

Uppdaterad 6 nov 2006 01:05

"Slopa höjd a-kasseavgift och minska jobbavdraget"

Tung nationalekonom underkänner regeringens förslag: Undersök i stället om a-kassorna kan avskaffas. Regeringen borde dra tillbaka förslaget om höjda egenavgifter i a-kassan och i stället göra jobbavdraget mindre än planerat. Då uppnås samma effekt på lönsamheten av att arbeta men med mycket färre komplikationer. Förslaget om a-kassorna behöver en bättre underbyggnad. I en sådan utredning måste även alternativet att skrota a-kassorna finnas med. Nuvarande ordning är principiellt egendomlig. En bättre modell kan vara att låta staten ta över administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. Det skriver professorn i nationalekonomi Lars Calmfors.

Regeringens förslag om ändrad a-kassa har lett till en efter svenska förhållanden ovanligt hätsk debatt. LO har karakteriserat förslagen som "klasspolitik" och som att man låter "piskan vana" över de arbetslösa. Kritiken har varit hård också från de andra fackliga centralorganisationerna. TCO har på DN Debatt 31/10 deklarerat att man kommer att anmäla regeringen till EU-kommissionen eftersom man anser att en del förslag är könsdiskriminerande.

Debatten kan vara svår att följa eftersom olika aspekter konsekvent blandas samman. Det är uppenbart att de som är principiella motståndare till förändringar i a-kassan försöker stoppa dessa genom att peka på brister i beredningsprocessen och administrativa problem. Detta underblåses i hög grad av en arbetsmarknadsjournalistik som till stor del fungerar som en megafon för de fackliga intressena. Under de två senaste veckorna har till exempel DN:s arbetsmarknadsjournalister publicerat en rad artiklar som okritiskt återgett fackets synpunkter men inte en enda som refererat arbetsgivarsynpunkter eller den forskning som är relevant i sammanhanget.

Den här artikeln är ett försök att få lite mer sans och balans i diskussionen.

Regeringens förslag avser två områden. För det första vill man minska ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen för långtidsarbetslösa och skärpa kvalifikationskraven för att kunna få ersättning. För det andra vill man höja de egenavgifter som medlemmarna i en a-kassa betalar och låta avgifterna bero på hur hög arbetslösheten är i kassan.

Det finns en omfattande forskning om vad arbetslöshetsersättningens nivå betyder för arbetslösheten. Det finns dels studier där man jämför arbetslöshetstider mellan individer med olika hög ersättning, dels studier där man försöker förklara skillnaderna i arbetslöshet mellan olika länder och olika tidsperioder. Studierna ger övertygande belegg för att ersättningsnivån är av stor betydelse. En nyligen gjord OECD-studie uppskattar till exempel att en sänkning av arbetslöshetsersättningen i förhållande till genomsnittslönen med 10 procentenheter minskar arbetslösheten med

drygt 1 procentenhet.

Vilka mekanismer är det fråga om? En är att lägre arbetslöshetsersättning kan väntas leda till att arbetslösa söker mer intensivt efter lämpliga arbeten. Rörligheten kan också antas öka. Men den viktigaste effekten är förmodligen på lönebildningen. Arbetslösa får anledning att ta arbeten med lägre lön än de annars skulle göra. Det är också rimligt att tro att lönerna i kollektivavtal på olika områden påverkas, så att det blir lönsamt för arbetsgivarna att skapa fler jobb.

När man bedömer effekterna av regeringens politik på de anställdas inkomster, måste man ta hänsyn till att lägre a-kassa bara är en åtgärd av många. Lägre arbetsgivaravgifter för ungdomar och senare förmodligen också i vissa tjänstesektorer, liksom avdrag för hushållsnära tjänster, kommer att verka i riktning mot högre löner. Jobbavdraget kan höja lönen efter skatt även om den skulle falla före skatt. Det är därför svårt att ha en uppfattning om vilka de samlade effekterna på lönerna efter skatt blir för olika grupper. Däremot är det helt klart att åtgärderna sammantaget kommer att ha positiva sysselsättningseffekter.

Den uppenbara nackdelen med en mindre generös a-kassa är ett sämre inkomstskydd för dem som förblir arbetslösa. Ekonomisk forskning har förstås inget att säga om hur man ska väga ett sämre försäkringsskydd vid arbetslöshet mot högre sysselsättning. Detta är en ren värdering. Självklart skulle det bästa vara om det gick att öka sysselsättningen kraftigt utan att minska förmånerna i arbetslöshetsförsäkringen. Men det är vad socialdemokratiska regeringar försökt göra i ett drygt decennium utan att lyckas. I det läget är min personliga värdering att vi tvingas ge lägre prioritet åt önskemålet om ett högt försäkringsskydd.

En ofta framförd kritik är att en mindre generös a-kassa skulle öka de anställdas motstånd mot rationaliseringar och företagsnedläggelser. Detta skulle motverka den strukturomvandling som ger ekonomisk tillväxt. Det ligger en del i detta argument, men det finns också starka motargument. Forskning från USA visar att de som friställs ofta måste gå ner avsevärt i lön för att få ett nytt jobb. En hög ersättningsgrad i arbetslöshetsförsäkringen (ersättning i procent av tidigare lön) kan därför innebära att ersättningen hamnar högre än den lön man kan få på ett nytt jobb. Detta kan låsa fast arbetslösa i långtidsarbetslöshet och motverkar strukturomvandling.

I fråga om arbetslöshetsförsäkringens finansiering har det förts en omfattande diskussion bland nordiska arbetsmarknadsekonomer om fördelarna med att differentiera avgifterna efter hur hög arbetslösheten är i en kassa. I den mån kassorna motsvarar förhandlingsområden i avtalsförhandlingarna, främjar en sådan konstruktion ansvarsfulla löneökningar. Om lägre löneökningar leder till lägre arbetslöshet, minskar nämligen kassans utgifter för arbetslöshetsersättningar och avgifterna kan sänkas. En annan fördel med differentierade avgifter är att medlemmarna får ett ekonomiskt intresse av att kassan bättre kontrollerar fusk.

Slutligen kan differentierade avgifter öka rörligheten på arbetsmarknaden. Om arbetslösheten i en sektor är hög och det leder till höga egenavgifter, skapar det incitament även för dem som har jobb att flytta till andra sektorer där efterfrågan är högre. Detta är inte - som ibland hävdas - någon olycklig bieffekt utan tvärtom något som bör eftersträvas.

Tyvärr innebär regeringens förslag till ändrad finansiering endast en mycket

liten differentiering av avgifterna. En minskning av arbetslösheten i en kassa med en procentenhet skulle reducera månadsavgiften med bara några kronor. Den största förändringen är att egenavgiften höjs generellt med drygt två hundra kronor. Detta kan komma att leda till att medlemmar lämnar kassorna. I första hand personer med låg arbetslöshetsrisk och som då inte längre bidrar till finansieringen, dessutom lågavlönade som inte anser sig ha råd att betala de höjda avgifterna trots att deras arbetslöshetsrisk kan vara stor.

Detta är skälet till att regeringen aviserat en utredning om att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk. Förslaget om ändrad finansiering ses därför som ett provisorium.

Det är svårt för utomstående att värdera den kritik som a-kassorna fört fram om svårigheterna att administrativt hantera de föreslagna förändringarna, eftersom hela argumentationen präglas av en stark motvilja mot de grundläggande idéerna. Här skulle uppenbarligen en arbetsmarknadsjournalistik som också kritiskt granskade den fackliga argumentationen kunna göra nytta. Men det är ändå omöjligt att komma ifrån att kassorna ges mycket kort tid att anpassa sig.

Man kan också resonera mer principiellt. Den generella höjningen av egenavgifterna till a-kassan ska finansiera en del av kostnaderna för jobbavdraget som sänker skatten på arbetsinkomster. Men samtidigt motverkar den höjda egenavgiften jobbavdraget, eftersom den bara ska betalas av dem som har arbete. Om konstruktionen av den höjda egenavgiften bara är ett provisorium och dessutom i praktiken innebär endast obetydlig differentiering, samtidigt som den skapar administrativa problem, talar allt för att välja en mycket enklare lösning.

Mitt råd till regeringen är att dra tillbaka förslaget om höjda egenavgifter och i gengäld göra jobbavdraget lite mindre. Man skulle på så sätt kunna uppnå samma effekt på lönsamheten av att arbeta men med mycket färre komplikationer.

Frågan om egenavgifterna skulle sedan kunna utredas ordentligt tillsammans med frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. En sådan utredning bör också behandla frågan om a-kassorna bör avskaffas och staten ta över administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. Det är principiellt egendomligt med fackligt anknutna a-kassor som till nära 100 procent finansieras med statsbidrag. Detta leder till ett mycket svagt kostnadsmedvetande.

Jag har genom åren debatterat med företrädare för a-kassorna. Min erfarenhet är att de verkar se det som en central uppgift att bedriva lobbying för höga ersättningsnivåer, men det verkar finnas en total omedvetenhet om att ersättningsnivåerna påverkar arbetslösheten. En sådan bristande insikt om att försäkringsförmåner har effekter på försäkringstagarnas beteende måste vara helt unik i försäkringsverksamhet.

Fackligt anknutna a-kassor som finansieras med statsbidrag är i första hand ett sätt att hålla uppe den fackliga organisationsgraden. Forskningen har pekat på denna faktor som en huvudförklaring till den höga fackliga organisationsgraden på 80-90 procent i Danmark, Finland och Sverige som alla har detta system. Skillnaden mot Norge med en organisationsgrad runt 55 procent, där försäkringen är obligatorisk, är påtaglig. Rädslan för att högre egenavgifter ska minska den fackliga anslutningsgraden är med

all sannolikhet det främsta motivet bakom fackets motstånd mot dem.

Det finns också skäl att reflektera över de krav som man allmänt bör ställa på politiskt beslutsunderlag. Jag håller med om att förslagen om a-kassefinansieringen behöver en bättre underbyggnad. Men man bör också komma ihåg att a-kassor och fack nästan aldrig ställer några krav på att effekterna av höjda förmånsnivåer på sysselsättning och tillväxt ska utredas innan de genomförs. Generellt sett är det ett mycket allvarigare problem för den demokratiska beslutsprocessen, eftersom det lätt leder till att man glider in i alltför generösa system utan att vara medveten om konsekvenserna.

LARS CALMFORS