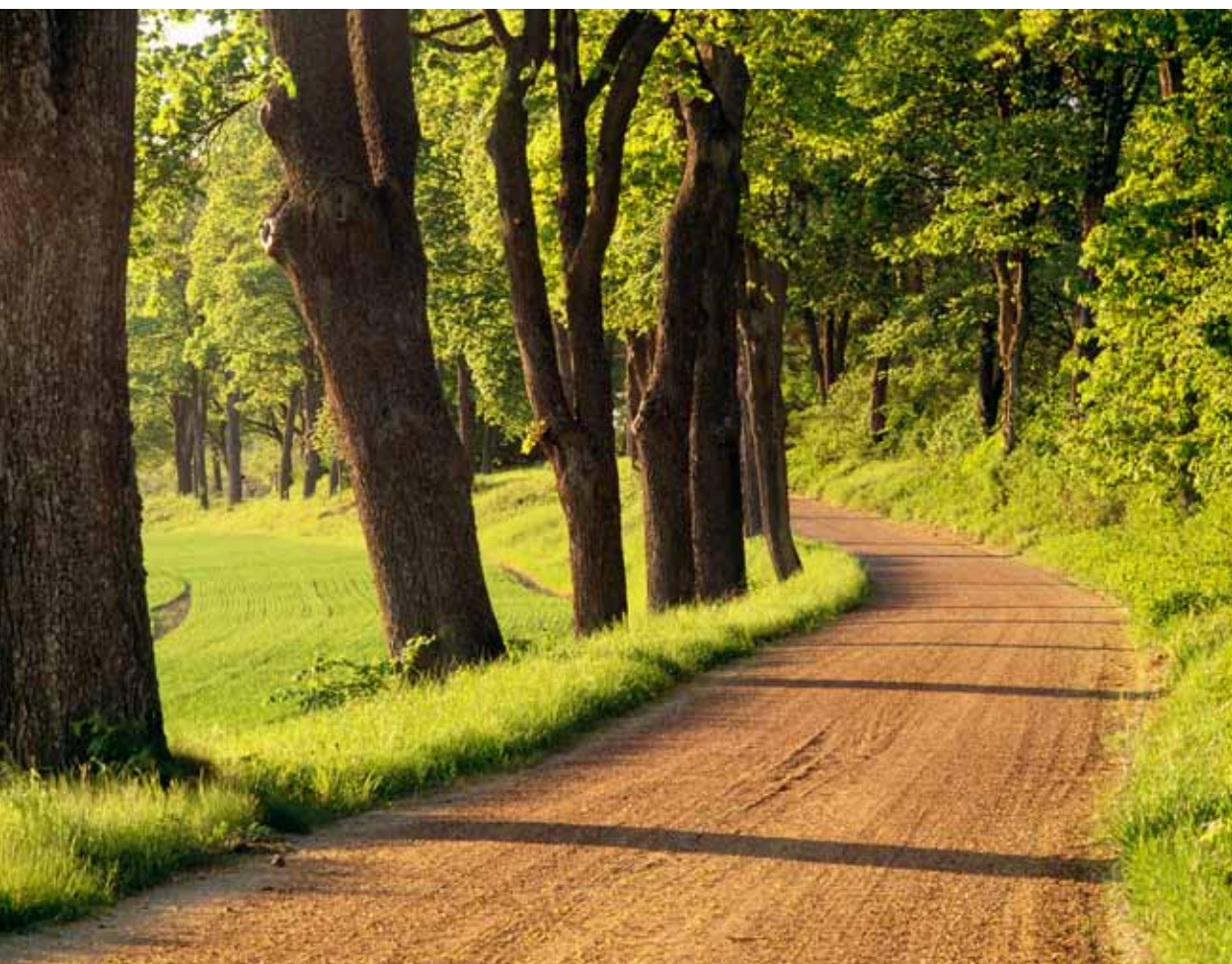


Hur bör arbetslöshetsförsäkringen utformas?

Några personliga reflektioner kring alliansens arbetslöshetsförsäkring



UNDERLAGSRAPPORT TILL
DEN PARLAMENTARISKA
SOCIALFÖRSÄKRINGSUTREDNINGEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

*Parlamentariska social-
försäkringsutredningen
(S 2010:04)*

Hur bör arbetslöshets- försäkringen utformas?

*Några personliga reflektioner kring
alliansens arbetslöshetsförsäkring*



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

*Parlamentariska social-
försäkringsutredningen
(S 2010:04)*

Underlagsrapport nr 3 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen

Samtliga underlagsrapporter finns att ladda ned gratis på www.psfu.se eller kan beställas från den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. E-post: psfu@social.ministry.se

Foto: Kenneth Bengtsson

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

Förord

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen ska enligt regeringens direktiv se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet. Kommittén ska överväga förändringar som kan leda till mer hållbara sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. De förändringar som kan bli aktuella ska bidra till ökad sysselsättning och hållbara statsfinanser på lång sikt.

Med syfte att inbjuda till bred debatt och för att skapa ett mångfacetterat underlag inför kommitténs betänkanden har en rad underlagsrapporter beställts från forskare, myndigheter och andra aktörer med kunskaper om sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Analyser, slutsatser och rekommendationer i dessa underlagsrapporter står för respektive författare och delas nödvändigtvis inte av den parlamentariska kommittén.

Arbetslöshetsförsäkringens utformning är viktig för både arbetsmarknadens och hela samhällsekonomin funktionssätt. Under förra mandatperioden genomfördes ett flertal reformer av arbetslöshetsförsäkringen. Regeringens syfte med dessa reformer var att stärka arbetslinjen i försäkringen. Vissa förändringar hade också som avsikt att påverka t.ex. lönebildningen på den svenska arbetsmarknaden.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen har enligt direktiven ett flertal olika uppdrag som rör arbetslöshetsförsäkringen. Som underlag för detta arbete är det värdefullt med en beskrivning av tankarna bakom de reformer som har genomförts och vilka effekter dessa reformer förväntades ge.

Detta är den tredje rapporten i den serie underlagsrapporter som kommittén ger ut. Rapporten har skrivits av Eva Uddén Sonnegård, ekonomie doktor och statssekreterare på Arbetsmarknadsdepartementet under mandatperioden 2006-2010.

Stockholm i juni 2011

Irene Wennemo
Huvudsekreterare i den parlamentariska
socialförsäkringsutredningen

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningens ledamöter

Under 2010 tillsatte regeringen den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Kommitténs uppdrag är att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet. Syftet är att överväga förändringar som ger hållbara försäkringar för framtiden. Kommitténs arbete, som ska vara avslutat i maj 2013, kommer att presenteras i ett slutbetänkande med förslag till utformning av framtidens sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar.

Ledamöter i den parlamentariska kommittén är:

Gunnar Axén (M), ordförande

Tomas Eneroth (S)

Stefan Löfven (S)

Sonia Karlsson (S)

Lotta Finstorp (M)

Kajsa Lunderquist (M)

Tomas Tobé (M)

Gunvor G Ericson (MP)

Johan Pehrson (FP)

Fredrick Federley (C)

Erik Almqvist (SD)

LiseLotte Olsson (V)

Emma Henriksson (KD)

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning.....	17
2 Arbetsmarknaden efter 1990-talskrisen	21
2.1 Problem med arbetsmarknadspolitiken.....	24
2.2 Avstamp inför valet 2006.....	29
2.2.1 Nya förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken	31
3 En optimal arbetslöshetsförsäkring.....	35
3.1 Ersättningens varaktighet.....	38
3.2 Sökrav och sanktioner	39
3.3 Test av arbetsviljan genom aktiv arbetsmarknadspolitik.....	41
3.4 Diskussion om arbetslöshetsförsäkringens utformning	43
3.4.1 Sammanfattning	43
3.4.2 Avtagande ersättningsprofil.....	44
3.4.3 Transparent sanktionssystem	46
3.4.4 Aktiv arbetsmarknadspolitik	48
4 Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen	51
4.1 Olika finansieringsmodeller	53
4.1.1 Finansiering via en löneskatt.....	54
4.1.2 Finansiering via arbetsgivarinträde	55
4.1.3 Finansiering via egenavgifter.....	55

4.2	Diskussion om finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen	57
4.2.1	Sammanfattning	57
4.2.2	Differentierade avgifter och sysselsättningen	57
4.2.3	Procykliska arbetslöshetsavgifter.....	60
4.2.4	Fördelningspolitiska effekter	61
5	En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring	63
5.1	En frivillig försäkring som administreras av a-kassor	64
5.2	Arbetslöshetsförsäkringen bör inte vara obligatorisk.....	67
6	Avslutande diskussion	71
	Referenser	79

Sammanfattning

Arbetsmarknaden efter 1990-talskrisen

Förberedelsearbetet hos Moderaterna inför valet 2006 tog sin utgångspunkt i utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden. Trots relativt god tillväxt åren 2004 och 2005 stod sysselsättningen och stampade och man talade om ”jobblös” tillväxt. Orsaker till att arbetsmarknaden inte fungerade tillfredsställande diskuteras i kapitlet och utformningen av arbetslöshetsförsäkringen lyfts fram som en viktig orsak till att arbetslösheten bet sig fast.

I Moderaternas förändringsarbete 2004–2006 konstaterades att arbetsmarknadens parter börjat ta ett större samhällsekonomiskt ansvar för lönebildningen än under 1970- och 1980-talen. Det innebar att Moderaterna fick anledning att ompröva sin politik i grunden, från att ha varit relativt negativa till fackförningarnas roll på arbetsmarknaden till att fokusera på reella problem såsom den höga frånvaron, den demografiska utvecklingen och utanförskapet på arbetsmarknaden.

Utgångspunkten för den ekonomiska politik som kom att utgöra den borgerliga alliansens valmanifest var att synliggöra de problem som uppkommit i samband med 1990-talskrisen. Ett sätt att illustrera det utanförskap som hade cementerats under 1990-talet och 2000-talets början, var att sammanställa olika grupper med en svag anknytning till arbetsmarknaden. Den borgerliga alliansens budskap var att ca 1,5 miljon människor var i utanförskap.

En av den borgerliga alliansens största styrkor inför valet 2006 var att sätta in arbetsmarknadspolitik i ett sammanhang och att en konsistent och sammanhållen politik utformades. Arbetsmarknadspolitik existerar inte i ett vakuum. Det är nödvändigt att statens finanser är hållbara och att penningpolitiken bedrivs av en oberoende centralbank samtidigt som arbetsmarknadspolitik måste utformas i samklang med andra politikområden, såsom

skattepolitik, utbildningspolitik, socialförsäkringspolitik, näringspolitik m.m.

Med detta sagt ägnas resten av rapporten till att beskriva och diskutera arbetslöshetsförsäkringens utformning utifrån några viktiga forskningsrapporter och akademiska studier. Moderaternas tillväxtarbetsgrupp, som bildades 2004 av dåvarande kanslichefen Anders Borg, hade fått i uppdrag av partistyrelsen att börja arbetet med ett blankt blad och använda ”forskning och beprövad erfarenhet” för att utforma arbetsmarknadspolitiken. Detta arbete pågick under två år och utmynnade i den borgerliga alliansens valmanifest inför valet 2006.

En optimal arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen tycktes inte, inför valet 2006, vara utformad på bästa sätt vare sig enligt etablerad erfarenhet eller enligt forskningen på området. Drivkrafterna (incitamenten) att söka jobb tycktes ha försvagats och arbetslöshetsförsäkringen verkade inte fungera som en omställningsförsäkring. Med utgångspunkt från Peter Fredrikssons och Bertil Holmlunds analys i Ekonomisk Debatt 2004 av hur en optimal arbetslöshetsförsäkring borde se ut genomfördes ett flertal reformer av alliansregeringen i arbetslöshetsförsäkringen 2007.

Det är väl belagt i forskningen, både teoretiskt och empiriskt, att benägenheten att söka arbeten och acceptera erbjudanden, även om det innebär en geografisk förflyttning, ökar om arbetslöshetsersättningen är lägre. Enligt en svensk studie (Carling *et al* (2001)) beräknas en sänkning av ersättningsnivån från 80 till 75 procent öka andelen personer som övergår från arbetslöshet till sysselsättning med ungefär tio procent. Fredriksson och Holmlund konstaterar dock att det är för enkelt att sänka ersättningen och inte heller särskilt relevant. De belyser ett antal andra faktorer som viktiga: (1) Ersättningsens varaktighet, (2) SökkraV och sanktioner och (3) En aktiv arbetsmarknadspolitik.

Deras analys mynnar ut i en klar rekommendation: ersättningsprofilen i arbetslöshetsförsäkringen bör vara avtagande (under förutsättning att försäkringsvärdet hålls intakt). Detta var också något som alliansregeringen genomförde genom att sänka ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen från 80 till 70 procent av tidigare inkomst, upp till ett tak, efter 200 ersättningsdagar. Vid deltagande i jobb- och

utvecklingsgarantin, då ersättningsdagarna i arbetslöshetsförsäkringen tagit slut, sattes ersättningen (aktivitetsstödet) till 65 procent av inkomsten.

Fredriksson och Holmlund lyfter också fram att ett väl utformat sanktionssystem är ett alternativ att föredra framför att sätta en bortre parentes i arbetslöshetsförsäkringen. Dagens regelverk i detta avseende är i stort oförändrat jämfört med hur det såg ut vid regeringsskiftet 2006. Här finns en tydlig förbättringspotential. De diskussioner som fördes i Moderaternas tillväxtarbetsgrupp kan komma väl till pass. De handlade om att införa något slags varningssystem – som i Schweiz – med kortare sanktioner. Långtidsutredningen 2011 har också föreslagit denna typ av sanktioner. Som en första åtgärd föreslår jag att ett forskningsprojekt startas för att utforma en ändamålsenlig aktivitetsrapport. Förhoppningsvis kommer regeringens skrivningar i Budgetpropositionen för 2011 leda till förslag på ett nytt sanktionssystem i enlighet med vad som skisseras i denna rapport.

Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

Finansieringen av a-kassan var före 2007 konstruerad så att det inte fanns något samband mellan arbetslösheten inom en a-kassa och medlemsavgifterna. Istället ledde ökad arbetslöshet till ökade statsbidrag. Enligt etablerad forskning på området kommer parterna på arbetsmarknaden i sina avtalsförhandlingar då inte att ta hänsyn till hur lönevillkor och andra villkor för de anställda slår på de arbetslösas möjlighet att få ett arbete. Därför behövde en mekanism skapas så att privatekonomiska kalkyler överensstämmer med samhällsekonomiskt optimala utfall.

Olika finansieringsmöjligheter analyseras: (1) Finansiering via en löneskatt, som avfärdas på grund av fördelningseffekter, (2) Finansiering via arbetsgivarinträde, som avfärdas på grund av LAS, och (3) Finansiering via egenavgifter, vilkas fördelar och nackdelar diskuteras. Den viktigaste fördelen med differentierade egenavgifter är att fackförbundens incitament att bidra till löneåterhållsamhet och en ökad sysselsättning blir starkare. Enligt Gottfries (2010) analys i Långtidsutredningen 2011 krävs flera år av löneåterhållsamhet för att möjliggöra en sysselsättningsexpansion.

Nackdelar med egenfinansieringen är att modellen, enligt Holmlund (1996), förutsätter fackligt anknutna a-kassor vilket kan

vara ideologiskt stötande (sedan dess har Alfa-kassan tillkommit som inte är knuten till något fackförbund). Dessutom överensstämmer inte fackförbunden med a-kassornas indelning vilket gör att kopplingen är svag. Holmlund menar att man kan differentiera avgifterna mellan olika medlemskategorier i en a-kassa, men detta tycks ohanterligt. Den allvarligaste invändningen från Holmlund är emellertid att egenavgifter per definition är procykliska dvs. när arbetslösheten ökar, ökar avgifterna. Det är därför viktigt att avgifterna konstrueras så att det sker en utjämning över konjunkturen samtidigt som graden av differentiering måste vara tillräckligt stor.

Alliansregeringen införde differentierade avgifter 2007, vilka sedermera gjordes om till arbetslöshetsavgifter. Dessa har i viss utsträckning det problem som Holmlund pekar på. Det blev särskilt tydligt som en följd av finanskrisen då ett antal a-kassor slog i avgiftstaket (300 kronor i maximal avgift per månad). Jag drar slutsatsen att utformningen av arbetslöshetsavgifterna kan behöva ses över.

En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Dagens arbetslöshetsförsäkring har i olika sammanhang benämnts både som "obligatorisk" och "allmän" eftersom den som inte är medlem i en a-kassa, men som uppfyller ett arbetsvillkor, ändå får ett grundbelopp (istället för inkomstrelaterad ersättning). Jag tror det är viktigt att först göra klart för sig vilka komponenter en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring ska innehålla innan man tar ställning till frågan. Enligt direktiven till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen ska försäkringen "omfatta alla som förvärvsarbetar och uppfyller arbets- och grundvillkoren". Dessutom "bör fördelarna med dagens fristående arbetslöshetskassor tas till vara" även om alternativa organisationsformer ska prövas. När jag diskuterar ett obligatorium menar jag att alla som arbetar, och därmed kan uppfylla ett arbetsvillkor, är tvungna att bli medlemmar eller ansluta sig till någon slags a-kassa och betala en medlemsavgift för detta.

Problemet med dagens utformning av arbetslöshetsförsäkringen är att grupper med liten arbetslöshetsrisk kan ställa sig utanför a-kassan medan grupper med hög arbetslöshetsrisk blir kvar som medlemmar (s.k. adverse selection). Om avgifterna höjs allt mer kommer även de som har hög arbetslöshetsrisk lämna a-kassan,

vilket är ett fördelningspolitiskt problem. Dessutom är marginal-effekterna påtagliga för den som står beredd att träda in på arbetsmarknaden. Reservationslönen, dvs. den lön till vilken man som arbetssökande är villig att ta ett jobb, kommer att öka vid högre avgifter. Frågan är emellertid om en obligatorisk a-kassa är vägen att gå för att få ner marginaleffekterna eller om det finns andra sätt att göra a-kassan tillräckligt attraktiv för att motivera medlemsavgiften.

Under 2010 var det färre än 40 000 personer som erhöll grundbeloppet någon gång under året enligt IAF:s statistik och man kan förmoda att merparten av dessa hade kunnat få inkomstrelaterad ersättning om de varit medlemmar i en a-kassa. Det är således en liten grupp som berörs av obligatoriefrågan. I den mån man lättar på villkoren i arbetslöshetsförsäkringen kommer naturligtvis fler att vara kvalificerade till ersättning än i dag.

Calmfors (1993) menar att det finns starka skäl för att försäkringen bör vara obligatorisk och ifrågasätter om den ska administreras av a-kassor med kopplingar till fackförbunden. Enligt den s.k. Gent-modellen är organisationsgraden högre i länder där arbetslöshetsförsäkringen sköts av a-kassor som är närstående fackförbunden. Han tycker inte att det skulle vara ett samhällsintresse att stärka den fackliga förhandlingsstyrkan och menar att a-kassorna bör konkurrensutsättas. Enligt min mening blir det nog mycket ohanterligt att ålägga en privat a-kassa att ta ut avgifter som är kopplade till avtalsområden. Differentierade avgifter har kommit för att stanna och är en förutsättning för löneåterhållsamhet och ökad sysselsättning enligt forskningslitteraturen på området.

I Moderaternas tillväxtarbetsgrupp fördes en omfattande diskussion om arbetslöshetsförsäkringen skulle vara obligatorisk eller inte och vilka den skulle omfatta. Sammantaget landade arbetsgruppen i slutsatsen att en obligatorisk försäkring inte skulle bidra till att minska den långsiktiga arbetslösheten utan att det istället var nödvändigt att genomföra förändringar i ersättnings- och finansieringsystemen. Dessa förändringar har nu i huvudsak gjorts och frågan är därför om ett obligatorium i dagens situation kan bidra till att öka den långsiktiga sysselsättningen. Jag skulle dra samma slutsats som tidigare och föreslår därför inte att arbetslöshetsförsäkringen ska vara obligatorisk.

Min uppfattning är att administrationen av a-kassan har betydelse för fackförbundens engagemang i arbetslöshetsfrågor. Detta engagemang kan förstärkas om a-kassorna får bedriva för-

medlingsverksamhet, vilket jag föreslår. Den svenska modellen bygger på legitimitet hos de förhandlande parterna; om hanteringen av a-kassorna underlättar medlemsrekryteringen till fackförbunden så ser jag inga problem med detta. Dessutom finns Alfa-kassan som inte har några kopplingar till fackförbunden. Långtidsutredningen 2011 drar motsatt slutsats; de menar att det troligen är ett acceptabelt pris att överge systemet med fristående a-kassor om detta krävs för att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk, en slutsats som jag inte delar.

Avslutande diskussion

Flera av Långtidsutredningens 2011 förslag går igenom. Jag anser inte att förslaget om en höjning av ersättningstaket bör prioriteras. Att införa uppsägningsavgifter som en finansieringsform för arbetslöshetsförsäkringen är tveksamt om inte LAS reformeras. Detta skulle innebära en mycket stor förändring av svensk arbetsmarknad; en diskussion som ligger utanför uppdraget i denna rapport. Förslaget att föra över utbetalningen av aktivitetsstödet till a-kassesystemet är däremot naturligt att genomföra. Långtidsutredningens förslag att lätta på deltidsbegränsningen är problematiskt, men pekar på att en bortre parentes för denna grupp bör vara ett permanent inslag i arbetslöshetsförsäkringen.

Jag kan inte ställa mig bakom Långtidsutredningens förslag att alla som sökt arbete i tre månader bör få lägsta dagernsättning i arbetslöshetsförsäkringen. Min utgångspunkt är att det måste krävas en viss kvalifikationsperiod då man arbetat för att kunna erhålla ersättning från försäkringen. Men det finns en del anpassningar som är värda att diskuteras för att motivera personer med hög arbetslöshetsrisk att bli medlemmar i en a-kassa. Jag tar upp utformningen av arbetsvillkoret, arbetsutbudsvillkoret, grundbeloppet och medlemsvillkoret. För att motverka de negativa marginaleffekter som arbetslöshetsavgiften medför nämner jag också möjligheten att göra medlemsavgiften (eller delar av denna) avdragsgill, särskilt om avgiften behöver höjas i samband med att aktivitetsstödet förs över till a-kassesystemet. Detta har inte diskuterats av Långtidsutredningen.

Frågan är hur de olika aspekter som diskuterats samverkar och vad den sammantagna effekten blir på jämviktsarbetslösheten. Med utgångspunkt från diskussionen i kapitel 3 är en slutsats emellertid

uppenbar: en mer generös arbetslöshetsförsäkring kommer att kräva ett striktare sanktionssystem. Det finns en tydlig förbättringspotential i detta avseende. Även Långtidsutredningen 2011 föreslår att sanktionssystemet bör reformeras (se ovan).

1 Inledning

I oktober 2006 vann den borgerliga alliansen regeringsmakten. Regeringsskiftet hade föregåtts av ett omfattande förberedelsearbete i ett antal arbetsgrupper inom den nybildade alliansen. Förslag som skulle genomföras inom de första hundra dagarna vid makten gällde framför allt två områden: skattepolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Arbetet med de föreslagna förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen hade påbörjats redan två år tidigare, då Moderaternas partistyrelse gett Moderaternas riksdagskansli i uppdrag att utforma en arbetsmarknadspolitik baserad på ”forskning och beprövad erfarenhet”. Dåvarande kanslichefen Anders Borg bildade en arbetsgrupp som i praktiken började arbetet med ett blankt blad. Arbetet utmynnade i en rapport till partistyrelsen ”Arbete för alla”, som presenterades och diskuterades vid öppna seminarier hos Moderaterna. Denna rapport var ett väsentligt bidrag till de förhandlingar som fördes med de övriga borgerliga partierna inför utformandet av ett valmanifest. Inför valet 2006 fanns genomarbetade konkreta förslag, som skulle genomföras i rask takt, baserade på forskning och på de politiska överväganden som gjorts av partiledarna inom alliansen. Det var således ett gediget arbete under två års tid som låg till grund för de reformer som sedermera genomfördes i regeringsställning.

Den 16 november 2006 lämnade regeringen över propositionen ”En arbetslöshetsförsäkring för arbete” till riksdagen. Denna var resultatet av sex veckors intensivt arbete, inklusive remissomgångar och lagrådsbehandling. Propositionen innehöll förändringar av ersättningsnivån, ersättningsperioden och andra institutionella villkor, samt en ny finansieringsform av arbetslöshetsförsäkringen. Reformerna följdes upp av propositionen ”Ytterligare förändringar inom arbetsmarknadspolitiken m.m.” den 21 mars 2007, i vilken bl.a. dagar med arbetslöshetsförsäkring och dagar med aktivitetsstöd slogs samman.

Under hela mandatperioden 2006–2010 genomfördes ytterligare förändringar av hela arbetsmarknadspolitiken: LAS reformerades för att bl.a. möjliggöra tvååriga tidsbegränsade anställningar, nystartsjobb inrättades, jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa startades, jobbgarantin för unga sjösattes, Arbetslivsinstitutet lades ner, AMS och länsarbetsnämnderna slogs samman till en enda myndighet (Arbetsförmedlingen), ett regelverk som begränsade deltidsersättning i arbetslöshetsförsäkringen genomfördes och kompletterande aktörer infördes i arbetsmarknadspolitiken. Från den 1 januari 2010 började arbetslivsintroduktionen på Arbetsförmedlingen gälla för dem som varit sjukskrivna i 30 månader. En tankeram för arbetsmiljöpolitiken togs fram som grund för den handlingsplan som togs av regeringen i augusti 2010. Beslut togs om den s.k. etableringsreformen med början den 1 december 2010.

Delar av detta arbete gjordes samtidigt som Sverige förberedde sig för ordförandeskapet i EU och, inte minst, hanterade en av de största finansiella kriserna någonsin. Det ska också påpekas att arbetsmarknadspolitiken inte är någon isolerad ö utan är beroende av att andra delar i ekonomin fungerar nog så flexibelt. Jobbskatteavdraget var t.ex. en grundförutsättning för att reformerna i arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna genomföras. Det gynnsamma ekonomiska läget under 2007 och större delen av 2008 gjorde det likaså lättare att ändra regelverket för arbetslöshetsförsäkringen.

I denna rapport kommer jag att ”backa bandet” och gå tillbaka till våren 2006 och det arbetsmarknadsläge som då rådde. Varför ville den borgerliga alliansen förändra arbetslöshetsförsäkringen? Vilka var Moderaternas bevekelsegrunder när de föreslog att ersättningsnivåerna skulle bli lägre över tid, ersättningsperioden begränsas och villkoren för ersättning stramas upp? Och borde arbetslöshetsförsäkringen vara obligatorisk?

Jag kommer i denna rapport redogöra för de sakargument som forskningen – vid den tidpunkten – gav för att genomföra de förändringar som alliansen gjorde, och bara i begränsad omfattning beröra politiska överväganden. Distinktionen är viktig. Moderaternas tillväxtarbetsgrupp fick i uppdrag att börja från ett blankt blad och använda ”forskning och beprövad erfarenhet” för att utforma arbetsmarknadspolitiken. Med Moderaternas förslag som underlag fördes sedan politiska förhandlingar, som kunde ge vissa justeringar i olika detaljer. Det var endast i en fråga som Moderaternas tillväxtarbetsgrupp landade i en diametralt motsatt slutsats än den

borgerliga alliansen i de gemensamma förhandlingarna: tillväxtarbetsgruppen föreslog *inte* att arbetslöshetsförsäkringen skulle vara obligatorisk.

Efter att ha blickat tillbaka och redogjort för den forskningslitteratur och de rapporter som utgjorde basen för förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen, kommer jag ytterligare belysa frågeställningarna utifrån ny erfarenhet och rapporter av senare datum. Jag kommer också blicka framåt och fråga mig hur arbetslöshetsförsäkringen kan förbättras. En fråga jag ställt mig är naturligtvis om jag i dag skulle föreslå samma förändringar som då jag satt i tillväxtarbetsgruppen hos Moderaterna. Låt mig redan från början konstatera: Ja, i huvudsak. Det hade troligen varit ännu mer nödvändigt att genomföra förändringar av detta slag nu – om de inte redan hade genomförts – då ett antal tunga internationella bedömare såsom OECD och IMF pekat på att reformerna i arbetslöshetsförsäkringen och övriga förändringar i arbetsmarknadspolitiken spelat en viktig roll för att Sverige är ett av få länder som återhämtat sig relativt snabbt från krisen 2008. Arbetsmarknaden är numera mer flexibel, människor lämnade inte arbetsmarknaden under krisen och sysselsättningen har ökat. Vi är nu – i början av 2011 – tillbaka på ungefär samma sysselsättningsnivå som 2007. Det ger ett gott betyg åt regeringens hantering av finanskrisen.

I kapitel 2 går jag igenom hur arbetsmarknaden utvecklats efter 1990-talskrisen fram till valet 2006 och de faktorer som kan förklara varför arbetslösheten biter sig fast. Finanskrisens effekter på arbetsmarknaden berörs, men fokus ligger på de strukturella problemen på arbetsmarknaden. I kapitel 3 tar jag avstamp i Peter Fredrikssons och Bertil Holmlunds studie om hur en optimal arbetslöshetsförsäkring bör utformas (Ekonomisk Debatt 2004). De redogör för flera faktorer som påverkar incitamenten i försäkringen. Jag relaterar deras studie till de förändringar i arbetslöshetsförsäkringen som gjordes av alliansregeringen under förra mandatperioden i kapitlets avslutande diskussion. I kapitel 4 fördjupas resonemangen om hur finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen kan se ut. Såväl Fredriksson och Holmlund samt studier av Lars Calmfors trycker på att differentierade avgifter leder till löneåterhållsamhet och en bättre sysselsättningsutveckling. Jag tar också upp flera faktorer som talar mot differentierade avgifter och relaterar dessa till alliansregeringens finansieringsmodell. Kapitel 5 är genomgående en diskussion av huruvida arbetslöshetsförsäkringen bör vara obligatorisk eller inte. Jag landar

i slutsatsen att arbetslöshetsförsäkringen bör vara fortsatt frivillig bl.a. för att värna den svenska modellen. Med utgångspunkt i Långtidsutredningen 2011 diskuterar jag i kapitel 6 möjliga justeringar i arbetslöshetsförsäkringen som är pragmatiskt motiverade.

Jag vill tacka Bertil Holmlund, Per Jansson, Lena Ljungberg och Annelie Westman för synpunkter. Återstående fel och brister är helt och hållet mina egna. De slutsatser som dras i denna rapport och de uppfattningar som jag framför är mina egna och inte Moderaternas.

2 Arbetsmarknaden efter 1990-talskrisen

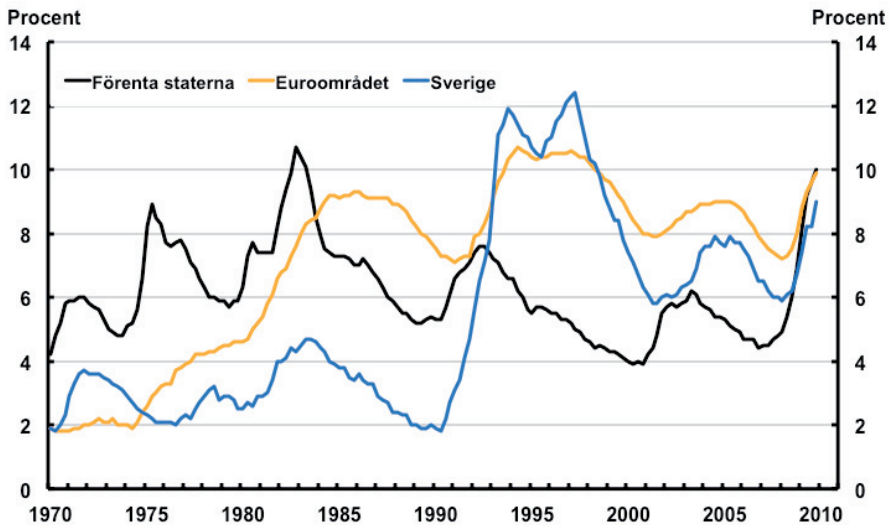
Före den finansiella krisen 2008 brukade nationalekonomer referera till den ekonomiska krisen i början på 1990-talet då den svenska ekonomin kraschade fullständigt. Dessförinnan hade arbetsmarknaden under flera decennier framstått som kronjuvelen i den svenska modellen. Medan arbetslösheten hade stigit i de flesta andra industriländer under 1980-talet hade den förblivit låg i Sverige. Den svenska modellen med en relativt hög grad av centraliserad lönebildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder framstod därför som mycket framgångsrik i ett internationellt perspektiv (se diagram 1). I efterhand kan emellertid konstateras att lönebildningen inte fungerade och att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inte hade förmått förbättra de arbetslösa anställningsbarhet. Effekterna på arbetsmarknaden av de höga kostnaderna hade ”dolts” genom återkommande devalveringar och en växande offentlig sektor som kunde suga upp arbetskraft som annars blivit arbetslösa (s.k. ackommoderande politik).

I början av 1990-talet kom så kraschen. Flera år av alltför höga kostnader i förhållande till omvärlden kom att leda till en dramatisk kostnadskris och räntechock. Den inhemska ekonomin pressades hårt av stigande realräntor, fallande tillgångspriser och kris i banksystemet. Den ekonomiska politiken fick läggas om och inriktas på att bekämpa inflationen. Den svaga internationella efterfrågan kunde inte längre mötas med devalveringar och expansiv finanspolitik. Det var ingen hållbar politik. De offentliga finanserna var i uselt skick och ett budgetsaneringsarbete blev nödvändigt. De underliggande problemen på arbetsmarknaden visade sig med all sin kraft. Den s.k. öppna arbetslösheten fyrdubblades på bara ett par år.

Om arbetslösheten redovisas enligt den numera använda internationella definitionen steg den svenska arbetslösheten 1993 till samma nivå som i euroområdet, från att ha legat väsentligt

under (se diagram 1). Därefter har den svenska arbetsmarknaden utvecklats ungefär som i euroområdet även om arbetslösheten varit något lägre. Arbetslösheten steg brantare än i euroländerna 2004–2005 och det tycks som om svängningarna i arbetslösheten är större i Sverige än på kontinenten. Under 2009 steg den svenska arbetslösheten brant men var lägre än arbetslösheten både i euroländerna och i USA.

Diagram 1 Arbetslöshet i Sverige, USA och Euroområdet, 1970–2009¹



Not: Arbetslöshet redovisas enligt internationell definition.

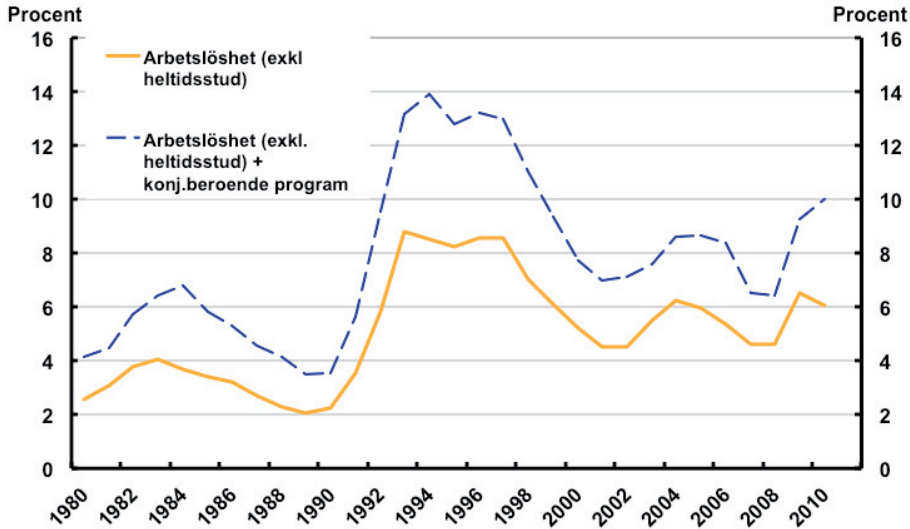
Källa: Ecwin.

Under andra hälften av 1990-talet utvecklades arbetsmarknaden mer gynnsamt. Omläggningen i den ekonomiska politiken började ge resultat. Kontroll över de offentliga finanserna och prisstabilitet utgjorde grunden för en positiv utveckling. Åtgärder för att strama upp ersättningssystemen och förbättra de ekonomiska incitamenten för att arbeta bidrog också till en bättre fungerande arbetsmarknad. Marknader avreglerades i samband med Sveriges medlemskap i EU

¹ Diagram och tabeller i denna rapport är uppdaterade och hämtade från "En arbetsmarknad för alla", Rapport till partistyrelsen från tillväxtarbetsgruppen, Moderaterna, 2005-01-31. Flera resonemang i kapitlet "Arbetsmarknaden efter 1990-talskrisen" återfinns också i Littorin, SO (2010).

och den internationella konjunkturen vände uppåt. Den öppna arbetslösheten sjönk ner emot fyra procent runt sekelskiftet (se diagram 2).

Diagram 2 Arbetslöshet, öppen respektive inklusive åtgärder, i procent av arbetskraften, 16–64 år, 1980–2010



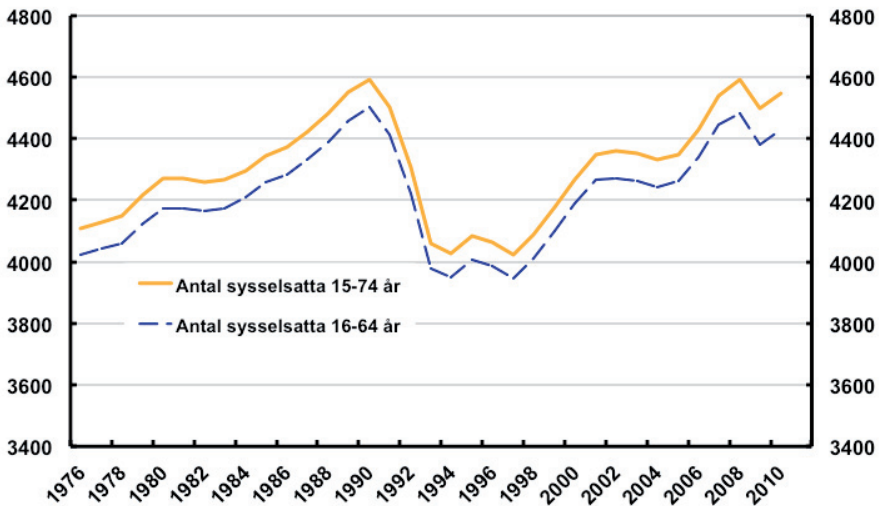
Not: Arbetslöshet redovisas enligt den officiella definitionen före oktober 2007 som innebär att heltidsstuderande som sökte arbete inte räknades som arbetslösa.

Källor: Statistiska Centralbyrån och Arbetsförmedlingen.

I början av 2000-talet brast den s.k. IT-bubblan, tillgångspriserna föll och den reala aktiviteten i ekonomin dämpades. Arbetslösheten började stiga igen. Att ersättningarna i a-kassan och i sjukförsäkringen höjdes bidrog också till en högre arbetslöshet.² Därefter följde flera år av en mycket svag utveckling på arbetsmarknaden även när konjunkturen förbättrades. Åren 2004 och 2005, som måste betecknas som relativt goda tillväxtår, stod sysselsättningen och stampade (se diagram 3). Många ekonomer talade om ”jobless growth”, dvs. att ekonomin växte utan att det skapades nya jobb.

² Se ersättningsnivåers betydelse i kapitel 3 ”En optimal arbetslöshetsförsäkring”.

Diagram 3 Antal sysselsatta, 15–74 år respektive 16–64 år, 1000-tal personer, 1976–2010



Not: Brott i serien 2005 som länkats samman.

Källor: Statistiska Centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Den finansiella krisen gjorde att arbetslösheten steg igen 2009, men jämfört med 1990-talskrisen var inte ökningen stor. Under 2010 föll arbetslösheten tillbaka, men de konjunkturberoende programmen fortsatte att öka (diagram 2). Samtidigt är nu – i början av 2011 – sysselsättningen tillbaka på samma nivå som före den finansiella krisen (diagram 3).³

2.1 Problem med arbetsmarknadspolitiken

Den höga arbetslösheten när IT-bubblan sprack i början av 2000-talet kunde både förklaras av en svag efterfrågan på arbetskraft och av svaga incitament på arbetsmarknaden. För att arbetslösheten skulle kunna komma ner till rimliga nivåer krävdes därför åtgärder både på efterfråge- och utbudssidan. Medan arbetsmarknadspolitiken i första hand påverkar arbetsutbudet, bestäms efterfrågan av penningpolitiken som på goda grunder delegerats till Riks-

³ Detta kan tolkas som att de strukturella reformer som har genomförts av alliansregeringen under förra mandatperioden har haft effekt.

banken. Även om finanspolitiken kan stimulera efterfrågan, t.ex. genom skattesänkningar, är utrymmet begränsat i den mån inflationstryck uppkommer. En ekonomisk politik som stimulerar utbudssidan i ekonomin gör i stället att Riksbanken kan föra en mindre stram penningpolitik med en lägre ränta (allt annat lika). Detta var utgångspunkten för de åtgärder den borgerliga alliansen sedermera föreslog.

I den senaste krisen, som utlöstes 2008, fick vi dock se bevis på att finanspolitiken kan komplettera penningpolitiken när konjunkturförloppet är allt annat än normalt. Det var då möjligt att både korta beslutsvägarna och skynda på implementeringen av de finanspolitiska åtgärderna. Men dessa åtgärder måste vara långsiktigt hållbara och väldefinierade. Arbetsmarknadspolitik blev därmed en ännu viktigare del i alliansens politik, som inriktades på att se till att människor stannade kvar på arbetsmarknaden.

Det fanns flera orsaker till att arbetsmarknaden före valet 2006 inte fungerade tillfredsställande och att arbetslösheten fastnat på höga nivåer.⁴ De ekonomiska incitamenten för att arbeta var bristfälliga, arbetslöshetsförsäkringen fungerade i realiteten inte som en omställningsförsäkring, kontrollen och uppföljningen av arbetsförmedlingarnas verksamhet var undermålig och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna var inte effektiva och inte tillräckligt anpassade efter individernas behov. Det arbetsrättsliga regelverket fungerade inte heller väl i alla avseenden.

Den första faktorn kan nog betecknas som den viktigaste orsaken till att arbetslösheten inte gick ner trots ett förbättrat konjunkturläge vid mitten av 2000-talet. De ekonomiska drivkrafterna för att arbeta var inte tillräckligt starka, särskilt i de grupper där arbetskraftspotentialen fanns. Alliansens jobbskatteavdrag, som konstruerades för att minska marginaleffekterna för både låg- och medelinkomsttagare, blev en grundförutsättning för att arbetsmarknadspolitik skulle få effekt. Jobbskatteavdragets problem och förtjänster har analyserats i flertalet sammanhang under den förra mandatperioden; policyskapare och forskare är överens om att jobbskatteavdraget ger avtryck på arbetsmarknaden. Anders Forslund skriver t.ex. i en IFAU-rapport 2008 att regeringens samlade politik kan minska jämviktsarbetslösheten med 1-2 procentenheter, varav jobbskatteavdraget beräknas stå för

⁴ Den öppna arbetslösheten låg på ca 5,5-6 procent 2003–2006. Måttet öppen arbetslöshet inkluderar inte heltidsstuderande som söker jobb och motsvarar det officiella arbetslöshetsmått som användes i Arbetskraftsundersökningarna (AKU) före oktober 2007.

ca 0,4 procentenheter.⁵ Jag kommer inte här orda mer om regeringens skattepolitik, men dess betydelse kan inte nog poängteras.

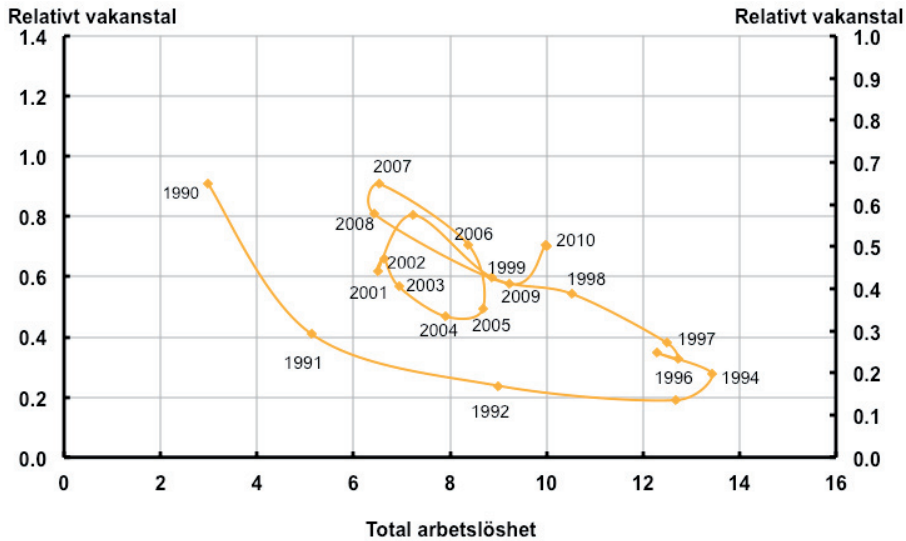
Det var den andra orsaken – att arbetslöshetsförsäkringen inte är en omställningsförsäkring – som kanske var den viktigaste förklaringen inom arbetsmarknadspolitiken till att arbetslösheten bet sig fast. Arbetslöshetsförsäkringen var inte utformad på bästa sätt, vare sig enligt etablerad erfarenhet eller enligt forskningen på området. Med utgångspunkt från Peter Fredrikssons och Bertil Holmlunds analys från 2004 av hur en optimal arbetslöshetsförsäkring borde se ut föreslog den borgerliga alliansen ett antal genomgripande förändringar för att förstärka de ekonomiska incitamenten i försäkringen.⁶ Jag kommer i nästa kapitel att ägna betydande utrymme till att gå igenom dessa.

När väl de ekonomiska incitamenten är på plats är det viktigt att den arbetssökande får ett omfattande stöd av Arbetsförmedlingen (tidigare AMS). Arbetsförmedlingarna tycks inte ha förmått att matcha de arbetssökande till jobb i tillräckligt stor omfattning sedan 1990-talskrisen. Ett sätt att illustrera detta är den s.k. Beveridgekurvan som visar sambandet mellan vakanser och total arbetslöshet, dvs. öppen arbetslöshet samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder (se diagram 4). Det är tydligt i diagrammet att arbetslösheten inklusive de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna 2005 var nästan lika hög som 1992, trots att det relativa vakanstalet, dvs. antalet lediga platser i relation till arbetskraften, var mer än dubbelt så högt. Det betyder att matchningen mellan vakanser och arbetslösa fungerade betydligt sämre än ca 15 år tidigare. Om jämförelsen hade gjorts med 1980-talet hade försämringen blivit ännu tydligare.

⁵ Forslund, A, (2008).

⁶ Fredriksson, P och Holmlund, B (2004).

Diagram 4 Beveridgekurvan, samband mellan lediga platser och arbetslösa inklusive deltagare i åtgärder, i procent av arbetskraften, 16–64 år, 1990–2010



Not: Total arbetslöshet motsvarar öppen arbetslöshet samt deltagare i konjunkturberoende program.

Källor: Statistiska Centralbyrån och Arbetsförmedlingen.

Krisen på 1990-talet innebar således stora påfrestningar på arbetsförmedlingarnas verksamhet. De var inte dimensionerade för anstormningen av arbetslösa samtidigt som en ny struktur på arbetsmarknaden växte fram där nya kompetenser efterfrågades. Sedan dess har Beveridgekurvan parkerat sig på en högre nivå. Även om den totala arbetslösheten minskade mellan 2006 och 2007 borde matchningen ha kunnat förbättras väsentligt om man ser till vakanstalet som 2007 låg på samma höga nivå som 1990.

Inför valet 2006 drogs slutsatsen att arbetsmarknadspolitiken behövde bli mer individuellt anpassad, och att samma principer måste styra arbetsmarknadspolitiken i hela landet. Länsarbetsnämnderna och AMS kom därför 2007 att sammanföras till en enda myndighet, Arbetsförmedlingen. Ett stort förändringsarbete sattes igång inom myndigheten, samtidigt som arbetsförmedlarna måste hantera finanskrisens verkningar.

Beveridgekurvan visar tydligt att finanskrisens effekter på arbetsmarknaden var en högre arbetslöshet 2009 än 2005, men att ökningen inte var så stor som skillnaden i konjunkturläge kunde ha för-

modats ge. Detta pekar på att Arbetsförmedlingen lyckades förhållandevis väl att begränsa genomslaget från finanskrisen på den svenska arbetsmarknaden jämfört med genomslaget av 1990-talskrisen. Men allt är relativt! De underliggande matchningsproblemen på arbetsmarknaden kvarstår och Beveridgekurvan ligger fortsatt kvar på en hög nivå.

En orsak som bidrar till att arbetslösheten kan bita sig fast är att regelverket som styr uppföljningen av de arbets sökandes aktiviteter är bristfälligt. Dagens regelverk är i stort oförändrat jämfört med hur det såg ut vid regeringsskiftet 2006. Enligt regelverket kan en arbetslös, som inte aktivt söker jobb, stängas av från ytterligare ersättning, något som dock sker mycket sällan.⁷ Hur kontrollen och sanktionssystemet utformas i arbetslöshetsförsäkringen är en viktig del i tidigare nämnda analys av Fredriksson och Holmlund. I detta avseende har inte alliansregeringen genomfört några reformer. Jag kommer i min diskussion fästa vikt vid hur ett sanktionssystem skulle kunna utformas så att det är lättbegripligt, rättssäkert och transparent.

En ytterligare orsak till hög och kvardröjande arbetslöshet är enligt många forskare utformningen av det arbetsrättsliga regelverket. Det fanns vid valet 2006, och det finns fortfarande, en stor debatt om hur det svenska regelverket slår på arbetslösheten. Det finns både fördelar och nackdelar med ett förhållandevis strikt anställningsskydd och arbetsrätt. Jag nöjer mig i detta sammanhang med att konstatera att Moderaternas tillväxtgrupp drog slutsatsen att det svenska regelverket inte är någon huvudsaklig orsak till att arbetslösheten periodvis legat på mycket höga nivåer, men att det för enskilda grupper som ungdomar och invandrare kan vara ett problem. Resonemanget baserades på den aktuella forskningslitteraturen. Detta hindrar dock inte att mindre och medelstora företag upplevde, och alltjämt upplever, arbetsrätten som ett hinder för expansion.

Den reformerade LAS som alliansen genomförde med verkan från den 1 juli 2007 hanterade de mest uppenbara problemen med anställningsskyddet: längre tidsbegränsade anställningar infördes för att grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden skulle kunna få möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Jag förmodar att diskussionen om arbetsrättens betydelse kommer vara fortsatt livaktig. Samtidigt bör noteras att LAS i huvudsak är dispo-

⁷ Regelverket innebär i första hand en nedsättning av ersättningen (se vidare kapitel 3 "En optimal arbetslöshetsförsäkring").

tiv, dvs. arbetsmarknadens parter kan förhandla fram anställningsvillkor etc. som skiljer sig från lagstiftningens. Det ligger knappast i någon regerings intresse att införa en tvingande lagstiftning i detta sammanhang. Det är hur som helst en delikat uppgift för politiker att balansera företagets behov av flexibilitet med löntagares behov av trygghet. Men att föra en sådan diskussion ligger utanför uppdraget i denna rapport.

2.2 Avstamp inför valet 2006

Vid valet 2006 noterades små tecken till en sysselsättningsuppgång. Det var framför allt för egenföretagare och vikarier som sysselsättningen började öka, men någon större ökning i antalet fasta anställningar kunde inte skönjas. Därtill hade antalet personer utanför arbetskraften ökat drastiskt under hela 1990-talet. Under 1990-talskrisen lämnade bortåt en halv miljon människor arbetskraften samtidigt som incitamenten för att snabbt återvända till arbetsmarknaden var svaga. Det var drygt 300 000 fler människor som stod utanför arbetskraften vid mitten av 2000-talet än igenomsnitt under 1980-talet. Inte heller de som var i arbetskraften arbetade fullt ut. Förutom att närmare en kvarts miljon människor var arbetslösa, arbetade ungefär ytterligare en kvarts miljon människor färre timmar än de skulle vilja. Tillsammans med de personer som stod utanför arbetskraften men som både ville och kunde jobba, utgjorde dessa ett outnyttjat arbetskraftsutbud som motsvarade runt 400 000 heltidsjobb, enligt beräkningar av Statistiska Centralbyrån (SCB).⁸

Det överskuggande problemet som svensk arbetsmarknad stod inför vid valet 2006 var att människor hade lämnat arbetsmarknaden utan att komma tillbaka; incitamenten för att söka sig ett arbete var svaga och möjligheten till rehabilitering vid långvarig sjukdom var inte tillfredsställande. Den demografiska utvecklingen som Sverige stod inför, med allt större kohorter av människor i pensionsåldern, gjorde det helt nödvändigt att politiken inriktades på att öka sysselsättningen i synnerhet bland dem i arbetsför ålder (20–64 år brukar ofta användas i den svenska statistiken).

Utgångspunkten för den ekonomiska politik som kom att utgöra den borgerliga alliansens valmanifest var att synliggöra de

⁸ Se Arbetskraftsundersökningarna (AKU) för maj 2004: "Arbetslösa, latent arbetssökande och undersysselsatta utgör tillsammans ett outnyttjat arbetsutbud vilket med 40 timmars arbetsvecka motsvarar ca 410 000 heltidstjänster", *Pressmeddelande SCB 2004-06-17*, s. 2.

problem som uppkommit i samband med 1990-talskrisen. Ett sätt att illustrera det utanförskap, som hade cementerats under 1990-talet och 2000-talets början, var att sammanställa olika grupper med en svag anknytning till arbetsmarknaden. Grupperna måste vara identifierbara och statistikällorna lätt tillgängliga. Det skulle också vara möjligt att regelbundet följa grupperna i statistiken. De grupper som allianspartierna valde att sätta särskilt fokus på var inte bara de som var arbetslösa och aktivt jobbsökande, utan också de som var arbetslösa och deltog i olika åtgärder samt arbetslösa som inte alls sökte jobb, s.k. latent arbetssökande. I denna grupp ingick arbetssökande som samtidigt var heltidsstuderande.

För att ge en mer fullständig bild av problemen på arbetsmarknaden behandlades även personer som arbetar mindre än de skulle vilja som en grupp; de som i statistiken benämns undersysselsatta. Om vi därtill förmodar att den som är sjuk eller förtidspensionerad hellre skulle arbeta om det vore möjligt, måste utanförskapsanalysen också inkludera personer som är sjukskrivna respektive uppbär sjuk- och aktivitetsersättning ("förtidspension"). Genom att slå samman alla dessa grupper fås ett ungefärligt mått på hur många som antingen inte har ett jobb eller som arbetar mindre än de skulle vilja. Detta var och är den enkla tanken med att redovisa olika grupper som är i utanförskap. Även om det är vissa statistiska problem med att använda enskilda månader, finns det ändå månadsstatistik för de valda grupperna. Statistiken är av lite olika karaktär (registerdata respektive paneldata) vilket gör att också viss dubbelräkning kan förekomma. Med detta sagt utgör ändå utanförskapstabellen nedan ett verktyg att översiktligt följa utvecklingen för de grupper som står utanför arbetsmarknaden varje månad.

I juni månad 2006 tillhörde närmare 1,7 miljoner människor någon av dessa grupper (se tabell 1). Eftersom statistiken är skakig och dubbelräkningar kan förekomma, var den borgerliga alliansens budskap att ca 1,5 miljon människor var i utanförskap. Alldeles oavsett om det skulle vara 1,7; 1,5 eller 1,3 miljoner i utanförskap, gjorde utanförskapsanalysen det möjligt att varje månad följa utvecklingen av de ingående grupperna. Utanförskapstabellen har också uppdaterats med läget inför valet 2010. Den finansiella krisen har satt sina spår i utvecklingen av de olika grupperna. Arbetslösheten var högre inför valet 2010 än fyra år tidigare, vilket knappast är förvånande med tanke på den dramatiska konjunkturnedgången. Det är noterbart att det var ca 200 000 färre som hade sjukpenning eller

sjuk- och aktivitetsersättning i juni förra året jämfört med 2006. Under hösten 2010 förbättrades arbetsmarknadsläget väsentligt. Som konstaterades ovan är sysselsättningen nu i stort tillbaka på samma nivå som före den finansiella krisen.

Tabell 1 Utanförskapet juni 2006 och juni 2010. Antal personer, avrundade tal, 16–64 år

	Antal Juni 2006	Antal Juni 2010	Förändring juni 2010 jämfört med juni 2006
Öppet arbetslösa enligt AKU	298 000	335 000	37 000
Arbetsmarknadspolitiska program	132 000	178 000	46 000
Latent arbetssökande	203 000	238 000	35 000
<i>(varav heltidsstuderande som söker arbete)</i>	<i>(116 000)</i>	<i>(142 000)</i>	<i>(26 000)</i>
Undersysselsatta	266 000	293 000	27 000
Personer med sjukpenning (inklusive rehab)	239 000	118 000	– 121 000
Personer med sjuk- eller aktivitetsersättning	555 000	470 000	– 85 000
Totalt	1 693 000	1 632 000	– 61 000

Not: Öppet arbetslösa motsvarar det officiella mått på arbetslösheten som användes i AKU före oktober 2007. Heltidsstuderande som söker arbete redovisas därför separat. De ingår i det arbetslöshetsmått som numera redovisas i AKU.

Källor: Arbetsförmedlingen, Statistiska Centralbyrån och Försäkringskassan.

2.2.1 Nya förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitik ses ofta i debatten som allena saliggörande för den ekonomiska utvecklingen. I praktiken existerar inte arbetsmarknadspolitiken i ett vakuum. Det är nödvändigt att statens finanser är hållbara och att penningpolitiken bedrivs av en oberoende centralbank samtidigt som arbetsmarknadspolitiken måste utformas i samklang med andra politikområden, såsom skattepolitik, utbildningspolitik, socialförsäkringspolitik, näringspolitik m.m. En av den borgerliga alliansens största styrkor inför valet 2006 var att sätta in arbetsmarknadspolitiken i ett sammanhang och att en konsistent och sammanhållen politik utformades.

Förutsättningarna för arbetsmarknadspolitiken hade således förändrats som en följd av 1990-talskrisen. Låginflationspolitiken hade

kommit för att stanna, vilket fått återverkningar på lönebildningsprocessen. Avtalsrörelserna utvecklades lugnt och lönebildningen började fungera förhållandevis väl; en utveckling som fortsatt sedan valet 2006. Att arbetsmarknadens parter började ta ett större samhällsekonomiskt ansvar än under 1970- och 1980-talen innebar att Moderaterna fick anledning att ompröva sin politik i grunden, från att ha varit relativt negativa till fackföreningarnas roll på arbetsmarknaden till att fokusera på reella problem. Det var andra frågeställningar än arbetsrätten som var betydligt mer problematiska för landets framtida välstånd inför valet 2006, såsom den höga frånvaron, den demografiska utvecklingen och utanförskapet på arbetsmarknaden.⁹

Sedan slutet av 1990-talet hade sjukskrivningarna ökat dramatiskt och Sverige tillhörde de länder som hade haft den kraftigaste ökningen av den totala frånvaron under 2000-talets början. Generösare ersättningsregler, avtal om förkortade arbetstider och ökad föräldraledighet bidrog till att arbetade timmar utvecklades svagt trots ett starkt efterfrågeläge. I stället ökade produktivitetstillväxten men det var inte rimligt att tro att den skulle kunna fortsätta att öka i samma takt. Många bedömare menade att produktionsförmågan i ekonomin inte längre skulle kunna öka med 2 till 2,5 procent per år utan att resursutnyttjandet och inflationstrycket skulle öka. Den potentiella tillväxten bedömdes kunna öka med som mest ca 1,5 till 2 procent per år de kommande decennierna.¹⁰

Detta var bekymmersamt med tanke på den demografiska utvecklingen. Fram till 2020 bedömdes 60 procent av befolkningstillväxten ske utanför arbetsför ålder enligt en AMS-rapport från 2004.¹¹ Det betyder att färre bedömdes kunna arbeta och att fler skulle ha behov av välfärdstjänster. Det genomsnittliga bidraget till tillväxten från demografin beräknades ligga på nära noll fram till 2050. Jämfört med perioden 1980–2000, då demografin gav ett bidrag på ca en procent till tillväxttakten, var det en dramatisk omsvängning.

⁹ Inte heller i dag finns anledning att se arbetsrätten som ett större problem än tidigare. Risken för att lönebildningen skulle gå överstyr tycktes överhängande i avtalsrörelsen 2010, men parterna visade än en gång att de kunde ta ett samhälleligt ansvar. Dagens frågeställningar skiljer sig således inte nämnvärt från de problem som rådde på arbetsmarknaden 2006 även om utvecklingen gått i rätt riktning. En mandatperiod är i normalfallet en alltför kort tidsperiod för att strukturella förändringar ska få fullt genomslag. Dessutom var det nödvändigt att den ekonomiska politiken inriktades på att hantera finanskrisen i stället för att finslipa de strukturella reformerna.

¹⁰ Heikensten, L. (2003); Lundgren, S, *et al* (2004); Långtidsutredningen 2004; OECD, (2004).

¹¹ AMS (2004).

Om vi summerar stod vi i ett läge inför valet 2006 då den potentiella tillväxttakten förutspåddes minska med ungefär en halv procentenhet samtidigt som demografin inte förväntades ge något bidrag till tillväxten. Runt 1,5 miljon människor var utan jobb eller jobbade mindre än de annars skulle vilja göra. Arbetsmarknaden var också tydligt segregerad, där invandrare och ungdomar hade små möjligheter att få ett arbete. Det var uppenbart att ekonomin präglades av strukturella problem som måste hanteras.

Vägen att gå var att få fler i arbete. Genom att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt kunde arbetskraftens potential bättre tas till vara. Att genomföra reformer för att förbättra arbetsmarknaden blev således den mest prioriterade uppgiften i den borgerliga alliansens valmanifest 2006.

3 En optimal arbetslöshetsförsäkring

Syftet med en arbetslöshetsförsäkring är att ge ett tillfälligt inkomstskydd vid arbetslöshet och bidra till att människor snabbt kommer tillbaka i arbete. Risken finns dock att arbetslöshetsförsäkringen blir allt mindre av en omställningsförsäkring och allt mer av en inkomstförsäkring för dem som lyckats etablera sig på arbetsmarknaden. Detta gäller särskilt i efterdyningarna av en lågkonjunktur. Så verkade vara fallet vid mitten av 2000-talet.

Drivkrafterna (incitamenten) att söka jobb tycktes ha försvagats, och arbetslöshetsförsäkringen verkade inte fungera som en omställningsförsäkring. Arbetslösheten låg kvar på en hög nivå trots god tillväxt. Detta indikerade att sambandet mellan tillväxt och arbetslöshet hade blivit svagare. Enligt en av nationalekonomerna ofta använd tumregel väntas den öppna arbetslösheten minska med ca en halv procentenhet om BNP-tillväxten blir en procent högre (det s.k. Okunsambandet). Den öppna arbetslösheten verkade dock ha parkerat sig på ca sex procent vid mitten av 2000-talet (se diagram 2 i föregående kapitel). Detta pekade på strukturella problem på arbetsmarknaden. Alliansregeringens första utmaning kom därför att bli att återställa arbetslöshetsförsäkringen som en omställningsförsäkring.

Hur skulle detta gå till? Låt mig först konstatera att det är väl belagt i forskningen, både teoretiskt och empiriskt, att benägenheten att söka arbeten och acceptera erbjudanden, även om det innebär en geografisk förflyttning, ökar om arbetslöshetsersättningen är lägre.¹ Empiriska studier visar också att arbetslösa söker mer intensivt efter arbete när ersättningsperioden börjar närma sig sitt slut.² Det finns flera förklaringar till detta. Arbetslöshetsförsäkringen påverkar, som alla försäkringssystem, beteendet hos

¹ Krueger, AB och Meyer, BD (2002).

² Carling, K, *et al* (1996).

alla dem som deltar på arbetsmarknaden. Det gäller såväl företag, som arbetsmarknadens parter och de anställda.

Företagen är medvetna om att deras medarbetares försörjning är tryggad om arbetslöshetsförsäkringen är tillräckligt generös. Om arbetslöshetsförsäkringen därtill finansieras av det allmänna (skattemedel) kan företagen omstrukturera sin verksamhet utan att räkna in framtida kostnader för arbetslöshet. Som en kontrast till det svenska systemet kan nämnas det amerikanska, där företag finansierar arbetslöshetsförsäkringen genom att skatten baseras på deras arbetslöshetshistoria (s.k. experience rating).

Om arbetslöshetsförsäkringen är generös behöver inte heller parterna på arbetsmarknaden i sina avtalsförhandlingar ta hänsyn till hur lönevillkor och andra villkor för de anställda slår på de arbetslösa möjlighet att få ett arbete. Det blir då mindre kostsamt för en facklig organisation att driva lönekrav som kan försvåra inträdet på arbetsmarknaden för den som är arbetslös eller, för den delen, driva lönekrav som gör fler medlemmar arbetslösa.³ De som är insiders och etablerat sig på arbetsmarknaden har en fördel jämfört med outsiders om kostnaden för att vara arbetslös inte drabbar fackförningens medlemmar utan läggs på hela skattebetalar-kollektivet.⁴

Slutligen påverkar ersättningsnivån även den arbetssökande. En av förra årets nobelpristagare i ekonomi, Dale T Mortensen, var den förste som formellt analyserade dessa beteendeeffekter redan 1977; en arbetssökande utgår från sin reservationslön (den lön till vilken en arbetslös är villig att acceptera ett arbete) när hon tar ställning till ett jobberbjudande. Om lönen är högre än reservationslönen tackar hon ja till ett arbete; om den är lägre tackar hon nej. Reservationslönen blir lägre om ersättningen är mindre generös, vilket gör att fler jobb accepteras. Om arbetslöshetsförsäkringen är tidsbegränsad tilltar sökaktiviteten och benägenheten att tacka ja till ett jobb över tid, eftersom reservationslönen blir lägre när denna tidpunkt närmar sig.⁵

Kreuger och Meyer visar i en sammanställning av ett antal svenska och internationella studier från 2002 att en sänkning av arbetslöshetsersättningen minskar antalet arbetslösa och förkortar arbetslöshetsperioderna. Resultaten är förhållandevis stabila trots

³ Se t.ex. Holmlund, B (1998) samt Forslund, A och Holmlund, B (2003).

⁴ Se t.ex. Lindbeck, A och Snower, D (2001).

⁵ Mortensen, D (1977). Se också nobelpristagare Christopher Pissarides arbeten t.ex. Pissarides, CA (2000).

att studierna använder olika metoder och gäller olika länder under olika tidsperioder. De konstaterar att en sänkning av arbetslöshetsersättningen med tio procent minskar både antalet arbetslösa och den genomsnittliga arbetslöshetsperioden med tio procent.⁶ Det finns svenska studier som pekar både på starkare och svagare samband.⁷ Carling m.fl. visar t.ex. i en studie från 2001 att en sänkning av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen från 80 till 75 procent beräknas öka andelen personer som övergår från arbetslöshet till sysselsättning med ungefär tio procent.⁸

Att en alltför generös arbetslöshetsförsäkring bidrar till högre arbetslöshet är väletablerat i forskarsamhället, men att därmed rekommendera lägre ersättningsnivåer för att öka sysselsättningen är inte helt självklart. Vad som är viktigt i detta sammanhang är inte bara ersättningens nivå utan också hur hela regelverket i arbetslöshetsförsäkringen ser ut och hur olika faktorer samverkar för att göra försäkringen optimal. En god utgångspunkt för en förståelse av dessa mekanismer är Peter Fredrikssons och Bertil Holmlunds studie från 2004 i *Ekonomisk Debatt*.⁹

Inledningsvis konstaterar författarna just att om målet är att minska arbetslösheten är det bara att sänka ersättningen vid arbetslöshet. Men de konstaterar att det svaret är för enkelt och inte särskilt relevant. Det finns många andra relevanta faktorer att beakta ”så att försäkringsvärdet är intakt men incitamenten att till exempel söka efter jobb förstärks?”.¹⁰ Dessa faktorer är: (1) Ersättningens varaktighet, (2) Sökkra och sanktioner och (3) En aktiv arbetsmarknadspolitik för att testa arbetsviljan. Slutligen diskuterar författarna också finansieringsformen som även den påverkar incitamenten (drivkrafterna).

Jag kommer redogöra för dessa faktorer i tur och ordning och relatera dessa till den borgerliga alliansens förda politik under den förra mandatperioden. Jag kommer särskilt lyfta fram kontrollsystem och sanktioner som den viktigaste förbättringsfaktorn i dagens arbetslöshetsförsäkring. Olika sätt att finansiera arbetslöshetsförsäkringen kommer att tas upp i nästa kapitel.

⁶ Krueger, AB och Meyer BD (2002).

⁷ Sjöberg och Bäckman (2001) visar på svagare effekter.

⁸ Carling, K *et al* (2001).

⁹ Fredriksson, P och Holmlund, B (2004).

¹⁰ Se ovan, s. 22.

3.1 Ersättningens varaktighet

Som konstaterats ovan finns det ett starkt empiriskt stöd för att högre ersättningsnivåer förlänger tiden i arbetslöshet, men storleken på effekten är omtvistad. I stort stöder också empiriska studier att ersättningens varaktighet påverkar arbetslöshetstiderna; när ersättningen är på väg att upphöra ökar utflödet ur arbetslöshet.¹¹

Fredriksson och Holmlund ställer sig frågan hur ersättningen bör betalas ut under arbetslöshetsperioden; ska den vara konstant eller bör den avta eller öka över ersättningsperioden? Den första teoretiska studie som analyserade denna fråga kom fram till att en ersättningsprofil som avtar under arbetslöshetsperioden är optimal, så länge som den arbets sökande själv kan påverka sannolikheten att få jobb.¹² Författarna redogör för fler studier som leder till samma resultat, i vilka modellerna är mer uttömmande och ytterligare effekter kan analyseras.¹³ Deras slutsats är att ”litteraturen ger ett ganska starkt stöd för en arbetslöshetsförsäkring där kompensationsgraden faller med arbetslöshetens längd”.¹⁴

De diskuterar även invändningar mot en avtagande ersättningsprofil. Enligt en studie borde ersättningsprofilen i stället vara tilltagande, dvs. ersättningen bör vara högre ju längre man är arbetslös.¹⁵ Argumentet är att om ersättningen är hög i början, så försvagas drivkrafterna att arbeta hårt eftersom ersättningen är generös. Detta talar dock enligt författarna för att man borde ha en karenperiod i början av ersättningsperioden som kombineras med en ersättning som avtar över tid.

En annan invändning som är svårare att analysera är att individers eget sparande också kan fungera som ett skydd mot inkomstvariationer i händelse av arbetslöshet. Eftersom tillgångarna minskar ju längre individen är arbetslös så stiger marginalnyttan av konsumtion över tid. Allt annat lika skulle detta också göra att ersättningsnivån borde öka under arbetslöshetsperioden. Författarna konstaterar att eget sparande och transfereringar inom ett hushåll nog kan fungera som en försäkring under korta arbets-

¹¹ Se t.ex. Katz, L och Meyer, BD (1990) samt Carling, K *et al* (1996).

¹² Shavell, S och Weiss, L (1979).

¹³ Författarna själva analyserar arbetslöshetsersättningens tidsprofil i en jämviktsmodell där försäkringens utformning inte bara påverkar individens incitament att söka jobb utan också lönebildningen. Se Fredriksson, P och Holmlund, B (2001).

¹⁴ Se Fredriksson, P och Holmlund, B (2004), s. 26.

¹⁵ För referenser i denna diskussion se Fredriksson, P och Holmlund, B (2004).

löshetsperioder men inte för längre perioder. Även detta talar för en karenperiod i försäkringen som kombineras med en avtagande ersättningsprofil.

3.2 Sökkrav och sanktioner

I regelverket för arbetslöshetsförsäkringen ställs krav på aktivt jobb-sökande för att man ska vara berättigad till arbetslöshetsersättning. Det krävs därför någon form av övervakning av de arbetssökande. Detta sköts i allmänhet av arbetsförmedlingarna. Om den arbetssökande inte uppfyller aktivitetskraven i arbetslöshetsförsäkringen kan hon drabbas av en sanktion.

I dagens regelsystem för arbetslöshetsförsäkringen (som i detta avseende i det närmaste är detsamma som 2006) framgår att den som inte aktivt står till arbetsmarknadens förfogande, som t.ex. tackar nej till ett arbete eller en åtgärd, kan drabbas av sanktioner. Första gången som detta inträffar kan ersättningen sänkas med 25 procent i åtta veckor, nästa gång med 50 procent i ytterligare åtta veckor och om det inträffar en tredje gång upphör rätten till ersättning helt. Då måste den arbetssökande uppfylla ett nytt arbetsvillkor innan hon kan få ersättning igen. Reglerna anger dessutom att den som själv sagt upp sig från en anställning eller avbryter en åtgärd utan giltig anledning blir helt avstängd från ersättning i högst 45 ersättningsdagar. Om detta dessutom sker tre gånger under samma ersättningsperiod kan rätten till ersättning upphöra helt.¹⁶

OECD har i en jämförande studie gått igenom vilka krav som arbetslöshetsförsäkringen ställer på de arbetssökande i 13 länder.¹⁷ Sverige återfinns inte bland dessa länder. Det framgår av studien att variationen mellan länderna är stor, och det tycks som om det svenska sanktionssystemet är ungefär lika strikt som i många andra länder. I Danmark kan en arbetssökande stängas av i en vecka, i Australien fyra till fem veckor och exempelvis i Belgien i sex månader, vid ett första nej till ett erbjudet arbete. Om den arbetssökande tackar nej ytterligare en gång är emellertid regelverket i många länder striktare än i Sverige, som i Danmark då rätten till ersättning upphör helt. I Norge förlorar den arbetslöse rätt till ersättning i tolv veckor. Å andra sidan stängs inte en arbetssökande av i Norge vid ett tredje nej som i Sverige.

¹⁶ Se *Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring*.

¹⁷ Se OECD (2000) samt Grubb, D (2001).

En annan viktig frågeställning är hur väl regelverket följs i de olika länderna. Sanktionsgraden, dvs. antalet sanktioner beroende på arbetsvägran i relation till antalet arbetssökande, är som högst i Finland, Norge och Schweiz och ligger mellan nästan 3 och 13 procent. I Danmark och Tyskland är sanktionsgraden låg, runt 0,6 procent, och lägre än i USA och Storbritannien. Å andra sidan är sanktionsgraden inte något entydigt mått på hur väl arbetslöshetsersättningens regelverk efterföljs. Om arbetsförmedlingarna använder anvisningar till jobb i högre grad än andra väntas sanktionsgraden också vara högre i dessa länder. OECD påpekar att det överhuvudtaget är svårt att konstruera något slags jämförbart index över hur strikt regelverket i arbetsförsäkringen är.

Fredriksson och Holmlund konstaterar att sanktionsinstrumentet används i relativt liten omfattning i Sverige. Forskningen på området är sentida och inte så omfattande. De refererar till nobelpristagaren Gary Beckers forskning om ”brott och straff” som visar att det är optimalt att utdöma maximalt straff (överfört på arbetslöshetsförsäkringen betyder det att hela ersättningen tas bort) istället för att använda övervakning i ett förebyggande arbete. Förklaringen är att övervakning är förknippad med en direkt kostnad. Annan forskning visar emellertid att det inte är optimalt att ta bort hela ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen om det finns en risk att oskyldiga bestraffas. Teoretiska studier visar också att det är optimalt att ställa sökkrav och använda sanktioner om dessa inte uppfylls.¹⁸

Det har genomförts flera sociala experiment som är relevanta för frågeställningen. Den intressantaste studien, enligt Fredriksson och Holmlund, gjordes i Maryland, USA, där en grupp arbetslösa sökte arbeten på vanligt sätt, medan andra grupper mötte striktare sökkrav. Studien visade ett ganska starkt stöd för att större krav på jobbsökande minskade ersättningsperiodens längd. T.ex visade studien att när antalet arbetsgivarkontakter ökade från två till fyra veckor, så minskade ersättningsperiodens längd med sex procent. Andra experiment i Storbritannien visade att deltagande i rådgivande samtal om att söka jobb, där alternativet var att bli av med sin ersättning, ökade utflödet till jobb med 30 procent. En holländsk studie visade dock att rådgivning i kombination med övervakning inte hade någon effekt på utflödet. Detta tolkades i studien som att de arbetssökande började använda formella kanaler istället för informella

¹⁸ Se Fredriksson, P och Holmlund, B (2004), s. 27–28.

och att substitutionseffekten var total. Ett intressant resultat från en undersökning på schweiziska data var att varningar hade en lika stark effekt som själva sanktionen. Båda dessa åtgärder ökade utflödet ur arbetslöshet med ungefär 25 procent.¹⁹

Även Riksrevisionen har visat att det finns brister både i hur arbetsförmedlingarna arbetar och hur kontrollen och uppföljningen av de arbets sökande görs i en rapport från 2004.²⁰ Rapporten visade att det tycktes finnas en obenägenhet mot att, som reglerna föreskriver, lämna meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt till arbetslöshetskassorna även när Arbetsförmedlingen bedömt att en arbets sökande inte stod till arbetsmarknadens förfogande. En förklaring är att arbetsförmedlarnas roll att stötta den som är arbetslös i hennes jobbsökande står i konflikt med att också vara den som kontrollerar den arbets sökande. Det kan tilläggas att inte heller akassorna har något större incitament att besluta om sanktioner och ta bort ersättningen för en medlem så länge som arbetslöshetsförsäkringen i huvudsak är finansierad skattevägen.

3.3 Test av arbetsviljan genom aktiv arbetsmarknadspolitik

Ett av arbetsmarknadsekonomer använt argument för arbetsmarknadspolitik är att den arbets sökandes arbetsvilja kan testas och att arbetsmarknadspolitiken kan fungera som ett hot genom att fritiden tas bort för den som är arbetslös.²¹ Fredriksson och Holmlund verkar inte vara helt övertygade om att arbetsmarknadspolitiken uppgift skulle vara att ta bort fritiden så att de arbets sökande självmant lämnar systemet. Men de konstaterar att arbetsmarknadspolitiken kan vara ett komplement till utformningen av arbetslöshetsförsäkringen även om det är osäkert hur stora effekterna är.

Att arbetsmarknadspolitik är en viktig del i den svenska modellen har i huvudsak andra orsaker. Tillsammans med Danmark är Sverige ett av de EU-länder som lägger störst vikt vid att föra en aktiv arbetsmarknadspolitik. Arbetsmarknadspolitiken effektivitet är omdiskuterad och det har gjorts omfattande utvärderingar av

¹⁹ Studierna återges i Fredriksson, P och Holmlund, B (2004), s. 28–29.

²⁰ Riksrevisionen (2004).

²¹ En av dem som argumenterat för att en aktiv arbetsmarknadspolitik kan användas som ett test av arbetsviljan är Jackman, R (2004).

olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.²² Det finns exempelvis inte några starka belägg för att traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle förbättra matchningen mellan arbetssökande och arbetstillfällen. Dessa åtgärder riskerar istället att leda till att de som deltar i åtgärder söker färre jobb än andra. Studierna visar också att vissa typer av åtgärder har betydande undanträngnings-effekter. De åtgärder som kanske kritiseras mest är de som riktas till ungdomar.²³

Det finns emellertid andra studier som tyder på att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan ge positiva effekter på arbetsutbudet, även om resultaten i vissa studier kan vara svårtolkade.²⁴ Resultaten kan delvis bero på att man genom deltagande i åtgärder har kunnat kvalificera sig för en ny period med arbetslöshetsförsäkring; en möjlighet som inte togs bort förrän 2001.²⁵ Sammantaget tycks ändå aktiva åtgärder bidra till att en lägre andel av den arbetsföra delen av befolkningen står utan jobb.²⁶ Det är dessutom så att ett alternativ med kontant arbetslöshetsstöd utan motprestation har direkt negativa effekter.²⁷

Förmedlingsverksamhet är emellertid något som nästan alltid visar positiva resultat i såväl svenska som internationella studier.²⁸ Den tidigare nämnda rapporten från Riksrevisionen uppmärksammade detta. Arbetsförmedlingar som satsade på en tidig individualiserad service i samband med att en handlingsplan upprättades och kontinuerligt reviderades var avgörande enligt Riksrevisionen, för att kunna ge den arbetssökande korrekta anvisningar till lediga jobb. I tabell 2 redovisas olika faktorer som påverkar i hur hög grad arbetsförmedlingarna lyckades matcha de arbetssökande till jobb. Undersökningen visade att arbetsförmedlingar som var aktiva, A-förmedlingarna, lyckades bättre än B-förmedlingarna, förutom i glesbygdsområdena.²⁹ Det tycks således inte spela någon större roll hur arbetsförmedlingarna bedriver sitt arbete i glesbygden. Ytterligare en faktor som påverkade de lyckosamma arbetsförmedlingarnas

²² Calmfors L, Forslund, A och Hemström, M (2002).

²³ Ackum Agell, S *et al* (2000).

²⁴ Nickell, S och Layard, R (1999).

²⁵ Forslund, A och Holmlund, B (2003).

²⁶ Scarpetta, S (1996).

²⁷ Krueger, AB och Meyer BD (2002).

²⁸ Martin, J (1998).

²⁹ Undersökningen baserades på ett strategiskt urval om sju kontor, där de ingående parvisa kontoren – A respektive B – var så likartade som möjligt enligt vissa urvalskriterier. (Se Riksrevisionen (2004) för närmare beskrivning).

resultat var att A-förmedlingarna arbetade med matchning och anvisningar till lediga jobb redan i början av inskrivningstiden.

Tabell 2 Olika faktorer som påverkar arbetsförmedlingarnas arbetsplaceringsgrad

Typ av arbetsförmedling	Utfall: Arbetsplaceringsgrad i procent	Sökande per ledig plats/ Sökande per handläggare	Antal anvisningar per sökande	Uppföljda anvisningar per handläggare	Antal ifrågasättanden	Företagsinriktad veckoarbetstid per handläggare
<i>Storstad</i>						
A1	42	1,1/172	10,3	230	45	12,0
A2	34	1,9/204	7,4	333	93	17,0
B1(=B2)	29	1,1/184	5,2	143	7	9,9
<i>Industrikommun</i>						
A3	39	1,1/177	6,3	385	12	15,6
B3	26	1,9/158	3,4	178	8	11,6
<i>Glesbygd</i>						
A4	29	2,5/107	3,5	55	7	19,3
B4	27	4,2/137	2,9	62	6	19,1

Källa: Riksrevisionen (2004), *Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen*, RIR 2004:3.

3.4 Diskussion om arbetslöshetsförsäkringens utformning

3.4.1 Sammanfattning

Låt oss sammanfatta. Fredriksson och Holmlund menar: (1) att ersättningsprofilen i arbetslöshetsförsäkringen bör vara avtagande under förutsättning att försäkringsvärdet hålls intakt, (2) att uppföljning av krav på jobbsökande med ett fungerande sanktionssystem är ett alternativ att föredra framför en begränsad ersättningsperiod och (3) att det inte går att dra några bestämda slutsatser om arbetsmarknadspolitiken bör användas till att testa arbetsviljan hos de arbetssökande.

3.4.2 Avtagande ersättningsprofil

I Fredrikssons och Holmlunds studie framförs klart och tydligt en rekommendation som förankras i forskningen: *”ett system med en avtagande tidsprofil är att föredra framför andra möjliga ersättningsprofiler. Ett sådant system bör sannolikt kombineras med en karensperiod.”*³⁰ Här kan man nog påstå att detta forskningsresultat togs ad notam av den borgerliga alliansen. Inför valet 2006 utformades ett förslag med stegvis avtrappning i arbetslöshetsförsäkringen, något som också genomfördes så snart det var möjligt.³¹ ³²Dessutom utökades karensperioden senare under mandatperioden (2008).

Ersättningarna i a-kassan har ändrats från tid till annan. I tabell 3 redovisas de större förändringarna. Både 2001 och 2002 höjdes taket i ersättningarna. Som tidigare påpekats har detta med all sannolikhet bidragit till att arbetslösheten fortsatte att stiga även när konjunkturen förbättrades. Efter valet 2006 återställdes förändringen från 2002 och det förhöjda taket under de första 100 ersättningsdagarna togs bort. Ersättningsnivån var fortsatt 80 procent av tidigare inkomst under de första 200 dagarna i en ersättningsperiod. Därefter sänktes ersättningen till 70 procent i ytterligare 100 dagar (eller ytterligare 250 dagar för den som har minderåriga barn). Fr.o.m. inträdet i jobb- och utvecklingsgarantin (efter 300 respektive 450 dagar) blev ersättningen (aktivitetsstödet) 65 procent. För unga människor gäller särskilda regler.

I tabellen kan utläsas att det inte var förrän 2001 som möjligheten att återkvalificera sig till a-kassa efter deltagande i arbetsmarknadspolitiska program togs bort. Fram till dess kunde en arbetssökande genom praktik, arbetsmarknadsutbildning eller dylikt i sex månader, få a-kasseersättning i ytterligare en hel period, dvs. arbetsvillkoret kunde uppfyllas utan att man arbetat. Genom att denna möjlighet

³⁰ Se Fredriksson, P och Holmlund, B (2004), s. 26.

³¹ Det bör samtidigt noteras att för den som har en månadsinkomst över ca 21 370 kronor sker ingen avtrappning i ersättningen efter 200 ersättningsdagar, eftersom maximal dag-ersättning (taket) är konstant under hela arbetslöshetsperioden, 680 kronor, vilket ger ca 14 960 kronor per månad. För den som har en månadsinkomst över ca 23 000 sker inte heller någon avtrappning vid inträdet i jobb- och utvecklingsgarantin. Alliansregeringen tog bort det tidigare högre taket på 730 kronor som gällde under de första 100 ersättningsdagarna i arbetslöshetsperioden.

³² Många löntagare erhåller i praktiken ersättning över taket under en inledande period i arbetslöshet eftersom deras fackförbund tillhandahåller en kompletterande inkomstförsäkring. Det finns också möjlighet att teckna individuella inkomstförsäkringar. Enligt en promemoria från Riksdagens utredningstjänst var det knappt 60 procent av medlemmarna i fackförbund som är knutna till LO, TCO och SACO som hade en kompletterande inkomstförsäkring 2009 genom sitt fackförbund. Se RUT-PM (2011).

togs bort blev incitamenten att söka ett arbete starkare. En viktig förändring som alliansregeringen genomförde i samma riktning var att deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, då den arbetsökande erhåller aktivitetsstöd, skulle räknas av från maximalt antal dagar med arbetslöshetsersättning (300 respektive 450).

I Moderaternas tillväxtarbetsgrupp hade en omvärdering gjorts av arbetsmarknadspolitiken i positiv riktning. Arbetslöshetsförsäkringen föreslogs visserligen gälla i endast en period, dvs. 300 ersättningsdagar, men därefter skulle någon slags paraplyverksamhet med ett mer individanpassat program av åtgärder sättas in, i stället för att den arbetssökande skulle lämnas helt utan något stöd från samhället. Inför valet 2006 föreslog den borgerliga alliansen att en jobb- och utvecklingsgaranti skulle inrättas för att fånga upp de arbetslösa som efter 300 ersättningsdagar (450 ersättningsdagar för personer med minderåriga barn) ännu inte fått ett arbete. För unga föreslogs en särskild garanti inrättas (jobbgarantin för unga).

Det ansågs motiverat att jobbsökande på egen hand, inklusive eventuella arbetsmarknadspolitiska åtgärder, skulle begränsas till 300 (450) ersättningsdagar. Även om jobbsökandet under de 300 ersättningsdagarna borde ha skett i enlighet med handlingsplaner och under ledning av en arbetsförmedlare, var tanken med jobb- och utvecklingsgarantin att det behövs mer av handledning och intensifierat jobbsökande om man varit arbetslös utan resultat i nästan 14 månader.³³

³³ Dagar i arbetslöshetsförsäkringen hänför sig till arbetsdagar (fem per vecka). Vid omräkning till månader brukar en tumregel på 22 dagar i genomsnitt per månad användas. Det innebär att 300 ersättningsdagar nästan motsvarar 14 månader.

Tabell 3 Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen

År	Förändring
1989	Ersättningsnivån höjs till 90 procent.
1991	Taket höjs till 543 kronor.
1992	Ersättning vid deltidsarbetslöshet begränsas till 150 dagar. Taket höjs till 564 kronor.
1993	Ersättningsnivån sänks till 80 procent. Taket höjs till 598 kronor.
1994	Ersättningsperiod 300 dagar för personer under 55 år och 450 dagar för personer mellan 55 och 65 år.
1996	Ersättningsnivån sänks till 75 procent. Taket sänks till 564 kronor.
1997	Ersättningsnivån höjs till 80 procent. Taket höjs till 580 kronor.
2001	Taket höjs 680 kronor per dag under de första 100 dagarna. Därefter 580 kronor per dag. Ersättningsperiod 300 dagar oberoende av ålder. Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program kvalificerar inte för a-kassa.
2002	Taket höjs ytterligare till 730 kronor per dag i 100 dagar. Därefter 680 kronor per dag.
2007	Taket sänks till 680 kronor även de första 100 dagarna. Studerandevillkoret tas bort. Ersättningsnivån sänks till 70 procent efter 200 dagar. Ingen förlängd ersättningsperiod efter 300 dagar, 450 dagar för föräldrar med minderåriga barn. (Deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin ger 65 procent aktivitetsstöd). För unga (16-24 år) sänks ersättningen till 70 procent efter 100 dagar och till 65 procent efter 200 dagar. (Deltagande i jobbgarantin för unga med särskilda regler).
2008	Ersättning vid deltidsarbetslöshet begränsas till 75 dagar. Antalet karensdagar ökar från fem till sju.

Not: Dagar står för ersättningsdagar (max fem per vecka).

3.4.3 Transparent sanktionssystem

Fredriksson och Holmlund är inte helt entydiga i sin rekommendation avseende sökkrav och sanktioner. Dels finns det kostnader förknippade med att övervaka de arbetssökande och verifiera deras sökaktiviteter och dels handlar det om de arbetssökandes integritet. De sluter sig dock till att det finns utrymme för uppstramningar i arbetslöshetsförsäkringen och att det finns: *”resultat i litteraturen som tyder på att för en rimlig nivå på kostnaderna så är ett system med sökkrav och övervakning att föredra framför ett rent utförsäkringssystem.”*³⁴

Den slutsats jag drar från Fredrikssons och Holmlunds studie är att det i dagens regelverk för arbetslöshetsförsäkringen finns en

³⁴ Se Fredriksson, P och Holmlund, B (2004), s. 29.

tydlig förbättringspotential i utformningen av sanktionssystemet. Detsamma gäller de ersättningar som betalas ut vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (aktivitetsstödet). Så vitt jag känner till finns det inte något enhetligt och tydligt regelverk för aktivitetsstödet, som gäller de krav som ska ställas på jobbsökande vid deltagande i åtgärder och vilka sanktioner som kan utdömas. Inom arbetsmarknadspolitiken finns ett större mått av godtycke i detta avseende än inom arbetslöshetsförsäkringen.

Här kan de diskussioner som fördes i Moderaternas tillväxtarbetsgrupp komma väl till pass. De handlade om att införa något slags varningssystem – som i Schweiz – med kortare sanktioner. Sanktionerna i dagens arbetslöshetsförsäkring är betydligt mer kännbara än ett sådant system som skulle bygga på varningar och t.ex. omedelbara, korta endagssanktioner. Så långt det är möjligt skulle denna typ av sanktioner även gälla aktivitetsstödet.

Det bör också noteras att det är viktigt att sanktionssystemet är transparent så att såväl arbetsförmedlaren som den arbetssökande har full insyn i vad som krävs i motprestation från den arbetssökande. T.ex. bör det krävas att den arbetssökande på ett strukturerat sätt redovisar sina aktiviteter i någon slags rapport avseende vilka kontakter som tagits, vilka arbeten som sökts, och hur en eventuell intervju förlöpt.

I detta sammanhang vore det lämpligt att starta ett forskningsprojekt i syfte att få en så ändamålsenlig utformning som möjligt av en dylik aktivitetsrapport, t.ex. genom att utföra experiment med olika upplägg av rapporten. En enhetlig utformning av en sådan rapport borgar för likabehandling på olika arbetsförmedlingar i hela landet och minskar risken för godtycke. Det är också rimligt att det ställs krav på jobbsökaraktiviteter och andra aktiviteter för dem som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och får aktivitetsstöd. Dessa krav bör också formaliseras och redovisas i en aktivitetsrapport av samma slag som i arbetslöshetsförsäkringen.

Under förra mandatperioden genomfördes inga förändringar i sanktionssystemet även om Arbetsförmedlingens organisation ändrades från grunden och ett nytt finansieringssystem för arbetslöshetsförsäkringen infördes (se kapitel 4). Dessa förändringar kan naturligtvis indirekt påverka sanktionsgraden genom att arbets-

förmedlingarna och a-kassorna på ett bättre sätt gör uppföljningar av de arbetssökandes aktiviteter.³⁵

Förslaget till ett nytt sanktionssystem av det slag som diskuterades i Moderaternas tillväxtarbetsgrupp ingick emellertid inte i den borgerliga alliansens valmanifest för 2006 och genomfördes inte heller under förra mandatperioden. Enligt Budgetpropositionen för 2011 avser regeringen att se över ”sanktionssystemet inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet. Syftet är att öka försäkringens transparens, legitimitet och rättssäkerhet”.³⁶ Förhoppningsvis kan detta arbete leda till förändringar i sanktionssystemet av ovan skisserat slag. Den nyligen presenterade Långtidsutredningen 2011 tar också upp liknande förslag.³⁷

3.4.4 Aktiv arbetsmarknadspolitik

Fredriksson och Holmlund diskuterar också möjligheten att använda arbetsmarknadsåtgärder som ett test av den arbetssökandes vilja att arbeta. Även om åtgärderna skulle ha en sådan effekt menar de att detta inte går att visa: *”Problemet är att det inte finns tillräckligt med information för att analysera frågan.”*³⁸

Alliansens argument för att använda aktiv arbetsmarknadspolitik under förra mandatperioden var inte heller att åtgärderna skulle testa arbetsviljan utan att de var till för som dem som stod allra längst bort från arbetsmarknaden. Att Moderaterna här hade gjort en omvärdering av arbetsmarknadspolitiken var väsentligt. Moderaternas tillväxtarbetsgrupp tog fasta på att arbetsmarknadspolitiken kunde ge positiva effekter på arbetsutbudet och att en förändring av Arbetsförmedlingens verksamhet mot mer av förmedling samt mer av nära kontakter med arbetsgivare kunde förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitik behövdes för att rusta den enskilde och öka anställningsbarheten hos den som var arbetslös.

Under finanskrisen var det också viktigt att utöka de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för att de arbetslösa inte skulle lämna arbetskraften. Jobb- och utvecklingsgarantin, som infördes redan

³⁵ Resultaten i en IFAU-rapport tyder på att Arbetsförmedlingens uppföljningsarbete kan förbättras. Studien visar att ca en tredjedel av anvisningarna till jobb inte söks enligt arbetsgivarna. Se Engström, P et al (2008).

³⁶ *Budgetpropositionen för 2011*, s. 66.

³⁷ *Långtidsutredningen 2011*, s. 168.

³⁸ Se Fredriksson, P och Holmlund, B (2004), s. 31.

2007, kom därför att kompletteras med åtgärder, såsom coaching och praktik, redan tidigt i arbetslöshetsperioden. Förstärkta satsningar på sänkningar av arbetsgivaravgifter och nystartsjobb blev också viktiga komplement till arbetsmarknadspolitiken under hanteringen av den finansiella krisen. Jag tänker inte här närmare diskutera eventuella förbättringar av dagens arbetsmarknadspolitik, men det ligger i sakens natur att den, som i huvudsak bygger på förordningar i stället för ett omfattande lagstiftningsarbete, ständigt kan och bör omvärderas. Den blir då ett flexibelt verktyg i den ekonomiska politiken.

4 Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

I början av 1990-talet var runt 85 procent av löntagarna organiserade i en fackförening och de flesta tillhörde därmed också en arbetslöshetskassa.¹ Det är emellertid möjligt att vara medlem i en a-kassa utan att vara medlem i en fackförening. Det fanns 38 stycken a-kassor när Moderaterna bedrev sitt arbete i tillväxtarbetsgruppen, men sedan dess har ytterligare a-kassor slagits ihop bl.a. som en följd av att fackföreningar gått samman. Den största förändringen på senare år var bildandet av Unionen. I dag finns 31 arbetslöshetskassor, där flera har kopplingar till motsvarande fackförening.² En a-kassas verksamhet ska omfatta en viss yrkeskategori, en bransch eller vissa närbesläktade yrkeskategorier eller branscher. A-kassorna har inte rätt att utöva någon annan verksamhet än att hantera arbetslöshetsförsäkringen.

År 1998 inrättades Alfa-kassan som inte har några kopplingar till något fackförbund. Alla som av olika skäl inte önskar vara medlemmar i någon av de traditionella a-kassorna, kan ansluta sig till Alfa-kassan. För anslutna till Alfa-kassan gäller samma regler som för medlemmar i andra a-kassor. Alfa-kassan har också i uppdrag att betala ut grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen till den som inte är medlem i en a-kassa eller ansluten till Alfa-kassan. Medlemmarna betalade en medlemsavgift som uppgick till drygt 1 000 kronor per år, med relativt små variationer mellan de olika a-kassorna, innan finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen ändrades

¹ Vid mitten av 2000-talet hade organisationsgraden sjunkit till 77 procent. Mellan 2006 och 2008 sjönk organisationsgraden till 71 procent enligt LO-tidningen (2011-04-18). Det går inte att särskilja hur mycket av denna minskning som beror på den förbättrade konjunkturen, men minskningen är ur ett historiskt perspektiv stor.

² En fusion mellan Fiskarnas a-kassa och Handelsanställdas a-kassa har nyligen tillkännagetts.

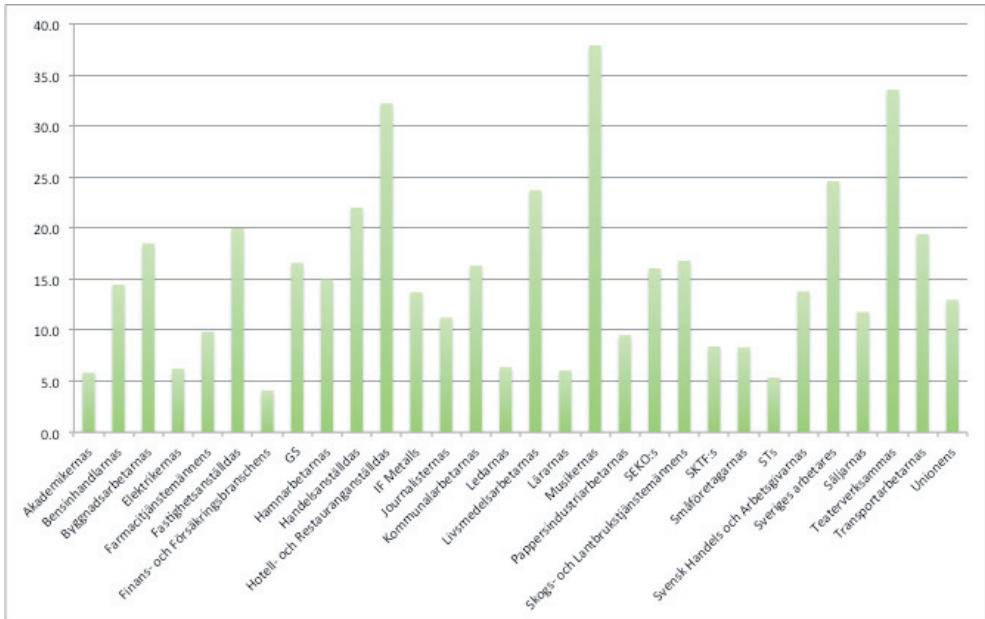
2007.³ För den som får ersättning från Alfa-kassan utan att vara ansluten uttas en avgift.⁴

I diagrammet nedan återges ett mått på arbetslösheten i de olika a-kassorna valåret 2006 (diagram 5). Måttet visar antalet ersättningsstagare som någon gång under året fått arbetslöshetsersättning i procent av antalet medlemmar och inkluderar därmed deltidsarbetslösa. Andelen låg mellan 4 och 40 procent i de olika a-kassorna med undantag av Fiskarnas a-kassa där 72 procent av medlemmarna fått arbetslöshetsersättning någon gång under 2006 och Alfa-kassan där andelen ersättningstagare var 86 procent. Denna siffra omfattar även personer utanför a-kassesystemet som fått lägsta ersättning på grund av Alfa-kassans särskilda uppdrag. Det är genomgående LO-kassorna samt a-kassor i kultursektorn som har den högsta andelen ersättningstagare. Inom finans- och försäkringssektorn, Akademikernas, lärarnas och ST:s a-kassor är andelen lägre.

³ Innan alliansregeringen genomfört sin finansieringsreform skulle medlemsavgifterna täcka a-kassornas förvaltningskostnader och betalningen av finansieringsavgifter till staten.

⁴ Alliansen genomförde en ny finansieringsform av a-kassornas verksamhet 2007, som innebär att a-kassornas sysselsatta medlemmar och de som var anslutna till Alfa-kassan måste betala ytterligare en avgift s.k. förhöjd finansieringsavgift som sedermera gjordes om till en arbetslöshetsavgift.

Diagram 5 "Arbetslöshet" i de olika a-kassorna 2006, beräknad som ersättningstagare i procent av antalet medlemmar (exklusive Alfa-kassan och Fiskarnas a-kassa)



Not: I diagrammet återges a-kassorna som de ser ut i dag efter diverse samgåenden. Den största omvandlingen skedde 2008 då Unionen bildades genom en sammanslagning av HTF:s och SIF:s a-kassor. En fusion mellan Fiskarnas a-kassa och Handelsanställdas a-kassa har nyligen genomförts.

Källa: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

Det bör noteras att arbetslösa som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program erhåller aktivitetsstöd som utbetalas av Försäkringskassan. De ingår således inte i beräkningen av "arbetslösheten" ovan.

4.1 Olika finansieringsmodeller

Arbetslöshetsförsäkringen finansierades tidigare till övervägande delen med allmänna skattemedel. Medlemsavgifterna stod inte för mer än en tiondel av de totalt utbetalade inkomstrelaterade ersättningarna fram till alliansregeringens förändringar 2007. Fredriksson och Holmlund påpekar att en skattefinansierad arbetslöshetsförsäkring leder till att arbetslöshetens kostnader inte internaliseras

av aktörerna på arbetsmarknaden.⁵ De avtalsförhandlande parterna behöver med andra ord inte ta hänsyn till de kostnader som slutna avtal om löner och andra villkor på arbetsmarknaden kan leda till i termer av ökad arbetslöshet. Detsamma gäller den enskilde arbetsökande som skulle kunna minska samhällets kostnader genom att snabbare hitta ett arbete. Inte heller behöver företagen ta hänsyn till samhällets kostnader vid uppsägningar och rekryteringar.

Som konstaterades i föregående kapitel har arbetsmarknadens parter blivit bättre på att ta ett samhällsekonomiskt ansvar än under 1970- och 1980-talen, men det hindrar inte att förändringar i finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen kunde motiveras av sysselsättningsskäl. Finansieringssystemet var tidigare konstruerat så att det inte fanns något samband mellan arbetslösheten inom en a-kassa och medlemsavgifterna. Istället ledde ökad arbetslöshet till ökade statsbidrag. Fredriksson och Holmlund diskuterar därför i sin studie från 2004 olika vägar att gå för att skapa en bättre överensstämmelse mellan privatekonomiska kalkyler och samhällsekonomiskt optimala utfall. De tar upp: (1) finansiering via en löneskatt, (2) finansiering via arbetsgivarinträde enligt amerikansk modell och (3) finansiering via egenavgifter. Jag kommer nedan att redogöra för författarnas analys och diskutera alliansens val av finansieringsmodell.

4.1.1 Finansiering via en löneskatt

Det första förslaget som diskuteras (och avfärdas både av fördelningsspolitiska och praktiska skäl) är att konstruera ett skattesystem där löneskatten beror på personens tidigare arbetslöshetshistoria, dvs. ju längre hon varit arbetslös desto högre blir hennes löneskatt. Personer som har goda förutsättningar på arbetsmarknaden kommer då gynnas medan de med sämre förutsättningar kommer missgynnas. För att motverka alltför stora negativa fördelningseffekter diskuterar författarna möjligheten att göra skatten progressiv med avseende på individens lön. De drar slutsatsen att detta finansieringssystem är ogörligt. Istället tar de upp införandet av ett förvärsavdrag för rena arbetsinkomster. Det skulle enligt författarna göra *”förvärsarbete mer lönsamt i förhållande till arbetslöshet och bidra till kortare arbetslöshetstider analogt med arbetslöshetsberoende*

⁵ Se Fredriksson, P och Holmlund, B (2004), s. 31–36.

löneskatter”.⁶ Detta är helt enkelt ett argument för alliansens jobbskatteavdrag.

4.1.2 Finansiering via arbetsgivarinträde

Det andra förslaget som de diskuterar är det amerikanska finansieringssystemet som bygger på att företagen betalar skatt beroende på hur många av de tidigare anställda som är arbetslösa, s.k. arbetsgivarinträde (”experience rating”). Även om skatteuttaget inte motsvarar arbetslöshetskostnaden fullt ut för de tidigare anställda, tvingar finansieringssystemet företagen att överväga sina uppsägningsbeslut. Men när väl tidigare anställda blivit arbetslösa, har företagen mycket små möjligheter att påverka hur långa arbetslöshetsperioderna blir. Det kan därför vara svårt för företagen att överblicka finansieringskostnaden. Detta kan få som effekt att företagen väljer bort arbetsökande som uppfattas som svaga på arbetsmarknaden.

Kan då detta system användas i Sverige? Författarna är mycket bestämda på denna punkt. Det är inte möjligt då *”vi i Sverige genom den arbetsrättsliga lagstiftningen redan praktiserar en form av implicit beskattning av arbetsgivarinitierade uppsägningar”*.⁷ Om vi därtill skulle ha en explicit beskattning via arbetsgivarinträde skulle kostnaderna för företagets uppsägningar bli avsevärda och därmed också indirekt för deras anställningar. De drar slutsatsen att: *”LAS i kombination med arbetsgivarinträde riskerar att bli ett paket som försvårar nyanställningar och förlänger arbetslöshetstiderna”*.⁸

4.1.3 Finansiering via egenavgifter

Det sista förslaget som diskuteras gäller att återskapa ett samband mellan arbetslöshet och egenavgifter inom de olika a-kassorna. Vid decentraliserade löneförhandlingar finns normalt ingen koppling mellan de löner som förhandlas fram och de skatter som finansierar arbetslöshetsförsäkringen. Genom att skapa ett sådant samband kommer arbetsmarknadens parter behöva ta hänsyn till de samhällsekonomiska kostnaderna i sina avtalsförhandlingar. Detta kommer leda till återhållsamma lönekrav och högre sysselsättning.

⁶ Fredriksson, P och Holmlund, B (2004), s. 33.

⁷ Se ovan, s. 34.

⁸ Se ovan, s. 34.

En annan effekt är också att a-kassornas incitament att aktivera de arbetsökande ökar. A-kassorna kan uppmuntra aktivt arbetsökande, geografisk rörlighet och satsningar på lämpliga utbildningar. Det gagnar alla medlemmar att de arbetsökande är aktiva för att snabbt hitta ett nytt arbete. Det finns således flera positiva effekter med ett ökat inslag av egenfinansiering i arbetslöshetsförsäkringen.

Holmlund har i en tidigare studie redovisat olika invändningar mot ökad egenfinansiering.⁹ Han jämför en minskad subventionsgrad med höjda marginalskatter. Eftersom en höjning av inkomstskatten både kan ha en inkomsteffekt (som kan ge kompensande lönekrav) och en substitutionseffekt (som verkar återhållande på lönerna) är det inte säkert att höjda egenavgifter leder till löneåterhållsamhet även om det är sannolikt. Vad som är avgörande är hur egenavgifterna konstrueras och hur stora de är. Holmlund visar i en fackföreningsmodell att egenavgifter som på marginalen påverkas av arbetslösheten – men inte till 100 procent – har de största utsikterna att bidra till återhållsamma löneuppgörelser.

En annan invändning som Holmlund tar upp är att modellen förutsätter fackligt anknutna a-kassor, vilket kan vara ideologiskt stötande. Holmlund ger sig inte in i denna diskussion, men konstaterar att den finansieringsmodell där det allmänna står för 100 procent på marginalen har gynnat fackföreningarna och underlättat medlemsrekryteringen (den s.k. Gent-modellen). En ytterligare invändning är att fackförbunden inte överensstämmer med a-kassornas indelning och att differentierade egenavgifter därför inte skulle ge avtryck i avtalsförhandlingarna. Holmlund menar dock att man i princip kan tänka sig att a-kassorna differentierar avgifterna mellan olika medlemskategorier baserade på skillnader i arbetslöshetsrisker för att få en perfekt överensstämmelse mellan fackförbund och a-kassa.

En allvarlig invändning mot ett system med egenavgifter kopplade till arbetslösheten är att det kan få ogynnsamma stabiliseringspolitiska effekter enligt Holmlund. Om varje ökning i arbetslösheten, oavsett ursprung, leder till högre avgifter kan konjunktursvängningarna komma att förstärkas. Jag kommer återkomma till denna effekt i diskussionen nedan.

Holmlund diskuterar också invändningen att det är rimligt med en riskspridning mellan anställda i olika branscher, annars får bransch-

⁹ Holmlund, B (1996).

specifika chocker ett orimligt stort genomslag. Det är t.ex. inte rimligt att en politikomläggning i en viss bransch enbart ska drabba de anställda i den branschen. Å andra sidan medför ett finansierings-system utan en koppling till arbetslösheten att yrkesgrupper med låg arbetslöshetsrisk finansierar yrkesgrupper med hög arbetslöshetsrisk, vilket kan jämföras med en progressiv beskattning. Detta kan då förhindra en nödvändig strukturomvandling.

Slutligen tar Holmlund upp frågan om de fördelningspolitiska effekterna är oacceptabla. Jag återkommer till denna diskussion nedan.

4.2 Diskussion om finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen

4.2.1 Sammanfattning

Låt oss sammanfatta. Fredriksson och Holmlund avfärdar finansiering via en löneskatt. De avfärdar också bestämt finansiering via arbetsgivarinträde. Vad gäller finansiering via egenavgifter är författarna mer försiktiga i sina slutsatser. De ger ej en skarp rekommendation att detta bör införas, men deras argument för en ökad grad av egenfinansiering är övertygande.

Holmlund redogör också för ett antal invändningar mot en sådan finansieringsmodell. Nedan kommer jag att diskutera alliansens finansieringsreform i relation till invändningen att kopplingen mellan a-kassa och fackförbund är för svag, att de stabiliseringspolitiska problemen är allvarliga och att de fördelningspolitiska effekterna kan vara oacceptabla. Risken för minskade medlemsantal i fackförbunden och ökade marginaleffekter för individen att träda in på arbetsmarknaden kommer jag att ta upp i min diskussion om ett obligatorium eller inte.

4.2.2 Differentierade avgifter och sysselsättningen

Fredriksson och Holmlund argumenterar övertygande om varför en ökad grad av egenfinansiering skulle bidra till löneåterhållsamhet. Man måste ändå fråga sig hur stort genomslaget på lönebildningen kan bli. Branschförhandlingar brukar i den akademiska litteraturen kännetecknas av ett "Följa-John-beteende", där ingen

hänsyn tas till de samhällsekonomiska kostnaderna.¹⁰ Men genom att parterna inom industrin slöt ett förhandlingsordningsavtal (Industriavtalet 1997) blev avtalsförhandlingarna mer samordnade än de normalt brukar vara på branschnivå.

Industriavtalet, förhandlingsordningsavtal på ett antal områden – bl.a. i den statliga sektorn – samt tillkomsten av Medlingsinstitutet 2000 ändrade spelplanen för avtalsförhandlingarna. Runt en miljon anställda i den privata sektorn omfattas av ett femtontal förhandlingsordningsavtal, med Industriavtalet som förebild.¹¹ I avtalsrörelsen 2004 befastes också principen om exportindustrins lönenormerande roll.¹² Detta sammantaget gör att arbetsmarknadens parter tar större samhällsekonomiska hänsyn än vad national-ekonomisk teori ger vid handen. Men det är ändå så att ett finansieringssystem med 100 procents subvention på marginalen – såsom det såg ut före 2007 – skapar incitamentsproblem som man inte kan bortse ifrån. En ökad en grad av egenfinansiering med differentierade avgifter borde därför ha en löneåterhållande effekt och en sysselsättningsskapande effekt, även om parterna genom samordning tar ett större samhälleligt ansvar för lönebildningen. Enligt Nils Gottfries analys i Långtidsutredningen 2011 krävs ännu mer av löneåterhållsamhet under en lång rad av år för att möjliggöra en sysselsättningsexpansion.¹³

Alliansregeringen föreslog en ny finansieringsform för arbetslöshetsförsäkringen i sin första proposition från Arbetsmarknadsdepartementet 2006 som innebar en ökning av egenavgifterna för akassornas *sysselsatta* medlemmar. Den förhöjda finansieringsavgiften beräknades med hjälp av en spridningsmodell där den akassa som hade högst utgifter för arbetslösheten betalade högst avgift. Därefter bestämdes avgifterna som en viss andel av föregående års utbetalningar i förhållande till de genomsnittliga utbetalningarna. Ett tak på 300 kronor sattes för avgiftshöjningen.¹⁴

Beräkningsmodellen visade sig vara komplicerad. En svaghet var att avgifterna endast kunde beräknas *ex post*, dvs. när utfallet från föregående år var känt. En annan svaghet var att avgiftsminsk-

¹⁰ Calmfors, L och Driffil, J (1988).

¹¹ Elvander, N (2006).

¹² I avtalsrörelsen 2010 gick tjänstemännen före för första gången och slöt ett avtal utan medverkan av något LO-förbund. Arbetsmarknadens parter verkar inför nästa avtalsrörelse vara överens om att industrin ska fortsätta sätta "märket" för löneförhandlingarna.

¹³ Gottfries, N (2010).

¹⁴ Den förhöjda finansieringsavgiften beräknades som $(240 + ((\text{kassans genomsnittliga utbetalning per månad och medlem föregående år}) - (\text{genomsnittet för samtliga kassor})) * 0,000145 * 240)$. Se proposition 2006/07:15.

ningen inte blev så stor för den a-kassa som lyckades uppvisa lägre arbetslöshet. Den förhöjda finansieringsavgiften ersattes därför med en arbetslöshetsavgift 2008, som innebar att sysselsatta medlemmar i varje a-kassa skulle betala avgifter som motsvarade en tredjedel (33 procent) av a-kassans utgifter för den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. Taket på 300 kronor behölls för arbetslöshetsavgiften.¹⁵

En invändning som Holmlund refererar till är att kopplingen mellan fackförbund och a-kassorna är svag. I vissa a-kassor, som t.ex. Akademikernas, ingår medlemmar från olika branscher och avtalsområden. Han menar att a-kassan skulle kunna ta ut olika avgifter för olika grupper av medlemmar med olika arbetslöshetsrisk. Då blir överensstämmelsen perfekt. I praktiken är det emellertid inte särskilt sannolikt att detta skulle komma till stånd. För Alfa-kassan skulle det t.ex. vara en i det närmaste omöjlig uppgift. Därför kan egenavgifter som baseras på arbetslöshetsrisken i de olika a-kassorna inte bli annat än en "second-best" lösning. Denna diskussion fördes i Moderaternas tillväxtarbetsgrupp och man kom fram till att det är bättre att det finns ett samband mellan egenavgifterna och arbetslösheten, även om det skulle vara svagt, än att det inte finns något alls.

Den slutsats jag också drar från Fredrikssons och Holmlunds studie är att en viktig sysselsättningsskapande mekanism i en finansieringsmodell med ökade och differentierade egenavgifter är att a-kassornas – och i förlängningen fackförbundens – incitament att aktivera de arbetssökande ökar. För att förstärka denna effekt borde det därför vara möjligt för a-kassorna att förmedla arbeten och stötta sina arbetslösa medlemmar till ett jobb, något som lagstiftningen inte tillåter i dag. Det kan därtill konstateras att a-kassornas incitament att se till att kontrollfunktionen upprätthålls bör öka med en högre grad av egenfinansiering. Det ligger i deras medlemmars intresse att arbetslösheten blir så låg som möjligt och att ersättningen utbetalas till rätt person. Då blir avgifterna till a-kassan lägre.

¹⁵ I samband med den finansiella krisen gavs en rabatt i arbetslöshetsavgifterna på 50 kronor. Sänkningen infördes den 1 juli 2009.

4.2.3 Procykliska arbetslöshetsavgifter

Holmlund tar också upp de stabiliseringspolitiska problem som egenfinansieringen kan medföra. Om t.ex. a-kassorna varje år åläggs att fullt ut finansiera varje ökning av arbetslösheten skulle detta kunna medföra minskade disponibla inkomster på ett sätt som skulle kunna förstärka en efterfrågestyrd recession (dvs. de är procykliska till sin konstruktion). Mekanismen är densamma som om skatterna skulle höjas i en lågkonjunktur. Denna invändning måste tas på allvar. Han menar att en sådan utformning av systemet helt enkelt är olämplig. Det är både olämpligt med en 100-procentig egenavgiftsfinansiering på marginalen och olämpligt med ett budgetbalanskrav på kassorna som gäller för varje år. Holmlund föreslår att *”kravet ska gälla över en längre period, t.ex. en femårsperiod eller över en ”normal” konjunkturcykel.”*¹⁶

Alliansens finansieringsreform med höjda egenavgifter har i viss utsträckning detta problem. Under finanskrisen fick den ökade arbetslösheten omedelbart genomslag på arbetslöshetsavgiften. Det blev ett antal a-kassor som slog i taket och fick ta ut den maximala avgiften på 300 kronor. Medan förändringen i den förhöjda finansieringsavgiften blev liten vid en ökning av arbetslösheten, blir ökningen av arbetslöshetsavgiften desto större när arbetslösheten ökar. Det kan finnas anledning att se över hur arbetslöshetsavgiften bör utformas i ljuset av den finansiella krisen. Jag drar slutsatsen från Holmlunds diskussion att någon slags tröghet i anpassningen bör införas i enlighet med hans förslag.¹⁷ Här finns utrymme för ett framtida förändringsarbete. Men det är nödvändigt att hålla fast vid differentierade egenavgifter. Dessa har avsevärt förbättrat incitamenten för a-kassorna och parterna på arbetsmarknaden att bidra till en högre sysselsättning. Calmfors påpekar att anpassningen inte får vara så stor att kopplingen mellan variationer i arbetslösheten och avgifter urholkas.¹⁸

¹⁶ Se Holmlund, B (1996), s. 362.

¹⁷ Ett alternativ skulle kunna vara att arbetslöshetsavgiften baserades på avvikelser i arbetslösheten från genomsnittlig arbetslöshet. Den förhöjda finansieringsavgiften, som hade en komponent av detta, gav emellertid en alltför liten utväxling vid en sänkning av arbetslösheten då avvikelserna gavs en mycket liten vikt (se fotnot 14 i kapitel 4).

¹⁸ Calmfors, L (1993).

4.2.4 Fördelningspolitiska effekter

Frågan är då slutligen om alliansens finansieringsreform ger oacceptabla fördelningspolitiska effekter. Holmlund använder exemplet att alla a-kassor åläggs att betala 30 procent av utgifterna för arbetslösheten inom kassan, vilket nästan överensstämde med den nivå som valdes av alliansregeringen (33 procent) med tillägget att arbetslöshetsavgiften inte fick överstiga 300 kronor för någon a-kassa. Det innebär att medlemmar i a-kassor med hög arbetslöshetsrisk betalar en hög egenavgift medan medlemmar i a-kassor med en låg arbetslöshetsrisk betalar en låg egenavgift. Om dessa skillnader i egenavgifter ska uppfattas som stötande beror på vilka bakomliggande faktorer som utlöst arbetslöshetskillnaderna enligt Holmlund. Om skillnaderna är systematiska mellan olika branscher, kan differentierade egenavgifter motiveras av effektivitetsskäl. Ett sådant finansieringssystem påskyndar då den nödvändiga struktur-omvandlingen.

Men a-kassorna är inte bara strikt indelade efter olika branscher utan också efter utbildning eller yrke. Finansieringssystemet före förändringarna 2007 kunde ses som progressiv beskattning till fördel för yrkesgrupper med högre arbetslöshetsrisk, oftast låglönegrupper. Alliansregeringens förändring av finansieringssystemet minskade progressiviteten. Med en lägre grad av skattefinansiering kommer arbetare i allmänhet att få betala högre egenavgifter än akademiker och andra tjänstemän. Om man önskar korrigera för dessa negativa fördelningspolitiska effekter har Calmfors föreslagit att subventionsgraden t.ex. kan sättas högre för a-kassor med lågt löneläge och vice versa. Holmlund tar inte ställning till detta förslag men ifrågasätter ”*om det är särskilt rimligt att använda arbetslöshetsförsäkringen för att uppnå fördelningspolitiska mål*”.¹⁹

Det är naturligtvis möjligt att välja olika subventionsgrad för olika a-kassor, men det blir ett krångligt system att hantera. Påtryckningar från olika a-kassor om att öka subventionsgraden för just deras medlemmar kan i ett sådant system förmodas bli omfattande. Överhuvudtaget bör man avstå ifrån att bedriva fördelningspolitik i utformningen av arbetslöshetsförsäkringen, även om jag har förståelse för att alliansregeringen satte ett avgiftstak vid 300 kronor. Avgiftshöjningen hade annars blivit så hög i vissa a-kassor att den inte hade kunnat kompenseras av jobbskatte-

¹⁹ Se Holmlund, B (1996), s. 364.

Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

avdraget; då hade margineffekterna för att ta ett arbete blivit alldeles för stora och skulle ha motverkat alliansens politik i syfte att öka arbetsutbudet. Istället för att människor skulle få mer i plånboken – som var den borgerliga alliansens budskap inför valet 2006 – skulle det ha blivit mindre kvar i plånboken.

5 En obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen skiljer sig från många andra länders då den i grunden är frivillig. Jag skriver ”i grunden” med innebörden att individer gör ett val om de önskar vara medlemmar i en a-kassa, ansluta sig till Alfa-kassan eller stå utanför. Vid ett medlemskap kan de erhålla inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet. Samtidigt innehåller arbetslöshetsförsäkringen ett grundskydd för alla som inträtt på arbetsmarknaden och uppfyller ett arbetsvillkor. Den som valt att stå utanför en a-kassa kan få ett grundbelopp på 320 kronor om dagen (om man arbetat heltid i minst tolv månader) genom att anmäla sig till Alfa-kassan.¹ I den meningen kan dagens arbetslöshetsförsäkring benämnas ”obligatorisk”. Jag menar att detta inte är innebörden av ett obligatorium. Termen obligatorium innebär enligt min mening att det krävs någon slags motprestation som kanske t.o.m. vissa gärna skulle avstå ifrån. I en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle det innebära krav på alla som arbetar att vara medlem i en a-kassa och betala en avgift för detta vare sig man vill eller inte.

En annan term som förekommer i debatten är att arbetslöshetsförsäkringen är ”allmän”. I delbetänkandet ”Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring” beskrivs dagens system som en ”allmän och sammanhållen” arbetslöshetsförsäkring.² Det är svårt att förstå vad utredningen menar med detta. Ordet ”allmän” används ofta i bemärkelsen att det är det allmänna – dvs. staten och skattemedel – som hanterar och bekostar aktiviteten, i detta fall arbetslöshetsförsäkringen. En alternativ användning av begreppet ”allmän” är att företeelsen gäller alla, dvs. att arbetslöshetsförsäkringen skulle omfatta

¹ Enligt *Långtidsutredningen 2011* motsvarar grundbeloppet ungefär ekonomiskt bistånd. Se tidigare referens.

² Se *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*, (2008), s. 101.

alla, oberoende av om man arbetat tillräckligt eller inte. Ingen av dessa betydelsefulla gårdar överföra på arbetslöshetsförsäkringen i dag.

När jag diskuterar ett obligatorium nedan menar jag att alla som arbetar (och därmed kan uppfylla ett arbetsvillkor) är tvungna att bli medlemmar eller ansluta sig till någon slags a-kassa och att betala en medlemsavgift för detta.

5.1 En frivillig försäkring som administreras av a-kassor

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen skiljer sig från många andra länders genom att medlemskapet i en a-kassa är frivilligt. Ett problem med den svenska utformningen, som blivit särskilt accentuerat genom de differentierade arbetslöshetsavgifterna i dagens finansieringssystem, är att grupper med liten arbetslöshetsrisk kan ställa sig utanför a-kassan, medan grupper med hög risk blir kvar som medlemmar i a-kassan (s.k. adverse selection). Detta kan leda till högre arbetslöshetsavgifter över tid och att ännu fler väljer att stå utanför a-kassan trots att deras arbetslöshetsrisk inte är särskilt låg. Det är ett fördelningspolitiskt problem när personer med hög arbetslöshetsrisk underförsäkras sig, vilket skulle tala för en obligatorisk a-kassa.

För dem som är medlemmar i a-kassan och betalar en högre avgift kommer reservationslönen, dvs. den lön till vilken man som arbetsökande är villig att ta ett jobb, att stiga. Marginaleffekterna blir påtagliga för den som står beredd att träda in på arbetsmarknaden; det blir mindre lönsamt att arbeta eftersom man då också, som sysselsatt medlem, måste betala en arbetslöshetsavgift. Detta talar mot en obligatorisk a-kassa, men är också ett problem i en frivillig a-kassa. Man kan fråga sig om detta problem kan lösas på andra sätt än att göra a-kassan obligatorisk.

Calmfors är en av de forskare som menar att det finns starka skäl för att försäkringen bör vara obligatorisk, men han ställer frågan om arbetslöshetsförsäkringen bör administreras av a-kassor med kopplingar till fackförbunden.³ I de flesta länder har arbetslöshetsförsäkringen inte den utformningen. Det verkar emellertid vara av central betydelse för den fackliga organisationsgraden vem som administrerar a-kassan. I länder där arbetslöshetsförsäkringen

³ Calmfors, L, (1993).

sköts av a-kassor som är närstående fackföreningarna är organisationsgraden högre (den s.k. Gent-modellen).⁴

Holmlund menar också att man kan förmoda att en högre grad av egenfinansiering i arbetslöshetsförsäkringen kommer att påverka den fackliga organisationsgraden i negativ riktning. Formellt sett krävs inte medlemskap i en fackförening för att man ska kunna vara medlem i en a-kassa, men det har varit vanligt inom LO-kollektivet att a-kasseavgiften bakas in i fackföreningsavgiften. Efter att alliansregeringen genomfört sina förändringar i arbetslöshetsförsäkringen 2007 kom flertalet LO-förbund att ändra på detta. Därmed blev det synligt hur mycket det faktiskt kostar att vara medlem i en a-kassa. Det blev också tydligt för medlemmar i a-kassan hur villkoren i arbetslöshetsförsäkringen såg ut eftersom förändringarna fick stort genomslag i den allmänna debatten. Detta gjorde att många valde att lämna a-kassan; dels hade avgiften höjts, dels kanske man inte ens var berättigad till någon ersättning och – sist men inte minst – dels var arbetslöshetsrisken låg då ekonomin gick på högvarv. Samtidigt som medlemsantalet i a-kassorna föll dramatiskt, fortsatte medlemsantalet i fackförbunden att vika av. Den nedåtgående trenden är särskilt markant inom LO-förbunden och kan knappast förklaras enbart av högre avgifter i a-kassan. Här finns det utrymme för forskningen att göra en insats.⁵

Under förra mandatperioden samlade SCB in data, på uppdrag av Regeringskansliet, för att belysa vilka som valt att lämna a-kassan. Det var totalt drygt 400 000 personer som lämnade a-kassorna 2007.⁶ De som lämnade återfanns i alla åldersgrupper och inkomstgrupper. Drygt 40 procent av dem som lämnade var mellan 55 och 64 år och de flesta (70 procent) hade disponibla inkomster i intervallet 100 000–300 000 kronor. Av dem som lämnade var det lika många som hade en hög nettoförmögenhet (över en miljon kronor) som hade en negativ nettoförmögenhet (ca 110 000 respektive 120 000 personer).

Det tycks också som om personer med en låg arbetslöshetsrisk lämnade a-kassorna i större utsträckning som exempelvis sjuksköterskor, chefer, militärer och piloter. Men utflödet ökade även

⁴ Länder som t.ex. Belgien, Danmark, Finland och Sverige brukar tillhöra denna grupp. Se Boeri, T et al (2001).

⁵ Genom en bred intervjuundersökning skulle en mycket värdefull analys kunna göras av vilka som lämnat a-kassan och hur de ställt sig till medlemskap i sitt fackförbund i samband med detta.

⁶ Antalet medlemmar minskade med 380 000 personer under 2007.

inom grupper med stor personalomsättning och hög arbetslöshetsrisk, t.ex. anställda inom handel, hotell och restaurang.

Därtill hade närmare var fjärde individ som lämnade a-kassan 2007 varit inskriven vid Arbetsförmedlingen. I budgetpropositionen för 2011 dras slutsatsen att ”personer som har en hög risk att bli arbetslösa och som har stort behov av ersättning vid arbetslöshet är överrepresenterade bland dem som har lämnat arbetslöshetskassorna”.⁷ Detta är ett fördelningspolitiskt problem, men frågan är om lösningen på detta problem är att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk.

Calmfors menar att a-kassorna bör konkurrensutsättas. Han frågar sig varför det skulle vara ett samhällsintresse att stärka den fackliga förhandlingsstyrkan och ge a-kassor med kopplingar till fackförbunden monopol på att hantera a-kassesystemet (sedan Calmfors studie har Alfa-kassan tillkommit). Han menar att det inte är ett giltigt argument, att anknytningen gör att fackförbunden tar ett större samhällsekonomiskt ansvar. Det uppstår alltid incitament för de fackliga organisationerna att hålla tillbaka lönerna av omsorg om sina medlemmar – alldeles oavsett hur arbetslöshetsförsäkringen administreras – under förutsättning att avgifterna differentieras efter avtalsområde.⁸

Jag tror att det ligger en del i Calmfors argument; de fackliga organisationernas existens bygger ju på att medlemmarnas intressen tas till vara. I avtalsförhandlingarna görs en avvägning mellan löneökningar, inflationstryck och arbetslöshet. Däremot blir det nog mycket ohanterligt att ålägga en privat a-kassa att ta ut avgifter som är kopplade till avtalsområden: a-kassan kan inte kräva av en medlem att hon ska uppge vilket fackförbund som förhandlar om hennes lön och andra villkor (även om det kan vara uppenbart vilken organisation det borde vara). Därför är dagens ”second-best” lösning, som diskuterades i kapitel 4, att föredra.

⁷ Se *Budgetpropositionen för 2011*, s. 37, för en beskrivning av medlemsutvecklingen i arbetslöshetskassorna.

⁸ Se Calmfors, L, (1993), s. 434.

5.2 Arbetslöshetsförsäkringen bör inte vara obligatorisk

I Moderaternas tillväxtarbetsgrupp fördes en omfattande diskussion om arbetslöshetsförsäkringen skulle vara obligatorisk eller inte och om den skulle omfatta alla eller bara dem som uppfyllt ett arbetsvillkor. Det finns goda argument för att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk men också goda argument mot. Till syvende och sist handlar det emellertid om värderingar och vilken vikt som fästs vid intresseorganisationernas ansvar för utvecklingen på arbetsmarknaden.

Det kan på goda grunder ifrågasättas varför endast de som är medlemmar i en a-kassa eller som anslutit sig till Alfa-kassan som ska få en inkomstrelaterad ersättning. Denna fråga var mycket relevant när skattemedel bekostade uppåt 90 procent av arbetslöshetsersättningarna. I dagens system när a-kassornas medlemmar själva finansierar en betydligt större andel av ersättningarna är frågan något mindre relevant.

Det kan också ifrågasättas varför organisationer som inte är myndigheter ska hantera de stora belopp som betalas ut i arbetslöshetsersättningar och dessutom fatta myndighetsbeslut om rätten till ersättning etc.⁹ Detta borde väl vara något som staten ska ta ansvar för fullt ut? Samtidigt kan man fråga sig om en försäkring som hanteras av staten verkligen skulle ge några administrativa vinster att tala om. Det finns flera exempel på svårstyrda statliga företag och myndigheter. Moderaternas tillväxtarbetsgrupp menade att ett statligt monopol inte skulle kunna hantera arbetslöshetsförsäkringen mer effektivt än fristående a-kassor.

Tillväxtarbetsgruppen lyfte också fram den kostnad som en utökning av arbetslöshetsförsäkringen skulle medföra. I det läget fanns det anledning att beakta den ökning av statens utgifter som ett obligatorium skulle innebära särskilt om försäkringen skulle utökas till att gälla alla som arbetade utan krav på en kvalifikationsperiod. Alliansregeringens förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och finansieringssystemet har emellertid gjort att budget-

⁹ Totalt beräknas utgifterna för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstödet uppgå till drygt 40 miljarder kronor under 2010, varav 16,5 miljarder kronor gäller aktivitetsstödet. Se *Budgetpropositionen för 2011*.

argumentet har en något mindre relevans i dag, men det är en aspekt som inte får glömmas bort.¹⁰

Sammantaget landade Moderaternas tillväxtarbetsgrupp i slutsatsen att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte skulle bidra till att minska den långsiktiga arbetslösheten utan att det i stället var nödvändigt att genomföra förändringar i ersättnings- och finansieringssystemen. Dessa förändringar har nu i huvudsak gjorts och frågan är därför om ett obligatorium i dagens situation kan bidra till att öka den långsiktiga sysselsättningen.

Forskningen visar, såsom konstaterades i kapitel 4, att de fackliga organisationerna kan väntas ta ett större samhällsekonomiskt ansvar – också för sysselsättningen – om avgifterna i a-kasse-systemet är knutna till avtalsområden. Långtidsutredningen 2011 menar dock att den svaga kopplingen mellan dagens a-kassesystem och fackförbunden gör att argumentet om löneåterhållsamhet inte är särskilt starkt. Slutsatsen dras att ”om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring bara kan införas genom att systemet med fristående a-kassor överges så är detta troligen ett acceptabelt pris”.¹¹ Jag delar inte denna slutsats.

Min uppfattning är att administrationen av a-kassan har betydelse för fackförbundens engagemang i arbetslöshetsfrågor. Detta engagemang kan förstärkas om a-kassorna får bedriva förmedlingsverksamhet som föreslogs i kapitel 4. Jag menar också att den svenska modellen bygger på en legitimitet hos de förhandlande parterna; om medlemmar lämnar fackförbunden i alltför stor utsträckning kommer grunden för avtalsförhandlingarna att gröpas ur. Om hanteringen av a-kassorna underlättar medlemsrekryteringen till fackförbunden, så ser jag inte detta som ett problem. Dessutom finns Alfa-kassan i dag som inte har några kopplingar till fackförbunden. Det viktiga är att den som står inför valet att gå med i en a-kassa eller inte har så bra information som möjligt. Här har fackförbunden en viktig uppgift att sprida information både avseende förmånerna och kostnaderna. Många fackförbund har dessutom tecknat egna inkomstförsäkringar för sina medlemmar som ett komplement till arbetslöshetsförsäkringen.¹²

¹⁰ År 2006 var det 87 785 personer som någon gång under året fick lägsta ersättning – grundbeloppet – i arbetslöshetsförsäkringen. År 2010 var det inte ens hälften så många som fick grundbeloppet någon gång under året, 37 520 personer, enligt statistik från IAF.

¹¹ Se *Långtidsutredningen 2011*, s. 168.

¹² Se fotnot 32 i kapitel 3 om kompletterande inkomstförsäkringar.

De höga marginaleffekter som arbetslöshetsavgifterna medför är emellertid ett problem. Marginaleffekterna kan bli särskilt höga för grupper med en lösare anknytning till arbetsmarknaden, som erbjuds deltidsjobb eller arbeten till låg lön. Detta är något som inte är önskvärt ur ett fördelningsperspektiv och ger snedvridna incitament ur ett effektivitetsperspektiv. Långtidsutredningen 2011 drar slutsatsen att de differentierade medlemsavgifterna måste tas bort om arbetslöshetsförsäkringen ska vara fortsatt frivillig.¹³ Här skulle jag vara benägen att dra motsatt slutsats, då det tycks komplicerat att avgöra hur differentieringen ska se ut för dem som i ett obligatorium tvingas betala en avgift men inte väljer någon a-kassa. Långtidsutredningen 2011 menar också att avgiften för den som är arbetslös måste vara densamma som för den som har ett arbete, annars blir problemet med höga marginaleffekter för stort.¹⁴ Så vitt jag förstår är problemet detsamma i ett obligatorium, med den skillnaden att det då inte är möjligt att avstå från att betala höga medlemsavgifter.

Argumenten mot en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring har således bärighet även i dag enligt min mening. Det är emellertid ett problem om många som har en svag anknytning till arbetsmarknaden väljer att stå utanför a-kassan och därmed blir beroende av ekonomiskt bistånd som ett komplement till grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen. Jag delar Långtidsutredningens 2011 slutsats att detta inte är önskvärt, men förespråkar därmed inte ett obligatorium. Om nu arbetslöshetsförsäkringen ska vara fortsatt frivillig handlar det i stället om att se till att den är utformad på ett sådant sätt att de som har en lös anknytning till arbetsmarknaden också ska kunna få en inkomstrelaterad ersättning.

¹³ Se *Långtidsutredningen 2011*, s. 171.

¹⁴ Se ovan, s. 170.

6 Avslutande diskussion

Det konstaterades i kapitel 3 att dagens arbetslöshetsförsäkring i huvudsak är utformad i enlighet med forskningen på området. En av de aspekter som diskuterades var att en avtagande ersättningsprofil ger den arbetssökande incitament att tidigt i ersättningsperioden söka sig ett arbete. I dagens arbetslöshetsförsäkring faller ersättningen efter 200 ersättningsdagar från 80 procent av inkomsten till 70 procent för månadsinkomster under ca 21 400 kronor. Efter 300 (450) ersättningsdagar sänks ersättningen ytterligare till 65 procent för månadsinkomster under ca 23 000 kronor vid deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin. För högre inkomster är dagersättningen konstant (680 kronor) under hela ersättningsperioden.

Långtidsutredningen 2011 tar upp möjligheten att ersättnings-taket, som i dag är 680 kronor per dag, skulle kunna höjas under inledningen av arbetslöshetsperioden. Då kan ersättningen minska över tid även för dem med högre inkomster.¹ Långtidsutredningen menar att en höjning av taket inte skulle behöva kosta något, om ersättningen i slutet av ersättningsperioden istället sänks med motsvarande belopp. Jag gör inte samma bedömning som Långtidsutredningen. I praktiken har en majoritet av medlemmarna i fackförbunden en inkomstförsäkring, vilket gör att ersättningen faller över tid, även om det ser lite olika ut i olika fackförbund. I de flesta fall innebär inkomstförsäkringen att arbetslöshetsersättningen kompletteras upp till 80 procent av inkomsten, med ett betydligt högre tak än i arbetslöshetsförsäkringen (35 000–100 000 kronor i månadsinkomst) under en inledande period om maximalt 100/200 dagar.²

En höjning av taket under den första delen av arbetslöshetsperioden skulle innebära att statens kostnader för arbetslösheten ökar, samtidigt som arbetslöshetsavgiften för a-kassornas medlemmar

¹ *Långtidsutredningen 2011*, s. 177.

² Se fotnot 32 i kapitel 3.

skulle öka. Eftersom fackförbunden redan i dag är villiga att ta på sig den kostnad som en kompletterande inkomstförsäkring medför, skulle dödviktskostnaden av en sådan förändring bli stor. Långtidsutredningens förslag att finansiera reformen genom att sänka ersättningen ytterligare för dem som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin är inte kongruent med den politik som alliansregeringen fört. Alliansregeringen har gjort stora satsningar på dem som står längst bort från arbetsmarknaden och låtit fördelningspolitiska hänsyn påverka politiken. En sänkning av ersättningen för den grupp som har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden, för att finansiera en högre ersättning för dem som innan arbetslösheten har haft högre inkomster, borde därför inte vara prioriterat enligt min mening.

I kapitel 4 konstaterades att differentierade egenavgifter, som har införts av alliansregeringen, har stöd i forskningen genom att kostnaderna för arbetslöshet internaliseras. Fackförbunden får incitament att förhandla fram avtal som ger en bättre sysselsättningsutveckling. A-kassornas incitament att aktivera de arbetsökande ökar och förstärks genom mitt förslag att tillåta a-kassorna att förmedla arbeten. Den nackdel med finansieringsmodellen som lyftes fram var att avgifterna är procykliska. Utifrån den aspekten bör arbetslöshetsavgiften ses över. Det kan innebära att avgifterna blir något lägre men med kvardröjande effekter efter en kraftig konjunkturvändning jämfört med dagens arbetslöshetsavgifter (allt annat lika).

Långtidsutredningen 2011 föreslår att denna finansieringsmodell ska kompletteras med uppsägningsavgifter som betalas av arbetsgivaren (i stället för de s.k. arbetsmarknadsavgifterna som ingår i arbetsgivaravgifterna). Förslaget är långtgående och innebär även att turordningsreglerna, omplaceringskravet och återanställningsrätten i LAS avskaffas.³ Konstruktionen av uppsägningsavgifter påminner om det amerikanska finansieringssystemet med s.k. arbetsgivarinträde. Enligt diskussionen i kapitel 4 bör man vara försiktig med att använda en finansieringsmodell där LAS kombineras med arbetsgivarinträde, då det skulle innebära en dubbel ”grimma” på företagets anställnings- och uppsägningsbeslut. Det finns därför anledning att vara tveksam till Långtidsutredningens förslag till en hybridmodell, där en modifierad LAS kombineras med uppsägningsavgifter. Huruvida det renodlade förslaget med en ny LAS

³ Se *Långtidsutredningen 2011*, s. 121.

och uppsägningsavgifter bör genomföras överlåter jag åt andra att ta ställning till. Förslaget skulle innebära en genomgripande förändring av svensk arbetsmarknad; en analys av dess konsekvenser ligger utanför denna rapportens uppdrag. Däremot bör en översyn göras av arbetsmarknadsavgifterna som i dagens finansierings-system med arbetslöshetsavgifter har förlorat sin innebörd.

Långtidsutredningen 2011 föreslår också att aktivitetsstödet förs över från Försäkringskassan till a-kassesystemet.⁴ Detta är en logisk följd av förändringen i arbetslöshetsförsäkringen 2007 som innebar att antalet dagar i arbetsmarknadspolitiska program räknas in i antalet ersättningsdagar (300 respektive 450 dagar). Förslaget skulle åtgärda en svaghet med dagens system, som innebär att medlemmar i a-kassor med en lägre andel långtidsarbetslösa kan få betala en högre avgift än medlemmar i a-kassor med en högre andel långtidsarbetslösa (allt annat lika). Systemet skulle bli transparent, lättförståeligt och administrativt enklare. En sådan förändring gör det också lättare att införa ett mer effektivt kontroll- och sanktions-system enligt den modell som jag diskuterade i kapitel 3. I samband med förändringen är det naturligt att se över arbetslöshetsavgifternas storlek och utformning.

I kapitel 5 drar jag slutsatsen att en frivillig arbetslöshetsförsäkring som hanteras av fristående a-kassor är att föredra framför ett system som bygger på ett obligatorium. Jag menar att det är viktigt att det finns en koppling mellan fackförbund och a-kassor, även om den blivit svagare under de senaste decennierna. Det går att hävda, med stöd i forskningen, att fackförbundens engagemang i arbetslöshetsfrågor förstärks om a-kassorna har ansvaret för arbetslöshetsförsäkringen och finansieringen baseras på differentierade egenavgifter. En slutsats som kan dras från den tidigare genomförda utredningen "Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring" är att det också är komplicerat att genomföra ett obligatorium med dagens institutioner.⁵ Långtidsutredningen 2011 menar dock att det är så viktigt att genomföra ett obligatorium att det bör ske även om det skulle innebära att systemet med fristående a-kassor måste överges.⁶ Jag delar som sagt inte den slutsatsen och menar att ett statligt monopol knappast skulle vara mer effektivt än dagens a-kasse-system. Det är emellertid ett problem om de som allra mest behöver en inkomstrelaterad ersättning väljer att stå utanför a-kassan,

⁴ Se *Långtidsutredningen 2011*.

⁵ Se *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring* (2008).

⁶ Se *Långtidsutredningen 2011*, s. 168

även om de inte skulle vara särskilt många.⁷ Det var färre än 40 000 personer som erhöll grundbeloppet någon gång under 2010, enligt IAF:s statistik, och som därmed skulle komma att beröras av ett obligatorium.

Är det då önskvärt att ändra på villkoren i arbetslöshetsförsäkringen så att de grupper som har en lös anknytning till arbetsmarknaden väljer att vara medlemmar i en a-kassa? En aspekt på arbetslöshetsförsäkringen som förs fram av bl.a. Holmlund är att utformningen påverkar villigheten att skaffa sig ett arbete för att kvalificera sig för ersättning i framtiden. För den person som inte har rätt till arbetslöshetsförsäkring för att han eller hon är nyttillträdande på arbetsmarknaden eller endast har arbetat i mycket liten omfattning, påverkas incitamenten att söka sig ett arbete av hur generös arbetslöshetsersättningen är.⁸ Det ligger en del i detta argument, men här behöver en avvägning göras mellan att utforma villkor som ger incitament att snabbt söka sig ett arbete och villkor som gör arbetslöshetsförsäkringen tillräckligt attraktiv för den som står utanför.

Det finns en del förändringar av villkoren i arbetslöshetsförsäkringen som kan diskuteras. De kan verka marginella för det stora flertalet, men är viktiga för de grupper som har en lösare anknytning till arbetsmarknaden. I dagens system, där det krävs minst 80 timmars arbete i sex månader före arbetslösheten (arbetsvillkoret) för att kunna få ersättning, är marginalen inte särskilt stor för egen eller barnens sjukdom vid deltidsarbete, även om ramtiden är tolv månader. Arbetsvillkoret kan tyckas onödigt strikt för den som t.ex. inte kan arbeta mer än halvtid på grund av sjukdom och som blir arbetslös redan efter sex månaders arbete. En sänkning av antalet timmar i arbetsvillkoret skulle göra att fler kvalificerar sig till arbetslöshetsförsäkringen och att fler blir intresserade av att söka sig till a-kassan.

En annan möjlig förändring som är viktig för dem som står långt från arbetsmarknaden är att lätta på arbetsutbudskravet. I dagens arbetslöshetsförsäkring krävs inte bara att man uppfyllt ett arbetsvillkor utan att man också ska kunna åta sig ett arbete i minst tre timmar varje dag och i minst 17 timmar per vecka för att få ersättning. Detta villkor kan uppfattas som alltför krävande för den som varit långvarigt sjuk och försöker ta sig tillbaka till arbetsmarknaden. Det är framför allt de som har permanent sjuk- och

⁷ Se *Budgetpropositionen för 2011*, s. 37.

⁸ Se t.ex. Fredrikson, P och Holmlund, B (2004) samt Holmlund, B (1996).

aktivitetsersättning på 75 procent, och som vill arbeta resterande 25 procent, som drabbas av villkoret och därmed inte betraktas som anställningsbara av Arbetsförmedlingen. En förändring av detta villkor skulle, enligt min mening, stämma väl överens med alliansregeringens satsningar på att underlätta för tidigare sjuk-skrivna att få ett arbete.

En annan möjlig förändring, som i första hand berör dem som arbetar deltid eller har arbetat mindre än tolv månader, är att göra om lägsta dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen till ett minimibelopp i kronor. I dagens system är grundbeloppet kopplat till normalarbetstiden, dvs. till omfattningen av tidigare arbete. Det finns också en inbyggd asymmetri i systemet då lägsta aktivitetsstöd, vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program, alltid är 320 kronor bara man uppfyllt ett arbetsvillkor. I arbetslöshetsförsäkringen är det endast den som arbetat heltid i tolv månader före arbetslösheten som får 320 kronor per dag som lägsta ersättning. Den som arbetat halvtid i tolv månader får 160 kronor per dag och den som arbetat halvtid i sex månader får som lägst 80 kronor per dag. Många som befinner sig i denna situation får ekonomiskt bistånd som ett komplement.⁹ Lägsta dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet borde rimligen harmoniseras och samma belopp utbetalas under förutsättning att arbetsvillkoret är uppfyllt. Det är en öppen fråga på vilken nivå dagpenningen ska ligga som lägst, men den bör vara högre än 223 kronor, som utbetalas till den som deltar i ett program men som inte uppfyllt ett arbetsvillkor.

Långtidsutredningen 2011 presenterar ett mycket mer långtgående förslag och menar att arbetslöshetsförsäkringen bör omfatta alla som deltar i arbetskraften och inte bara de som kvalificerat sig enligt arbetsvillkoret. Långtidsutredningen föreslår att ett aktivitetsstöd som motsvarar grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen, 320 kronor, ska utbetalas efter tre månader till alla som söker ett jobb men inte tidigare jobbat. Detta är en konstruktion som jag inte kan ställa mig bakom. Det minskar försäkringsmässigheten i arbetslöshetsförsäkringen och gör att arbetslöshetsförsäkringen blir mindre av en omställningsförsäkring och mer av ett försörjningssystem. Min utgångspunkt är att det måste krävas en viss kvalifikationsperiod då man har arbetat för att man ska kunna erhålla

⁹ Det bör noteras att den som omedelbart före arbetslösheten inte arbetat mer än sex månader med en månadslön som understiger 17 600 kronor får en lägre dagpenning än 320 kronor i dagens system.

ersättning från försäkringen. Långtidsutredningens förslag ställer dessutom stora krav på Arbetsförmedlingen att hantera ytterligare en grupp som inte har tidigare arbetslivserfarenhet.

En annan aspekt som diskuteras i Långtidsutredningen är deltidbegränsningen i arbetslöshetsförsäkringen. För den som tidigare arbetat heltid finns det i dagens system möjligheter att ”fyllnadsstämpla” upp till heltid vid deltidarbete i 75 ersättningsdagar. Det betyder i praktiken ca 30 veckor för den som arbetar halvtid. Deltidsbegränsningar har funnits i arbetslöshetsförsäkringen från tid till annan och motsvarat både 50, 100 och 150 ersättningsdagar. Utformningen har ofta varit konjunkturberoende med en mindre strikt restriktion, eller ingen alls, i lågkonjunkturer.

Ek och Holmlund studerar hur arbetslöshetsförsäkringens utformning avseende deltidarbetslöshet påverkar de arbetslösas incitament att ta ett arbete.¹⁰ De kommer fram till att ersättningen bör höjas (till 90 procent) och att deltidbegränsningen bör utökas från 30 veckor till 40 veckor (vid halvtid). En välfärdshöjande effekt av deras förslag är att incitamenten stärks för den som är arbetslös på heltid att söka ett deltidjobb. Sammantaget finns det välfärdsvinster att göra, enligt författarna, på ett mer generöst utformat system för deltidarbetslösa. Med utgångspunkt från den diskussion som fördes i kapitel 3 om utformningen av en optimal arbetslöshetsförsäkring kan detta resultat verka iögonfallande; genom att både höja ersättningen och förlänga ersättningsperioden kommer försäkringsvärdet inte att kunna hållas intakt (allt annat lika). Förändringar av detta slag skulle nog i de flesta analyser förväntas leda till högre arbetslöshet på sikt.

Deltidsbegränsningen infördes av alliansregeringen för att stävja missbruket av deltidanställningar, där den som tidigare arbetat heltid gick ner på deltid (i samförstånd med arbetsgivaren) samtidigt som arbetslöshetsförsäkringen kunde ge en utfyllnad upp till heltid i flera år. Ek och Holmlunds resultat pekar just på att det är viktigt att det finns en bortre parentes i arbetslöshetsförsäkringen för den som arbetar deltid men söker heltidsarbete. Den slutsats jag drar från deras studie är att deltidbegränsningen bör vara permanent och inte användas som ett konjunkturpolitiskt medel.

De anpassningar i arbetslöshetsförsäkringen som diskuteras ovan gäller i huvudsak förändringar i villkoren för dem som har en lösare anknytning till arbetsmarknaden för att motivera dem att

¹⁰ Se Ek, S och Holmlund, B (2011).

söka sig till a-kassan. Ytterligare en aspekt som påverkar medlemskapet i a-kassan är den enskildes kostnader för att bli medlem.¹¹ Alliansregeringen gjorde en temporär sänkning av arbetsvillkoret under 2009 för att uppmuntra återinträde i a-kassan. En möjlighet skulle vara att låta en sådan förändring bli permanent och sänka medlemsvillkoret, exempelvis från tolv månaders medlemskap till sex, så att det stämmer överens med arbetsvillkoret. Långtidsutredningen 2011 är negativ till en sådan förändring och menar att ett kortare medlemsvillkor än dagens, t.ex. sex månader, gör det lättare, för dem som har en låg arbetslöshetsrisk, att stå utanför a-kassan och sedan snabbt träda in om deras arbetslöshetsrisk blir större.¹² Jag tror inte att denna effekt är särskilt stor. Det är viktigare att de med hög arbetslöshetsrisk uppmuntras till att omedelbart, så snart de fått ett arbete, gå in i a-kassan.

Det kan också tilläggas att den som blir medlem i ett system med sex månaders medlemsvillkor bidrar betydligt mer till finansieringen av a-kassan genom arbetslöshetsavgiften, än den som kvalificerade sig under tolv månader i det system som gällde före 2007. I den tidigare arbetslöshetsförsäkringen var det således mer motiverat med ett långt medlemsvillkor än det är i dagens försäkring. En sänkning av medlemsvillkoret skulle innebära att fler personer med kortare arbetslivserfarenhet kan kvalificera sig till en inkomstrelaterad ersättning än i dagens system. Effekterna av en sådan förändring skulle behöva kvantifieras och analyseras för att försäkra sig om att en sådan förändring inte leder till högre arbetslöshet på sikt. Det bör noteras att även om arbetslöshetsförsäkringen skulle göras obligatorisk, såsom Långtidsutredningen 2011 föreslår, skulle det finnas anledning att se över såväl medlemsvillkor som arbetsvillkor. Det vore logiskt att göra villkoren lika långa.

Ytterligare ett sätt att minska kostnaderna för ett medlemskap samtidigt som modellen med arbetslöshetsavgifter behålls skulle vara att göra medlemsavgifterna avdragsgilla (eller delar av dem, t.ex. enbart arbetslöshetsavgiften). Detta är en förändring som inte diskuterats av Långtidsutredningen 2011 men som borde ses över,

¹¹ Medlemsavgiften i a-kassan består av tre avgifter: dels en avgift för administrationen av a-kassan, dels finansieringsavgiften som alla betalar och dels arbetslöshetsavgiften som den som arbetar betalar. Finansieringsavgiften motsvarar 131 procent av den genomsnittligt utbetalda inkomstrelaterade dagpenningen. Den låg konstant under förra mandatperioden, då i stället arbetslöshetsavgiften introducerades.

¹² Se Långtidsutredningen 2011.

särskilt om överföringen av aktivitetsstödet till a-kassesystemet leder till att arbetslöshetsavgifterna behöver höjas.

Det finns således del anpassningar som skulle kunna göras av nuvarande a-kassesystem för att motivera personer med hög arbetslöshetsrisk att bli medlemmar i a-kassan. Många av förändringarna kan tyckas små, men har betydelse för den enskilde. De större förändringar som diskuterats gäller finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. Frågan är hur olika faktorer samverkar och vad den sammantagna effekten kan förmodas bli på jämviktsarbetslösheten.

Utifrån diskussionen i kapitel 3 är en slutsats emellertid uppenbar: en mer generös arbetslöshetsförsäkring kräver ett striktare sanktionssystem. Det finns en tydlig förbättringspotential i detta avseende. Om arbetslöshetsförsäkringen förändras i den riktning som diskuterats i denna rapport eller som föreslagits i Långtidsutredningen 2011, är det ännu viktigare att sanktionssystemet i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken görs transparent och rättssäkert. Även Långtidsutredningen föreslår att sanktionssystemet bör reformeras och att ett varningssystem med kortare sanktioner med Schweiz som förebild bör införas. Jag föreslår också att ett forskningsprojekt omgående startas i syfte att utforma någon slags aktivitetsrapport där den arbetssökande kan redogöra för sina sökaktiviteter.

Referenser

- Ackum Agell, S, Forslund, A, Harkman, A, Johansson, E, Lundin, M, Martinsson, S och Persson, K (2000), "Erfarenheter av nittio-talets arbetsmarknadspolitik", Rapport 2000:2, IFAU, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- AMS (2004), "Arbetskraftsutbudet i Sverige – en utblick mot 2030", URA 2004:3.
- Boeri, T, Brugiavini, A och Calmfors L, red, *The Role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford University Press, 2001.
- Budgetpropositionen för 2011, Utgiftsområde 14*, Regeringens proposition 2010/11:1.
- Calmfors L, Forslund, A och Hemström, M (2002), "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?", Rapport 2002:8, IFAU, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Calmfors, L (1993), "Arbetslöshetsförsäkringen – hur bör den utformas?" *Ekonomisk Debatt*, årgång 21, s. 429–439.
- Calmfors, L och Driffil, J (1988), "Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance", *Economic Policy*, 6, s. 13-61.
- Carling, K, Holmlund, B och Vejsiu, A (2001), "Do benefit cuts boost job finding? Swedish evidence from 1990:s", *Economic Journal*, årgång III, oktober.
- Carling, K, Edin P-A, Harkman A och Holmlund B (1996), "Unemployment Duration, Unemployment Benefits and Labour Market Programs in Sweden", *Journal of Public Economics*, vol 59, s. 313–334.
- Ek, S och Holmlund, B (2011), "Deltidsarbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige", Bilaga 10 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2011:2, Stockholm.

- Engström, P, Hesselius P, Holmlund B och Timren P, (2008), "Hur fungerar arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser?", Rapport 2008:5, IFAU, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Elvander, N (2006), "Medling den senaste utvecklingen" i *Hundra år av medling i Sverige Jubileumsskrift*, Medlingsinstitutet.
- Forslund, A, (2008), "Den svenska jämviktsarbetslösheten – en översikt", Rapport 2008:17, IFAU, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Forslund, A och Holmlund, B (2003), "Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik", Rapport 2003:6, IFAU, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Fredriksson, P och Holmlund, B (2004), "Hur ser en optimal arbetslöshetsförsäkring ut?", *Ekonomisk Debatt*, årgång 32, nr 4, s. 22–38.
- Fredriksson, P och Holmlund, B (2001), "Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium", *Journal of Labor Economics*, vol 19, s. 370–399.
- Gottfries, N (2010), "Fungerar den svenska lönebildningen", Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:93, Stockholm.
- Grubb, D (2001), "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits", i *Labour Market Policies and Public Employment Service*, OECD.
- Heikensten, L (2003), "Penningpolitik och potentiell tillväxt", *Tal vid Nationalekonomiska Föreningen*, Handelshögskolan, Stockholm.
- Holmlund, B (1998), "Unemployment Insurance in Theory and Practice", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 100.
- Holmlund, B (1996), "Arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshet", *Ekonomisk Debatt*, årgång 24, nr 5, s. 353–367.
- Jackman, R (2004), "What Can Active Labour Market Policy Do?" *Swedish Economic Policy Review*, vol 1, s. 221–257.
- Katz, L och Meyer, BD (1990), "The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment", *Journal of Public Economics*, vol 41, s. 45–72 .
- Krueger, AB och Meyer, BD (2002), "Labour Supply effects of social insurance", NBER-Working paper, nr 9014.
- Lindbeck, A och Snower, D (2001), "Insiders versus outsiders", *Journal of Economic Perspectives*, 15, s. 165–188.

- Littorin, SO (2010), *Uppdrag arbete*, Ekerlids Förlag, Stockholm.
- Lundgren, S, Flodén M, Steigman, E och Wijkander, H (2004), ”*Finanser för framtidens välfärd*”. SNS-förlag, Stockholm.
- Långtidsutredningen 2011, Huvudbetänkande*, SOU 2011:11, Stockholm.
- Långtidsutredningen 2003/2004, Huvudbetänkande, SOU 2004:19, Stockholm.
- Martin, J (1998), ”What works among active labour market policies: evidence from OECD countries experiences”, *OECD, Labour Market and Social Policy*, Occasional Papers, nr 35.
- Mortensen, D (1977), ”Unemployment Insurance and Job Search Decisions”, *Industrial and Labor Relations Review*, vol 30, s. 505–517.
- Nickell, S och Layard, R (1999), ”Labour market institutions and economic performance”, *Handbook of Labour Economics* vol. 3C, Elsevier.
- Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, (2008), *Delbetänkande av 2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*, SOU 2008:54, Stockholm.
- OECD, (2004), *Sweden, Economic Surveys 2004*, OECD, Paris.
- OECD, (2000), *Employment Outlook, June 2000*, OECD, Paris.
- Pissarides, CA (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, Second edition, MIT Press.
- Proposition 2006/07:15, ”En arbetslöshetsförsäkring för arbete”, 2006-11-15.
- Riksrevisionen (2004), *Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen*, RIR 2004:3.
- RUT-PM (2011), ”Kompletterande inkomstförsäkring”, promemoria från Riksdagens utredningstjänst, 2011-08-15, Dnr 2011:275.
- Scarpetta, S (1996), ”Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross-country study”, *OECD Economic Studies*, nr 26.
- Shavell, S och Weiss, L (1979), ”The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits over Time”, *Journal of Political Economy*, vol 87, s. 1347–1362.
- Sjöberg och Bäckman (2011), *Inkomstfördelningens trender vid 1990-talet*, SOU 2001:57, Stockholm.

I DENNA RAPPORT beskriver Eva Uddén Sonnégård bakgrunden till 2007 års förändringar i alliansens arbetslöshetsförsäkring. Hon går igenom den etablerade forskningen på området och tar upp en del argument som framfördes i tillväxtarbetsgruppen som en del i Moderaternas förändringsarbete 2004–2006. Tillväxtarbetsgruppens argument mot en obligatorisk a-kassa har bäring även i dag, enligt författaren. Eva Uddén Sonnégård konstaterar vidare att arbetslöshetsförsäkringen i huvudsak är optimalt utformad, men att det finns en tydlig förbättringspotential i utformningen av sanktionssystemet. En finansieringsmodell med differentierade avgifter har sysselsättningsskapande effekter, enligt författaren. Hon föreslår att a-kassorna ska kunna bedriva förmedlingsverksamhet. Slutligen resonerar författaren kring anpassningar av arbetslöshetsförsäkringens regelverk för att motivera grupper med lös anknytning till arbetsmarknaden att vara medlemmar i en a-kassa.

Rapporten är den tredje i den parlamentariska socialförsäkringsutredningens underlagsrapportserie.

Underlagsrapporter i serien

1. Studerande och socialförsäkringen
2. Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan under 2000-talet
3. Hur bör arbetslöshetsförsäkringen utformas?



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

*Parlamentariska social-
försäkringsutredningen
(S 2010:04)*