

ANDERS BJÖRKLUND  
BERTIL HOLMLUND

## Arbetslöshetsersättningens finansiering

Hösten 1985 tillsatte Arbetsmarknadsdepartementet en enmansutredning för att göra en översyn av vissa frågor rörande arbetslöshetsersättningen. Ett halvår senare gavs tilläggsdirektiv som innebar att några frågor skulle utredas med förtur. Det gällde framförallt hur den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen ska fastställas och hur finansieringen i form av egenavgifter och statsbidrag ska utformas. När det gäller egenavgifterna, som de försäkrade arbetstagarna själva betalar till sina respektive arbetslöshetskassor, ingick i direktiven att finna former för att utjämna avgifterna mellan kassorna. I somras publicerades ett delbetänkande – *Arbetslöshetsförsäkringen – högsta dagpenning och finansiering* (Ds A 1987:4) – som innehåller ett flertal förslag till förändringar:

- Högsta dagpenning ska i fortsättningen årligen automatiskt justeras i förhållande till löneutvecklingen för industriarbetare. För närvarande krävs riksdagsbeslut varje gång en höjning ska genomföras.
- Statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen (och till permitteringslöneersättningen) ska helt finansieras med arbetsgivaravgifter. I dag bekostas 65 procent av avgifterna med en speciell arbetsgivaravgift – den så kallade arbetsmarknadsavgiften – och 35 procent med anslag från

statsbudgeten. Detta förslag innebär en starkare koppling mellan en för alla arbetsgivare generell avgift på lönesumman och arbetslöshetsersättningens kostnader.

- Kravet på arbetslöshetskassorna att bygga upp fonder för att möta kommande påfrestningar ska tas bort.
- Statsbidragen till arbetslöshetskassorna ska få en annan utformning i syfte att utjämna egenavgifterna mellan de olika arbetslöshetskassorna.

Det är främst det sistnämnda förslaget som vi vill diskutera. Som en bakgrund presenterar vi några fakta om arbetslöshetskassornas ekonomi.

### Arbetslöshetskassornas ekonomi

För närvarande erhåller varje A-kassa ett grundbidrag som uppgår till 80 procent av den utbetalade ersättningen. Därtill kommer ett progressivbidrag som täcker en viss andel av de resterande 20 procenten. Denna andel stiger med antalet ersättningsdagar per år och medlem. När ersättningsdagarna överstiger 22 blir progressivbidraget 90 procent, varför statsbidragen då täcker 98 procent ( $80 + 0,9 \times 20$ ) av den utbetalade dagpenningen. De resterande utgifterna måste täckas med egenavgifterna.

År 1986 uppgick statsbidragens andel av kassornas utgifter (utbetalad ersättning plus förvaltningskostnader) till cirka 92 procent i genomsnitt. Bidragens andel i de enskilda kassorna varierade mellan 74 och 97 procent. Låga bidragsandelar hade bl a elektrikernas, banktjänstemännens och akademikernas kassor, medan skogsarbetarnas och lantarbetarnas kassor hade de högsta bidragsandelarna. Bidragsandelen har stigit trendmässigt; så sent som 1975 var den 75 procent i genomsnitt.

Trots det progressiva bidraget är egen-

*Docent ANDERS BJÖRKLUND är verksam vid Institutet för social forskning och Industriens utredningsinstitut, Stockholm. Professor BERTIL HOLMLUND är verksam vid Nationalekonomiska institutionen i Uppsala och vid Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, Stockholm.*

**Tabell 1** Arbetslöshet, egenavgifter och statsbidrag för några utvalda arbetslöshetskassor.

	Ersättningsdagar per medlem och år		Egenavgift per månad (kr)		Statsbidrag per medlem (kr)	
	1975	1986	1975	1986	1975	1986
<i>Kassor med högst statsbidrag per medlem 1986</i>						
Musikernas	4,9	32,7	10	50	320	8367
Sveriges arbetares	16,0	26,3	35	35	1467	7760
Skogsarbetarnas	12,9	24,7	13	29	1020	7199
Teateranställdas	7,1	24,4	13	38	518	7039
Lantarbetarnas	9,7	19,5	23	30	693	5558
Sjöfolkets	1,1	16,9	6,50	14,50	67	5304
Hotell-, kafé- och restauranganställdas	6,7	19,9	12	30	400	5243
Sveriges fiskares	22,9	27,1	20	40	1356	5222
Byggnadsarbetarnas	8,4	15,1	15	19	770	4712
<i>Kassor med lägst statsbidrag per medlem 1986</i>						
Banktjänstemännens	0,5	1,2	3,25	5	26	258
Försäkringstjänstemännens	0,5	1,8	3,75	10	44	330
Försäkringsanställdas	0,7	2,4	2,50	13	34	433
Elektrikernas	1,3	1,8	8,50	10	70	450
Akademikernas	0,9	2,0	6,25	12,50	64	533
Genomsnitt för samtliga kassor	3,2	7,1	—	—	195	1862

Källa: AMS försäkringsenhet.

avgifterna positivt korrelerade med arbetslösheten, mätt med antalet ersättningsdagar per år och medlem (se *Tabell 1*). Variationen i egenavgifterna är betydande, åtminstone relativt sett. År 1986 låg banktjänstemännens kassa lägst med 5 kr per månad medan musikernas kassa hade den högsta avgiften på 50 kr.

I betänkandet föreslås ett system för statsbidragen som ska utjämna egenavgifterna. Enkelt uttryckt innebär förslaget att varje medlem ska betala en fast avgift som per år motsvarar halva dagpenningen i kassan. Statsbidragen ska sedan täcka hela det resterande behovet av intäkter för att finansiera arbetslöshetsersättningen. På detta sätt blir progressiviteten total; en ökning av arbetslösheten i kassan leder inte till några avgiftshöjningar.

Frågan är om detta är en angelägen och ändamålsenlig förändring av den svenska

arbetslöshetsersättningen? Utredningen ger egentligen inga argument för detta. Det enda man kan finna i texten är allmänna uttalanden av typen att "skillnader i egenavgifter som beror på arbetslöshetens omfattning strider mot viktiga principer för en modern arbetslöshetsförsäkring" (s 12) och "det är inte rättvist och rimligt att den som tillhör en kassa där risken att bli arbetslös är stor utöver sin otrygghet skall bära en större kostnad" (s 105).

Den ekonomiska litteraturen på området är inte så välutvecklad att man kan härleda hur arbetslöshetsersättningen optimalt bör finansieras. Däremot är den tillräckligt rik för att belysa effekterna av olika finansieringsformer, inklusive det förslag som utredningen förordar. Vi vill illustrera detta genom att peka på några kostnader i termer av ekonomisk effekti-

vitet som förslaget sannolikt leder till, och avsluta med att diskutera tänkbara positiva effekter i form av jämnare inkomstfördelning.

### Förväntad eller oväntad arbetslöshet

Kostnaderna i termer av minskad ekonomisk effektivitet av att utjämna egenavgifterna så att de blir mindre beroende av arbetslöshetens storlek, beror till stor del på om arbetslösheten är förväntad eller ej.

För att illustrera detta kan man utgå från en situation där den framtida arbetslöshetsrisken bedöms vara lika i alla branscher och för alla yrkesgrupper och därmed också i alla kassor. Då risknivån är lika bör också försäkringspremierna vara lika (vid lika nivå på dagpenningen).

I efterhand kan det emellertid visa sig att vissa branscher drabbades hårt av oväntade strukturella problem medan andra förskonades från sådana. Den realiserade arbetslösheten blir därför olika i olika branscher, trots att den förväntade arbetslösheten är lika. Ett bra försäkringssystem bör i en sådan situation se till att försäkringsavgifterna från de lyckligt lottade betalas ut till de olyckligt lottade i form av arbetslöshetsersättning.

En svaghet med det svenska systemet är att det inte existerar något samarbete mellan kassorna som ser till att sådana överföringar äger rum. En kassa i en bransch som drabbas av en oväntad strukturell tillbakagång tvingas därför i praktiken att höja sina avgifter för att täcka de ökade ersättningskostnaderna. Visserligen innebär progressivbidraget till kassorna att behovet av avgiftshöjningar reduceras men det elimineras inte.

Förslaget till ökad progressivitet och mer enhetliga egenavgifter innebär i detta perspektiv en förbättring. Men det är inte självklart att denna "poolning" av risker ska göras med hjälp av statsbidrag. Alternativa lösningar är att ålägga kassorna att starta ett samarbete av något slag eller att ålägga dem att återförsäkra sig på någon form av återförsäkringsmarknad.

Konsekvenserna blir emellertid helt annorlunda om arbetslöshetsriskerna mellan kassorna svarar mot förutsägbara

risker på olika yrkes- och branschområden. Sådana riskskillnader bör också motsvaras av skillnader i avgifternas nivå. I annat fall leder försäkringssystemet till att osäkra branscher systematiskt subventioneras av andra. Detta leder i sin tur till en ineffektiv sammansättning av produktion och sysselsättning. Eftersom det är branscher med relativt hög arbetslöshet som subventioneras blir också den aggregerade arbetslösheten högre av detta system.

Det råder ingen tvekan om att branscher med höga förväntade arbetslöshetsrisker tillhör de mest subventionerade. Av de åtta kassorna med högst statsbidrag per medlem 1986 hade sju stycken klart fler ersättningsdagar per medlem än genomsnittet såväl 1975 som 1986. De hade också höga bidrag per medlem 1975. Undantaget utgörs av Sjöfolkets kassa. På motsvarande sätt hade kassorna med låga statsbidrag 1986 låg arbetslöshet såväl 1975 som 1986.

Orsaken till detta mönster är att subventionerna styrs till branscher som är utsatta för säsongfluktuationer och har hög frekvens av tidsbegränsade anställningskontrakt. Eftersom subventionsbeloppen är relativt höga – nära en månadslön per medlem i flera fall – kan man inte utesluta att kostnaderna i termer av ekonomisk effektivitet är betydande.

Två slutsatser följer av denna diskussion. För det första är det önskvärt att reducera de subventioner till branscher med hög förväntad arbetslöshet som är inbyggda i det svenska systemet. Detta innebär att dessa branscher bör belastas med högre avgifter till försäkringssystemet. Vi vill emellertid betona att det är en öppen fråga huruvida dessa avgifter bör betalas av de anställda eller av företagen.

För det andra är det önskvärt med någon form av poolning mellan arbetslöshetskassorna så att oväntade arbetslöshetsrisker inte leder till motsvarande skillnader i egenavgifter. Utredningens förslag innebär i och för sig en lösning på detta problem, men till priset av ännu högre subventioner till branscher med hög förväntad arbetslöshet till följd av säsongfluktuationer och tidsbegränsade anställningskontrakt.

## Snedrekryteringsproblemet

En andra typ av effektivitetsproblem som kan skapas av mer enhetliga avgifter har sin grund i det så kallade "snedrekryteringsproblemet" (adverse selection) som kan förekomma på en försäkringsmarknad. Utgångspunkten för detta fenomen är att försäkringstagarna skiljer sig åt med avseende på arbetslöshetsrisker. Vidare förutsatts att försäkringstagarna åtminstone ungefärligen känner sina risker medan försäkringsbolagen baserar sina premier på genomsnittliga risker (pga bristande kunskap om riskskillnaderna eller pga att de är förhindrade att differentiera premierna). Detta kan leda till att potentiella försäkringstagare med låg risk avstår från att försäkra sig. I extrema fall kan detta leda till att marknaden försvinner. För att förhindra detta bör man snarare stimulera till ökad avgiftsdifferentiering än försvåra sådan.

Utredningens förslag kommer att medföra höjda avgifter för flera av kassorna med mycket låga arbetslöshetsrisker. I synnerhet några av kassorna för tjänstemän och akademikernas kassa kommer att få höjda avgifter. Därför finns en viss risk att en del försäkringstagare på dessa områden drar sig ur systemet. Detta skulle i sin tur antingen framtvunga höjda avgifter för dem som kvarstår eller krav på höjda statsbidrag.

Nu kan man emellertid ifrågasätta om detta problem i dagsläget är så allvarligt i Sverige. De höga statsbidragen gör redan att avgifterna är låga och närmast symboliska. Dessutom innebär obligatoriet för fackföreningsmedlemmar att också vara med i arbetslöshetskassan att de måste utträda ur både facket och kassan. Problemet kan dock förväntas bli större om politikerna i framtiden väljer att sänka subventionsnivån i arbetslöshetsersättningen. I debatten har det hävdats att den stora spridningen i egenavgifter måste reduceras innan subventionsnivån kan sänkas. Förekomsten av "snedrekryteringsproblem" innebär tvärtom att ökad avgiftsdifferentiering är en förutsättning för högre generell avgiftsnivå och lägre subventionsnivå.

## Effekter på lönebildningen

Ett tredje problem med utredningens förslag har sin grund i vad som i försäkringslitteraturen brukar kallas "moral hazard". Tanken är att försäkringstagarnas egna agerande kan påverka risken att bli arbetslös. I så fall brukar man rekommendera någon form av "självrisk" för att upprätthålla incitamenten att undvika risker, i detta fall arbetslöshetsrisker.

En källa till "moral hazard" ligger i lönebildningen. I utredningen förekommer ingen diskussion av hur lönebildningen kan tänkas påverkas av de framlagda förslagen. Vi menar att den föreslagna indexeringen till industriarbetarnas löneutveckling, liksom omläggningen av finansieringssystemet, kan ha mindre önskvärda effekter på lönebildningen. Därmed kan även sysselsättningen påverkas negativt.

Anta att en fackförening formulerar sina lönekrav så att så stor välfärd som möjligt uppnås för medlemmarna. Det innebär sannolikt att facket gör en avvägning mellan önskemål om hög sysselsättning respektive hög reallön. Denna avvägning kommer bli att påverkas av nivån på arbetslöshetsersättningen; en högre ersättningsnivå sänker marginalkostnaderna för sysselsättningsminskande löneökningar. Det är lätt att inse att ett system som indexerar ersättningsnivån till löneutvecklingen förändrar denna avvägning mellan löne- och sysselsättningsmål. Om nämligen arbetslöshetsersättningen är indexerad uppkommer ett extra motiv för lönehöjningar; inkomsterna ökar naturligtvis för dem som har arbete, men dessutom kommer löneökningar att höja de arbetslösas inkomster. Effekten blir att facket försöker uppnå en högre lön till priset av en lägre sysselsättning.

Hur betydelsefull denna mekanism är i praktiken är en öppen fråga, och beror bl a på graden av centralisering i lönebildningen. Om lönebildningen sker i helt decentraliserade former – på företags- eller branschnivå – så kan inte gärna indexering spela någon viktig roll. Anledningen är att det enskilda facket i ett sådant system inte kan påverka den totallöneut-

veckling som ligger till grund för indexeringen av arbetslöshetsersättningen. Med ökad centralisering följer ökad anledning att beakta sambandet mellan de egna lönekraven och arbetslöshetsersättningens nivå.

Vad gäller utredningens förslag att införa en 100-procentig progressivitet i subventionssystemet finns också anledning till skepsis. Nuvarande system innebär en viss (svag) koppling mellan sysselsättningsförändringar och egenavgiftsnivå. Detta innebär vissa incitament till återhållsamhet i lönekraven eftersom en aggressiv lönepolitik som minskar sysselsättningen medför en tendens till höjda egenavgifter.

Utredningens förslag innebär att detta motiv för löneåterhållsamhet helt faller bort. Det är viktigt att poängtera att det är den starka progressiviteten, inte subventionsnivån som sådan, som kan bidra till att driva upp lönekraven. Vill man befärma återhållsamhet i lönerörelserna är det snarast minskad progressivitet i subventionssystemet som bör eftersträvas.

### Positiva fördelningseffekter?

Frågan är om man mot de potentiella effektivitetskostnaderna med mer enhetliga avgifter kan ställa några positiva effekter i form av jämnare inkomstfördelning?

Det är inte lätt att göra någon fördelningsanalys av detta förslag. Om snedrek-

ryteringsproblemet skulle bli betydande kommer hela försäkringssystemet att förändras vilket gör effekterna svåra att överblicka.

Som en första approximation kan man emellertid utgå från att det blir en överföring från kassor med höga till kassor med låga avgifter. Innebär detta jämnare inkomstfördelning? Det är möjligt och kanske till och med troligt. För detta talar bland annat att akademiker och tjänstemän har lägre avgifter än typiska arbetarkassor. Huruvida det är en entydig inkomstutjämning kan dock ifrågasättas. Det är heller inte självklart att denna metod att utjämna inkomster är överlägsen andra metoder.

Sammanfattningsvis vill vi hävda att utredningen ger mycket torftig information för att bedöma konsekvenserna av de föreslagna förändringarna. Även om nationalekonomisk försäkringsanalys inte kan besvara alla frågor som förslagen aktualiserar finns åtskilligt som den kan tillföra. Vi menar att frågan om arbetslöshetsersättningens finansiering är så komplicerad och viktig att en mer förutsättningslös utredning hade varit befogad.

### Referenser

*Arbetslöshetsförsäkringen: högsta dagpenning och finansiering.* Ds A 1987:4. Stockholm.