

Deltidsarbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige[#]

Susanne Ek^{*} och Bertil Holmlund^{**}

Nationalekonomiska institutionen

Uppsala universitet

Publicerad som bilaga 10 till Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:2)

[#] Vi är tacksamma för värdefulla synpunkter från Per Krusell och Oskar Nordström Skans.

^{*} Susanne.Ek@nek.uu.se

^{**} Bertil.Holmlund@nek.uu.se

Disposition

1. Inledning

2. Arbetslöshet och undersysselsättning

2.1 Att mäta arbetslöshet och undersysselsättning

2.2 Undersysselsättning och deltidsarbetslöshet i Sverige

3. Försäkrad och oförsäkrad arbetslöshet

3.1 Arbetslöshetsförsäkringens regelverk

3.2 Arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad

4. Hur bör arbetslöshetsförsäkringen utformas för deltidsarbetslösa?

4.1 Modellram

4.2 Optimal försäkring

4.3 Frivilligt deltidsarbete

5. Andra aspekter på deltidsarbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring

5.1 Arbetsgivarfinansierad a-kassa?

5.2 A-kassa för korttidsvecka?

6. Slutord

Referenser

1. Inledning

Enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) var drygt 300 000 personer i Sverige undersysselsatta under det fjärde kvartalet 2009, dvs. de arbetade färre timmar än vad de önskade. Det motsvarar drygt 6 procent av arbetskraften, vilket kan jämföras med en arbetslöshet på drygt 8 procent. Den totala undersysselsättningen motsvarade drygt 100 000 heltidsarbeten med 40 timmars arbetsvecka. Cirka tre fjärdedelar av de undersysselsatta – närmare 5 procent av arbetskraften – arbetade deltid (mindre än 35 timmar per vecka) och skulle därför kunna betecknas som deltidsarbetslösa. Deltidsarbetslöshet är inget unikt svenskt fenomen utan är av ungefär samma storleksordning i många andra länder. I slutet av 2009 var deltidsarbetslösheten i OECD-området ca 5 procent i genomsnitt, alltså ungefär lika hög som deltidsarbetslösheten i Sverige.

Frågor kring deltidsarbetets orsaker och effekter har diskuterats i såväl forskningslitteraturen som i olika statliga utredningar. En fråga gäller om deltidsarbete fungerar som en språngbräda till heltidsarbete eller om det snarast utgör en återvändsgränd som håller kvar i synnerhet kvinnor i jobb med låga inkomster; se t ex Tam (1997) och O'Reilly och Fagan (1998). En annan fråga gäller hur man ska mäta och förklara den "lönenackdel" som deltidsarbete tycks medföra; deltidsarbete verkar medföra lägre inkomster inte endast genom de kortare arbetstiderna utan också genom lägre timlöner. Andra frågor som diskuterats gäller hur regleringar och ekonomiska incitament kan utformas för att minimera det ofrivilliga deltidsarbetet; se t ex SOU 1997:27 och SOU 2005:105.

Det finns ett antal empiriska studier som belyser hur arbetslöshetsersättning till deltidsarbetslösa påverkar övergång till heltidsarbete. Ett exempel är Kyrrä (2007) som använder data från Finland; en annan studie är Kyrrä m fl (2010) som baseras på data från Danmark. Månsson m fl (2008) är en svensk studie med samma frågeställning. Resultaten varierar mellan studierna. Kyrrä (2007) finner att deltidsersättning ökar chanserna att få heltidsarbete medan Månsson m fl (2008) finner motsatsen. En svårighet i dessa studier är att skilja kausala effekter från selektionseffekter; deltidsarbetslösa med ersättning kan skilja sig från gruppen utan ersättning på ett sätt som forskarna inte fullt ut kan beakta.

I denna rapport presenterar vi beskrivning och analys av deltidsarbetslösheten med särskilt fokus på arbetslöshetsersättningens roll. I Sverige liksom i många andra länder kan deltidsarbetslösa få ersättning för en del av det inkomstbortfall som följer av

undersysselsättningen. Deltidsarbete kan vara en språngbräda till heltidsarbete vilket innebär att arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet kan påskynda övergång till deltidsarbete bland de arbetslösa. Generös ersättning vid deltidsarbetslöshet innebär samtidigt försvagade incitament att söka efter heltidsarbete.

Rapporten inleds med ett beskrivande avsnitt där vi ger en översikt av deltidsarbetslöshetens omfattning och utveckling. Vi presenterar bland annat nya data från SCB:s arbetskraftsundersökningar som beskriver flöden mellan arbetslöshet, deltidsarbete och heltidsarbete. Av dessa data framgår att deltidsarbete ofta fungerar som ett steg på vägen mot heltidsarbete. Under senare år har i genomsnitt ca 15–20 procent av de deltidsarbetslösa övergått till heltidsarbete efter ett kvartal.

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen brukar beskrivas som relativt generös vid internationella jämförelser. Under senare år har bilden delvis ändrats av två orsaker. För det första har ersättningssystemet reformerats i riktning mot lägre ersättningskvoter, kortare ersättningstider och strängare kvalifikationsregler (inklusive längre karenperiod). För det andra har de statliga subventionerna till a-kassorna reducerats, något som lett till högre medlemsavgifter och sjunkande anslutning till a-kassorna. Endast ca en tredjedel av de arbetslösa i arbetskraftsundersökningarna uppger att de har tillgång till arbetslöshetsersättning. Bland arbetslösa som är anmälda vid arbetsförmedlingarna hade färre än hälften arbetslöshetsersättning år 2009. Bland deltidsarbetslösa är arbetslöshetsersättning än mer ovanlig. Bland deltidsarbetslösa personer som också är aktivt arbetsökande har andelen med tillgång till arbetslöshetsersättning minskat från närmare 50 procent till drygt 20 procent under perioden 2005–2009.

Senare års forskning om arbetslöshet och arbetslöshetsersättning har berört frågor om vilka effekter som ersättningens utformning har i olika avseenden. Den har också handlat om normativa frågor om hur försäkringen *bör* utformas så att den uppfyller explicita välfärdskriterier. Frågor som studerats gäller t ex ersättningstider och ersättningsprofiler över arbetslöshetsperioden, samspelet med aktiv arbetsmarknadspolitik, och i vilken mån som kontroll och sanktioner är effektiva och ändamålsenliga; se Fredriksson och Holmlund (2006) för en översikt. Litteraturen har fokuserat på två tillstånd på arbetsmarknaden, arbetslöshet och sysselsättning. Deltidsarbetslöshet har studerats i mycket begränsad utsträckning i denna teoretiska litteratur.

Vi studerar hur arbetslöshetsförsäkringen bör utformas när det förekommer deltidsarbetslöshet. Frågan analyseras med hjälp av en kvantitativ sök- och matchningsmodell där personer i arbetskraften kan tillhöra ett av tre tillstånd, nämligen arbetslöshet, deltidsarbetslöshet eller sysselsättning (på heltid). Arbetslösa personer söker efter arbete mer eller mindre aktivt och chansen att få arbete beror på hur aktivt man söker. Så länge deltidsarbete är ett bättre alternativ än (heltids)arbetslöshet kommer en arbetslös person att acceptera erbjudanden om deltidsarbete och fortsätta sökandet efter heltidsarbete parallellt med deltidsarbetet. Sökaktiviteten bland arbetslösa och deltidsarbetslösa kommer att vara beroende av hur arbetslöshetsersättningen är utformad. Exempelvis leder en mer generös ersättning till deltidsarbetslösa till att de söker mindre aktivt efter heltidsarbete. Samtidigt ökar incitamenten bland de arbetslösa att söka efter arbete när ersättningen vid deltidsarbete ökar.

Modellen ”kalibreras” till svenska data, dvs. vi väljer parametervärden som ter sig rimliga mot bakgrund av kända förhållanden på svensk arbetsmarknad. Vi utnyttjar modellen för att studera alternativa utformningar av arbetslöshetsförsäkringen. Två övergripande slutsatser följer av analysen. För det första finns det välfärdsvinster av att tidsbegränsa ersättningen. Konkret uttryckt bör arbetslöshetsersättningen vara högre än det ”aktivitetsstöd” som blir aktuellt efter viss tid med a-kassa. Tidsbegränsningar är motiverade både när det gäller ersättning till arbetslösa och ersättning till deltidsarbetslösa eftersom de skapar incitament för mer aktivt arbetssökande. För det andra finns det argument för en relativt generös ersättning till deltidsarbetslösa för att göra det mer attraktivt för arbetslösa personer att ta deltidsarbete. Detta gäller även om vi tar i beaktande att de flesta som arbetar deltid gör det frivilligt, dvs. de är nöjda med sina kortare arbetstider.

I ett avslutande avsnitt diskuterar vi kortfattat två andra aspekter av politik mot deltidsarbetslöshet. Bör ”arbetsgivarinträde” införas så att arbetsgivare som anställer deltidsarbetslösa åläggs att medfinansiera arbetslöshetsersättningen? Finns det argument för att tillåta användning av arbetslöshetsersättning i samband med arbetsdelning (korttidsvecka) i lågkonjunkturer?

2. Arbetslöshet och undersysselsättning

2.1 Att mäta arbetslöshet och undersysselsättning¹

Att mäta arbetslöshet och undersysselsättning aktualiserar en rad frågor. Hur ska vi se på fallet där flera aktiviteter förekommer under en mätvecka, t ex arbete och arbetssökande? Vad betyder det att söka efter arbete? Räcker det att läsa tidningsannonser eller krävs det också att man gjort något mer aktivt, t ex besökt arbetsförmedlingen eller kontaktat en arbetsgivare? Inom vilken tidsrymd ska aktiviteten ha ägt rum för att man ska räknas som arbetslös under en viss vecka? Hur ska man se på fallet där en person har utlovats anställning inom en månad men ännu inte har tillträtt arbetet? Och hur är det om man söker efter arbete men inte kan ta arbete förrän om tre veckor? Eller fallet där man önskar arbete, kan ta arbete men inte har sökt därför att utsikterna att få arbete bedöms som små? Och hur ska vi se på studenter som fortsätter att studera därför att de inte får arbete?

Ett antal konventioner på arbetsmarknadsstatistikens område har utarbetats inom ramen för ILO, OECD och EU:s statistikorgan Eurostat. De viktigaste konventionerna har formulerats i form av uttalanden (resolutions) från ILO, bl a från 1982 rörande arbetslöshet och från 1998 om undersysselsättning.² Dessa uttalanden är uttryck för den samsyn som kunnat etableras mellan olika stater när det gäller arbetskraftsundersökningarnas centrala innehåll. De har varit utgångspunkten för de nationella arbetskraftsundersökningarna liksom för OECD:s och Eurostats samordningsprojekt. ILO:s uttalanden är i vissa avseenden relativt vaga, delvis avsiktligt för att lämna utrymme för nationella variationer och kanske delvis som ett uttryck för att det är fråga om en kompromissprodukt. De lämnar ganska stort utrymme för olika praktiska tillämpningar.

Arbetslöshet

Enligt ILO-resolutionen från 1982 består arbetskraften av sysselsatta och arbetslösa personer. Till de sysselsatta räknas personer som har arbete (minst en timme) under referensveckan som löntagare eller egenföretagare, inklusive sådana som är tillfälligt frånvarande under en viss mätvecka. En person är att betrakta som arbetslös om vederbörande under en viss period (i) saknar arbete, (ii) står till arbetsmarknadens förfogande (är tillgänglig för arbete) samt (iii) söker arbete. Arbetslösheten anges normalt som andel av arbetskraften, dvs.

¹ Avsnittet bygger delvis på Holmlund (2006).

² Se Hussmanns m fl (1990) och Hussmans (2007).

$$u=U/(U+E)$$

där u är arbetslöshetsgraden (arbetslösheten som andel av arbetskraften), U antalet arbetslösa och E antalet sysselsatta.

När det gäller kriteriet tillgänglighet för arbete anges tämligen vaga rekommendationer som i praktiken ger utrymme för mycket varierande tolkningar.³ Beträffande kravet på arbetssökande ges flera exempel på aktiviteter. Specifika ansträngningar för att skaffa arbete ska ha vidtagits, t ex genom registrering vid arbetsförmedling, kontakt med arbetsgivare, svar på annonser med mera. Det är uppenbart att även dessa rekommendationer måste preciseras ytterligare för att kunna implementeras i praktiken. En viktig fråga är t ex längden på den relevanta tidsperiod under vilken det aktiva arbetssökandet ska ha ägt rum.

Undantag från krav på aktivt arbetssökande finns. Det gäller personer som saknar arbete, som står till arbetsmarknadens förfogande och som ska tillträda ett arbete i en (nära) framtid; sådana personer ska räknas som arbetslösa enligt ILO (som dock inte preciserar hur nära i tiden som anställningstidpunkten ska vara). Studenter och andra som är verksamma i ”icke-ekonomiska” (non-economic) aktiviteter ska räknas som arbetslösa förutsatt att de uppfyller kraven på aktivt jobbsökande och tillgänglighet för arbete.⁴

ILO-resolutionerna lämnar alltså utrymme för nationella variationer. När det gäller tidsrymden för aktivt arbetssökande fanns i början av 1980-talet stora internationella variationer, mellan 1 vecka och 60 dagar. Det är klart att den uppmätta arbetslösheten blir lägre om vi kräver aktivt arbetssökande under den senaste veckan jämfört med de senaste 60 dagarna. Genom OECD-initiativ i början av 1980-talet har det här skett en harmonisering så att fyra veckor har blivit den vanliga tidsrymden. För att räknas som arbetslös ska man alltså ha sökt arbete under de senaste fyra veckorna; det gäller i Sverige liksom i de flesta andra länder som har arbetskraftsundersökningar.

³ ”In the application of the criterion current availability for work... appropriate tests should be developed to suit national circumstances. Such tests may be based on notions such as present desire for work and previous work experience, willingness to take up work for wage or salary on locally prevailing terms, or readiness to undertake self-employment activity given the necessary resources and facilities.”

⁴ En del personer vill ha arbete men har inte sökt tillräckligt aktivt för att uppfylla arbetslöshetskriteriet, t ex därför att de bedömt det som utsiktslöst att få arbete. Personer utanför arbetskraften som uppger att de vill och kan ta arbete brukar i Sverige kallas för latent arbetssökande.

Krav på aktivt arbetssökande har tolkats på olika sätt i USA respektive av Eurostat (Sorrentino 2000). I USA räcker det inte med att enbart läsa platsannonser för att räknas som arbetslös; i Europa räknas enbart läsande av platsannonser som kriterium på aktivt arbetssökande och sådana personer räknas alltså som arbetslösa (förutsatt att de också står till arbetsmarknadens förfogande). Svenska AKU anpassades år 2005 till Eurostats kriterier.

När det gäller behandlingen av studerande som söker arbete och kan ta arbete är ILO-vägledningen klar: sådana personer ska räknas som arbetslösa. De flesta länder följer också denna konvention, sedan 2007 även Sverige. I Sverige räknades tidigare heltidsstuderande som söker arbete till kategorin utanför arbetskraften.

Från och med april 2005 tillämpas en ny EU-harmoniserad AKU i Sverige. Den innebär flera viktiga förändringar som sammantagna bidrar till högre uppmätt arbetslöshet än i tidigare undersökningar.⁵ I denna nya AKU räcker det till skillnad mot tidigare med att enbart studera platsannonser för att man ska ha uppfyllt sökkriteriet och därmed räknas som arbetslös. En annan förändring gäller hur personer som avvaktar arbete utan att söka ska räknas. I gamla AKU räknades personer som avvaktade nytt arbete inom en månad som arbetslösa; i nya AKU räknas personer som avvaktar nytt arbete med början inom tre månader som arbetslösa. Båda dessa förändringar innebär att nya AKU ger högre arbetslöshet än den gamla. SCB har försökt skapa konsistenta tidsserier från och med 1987 som baseras på de nya definitionerna. Jämförelser av nya (länkade) AKU-serier och gamla AKU-serier visar att nya AKU innebär väsentligt högre arbetslöshetstal.⁶

Deltidsarbetslöshet

Begreppet undersysselsättning har använts under lång tid men först 1998 formulerade ILO riktlinjer för lämpliga kriterier. Tre kriterier ska samtidigt vara uppfyllda för att en sysselsatt person ska betecknas som undersysselsatt under en mätvecka: (i) personen vill arbeta fler timmar per vecka än vad han eller hon för närvarande har möjlighet till, (ii) vara tillgänglig för ytterligare arbete (dvs. ska kunna arbeta mer), samt (iii) ha en aktuell arbetstid som understiger en specificerad gräns (t ex 35 eller 40 timmar). Det ligger nära till hands att

⁵ AKU har alltså reviderats två gånger under de senaste åren. Revideringen 2007 avser enbart studerandekategoriens arbetskraftsstatus och det är enkelt att anpassa gamla tidsserier till denna nya definition eftersom det sedan länge finns uppgifter i AKU om studerande som söker arbete. EU-anpassningen 2005 gäller flera olika detaljer i arbetslöshetsdefinitionen som inte lika lätt kan tillämpas på äldre tidsserier.

⁶ För perioden 1987m01–2005m03 är arbetslösheten enligt gamla AKU 5,0 procent medan den enligt nya AKU uppgår till 6,8 procent.

använda beteckningen deltidarbetslös för en person som uppfyller dessa tre kriterier, dvs. sätta likhetstecken mellan undersysselsättning enligt denna ILO-definition och deltidarbetslöshet. Det är också vad vi gör.

I svenska AKU ställs en rad frågor till de sysselsatta om faktiska och önskade arbetstider liksom om sökbeteende. Personer som uppger att de både önskar och kan öka sin arbetstid (inom två veckor) brukar av SCB betecknas som undersysselsatta. Till den gruppen hör också heltidsarbetande som önskar arbeta mer än de faktiskt gör, dvs. en grupp som enligt ILO-kriterierna knappast skulle klassas som undersysselsatt. SCB följer alltså inte ILO:s tredje kriterium på en fastställd gräns för den aktuella arbetstiden.

Med utgångspunkt från SCB:s statistik kan det vara lämpligt att skilja mellan tre begrepp, nämligen undersysselsatta, deltidarbetslösa samt arbetssökande deltidarbetslösa. Som *undersysselsatta* räknar vi alla som vill arbeta mer och som också är tillgängliga för ytterligare arbete.⁷ Som *deltidarbetslösa* räknar vi personer som är undersysselsatta (enligt SCB-definitionen) och som samtidigt är deltidarbetande (veckoarbetstid under 35 timmar). Det är alltså fråga om deltidarbetande personer som både vill och kan arbeta mer. En snävare definition av deltidarbetslöshet innebär krav på arbetssökande i analogi med definitionen på arbetslöshet, dvs. krav på sökaktivitet under de senaste fyra veckorna. Vi kommer att beteckna denna grupp som *arbetssökande deltidarbetslösa*.

Vi kan således urskilja flera grupper av deltidarbetande som är mer eller mindre angelägna om att öka sin arbetstid. En första grupp består av personer som är nöjda med sina arbetstider (eller kanske till och med vill dra ned arbetstiderna ytterligare); en andra grupp är de deltidarbetslösa som både vill och kan arbeta mer; en tredje grupp är de arbetssökande deltidarbetslösa som vill och kan arbeta mer och som dessutom aktivt söker efter arbete.

2.2 Undersysselsättning och deltidarbetslöshet i Sverige

Vi presenterar i det följande data från AKU som belyser undersysselsättningens och deltidarbetslöshetens omfattning och struktur. Med deltidarbetslöshet avses alltså deltidarbetande undersysselsatta. Deltidarbetslösheten utgör huvuddelen av den totala

⁷ Undersysselsatta är personer som är sysselsatta men som arbetar mindre än de skulle vilja och som hade kunnat arbeta mer under mätveckan eller inom 14 dagar från mätveckans slut.

undersysselsättningen. Under perioden 2005-2009 uppgick deltidsarbetslösheten till ca 75 procent av den totala undersysselsättningen. Redovisningen baseras dels på publicerad AKU-statistik, dels på specialuttag från AKU. Den publicerade AKU-statistiken avser oftast hela gruppen undersysselsatta och inte endast den grupp som vi betecknar som deltidsarbetslösa.⁸

Deltidsarbetets totala omfattning är naturligtvis betydligt större än deltidsarbetslösheten. Under perioden 2005-2009 var i genomsnitt cirka 1 miljon personer deltidsarbetande, dvs. de hade en överenskommen arbetstid kortare 35 timmar per vecka; det ska jämföras med en genomsnittlig deltidsarbetslöshet på drygt 200 000 personer. Antalet deltidsarbetslösa utgör alltså cirka 20 procent av det totala antalet deltidsarbetande.

Figur 1 ger en bild av hur den totala undersysselsättningen har utvecklats som andel av arbetskraften sedan 1987.⁹ Under perioden 1987-2009 har undersysselsättningen varierat mellan 6 och 12 procent. Undersysselsättningen bland kvinnor har varit två-tre gånger högre än undersysselsättningen bland män. I figur 2 visas arbetslösheten och deltidsarbetslösheten för perioden 2005-2009.¹⁰ Arbetslösheten har varierat mellan ca 6 och 9 procent medan deltidsarbetslösheten har legat på drygt 4 procent. Deltidsarbetslösheten tycks inte uppvisa samma tydliga konjunkturberoende som arbetslösheten. Deltidsarbetslösheten är betydligt vanligare bland kvinnor än bland män (figur 3). Bland kvinnor har deltidsarbetslösheten legat på drygt 6 procent av arbetskraften, att jämföras med en deltidsarbetslöshet bland män på drygt 2 procent.

Information om deltidsarbetslöshetens omfattning och utveckling kan också fås via Arbetsförmedlingens statistik över inskrivna arbetssökande. Till gruppen deltidsarbetslösa räknas såväl personer med schemalagd arbetstid som vill öka sitt arbetsutbud (sökandekategori 21), timanställda personer (kategori 22) samt personer med tillfälliga arbeten (kategori 31). Deltidsarbetslösheten enligt arbetsförmedlingen ligger nära AKU-siffrorna för 2005 och 2006, dvs. 4 procent i relation till arbetskraften. Från 2007 minskar

⁸ Uppgifter om den totala undersysselsättningen finns bland annat i SCB (2005) och i Statistiska meddelanden AM 11, SM 1001. Vi har gjort specialuttag från AKU för att kunna särskilja de deltidsarbetslösa.

⁹ Serierna är inte helt jämförbara över tid på grund av statistikomläggningar. Från och med 2005 definieras undersysselsatta som personer som vill och kan arbeta mer; för perioden 1987-2004 avses personer som arbetar deltid "av arbetsmarknadsskäl."

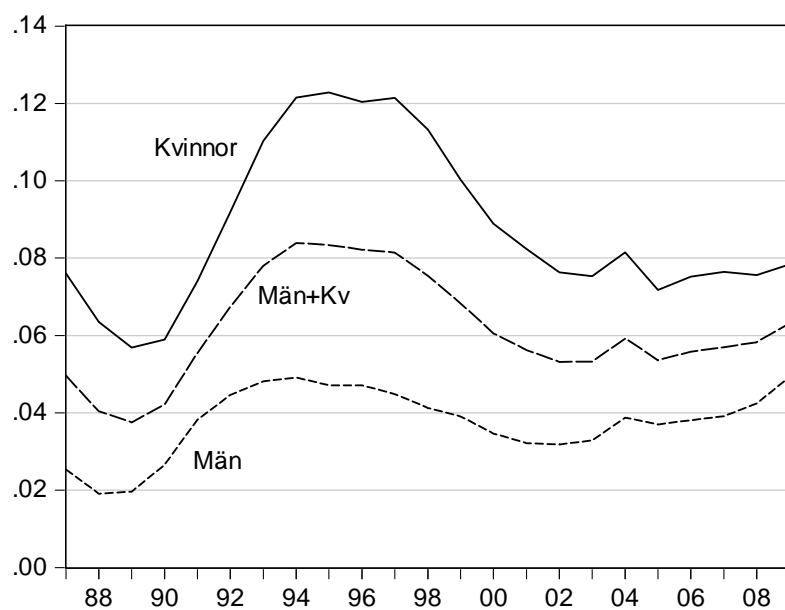
¹⁰ Uppgifterna för 2005-2009 bygger på nya AKU inklusive såväl EU-harmoniseringen 2005 som ILO-anpassningen 2007. I regel avses perioden från och med andra kvartalet 2005 (2005Q2) till och med fjärde kvartalet 2009 (2009Q4).

deltidsarbetslösheten vid förmedlingarna och uppgår i genomsnitt till ca 2,5 procent av arbetskraften under 2009.

Trots att de undersysselsatta uppger att de både vill och kan arbeta mer är det en minoritet som aktivt *söker* efter arbete (sökt under de senaste fyra veckorna). Bland deltidsarbetslösa kvinnor söker cirka en tredjedel efter arbete och bland deltidsarbetslösa män söker ungefär hälften efter arbete. Som andelar av arbetskraften motsvarar detta två procent för kvinnor och en procent för män; se figur 4. Bland heltidsarbetande undersysselsatta sökte en ännu lägre andel efter arbete, 14 procent bland männen och 17 procent bland kvinnorna; se figur 5. En stor majoritet bland de undersysselsatta vill arbeta fler timmar hos nuvarande arbetsgivare.

Deltidsarbetslösa personer har i genomsnitt en veckoarbetstid på cirka 20 timmar. Som framgår av figur 6 har deltidsarbetslösa kvinnor under de senaste fem åren arbetat något längre än deltidsarbetslösa män (i genomsnitt 21 timmar för kvinnor att jämföras med 19 timmar för män). Den önskade arbetstiden är ungefär lika lång bland kvinnor och män – drygt 40 timmar – och uppvisar en viss trendmässig uppgång mellan 2005 och 2009.

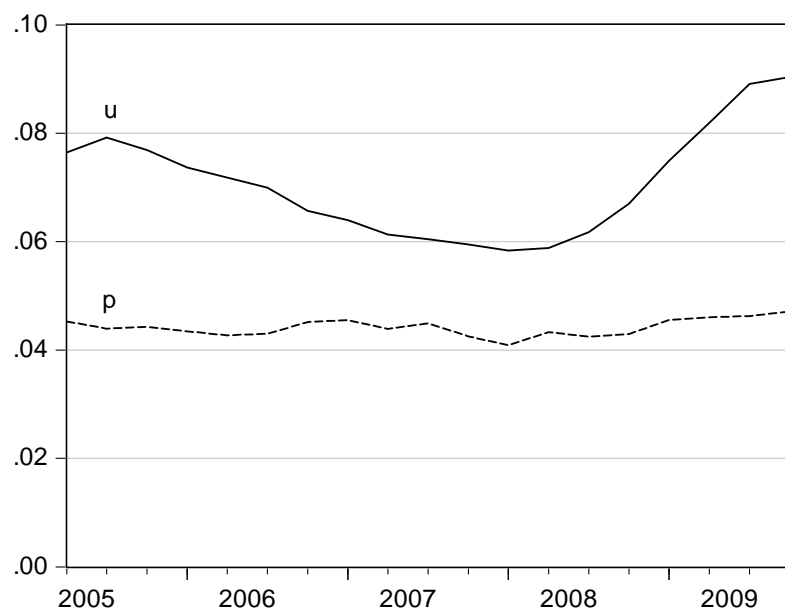
Figur 1. Undersysselsättning 1987–2009, andelar av arbetskraften, 16–64 år.



Anm.: Undersysselsättning avser både hel- och deltidsarbetande som önskar längre arbetstider. Data är inte korrigerade för omläggningar av AKU 2005 och 2007.

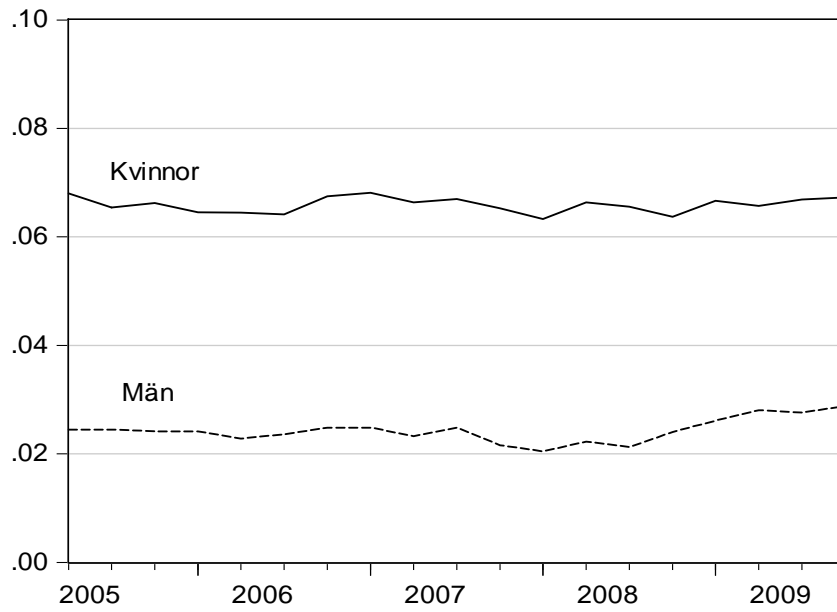
Källa: SCB, AKU.

Figur 2. Arbetslöshet (u) och deltidsarbetslöshet (p), andelar av arbetskraften, 16–64 år. Säsongrensade kvartalsdata.



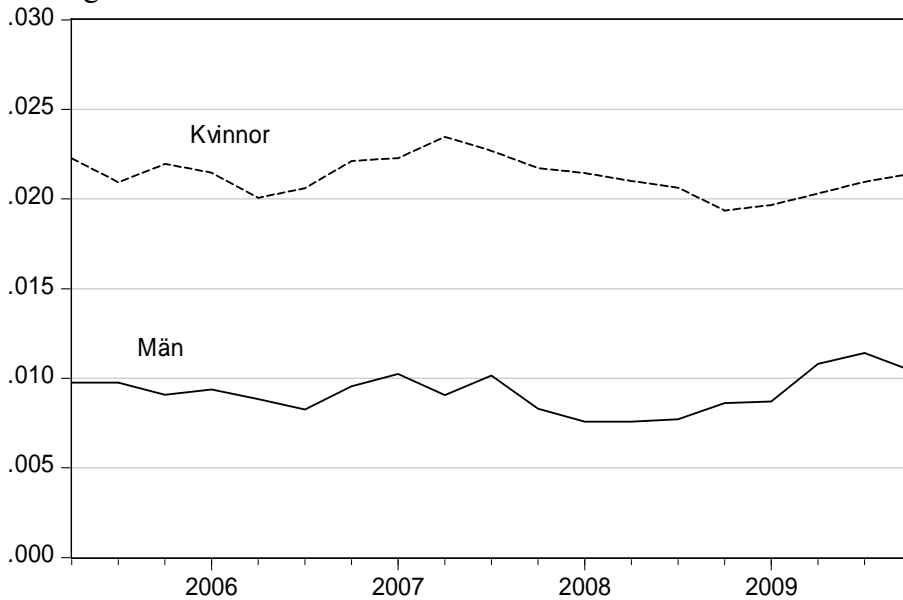
Källa: SCB, AKU.

Figur 3. Deltidsarbetslöshet bland män och kvinnor, andelar av arbetskraften, 16–64 år. Säsongrensade kvartalsdata.



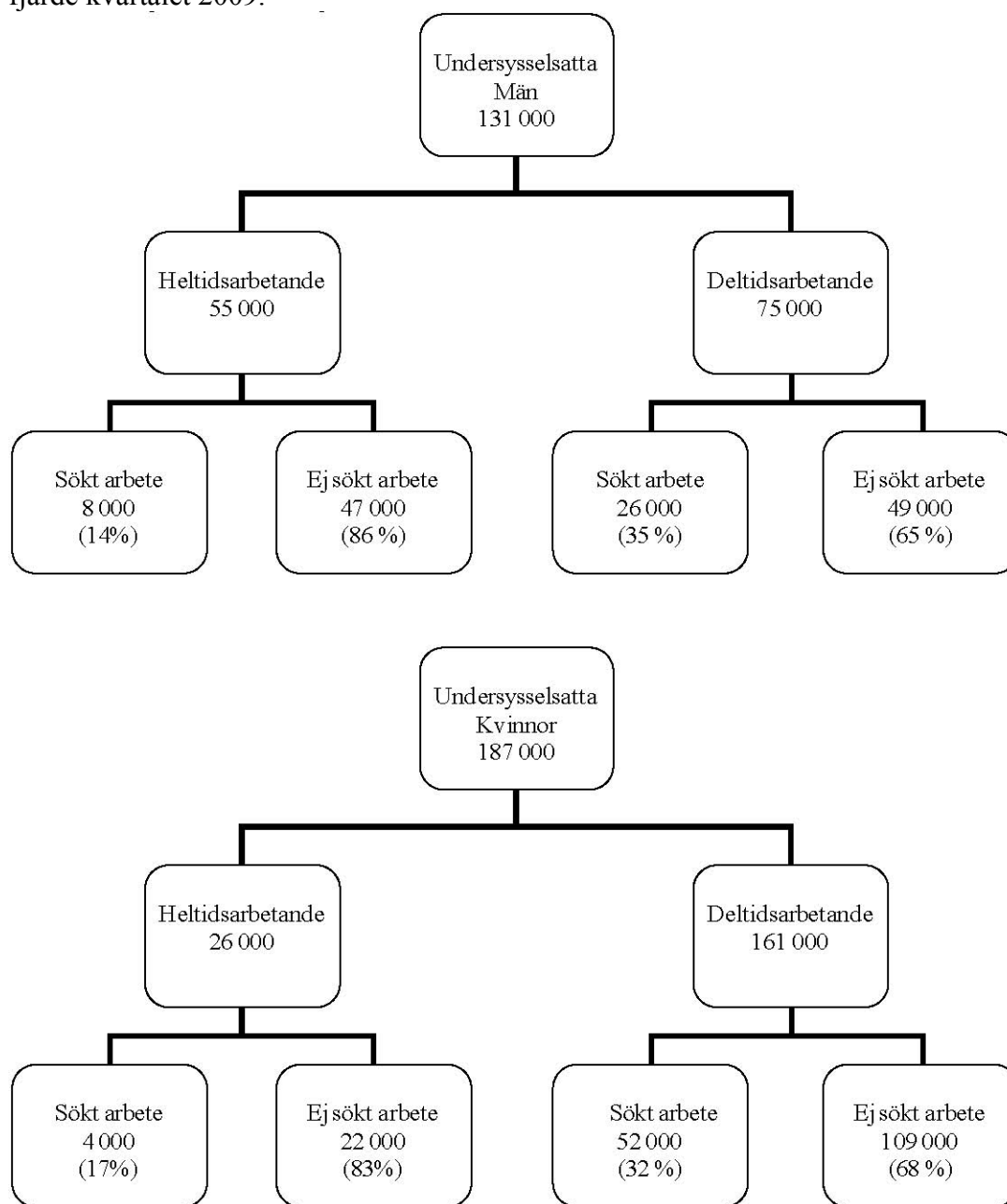
Källa: SCB, AKU.

Figur 4. Arbetssökande deltidarbetslösa män och kvinnor, andelar av arbetskraften, 16–64 år. Säsongrensade kvartalsdata.



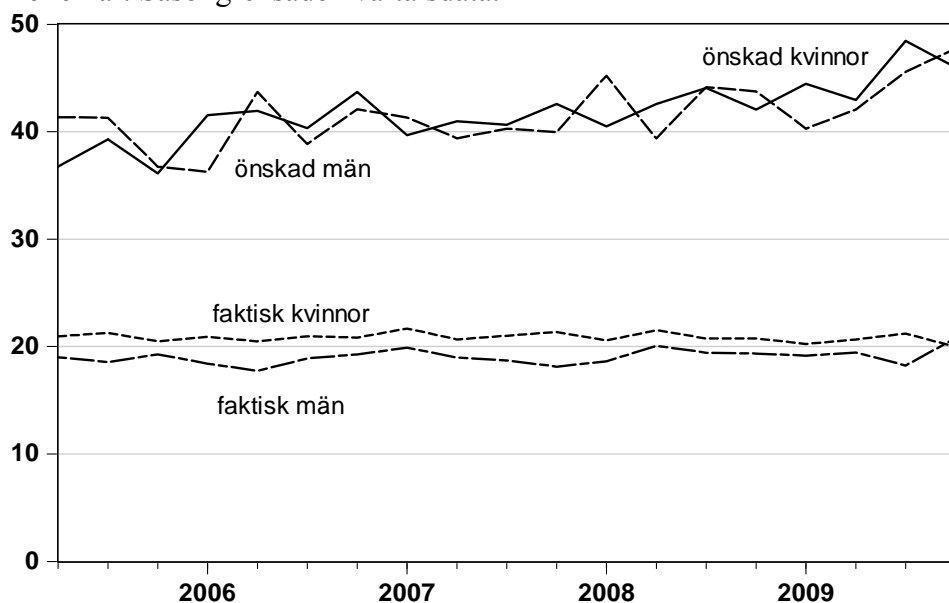
Källa: SCB, AKU.

Figur 5. Undersysselsatta i åldern 15–74 år efter vanligen arbetad tid och arbetssökande, fjärde kvartalet 2009.



Källa: SCB, AKU (AM 11 SM 1001).

Figur 6. Faktiska och önskade veckoarbetstider bland deltidsarbetslösa män och kvinnor, 16–64 år. Säsongrensade kvartalsdata.



Källa: SCB, AKU.

Tabell 1 visar hur undersysselsättningen varierar med kön, ålder, utbildning och utländsk bakgrund. Undersysselsättning är särskilt frekvent bland ungdomar, vanligare bland lågutbildade än bland högutbildade och vanligare bland utrikes födda än bland inrikes födda.

Deltidsarbetslösheten är i hög grad koncentrerad till vissa branscher, i synnerhet tjänstesektorerna. Data från 2006, redovisade i Hartman (2008), visar att drygt 40 procent av de deltidsarbetslösa arbetade inom antingen handel och kommunikationer eller vård och omsorg. Deltidsarbetslöshet är också vanligt förekommande inom utbildning och forskning liksom personliga och kulturella tjänster, inklusive hotell och restaurangverksamhet. Data för den totala undersysselsättningen avseende fjärde kvartalet 2009 ger ungefär samma bild; se tabell 2. Inom handel, hotell och restaurang samt vård och omsorg uppgick undersysselsättningen till över 10 procent av sysselsättningen. Undersysselsättning är ovanlig när staten är arbetsgivare men relativt vanlig om man är kommunalt anställd.

Bland de undersysselsatta är heltidsarbete betydligt vanligare bland män än bland kvinnor; se tabell 3. Bland undersysselsatta män i åldersgruppen 25–54 år är hälften heltidsarbetande, att jämföra med 16 procent för kvinnor i samma åldersgrupp.

Tabell 1. Undersysselsättning bland personer 15–74 år efter kön, ålder, utbildning och utländsk bakgrund, fjärde kvartalet 2009.

	Undersysselsatta		Undersysselsatta i
	Antal	Procent	procent av sysselsatta
			Procent
Kön			
Män	131 000	41	6
Kvinnor	187 000	59	9
<i>Totalt</i>	<i>319 000</i>	<i>100</i>	<i>7</i>
Ålder			
15-24 år	92 000	29	21
25-34 år	81 000	25	9
35-44 år	63 000	20	6
45-54 år	51 000	16	5
55-64 år	29 000	9	3
65-74 år	2 000	1	2
<i>Totalt</i>	<i>319 000</i>	<i>100</i>	<i>7</i>
Utbildningsnivå			
Förgymnasial	58 000	18	10
Gymnasial	168 000	53	8
Eftergymnasial	90 000	28	5
Uppgift saknas	2 000	1	7
<i>Totalt</i>	<i>319 000</i>	<i>100</i>	<i>7</i>
Utländsk bakgrund			
Inrikes födda	251 000	79	7
Utrikes födda	68 000	21	10
<i>Totalt</i>	<i>319 000</i>	<i>100</i>	<i>7</i>

Källa: SCB, AKU (AM 11 SM 1001).

Tabell 2. Undersysselsättning bland personer 15–74 år efter näringsgren och sektor, fjärde kvartalet 2009.

	Undersysselsatta		Undersysselsatta i
	Antal	Procent	procent av sysselsatta
			Procent
Näringsgren			
Jordbruk, skogsbruk o fiske	4 000	1	4
Tillverkning o utvinning, energi o miljö	23 000	7	4
Byggverksamhet	9 000	3	3
Handel	54 000	17	10
Transport	18 000	6	7
Hotell och restaurang	23 000	7	16
Information och kommunikation	7 000	2	4
Finansiell verksamhet, företagstjänster	45 000	14	7
Offentlig förvaltning m.m.	10 000	3	4
Utbildning	37 000	12	8
Vård och omsorg	70 000	22	10
Personliga och kulturella tjänster	18 000	6	8
Uppgift saknas	1 000	0	14
<i>Totalt</i>	<i>319 000</i>	<i>100</i>	<i>7</i>
Sektor			
Statlig	7 000	2	3
Kommunal	92 000	29	9
Privat	216 000	68	7
Uppgift saknas	4 000	1	7
<i>Totalt</i>	<i>319 000</i>	<i>100</i>	<i>7</i>

Källa: SCB, AKU (AM 11 SM 1001).

Tabell 3. Undersysselsättning bland personer 15–74 år efter kön, ålder och vanligen arbetad tid, fjärde kvartalet 2009. Procent.

Ålder	Vanligen arbetad tid			Totalt
	Kort deltid	Lång deltid	Heltid	
15-24 år				
Män	30	38	33	100
Kvinnor	44	47	10	100
Totalt	38	43	19	100
25-54 år				
Män	15	36	50	100
Kvinnor	19	65	16	100
Totalt	17	53	30	100
55-74 år				
Män	29	50	22	100
Kvinnor	23	64	13	100
Totalt	25	59	16	100

Anm. Med kort deltid avses 1–19 timmar; lång deltid avser 20–34 timmar.
Källa: SCB, AKU (AM 11 SM 1001).

Tabell 4. Undersysselsatta personer i åldern 15–74 år efter tid som undersysselsatt och kön, fjärde kvartalet 2009. Procent.

Tid som undersysselsatt	Män	Kvinnor	Totalt
1-4 veckor	24	17	19
5-26 veckor	45	45	45
27-52 veckor	19	19	19
53 veckor eller mer	12	19	16

Källa: SCB, AKU (AM 11 SM 1001).

Tabell 4 visar undersysselsättning efter tid som undersysselsatt. Nära en femtedel uppger att de blivit undersysselsatta under de senaste fyra veckorna. Dessa siffror antyder att perioder av undersysselsättning är relativt kortvariga. Om förhållanden under fjärde kvartalet beskriver ett varaktighetstillstånd med konstant antal undersysselsatta skulle den genomsnittliga varaktigheten för tid som undersysselsatt uppgå till 21 veckor.¹¹ Detta är en schablonkalkyl

¹¹ Kalkylen bygger på att 19 procent av antalet undersysselsatta representerar inflödet under en fyraveckorsperiod. Om inflödet är lika med utflödet gäller att varaktigheten ges av kvoten mellan antalet undersysselsatta och inflödet till undersysselsättning. Det innebär en varaktighet på 1/0,19 fyraveckorsperioder, dvs. cirka 21 veckor.

som av flera skäl ska tolkas med försiktighet; bland annat är perioden sannolikt inte representativ för ett varaktighetstillstånd. Det visar sig dock att kalkyler baserade på flödesdata ger likartade resultat (mer om detta längre fram). Kort tid i undersysselsättning behöver förstås inte bero på snabb övergång till heltidsjobb utan kan även hänga samman med hög arbetslöshetsrisk eller hög risk att lämna arbetskraften. Dessutom kan individuella preferenser och restriktioner förändras över tiden; den som vill och kan arbeta mer vid en viss tidpunkt kanske inte vill, eller inte kan, arbeta mer vid en senare tidpunkt.

Ett dynamiskt perspektiv

Genom att utnyttja flödesdata från AKU kan vi studera flöden mellan deltidsarbetslöshet och andra tillstånd. De fyra tillstånd vi studerar i tabell 5 är sysselsatta (e), deltidsarbetslösa (p), arbetslösa (u) samt ej i arbetskraften (n). Till gruppen sysselsatta räknas här också personer som frivilligt deltidsarbetar, dvs. personer som inte uppger önskemål om att vilja arbeta mer än vad de faktiskt gör. Första raden visar andelen av de sysselsatta som ett kvartal senare återfinns som sysselsatta eller i något av de tre andra tillstånden. Andra raden visar övergångar från deltidsarbetslöshet, tredje och fjärde raden övergångar från arbetslöshet respektive utanför arbetskraften.

Tabell 5. Övergångskvoter, medelvärden 2005–2009.

	e	p	u	n
e	0,942	0,020	0,014	0,024
p	0,440	0,440	0,064	0,056
u	0,216	0,063	0,530	0,191
n	0,064	0,010	0,066	0,860

Källa: SCB, AKU.

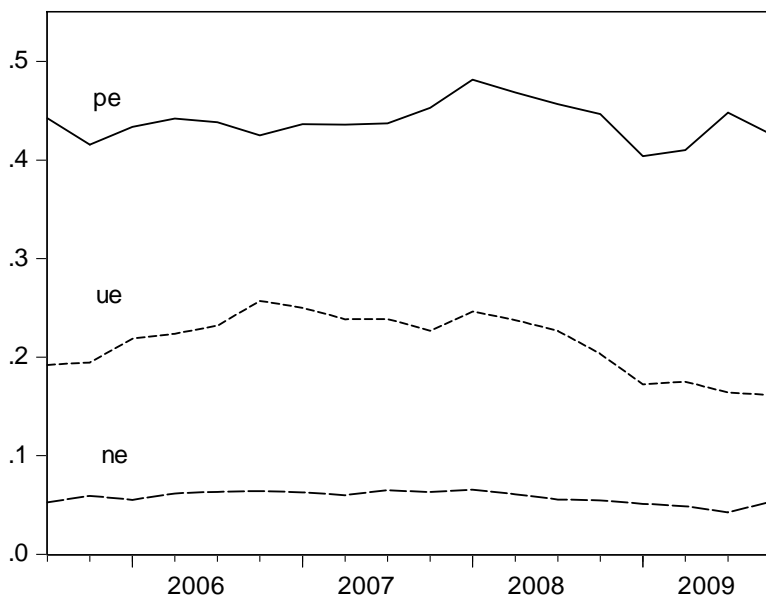
Dessa data visar att deltidsarbetslöshet är av relativt kortvarig natur; 56 procent har lämnat deltidsarbetslösheten efter ett kvartal. Denna siffra skulle kunna tolkas som att den genomsnittliga tiden i deltidsarbetslöshet uppgår till cirka 23 veckor, alltså nära resultatet från den tidigare presenterade kalkylen.¹² Drygt 40 procent av de deltidsarbetslösa ett visst kvartal har övergått till sysselsättning ett kvartal senare. Övergångsfrekvensen deltidsarbetslöshet till sysselsättning är ca dubbelt så stor som övergångskvoten avseende arbetslöshet till

¹² Om sannolikheten att lämna deltidsarbetslösheten är 56 procent per period blir det förväntade antalet perioder $1/0,56=1,786$, vilket multiplicerat med 13 (antal veckor per kvartal) ger 23 veckor.

sysselsättning. Övergångar från sysselsättning till deltidsarbetslöshet är ovanliga. Det bör noteras att flödesdata på kvartalsfrekvens innebär att rörligheten underskattas eftersom alla händelser mellan mätveckorna inte registreras. Exempelvis kan en person som är arbetslös vid två på varandra följande mättillfällen ha varit sysselsatt under några veckor mellan mätveckorna.

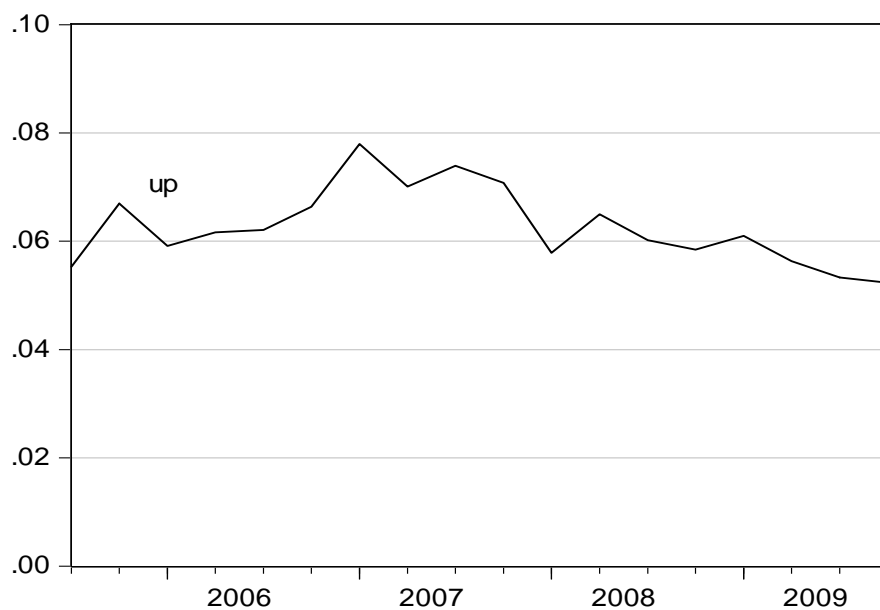
Figur 7 visar utvecklingen över tid av tre övergångsfrekvenser. Övergångsfrekvensen avseende u till e betecknas ue , övergång från p till e betecknas pe osv. Övergångarna ue och pe är pro-cykliska och positivt korrelerade (om än inte särskilt starkt, $R=0,46$). Under konjunkturedgången 2008–2009 faller ue från cirka 0,24 till cirka 0,16, vilket innebär att den genomsnittliga förväntade tiden till sysselsättning ökar med drygt 30 procent för arbetslösa personer. För deltidsarbetslösa är konjunktoreffekten på övergången till sysselsättning (pe) svagare. Vi kan också notera att frekvensen övergångar till deltidsarbete bland arbetslösa (up) minskar med drygt 30 procent under konjunkturedgången (figur 8). Det är ungefär tre gånger så vanligt att en övergång till arbete bland arbetslösa innebär sysselsättning (inklusive frivilligt deltidsarbete) än att det resulterar i deltidsarbetslöshet.

Figur 7. Övergångsfrekvenser: övergång till sysselsättning från deltidsarbetslöshet (pe), arbetslöshet (ue) och ej i arbetskraften (ne), 16–64 år. Säsongrensade kvartalsdata.



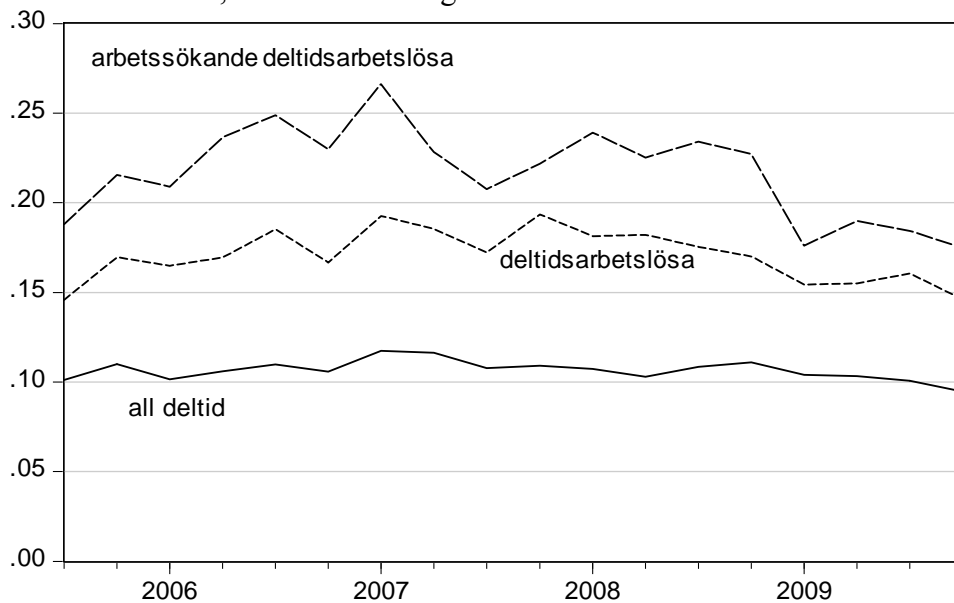
Källa: SCB, AKU.

Figur 8. Övergångsfrekvens: från arbetslöshet till deltidsarbete (*up*), 16–64 år. Säsongrensade kvartalsdata.



Källa: SCB, AKU.

Figur 9. Övergångsfrekvenser: övergång från deltid till heltid för tre kategorier av deltidsarbetande, 16–64 år. Säsongrensade kvartalsdata.



Källa: SCB, AKU.

Utflödet från deltidsarbetslöshet består i stor utsträckning av ett utflöde till ”frivilligt” deltidsarbete, dvs. många som lämnar deltidsarbetslöshet kvarstår som deltidsarbetande men gör det ”frivilligt” i den meningen att inte vill (eller kan) arbeta mer. Bland såväl deltidsarbetslösa som arbetssökande deltidsarbetslösa innebär övergång till sysselsättning övergång till ”frivilligt” deltidsarbete i drygt 60 procent av fallen. Relativt kortvariga perioder av deltidsarbetslöshet är således inte detsamma som kortvariga perioder av deltidsarbete. Figur 9 visar övergångar till heltid bland tre grupper av deltidsarbetande: samtliga deltidsarbetande, deltidsarbetslösa och arbetssökande deltidsarbetslösa. I genomsnitt ligger övergångsfrekvenserna på 11 procent, 17 procent och 22 procent för dessa tre grupper. Det betyder att den förväntade tiden till heltid uppgår till knappt ett och ett halvt år för deltidsarbetslösa och till drygt ett år för arbetssökande deltidsarbetslösa.

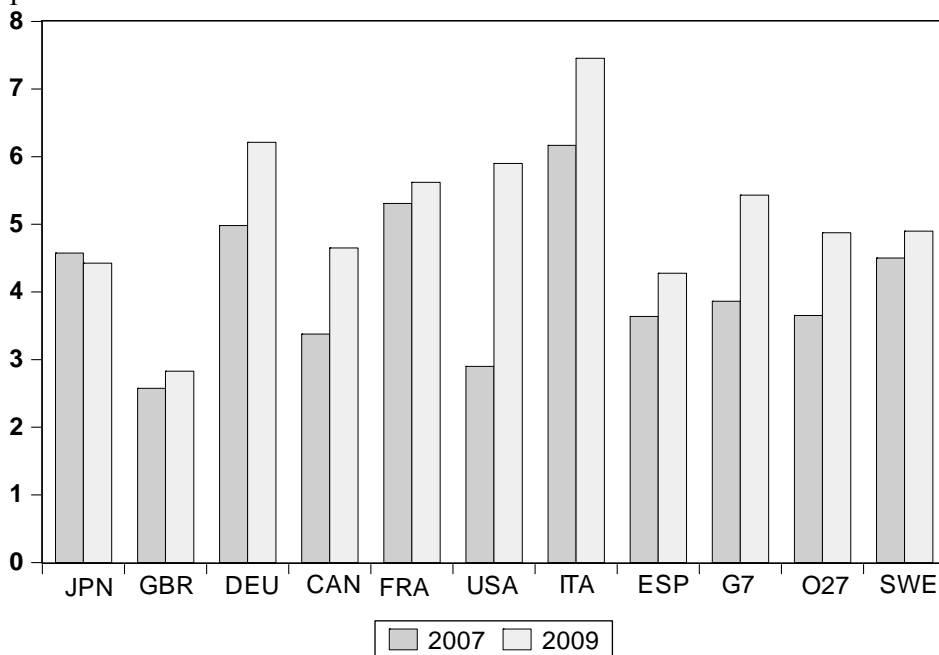
Internationell utblick

Deltidsarbetslöshet är inte ett unikt svenskt fenomen. Figur 10 visar omfattningen av deltidsarbetslöshet för ett antal OECD-länder under fjärde kvartalen 2007 respektive 2009. Deltidsarbetslösheten i Sverige är ungefär av samma omfattning som ett genomsnitt för 27 OECD länder (O27). För alla länder utom Japan har den internationella recessionen under perioden inneburit ökad deltidsarbetslöshet.¹³

I Storbritannien har deltidsarbetslösheten varit av ungefär samma storleksordning som arbetslösheten under perioden 2000–2009 (Walling and Clancy, 2010). Om vi utgår från sysselsatta personer som vill och kan arbeta mer och sätter gränsen för deltidsarbete vid 35 timmar uppgick deltidsarbetslösheten till cirka 6 procent av arbetskraften år 2009; det kan jämföras med arbetslöshetstal på 8 procent. Om gränsen för deltid sätts vid 40 timmar uppgick deltidsarbetslösheten till cirka 10 procent. Cirka hälften av de deltidsarbetslösa har också aktivt sökt efter arbete. Den konjunkturedgång som inleddes 2008 innebar en betydande ökning av både arbetslösheten och deltidsarbetslösheten i Storbritannien.

¹³ Uppgifterna för Storbritannien (GBR) i OECD (2009) skiljer sig från de som redovisas av Walling and Clancy (2010).

Figur 10. Deltidsarbetslöshet i olika länder, fjärde kvartalet 2007 och fjärde kvartalet 2009, procent.



Källa: OECD (2010) sid. 26 samt SCB, AKU.

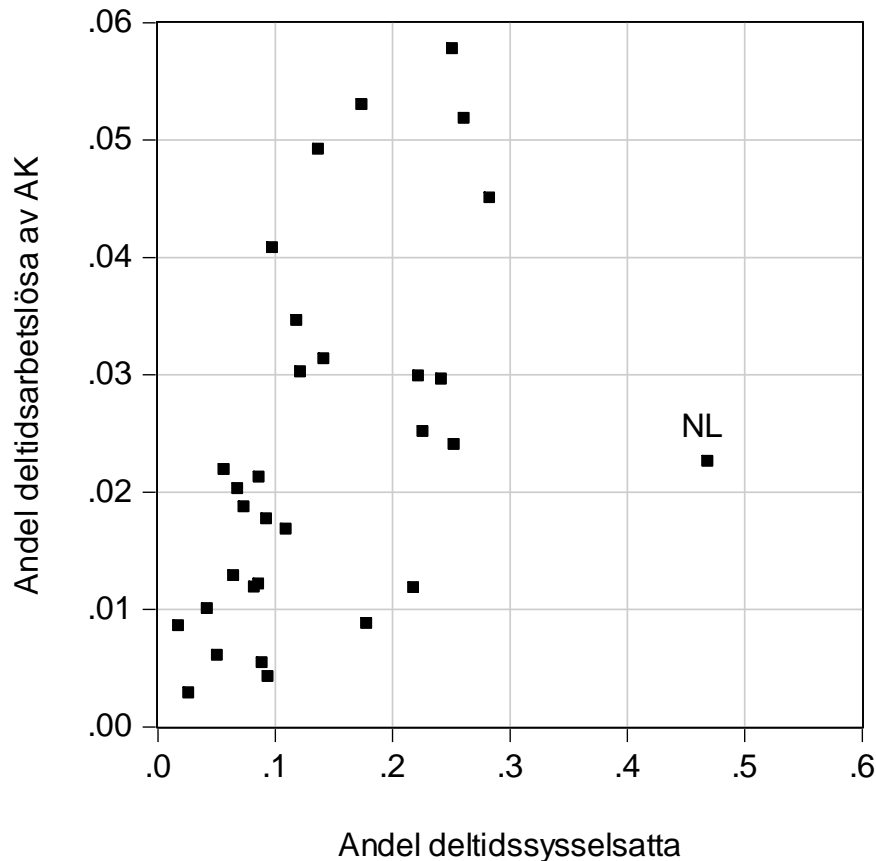
Deltidsarbetslösheten i USA kan utläsas från arbetskraftsundersökningarnas uppgifter om antalet sysselsatta som arbetar deltid ”på grund av ekonomiska orsaker” (”part-time for economic reasons”).¹⁴ Denna kategori inkluderar två grupper. Den första gruppen består av personer som drabbats av arbetstidsförkortningar på grund av minskad efterfrågan på arbetskraft (”a reduction in hours in response to unfavorable business conditions”). Den andra gruppen omfattar personer som har misslyckats med att hitta heltidsarbete. Dessa två kategorier har varit av ungefär samma storleksordning från 1950-talet fram till början av 1990-talet. Under den senaste 15-årsperioden har den första gruppen varit betydligt större än den andra. Den totala deltidslösheten, dvs. all deltid på grund av ekonomiska orsaker, har varit drygt hälften så stor som arbetslösheten. Tidsserierna för arbetslöshet och deltidslöshet är starkt korrelerade sedan mitten av 1950-talet. I mars 2010 uppgick deltidslösheten till 6 procent av arbetskraften samtidigt som arbetslösheten uppgick till närmare 10 procent.

Förekomsten av deltidarbete varierar starkt mellan olika länder. I Nederländerna är närmare hälften av de sysselsatta deltidarbetande. Figur 11 visar sambandet mellan deltidslöshet (som andel av arbetskraften) och frekvensen deltidssysselsatta (som andel av total

¹⁴ Information om arbetslöshet och deltidslöshet i USA finns i olika publikationer utgivna av U.S. Bureau of Labor Statistics. Se t ex *Issues in Labor Statistics*, December 2008.

sysselsättning) för 31 europeiska länder år 2007. Sambandet är klart positivt om Nederländerna (NL) exkluderas. Sambandet kvarstår om Nederländerna inkluderas men blir då betydligt svagare.¹⁵

Figur 11. Deltidsarbetslöshet och andel deltidssysselsatta bland 31 europeiska länder 2007.



Källa: Eurostat.

3. Försäkrad och oförsäkrad arbetslöshet

3.1 Arbetslöshetsförsäkringens regelverk¹⁶

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen har traditionellt omfattat personer som helt saknar arbete och som söker efter heltidsarbete. Under 1950-talet började denna regel att luckras upp i praktiken och så småningom också i lag. En medlem i en a-kassa betraktades som arbetslös i

¹⁵ Bosch m fl (2010) diskuterar den ”holländska modellen” för deltidarbete som bland annat ger vissa möjligheter för anställda att öka eller minska sin arbetstid i aktuell anställning.

¹⁶ Beskrivningen av arbetslöshetsförsäkring för deltidssarbetslösa bygger på Pettersson (2005).

försäkringens mening även om han eller hon arbetade upp till två timmar per dag. Denna praxis kodifierades i lag år 1956.

1974 års reform av arbetslöshetsförsäkringen innebar flera viktiga förändringar. Rätt till arbetslöshetsersättning infördes för den som sökte deltidsarbete under förutsättning att den arbetslöses arbetsutbud – den tid som denne var beredd att arbeta – uppgick till minst 17 timmar per vecka. Vidare infördes rätt till ersättning för deltidsarbetslösa, dvs. personer som arbetade deltid men önskade öka sin arbetstid. Ersättningen till de deltidsarbetslösa begränsades till 50 dagpenningbelopp medan de (heltids)arbetslösa kunde räkna med en ersättningsperiod på 300 dagar. Om det fanns särskilda skäl kunde ersättning till deltidsarbetslösa utgå under 150 dagar. I propositionen betonades att rätt till långvarig ersättning vid deltidsarbetslöshet skulle kunna skapa inlåsnings effekter, en risk för att deltidsarbetslösheten normaliserades och permanentades.

År 1984 avskaffades 50-dagarsregeln vid deltidsarbetslöshet och ersattes med en regel om att regeringen eller Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) fick föreskriva begränsningar om ”särskilda skäl” fanns. Ett skäl till denna förändring var att regeln uppfattades som administrativt betungande. AMS kom dock inte att utnyttja möjligheten att införa begränsningar. Att notera är att en ersättningsperiod på 300 dagar kan innebära att ersättning till deltidsarbetslösa kan utgå under mycket lång tid. Om en person arbetar fyra av fem dagar och ”fyllnadsmarkerar” (får ersättning) en dag i veckan innebär det att endast cirka 50 ersättningsdagar förbrukas under ett år. Ersättning skulle i sådana fall kunna omfatta cirka sex år.

År 1987 införde riksdagen en ny regel enligt vilken rätten till deltidsersättning begränsades till 150 dagar (till skillnad från 300 dagar för heltidsarbetslösa). En särskild prövning av den deltidsarbetslöses rätt till ersättning skulle göras var tredje månad. 150-dagarsregeln avskaffades 1993, en förändring motiverad av den ekonomiska krisen med starkt stigande arbetslöshet. Ofrivilligt deltidsarbete ansågs bättre än inget arbete alls. Under en följd av år under 1990-talet diskuterades i utredningar och propositioner olika frågor kring de deltidsarbetslösas rätt till ersättning, bland annat kvalifikationsreglerna. Från 1 januari 1996 infördes en begränsningsregel som gjorde att tillsvidareanställda deltidsarbetslösa fick rätt till arbetslöshetsersättning under maximalt en ersättningsperiod, dvs. 300 dagar.

Nästa stora förändring av regelverket kommer från och med den 7 april 2008 och innebär att ersättningstiden för deltidsarbetslösa maximeras till 75 dagar. Argumenten för begränsningen kan återfinnas i åtskilliga tidigare propositioner och utredningar om arbetslöshetsersättning för deltidsarbetslösa. Med ersättningsperiod på 300 dagar kan den som är deltidsarbetslös erhålla ersättning så länge som sex år, en tid som uppfattades som orimligt lång i en omställningsförsäkring. Med en 75-dagarsregel kan en person som arbetar 80 procent och får ersättning en dag i veckan få deltidsersättning i 75 veckor; en halvtidsarbetande person kan få deltidsersättning i 30 veckor. Om ersättningstiden har löpt ut kan den deltidsarbetslöse välja mellan att fortsätta sitt deltidsarbete utan fyllnadsersättning och att säga upp sig från anställningen och söka arbete som (heltids)arbetslös. Avstängning från ersättning är den vanliga påföljden för den som väljer att sluta sitt arbete, men i detta fall görs ett undantag om inkomsten från deltidsarbete är lägre än ersättningen från a-kassan.

Arbetsmarknadspolitiken har, i varje fall i utredningar och propositionstexter, setts som ett viktigt komplement till arbetslöshetsförsäkringen även när det gäller deltidsarbetslöshet. Arbetsförmedlingen ska bland annat se till att arbetslösa med ersättning står till arbetsmarknadens förfogande och att de aktivt söker arbete. De kartläggningar som gjorts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF, 2007) tyder på att arbetsförmedlingens kontroll härvidlag inte alltid fungerat väl. Anvisningar till arbete har getts i betydligt mindre utsträckning till deltidsarbetslösa än till heltidsarbetslösa. Även underrättelser till a-kassorna om ifrågasatt ersättningsrätt har i väsentligt mindre utsträckning berört deltidsarbetslösa personer.

Även den arbetsrättsliga lagstiftningen har kommit att användas i avsikt att påverka deltidsarbetslösheten. År 1997 infördes en bestämmelse i lagen om anställningsskydd som gav deltidsarbetande företrädesrätt till lediga anställningar med högre sysselsättningsgrad hos samma arbetsgivare. Utredningen om stärkt rätt till heltidsanställning (SOU 2005:105) föreslog relativt långtgående förändringar i syfte att minska deltidsarbetslösheten. Förslaget innebar att anställningsavtalet som huvudregel skulle avse arbete på heltid. Varje arbetsgivare skulle ges ett friutrymme för anställningsavtal på deltid. Friutrymmet skulle motsvara en sjundedel av det totala antalet arbetstagare. Vidare skulle arbetsgivare med högst tio anställda undantas från bestämmelserna om rätt till heltid.

3.2 Arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad

Många arbetslösa får ingen arbetslöshetsersättning. Orsakerna kan vara att de inte uppfyller arbetsvillkoret, att de inte är inskrivna vid arbetsförmedlingen, att deras ersättningsperiod har tagit slut eller att de inte ansöker om ersättning. För att få inkomstrelaterad ersättning krävs också medlemskap i arbetslöshetskassa.

Det finns två informationskällor som kan användas för att belysa arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad, dvs. hur stor andel av de arbetslösa som får sådan ersättning. Den ena källan är AKU som inkluderar en fråga till de arbetslösa om de får ersättning. Denna fråga ställs till dem som svarat ja på frågan om de är inskrivna vid arbetsförmedlingen. Den andra källan är statistik från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) över hur många personer som mottagit ersättning. I IAF-data betraktas personer med fem ersättningsdagar under veckan som heltidsarbetslösa. Som framgår av tabell 6 ger de två datakällorna ungefär samma bild av nivåerna och utvecklingen under de senaste fem åren när det gäller ersättning till heltidsarbetslösa. År 2005 omfattades mellan cirka 150 000 och 165 000 heltidsarbetslösa personer av ersättning. Antalet sjunker till drygt 70 000 år 2008 för att stiga till cirka 120 000 år 2009.

Tabell 6. Antal hel- och deltidsarbetslösa med arbetslöshetsersättning enligt AKU och IAF.

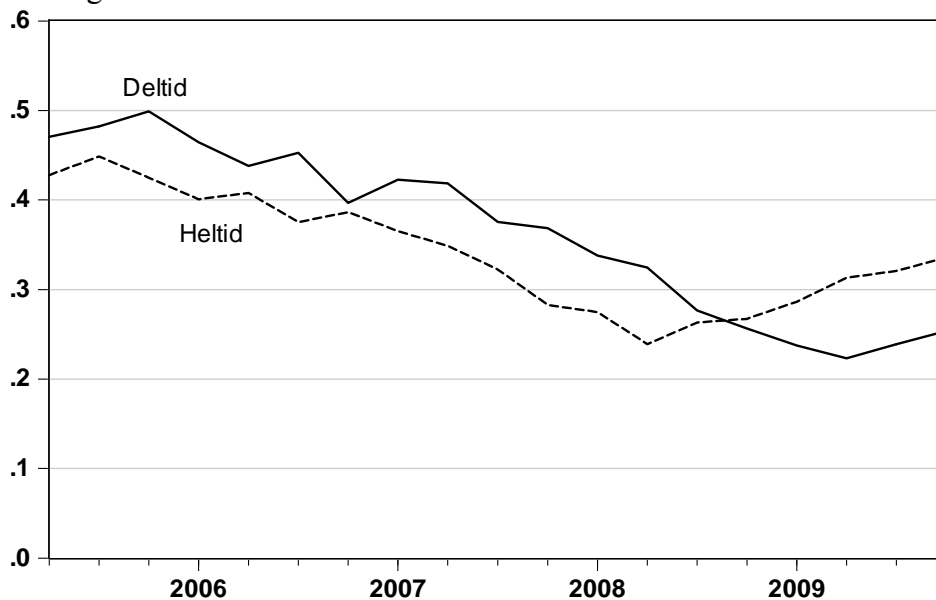
	Heltid AKU	Heltid IAF	Deltid AKU	Deltid IAF
2005	148 300	164 550	33 900	95 222
2006	129 900	137 074	30 500	86 447
2007	97 000	100 408	29 700	71 433
2008	76 900	72 874	20 200	48 757
2009	125 900	116 599	17 500	36 998

Källor: SCB, AKU samt IAF.

De data som IAF har om deltidsarbetslöshet baseras på antal dagar med ersättning och personer som får ersättning under mindre än fem dagar per vecka brukar betecknas som deltidsarbetslösa. Anledningen till denna typ av ”deltidsarbetslöshet” kan vara t ex sjukdom eller föräldraledighet och behöver inte sammanhänga med deltidsarbetslöshet så som den definieras utifrån AKU. Som framgår av tabell 6 antalet deltidsarbetslösa enligt IAF betydligt större än motsvarande antal enligt AKU:s definition. Mellan 2005 och 2009 minskar antalet personer med deltidsersättning starkt enligt båda definitionerna (med 50 procent enligt AKU

och med 60 procent enligt IAF). Antalet ersatta dagar per vecka bland de deltidsarbetslösa ligger relativt stabilt på drygt 2 dagar under perioden.

Figur 12. Andel arbetslösa arbetssökande med arbetslöshetsersättning, 16–64 år. Säsongrensade kvartalsdata.



Källa: SCB, AKU.

Försäkringens täckningsgrad bland arbetslösa och bland arbetssökande deltidsarbetslösa enligt AKU redovisas i figur 12. Bland de heltidsarbetslösa minskar täckningsgraden från drygt 40 procent år 2005 till cirka 25 procent år 2008 för att sedan öka något. Under 2009 uppgick täckningsgraden till drygt 30 procent. Andelen berättigade till a-kassa är högre bland arbetssökande vid arbetsförmedlingarna men den trendmässiga nedgången i täckningsgraden är likartad. År 2005 uppgick andelen ersättningsberättigade arbetslösa vid förmedlingarna till ca 70 procent; år 2009 hade andelen minskat till knappt 50 procent.

Frågor om arbetslöshetsersättning ställs enbart till arbetssökande deltidsarbetslösa, dvs. till dem som uppgett sökaktivitet under de senaste fyra veckorna. Det är därför naturligt att relatera antalet deltidsarbetslösa med arbetslöshetsersättning till antalet arbetssökande deltidsarbetslösa. Bland dessa halveras täckningsgraden under de senaste fem åren, från närmare 50 procent till drygt 20 procent (figur 12). Ett liknande mönster framträder om vi relaterar antalet deltidsarbetslösa med ersättning enligt IAF till antalet deltidsarbetslösa vid arbetsförmedlingarna. År 2005 uppgick denna andel till ca 45 procent; år 2009 hade den minskat till ca 30 procent.

Det faller utanför denna rapport att söka förklara täckningsgradens utveckling. Antalet medlemmar i a-kassorna har minskat drastiskt under senare år, en utveckling som huvudsakligen torde förklaras av genomförda förändringar av arbetslöshetsförsäkringen, särskilt de kraftigt minskade subventioner som genomförts sedan 2007. Effekten blev kraftigt höjda egenavgifter som förefaller ha haft omedelbara och dramatiska effekter på antalet medlemmar i a-kassorna. Medlemstappet var störst i de kassor där egenavgifterna höjdes mest (Finanspolitiska rådet, 2009). De personer som lämnar a-kassorna har dock fortfarande rätt till försäkringens grundbelopp så medlemstappet i kassorna kan inte vara en viktig förklaring till den sjunkande täckningsgraden. Viktigare är sannolikt den rad regeländringar i restriktiv riktning som skett sedan 2007. Den uppgång i täckningsgraden som sker under konjunkturavmattningen från 2008 kan sammanhånga med att arbetslöshetens sammansättning ändras när även många som tillhör försäkrade kärngrupper på arbetsmarknaden blir av med jobbet.

För personer i arbetsmarknadspolitiska program utgår aktivitetsstöd som betalas ut av Försäkringskassan. För personer som är kvalificerade för arbetslöshetsersättning ger aktivitetsstödet samma ersättning som a-kassan. Vissa personer i åtgärder är också arbetslösa i den meningen att de uppfyller AKU:s kriterier för aktivt arbetssökande. Det är dock svårt att få en heltäckande bild av i vilken utsträckning som arbetslösa personer får aktivitetsstöd. Enligt en nyligen genomförd intervjuundersökning bland inskrivna vid arbetsförmedlingen fick 7 procent av de arbetslösa vid förmedlingen aktivitetsstöd (Finanspolitiska rådet, 2010).

Det är rimligt att betrakta både arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd som integrerade delar av den offentliga arbetslöshetsförsäkringen. Täckningsgraden för arbetslöshetsförsäkringen i snäv bemärkelse underskattar den ”effektiva” täckningsgraden eftersom möjligheten att få aktivitetsstöd inte beaktas. Tyvärr medger inte nuvarande statistik en systematisk beskrivning och analys av i vilken utsträckning som arbetslösa personer har tillgång till olika ersättningar.

4. Hur bör arbetslöshetsförsäkringen utformas för deltidsarbetslösa?

I det följande kommer vi att redovisa resultat från modellbaserade analyser av arbetslöshetsförsäkringens effekter. Vi använder modellen för att studera egenskaperna hos en optimal arbetslöshetsförsäkring. Med optimal försäkring avses en försäkring som maximerar

summan av individernas välfärd. I den optimala försäkringen beaktas individernas önskemål om försäkring mot inkomstrisk till följd av arbetslöshet men också det faktum att arbetslöshetsförsäkringen leder till beteendeanpassningar eftersom försäkringen påverkar incitamenten att söka efter arbete.

4.1 Modellram¹⁷

Olika verksamheter, i privat liksom i offentlig sektor, möter över tiden varierande behov av arbetskraft. För restauranger varierar exempelvis behovet av arbetskraft över dygnet och över veckan. Liknande tidsmässiga variationer av arbetskraftsbehovet förekommer inom andra tjänstenärings. Därför uppkommer problemet att matcha företagens varierande behov av arbetskraft med de anställdas önskemål om arbetstider, vilka i sin tur naturligtvis kan variera högst väsentligt. De tidsmässiga variationerna i arbetskraftsbehovet ser olika ut i olika branscher. I vår modellekonomi finns två sektorer (branscher) där företagen i ena sektorn erbjuder heltidsjobb och företagen i den andra sektorn har deltidjobb.

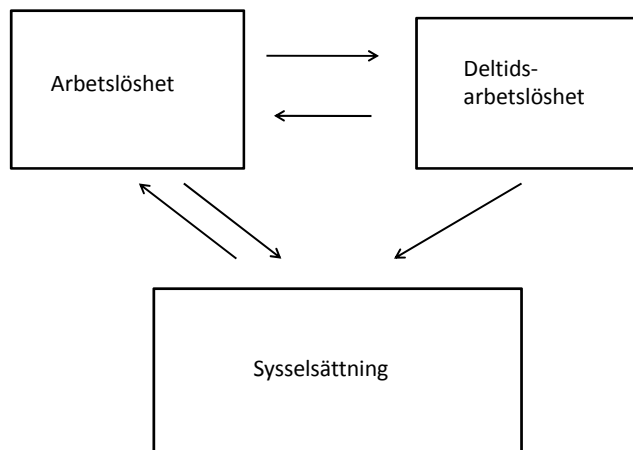
Vi använder oss av en så kallad sök- och matchningsmodell för arbetsmarknaden; se Pissarides (2000). Individerna befinner sig i ett av tre tillstånd som vi betecknar sysselsättning, deltidarbetslöshet samt (heltids)arbetslöshet. Både de deltidarbetslösa och de heltidsarbetslösa söker efter arbete och kan därför betecknas som arbetssökande. Personer i sysselsättning arbetar heltid, vilket också är den arbetstid som alla individer önskar. Med deltidarbetslösa avses personer som har arbete men som inte har möjlighet att arbeta så många timmar som de önskar. Vi använder deltidarbetslösa och deltidarbetande som synonymier eftersom vi tillsvidare bortser från frivilligt deltidarbete. Det är naturligtvis orealistiskt att utgå från att alla individer önskar heltid, men för våra syften är det en acceptabel förenkling. Vi är intresserade av att studera just gruppen deltidarbetslösa och bortser tillsvidare från de frivilligt deltidarbetande. Vissa aspekter på denna fråga diskuteras senare. Figur 13 visar flöden mellan de tre tillstånden.

Företagen har fritt tillträde till båda sektorerna och kommer att rekrytera arbetskraft så länge som det lönsamt att anställa fler personer. I jämvikt drivs vinsterna mot noll. Sannolikheten att ett företag som söker arbetskraft påträffar arbetssökande i en viss period beror på konkurrensen om arbetskraft (antalet vakanser) liksom på tillgången på arbetssökande. Fler

¹⁷ Modellen presenteras i detalj i en längre version av denna rapport: UCLS Working Paper <http://ucls.nek.uu.se/>

vakanser och färre arbetssökande innebär att det tar längre tid för företagen att hitta arbetskraft.

Figur 13. Flöden mellan arbetslöshet, sysselsättning och deltidsarbetslöshet.



Deltidsarbetslösa personer kan alltså inte realisera sitt önskade arbetsutbud hos nuvarande arbetsgivare och söker därför efter ny anställning med heltidsarbete. (Heltids)arbetslösa personer söker efter både heltids- och deltidsjobb och vilken typ av jobb de får beror på en slumpmässig matchningsprocess. Sannolikheten att få ett deltidsjobb (eller heltidsjobb) beror på antalet sökande och antalet vakanser: ju fler vakanser och ju färre arbetssökande, desto snabbare sker övergången till del- eller heltidsarbete.

Individerna har identiska preferenser och deras nytta beror på konsumtion och fritid. Vi bortser från eget sparande, dvs. individens konsumtion sammanfaller med inkomsten i varje period. Individerna i ekonomin har riskaversion och sätter därför värde på arbetslöshetsförsäkring. De arbetssökande kan påverka sannolikheten för jobberbjudanden och därmed arbetslöshetstiden genom att söka mer eller mindre intensivt efter arbete. Högre sökintensitet ökar chansen för erbjudande under en given period men högre sökintensitet innebär också en kostnad i form av förlorad fritid. Både heltids- och deltidsarbetslösa väljer sökintensiteterna optimalt, dvs. de söker precis så mycket att den förväntade vinsten av ökad

chans för arbete motsvarar kostnaden för att söka mer. Sökintensiteten beror på arbetslöshetsersättningen, löneinkomsten, värdet av fritid samt på arbetsmarknadsläget (antalet vakanser i förhållande till antalet arbetssökande).

Vi antar att löner och arbetsproduktivitet är exogena, dvs. de bestäms utanför modellen. Följande variabler bestäms endogent i modellen: deltidsarbetslöshet, heltidsarbetslöshet, (heltids)sysselsättning, sökintensiteter för del- och heltidsarbetslösa samt antal vakanser för deltidsjobb respektive heltidsjobb. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras av en proportionell skatt på alla typer av inkomster, dvs. såväl rena löneinkomster som arbetslöshetsersättning. En sådan skatt påverkar inte sökintensiteter och jämviktsarbetslöshet. Skatten kan i modellen beräknas efter att jämvikten bestämts.

Högre arbetslöshetsersättning för deltidsarbetslösa leder till att dessa söker mindre intensivt efter heltidsarbete. Men samtidigt kommer de heltidsarbetslösa att söka *mer* på grund av att deltidsarbete blir ett mer attraktivt alternativ i förhållande till fortsatt arbetslöshet. Detta har implikationer även för arbetslösheten: eftersom de arbetslösa söker mer när deltidsersättningen ökar så kommer (heltids)arbetslösheten att minska. Samtidigt ökar deltidsarbetslösheten eftersom deltidsarna söker mindre. Den totala effekten på sysselsättningen blir dock negativ; antalet sysselsatta minskar när deltidsersättningen ökar.

När a-kassan till (heltids)arbetslösa ökar påverkas inte sökintensiteten för deltidare. Däremot ökar arbetslösheten på grund av minskad sökintensitet bland heltidsarbetslösa. Den lägre sökintensiteten bland de arbetslösa tenderar att minska frekvensen övergångar till deltidsarbete (vid given arbetslöshet) och alltså leda till färre deltidsarbetslösa. Detta motverkas delvis, men inte fullt ut, av att antalet arbetslösa ökar och därmed också flödet från arbetslöshet till deltid (vid given sökintensitet). Högre ersättning till heltidsarbetslösa leder alltså till fler heltidsarbetslösa men färre deltidsarbetslösa.

Vi har kalibrerat modellen till svenska data, dvs. vi väljer modellparametrar så att vi får empiriskt rimliga modellutfall. En central parameter i modellen är risken att förlora jobbet som är ungefär 10 procent per år i svenska data. I grundmodellen antar vi arbetslöshetsersättning utan tidsbegränsning och sätter ersättningskvoten till 30 procent för såväl del- som heltidsarbetslösa. Dessa ersättningskvoter kan synas låga men de återspeglar det faktum att majoriteten av de arbetssökande saknar ersättning. Preferenserna beskrivs av en

logaritmisk nyttofunktion med konsumtion och fritid som argument. Vi väljer parametrarna i nyttofunktionen så att den implicerar empiriskt rimliga värden på hur sökintensiteten (och därmed sannolikheten att hitta jobb) beror på arbetslöshetsersättningen. Arbetstiden för heltidare bestäms optimalt av heltidarna själva. Arbetstiden för de deltidsarbetslösa sätts till 50 procent av den arbetstid som heltidarna väljer. Den relativa timlönen för deltidsarbetande i förhållande till heltidsarbetande sätts till 0,9; vi antar alltså (i enlighet med den empiriska litteraturen) att det finns en lönepremie för heltidsarbete.¹⁸ Andra viktiga parametrar beskriver hur effektivt matchningen mellan arbetslösa och vakanser sker och hur kostsamt det är för företagen att söka efter arbetskraft. Vi väljer dessa parametrar så att arbetslösheten blir 7 procent och deltidsarbetslösheten 4 procent av arbetskraften.

4.2 Optimal försäkring

När vi utvärderar alternativa försäkringar utgår vi från en utilitaristisk välfärdsfunktion, dvs. vi summerar de individuella nyttorna och ger varje individ samma vikt i välfärdsfunktionen. Vid jämförelsen mellan de olika systemen använder vi en konsumtionsskatt som mått. System A är bättre än system B om individen i system A vore villig att betala en skatt för att tillhöra A. Om välfärdsvinsten för A relativt B motsvarar en konsumtionsskatt på en procent innebär detta att individerna skulle vara indifferent mellan A och B om de betalade en procents skatt på konsumtion i system A.

A-kassa utan tidsbegränsning

Vi börjar med att studera arbetslöshetsersättning utan tidsbegränsning. Ersättningskvoten för en heltidsarbetslös person är ersättningsbeloppet i relation till löneinkomsten vid anställning. För deltidsarbetslösa är ersättningskvoten lika med ersättningsbeloppet i förhållande till skillnaden i löneinkomst vid anställning på heltid respektive deltid.

Grundmodellens utfall visas i den första kolumnen i tabell 7. Den andra kolumnen visar utfall som impliceras av en optimalt vald ersättningskvot, dvs. den enhetliga ersättningskvot som maximerar välfärdsfunktionen. Denna optimala ersättningskvot blir här 37 procent och välfärdsvinsten i förhållande till grundmodellen är ca 0,6 procent i termer av en konsumtionsskatt som skulle göra individerna indifferent mellan det optimala systemet och det system som gäller i grundmodellen. I den tredje kolumnen visas utfall som följer av att

¹⁸ Wahlberg (2008) finner att lönenackdelen för deltidsarbetande kan vara så hög som 20 procent i Sverige, en skattning som kan verka orealistiskt hög.

optimalt differentiera ersättningskvoterna för del- och heltidsarbetslösa. Den optimala ersättningskvoten för arbetslösa är något högre än ersättningskvoten för deltidare. Välfärdsvinsten av differentieringen är dock relativt blygsam. Vi noterar att differentieringen innebär högre sysselsättning (via lägre deltidsarbetslöshet) än ett optimalt system med likformig ersättningskvot.

Tabell 7. Optimal arbetslöshetsersättning vid evig ersättning

	Grundmodell	Optimal ersättning, lika ersättningskvot	Optimal differentiering
Ersättningskvot för arbetslösa (%)	0,30	0,37	0,39
Ersättningskvot för deltidsarbetslösa (%)	0,30	0,37	0,33
Arbetslöshet (%)	7,0	7,4	8,1
Deltidsarbetslöshet (%)	4,0	6,1	4,6
Sysselsättning (%)	89,0	86,5	87,3
Välfärdsvinst (%)		0,56	0,72

A-kassa med tidsbegränsning

Vi övergår nu till att studera arbetslöshetsförsäkring med tidsgränser. Vid inträdet i arbetslöshet utgår ersättning från a-kassa (arbetslöshetsersättning) och individen är kvalificerad för a-kassa när hon förlorar sitt jobb eller tillträder ett deltidsjobb efter att ha varit arbetslös på heltid. Efter en viss tid ändras ersättningen till en annan nivå och tiden till denna förändring kan vara olika för hel- och deltidsarbetslösa. Efter ”utförsäkring” från a-kassan följer ”aktivitetsstöd” utan tidsbegränsning. Arbetslösa personer med aktivitetsstöd kan kvalificera sig för a-kassa genom heltidsarbete och kvalificera sig för a-kassa på deltid genom att ta ett deltidsarbete. Deltidsarbetslösa personer med aktivitetsstöd kan kvalificera sig för a-kassa på heltid genom heltidsarbete. Vi modellerar ersättningstiden som stokastisk: det finns i varje kort period en viss sannolikhet för att utförsäkras så att arbetslöshetsersättningen omvandlas till aktivitetsstöd på en annan nivå (Fredriksson och Holmlund, 2001). De arbetssökande känner till regelsystemet, dvs. hur stor sannolikheten är för en förändring – den förväntade tiden till utförsäkring – och vilken ersättning som gäller i de olika tillstånden. Politikens uppgift är att samtidigt välja ersättningstider, arbetslöshetsersättning och

aktivitetsstöd för hel- och deltidsarbetslösa. Det innebär att sex parametrar ska väljas på ett optimalt sätt.

Resultaten i form av tidsprofiler för optimala ersättningskvoter illustreras i figur 14. Som framgår av figuren innebär utfallet avtagande tidsprofiler för ersättningen för såväl hel- som deltidsarbetslösa. För de heltidsarbetslösa innebär det optimala systemet att ersättningskvoten i arbetslöshetsförsäkringen blir 67 procent med en (potentiell) ersättningstid på 21 veckor. Aktivitetsstödet uppgår till 37 procent. För de deltidsarbetslösa är arbetslöshetsersättningen drygt 90 procent medan aktivitetsstödet, som blir aktuellt efter 40 veckor, uppgår till 26 procent. Välfärdsvinsten av detta system motsvarar en konsumtionsskatt på 1,2 procent i förhållande till grundmodellen. I förhållande till det optimalt differentierade systemet utan tidsbegränsning motsvarar vinsten en skatt på 0,6 procent.

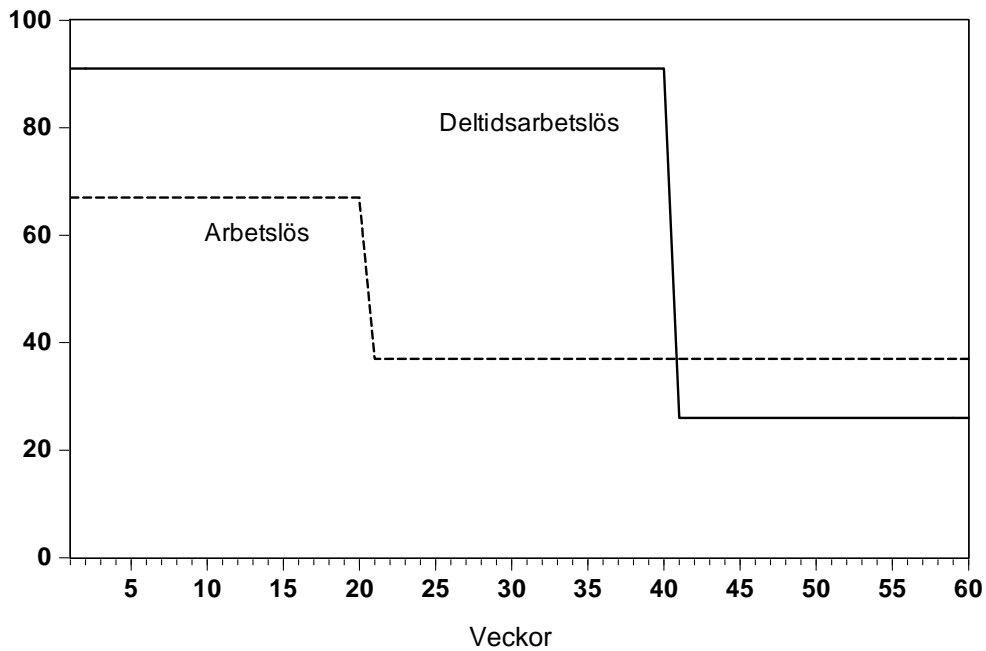
Figur 15 visar vilka inkomstprofiler efter skatt (konsumtionsprofiler) som ersättningskvoterna innebär. Inkomsten för sysselsatta har satts till 100. Aktivitetsstöd i termer av ersättningskvoter är lägre för deltidsarbetslösa än för arbetslösa men nettoinkomsten (dvs. konsumtionen) är högre för deltidarna eftersom de utöver aktivitetsstöd också har egen löneinkomst att falla tillbaka på.

Varför faller de optimala ersättningsnivåerna med arbetslöshetstidens längd?

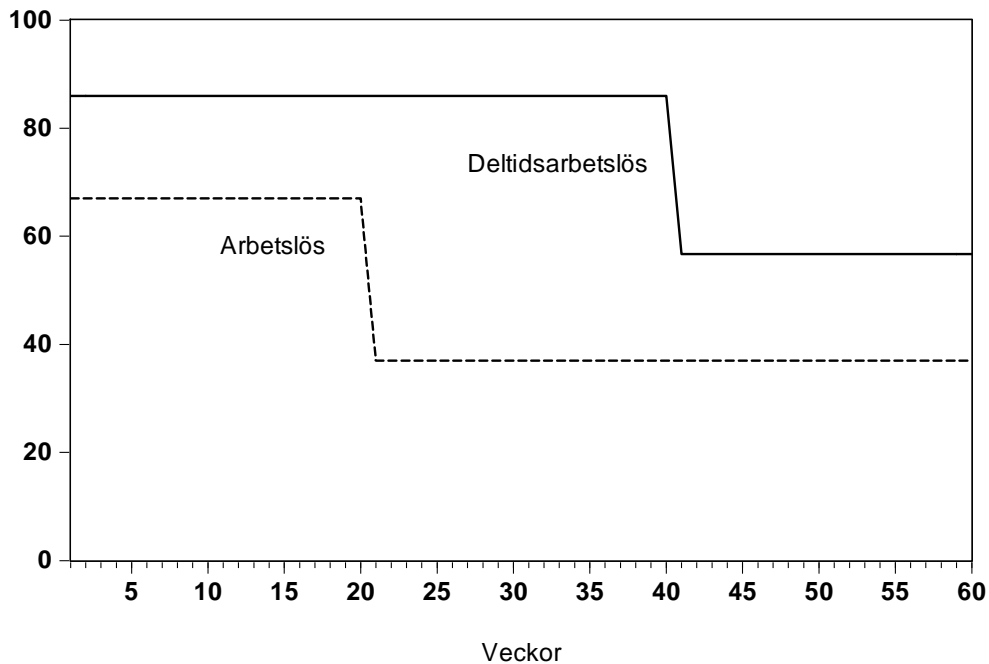
Differentieringen över tid förstärker incitamenten för aktivt arbetsökande bland de arbetslösa via de "kvalifikationseffekter" som finns inbyggda i systemet. Arbetslösa personer som utförsäkrats och gått över till aktivitetsstöd kan återkvalificera sig genom nytt förvärvsarbete på heltid. Ju högre arbetslöshetsersättningen är i förhållande till aktivitetsstödet, desto starkare är incitamenten att försöka återkvalificera sig genom att söka aktivt efter nytt arbete.

Utförsäkrade arbetslösa kan också kvalificera sig för deltidsersättning från a-kassan genom att ta ett deltidsarbete. Ju högre nettoinkomsten för deltidsarbetslösa med a-kassa är i förhållande till aktivitetsstödet för arbetslösa, desto starkare är incitamenten att ta ett deltidsarbete. Hög a-kassa för deltidsarbetslösa leder emellertid också till att dessa minskar sin sökintensitet, en effekt som kan motverkas genom tidsbegränsning (hot om utförsäkring) och relativt låg ersättning efter utförsäkringen.

Figur 14: Optimala ersättningskvoter för hel- och deltidsarbetslösa (%).



Figur 15. Inkomstprofiler för hel- och deltidsarbetslösa.



Hur förhåller sig då de beräknade optimala (potentiella) ersättningstiderna till det befintliga svenska regelverket? Detta innebär för heltidsarbetslösa att ersättningskvoten sänks från 80 till 70 procent efter 200 ersättningsdagar, dvs. efter 40 veckor. För deltidsarbetslösa upphör ersättningen helt efter 75 ersättningsdagar, vilket motsvarar en ersättningstid på 30 veckor för en person som arbetar halvtid. Enligt våra modellberäkningar bör således nedtrappningen ske

tidigare för heltidsarbetslösa men senare för deltidarbetslösa. En annan slutsats är att ersättningssystemet för deltidarbetslösa bör vara mer generöst än vad det är idag. Enligt modellkalkylerna bör ersättningskvoten för deltidarsättningen uppgå till drygt 90 procent istället för nuvarande gräns på 80 procent; dels bör denna ersättning utgå under längre tid (40 veckor istället för 30); slutligen bör det finnas någon typ av ”aktivitetsstöd” även för deltidarbetslösa, dvs. ersättningen till deltidarbetslösa bör inte helt upphöra efter en viss tid.

4.3 Frivilligt deltidarbete

Vi har hittills bortsett från frivilligt deltidarbete, en förenkling som givetvis är orealistisk eftersom ca 80 procent av deltidarbetet är frivilligt i den meningen att personerna ifråga är nöjda med sina arbetstider. Det är inte uppenbart att denna förenkling får stora konsekvenser för våra resultat beträffande ersättningen till de deltidarbetslösa men det kan heller inte uteslutas att så är fallet. Vi redovisar därför också resultat för en modifierad modell som inkluderar både frivilligt och ofrivilligt deltidarbete. Det finns här två typer av personer i arbetskraften och de två kategorierna har olika stark preferens för fritid. Personer med stark preferens för fritid väljer att arbeta deltid, antas fritt kunna välja sina arbetstider och har inga incitament att söka efter heltidsarbeten. De är därmed heller aldrig deltidarbetslösa enligt vår definition. Personer med svagare preferenser för fritid föredrar att arbeta heltid men är beredda att arbeta deltid som ett steg på vägen till heltid. De deltidarbetslösa är hänvisade till att arbeta lika många timmar som de frivilligt deltidarbetande.

Modellen förenklas beträffande ”matchningsteknologin” som bestämmer hur sökaktiviteten påverkar sannolikheten att en arbetssökande får arbete. Vi har så här långt tagit hänsyn till externa effekter i matchningsteknologin så att ökad sökintensitet för en person leder till minskad jobbchans för andra arbetssökande eftersom konkurrensen om jobben hårdnar. Nu bortser vi från denna mekanism och betraktar sannolikheten för övergång till arbete som en funktion av sökintensiteten multiplicerad med en konstant som fångar det allmänna arbetsmarknadsläget. Vi bortser också från företagets beteende och fokuserar på sökaktiviteten bland hel- och deltidarbetslösa personer.

Deltidarsättning till de frivilligt deltidarbetande har två slags beteendeeffekter. Dels leder högre ersättning till kortare arbetstider, vilket kan tolkas i termer av en konventionell inkomsteffekt. Samtidigt innebär deltidarsättningen också en subvention av deltidarbete i

förhållande till arbetslöshet vilket förstärker incitamenten att söka efter deltidsarbete bland arbetslösa personer med stark preferens för fritid.

Beräkningarna av det optimala ersättningssystemet sker utifrån två alternativa antaganden om vilken information som staten (försäkringsgivaren) har. I det första fallet kan staten skilja på frivilligt och ofrivilligt deltidsarbete och kan då också välja att differentiera ersättningsbeloppen med avseende på individens typ. Man kan här även avgöra om en arbetslös person har svag eller stark preferens för fritid och kan välja ersättningsbelopp utifrån denna information. I det andra fallet antar vi att information om individuella preferenser saknas och staten måste följaktligen sätta samma ersättningsbelopp för alla deltidare liksom samma arbetslöshetsersättning för alla heltidsarbetslösa.

Några av modellens egenskaper beskrivs i tabell 8. Vi redovisar experiment där vi utgår från en kalibrerad grundmodell och ändrar ersättningen till hel- respektive deltidsarbetslösa. Vissa resultat kan bestämmas analytiskt, andra enbart numeriskt. Beteckningarna är B för ersättning till heltidsarbetslösa och b står för ersättning till deltidsarbetande. Fotindex markerar typ av individ där 1 representerar stark preferens för fritid och 2 innebär svag fritidspreferens. Avsaknad av fotindex för B och b innebär att ersättningen antas öka för båda typerna av individer.

Högre ersättning till frivilligt deltidsarbetande leder till minskad arbetstid bland deltidsarbetande men också till att arbetslösa med stark fritidspreferens ökar sina ansträngningar att få deltidsarbete eftersom ersättningen innebär en subvention av arbete i förhållande till arbetslöshet. Antalet frivilligt deltidsarbetande ökar. De deltidsarbetslösa som söker efter heltid kommer att öka sin sökintensitet, vilket leder till snabbare utflöde från deltidsarbetslöshet, minskad total deltidsarbetslöshet och ökad heltidssysselsättning. Anledningen till denna effekt är att den kortare arbetstiden ger större utrymme för aktivt jobbsökande bland deltidsarbetslösa personer. Högre ersättning till deltidsarbetslösa leder till att dessa minskar sina ansträngningar att söka efter heltid men även till att arbetslösa personer av typ 2 (svag fritidspreferens) ökar sin sökintensitet. Antalet deltidsarbetslösa ökar medan heltidssysselsättningen minskar.

Högre arbetslöshetsersättning för typ 1 leder till högre arbetslöshet och minskat deltidsarbete för denna kategori. Heltidssysselsättningen påverkas inte alls eftersom de frivilligt

deltidsarbetande inte söker efter heltidsjobb. Högre arbetslöshetsersättning för typ 2 leder däremot till lägre heltidssysselsättning eftersom det leder till minskade ansträngningar att söka efter såväl deltids- som heltidsjobb.

Tabell 8. Effekter av ändrad ersättning.

	h_p	su_1	su_2	sp	u_1	u_2	p_1	p_2	e
B	0	-	-	0	+	+	-	≈ 0	-
B_1	0	-	0	0	+	0	-	0	0
B_2	0	0	-	0	0	+	0	-	-
b	-	+	+	-	-	≈ 0	+	+	-
b_1	-	+	-	+	-	≈ 0	+	-	+
b_2	0	0	+	-	0	≈ 0	0	+	-

Anm. h_p är arbetad tid för deltidsarbetande; su_i sökintensitet för arbetslös person av typ i ; sp sökintensitet för deltidsarbetslös; u_i arbetslöshet typ i ; p_i deltidsarbete typ i ; e total (heltids)sysselsättning. Arbetslöshet, deltidsarbete och heltidssysselsättning avser andelar av den totala arbetskraften.

Vi övergår nu till den normativa analysen och undersöker hur det optimala ersättningssystemet ser ut. Vi studerar först fallet där staten kan identifiera individens typ och följaktligen differentiera ersättningen på grundval av denna information. I det andra fallet saknar staten sådan information och är därför hänvisad till att sätta samma ersättningsbelopp för frivilligt och ofrivilligt deltidsarbetande. Vi har också antagit att staten här inte kan skilja mellan arbetslösa av olika kategorier och därför måste ge samma arbetslöshetsersättning till alla arbetslösa. Antagandet innebär att staten kan observera arbetskraftsstatus (sysselsatt, arbetslös etc.) men inte individens arbetsmarknadshistoria, vilken skulle kunna användas för att kunna avgöra om hon har arbetat heltid eller deltid före arbetslöshetens inträdande.

Resultaten redovisas i tabell 9. I grundmodellen i den första kolumnen har vi utgått från att staten inte kan differentiera ersättningen baserad på individens typ. Modellen har kalibrerats så att den genererar 7 procents arbetslöshet. 18 procent av personer med arbete har deltidsarbete; tre fjärdedelar av de deltidsarbetande är frivilligt deltidsarbetande. I den andra kolumnen kan staten fortfarande inte differentiera med avseende på typ men man väljer ersättningsnivåerna optimalt. I den tredje kolumnen antas staten ha tillgång till information som gör differentiering med avseende på typ möjlig och staten väljer ersättningsnivåerna optimalt med utnyttjande av denna information.

Tabell 9. Optimal arbetslöshetsersättning vid både frivillig och ofrivillig deltidslöshet, evig ersättning.

	Grundmodell	Optimal ersättning, ej observerbar typ	Optimal ersättning, observerbar typ
B_1	0,280	0,557	0,450
B_2	0,280	0,557	0,650
b_1	0,120	0,356	0,200
b_2	0,120	0,356	0,310
h_p	0,909	0,800	0,872
su_1	0,951	0,434	0,571
su_2	1,477	1,334	1,272
sp	0,456	0,206	0,166
u_1	0,031	0,054	0,045
u_2	0,039	0,042	0,044
p_1	0,123	0,100	0,109
p_2	0,043	0,078	0,089
e	0,764	0,726	0,713
Välfärdsvinst (%)		7.10	7.32

Anm.: Timlönen för heltidsarbetande har satts till 0.95 och lönen för deltidslöshet till 90 procent av denna lön, dvs. 0.855.

Som framgår av tabell 9 finns det en välfärdsvinst av att staten får tillgång till och kan använda information om individuell typ. Detta är tämligen självklart men vi kan notera att välfärdsvinsten är liten; i termer av en konsumtionsskatt motsvarar det 0,2 procent. De optimala ersättningssystemen ger mycket stora välfärdsvinster i förhållande till grundmodellen; i termer av en konsumtionsskatt handlar det om drygt 7 procent. Man bör dock ta dessa resultat med en nypa salt eftersom de kan vara känsliga för hur grundmodellen siffrsätts.

Vi kan utifrån tabell 9 konstatera att hänsynstagande till frivilligt deltidslöshet inte nödvändigtvis försvagar argumenten för en relativt generös arbetslöshetsersättning för

deltidsarbetande. Detta gäller även om staten har möjlighet att skilja mellan frivilligt och ofrivilligt deltidsarbetande. Anledningen är att sådan ersättning innebär subvention av arbete i förhållande till arbetslöshet. Vi har tagit hänsyn till att högre ersättning till de deltidsarbetande minskar deras arbetstider men denna mekanism är inte så stark att den dominerar den förstnämnda effekten. Som vi noterat kan arbetstidseffekten också förstärka sökaktiviteten bland deltidsarbetslösa personer eftersom kortare arbetstid innebär mer tid för att söka efter heltidsarbete.

5. Andra aspekter på deltidsarbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring

I Sverige har frågor om deltidsarbetslöshet och arbetslöshetsersättning till deltidsarbetslösa behandlats i en rad utredningar och regeringspropositioner. Den så kallade ARBOM-utredningen om en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring diskuterade även ersättning till deltidsarbetslösa (SOU 1996:150). År 1999 publicerades den så kallade DELTA-utredningen (utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning, SOU 1999:27). År 2005 kom utredningen om stärkt rätt till heltidsanställning (SOU 2005:105) med långtgående förslag om att ge deltidsarbetande ”rätt till heltid”.

Vi ska i det följande kortfattat diskutera två aspekter av politik mot deltidsarbetslöshet som bara delvis har berörts i tidigare debatt och inte heller behandlas i vår modellanalys. Det gäller frågan om hur ersättning till deltidsarbetslösa kan finansieras för att förhindra överutnyttjande av försäkringen. Vi tar också upp frågan om subventionerat deltidsarbete som inslag i stabiliseringspolitiken.

5.1 Arbetsgivarfinansierad a-kassa?

En deltidsanställning kan ses som en del av ett explicit eller implicit kontrakt mellan arbetsgivaren och den anställda. Med subventionerad fyllnadsersättning blir det mer lönsamt att erbjuda kontrakt med deltidsarbete. Nuvarande system innebär att deltidsarbete de facto subventioneras via arbetslöshetsförsäkringen. Denna subvention kommer att särskilt gynna företag och branscher som erbjuder många deltidsjobb på bekostnad av sektorer som prioriterar heltidsjobb. ”Deltidsföretagen” gynnas i konkurrensen om arbetskraft. Det finns emellertid en förhållandevis enkel åtgärd som skulle minska detta problem, nämligen att ålägga arbetsgivare ett medfinansieringsansvar för den arbetslöshetsersättning som utgår till deltidsarbetslösa personer. En sådan finansieringsmodell passar bäst i ett system med

obligatorisk arbetslöshetsförsäkring eftersom ett obligatorium gör det svårt för arbetsgivare att systematiskt sortera bort arbetskraft med försäkring.

I USA tillämpas sedan decennier ett system med arbetsgivarinträde ("experience rating") i arbetslöshetsförsäkringen. Systemet innebär att företagets skatter påverkas av hur många av företagets tidigare anställda som är arbetslösa. Ju större företagets "bidrag till arbetslösheten" är, desto blir högre blir skatten. Företagen tvingas att till viss del internalisera de externa effekterna av sina uppsägningsbeslut. Arbetsgivarinträdet är dock inte fullständigt, dvs. skatterna motsvarar inte fullt ut de förväntade utgifterna för de tidigare anställdas arbetslöshetsersättning.

Arbetsgivarinträde i arbetslöshetsförsäkringen ungefär på det sätt som tillämpas i USA skulle kunna övervägas även för heltidsarbetslöshet. Sverige har dock genom den arbetsrättsliga lagstiftningen redan en form av implicit beskattning av arbetsgivarinitierade uppsägningar. Lagen om anställningsskydd innebär att takten i neddragningar och vilka som ska sägas upp måste följa regler om uppsägningstider och turordning. En explicit beskattning via arbetsgivarinträde skulle innebära högre kostnader för företagens uppsägningar och därmed också indirekt för deras anställningar. Ett särskilt problem med arbetsgivarinträde baserat på utbetald ersättning till tidigare anställda är att företagen har små möjligheter att påverka längden på arbetslöshetsperioderna och därmed de nödvändiga utbetalningarna av ersättning. En effekt kan bli att företagen systematiskt väljer bort arbetsökande som uppfattas som svaga på arbetsmarknaden. Sammanfattningsvis är argumenten för arbetsgivarinträde starkare när det gäller ersättning vid deltidsarbetslöshet än vid heltidsarbetslöshet.

Den kraftiga skärpning av villkoren för fyllnadsersättning som infördes 2008 verkar åtminstone delvis ha baserats på föreställningen att den skulle göra arbetsgivarna mer benägna att erbjuda heltidsjobb. Det förefaller osannolikt att detta skulle vara en viktig mekanism. Om däremot arbetsgivarna åläggs att medfinansiera ersättningen till deltidsarbetslösa personer skulle det givetvis bli relativt mer lönsamt för dem att erbjuda heltidsjobb.

5.2 A-kassa för korttidsvecka?

En orsak till uppkomsten av deltidsarbetslöshet kan vara konjunkturellt betingad. Ett företag som drabbas av ett kraftigt bortfall av efterfrågan kan överväga att införa temporärt kortare arbetstid snarare än att säga upp personal. Genom "korttidsvecka" kan man dels slippa

uppsägningskostnader, dels behålla värdefull kompetens i företaget. I Sverige har vi sett exempel på sådana lösningar under senare tid: Scania införde t ex fyradagarsvecka våren 2009 efter förhandlingar med de fackliga organisationerna.

Det svenska regelverket för arbetslöshetsförsäkringen tillåter inte att ersättning utgår för deltidarbetslöshet som uppkommer i sådana situationer. Här avviker Sverige från vad som gäller i de flesta andra OECD-länder. Olika modeller för statligt subventionerad arbetsdelning har kommit till stor användning under den globala recession som slog till 2008; se OECD (2010). Sådana åtgärder tycks också ha varit relativt framgångsrika när det gäller att mildra krisens effekter på arbetslösheten (OECD, 2010).

Det finns flera argument för att göra det möjligt att använda a-kassan för att uppmuntra arbetsdelning i lågkonjunkturer. Arbetstidsneddragning istället för uppsägning innebär att företagen kan behålla värdefull arbetskraft och därmed hålla nere rekryterings- och inskolningskostnaderna när konjunkturen vänder. Arbetsdelning innebär också fördelar för löntagarna som i mindre grad drabbas av inkomstbortfall och som helt slipper de sociala kostnader som arbetslöshet innebär.

Huvudargumentet mot subventionerad arbetsdelning är att systemet kan skapa inlåsnings effekter. Det kan vara svårt att skilja mellan temporära och permanenta efterfrågebortfall och subventionerad arbetsdelning kan riskera att hålla kvar arbetskraft i obsoleta verksamheter. Resultatet skulle kunna bli långsammare omvandlingstakt och sämre produktivitetsutveckling. I viss utsträckning kommer subventionerad arbetsdelning också att medföra så kallade dödviktskostnader, dvs. subventionerna kommer ibland att utgå även till företag som hade behållit arbetskraft utan subventioner.

Även om det finns invändningar mot subventionerad korttidsvecka torde det vara svårt att visa att det optimala systemet utesluter åtgärder för att uppmuntra arbetsdelning i lågkonjunkturer. Att tillåta ersättning från a-kassa för korttidsvecka reser dock frågor om vilka krav som ska ställas för ersättning och vilken instans som ska avgöra om kraven är uppfyllda. Här finns erfarenheter från en rad andra länder som skulle kunna bidra till att belysa för- och nackdelar med olika praktiska lösningar.

6. Slutord

Deltidsarbetslöshet är en form av undersysselsättning som har relativt stor omfattning i Sverige och många andra länder. Forskning kring deltidarbetslöshetens orsaker och effekter har dock varit tämligen begränsad, i varje fall i jämförelse med forskningen om (heltids)arbetslöshet. Detta gäller inte minst frågor kring arbetslöshetsersättningens effekter där ett mycket stort antal studier avser heltidsarbetslöshet medan få studier fokuserar på deltidarbetslöshet. Normativa frågor kring hur den optimala arbetslöshetsförsäkringen bör utformas har i allt väsentligt handlat om heltidsarbetslöshet.

Vi har i den här uppsatsen presenterat beskrivning och analys av deltidarbetslösheten i Sverige med särskilt fokus på arbetslöshetsförsäkringens roll. Vi har noterat att det finns en betydande rörlighet mellan deltidarbetslöshet och heltidsarbete, ett faktum som har implikationer för hur den optimala arbetslöshetsförsäkringen bör utformas. En relativt generös ersättning till deltidarbetslösa innebär att det blir mer attraktivt för heltidsarbetslösa personer att försöka skaffa sig deltidarbete som en språngbräda till heltidsarbete. Samtidigt minskar sökaktiviteten bland deltidarbetslösa personer som söker efter heltidsarbete. En optimal utformning av arbetslöshetsförsäkringen ska beakta båda dessa mekanismer.

Våra modellanalyser pekar på att det finns välfärdsvinster förenade med en avtrappad ersättningsprofil i arbetslöshetsersättningen. Detta gäller såväl heltids- som deltidarbetslösa. Resultaten tyder vidare på att ersättningen till de deltidarbetslösa bör vara mer generös än vad som för närvarande gäller i Sverige. En mer generös ersättning till deltidarbetslösa innebär starkare drivkrafter för heltidsarbetslösa att söka efter deltidarbete.

Vi har inte genomfört någon modellanalys av finansieringsreformer av arbetslöshetsförsäkringen men vår bedömning är att det finns goda argument för att arbetsgivarna ska åläggas ett visst medfinansieringsansvar för ersättning till deltidarbetslösa personer.

Vi har inte berört frågor om kontroll och sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen. Det är uppenbart att starkare krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär större utrymme för generösa ersättningsvillkor. Krav på att stå till förfogande för heltidsarbete måste naturligtvis gälla även deltidarbetslösa med ersättning. De kartläggningar som gjorts av hur detta fungerar i praktiken tyder på att här finns utrymme för förbättringar (se IAF, 2007).

Referenser

- Bosch, N. A Deelen och R Euwals (2010), Is part-time employment here to stay? Working hours of Dutch women over successive generations, *Labour* 24, 35–54
- Fagan, C och J O'Reilly (red), (1998), *Part-Time Prospects: An International Comparison*, Routledge.
- Finanspolitiska rådet (2009/2010), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2009/2010.
- Fredriksson, P och B Holmlund (2001), Optimal unemployment insurance in search equilibrium, *Journal of Labor Economics* 19, 370–399.
- Hartman, L (red) (2008), *Välfärd på deltid*, SNS Förlag.
- Holmlund, B (2006), Hur hög är egentligen arbetslösheten i Sverige? *Ekonomisk Debatt* 33, 6–20.
- Hussmans, R (2007), Measurement of employment, unemployment and underemployment – Current international standards and issues in their application. International Labour Office.
- Hussmanns, R, F Mehran och V Verma (1990), *Surveys of Economically Active Population, Employment, Unemployment, and Underemployment: An ILO Manual on Concepts and Methods*, International Labour Office.
- IAF (2007), Arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet, rapport 2007:17, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.
- IAF (2009), Arbetslöshetsersättning till deltidsarbetslösa, rapport 2009:12, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.
- Kyrrä, T (2007), Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work, under publicering i *European Economic Review*.
- Kyrrä, T, P Parotta och M Rosholm (2010), The effect of receiving supplementary UI benefits on unemployment duration, IZA Discussion Paper No 3920.
- Månsson, J, J Ottoson och K Lundequist (2008), Deltidsarbete och deltidsarbetslöshet, i L Hartman (red), *Välfärd på deltid*, SNS Förlag.
- OECD (2010), *Employment Outlook*, OECD.
- Pettersson, H (2005), A-kassa på deltid – ett ständigt problem inom arbetslöshetsförsäkringen, Working Paper från HELA-projektet 2005:3.

- Pissarides, C (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press.
- SCB (2005), *Sysselsättning och arbetslöshet 1976–2004*, Information från Arbetskraftsundersökningarna 2005:1.
- Sorrentino, C (2000), International unemployment rates: how comparable are they? *Monthly Labor Review* 123, 3–20
- SOU 1996:150, *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*, Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 1997:27, *DELTA Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning*, Näringsdepartementet.
- SOU 2005:105, *Stärkt rätt till heltidsanställning*, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Tam, M (1997), *Part-Time Employment: A Bridge or a Trap?*, Ashgate.
- U.S. Bureau of Labor Statistics (2008), Involuntary part-time work on the rise, *Issues in Labor Statistics*, December.
- Walling A and G Clancy (2010), Underemployment in the UK labour market, *Economic and Labour Market Review* 4, No 2.
- Wahlberg, R (2008), Part-time penalty in Sweden: Evidence from quantile regression, Working Paper in Economics 315, Göteborgs universitet.