



ETT HELHETSGREPP OM ARBETSMARKNADSPOLITIKEN

Vilken roll spelar arbetslöshetsförsäkringen i samhällsekonomin?

Niklas Blomqvist, utredare på Enheten för samhällspolitik



Landsorganisationen i Sverige

Sverige har sedan 1990-talet haft hög arbetslöshet. I och med covid-19-pandemin har långtidsarbetslösheten ökat samtidigt som behovet av en klimatsmart, grön omställning blir allt mer akut.

Vi på LO är övertygade om att det går att göra mer för att sänka arbetslösheten och samtidigt rusta arbetslösa och löntagare för att bättre kunna möta strukturomvandlingen. Kampen för full sysselsättning och en progressiv samhällsutveckling måste handla om att arbetslösa inte bara ska få ett jobb, utan rätt jobb. Därför ska inte ekonomisk trygghet för arbetslösa och anställningsförhållanden på det nya jobbet glömmas bort.

För att lyckas med detta gäller det att ta till sig av den forskning och de goda exempel som finns och knyta samman arbetsmarknadspolitikens olika delar till en helhet. Det är bakgrunden till att LOs styrelse nu beslutat att genomföra projektet Ett helhetsgrepp om arbetsmarknadspolitiken.

Projektet är ett led i att lyfta två av de områden som LO-kongressen 2020 beslutade skulle sättas i fokus: trygga jobb och ökad jämlikhet. Vi ska genom ett antal kortrapporter visa hur olika delar av arbetsmarknadspolitiken fungerar, hitta goda exempel och visa vad som kan göras bättre.

Kortrapporterna kommer att mynna ut i ett arbetsmarknadspolitiskt program där konkreta förslag för att förbättra Sveriges arbetsmarknadspolitik läggs fram samtidigt som vi förklarar hur arbetsmarknadspolitikens olika delar är beroende av varandra för att fungera på bästa sätt.

Susanna Gideonsson

LOs ordförande

© Landsorganisationen i Sverige 2022

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Produktion och tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-566-3556-4

LO 22.04 500

Innehåll

1. Sammanfattning	5
2. Arbetslöshetsförsäkringen leder till ökad produktivitet och goda jobb	6
3. Arbetslöshetsförsäkringen ökar arbetskraftsdeltagandet	7
4. Arbetslöshetsförsäkringen mildrar ekonomiska nedgångar	9
5. Arbetslöshetsförsäkringens jämlikhetskapande roll	10
6. Arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik	11
7. Arbetslöshetsförsäkringen är viktig för ett ökat och mer jämlikt fördelat välstånd	13
Referenser	15

1. Sammanfattning

ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN GER löntagare och företagare inkomsttrygghet i övergången från ett arbete till ett annat. I ett samhällsperspektiv har arbetslöshetsförsäkringen en bredare roll än så.

Genom arbetslöshetsförsäkringen och hög facklig organisationsgrad utjämnas maktbalansen mellan löntagare och arbetsgivare vilket leder till högre löner och minskad risk för låglönekonkurrens. En hög nivå på arbetslöshetsersättningen kan också i förlängningen leda till högre produktivitet, vilket gör hela samhället rikare. En välfungerande arbetslöshetsförsäkring ökar arbetskraftsdeltagandet, vilket är en förutsättning för hög sysselsättning. Dessutom dämpar en generös arbetslöshetsersättning ekonomiska nedgångar. En generös arbetslöshetsersättning har härigenom en jämlikhetsskapande roll.

Arbetslöshetsförsäkringen har av dessa orsaker en viktig roll i en politik som syftar mot ökat och mer jämlikt fördelat välstånd.

Arbetslöshetsförsäkringen:

- Påverkar maktbalansen på arbetsmarknaden vilket höjer löner och leder i förlängningen till högre produktivitet.
- Understödjer strukturomvandling.
- Dämpar konjunkturbedgångar.
- Bidrar till att upprätthålla ett högt arbetsutbud.
- Bidrar till att upprätthålla organisationsgraden genom att a-kassorna har en koppling till fackförbunden.

I dag är arbetslöshetsförsäkringen inte bra nog för att den tillräckligt effektivt ska bidra till de ovan nämnda goda samhällsekonomiska effekterna.

2. Arbetslöshetsförsäkringen leder till ökad produktivitet och goda jobb

EN GENERÖS ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRING har stor betydelse för löner och arbetsvillkor. Den inkomsttrygghet som en generös arbetslöshetsersättning ger innebär att den arbetslöse inte behöver acceptera oskäligt låga löner eller undermåliga arbetsvillkor. Arbetstagarnas så kallade reservationlöner, det vill säga de lägsta löner de är villiga att arbeta för, blir högre när arbetslöshet inte innebär fattigdom. Arbetslöshetsförsäkringen förbättrar alltså löntagares förhandlingsposition gentemot arbetsgivaren, vilket är positivt för löner och arbetsvillkor.

Högre löner, och framför allt högre lägstralöner, har samtidigt en positiv effekt på produktivitetens utveckling. Förenklat kan detta förklaras av att företag har utnyttjade möjligheter att öka sin produktivitet som de inte utnyttjar förrän de tvingas till det.¹ Dessutom kan högre lägstralöner leda till att personalomsättningen minskar.² Att anställda, jämfört med i dag, stannar längre i samma företag är positivt för både företagen och de anställda. I flera fall, som exempelvis inom vård- och omsorgsbranscher, är minskad personalomsättning även positivt för dem som tar del av de tjänster som företagen, eller det offentliga, erbjuder.

Arbetslöshetsförsäkringen har utöver sin roll i skapandet av goda jobb också en vidare, positiv roll i en strukturomvandling som möjliggör ökat välstånd. Dels skapar arbetslöshetsförsäkringen en acceptans för strukturomvandlingen i sig, genom att de som förlorar arbetet inte ensamma behöver bära kostnaden. Dels leder en generös arbetslöshetsförsäkring till att alltför låga löner inte accepteras vilket innebär att ineffektiva företag inte kan överleva genom att pressa ner lönerna.

En bra arbetslöshetsförsäkring bidrar alltså till att vi får en effektiv produktion och välbetalda jobb, vilket i sin tur gör hela samhället rikare.

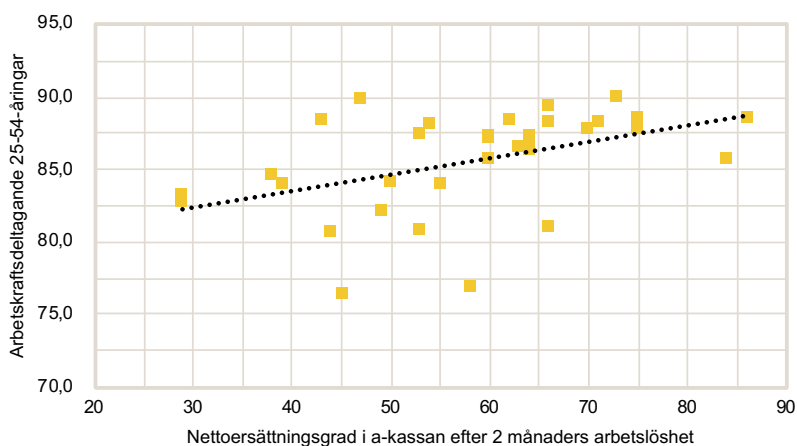
1 Att företag blir mer produktiva har uppmärksammats av Riley och Rosazza Bondibene, 2017. Att löntagare blir mer produktiva när lönen är högre överensstämmer med så kallad effektivitetslöneteorin och har påvisats empiriskt bland annat i Coviello m.fl., 2021 och Ku, 2020. I en nordisk kontext har man också funnit ett samband mellan löneökningar och ökad produktivitet. I denna forskning är det ökat fackligt medlemskap som lett till högre löner och ökad produktivitet, se Barth, 2020.

2 Se bland annat Allegretto och Reich, 2017 och Coviello m.fl. 2021.

3. Arbetslöshetsförsäringen ökar arbetskraftsdeltagandet

EN FÖRUTSÄTTNING FÖR hög sysselsättning är ett högt arbetskraftsdeltagande. En generös arbetslöshetsförsäkring kan öka arbetskraftsdeltagandet. För det första innebär en hög arbetslöshetsersättning att det blir än mer lönsamt att börja arbeta eftersom inkomsterna blir tryggade för lång tid framöver. För det andra lönar det sig för dem som blir arbetslösa att stanna kvar som arbetssökande i stället för att lämna arbetskraften, vilket kan öka sysselsättningsgraden. Den som slutar söka jobb och lämnar arbetskraften förlorar nämligen arbetslöshetsersättningen. Om en hög arbetslöshetsersättning paras med krav på aktivt arbetssökande

Diagram 3.1 Arbetslöshetsersättning och arbetskraftsdeltagande i OECD-länder



Not: Jämförelse av OECD-länder 2010. Under alla år under 2000- och 2010-talen finns det ett positivt samband mellan nivån på nettoersättningsgraden vid arbetslöshet och arbetskraftsdeltagandet i en jämförelse mellan OECD-länder. Nettoersättningsgraden är skillnaden i inkomst efter skatter och transfereringar mellan en person med genomsnittslön och en arbetslös med arbetslöshetsersättning som innan arbetslösheten hade genomsnittslön. Källa: OECD.

och goda kontroll- och sanktionssystem kan det förstärka effekten att fler aktivt söker arbete. För det tredje har ny forskning visat att ojämlika löner har en negativ effekt på arbetskraftsdeltagandet.³ En generös arbetslöshetsförsäkring som upprätthåller mer jämlika löner kommer därför också öka arbetskraftsdeltagandet.

³ Se Wu, 2020. Sambandet mellan jämlikhet och högre arbetskraftsdeltagande och sysselsättning uppmärksammades också av Barth och Moene, 2012.

4. Arbetslöshetsförsäkringen mildrar ekonomiska nedgångar

EKONOMISKA NEDGÅNGAR är självförstärkande. När ekonomin vänder nedåt och arbetslösheten ökar kommer de som förlorar jobbet att minska sin konsumtion. Detta är en effekt av att inkomsten från arbetslöshetsersättningen är lägre än den tidigare inkomsten från arbetet. När de arbetslösa konsumerar mindre minskar efterfrågan på varor och tjänster i ekonomin vilket leder till att företag måste säga upp ännu fler, vilket ökar arbetslösheten ytterligare. Denna självförstärkande effekt blir större ju lägre arbetslöshetsersättningen är. En generös arbetslöshetsersättning mildrar därför effekten av en ekonomisk nedgång genom att upprätthålla efterfrågan i ekonomin. På så sätt kan en hög arbetslöshetsersättning mildra de negativa effekterna av konjunkturedgångar och hålla arbetslösheten på en lägre nivå.⁴

⁴ Se Kekre, 2021.

5. Arbetslöshetsförsäkringens jämlikhetsskapande roll

ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN HJÄLPER till att utjämna inkomstskillnaderna. En hög arbetslöshetsersättning utjämnar inkomstskillnaderna direkt, genom att öka inkomsterna för arbetslösa, som annars skulle ha låga inkomster. En mer generös arbetslöshetsförsäkring ökar också jämlikheten indirekt, genom att förbättra löntagarnas förhandlingsposition gentemot arbetsgivarna, vilket beskrevs ovan. Genom a-kassornas koppling till fackförbunden kan en mer generös arbetslöshetsförsäkring också leda till ökad facklig organisationsgrad, vilket i sig bidrar till att öka jämlikheten.

6. Arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik

NÄR ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGENS samhällsekonomiska effekter debatteras glöms ofta ovan nämnda fördelar bort och arbetslöshetsförsäkringens förmodade negativa effekter i form av högre arbetslöshet sätts i stället i fokus. Eftersom arbetslöshetsersättningen kommer med krav på aktivt arbetsökande och sanktioner mot den som inte uppfyller kraven är det inte på något sätt givet att arbetslöshetsersättningen behöver leda till högre arbetslöshet, särskilt inte i ett land som investerar mycket i aktiv arbetsmarknadspolitik.

Forskningen som tittar på hur arbetslöshetsersättning påverkar arbetslöshet är spretig. I Sverige har två studier nyligen gjorts, vilka ger helt olika resultat, där den ena inte hittar någon effekt på arbetslösheten av att höja arbetslöshetsersättningen, medan den andra kommer fram till att arbetslösheten ökar.⁵ Samtidigt har det i USA kommit nya studier som mätt effekten av att kraftigt höja arbetslöshetsersättningen i spåren av pandemin (men efter vaccinationerna och återgången till arbete) och finner väldigt svaga effekter på arbetslösheten av de höjda ersättningarna.⁶ Men frågan handlar inte enbart om riktning, utan om storlek. Även om det skulle finnas en effekt på arbetslösheten av att höja ersättningsnivån i a-kassan, så är denna effekt förmodligen liten och kan motverkas av aktiv arbetsmarknadspolitik.

Förstärkta förmedlingsinsatser och förbättrade kontroll- och sanktionssystem har visat sig ha goda effekter när det kommer till att minska arbetslösheten. Liknande effekter har påvisats för arbetsmarknadsutbildningar, med bonusen att dessa också leder till högre löner.⁷ Det är viktigt att inte göra misstaget att lyfta arbetslöshetsförsäkringen ur sitt

5 Cederlöf, 2020 visar inte på några effekter av höjd ersättning, medan Fredriksson och Söderström 2020 finner att höjd ersättning leder till högre arbetslöshet. Samtidigt finner Bennmarker m.fl. 2007 att samma ersättningshöjning som Fredriksson och Söderström menar höjde arbetslösheten inte hade någon effekt.

6 Se Dube, 2021.

7 Se bland annat Cheung m.fl. 2019, Vikström och Lombardi, 2019 och Vikström och van den Berg, 2017.

sammanhang, vilket är den aktiva arbetsmarknadspolitiken, trygghet för löntagare och en politik för ökat välstånd.

Arbetslöshetsförsäkringen ska ses som en del i en helhet. Att försäkra a-kassan är inte det enda sättet att påverka arbetslösheten på, men väl ett av de sämsta. Arbetslösheten kan åtgärdas via både aktiv arbetsmarknadspolitik och mer offensiv finanspolitik. En generös a-kassa är däremot det bästa sättet att skapa en inkomsttrygghet för miljoner löntagare, samtidigt som den leder till ökad produktivitet, arbetskraftsdeltagande och jämlikhet, vilket gör det dumt att ge sig på a-kassan om man vill ge sig på arbetslösheten.

7. Arbetslöshetsförsäkringen är viktig för ett ökat och mer jämlikt fördelat välstånd

OVAN BESKRIVS HUR en generös arbetslöshetsförsäkring har flera positiva effekter. Den hjälper till att upprätthålla högre och mer jämlika löner. Den skapar en bättre maktbalans på arbetsmarknaden genom att löntagarnas förhandlingsstyrka ökar gentemot arbetsgivarnas. I förlängningen leder högre löner och förhandlingsstyrka hos löntagarna också till ökad produktivitet och därmed till ökat välstånd. Arbetslöshetsförsäkringen är också en viktig pusselbit i en politik för hög sysselsättning genom att den ökar arbetsutbudet samt dämpar de negativa effekterna av ekonomiska nedgångar. En generös arbetslöshetsförsäkring är en fundamental byggsten i en politik för ökat och mer jämlikt fördelat välstånd i form av full sysselsättning och bättre anställningsvillkor.⁸

⁸ Acemoglu, 2019 visar hur den nordiska modellen, med hög ersättning vid arbetslöshet, är oslagbar när det kommer till att skapa jämlikhet och goda jobb.

Förslag för en bättre arbetslöshetsförsäkring

LO har flera förslag på hur arbetslöshetsförsäkringen kan förändras så att den fungerar bättre för den enskilde. Några av dessa är:

- Ersättningen bör inte trappas ned med tiden i arbetslöshet.
Långtidsarbetslösa är en ekonomiskt utsatt grupp som behöver mer stöd – inte en söndertrasad ekonomi – för att åter komma i arbete.
- Normalarbetstiden bör beräknas på 6 i stället för 12 månader. Fler arbetslösa kommer då vara försäkrade för den arbetstid de faktiskt haft.
- Ersättningstaket bör höjas så att 70 procent av löntagarna kan få 80 procent av lönen i ersättning vid arbetslöshet. De första hundra dagarna av arbetslöshet bör taket dessutom vara på en sådan nivå att 80 procent av löntagarna kan få 80 procent av lönen i ersättning.
- Karensdagarna vid ofrivillig arbetslöshet bör avskaffas.
- Arbetsvillkoret, som tillfälligt är sänkt till 60 timmars arbete per månad i 6 av de senaste 12 månaderna, bör sänkas till 40 timmar. På så sätt kan fler ansluta sig till en a-kassa utan att behöva oroa sig för att de inte uppnår villkoret.

Referenser

- Acemoglu, Daron. 2019. *It's Good Jobs, Stupid*, <https://econfip.org/wp-content/uploads/2019/06/Its-Good-Jobs-Stupid.pdf>.
- Allegretto, Sylvia och Michael Reich, 2017. *Are Local Minimum Wages Absorbed by Price Increases? Estimates from Internet-Based Restaurant Menus*, Industrial and Labor Relations Review.
- Barth, Erling och Karl-Ove Moene. 2012. *Employment as a Price or a Prize of Equality: A Descriptive Analysis*, Nordic Journal of Working Life Studies.
- Barth, Erling, Alex Bryson, Harald Dale-Olsen. 2020. *Union Density Effects on Productivity and Wages*, The Economic Journal.
- Bennmarker, Helge, Kenneth Carling och Bertil Holmlund, 2007. *Do benefit hikes damage job finding? Evidence from Swedish unemployment insurance reforms*, Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations.
- Cheung, Maria, Johan Egebark, Anders Forslund, Lisa Laun, Magnus Rödin och Johan Vikström, 2019. *Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser. Lärdomar från en försöksverksamhet. IFAU-rapport 2019:27*.
- Cederlöf, Jonas, 2020. *Extended unemployment benefits and the hazard to employment*, IFAU Working Paper 2020:25.
- Coviello, Decio, Erika Deserranno och Nicola Persico, 2021, *Minimum Wage and Individual Worker Productivity: Evidence from a Large US Retailer*, Journal of Political Economy, accepted for publication.
- Dube, Arindrajit, 2021. *Aggregate Employment Effects of Unemployment Benefits During Deep Downturns: Evidence from the Expiration of the Federal Pandemic Unemployment Compensation*, NBER Working Paper 28470.
- Fredriksson, Peter och Martin Söderström, 2020. *The equilibrium impact of unemployment insurance on unemployment: Evidence from a non-linear policy rule*, Journal of Public Economics.
- Kekre, Rohan. 2021. *Unemployment Insurance in Macroeconomic Stabilization*, University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper No. 2021-28.

- Ku, Hyejin, 2020, *Does Minimum Wage Increase Labor Productivity? Evidence from Piece Rate Workers*, IZA Discussion Paper Series No. 13369.
- Riley, Rebecca och Chiara Rosazza Bondibene. 2017. *Raising the standard: Minimum wages and firm productivity*, Labour Economics.
- Vikström, Johan och Stefano Lombardi, 2019. *Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende*, IFAU-rapport 2019:23.
- Vikström, Johan och Gerard J. van den Berg, 2017. *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning*, IFAU-rapport 2017:17.
- Wu, Pinghui. 2020. *Wage Inequality and the Rise in Labor Force Exit: The Case of US Prime-aged Men*, job market paper presenterad på paper session för American Economic Association.

Rapporter i serien

1. Etablering eller segmentering?
– En analys av systemet med subventionerade anställningar
ISBN 978-91-566-3554-0
2. Hur fungerar a-kassan – för den enskilde och hur lite får du?
ISBN 978-91-566-3555-7
3. Vilken roll spelar arbetslöshetsförsäkringen i samhällsekonomin?
ISBN 978-91-566-3556-4



Kan en bättre arbetslöshetsförsäkring ha positiva samhällsekonomiska effekter? I denna rapport till projektet Ett helhetsgrepp om arbetsmarknadspolitiken beskrivs hur en generös arbetslöshetsförsäkring kan leda till en mer välfungerande ekonomi.

En bättre arbetslöshetsförsäkring leder till en jämnare maktbalans mellan löntagare och företag på arbetsmarknaden, genom att den stärker löntagares förhandlingsposition. Den starkare förhandlingspositionen leder till bättre villkor och högre löner vilket i förlängningen ökar produktiviteten i ekonomin. En generös ersättning för arbetslösa upprätthåller också, tillsammans med aktiv arbetsmarknadspolitik och krav på arbetssökande, arbetskraftsdeltagandet vilket är en förutsättning för högre sysselsättning. En välfungerande arbetslöshetsförsäkring mildrar även ekonomiska nedgångar, vilket håller arbetslösheten nere under svåra tider. Dessa goda samhällsekonomiska effekter ska inte glömmas bort när arbetslöshetsförsäkringen diskuteras. Denna rapport förklarar varför vi kan förvänta oss dessa goda effekter och ger förslag på hur arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna förbättras för att förstärka dessa effekter.

April 2022

ISBN 978-91-566-3556-4

www.lo.se