
Raka rör i arbetslöshetsförsäkringen

Andelen personer i Sverige som står utanför den ordinarie arbetsmarknaden ökade dramatiskt under 90-talets första år: den öppna arbetslösheten gick från knappt 2 procent 1989 till drygt 8 procent av arbetskraften och deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökade till omkring 5 procent. Samtidigt föll arbetskraftsdeltagandet. Trots detta kan vi konstatera att lönerna, även för grupper med en så dålig sysselsättningsutveckling som byggnadsarbetarna, har fortsatt att stiga (det finns dock indikationer på att en del andra anställningsförmåner har försvunnit). Vi har ofullständiga kunskaper om exakt hur mycket av utslagningen av sysselsättningen som hade kunnat undvikas genom en snabb anpassning nedåt av de svenska lönerna. Det kan dock inte råda några tvivel om riktningen på sysselsättningseffekten av en långsammare löneutveckling för dem som haft förmånen att inte förlora sina arbeten. Vilka bidrag skulle en ändrad offentlig politik kunna ge i detta avseende?

Om vi bortser ifrån att den offentliga sektorn (särskilt kommunerna) spelar en viktig roll som arbetsgivare, handlar frågan om i vilken utsträckning en ändrad politik skulle kunna göra lönerna mer känsliga för arbetsmarknadsläget. En enskild fråga som i detta sammanhang rönt ett särskilt stort intresse är utformningen av arbetslöshetsförsäkringen.

Jag tänker här beröra arbetslöshetsersättningens nivå och varaktighet samt arbetslöshetsförsäkringens finansiering. Arbetslöshetsersättningens nivå och varaktighet kan förväntas påverka de arbetssökandes beteende. Därmed kan utformningen i dessa dimensioner också påverka såväl individernas arbetslöshetstider vid en given lön som lönebildningen. Arbetslöshetsförsäkringens finansiering kan i första hand förväntas påverka de fackliga organisationernas lönekrav, eftersom a-kassorna drivs av de förhandlande förbunden.

En höjd ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen torde leda till längre arbetslöshetstider (och därmed en högre arbetslöshet) eftersom den arbetslöse, enkelt uttryckt, har råd att vara mer kräsen. I internationell forskning finns det robusta empiriska belägg för att denna mekanism också tycks slå igenom i observerat beteende, även om effekterna inte är så stora. Svenska studier tyder på, i en internationell jämförelse, små effekter. Emellertid kan ersättningsnivån också påverka lönebildningen, och via denna även sysselsättningen. Också här antyder befintliga studier relativt modesta effekter.

Teoretiskt bör vi förvänta oss att försäkringens varaktighet har likartade effekter som ersättningsnivån: en längre varaktighet kan förväntas påverka arbetslösheten på ungefär

samma sätt som en höjd ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen. När det gäller betydelsen av arbetslöshetsersättningens varaktighet bygger våra kunskaper på två typer av studier. I länderjämförelser, för det första, är ersättningsperiodens längd en viktig förklaring till länderskillnader i arbetslöshet. Mikrodatastudier visar, för det andra, att sannolikheten att övergå från arbetslöshet till sysselsättning ökar vid ersättningsperiodens slut.

Sammanfattningsvis finns det alltså både teoretiska skäl och empiriska forskningsbelägg för att utformningen av arbetslöshetsförsäkringen påverkar de arbetslösas beteende – och därmed arbetslösheten. Intrycket från den empiriska forskningen är, om något, att försäkringens varaktighet tycks spela en större roll än ersättningsnivån. Var det därför den socialdemokratiska regeringen bröt ett uttryckligt vallöfte och sänkte ersättningsnivån, samtidigt som utredandet av frågan om en bortre parentes tycks sakna en bortre parentes?

Även om det finns goda skäl att tro att en bortre parentes och en låg ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna bidra till en bättre sysselsättningsutveckling, finns det skäl att betona att reformer med denna inriktning inte kan förväntas ha annat än relativt begränsade kortsiktiga effekter på arbetslösheten: de direkta effekterna av ett förändrat sökbeteende bland de arbetslösa är sannolikt små i ett arbetsmarknadsläge med få vakanter.

Samtidigt antyder tillgängliga empiriska studier av svensk lönebildning att lönebildningseffekterna är osäkra. Till detta kommer att åtgärderna med-

för uppenbara fördelningskonflikter, då de otvivelaktigt drabbar en utsatt grupp. Till yttermera visso kan man dessutom hävda att en tidsbegränsad, relativt generös arbetslöshetsersättning ("omställningsförsäkring") är en subvention till en produktiv verksamhet som skapar bättre matchningar mellan arbets sökande och företag.

Litet annorlunda ställer det sig med arbetslöshetsförsäkringens finansiering. I dagens system saknas en koppling mellan medlemsavgifter och arbetslöshet inom varje enskild arbetslöshetskassa. Detta är enligt min mening olyckligt av åtminstone två skäl.

För det första kan det råda delade meningar om det rimliga i att arbetslöshetskassorna administreras av fackförbunden. Så länge löneförhandlingarna förs på förbunds nivå är det emellertid en poäng att det finns en koppling mellan medlemskap i a-kassa och fackförbund om medlemsavgifterna på marginalen beror på arbetslösheten inom den enskilda kassan. Då kommer nämligen ett "framgångsrikt" avtal som ger de sysselsatta medlemmarna högre löner, men som samtidigt medför att ett antal jobb slås ut, att omedelbart innebära högre avgifter för kassans medlemmar. Detta bör verka återhållande på lönekraven och göra dem mer känsliga för variationer i arbetsmarknadsläget. Med den nuvarande konstruktionen är det i stället kollektivet av skattebetalare som får betala hela ökningen av a-kassans utgifter för den ökade arbetslösheten. I detta kollektiv är den enskilda kassans medlemmar bara en liten minoritet. En förändring "åt rätt håll" i detta avseende har inte heller de fördelningsmässiga problem som åtföljer försämrade vill-

kor i arbetslöshetsförsäkringen: de huvudsakliga förlorarna blir de medlemmar som genom högre löner stängt ute andra från sysselsättning. Vi får i själva verket något så sällsynt som en åtgärd som tycks medföra någonting som liknar en paretosanktionerad förändring!

För det andra innebär bristen på koppling mellan medlemsavgifter och arbetslöshet inom den enskilda kassans område en systematisk subvention av yrken med hög arbetslöshetsrisk. I den mån vi får en effekt på individers val av yrkeskarriär, gynnas alltså yrkesval som är förknippade med en högre framtida arbetslöshetsrisk. Det verkar sannolikt att exempelvis byggnadsarbetarnas lönekrav skulle bli mer känsliga för arbetsmarknadsläget om de på marginalen fick finansiera en viss del av sin ökade arbetslöshetsrisk. Dessutom skulle också en höjd nivå på egenavgiften kunna medföra en engångsanpassning nedåt av deras löner.

Om det anses finnas skäl att subventionera vissa typer av yrkesval borde detta i så fall ske över statsbudgeten på ett synligt sätt, så att utgifterna kunde bli föremål för en rationell prövning

mot andra utgifter. Det verkar högst osannolikt att yrken med en hög arbetslöshetsrisk i så fall systematiskt skulle få stora subventioner.

Att införa en koppling mellan medlemsavgifter och arbetslöshet inom en a-kassas område behöver inte innebära en kraftigt minskad statlig subventionering. Det viktiga är för det första att det *på marginalen* skall finnas en koppling och för det andra att det sker en omfördelning av subventionerna mellan olika kassor.

Jag tillhör inte dem som tror att det finns några "snabba klipp" i arbetslöshetsbekämpningen. Därför tror jag inte heller att en reformering av arbetslöshetsförsäkringen i riktning mot mer "raka rör" mellan medlemsavgifter och arbetslöshet kommer att lösa det svenska arbetslöshetsproblemet. Problemet är emellertid så allvarligt att även små strån till stacken är värdefulla. Låt oss därför hoppas att den politiska handlingsförslamningen kring arbetslöshetsförsäkringen bryts, så att vi får en arbetslöshetsförsäkring som bidrar till en minskad arbetslöshet!

ANDERS FORSLUND