

Arbetslöshetsförsäkringens effekter*

av

Bertil Holmlund†

1999-08-15

Bilaga till Projektet arbetslöshetsförsäkring vid Näringsdepartementet

Sammanfattning

Uppsatsen innehåller en kort översikt av nationalekonomisk forskning om arbetslöshetsförsäkringens effekter. Teori och empirisk forskning ger stöd för att lägre ersättningsnivåer och kortare ersättningstider bidrar till kortare arbetslöshetstider och lägre total arbetslöshet. Nuvarande svenska finansieringssystem för arbetslöshetsförsäkring, som saknar tydliga kopplingar mellan arbetslöshetsrisker inom ett visst område och kostnaderna för arbetslösheten, får konsekvenser för resursallokering och branschstruktur; sektorer med instabila sysselsättningsförhållanden subventioneras på bekostnad av andra sektorer.

De negativa effekter som en generös arbetslöshetsersättning har på incitament i arbetssökande och lönebildning får ställas mot de välfärdsvinster som tillgången till en försäkring mot inkomstbortfall innebär. En samhällsekonomiskt *optimal* arbetslöshetsförsäkring innebär en avvägning mellan dessa välfärdsvinster och de kostnader som uppstår när individer och företag anpassar sig till försäkring. Den optimala försäkring är inte identisk med det system som ger den lägsta arbetslösheten.

* Uppsatsen bygger i stor utsträckning på Holmlund (1996) samt Holmlund (1998).

† Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, Box 513, 751 20 Uppsala.
Tel 018-471 1122. E-post: Bertil.Holmlund@nek.uu.se

Inledning

Arbetslöshetsförsäkringen har stötts och blötts i svensk politik och samhällsdebatt under de senaste hundra åren. I slutet av 1800-talet började arbetslöshetskassor att införas av några av arbetarnas fackförbund. Den första kassan bildades av Typografförbundet år 1892 och vid sekelskiftet hade fyra av LO-förbunden infört arbetslöshetskassor för sina medlemmar. Den första riksdagsmotionen som aktualiserade frågan om arbetslöshetsförsäkring kom år 1908. Det dröjde emellertid ända till 1935 innan vi fick en offentligt finansierad arbetslöshetsförsäkring i Sverige.

Arbetslöshetsförsäkringen har varit kontroversiell i debatten på flera olika sätt. En stridsfråga har handlat om valet mellan obligatorium och frivillighet i försäkringen. Flera statliga utredningar har berört denna fråga alltsedan 1920-talet. Den försäkring som infördes 1935 och som sedan har bestått i sina huvuddrag bygger på frivilligt medlemskap i arbetslöshetskassor, av vilka de flesta har nära knytning till fackliga organisationer. Detta system brukar kallas för "Gent-modellen", efter den belgiska stad där fackliga arbetslöshetskassor erhöll offentligt stöd redan år 1901. Förutom i Sverige förekommer sådana system numera endast i Finland, Danmark och Island (samt i modifierad form i Belgien).

Andra kontroversiella frågor har handlat om ersättningsnivåer och finansieringsformer, liksom vilka krav som ska ställas på de arbetslösa. Under 20- och 30-talen diskuterades livligt vilka skyldigheter som de arbetslösa skulle ha att acceptera sysselsättning i s k reservarbeten, vilket var dåtidens beteckning på beredskapsarbeten. Även frågan om vilken lönenivå som skulle gälla i dessa reservarbeten var mycket kontroversiell.

Går man tillbaka till 20- och 30-talens utredningsmaterial och riksdagsdebatter är det lätt att känna igen argumenten. Arbetslöshetsförsäkringens kritiker varnade för den sorts negativa incitamentseffekter som ofta framhävs i dagens diskussion. Det handlade bl a om verkningarna på lönebildningen, där kritikerna påtalade riskerna för att försäkringen bidrar till att hålla upp lönerna och därmed förvärra arbetslösheten. Även negativa ef-

feffter på de arbetslösas ansträngningar att söka efter arbete framhävdes, liksom effekter på resursallokeringen.¹

Den arbetslöshetsforskning som bedrivits sedan 70-talet har till viss del återvänt till den sorts "förkeynesianska" teori som var dominerande på 20-talet och i början på 30-talet. Teorier om jämviktsarbetslöshet är ju teorier där arbetslösheten bestäms av incitament i lönebildning och arbetsökande, inte av den aggregerade efterfrågan. Därmed kommer också arbetslöshetsförsäkringens utformning att vara av betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt och arbetslöshetens omfattning.

I den här uppsatsen diskuterar jag några av arbetslöshetsförsäkringens effekter på arbetsmarknadens funktionssätt i allmänhet och arbetslösheten i synnerhet. Jag går igenom ett antal olika mekanismer genom vilka försäkringen kan påverka beteendet hos individer, företag och fackliga organisationer. Därefter diskuteras några aspekter på utformningen av en samhällsekonomiskt optimal arbetslöshetsförsäkring.

Att försäkra sig mot arbetslöshet

Syftet med en arbetslöshetsförsäkring är att ge försäkring mot inkomstbortfall i samband med arbetslöshet som inte är självförvållad, t ex i samband med företagsnedläggningar. Genom försäkringen får individen möjlighet till en relativt jämn konsumtion, trots varierande inkomster. Med vanliga antaganden om att folk har s k riskaversion kommer försäkringen att bidra till välfärdsförbättringar.

Det finns således starka argument för en arbetslöshetsförsäkring, i den meningen att de flesta kan antas efterfråga en försäkring mot arbetslöshetsrisker. Det finns också välkända argument för att staten i någon form bör bidra till att stödja en försäkring på detta område (se t ex Björklund och Holmlund [1991]). De flesta länder har idag en obligato-

¹ Kritiken mot förslag om införande av arbetslöshetsförsäkring finns väl artikulera i flera bidrag och reservationer till betänkandet från 1926 års arbetslöshetsakkunniga (SOU 1928:9), en av de utredningar som så småningom kom att ligga till grund för beslutet att införa en arbetslöshetsförsäkring i Sverige.

risk arbetslöshetsförsäkring, medan som nämnts Sverige och några andra länder har frivilliga försäkringar. I praktiken behöver emellertid inte skillnaden mellan en obligatorisk och en frivillig försäkring vara stor vad gäller hur många som omfattas av försäkringskyddet. I Sverige har en relativt hög andel av arbetskraften ett försäkringsskydd trots att vi inte har en obligatorisk försäkring.

I princip kommer personer med riskaversion att vilja ha fullständig kompensation för inkomstbortfall. I praktiken förekommer inte sådana kompensationsnivåer. Detta har att göra med vad som i den engelsk-språkiga litteraturen brukar kallas *moral hazard*. I grunden handlar det om att de försäkrade i viss utsträckning kan påverka sannolikheten för att den försäkrade händelsen (arbetslöshet) ska inträffa och att försäkringen leder till minskade ansträngningar att undvika arbetslöshet. Problemet är inte unikt för arbetslöshetsförsäkringen utan gäller de flesta privata och offentliga försäkringar, t ex sjukförsäkringen.

Incitamentsproblem av det här slaget brukar således hanteras genom att inte erbjuda fullständig kompensation för inkomstbortfall. Istället tillämpas någon form av självrisk, dvs den försäkrade får själv stå för en del av inkomstförlusten. Benägenheten att undvika arbetslöshet kommer därmed att förstärkas.

Incitamentsproblemen kan också aktualisera åtgärder vad gäller kontroll av de försäkrades beteende vid arbetslöshet. Om vi som ett extremfall tänker oss att försäkringsgivaren skulle ha fullständig information om den arbetslöses beteende så skulle ersättningen kunna dras in så fort som beteendet inte uppfyller de krav på aktivt sökande som har ställts. I en sådan situation kan ersättningen vara mycket generös utan att detta leder till negativa effekter på sökaktiviteten.

En av de kritiska sakkunniga var Eli Heckscher; se Heckscher [1928]. Edebalk [1975] innehåller en utförlig genomgång av den politiska debatten kring arbetslöshetsförsäkringens införande.

Arbetssökande och arbetslöshetstider

Teoretiska överväganden

Ekonomisk (mikro)teori för arbetslöshetstider är en teori för optimalt *arbetssökande*. Sökteorin utvecklades under 1970-talet och kom också successivt till användning i empiriska studier. I de sökteoretiska modellerna bestäms chansen att finna arbete - och därmed den förväntade arbetslöshetsperiodens längd - av såväl individens eget sökbeteende som av det allmänna arbetsmarknadsläget. Den arbetslöse kan påverka sina chanser att få jobb dels genom den *intensitet* med vilken han eller hon söker efter arbete, dels genom de *krav* som ställs för att acceptera arbetserbjudanden. Den arbetslöse kan variera sin sökintensitet genom att ägna mer eller mindre tid åt arbetssökande; han eller hon kan också välja mellan olika metoder för arbetssökande, t ex sökande via arbetsförmedling, platsannonser, direktkontakt med arbetsgivare etc. Kraven kan varieras vad gäller lön, bostadsort, typ av arbete etc.

Det säger sig självt att de arbetslösas egna ansträngningar kommer att spela liten roll om det på arbetsmarknaden finns få lediga platser. De individuella valen blir också av mindre vikt om det i systemet finns starka krav på att anta erbjudet arbete och starka kontrollmekanismer för att tillse att kraven uppfylls. I allmänhet torde det vara rimligt att utgå från att arbetslöshetstiderna bestäms i ett samspel mellan individuella val och tillgången på lediga arbeten. Arbetslösheten kommer på så sätt att innefatta element av såväl "frivillighet" som "ofrivillighet".

Ett standardresultat i den sökteoretiska litteraturen är att högre *nivå* på arbetslöshetsersättningen leder till längre arbetslöshetstider.² Mekanismerna verkar via högre reservationslöner och (eventuellt) minskad sökintensitet. Det är naturligtvis intuitivt rimligt att förvänta sig att en högre ersättningsnivå bidrar till att de arbetssökande blir mer "kräsna" i sina beslut om att acceptera eller förkasta erbjudanden. Återigen är det dock viktigt att notera att denna mekanism förutsätter en relativt "mjuk" administration av arbetslös-

² Se Atkinson & Micklewright [1991] eller Holmlund [1998] för genomgångar av teori och empiri om arbetslöshetsförsäkringssystemets effekter. Tidiga teoretiska bidrag återfinns bl a hos Mortensen [1977] och Burdett [1979].

hetsförsäkringen så att arbetssökande som tackar nej till ett erbjudet arbete inte automatiskt blir avstängda från ersättning.

Högre ersättningsnivå kan faktiskt också i vissa fall leda till *kortare* arbetslöshetstider. En viktig faktor här är att ett arbetsvillkor måste vara uppfyllt för att den arbetslöse ska vara berättigad till ersättning. För en arbetslös person som inte är kvalificerad för ersättning, t ex på grund av att han eller hon är nyinträdande på arbetsmarknaden eller är utförsäkrad, innebär en högre ersättningsnivå att det blir *mer* attraktivt att skaffa sig ett arbete för att därigenom kvalificera sig för ersättning i framtiden. Den högre ersättningen kommer således att förkorta arbetslöshetstiderna för sådana grupper; det kan visas att samma mekanism gäller för arbetslösa som är kvalificerade för ersättning men som befinner sig nära utförsäkringstidpunkten.

Ersättningsperiodens varaktighet är en annan viktig komponent i arbetslöshetsförsäkringen. Det viktigaste teoretiska resultatet här är att reservationslönen faller när den arbetslöse närmar sig utförsäkringstidpunkten. Den arbetslöse blir med andra ord mer benägen att acceptera arbetserbjudanden när risken för utförsäkring ligger nära i tiden. Sannolikheten att lämna arbetslösheten kommer därför att öka när den arbetslöse närmar sig utförsäkringstidpunkten.

Dessa samband kommer att modifieras om utförsäkring innebär rätt till arbetsmarknadspolitiska program, vilka i sin tur kan vara kvalifikationsgrundande för fortsatt arbetslöshetsersättning (Carling m fl [1996]). Detta system har tillämpats i Sverige under senare år. Ju högre ersättningen i programmen är, och ju större chansen att få ett programerbjudande är, desto svagare blir incitamenteffekterna av den begränsade ersättningsperioden. Ett system som via beredskapsarbeten eller utbildningsplatser kraftigt minskar eller helt eliminerar risken för utförsäkring kan således ha negativa incitamenteffekter på arbetsökandet och bidra till att minska frekvensen övergångar till reguljär sysselsättning. Mot detta får naturligtvis ställas möjligheten att programdeltagande kan förhindra utslagning från arbetsmarknaden och förbättra de berörda individernas framtida sysselsättningsmöjligheter.

Empiriska resultat

Vad säger då den empiriska forskningen om arbetslöshetstidernas bestämningsfaktorer? Det finns några svenska *tidsseriestudier* av arbetslöshetsutflöde som försöker fastställa effekterna av de förändringar som skett i ersättningssystemet sedan 60-talet, t ex införandet av KAS, förlängda ersättningstider, ökad täckningsgrad och en viss ökning av kompensationsgraden (Björklund [1978], Björklund & Holmlund [1989]). Resultaten från dessa studier ger visst stöd för att den ökade generositeten i ersättningssystemen har bidragit till längre arbetslöshetstider, men precisionen i skattningarna är relativt låg.

I främst brittiska och amerikanska studier på *individdata* har frågor kring arbetslöshetsersättningens effekter ägnats stort intresse, i synnerhet frågan om hur arbetslöshetsperiodernas längd påverkas av ersättningsnivån. I dessa studier har forskarna haft tillgång till material med uppgifter om individuella arbetsmarknadshändelser vilka kunnat förklaras med hjälp av uppgifter om inkomstförhållanden och andra faktorer. Här handlar det således om att utnyttja information om skillnader i ersättningsnivå mellan olika arbetslösa individer samtidigt som man tar hänsyn till andra faktorer som påverkar arbetslöshetstiderna, t ex utbildning, ålder och det lokala arbetsmarknadsläget (se t ex Narendranathan m fl, [1985]). Layard m fl [1991] sammanfattar resultaten från dessa studier på följande sätt (s 255):

"The basic result is that the elasticity of expected duration with respect to benefits is generally in the range 0.2-0.9 depending on the state of the labour market and the country concerned, although estimates as low as 0 (Atkinson *et al* 1984) and as high as 3.3 (Ridder and Gorter 1986) may be found."

Om vi översätter dessa skattningar till svenska förhållanden skulle det innebära att en sänkning med ersättningsnivån från 90 till 80 procent av föregående inkomst skulle reducera den genomsnittliga arbetslöshetstiden med mellan 2 och 11 procent eller med mellan 0,5 och 3 veckor (under antagandet att arbetslöshetsperiodernas genomsnittliga varaktighet är ett halvt år). De är emellertid riskabelt att göra sådana mekaniska översättningar av resultaten från utländska studier till svenska förhållanden; försäkringens administration

och ersättningens varaktighet varierar mellan olika länder och dessa faktorer kan vara minst lika viktiga som ersättningsnivån.

Det finns också några studier som med hjälp av individdata försöker fastställa betydelsen av tidsbegränsade ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen (Moffitt [1985], Katz & Meyer [1990] samt Meyer [1990]). I dessa studier på data från USA visar sig övergångssannolikheten från arbetslöshet till sysselsättning stiga markant när den arbetslöse närmar sig den tidpunkt där han eller hon riskerar att utförsäkras (i USA normalt efter sex månader). Katz & Meyer [1990] rapporterar också skattningar av effekterna av en ökning i (den potentiella) ersättningsperiodens längd; en ökning i ersättningsperiodens längd med en månad skulle öka den genomsnittliga arbetslöshetstiden med mellan en halv och en vecka. Ham och Rea [1987] presenterar liknande resultat för Kanada.

En svensk studie på individdata från början av 90-talet redovisas i Carling m fl [1996]. Även här finner man att personer med hög ersättningsnivå (kassaersättning) får arbete i långsammare takt än personer med låg ersättning (KAS eller ingen ersättning alls). Effekten är dock svagare än vad man ofta funnit i utländska studier. Ett problem med svenska studier på individdata har varit att det endast funnits uppgifter om ersättningsform (A-kassa, KAS eller ingen ersättning alls) men ingen information om exakta ersättningsbelopp.

Carling m fl [1996] finner också att sannolikheten att övergå från arbetslöshet till arbete ökar markant i anslutning till utförsäkringstidpunkten (60 veckor). Effekten är emellertid svagare än vad man funnit i de amerikanska studierna, vilket kanske återspeglar att den faktiska utförsäkringsrisken är betydligt lägre i Sverige. Thoursie [1997] finner att också utförsäkring från KAS (efter sex månader) innebär en snabbare övergång till arbete. En studie på svenska data från mitten av 90-talet (Edin m fl [1999]) visar att även benägenheten att lämna arbetskraften påverkas av den tid som återstår till utförsäkring; de arbetslösa lämnar arbetskraften i allt snabbare takt ju närmare utförsäkringstidpunkten de kommer.

Resultaten från empiriska studier som bygger på tvärsnittsjämförelser mellan individer med olika ersättningsnivåer kan ifrågasättas. Ett fundamentalt problem är hur den kausala effekten av ändrad ersättningsnivå ska kunna bestämmas när ersättningsens storlek bestäms av individens egenskaper, t ex lön i tidigare arbete. I vissa utländska studier har regional variation i ersättningsregler kunnat användas. I andra studier har man identifierat effekterna genom att också utnyttja information om personer som saknar ersättning. Endast ett fåtal studier har studerat hur *förändringar* i ersättningsregler påverkat beteendet. Hunt [1995] är ett sådant exempel. I denna studie undersöks effekterna av vissa förändringar i det tyska ersättningssystemet. Resultaten är i allt väsentligt i linje med vad man ofta funnit från tvärsnittsundersökningar: sänkta ersättningsnivåer medför kortare arbetslöshetstider.

Harkman m fl [1997] redovisar en undersökning av effekterna av den sänkning av den svenska ersättningen som genomfördes den 1 juli 1993 (från 90 till 80 procent). Metoden bygger på en jämförelse av förändringar i utflödet från arbetslöshet bland personer med ersättning respektive personer utan ersättning. Resultaten tyder på att sänkningen tenderade minska arbetslöshetstiderna (snabbare utflöde från arbetslöshet), även om skattningarna har relativt låg precision.

Anställningskontrakt och resursallokering

Arbetslöshetsförsäkringens verkningar på resursallokeringen i ekonomin sammanhänger med förekomsten av *systematiska* skillnader mellan olika sektorer vad gäller konjunkturella och säsongmässiga variationer i arbetskraftsefterfrågan. Turistnäringen är ett exempel på en bransch med utpräglade säsongvariationer i sysselsättningen. I en sådan situation finns incitament att etablera implicita kontrakt mellan företag och anställda där företaget erbjuder anställning under en del av året (högsäsong) samtidigt som det är underförstått att personalen uppbär arbetslöshetsersättning under resten av året (lågsäsong). Eftersom arbetslöshetsersättningen finansieras av skattebetalarkollektivet som helhet kommer systemet här att fungera som en subvention till verksamheter med stora svängningar i sysselsättningen.

I Sverige har bl a fiskerinäringen kunnat dra till sig betydande statliga subventioner genom utformningen av arbetslöshetsersättningen (Björklund & Holmlund [1991]). Under senare år torde arbetslöshetsförsäkringen ha spelat en viktig roll för verksamheter på kulturområdet. Under år 1994 uppgick således statsbidraget till drygt 20 000 kr per medlem i skådespelarnas (Sveriges teaterverksammas) A-kassa, en dubbelt så hög subvention per medlem som genomsnittet för samtliga kassor.

Vi har inte någon god empirisk bild av hur vanligt det är med implicita kontrakt som innefattar överenskommelser om uppsägning samt återanställning efter viss tid. Förfarandet liknar i mycket *permitteringar*, med den skillnaden att personalen uppbär arbetslöshetsersättning istället för permitteringslön under den tid som de inte arbetar. En avgörande skillnad ligger också i finansieringen. Permitteringslöner har alltid till en del (och numera tillfullo) bekostats av arbetsgivarna (se Edebalk & Wadensjö [1995]); arbetslöshetsersättningens finansiering är däremot till ingen del direkt kopplad till det enskilda företags beslut om uppsägning.

I USA har *permitteringar* (eller uppsägningar för begränsad tid) studerats under rubriken "temporary layoffs". Inte minst har forskare intresserat sig för effekterna av det system för arbetsgivarinträde ("experience rating") som tillämpas i USA. Arbetsgivarinträdet innebär att företag som ofta *permitterar* arbetskraft tvingas betala en högre skatt för att finansiera arbetslöshetsersättningen. Arbetsgivarinträdet är dock ofullständigt, dvs det *permitterande* företaget står inte för hela kostnaden för sitt "bidrag till arbetslösheten". En vanlig hypotes har varit att försäkringens utformning med ofullständigt arbetsgivarinträde har bidragit till högre arbetslöshet i USA (se t ex Topel [1983]).

Lönebildningen

Arbetslöshetsförsäkringen kan påverka antalet jobb i ekonomin via effekter på lönebildningen. En hypotes är att högre ersättning leder till högre lönekostnader och därmed till minskad efterfrågan på arbetskraft och högre arbetslöshet.

Ett samband mellan lönenivå och arbetslöshetsersättning kan motiveras utifrån teorier om löneförhandlingar mellan fackföreningar och arbetsgivare. En faktor som påverkar de fackliga lönekraven är den relativa kostnaden för arbetslöshet. Ju större skillnaden är mellan värdet av att ha ett arbete och värdet av att vara arbetslös, desto lägre kommer lönen att sättas för att på så sätt undvika hög arbetslöshet bland fackets medlemmar. En högre arbetslöshetsersättning medför lägre kostnader för arbetslöshet, vilket minskar incitamenten att undvika arbetslöshet genom återhållsamma lönekrav.

Arbetslöshetsersättningen kan också påverka lönebildningen genom *företagens* lönesättning. Om högre ersättningsnivå medför att de arbetslösas lönekrav stiger, eller att de anställda blir mer benägna att säga upp sig på egen begäran, kommer företagets konkurrens om arbetskraften att driva upp det allmänna löneläget. I Sverige skulle detta kunna yttra sig som högre löneglidning.

De empiriska studierna har i huvudsak, men inte alltid, bekräftat hypoteserna om att högre ersättningsnivåer verkar löneupptrivande; för svenska studier se t ex Holmlund [1989], Forslund [1992] och Holmlund & Kolm [1995]. Det råder emellertid betydande osäkerhet om storleksordningen på dessa effekter. Ett besvärligt problem är förekomsten av dubbelriktade orsakssamband (simultanitet). Lönerna kan påverkas av ersättningsnivåerna men samtidigt påverkas också ersättningsbeloppen av den allmänna löneutvecklingen via politiska beslut och regelsystem.

Arbetslöshetsförsäkringens finansiering

Statens relativa bidrag till den svenska arbetslöshetsförsäkringen successivt ökat under efterkrigstiden. På marginalen är bidraget 100 procent, dvs det finns inget direkt samband mellan ökad arbetslöshet i en kassa och kassamedlemmarnas egenavgift. Vilka blir effekterna på lönebildningen av ett sådant system?

Om löneförhandlingarna är helt centraliserade kan man hävda att parterna har anledning att i sitt eget intresse ta hänsyn till skattekonsekvenserna av löneuppgörelserna. Parterna

kommer att "internalisera" de externa effekterna av sina beslut om lönesättning. Detta är ett av skälen till att man kan räkna med att centraliserade löneförhandlingar ger upphov till återhållsamhet i löneuppgörelserna och därmed till hög sysselsättning. Skatter fungerar här i princip som egenavgifter; avgifterna/skatterna kan direkt påverkas genom lönesättningsbeteendet. Hur stora subventionerna är till arbetslöshetsförsäkringen blir i ett sådant system av underordnad betydelse för lönesättningen.

Vid decentraliserade förhandlingar finns ingen sådan koppling mellan lönesättning och skatter. Skatterna (eller statens lånefinansieringsbehov) påverkas av den *totala* arbetslösheten och därmed av summan av alla enskilda aktörers lönesättningsbeslut. Vi har vad man skulle kunna kalla ett $1/N$ problem, där N är antalet aktörer. Incitamenten att ta hänsyn till skattekonsekvenserna avtar i samma mån som antalet aktörer växer.

På svensk arbetsmarknad förekommer i huvudsak förhandlingar på branschnivå. Subventionssystemet har helt eliminerat sambandet mellan ökad arbetslöshet och högre egenavgifter inom den egna kassans område. Lönebildningens aktörer har därmed inga incitament att beakta skatte- eller avgiftskonsekvenserna av sina beslut.

Det är troligt att en omläggning av subventionssystemet till A-kassorna så att en löneökning medför ökade egenavgifter till följd av att fler blir arbetslösa kommer att verka återhållande på lönekraven.³ Det avgörande är subventionen *på marginalen*, dvs den andel av kostnaderna för ökad arbetslöshet som kassorna själva får stå för.

Utöver dessa argument som gäller lönebildningen kan man också hävda att finansieringen påverkar kassornas – och ytterst fackföreningarnas – incitament att på olika sätt aktivera de arbetslösa. Det kan handla om att upprätthålla incitament till aktivt arbetssökande, uppmuntran till geografisk rörlighet eller vidareutbildning för att minska arbetslöshetsrisken. Om medlemmarna i facket och A-kassan förlorar ekonomiskt på att arbetslösa inte

³ Teoretiska analyser av effekterna av finansieringsreformer inom ramen för fackförenings- och förhandlingsmodeller redovisas i Holmlund & Lundborg [1988, 1989, 1999] samt Holmlund [1989]. I dessa analyser förutsätts förhandlingar på branschnivå liksom korrespondens mellan avtalsområde och A-kassa.

engagerar sig för att skaffa sig arbete kommer de att ha starka skäl att bidra till att de arbetslösa verkligen är aktiva. Denna effekt gäller oavsett om löneförhandlingarna sker i samordnade eller decentraliserade former.

Optimal arbetslöshetsförsäkring

Huvuddelen av den nationalekonomiska forskningen om arbetslöshetsförsäkringen har handlat om försäkringens effekter, t ex på arbetslöshetstider, reallöner eller total arbetslöshet. I huvudsak kan man säga att tillgänglig teori och empiri ger visst stöd för förekomsten av negativa incitamenteffekter, t ex att högre ersättningsnivåer leder till en viss (måttlig) ökning av arbetslöshetstiderna. Försäkringens "intäktssida" – skyddet mot inkomstbortfall – har inte alls studerats i samma omfattning som effekterna på arbetslöshetstiderna. Under senare år har emellertid ett växande antal studier tagit upp denna fråga till systematisk behandling. Dessa studier har främst varit teoretiska och handlat om hur en samhällsekonomiskt *optimal* arbetslöshetsförsäkring ska utformas.⁴ Det finns därutöver också några empiriska bidrag (på data från USA) som försöker fastställa hur arbetslöshetsförsäkringen påverkar variationer i individernas konsumtion över tiden (se Gruber [1997]).

Litteraturen om optimal arbetslöshetsförsäkring är ännu relativt begränsad. Denna litteratur ger samhällsekonomiska argument för arbetslöshetsförsäkringen förutsatt att individerna har riskaversion. Det är intressant att notera att denna slutsats gäller också om individerna har tillgång till en kapitalmarknad och således genom eget sparande kan parera vissa inkomstförluster.

Frågan om hur en optimal arbetslöshetsförsäkring ska utformas aktualiserar en rad olika frågor. Det finns ett stort antal potentiella instrument som staten skulle kunna använda

⁴ De första bidragen till teorin om optimal arbetslöshetsförsäkring publicerades i slutet av 1970-talet (Baily, [1978]; Flemming, [1978]; Shavell och Weiss, [1979]. Bland senare års bidrag kan nämnas Costain [1997], Davidson och Woodbury [1997], Fredriksson och Holmlund [1998], Hopenhayn och Nicolini [1997], Valdivia [1996] samt Wang och Williamson [1996].

för att uppnå ett i någon mening optimalt system.⁵ Det är viktigt att notera att det optimala systemet knappast torde vara identiskt med det system som ger maximal sysselsättning. Arbetslösheten kan kanske pressas ned till en mycket låg nivå genom mycket låga ersättningsnivåer och korta ersättningstider, men en sådan politik kan ur välfärdssynvinkel vara sämre än en politik som genom en mer generös ersättning ger upphov till en högre arbetslöshet.

I litteraturen om optimal arbetslöshetsersättning har man bl a diskuterat frågan om hur ersättningens *tidsprofil* bör utformas. Här har man funnit vissa argument för att en avtagande tidsprofil är att föredra, dvs att ersättningen successivt minskas ju längre arbetslöshetstiden har varat. Anledningen till dessa resultat är att den avtagande tidsprofilen ger starkare incitament för aktivt arbetssökande än andra alternativ.

Andra frågor som aktualiseras är vilka *krav på sökaktivitet* som ska ställas, vilken *kontroll* som ska utövas och vilka *sanktioner* som ska gälla om kraven inte uppfylls. En aspekt här är att kontroller till skillnad från sanktioner är resurskrävande. Omfattande kontroller kan också upplevas som integritetskränkande. Empiriska studier från Holland tyder på att även förhållandevis begränsade sanktioner – en tidsbegränsad minskning av ersättningen om inte vissa krav på aktivt arbetssökande uppfylls – har betydande incitamentseffekter (Abbring m fl [1998]).

Krav kan också ställas på yrkesmässig och geografisk *rörlighet*. Man kan argumentera för att de arbetslösa ska stå till arbetsmarknadens förfogande och vara beredda att flytta till de yrken och orter där de lediga jobben finns. Om inga krav på rörlighet ställdes skulle arbetsmarknaden stelna och strukturomvandlingen bromsas på ett sätt som skulle medföra välfärdsförluster i form av minskad produktion. Å andra sidan finns det argument mot extrema krav på rörlighet. Det är t ex knappast rimligt att en arbetslös person ska tvingas till omedelbar yrkesmässig eller geografisk rörlighet eftersom även rörlighet

⁵ I litteraturen om optimal arbetslöshetsförsäkring tänker man sig ofta att staten har en s k social välfärdsfunktion. Den kan t ex innebära att man eftersträvar maximering av individernas förväntade nyttor.

innebär kostnader för individ och samhälle. Man kan notera att man i vissa länder (Holland) har ett system som innebär att kraven på att söka arbete utanför det egna yrkesområdet successivt skärps med arbetslöshetstidens längd.

Andra instrument som aktualiseras rör frågor om hur försäkringen ska *finansieras* och hur *arbetsvillkoret* ska utformas. Vad gäller finansiering finns det goda argument för en viss koppling mellan arbetslöshetsrisker på ett område och de försäkrades kostnader för försäkringen. Ett system helt utan sådana kopplingar kommer att systematiskt subventionera vissa näringsgrenar. Å andra sidan krävs också av en god försäkring att den ska ge skydd även för chocker som drabbar en hel bransch. Det är t ex inte rimligt att byggnadsarbetarna själva ska stå för hela kostnaden för den arbetslöshet som drabbar branschen av orsaker som de verksamma i branschen inte kunnat förutse.

Slutord

Arbetslöshetsförsäkringen är en viktig social innovation som bidrar till välfärdshöjande försäkring mot inkomstrisker. Samtidigt är försäkringen förenad med incitamentsproblem eftersom de försäkrade – och andra aktörer på arbetsmarknaden – i viss utsträckning kan påverka risken för att bli och förbli arbetslös. Det är därför som det finns en viss självrisk i existerande system för arbetslöshetsförsäkring, dvs försäkringen ger inte fullständig kompensation för inkomstbortfall.

Det finns goda teoretiska och empiriska argument för att en mer generös arbetslöshetsförsäkring, t ex högre ersättningsnivå och längre ersättningstider, leder till en viss ökning av arbetslösheten. För att utforma en optimal arbetslöshetsförsäkring måste man emellertid också beakta försäkringens intäktssida, dvs skyddet mot inkomstbortfall. Det är svårt att i detalj karakterisera hur ett optimalt system skulle se ut (annat än möjligen i vissa detaljer). Vi kan dock vara ganska säkra på att det samhällsekonomiskt ”bästa” systemet inte är identiskt med ett system som ger den lägsta arbetslösheten.

Referenser

- Abbring, J, G van den Berg och J van Ours [1998], The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment, manuskript, Free University of Amsterdam.
- Atkinson, A & Micklewright, J, [1991], "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, vol XXIX, s 1679-1727.
- Baily, M N [1978], "Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance", *Journal of Public Economics* 10, 379-402.
- Björklund, A, [1978], "On the Duration of Unemployment in Sweden", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 80, s 421-439.
- Björklund, A & Holmlund, B, [1989], "Effects of Extended Unemployment Compensation in Sweden", i Gustafsson, B & Klevmarcken, A (red), *The Political Economy of Social Security*, North-Holland.
- Björklund, A & Holmlund, B, [1991], "The Economics of Unemployment Insurance: The Case of Sweden", i Björklund, A, Haveman, R, Hollister, R & Holmlund, B, *Labor Market Policy and Unemployment Insurance*, Oxford University Press.
- Burdett, K, [1979], "Unemployment Insurance Payments as a Search Subsidy", *Economic Inquiry*, vol 17, s 333-343.
- Carling, K, Edin, P-A, Harkman, A & Holmlund, B, [1996], "Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labor Market Programs in Sweden", *Journal of Public Economics*, vol 59, s 313-334.
- Costain, J, [1997], "Unemployment Insurance with Endogenous Search Intensity and Precautionary Savings", manuskript, Department of Economics, University of Chicago.
- Davidson C and S Woodbury [1997], "Optimal Unemployment Insurance", *Journal of Public Economics*, vol 64, s 359-87.
- Edebalk, P G, [1975], *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten: En studie av svensk socialpolitik 1892-1934*, Doktorsavhandling, ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet.
- Edebalk, P G & Wadensjö, E, [1995], "Temporary Layoff Compensation and Temporary Layoffs", Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Edin, P-A, Harkman, A, Holmlund, B & Söderberg, H, [1999], "Escaping Long-Term Unemployment in Sweden", manuskript, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

- Flemming, J S [1978], "Aspects of Optimal Unemployment Insurance: Search, Leisure, Savings and Capital Market Imperfections, *Journal of Public Economics*, vol 10, s 403-25.
- Fredriksson, P & Holmlund, B, [1998], "Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium, Working Paper 1998:2, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Forslund, A, [1992], *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*, bilaga 7 till Långtidsutredningen 1992, Allmänna Förlaget.
- Gruber J [1997], The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance, *American Economic Review*, vol 87, s 192-205.
- Ham, J & Rea, S, [1987], "Unemployment Insurance and Male Unemployment Duration in Canada", *Journal of Labor Economics*, vol 5, s 325-353.
- Harkman A, Jansson, F, Källberg, K & Öhrn, L, [1997], *Arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadens funktionssätt*, Ura 1997:1, AMS.
- Heckscher, E, [1928], "Den ekonomiska innebörden av offentliga åtgärder mot arbetslöshetens verkningar", bilaga 1 till SOU 1928:9, Norstedts.
- Holmlund, B, [1989], "Wages and Employment in Unionized Economies : Theory and Evidence", i Holmlund, B, Löfgren, K-G & Engström, L, *Trade Unions, Employment, and Unemployment Duration*, Oxford University Press.
- Holmlund, B, [1996], "Arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshet", *Ekonomisk Debatt*, årg 24, s 353-368.
- Holmlund, B, [1998], "Unemployment Insurance in Theory and Practice", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 100, s 113-141.
- Holmlund, B & Lundborg, P, [1988], "Unemployment Insurance and Union Wage Setting", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 90, s 161-172.
- Holmlund, B & Lundborg, P, [1989], "Unemployment Insurance Schemes for Reducing the Natural Rate of Unemployment", *Journal of Public Economics*, vol 38, s 1-15.
- Holmlund, B & Lundborg, P, [1999], "Wage Bargaining, Union Membership, and the Organization of Unemployment Insurance", *Labour Economics*, under publicering.
- Holmlund, B & Kolm, A S, [1995], "Progressive Taxation, Wage Setting and Unemployment: Theory and Swedish Evidence", *Swedish Economic Policy Review*, vol 2, s 423-460.
- Hopenhayn, H & Nicolini, J P, [1997], "Optimal Unemployment Insurance", *Journal of Political Economy*, vol 105, s 412-438.
- Hunt, J, [1995], "The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany", *Journal of Labor Economics*, vol 13, s 88-120.

- Katz, L & Meyer, B, [1990], "The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment", *Journal of Public Economics*, vol 41, s 45-72.
- Layard, R, Nickell, S & Jackman, R, [1991], *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- Meyer, B, [1990], "Unemployment Insurance and Unemployment Spells", *Econometrica*, vol 58, s 757-782.
- Moffitt, R, [1985], "Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells", *Journal of Econometrics*, vol 28, s 85-101.
- Mortensen, D, [1977], "Unemployment Insurance and Job Search Decisions", *Industrial and Labor Relations Review*, vol 30, s 505-517.
- Ridder, G & Gorter, K, [1986], "Unemployment Benefits and Search Behavior: An Empirical Investigation", University of Amsterdam, Faculty of Actuarial Science and Econometrics, Report No. AE11/86.
- Shavell, S & Weiss, L, [1979], "The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits over Time", *Journal of Political Economy*, årg 87, s 1347-62.
- SOU 1928:9, *Arbetslöshetsförsäkring, arbetsförmedling och reservarbeten*, betänkande och förslag från 1926 års arbetslöshetssakkunniga, Norstedts.
- Thoursie, A, [1997], "Effects of Renewable Benefit Periods on Exits from Unemployment", Working Paper 1/1997, SOFI, Stockholms universitet.
- Topel, R, [1983], "On Layoffs and Unemployment Insurance", *American Economic Review*, vol 73, s 541-559.
- Valdivia, V, [1996], "Evaluating the Welfare Benefits of Unemployment Insurance", manuskript, Department of Economics, Northwestern University.
- Wang, C & Williamson, S, [1996], "Unemployment Insurance with Moral Hazard in a Dynamic Economy", *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, vol 44, s 1-41.