

”Det går att förbättra arbetslöshetsförsäkringen”

Publicerat 2009-06-18 00:50

Finanspolitiska rådet vill ha en bred politisk kompromiss: Arbetslöshetsersättningen bör vara mer generös när det är lågkonjunktur.

Oppositionen och facket vill ha bibehållen facklig anknytning och permanent höjning av arbetslöshetsersättningen. Regeringen vill undvika konflikter om a-kassan och är delvis låst vid en politik som utformades för en högkonjunktur. Det är orealistiskt att tro på snabba förändringar av arbetslöshetsförsäkringen, men det går faktiskt att göra den bättre, skriver Lars Calmfors, Martin Flodén och Erik Höglén i Finanspolitiska rådet och presenterar ett eget förslag.

Den snabbt ökande arbetslösheten ställer en rad frågor om arbetslöshetsförsäkringen på sin spets. Regeringens tidigare reformer har minskat skyddet vid arbetslöshet. Det beror dels på sänkta ersättningsnivåer, dels på att höjda avgifter fått många att lämna a-kassan.

Arbetslöshetsförsäkringens utformning diskuteras i den rapport som Finanspolitiska rådet nyligen lämnat till regeringen. Rapporten analyserar både hur försäkringen skulle kunna göras konjunkturberoende och hur den skulle kunna omfatta fler arbetstagare.

Arbetslöshetsförsäkringen ska ge den enskilde inkomstskydd vid arbetslöshet. Samtidigt påverkar försäkringen såväl den enskildes sökande som lönebildningen. Högre ersättning minskar utströmningen från arbetslöshet till jobb och höjer lönenivån i ekonomin. Ersättningsnivån påverkar därför hur hög arbetslösheten blir. Det gäller att hitta en balans mellan försäkringsskydd för den enskilde och drivkrafter för låg arbetslöshet.

De sänkningar av ersättningsnivån som regeringen genomfört kommer på sikt att sänka arbetslösheten betydligt. Det finns också forskningsstöd för att en successiv minskning av ersättningen beroende på hur länge den enskilde varit arbetslös kombinerar försäkringsskydd och incitamenteffekter på ett lämpligt sätt.

Men det finns också starka skäl för att avvägningen mellan försäkringsskydd och incitamenteffekter bör variera med konjunkturläget. De negativa effekterna på sysselsättningen av minskat jobbsökande är störst i en högkonjunktur när det finns många lediga jobb, samtidigt som behovet av försäkringsskydd då är litet. Men arbetslösheten påverkas mindre av en hög ersättning när jobben är få. Samtidigt är behovet av försäkringsskydd då stort. Detta talar för att arbetslöshetsersättningen bör vara mer generös i låg- än i högkonjunkturer.

En sådan utformning är inte någon teoretisk utopi. Tvärtom har arbetslöshetsförsäkringen just den konstruktionen i USA och Kanada. Vi skulle vilja se en sådan utformning också i Sverige. Tiden med 80-procentig ersättning skulle till exempel kunna förlängas i dåliga tider. Likaså skulle grundbeloppet för dem som inte är medlemmar i en a-kassa och taket för ersättningen då kunna höjas.

En invändning är att det är lättare att höja ersättningen i dåliga tider än att sänka den i goda tider. Det är ett argument för att beslut om förändringar inte ska tas från fall till fall utan styras av ett regelsystem. Detta kan utformas så att automatiska förändringar sker när arbetslösheten stiger över en viss nivå och avviker med ett visst antal procentenheter från arbetslösheten under tidigare år.

Ett annat problem är att a-kassorna sedan 2006 förlorat cirka en halv miljon medlemmar. Det är en följd av att a-kasseavgifterna har höjts. Dessa täcker nu en tredjedel av kassornas utgifter upp till ett tak.

Det har funnits två motiv för förändringarna av a-kassans finansiering. Det ena är att regeringen velat differentiera avgifterna mellan kassorna beroende på hur hög arbetslösheten är. Det är enligt vår mening en önskvärd förändring därför att drivkrafterna för återhållsamma löneökningar ökar om stora lönehöjningar på ett område slår tillbaka i form av höjda a-kasseavgifter där. De enskilda a-kassorna får också starkare incitament att försöka få arbetslösa tillbaka i arbete. Med differentiering undviker man vidare att resten av ekonomin subventionerar sektorer med permanent hög arbetslöshet.

Det andra motivet har varit att bidra till finansieringen av jobbskatteavdragen. Detta har emellertid varit missriktat eftersom de höjda avgifterna tas ut bara av sysselsatta och därför motverkar jobbskatteavdragens syfte att göra det mer lönsamt att arbeta. Samma effekt på lönsamheten av att arbeta hade kunnat åstadkommas med lägre jobbskatteavdrag om de inte motverkats av höjda a-kasseavgifter. Då hade man undvikit den ”prishöjning” på medlemskap i a-kassorna som nu lett till medlemsflykt.

Den ökade arbetslösheten innebär att flera a-kassor tvingas höja sina medlemsavgifter ytterligare. Detta fungerar som en ”automatisk destabilisator” av ekonomin som minskar efterfrågan ytterligare. Dessutom kommer avgifterna för flera kassor att slå i taket, vilket innebär att den önskade differentieringen av avgifterna uteblir.

Ett sätt att hantera denna problematik vore att låsa den genomsnittliga a-kasseavgiften på en viss nivå, så att den inte förändras när arbetslösheten i hela ekonomin förändras. Samtidigt skulle man kunna fortsätta att differentiera avgifterna mellan kassorna efter skillnaderna i arbetslöshet mellan dem. Då skulle man undvika att den genomsnittliga avgiften stiger när arbetslösheten totalt sett ökar, samtidigt som önskvärda incitament behålls för de enskilda kassorna och avtalsområdena.

Den andra metoden är att göra arbetslöshetsförsäkringen statlig och obligatorisk. Argumenten för detta är desamma som för andra socialförsäkringar. Dels är det en fråga om att se till att alla har ett tillfredsställande försäkringsskydd. Dels är det en fråga om att även de med låg arbetslöshetsrisk fullt ut ska bidra till försäkringens finansiering.

Det finns en stark facklig opinion mot att överge det nuvarande systemet med fackligt anknutna a-kassor eftersom detta gör det lättare för facket att rekrytera medlemmar. Men det

är svårt att se varför arbetslöshetsförsäkringen ska ha som mål att främja en hög facklig organisationsgrad.

Går den svenska arbetslöshetsförsäkringen att reformera? Debatten präglas av hårda låsningar. Oppositionen och de fackliga organisationerna vill ha bibehållen facklig anknytning och en permanent höjning av ersättningen. Regeringen vill undvika ytterligare konflikter om a-kassans ställning och är delvis låst vid den politik som utformades för en högkonjunktur.

Det är politiskt orealistiskt att tro på snabba förändringar av arbetslöshetsförsäkringen. Men vi har velat peka på att det går att utforma en bättre arbetslöshetsförsäkring. Det är en viktig uppgift för Finanspolitiska rådet att introducera nya idéer, även om vi inser att de politiska förutsättningarna för att de ska förverkligas knappast är för handen i dag. Det vore emellertid önskvärt med en bred politisk kompromiss om en stabil arbetslöshetsförsäkring av samma slag som den tidigare pensionsöverenskommelsen.

Lars Calmfors professor vid Stockholms universitet, ordförande i Finanspolitiska rådet

Martin Flodén docent i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm, ledamot av Finanspolitiska rådet

Erik Höglin fil dr och utredningsekonom vid Finanspolitiska rådet

© Detta material är skyddat enligt lagen om upphovsrätt.