

ANDERS BJÖRKLUND

Varför flyttstöd till arbetslösa?

Sedan slutet av 1950-talet har flyttstöd till arbetslösa utgjort ett instrument inom den svenska arbetsmarknadspolitik. Både arbetslösa och arbetslöshetshotade personer har kunnat få ekonomiskt bidrag om de flyttar till annan ort och börjar ett nytt arbete där. Bidrag har utgått för vissa direkta flyttkostnader. Dessutom har ett belopp – så kallad starthjälp – utbetalats till dem som flyttar. Det kan antingen tolkas som ren stimulans eller som bidrag till de icke-monetära flyttnings- och omställningskostnaderna.

Starthjälpen blev skattefri 1982 och uppgick då till 3.000 kr för enpersonshushåll och 6.000 kr för familjer. 1984 höjdes den mycket kraftigt till 4.000 kr för ensamstående respektive 15.000 kr för familjer. I årets budgetproposition föreslår emellertid regeringen att starthjälpen helt tas bort.

Är detta rimligt? Ett svar på frågan kräver en analys av motiven för flyttstöd till arbetslösa.

Den traditionella motiveringen bygger på Rehn-Meidners arbetsmarknadsprogram. Enligt detta ska lönestrukturen följa den solidariska lönepolitikens principer, nämligen "lika lön för lika arbete oavsett företagets bärkraft". Detta betyder att lönerelationerna inte tillåts variera så att incitament skapas till frivillig flyttning från tillbakagående till expanderande företag och branscher. Rehns och Meidners förslag går därför ut på att komplettera den solidariska lönepolitiken med flyttningsstimulerande insatser, i första hand för de arbetslösa. Flyttningsstödet är det mest okonventionella medlet av detta slag. Arbetsmarknadsutbildning-

en och arbetsförmedlingarna får betecknas som mer konventionella och har utgiftsmässigt varit av större omfattning.

Den grundläggande tanken bakom denna politik var således att underlätta den solidariska lönepolitiken genom att skapa andra incitament till flyttning än löneskillnader. Enligt samma logik kan man säga att borttagandet av starthjälpen försvårar den solidariska lönepolitiken.

Flyttstöd som försäkring

Flyttstöd till arbetslösa kan även motiveras på ett annat sätt. Det kan betraktas som ett inslag i en "integrerad" arbetslöshetsförsäkring. Tanken är följande: I en marknadsekonomi är alla anställda utsatta för en viss risk att bli uppsagda om företaget går dåligt. Om den anställda har riskaversion – vilket är sannolikt – vill han eller hon ha en försäkring som täcker de kostnader som uppsägningen kan ge upphov till. I första hand behövs ett löpande arbetslöshetsunderstöd som täcker merparten av den uteblivna inkomsten. Men detta är inte det enda. För att finna ett nytt jobb kan kostnadskrävande sökaktiviteter vara nödvändiga. I Sverige kan den arbetslöse få gratis information och ersättning för resor till arbetsgivare för att söka jobb.

Om uppsägningen leder till att gamla yrkeskunskaper minskar i värde, kan en omskolningskurs kompensera denna kostnad. Den svenska arbetsmarknadsutbildningen erbjuder omskolning för arbetslösa på förmånliga villkor.

Om ett nytt jobb kan erhållas genom att flytta uppstår flyttningskostnader. Dessa kan vara både direkta utgifter för flyttning av bohag och indirekta kostnader för att bryta gamla sociala kontakter. Flyttningsstöden till arbetslösa kompenserar för dessa kostnader.

Enligt detta resonemang kan man se den rörlighetsstimulerande arbetsmark-

*Docent ANDERS BJÖRKLUND
är verksam vid Institutet för social
forskning och Industriens utred-
ningsinstitut, Stockholm.*

nadspolitiken som delar av en mer fullständig arbetslöshetsförsäkring än vad enbart kontantbidrag utgör. Lite tillspetsat kan man därför säga att arbetslöshetsförsäkringen försämras när starthjälpen tas bort.

Att se flyttstöd som en slags arbetslöshetsförsäkring är inte bara en teoretisk konstruktion, utan har också en reell historisk bakgrund. Föregångare till dagens arbetslöshetskassor var nämligen så kallade reshjälpkassor. Sådana fanns redan under skråväsendets tid. Typografförbundet blev 1893 först med att tillåta att reshjälp kunde förvandlas till arbetslöshetsunderstöd på platsen (se Edebalk [1975]).

Vid denna tid var emellertid systemet för arbetslöshetsförsäkringar torftigt, mätt med dagens mått. Det finns också ekonomiska argument för att ett rikligt "utbud" av arbetslöshetsförsäkringar kan få svårt att uppstå på en helt fri marknad utan statsunderstöd i någon form. I synnerhet kan man befara att grupper med svag ställning på arbetsmarknaden får svårt att teckna försäkringar på rimliga villkor. I Sverige fick arbetslöshetskassorna statsstöd 1935 och sedan dess har täckningsgraden successivt ökat.¹ Till detta kommer att den rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitiken byggts ut.

Flyttstöd till arbetslösa kan således motiveras både som ett stöd för den solidariska lönepolitiken och som en del av en arbetslöshetsförsäkring. Det finns dock principiella skillnader mellan dessa båda argument. Enligt det första är syftet att skapa incitament till flyttning. Om en person, som ändå skulle ha flyttat, erhåller starthjälp är det bortkastade pengar enligt detta resonemang. Möjligen har en sådan uppfattning legat bakom beslutet att ta bort starthjälpen.

Enligt det försäkringsmässiga synsättet är flyttstöd inte bortkastade pengar om det utgår till personer som ändå skulle ha flyttat. Skälet är att även de drabbas av de omställningskostnader som flyttningen ger upphov till. En god försäkring ska se till att en person uppnår samma välfärd oavsett om han eller hon har tur eller otur, dvs i detta fall drabbas av arbetslöshet eller ej.

Argument mot flyttstöd

Finns det då inga argument mot statliga insatser av detta slag?

Regionalpolitiska hänsyn åberopas ofta när det gäller stimulanser till flyttning. I dagens läge då flyttningsströmmarna mot storstadsområdena är starka kan detta argument förefalla bestickande. Men enligt min mening är det relativt svagt.

För det första är utgifterna för flyttstöd bara en droppe i havet jämfört med de mycket höga belopp som går till åtgärder som stimulerar arbetslösa att stanna kvar på sin ort. Hit hör, förutom regionalpolitiken som sådan, beredskapsarbete, ungdomslag och kontant arbetslöshetsersättning. Regionalpolitiska hänsyn kan inte motivera att de människor som löser sitt arbetslöshetsproblem genom att flytta, berövas en rimlig kompensation för flyttningskostnaderna.

För det andra innebär den rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitiken – inklusive flyttstöden – i ett mera långsiktigt perspektiv också stöd för små orter med ensidigt näringsliv. Om människor som drabbas av arbetslöshet inte kan få hjälp med omställningen till ett nytt arbete vore det onekligen riskabelt att satsa på en framtid på sådana orter. Allt fler skulle i stället söka sig till storstadsområdena, som erbjuder ett mer differentierat näringsliv och där arbetslöshet därför inte får lika drastiska konsekvenser för individen.

Det troligaste är emellertid att det är statsfinansiella argument som har tvingat Arbetsmarknadsdepartementet att sänka sina utgifter och att man då valde just starthjälpen.

Mot detta kan visserligen invändas att den enda studie av starthjälpflyttningens effekter som gjorts pekade på samhälls-ekonomisk lönsamhet trots individekonomiska förluster (se SOU 1978:60, kapitel 9). Men denna studie avsåg flyttningar som ägde rum 1969 och 1970 och kalkylerna var förknippade med en del osäkerhet.

¹ Se Björklund och Holmlund [1986], som också går igenom olika argument för marknadmisslyckanden på detta område.

I det kärva statsfinansiella läget kan man därför ha förståelse för att ett bibehållande av starthjälpen måste innebära besparingar på andra områden. Finns det då rimligare besparingsalternativ i Arbetsmarknadsdepartementets budget?

För det första kan man hävda att en viss skärpning av reglerna för starthjälp är motiverad. I praktiken har det varit relativt lätt för unga personer som slutat sin utbildning på en ort att få starthjälp vid flyttning till en annan ort. Även efter avslutad militärtjänstgöring har det varit vanligt med starthjälp. Det är ganska uppenbart att utbildningsorter och regementsstäder inte kan bereda arbete åt alla som utbildas där. Det är också uppenbart att det inte är någon större välfärdsförlust att byta ort efter avslutad utbildning eller militärtjänstgöring.

En uppstramning av villkoren för starthjälp kan därför vara motiverad. Detta kan exempelvis ske genom att man inför en karenstid på några månader efter avslutad utbildning eller militärtjänst. Man kan också införa ett arbetsvillkor på samma sätt som för arbetslöshetsunderstöd. I så fall skulle starthjälp kunna utgå enbart till dem som före arbetslöshetens början har arbetat under fem av de senaste tolv månaderna.

Vidare gäller att starthjälp kan utgå till så kallade nyckelpersoner. Det är då inte – annat än möjligen undantagsvis – frågan om arbetslösa personer som flyttar, utan personer som av olika företag bedöms vara nyckelpersoner och som rekryteras från en annan ort. Statliga bidrag till sådana flyttningar kan visserligen motiveras utifrån det Rehn-Meidnerska perspektivet att lönerelationerna inte ska utnyttjas som allokeringinstrument, men utgör självfallet inte någon arbetslöshetsförsäkring. Därför tycker jag att motiven för denna form av stöd är svagare än för den vanliga formen av starthjälp. Trots detta har departementet valt att behålla starthjälpen för nyckelpersoner.

Även delar av arbetsmarknadsutbildningen saknar en försäkringsmässig motivering. Hit hör den så kallade flaskhalsutbildningen som riktar sig till företag som har rekryteringsproblem. Företag kan få utbildningen av sina anställda betald (in-

klusive lön i form av utbildningsbidrag under studietiden). De förväntas i stället göra förmedlingen en "gentjänst", exempelvis genom att anordna beredskapsarbete för arbetslösa.

Denna form av företagsstöd är också tveksam genom att det är stor risk att företag behandlas olika. Ett företag som sköter sin nyrekrytering och internutbildning på ett effektivt sätt kan exempelvis inte visa upp några flaskhalsar och kan därmed inte få del av flaskhalsutbildningen.

Även om besparingar i dagsläget kan vara nödvändiga för att behålla starthjälpen måste den i det långa loppet ändå finansieras med någon form av skatt. Mot värdet av utgiften måste man därför ställa vådan av en skatt. Normalt sett snedvrider skatter ekonomiska beslut genom att en del av en produktiv insats fräntas den enskilde.

Men snedvridningen blir i detta fall långt mindre allvarlig än för de flesta andra utgifter. Skälet är att förmånerna definitionsmässigt är kopplade till förvärvsarbete. Flyttningsstöd innebär att förvärvsarbete generellt sett blir mindre riskfyllt, något som bör stimulera till ökad förvärvsrekvens. Likaså innebär en rejäl arbetslöshetsförsäkring inklusive omskolning, arbetsförmedling och flyttningsstöd att de långsiktiga vinsterna av en dynamisk ekonomi och frihandel delas mer jämnt mellan strukturomvandlingens vinnare och förlorare.

Detta är enligt min mening det främsta argumentet för rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik. Därför tycker jag att borttagande av starthjälpen är en illa vald besparing på Arbetsmarknadsdepartementets område.

Referenser

- Björklund, A & Holmlund, B, [1986], "The Economics of Unemployment Insurance – the Case of Sweden". Working paper No 167, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Edebalk, P-G, [1975], "Arbetslöshetsförsäkringsdebatten. En studie i svensk socialpolitik 1892-1934". Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet.
- SOU 1978:60, *Arbetsmarknadspolitik i förändring*.