatta (på marginalen) exakt uppvägs av den välfärdsförlust som uppkommer när arbetslösheten till följd härav ökar. Något förenklat kan denna välfärdsförlust uttryckas som produkten av antalet personer som blir arbetslösa och skillnaden mellan lön och arbetslöshetsunderstöd. Eftersom en höjning av arbetslöshetsersättningen leder till en mindre inkomstskillnad mellan sysselsatta och arbetslösa, bör en sådan försvaga incitamenten på den fackliga sidan att hålla tillbaka lönerna. I många enkla fackförenings- och förhandlingsmodeller kan man rentav härleda att lönen bestäms som ett *pålägg* (vars storlek bestäms av den aggregerade arbetslöshetens omfattning, skattekillen m m) *på arbetslöshetsersättningen* (jfr tex Sachs [1987] eller Layard m fl [1991]). Denna slutsats är en direkt parallell till den traditionella pristeorins resultat att företag som är verksamma under monopolistisk konkurrens sätter sina priser som pålägg på marginalkostnaderna.

Från teorin för sökarbetslöshet finns också klara slutsatser om hur de *enskilda individernas* arbetsmarknadsbeteende bör

påverkas (Björklund & Holmlund [1991]). Högre arbetslöshetsersättning innebär incitament för de arbetslösa att dels höja sina reservationslöner (de lägsta löner som man accepterar att arbeta för), dels söka mindre energiskt efter nya arbeten (eftersom inkomstskillnaden mellan att ha och inte ha arbete minskar). Följden av detta blir längre arbetslöshetsperioder. Detta resultat tycks vara empiriskt väl belagt i den internationella litteraturen, även om de uppmätta effekterna varit relativt små (se tex OECD [1991, 1993b] eller Atkinson & Micklewright [1991]).

Inkomsttrygghet eller grundskydd?

En näraliggande fråga är om arbetslöshetsförsäkringen bör ge inkomsttrygghet eller bara utgöra ett grundskydd. I det förra fallet bör försäkringen ersätta en viss andel av den tidigare arbetsinkomsten, i det senare endast ge ett fixt grundbelopp (lika för alla).

Det finns inget självklart svar på den ställda frågan. För inkomstbortfallsprincipen talar de rena försäkringsaspekterna – även grupper med högre inkomster har ett behov av skydd mot alltför stora inkomstminskningar vid arbetslöshet (en betydande del av de flesta människors utgifter är ju fasta). För endast ett grundskydd talar önskemål om att stimulera till rörlighet på arbetsmarknaden och att de arbetslösa ska acceptera också arbeten med lägre lön än tidigare om endast sådana finns att tillgå.

Vidare påverkar arbetslöshetsförsäkringens utformning i detta avseende lönestrukturen. Grundskyddsprincipen bidrar till en sammanpressning av lönerelationerna: genom att ersätta en högre andel av låga löner stärker en sådan försäkringskonstruktion de lägre avlönades förhandlingsposition och höjer deras reservationslöner mer än de högre avlönades. Detta bör ha bidragit till den i internationell jämförelse kraftiga löneutjämningen i Sverige med de risker denna innebär för

effektivitetsförluster och utslagning av sysselsättning i låglöneyrken som inte kan kompenseras på andra håll.

Ersättningsperiodens längd

En längre ersättningsperiod har teoretiskt ungefär samma effekter på både löneförhandlare och enskilda individer som en höjning av ersättningsnivån. Det förefaller väl belagt att tex de enskilda arbetslösas sökeffektivitet och reservationslöner hänger samman med ersättningsperiodens längd (Björklund & Holmlund [1991]). Det finns vidare studier som påvisar hur återanställningssannolikheterna för arbetslösa ökar mot slutet av ersättningsperioden (se Katz & Meyer [1990] respektive OECD [1991]).

I tvärsnittsstudier av skillnaderna i arbetslöshet mellan olika länder (tex Layard m fl [1991]) har ersättningsperiodens längd visat sig vara en av de viktigaste förklaringsvariablerna (betydligt viktigare än ersättningshöjning). De jämförelsevis korta ersättningsperioderna i Sverige brukar ofta framhållas som en av de främsta orsakerna till varför arbetslösheten i Sverige under 1980-talet förblev betydligt lägre än i de flesta andra västeuropeiska länder (tex Björklund [1990] och Layard m fl [1991]). Här kan det emellertid vara på sin plats med viss försiktighet i tolkningen, eftersom orsaksriktningen inte är självklar. Likaväl som långa ersättningsperioder bör bidra till hög arbetslöshet, kan nämligen hög långtidsarbetslöshet förklara långa ersättningsperioder (Calmfors [1991]). Såväl Danmark som Norge utgör exempel på hur högre arbetslöshet tvingat fram en förlängning av ersättningsperioderna.

En central fråga gäller arbetslöshetsförsäkringens samordning med de aktiva arbetsmarknadspolitiska insatserna. Nuvarande regler ger arbetslösa möjlighet att kvalificera sig för nya ersättningsperioder i försäkringen genom deltagande i AMS-åtgärder. Samtidigt finns en lagstadgad

rätt till placering i sådan åtgärd vid utför-säkring från a-kassan. Enligt min mening har riskerna för att denna garanti ska leda till *de facto* obegränsade ersättningsperioder och "evig rundgång" mellan arbetsmarknadspolitiska program och öppen arbetslöshet inte tillräckligt uppmärksamats. Detsamma gäller de troliga negativa effekterna på AMS-insatserna: om dessa kommer att ses främst som en metod att behålla rätten till a-kasseersättning, minskar incitamenten till effektivitet i att återföra de arbetslösa till reguljärt arbete. Detta problem har betonats särskilt i Danmark, där de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna just tycks ha kommit att fungera på detta sätt (OECD [1993]).

Kraven på de arbetslösa

En ytterligare faktor är vilka krav som ställs på de arbetslösa i form av sökaktivitet och att acceptera erbjudna arbeten liksom de resurser som ställts till förfogande av arbetsförmedlingen i form av rådgivning etc. De incitamentsproblem för de enskilda arbetssökande som skapas av försäkringen blir mindre i ju högre grad som dessas beteende kan påverkas med andra metoder. De höga krav som ställts i Sverige brukar ofta framhållas som en förklaring till varför vi tidigare kunnat hålla arbetslösheten så låg (t ex Björklund [1990], Layard m fl [1991] och OECD [1991, 1992]). Detta är säkert delvis riktigt, men delvis kan det också här vara fråga om ett cirkelresonemang, eftersom det varit lätt för arbetsförmedlingarna att utöva en kontrollfunktion och att ställa resurser till de arbetssökandes förfogande vid låg arbetslöshet. Vid hög arbetslöshet kan emellertid resurskraven för detta snabbt bli orimliga. Detta må vara av mindre betydelse så länge som hög arbetslöshet motsvaras av låg arbetskraftsefterfrågan och det finns få lediga platser att förmedla. Problemet riskerar emellertid att ställas på sin spets när konjunkturen vänder uppåt igen, då det gäller att åstad-

komma en effektiv matchning mellan vakanser och arbetslösa för att undvika att överhettningstendenser uppkommer redan vid hög arbetslöshet. Utvecklingen i Västeuropa under senare delen av 1980-talet illustrerade tydligt riskerna med en sådan utveckling (Jackman m fl [1990], Layard m fl [1991]).

Det finns således anledning tro att incitamenten för de enskilda arbetssökandes beteende blir än viktigare framöver. Det understryker behovet av att diskutera frågorna om ersättningshöjden och under hur lång tid den bör utgå.

I detta sammanhang finns också andra kontroversiella frågor som t ex om arbetslösa ska ha rätt att neka till erbjudna arbeten där det inte betalas lön enligt kollektivavtal. Denna rätt finns idag och bidrar till att hålla uppe lönenivån. Detsamma gäller regeln att en arbetslös inte behöver acceptera erbjudanden om arbete med en lön som ligger mer än 10 procentenheter under a-kasseersättningen (dvs under 70 procent av den tidigare lönen).

Försäkringens finansiering

Dagens system med endast symbolisk differentiering av avgifterna innebär att varje förhandlingsområde bär endast en obetydlig del av kostnaderna för arbetslösheten där. Det förefaller rimligt att incitamenten för återhållsamhet i lönebildningen skulle förstärkas med en differentiering av avgifterna efter kostnaderna för arbetslösheten. Teorin bakom detta är följande (jfr Calmfors m fl [1985], Björklund & Holmlund [1987], Holmlund & Lundborg [1988] och Raaum [1993]).

Anta att en del av kostnaderna för arbetslöshetsersättningen till de arbetslösa i en viss bransch bärs av (de sysselsatta) medlemmarna i motsvarande fackförbund! I så fall reduceras "vinsten" av löneökningar för de sysselsatta medlemmarna: nettolöneökningen (löneökningen efter avgift till a-kassan) blir nämligen mindre än bruttolöneökningen (löneök-

ningen före avgift till a-kassan) om avgifterna ökar när sysselsättningen minskar och därmed mer arbetslöshetsunderstöd måste betalas ut. Detta bör påverka facket avvägning på marginalen mellan högre lön och lägre sysselsättning och vara särskilt viktigt om man tror att fackets lönekrav styrs av sysselsatta *insiders* som inte tar tillräcklig hänsyn till värdet för arbetslösa *outsiders* av låga löneflytt som skapar mer sysselsättning (Blanchard & Summers [1986] och Lindbeck & Snower [1988]).

Incitament till låga löneökningar uppkommer också om kostnaderna för arbetslöshetsersättning bestrids genom differentierade avgifter på företagen. För dessa betala mer när höga löneökningar leder till arbetslöshet, blir ju vinstminskningen i branschen större. Detta bör förstärka arbetsgivarsidans motstånd mot lönehöjningar. De höjda avgifterna slår dessutom ut ytterligare sysselsättning, vilket bör göra också den fackliga sidan mindre benägen att höja lönerna. Det centrala om man vill förändra incitamenten för löneförhandlingarna är således att avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen *differentieras* (och inte om de belastar löntagarna eller arbetsgivarna). Ett argument för att lägga dem på löntagarna är dock att man just kan vilja undvika att avgiftshöjningar på företagen slår ut ytterligare sysselsättning i lägen då arbetslöshet redan uppstått.

En förutsättning för att differentierade avgifter ska få önskade effekter är emellertid att det föreligger en korrespondens mellan arbetslöshetsförsäkring och lönebestämning. Med "branschvisa" a-kassor måste också löneförhandlingarna samordnas på branschnivå. Resonemanget gäller inte om vi skulle få en decentraliserad lönebildning till företagsnivå, där varje enskilt företag förhandlar helt utan koordinering med andra. Skälet är att det enskilda företaget är för litet för att nämnvärt påverka de totala kostnaderna för arbetslöshetsersättningen. Det bör dock obser-

vereras att den *formella* förhandlingsnivån är oviktig; det viktiga är om det föreligger en *reell* samordning på förbunds nivå eller inte. Sker detta, kommer incitamenten också vid förhandlingar som formellt bedrivs enbart på företagsnivå att påverkas.

De positiva effekterna av differentierade avgifter på incitamenten i lönebildningen måste dock vägas mot andra aspekter. Det ligger en välfärdsvinst i att en bransch som drabbas av en *tillfällig* störning inte ensam behöver bära hela kostnaden för denna utan kan försäkra bort en del av risken. Ett system som dagens, där höga statsbidrag innebär att det inte finns någon – eller endast mycket svag – koppling mellan kostnaderna för arbetslösheten och avgifterna i en enskild sektor, innebär emellertid också en kraftig inkomstomfördelning från områden med *permanent* liten arbetslöshetsrisk till sådana med stor. Detta kan uppfattas ha fördelningspolitiska fördelar. Men den andra sidan av detta är att resursanvändningen i ekonomin snedvrids, eftersom verksamheter med hög förväntad arbetslöshet subventioneras (Björklund & Holmlund [1987, 1991]). Byggsektorn utgör ett illustrativt exempel på att dessa effekter kan vara betydande. Skulle denna bransch idag själv bära den fulla kostnaden för arbetslösheten där, blir konsekvensen avgifter på ca 3 000 kr per sysselsatt och månad! Det skulle med all sannolikhet innebära en betydande minskning av arbetskraftsutbudet i sektorn – vilket skulle reducera byggarbetslösheten.

Ett ytterligare problem gäller hur avgifterna ska fördelas över tiden. En fullständig koppling mellan avgifter och utgifter redan på kort sikt skulle innebära en kraftig finanspolitisk åtstramning i konjunkturnedgångarna av samma slag som om skatterna höjdes. Detta talar för att en viss utjämnning av avgifterna över tiden är önskvärd även i ett system med differentierade avgifter. Samtidigt får inte utjämnningen vara så stor att kopplingen mellan variationer i arbetslösheten och avgifter

urholkas. Om alltför stora underskott får ackumuleras, kan systemets trovärdighet komma i fara, därför att förväntningar då lätt uppstår om att statsmakterna ska gå in med subventioner för att undvika framtida avgiftshöjningar.

Omfattning och administration

Det finns starka skäl för att försäkringen bör vara *obligatorisk* och ge ett rejält skydd vid arbetslöshet. Ett paternalistiskt motiv är att många mindre förutseende personer annars förmodligen avstår från att teckna försäkringar. De kan därmed hamna i en så svår situation vid arbetslöshet att de ändå får samhällets stöd men har då inte bidragit till kostnaderna för detta. Ett annat skäl är det s.k. *adverse-selection*-problemet: med en frivillig arbetslöshetsförsäkring kan grupper med liten arbetslöshetsrisk komma att ställa sig utanför denna. Det finns därför också fördelningsmässiga motiv för att göra försäkringen obligatorisk.

Ett obligatorium ställer frågan om arbetslöshetsförsäkringen bör administreras endast av facket närstående kassor med monopol på verksamheten på sin spets. I de flesta länder har arbetslöshetsförsäkringen inte den utformningen. Detta tycks vara av central betydelse för den fackliga organisationsgraden. I flertalet länder i Västeuropa innebar 1980-talets höga arbetslöshet en minskad facklig anslutning. Undantag från denna utveckling var länder som Danmark och Finland med facket närstående arbetslöshetskassor, där högre arbetslöshet i stället tycks ha varit positiv för den fackliga medlemsrekryteringen (se tex Visser [1989], Neumann m fl [1991], OECD [1991] respektive D'Agostino [1992]).

Arbetslöshetsförsäkringens administration kan således vara betydelsefull för styrkebalansen mellan parterna på arbetsmarknaden. Högre facklig organisationsgrad gör det lättare för facket att tillfoga arbetsgivarna skada vid arbetsmarknads-

konflikter, vilket innebär större möjligheter att driva igenom de egna lönekraven (Layard m fl [1991], Calmfors [1993c]). Det är svårt att se varför det skulle vara ett samhällsintresse att utforma arbetslöshetsförsäkringen så att den fackliga förhandlingsstyrkan på detta sätt förstärks.

Ett vanligt argument för den fackliga anknytningen är att den kan öka fackets medvetenhet om sambandet mellan löner, sysselsättning och kostnaderna för arbetslöshetsunderstöd. Detta förutsätter emellertid inte fackligt anknutna arbetslöshetskassor utan kan likaväl åstadkommas inom ramen för en av andra försäkringsgivare administrerad försäkring. Förutsatt att dessa differentierar avgifterna efter förhandlingsområde, uppstår nämligen alltid incitament för de fackliga organisationerna att av omsorg om sina medlemmar hålla tillbaka lönerna.

Allmänna principer

Diskussionen leder fram till ett antal slutsatser som enligt min mening bör vara vägledande vid konstruktionen av arbetslöshetsförsäkringen.

- (i) Försäkringen har ett antal olika dimensioner som alla är viktiga och där utformningen i ett avseende kan få konsekvenser för handlingsfriheten i andra dimensioner.
- (ii) Ett högt inkomstskydd i arbetslöshetsförsäkringen bör vara begränsat i tiden.
- (iii) I en situation med hög arbetslöshet ökar riskerna från incitamentssynpunkt med generösa ersättningsvillkor. Samtidigt finns argument för en viss förbättring av inkomstskyddet för medelinkomsttagare.
- (iv) Avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen bör differentieras med hänsyn till arbetslöshetsutvecklingen i olika delar av ekonomin. Mer differentierade avgifter för de sysselsatta gör det förmodligen möjligt med mer ge-

nerösa ersättningsvillkor för dem som blir arbetslösa.

- (v) Fackets medlemsrekrytering bör inte främjas genom att arbetslöshetsförsäkringen administreras enbart av a-kassor med stark facklig anknytning.

Gerhard Larssons utredningsförslag

Gerhard Larssons nyligen avgivna betänkande *Ersättning vid arbetslöshet* (SOU 1993:52) ansluter sig på en rad punkter till de ovan angivna principerna men det finns också betydande skillnader. De viktigaste förslagen är följande.

En *obligatorisk* grundförsäkring som ger en ersättning på 6 300 kr per månad (5 300 för ungdomar under tjugo år) införs. Denna kompletteras med en *frivillig* tilläggsförsäkring så att totalt 80 procent av inkomsten upp till 16 500 kr ersätts. Därutöver tillåts också försäkringsavtal som kompenserar 20 procent av inkomstförlusten mellan 16 500 och 21 500 kr. Arbetsvillkoret för att få rätt till ersättning skärps (till minst 600 timmars arbete under åtta månader föregående tolvmånadersperiod). Den maximala ersättningsperioden kortas till 200 dagar. Samtidigt införs emellertid en garanti för placering i arbetsmarknadspolitisk åtgärd redan efter 130 dagar. Som idag blir det möjligt att på detta sätt kvalificera sig för nya ersättningsperioder. Antalet ersättningsperioder utan mellanliggande reguljärt arbete begränsas till högst tre, vilket innebär att den totala maximitiden i "rundgång" mellan arbetslöshetsersättning och AMS-åtgärder blir 3,5–4 år.

Den nya arbetslöshetsförsäkringen föreslås bli helt finansierad genom öronmärkta avgifter. Avsikten är att uppnå balans mellan utgifter och inkomster över konjunkturcykeln, vilket tillåter försäkringen att spela en viss stabiliseringspolitisk roll. Grundförsäkringen ska i huvudsak betalas genom en allmän arbetsgivaravgift (som för den kommande femårspe-

rioden beräknas till 4,2 procent jämfört med dagens 2,1) vilken kompletteras med en mindre individavgift (på 0,6 procent av inkomsten upp till 16 500 kr). Tilläggsförsäkringen finansieras till viss del genom differentierade avgifter som delas lika mellan arbetsgivare och löntagare. Dessa tillåts variera mellan 0,3 och 1,8 procent av bruttolönen. Övriga kostnader för tilläggsförsäkringen täcks genom ett bidrag från den kollektivt finansierade grundförsäkringen. Detta bidrag görs progressivt så att det på marginalen stiger med ökande arbetslöshet.¹

Nuvarande a-kassor förutsätts bli försäkringsgivare också i grundförsäkringen. Dessutom ges möjlighet för kommuner och landsting (liksom för kyrkliga arbetsgivare!) att meddela denna försäkring. Staten foreslås också upprätta två kassor, så att ett garanterat alternativ till dagens etableras. Tilläggsförsäkringen förutsätts komma till stånd genom kollektivavtal mellan arbetsgivare och fack, som följaktligen tillsammans väljer försäkringsgivare (efter godkännande av såväl en statlig kontrollmyndighet som Finansinspektionen). Privata försäkringsbolag ska kunna etablera sig på denna marknad och då få del av det kollektivt finansierade bidraget från grundförsäkringen. Om avtal om tilläggsförsäkringen inte kan uppnås, har den enskilda arbetstagaren rätt att själv välja försäkringsgivare.

Utredningsförslaget har flera attraktiva inslag. Men enligt min mening finns det också anledning att vara kritisk på ett antal punkter.

(i) Avgiftsdifferentieringen blir relativt begränsad och en alltför stor del av

¹Vid en arbetslöshet på 0–4 % utgår enligt förslaget inget kollektivt finansierat bidrag. När arbetslösheten stiger över 4 % uppgår bidraget till 50 % av kostnadsökningen. Denna procentsats stiger sedan successivt till 80 % vid en arbetslöshet på 17 %. Bidraget blir 100 % när det i texten angivna taket för de differentierade avgifterna nås.

avgifterna tas ut av arbetsgivarna med de risker detta innebär för sysselsättningen (jfr ovan).

(ii) Frivilligheten i tilläggsförsäkringen innebär en risk för att i första hand arbetstagare med stor arbetslöshetsrisk kommer att teckna försäkringar (*adverse selection*). Det kan verka avskräckande på nya försäkringsgivare. Om försäkringen ska utformas i avtal, finns också en risk att facket kan komma att blockera inträdet av nya försäkringsgivare.

(iii) Förslaget innebär ökad kompensation för ungdomar, dels därför att minimiåldern föreslås bli arton år, jämfört med tjugo i dagens KAS, dels därför att det lägsta ersättningsbeloppet höjs. Detta ska ses i samband med att redan ett års heltidsutbildning och därefter tre månader av arbetssökande ska ge rätt till försäkringens grundbelopp. Eftersom ungdomars arbetsmarknadsbeteende kan antas vara särskilt känsligt för försäkringens utformning, samtidigt som de sociala skälen för ett högt försäkringsskydd är svagare för denna grupp än för andra, tycks utredningsförslaget vara mindre väl utformat på denna punkt.

(vi) Också förslaget om en garanterad placering i AMS-åtgärd redan efter 130 dagar förefaller väl generöst. En fara är att också arbetssökande som annars skulle ha kunnat skaffa sig ett reguljärt arbete kommer att låsas in i åtgärder. Ju tidigare som AMS-insatser för den enskilda individen sätts in, desto större är vidare risken för att lönebildningen påverkas negativt.² En ytterligare följd skulle förmodligen bli en så stor volym på de arbetsmarknadspolitiska programmen att det skulle inverka menligt på effektiviteten (Calmfors [1993a,b]).

En alternativ idéskiss

Enligt min uppfattning finns det anledning att ta fasta på utredningens förslag om att kombinera en grundersättning, lika för alla i kronor, som ska betalas via

allmänna avgifter, med en inkomstberoende tilläggsförsäkring som delvis finansieras via differentierade avgifter. Denna uppläggning innebär att gemensamma avgifter subventionerar en större andel av utgifterna för arbetslösa med lägre inkomster, så att fördelningsmässiga hänsyn tas. De tidigare redovisade argumenten (paternalism och *adverse selection*) talar emellertid för att också tilläggsförsäkringen bör göras obligatorisk (och täcka, säg, 70–75 procent av inkomsten). Ett sådant obligatorium ökar möjligheterna att få in flera konkurrerande försäkringsgivare. Det ger också utrymme för att differentiera avgifterna mer än i Gerhard Larssons förslag, eftersom man undviker att arbetstagare av kostnadsskäl ställer sig utanför försäkringen. Med en obligatorisk tilläggsförsäkring kan man också låta försäkringsgivarna där förmedla den statliga grundförsäkringen och på så sätt undvika administrativt dubbelarbete.

Den enskilda försäkringstagaren bör också själv ges rätt att välja var han/hon vill teckna sin tilläggsförsäkring. Någon anledning att som i utredningens förslag regleringsvägen främja "kollektiva lösningar för att de blir billigare än individuella" är svår att se, eftersom incitamenten att ansluta sig till standardiserade grupp-försäkringar på olika avtalsområden under alla omständigheter blir starka. Där- emot finns det skäl att – som utredningen föreslår – ålägga försäkringsgivarna att bevilja alla ansökningar om försäkring, så att inte arbetstagare med hög arbetslöshetsrisk ställs utan skydd.

²Ju senare som placering sker i en AMS-åtgärd, desto mer diskonteras värdet av detta ner och ju mindre blir följaktligen effekten på skillnaden i valfärd mellan att ha och inte ha arbete (jfr tidigare resonemang). Detta ska ställas mot att återanställningssannolikheten för en arbetslös gradvis faller över tiden fram till utförsäkring. Det kraftigaste fallet tycks dock enligt vissa studier äga rum först efter 9–12 månaders arbetslöshet (OECD [1991]).

De kategorier av löntagare mellan vilka avgifterna får differentieras bör fastställas centralt. En variant vore att – efter mönster från den obligatoriska trafikförsäkringen – centralt endast reglera *relationerna* mellan avgifterna för olika kategorier i tilläggsförsäkringen. Det skulle då göras utifrån skillnaderna i totala utgifter för arbetslöshetsersättning. Varje enskild försäkringsgivare – som i ett reformerat system kan tänkas försäkra ett stort antal olika kategorier av löntagare – förblir däremot fri att välja *genomsnittlig* avgiftsnivå. Detta kommer att göras så att intäkter och utgifter grovt sett balanserar över tiden.

Med den skisserade uppläggningsuppnås flera mål. Incitamenten för återhållsamhet i lönebildningen och en effektiv resursallokering förstärks. Det fackliga monopolet bryts, samtidigt som existerande kompetens i nuvarande a-kassor tas till vara; under överskådlig tid kan de väntas förbli dominerande på denna marknad. Den största potentiella vinsten ligger emellertid i den samordning mellan arbetslöshetsförsäkring och den aktiva arbetsmarknadspolitiken som skulle kunna bli möjlig. Den senare bestäms idag inom ramen för vad som grovt kan betecknas som ett planekonomiskt system. Besluten om de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas omfattning och inriktning är idag i huvudsak *politiska* och influeras till stor del av en önskan om att hålla den registrerade arbetslösheten nere. Däremot sker knappast någon decentraliserad vägning av intäkterna av olika program – i form av högre återanställningssannolikheter och högre framtida inkomster – mot kostnaderna. Överhuvudtaget tycks incitamenten att ta fram det empiriska material som skulle kunna ligga till grund för sådana utvärderingar ha varit svaga såväl i Sverige som utomlands (Flanagan [1987], OECD [1993a]).

En metod att förstärka de marknads-mässiga inslagen i arbetsmarknadspolitiken i syfte att göra den mer effektiv kunde

vara att utöka en reformerad arbetslöshetsförsäkrings ansvar för de arbetslösa. Dels kunde försäkringens ansvar för de öppet arbetslösa förlängas i tiden, så att utförsäkring – varefter kommunernas socialhjälp får ta över – inte längre blir möjlig. (Det behöver givetvis inte hindra att ersättningsbeloppen reduceras efter samma tid som sker idag.) Dels kunde försäkringsgivarna (i tilläggsförsäkringen) ges rätt att bestämma inriktning och omfattning av en del av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, samtidigt som arbetslöshetsförsäkringen – precis som delvis sker idag – får stå för kostnaderna för dem. Försäkringsgivarna skulle med andra ord få möjligheter att själva välja om de vill lägga pengar på passiva understöd eller aktiva åtgärder. Ett sådant system kan vara särskilt lämpligt för arbetsmarknadsutbildningen, där behovet av striktare kvalitetskontroll än idag förefaller stort.³

Syftet med förslagen om en samordning av arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsförsäkring är att ge försäkringsgivarna i den senare såväl större intresse som större möjligheter att genom lämpliga individuella insatser få de arbetslösa tillbaka i arbete igen. Det ska helt enkelt löna sig att på detta sätt slippa ifrån kostnaderna för de arbetslösa. Detta bör inte minst leda till ett större intresse från arbetslöshetskassornas sida för en effektiv arbetsförmedling – eller rentav att man själv engagerar sig i sådan verksamhet, vilket numera är tillåtet.

Förändringar av angivet slag skulle innebära en radikal tyngdpunktsförskjutning inom arbetsmarknadspolitiken från

³ På grund av risken att beredskapsarbeten och subventionerad sysselsättning i privat sektor ska leda till utträngningseffekter på reguljär sysselsättning, är argumenten för kollektivt inflytande i fråga om dessa åtgärder starkare, i varje fall så länge som en del av kostnaderna är gemensamt finansierade (Calmfors [1993a,b], OECD [1993a]).

Arbetsmarknadsverket till decentraliserade försäkringsgivare i arbetslöshetsförsäkringen. Självklart bör mitt resonemang endast ses som en grov idéskiss. Det borde emellertid vara en uppgift för den offentliga utredning om arbetsmarknadspolitik som nu förbereds att mer konkret överväga sådana mer marknadsmässiga alternativ till det nuvarande systemet.

En strategi för förändringar

Alla försök till förändringar av stödet till de arbetslösa står inför ett fundamentalt dilemma. Å ena sidan ställer nuvarande arbetslöshetsituation krav på maximal effektivitet i systemet för att vi – till skillnad från övriga länder i Västeuropa – ska kunna undvika att arbetslösheten blir bestående. Å andra sidan innebär just dagens höga arbetslöshet att systemet står under stor press och att utrymmet för stora förändringskostnader därför är begränsat. Det – teoretiskt – bästa sättet att försöka bemästra denna målkonflikt borde vara att först precisera de långsiktiga målen för förändringsprocessen och sedan genomföra denna stegvis. Ett förslag till strategi skulle kunna vara följande.

I ett *första* steg – lämpligen för om nästa kalenderår – differentieras avgifterna till existerande a-kassor enligt samma principer som förutsätts komma att gälla i det reviderade systemet med obligatoriska grund- och tilläggsförsäkringar. Arbetsvillkoret för rätt till ersättning skärps och de som varit arbetslösa i, säg, mer än åtta månader tillåts tacka nej till erbjudanden om arbete endast om lönen ligger under 60 procent av den tidigare. En maximigräns för antalet ersättningsperioder utan mellanliggande reguljärt arbete införs.

I ett *andra* steg införs det nya obligatoriska systemet och KAS avskaffas. Nya försäkringsgivare tillåts etablera sig vid sidan av dagens a-kassor. Denna fas bör kunna genomföras betydligt lättare om de

enskilda försäkringstagarna själva får välja försäkring än om kollektivavtal ska slutas som i Gerhard Larssons förslag.

I ett *tredje* steg får slutligen försäkringsgivarna ta över en del av ansvaret för den aktiva arbetsmarknadspolitik. Här finns förmodligen de största potentiella samhällsekonomiska vinsterna. Samtidigt är svårigheterna att överblicka konsekvenserna också störst på denna punkt och det kommer att krävas en betydande kompetensuppbyggnad hos försäkringsgivarna. Det talar för att mer omfattande förändringar måste få ta tid. De bör föregås av experiment i mindre skala, vilka bör inledas så snart som möjligt.

Tyvärr är också de *politiska* problemen med en samhällsekonomiskt klok förändringsstrategi av angivet slag lätta att inse. På den fackliga och socialdemokratiska sidan finns ett kompakt ideologiskt motstånd mot mer genomgripande förändringar av dagens stödsystem för de arbetslösa som så uppenbart gynnat de fackliga strävandena (se tex Andersson, Kolk & Lönnerblad [1993], Andersson [1993], eller Larsson & Thalén [1993]). Det kan innebära en frestelse för den borgerliga regeringen att försöka genomföra ett alltför snabbt systemskifte redan före nästa val. Som så ofta tvingas man konstatera att de politiska förutsättningarna – som endast långsamt låter sig påverkas av sakargument – för radikala, men pragmatiskt genomförda, reformer inte är de bästa.

Referenser

- Andersson, P-I, Kolk, J & Lönnerblad, S, [1993], "Särskilt yttrande", i *Ersättning vid arbetslöshet*, Betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsersättning, SOU 1993:52.
- Andersson, D, [1993], "Expertrapport om lönebildning och arbetslöshetsförsäkring". Bilaga till *Ersättning vid arbetslöshet*, Betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsersättning, SOU 1993:52.
- Atkinson, A & Micklewright, J, [1991], "Unemployment and Labour Market Tran-

- sitions: A Critical Review". *Journal of Economic Literature*, vol XXIX, s 1679–1727.
- Björklund, A, [1990], "Why is the Swedish Unemployment Rate so Low?" *Issues in Industrial Economics Celebrating 50 Years of Research*. IUI, Stockholm.
- Björklund, A & Holmlund, B, [1987], "Arbetslöshetsersättningens finansiering". *Ekonomisk Debatt*, årg 15, nr 8, s 658–662.
- Björklund, A & Holmlund, B, [1991], "The Economics of Unemployment Insurance: The Case of Sweden". I Björklund, A m fl, *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, Oxford University Press.
- Blanchard, O & Summers, L, [1986], "Hysteresis and the European Unemployment Problem". I Fischer, S, (red), *NBER Macroeconomic Annual*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Calmfors, L, [1991], "Lönerna, sysselsättningen och den ekonomiska politiken". *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 4, s 309–327.
- Calmfors, L, [1993a], "De institutionella systemen på arbetsmarknaden och arbetslösheten". I *Nya villkor för ekonomi och politik*, Bilagedel 1, Ekonomikommissionens förslag, SOU 1993:16, Bilaga 4.
- Calmfors, L, [1993b], "Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features". Mimeo, OECD, Paris.
- Calmfors, L, [1993c], "Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance – A Survey". Room Document to Working Party No 1 of the Economic Policy Committee, OECD, Paris.
- Calmfors, L, Holmlund, B, Lindbeck, A, Lundgren, N & Ysander, B-C, [1985], *Lönebildning och samhällsekonomisk stabilisering*. Sparfrämjandets forlag.
- D'Agostino, H, [1992], *Why Do Workers Join Unions – A Comparison of Sweden and OECD Countries*, SOFI, Stockholms universitet.
- Flanagan, R, [1987], "Efficiency and Equality in Swedish Labour Markets". I Bosworth, BP & Rivlin, A (red), *The Swedish Economy*, Brookings Institution.
- Holmlund, B & Lundborg, P, [1988], "Unemployment Insurance and Union Wage Setting". *Scandinavian Journal of Economics*, vol 90, s 161–172.
- Jackman, R, Pissarides, C & Savouri, S, [1990], "Labour Market Policies in the OECD Countries". *Economic Policy*, vol 5, no 11, s 449–490.
- Katz, L F & Meyer, B D, [1990], "Unemployment Insurance, Recall Expectations, and Unemployment Outcomes". *Quarterly Journal of Economics*, vol XXIX, s 973–1002.
- Larsson, A & Thalén, I, [1993], "Försvara arbetslinjen!". *Dagens Nyheter*, 23 juni.
- Layard, R, Nickell, S & Jackman, R, [1991], *Unemployment*. Oxford University Press.
- Lindbeck, A & Snower, D, [1988], *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. MIT Press, Cambridge, Mas.
- Neumann, G, Pedersen, P J & Westergård-Nielsen, N, [1991], "Long-Run International Trends in Aggregate Unionization". *European Journal of Political Economy*, vol 7, s 249–274.
- OECD, [1991], *Employment Outlook 1991*. Paris.
- OECD, [1992], *Employment Outlook 1992*. Paris.
- OECD, [1993a], *Employment Outlook 1993*. Paris.
- OECD, [1993b], "The Role of Structural Policies in Reducing Unemployment". Working Party No 1 of the Economic Policy Committee, Paris.
- Oswald, A, [1986], "The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey". I Calmfors, L & Horn, H (red), *Trade Unions, Wage Formation, and Macroeconomic Stability*, Macmillan.
- Raam, O, [1993], "Påverker finansieringen av A-kassene utfallet av lönsförhandlingene". Bilaga till *Ersättning vid arbetslöshet*, Betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring, SOU 1993:52.
- Sachs, J, [1987], "High Unemployment in Europe: Diagnosis and Policy Implications". I Siven, C-H (red), *Unemployment in Europe*, Timbro, Stockholm.
- SOU 1993:52, *Ersättning vid arbetslöshet*. Betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsersättning.
- Visser, J, [1989], *Recent Trade Unions in Figures*. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer.