

**Liberalt Laboratorium  
Artikkelserie**

**UTKAST:  
Arbeidsledighetstrygd og personlig ansvar**

**Cornelius Cappelen**

**Til presentasjon på arbeidsmøte i Liberalt Laboratoriums  
prosjekt "Sosialliberal politikk for velferd og verdiskapning"  
4. september 2008**



# Arbeidsledighetstrygd og personlig ansvar

## 1.0 Innledning

Hovedmålet for arbeidsledighetstrygden er å forsikre arbeidstakere mot risikoen for ufrivillig arbeidsledighet. Systemet er i stor grad rettferdiggjort ved å appellere til det egalitære ideal at forskjeller i livskvalitet som skyldes forhold utenfor den enkelte persons kontroll bør elimineres. Dette *likhetsidealet* har bred oppslutning i Norge og i andre vestlige demokratier.

Arbeidsledighetstrygden er også påvirket av et annet ideal som står sterkt i vår kulturkrets, det såkalte *ansvarsidealet*, som bygger på intuisjonen at enkeltindividene skal holdes ansvarlige for frivillige og informerte valg. Hvis arbeidsledigheten er frivillig og et resultat av personlig preferanser skal man i henhold til dette idealet ikke kompenseres for inntektstap.

En grunnleggende teoretisk og politisk utfordring er hvordan dette idealet om individuelt ansvar skal fortolkes og hvordan det kan forenes med det egalitære ideal. For mye fokus på likhet fører fort til at arbeidsledige ikke i tilstrekkelig grad blir holdt ansvarlig for egne valg og at frivillig ledige mottar ledighetstrygd. På den annen side, for mye fokus på ansvar åpner muligheten for at såkalt ”verdige” trengende ikke mottar ledighetstrygd og for at trygden er lav i forhold til hva likhetsidealet skulle tilsi.

Idealet om å forene en likhetstankegang med en ansvarstankegang kan knyttes til det såkalt liberal egalitære (eller sosialliberale) prosjekt. To politiske tradisjoner forenes i dette prosjektet. På den ene siden ønske om å utjevne forskjeller mellom mennesker og å skape et inkluderende samfunn uten fattigdom. Dette er det egalitære (eller sosiale) element i prosjektet. På den annen side ønske om å behandle mennesker som frie og autonome individer med den konsekvens at de (ofte) må holdes ansvarlige for utfallene av sine personlige valg. Dette er det liberale element i prosjektet.

Formålet med denne artikkelen er å gi en fortolkning av likhetsidealet og ansvarsidealet og å studere implikasjonene de har i utformingen av arbeidsledighetstrygden. I hovedsak skal jeg diskutere implikasjoner for hvordan vi ideelt sett skulle ønske å utforme et rettferdig system for arbeidsledighetstrygd

dersom man hadde tilgang til all relevant informasjon og kunne se bort fra insentivhensyn. I praktisk politikk må vi selvsagt også ta hensyn til at informasjonsmangel setter grenser for hvor perfekt vi kan oversette rettferdighetsidealer i praksis og på de vridningseffekter arbeidsledighetstrygden har på økonomien, men jeg er primært opptatt av det ideelle system for arbeidsledighetstrygd i en situasjon hvor slike hensyn er fraværende.

Jeg vil argumentere for at den norske arbeidsledighetstrygden holder folk ansvarlig for *for* mye og for *for* lite på samme tid. Mer konkret vil jeg argumentere for den norske arbeidsledighetstrygden ikke i tilstrekkelig grad differensierer mellom ulike typer risiko fordi alle betaler den samme proSENTSatsen, uavhengig av den risiko for arbeidsledighet de har utsatt seg for. Med andre ord vil jeg argumentere for at det norske systemet ikke i tilstrekkelig grad holder folk ansvarlig for egne valg. Samtidig vil jeg argumentere for at kompensasjonsgraden er for lav gitt de strenge kvalifiseringsbetingelsene som ligger i det norske systemet. På dette punktet er det med andre ord for mye fokus på ansvarsidealet, og ikke nok fokus på likhetsidealet.

Artikkelen har følgende struktur. Avsnitt 2 presenterer likhetsidealet og ansvarsidealet, med et spesielt fokus på mulige fortolkninger av ansvarsidealet i situasjoner hvor folk frivillig velger å utsette seg for risiko. Avsnitt 3 studerer implikasjonene av likhetsidealet og ansvarsidealet på utformingen av et system for arbeidsledighetstrygd. I avsnitt 4 presenteres relevante trekk ved den norske arbeidsledighetstrygden, og i avsnitt 5 diskuteres mulige forandringer av den norske arbeidsledighetstrygden gitt et ønske om å finne en balanse mellom likhetsidealet og ansvarsidealet. Avsnitt 6 konkluderer.

## **2. Likhetsprinsippet og ansvarsprinsippet**

*Likhetsidealet* og *ansvarsidealet* er to normative idealer som det er bred oppslutning om i Norge og andre vestlige land. Grunnintuisjonen bak likhetsidealet er at noen typer ulikhet, spesielt ulikheter som skyldes faktorer utenfor enkeltindividenes kontroll, ideelt sett bør elimineres; mens grunnintuisjonen bak ansvarsidealet er at enkelte ulikheter, spesielt slike som skyldes frie og informerte valg (faktorer innenfor enkeltindividenes kontroll) er akseptable. I det følgende skal jeg kort diskutere disse idealene nærmere, med et spesielt fokus på ansvarsidealet.

Likhetsidealet har alltid stått sterkt på venstresiden i Europeisk politikk, og er et ideal om like muligheter. Det må således kontrasteres med et ideal om utfallslikhet, hvor målet er å utjevne enhver forskjell i inntekt (eller nytte) mellom mennesker, uavhengig av hva som er årsaken til ulikheten. Ifølge likhetsidealet er det ikke i seg selv noe mål at alle skal ha det samme, men at alle gis like muligheter til å ende opp med det samme. En viktig intuisjon bak likhetsidealet er at det er urettferdig at en person tjener mer enn en annen bare fordi vedkommende har en annen klassebakgrunn, et annet kjønn, en annen rase eller har visse medfødte evner som markedet verdsetter høyt. Slike faktorer er utenfor vår kontroll og ikke et resultat av vår fortjeneste og det er derfor urimelig at de forårsaker ulikheter i utfall; to personer som yter samme innsats bør ideelt sett ha samme inntekt.

Ansvarsidealet står også sterkt i Europeisk politikk, selv om det nok har hatt større gjennomslagskraft på høyresiden enn på venstresiden. Ansvarsidealet, i motsetning til likhetsidealet, sier noe om hvilke ulikheter som er akseptable og som ideelt sett ikke burde utjevnes. Som nevnt sier ansvarsidealet at inntektsulikhet som skyldes faktorer vi kontrollerer – frie og informerte valg – er legitime. Å jobbe mye fremfor lite, å være foretaksom fremfor ikke, å velge en lang utdannelse fremfor en kort, å kultivere et talent fremfor å la det gå til spille, forårsaker legitime inntektsforskjeller ifølge ansvarsidealet.

Intuisjonen bak ansvarsidealet er altså at vi skal holde folk ansvarlig for valgene deres. Enkelte ganger er det ukontroversielt hva det innebærer å holde folk ansvarlig for valgene deres. Hvis konsekvensen av å gjøre et bestemt valg er den samme for alle som gjør valget så virker det rimelig å si at man holder en person ansvarlig for valget ved å la personen bære konsekvensene av valget. For mange typer valg er det imidlertid ikke tilfelle at konsekvensene av valget er det samme for alle. Spesielt er dette tilfelle når det er risiko knyttet til utfallet av de valgene man tar fordi man frivillig velger å utsette seg for en risiko man med rimelighet kunne ha latt være å utsette seg for (såkalt frivillig risiko). Et klassisk eksempel på frivillig risiko er lotto og andre pengespill. Det å spille slike spill er eksempler på risikofylte valg vi med enkelhet kunne ha latt være å ta (hvis vi ser bort fra spillavhengighet), og en grunnleggende teoretisk og politisk utfordring er hvordan ansvarsidealet skal fortolkes i slike situasjoner.

En nærliggende tanke er at vi må holde enkeltindividene fullt ut ansvarlige for konsekvensene av selvalgt risiko, men ikke for konsekvensene den risiko vi ikke har

valgt å eksponeres for.<sup>1</sup> Dette innebærer at lottovinneren skal sitte igjen med gevinsten, mens lottotaperen skal sitte igjen med tapet. Man holdes med andre ord ansvarlig for om man har flaks eller uflaks i forbindelse med frivillig risiko. En slik fortolkning av ansvarsidealet er nærliggende fordi en annen mer egalitær politikk fort fører til et effektivt forbud mot å velge risiko. Hvis vi for eksempel skattelegger lottovinneren i den hensikt å fullt ut kompensere taperen så faller hensikten med å spille lotto bort. Argumentet er altså at risikotagere ønsker å stå overfor risikoen fremfor en kompensasjonspolitik hvor alle risikotagere sitter igjen med det samme.

Dette argumentet har klare svakheter når vi flytter oss fra beslutninger om hvor mye man skal satse på et pengespill til fundamentale beslutninger i livene våre, som valget av utdanning, av bosted og av arbeid. Her velger vi også mellom alternativer som det er forbundet større eller mindre risiko til. Det er for eksempel ulik arbeidsledighetsrisiko forbundet med forskjellige yrker og utdannelse; og det kan hevdes at det å velge en utdanning eller et yrke med høy ledighetsrisiko fremfor lav innebærer å ta en frivillig risiko på samme måte som ved spinning av lotto. Dersom man holdt folk fullt ut ansvarlige for risiko knyttet til slike valg så ville det innebære at de som ble ledige som et resultat av slik risiko ikke skulle kompenseres.<sup>2</sup>

Men det er gode grunner til å avvise det syn at man ikke skal kompensere individer som frivillig tar risiko i arbeidsmarkedet. En av hovedgrunnene til at våre intuisjoner om hvordan risikotagere skal behandles er forskjellig i arbeidsmarkedet og i lottohallen, er at risikotagere i arbeidsmarkedet, i motsetning til de som velger å satse penger på pengespill, ikke ønsker å stå overfor risikoen som sådan. I arbeidsmarkedet tar vi ofte risikofylte valg, ikke fordi vi har preferanse for risiko og

---

<sup>1</sup> Risiko vi ikke har valgt å utsette oss for kan deles inn i to typer. For det første risikoen for å ende opp med dårlige utfall (lav inntekt, arbeidsledig, osv.) som har sin årsak i medfødte egenskaper (for eksempel lite talent). For det andre den risikoen for dårlige utfall som ikke er et resultat av personlige egenskaper, men av skjær uflaks vi ikke har valgt å utsette oss for (huset blir truffet av lynet, vi blir arbeidsledige på grunn av en uventet konjunkturedgang, osv.)

Frivillig risiko, på den annen side, er den type risiko som vi bevisst velger å utsette oss for og som vi med rimelighet kunne ha latt være å utsette oss for i den forstand at det finnes alternativer uten lignende risiko som er anstendig (det vil selvfølgelig være kontroversielt hva man skal definere som anstendig).

<sup>2</sup> For å illustrere nærmere: Anta at det finnes et jobbalternativ hvor det ikke er noen risiko for ledighet (la oss si en jobb i offentlig sektor), og et jobbalternativ hvor det er en risiko for å bli ledig (la oss si en jobb i privat sektor). I et slikt tilfellet er det mulig å unngå risikoen for ledighet fullt ut ved å velge det sikre alternativet, og all ledighet forbundet med det usikre alternativet vil derfor være forårsaket av frivillig risiko. Dette innebærer – ifølge en politikk som fullt ut holder folk ansvarlig for frivillig risiko – at arbeidsledige ikke har krav på ledighetstrygd innenfor rammen av et kollektivt forsikringssystem, siden risikoen for ledighet i utgangspunktet var selvvalgt og kunne ha vært unngått. Mer spesifikt innebærer dette at vi verken kan skattelegge ansatte i den sikre, offentlige jobben eller i den risikofylte, private jobben, for dermed å kompensere de arbeidsledige.

ønsker å utsettes for flaks (være i jobb) eller uflaks (arbeidsledighet), men fordi alternativer assosiert med mindre eller ingen risiko innebærer et liv vi ikke ønsker. En som velger å utdanne seg som musiker kan åpenbart sies å frivillig eksponere seg for høyere ledighetsrisiko enn en som velger advokatutdanning, men det betyr ikke at hun er risikosøkende og ønsker å stå overfor usikkerhet heller enn sikkerhet. Det er musikken og et liv som musiker som lokker, ikke usikkerheten i utfall.

Gitt at valgt risiko i arbeidsmarkedet skiller seg fra valgt risiko i et kasino på denne måten, trenger vi en alternativ fortolkning av ansvarsprinsippet i situasjoner som omhandler arbeidsmarkedet. Vi ønsker å holde folk ansvarlige for valget om å ta risiko, men vi ønsker ikke å holde dem ansvarlige for om de har flaks eller uflaks (siden dette er utenfor deres kontroll). En måte å gjøre dette på er å utjevne mellom de som har gjort de samme valgene og hatt ulik grad av flaks, men ikke utjevne mellom forskjellige valg. De som ikke har valgt å eksponere seg for risiko skal altså ikke behøve å kompensere risikotagere som har hatt uflaks. På den annen side burde risikotagere som har hatt flaks fullt ut kompensere risikotagere som har hatt uflaks.

Med andre ord burde risikotagere fullforsikres (gjennom å betale tvungne forsikringspremier som tar hensyn til grad av risiko) og kun bære konsekvensene av den forventede verdien av risikoen de tar. Alle som velger en bestemt risiko bør derfor ideelt sett motta det gjennomsnittlige utfallet av risikoen.

I neste avsnitt, hvor jeg studerer implikasjonene av likhetsidealet og ansvarsidealet på utformingen av arbeidsledighetstrygden, skal jeg se nærmere på denne fortolkningen og jeg skal si noe mer konkret om de implikasjoner den har på utformingen av premieinnbetalingen, som er et viktig komponent ved arbeidsledighetstrygden.

### **3. Implikasjonene av likhetsprinsippet og ansvarsprinsippet for utformingen av arbeidsledighetstrygden.**

Det er en potensiell spenning mellom likhetsidealet og ansvarsidealet. Hvordan kan vi holde folk ansvarlig for egne valg og samtidig eliminere de ulikheter som skyldes forhold utenfor folks kontroll? Dette spørsmålet er sentralt i utformingen av et offentlig system for arbeidsledighetstrygd.

Det er viktig å finne en balanse mellom likhetsidealet og ansvarsidealet, og det er ønskelig å uforme politikker som inkorporerer de intuisjoner som ligger bak begge

idealene. I det følgende ser jeg nærmere på implikasjonene av de to idealene på den konkrete utformingen av tre viktige dimensjoner ved arbeidsledighetstrygden: *kvalifiseringsbetingelsene* (hvem som kvalifiserer til ledighetstrygd), *kompensasjonsgraden* (andelen av tidligere inntekt man får i tygd), og *premieinnbetalingen* (hvor mye arbeidstagere må betale i ledighetsforsikring). Jeg fokuserer først på implikasjonene av likhetsidealet, deretter på implikasjonene av ansvarsidealet.

Grunnintuisjonen bak likhetsidealet er som nevnt at inntektsulikheter utenfor individenes kontroll burde elimineres. Det er urettferdig at enkelte arbeidstagere tjener mindre enn andre på grunn av forhold utenfor deres kontroll. På samme måte er inntektsulikhetene mellom arbeidstakere og arbeidsledige urettferdig gitt at ledigheten bunner i faktorer utenfor de lediges kontroll, som kjønn, foreldrenes bakgrunn eller medfødte evner.

Dette innebærer at all ledighet som er utenfor individenes kontroll og dermed er uforskyldt kvalifiserer til dagpenger. Det er altså ingen kvalifiseringsbetingelse, ifølge likhetidealet, at den arbeidsledige tidligere må ha hatt tilknytning til arbeidslivet og mottatt lønnsinntekt. Det legges heller ingen tidsbegrensninger på hvor lenge den arbeidsledige i utgangspunktet kan motta dagpenger. Eneste kvalifiseringsbetingelse er at arbeidsledigheten er uforskyldt.

For å si noe konkret om hvilke implikasjoner likhetsidealet har på kompensasjonsgraden ser vi bort fra problemer med at inntektsfordelingen mellom de som er i jobb kan være urettferdige. Vi forenkler derfor diskusjonen ved å anta at inntektsfordelingen mellom de som er i arbeid er rettferdig. Før den arbeidsledige mister jobben har hun dermed en rettferdig inntekt, som hun mister under perioden med arbeidsledighet. Gitt antagelsen om at ledigheten er uforskyldt, skal hele inntektsgapet mellom tidligere inntekt og den nye situasjonen med null i inntekt dermed elimineres i henhold til likhetsprinsippet. Kompensasjonsgraden skal med andre ord være 100 prosent og arbeidsledige skal motta i trygd den lønn de hadde tidligere.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Det er imidlertid viktig å understreke at en slik kompensasjonspolitik fordrer at den arbeidsledige har samme inntektspreferanse som tidligere. For å illustrere: Hvis den arbeidsledige tidligere jobbet fulltid, men under ledighetsperioden forandrer preferanser og ønsker å jobbe deltid, skal hun kompenseres som om hun tidligere jobbet deltid. Kompensasjonsgraden skal med andre ord brukes som et mål på hva den arbeidsledige mottar relativt til hva hun ville få hvis hun gikk ut i jobb, og tidligere lønn er ikke nødvendigvis korrelert med forventet lønn i fremtidig jobb.

Disse politiske implikasjonene er egalitære siden de fordrer en helt universell arbeidsledighetstrygd som fullt ut utjevner mellom de som er i arbeid og de som kvalifiserer til dagpenger innenfor det universelle systemet. Som nevnt fører dette lett til at også såkalt uverdige trengende fanges opp av systemet og urettmessig mottar dagpenger. Det er derfor helt essensielt at vi inkorporerer ansvarsidealet som en motvekt til likhetsidealet i utformingen av trygdepolitikken.

Den grunnleggende intuisjonen bak ansvarsidealet er som nevnt at vi må akseptere inntektsforskjeller som skyldes forhold under folks kontroll. Dersom dette idealet anvendes på utformingen av arbeidsledighetstrygden innebærer dette at hvis den arbeidsledige er frivillig ledig, kvalifiserer hun ikke til dagpenger ifølge ansvarsprinsippet. Hvis for eksempel den ledige slutter i jobben uten rimelig grunn, eller blir oppsagt på grunn av utilbørlig oppførsel, kvalifiserer hun ikke til dagpenger, gitt at ledigheten kan sies å være en direkte resultat av de valg hun tok og dermed selvforskyldt.<sup>4</sup>

Vi så i avsnitt 2 at det ikke er åpenbart hvordan vi skal fortolke ansvarsprinsippet hvis jobbtap oppstår på grunn av en selvvalgt risiko som med rimelighet kunne ha vært unngått. Jeg argumenterte for at også ledighet som er forårsaket av slik selvvalgt risiko burde kompenseres, og at risikotagere burde sitte igjen med den forventede verdien av risikoen de tok, uavhengig av om de er i arbeid eller er arbeidsledige.<sup>5</sup>

Når det gjelder betingelsene for å fortsette og motta dagpenger etter at jobbtapet er realisert, er det ikke åpenbart hvordan vi skal fortolke ansvarsprinsippet. En åpenbar betingelse er at den trygdede er reelt jobbsøkende. Andre betingelser vil være mer kontroversielle. Kan vi kreve at den trygdede takker ja til tilbud om jobb hvor som helst i landet? Kan vi kreve at den trygdede nekter å søke eller takke ja til tilbud om arbeid som har lavere lønn enn det den trygde mottar i dagpenger og/eller som har lavere status enn tidligere jobb, eller hvor den trygdede ikke får brukt sin kompetanse og sine talenter?

---

<sup>4</sup> Man kan selvfølgelig diskutere hva rimelig og utilbørlig innebærer.

<sup>5</sup> For å illustrere: La oss anta at en risikabel jobb, for eksempel en jobb som programmerer i et nystartet IT-firma, gir en lønn på 100 i tidsperiode  $x$ . Samtidig er jobben forbundet med en 20 prosent ledighetsrisiko i  $x$ . Den forventede inntekten i  $x$  er dermed 80, som er hva alle programmerere i det nystartede IT-firmaet skal sitte igjen med i  $x$ , uavhengig av om de har hatt flaks og er i arbeid eller har hatt uflaks og er ledige.

Ansvarsprinsippet gir ikke noe entydig svar på disse spørsmålene, men det er viktig å slå fast følgende. Implikasjonene av likhetsidealet er et universelt og sjenerøst system, som potensielt dekker hele den arbeidsdyktige befolkningen, også de uten tidligere tilknytning til arbeidslivet. Det er derfor viktig at kvalifiseringsbetingelsene rundt det å fortsette dagpengeordningen er meget strenge, slik at systemet ikke omfavner frivillig ledige.

Også når det gjelder reaksjonsformene for å bryte med kvalifiseringsbetingelsene er det viktig å fortolke ansvarsprinsippet strengt. En ikke urimelig fortolkning av ansvarsprinsippet tilsier at hvis man bryter med kvalifiseringsbetingelsene, mister man retten til dagpenger helt til man nyansettes og deretter igjen blir uforskyldt arbeidsledig.

Avslutningsvis i dette avsnittet skal jeg si noe om premieinnbetalingen. I et fritt og velfungerende marked vil premieinnbetalingen være avhengig av to ulike typer risikoer. For det første den type risiko som er utenfor vår kontroll og som vi kan kalle ufrivillig risiko. For det andre den type risiko som er under vår kontroll og som vi kan kalle frivillig risiko.

Vi har snakket om ufrivillig risikoer tidligere, de referer til faktorer som rase, kjønn, sosial bakgrunn, medfødte evner som markedet verdsetter, osv. I et uregulert og fritt forsikringsmarked vil disse faktorene påvirke satsene på premieinnbetalingen. Hvis det for eksempel er slik at kvinner har høyere ledighetsrisiko enn menn, må de betale høyere satser, på samme måte som ungdom må betale høyere satser enn de eldre, gitt at ungdommen har høyere risiko for ledighet. Ifølge likhetsidealet er en slik markedsstyrt forsikringspolitikk urettferdig siden den fører til forskjeller i inntekt mellom mennesker som skyldes forhold utenfor individenes kontroll.

Frivillig risiko, på den annen side, referer som tidligere nevnt til risikoer som er under individenes kontroll og som de med rimelighet kunne ha unngått. Som nevnt tidligere er det ofte debatt om hva som skal betraktes som frie valg, men eksempler her kan være valg av jobb eller utdanning med relativt høy ledighetsrisiko, det å bosette seg i en region hvor ledigheten er høyere enn ellers i landet, det å nekte å etterutdanne seg eller å delta i aktiviseringstiltak mens man er arbeidsledig (hvis det er påviselig at slike aktiviteter øker sjansen for å komme tilbake i lønnet arbeid), osv. I et fritt og uregulert marked ville man også måttet betale for slike risikoer, og arbeidstagere i høyrisikjobber må betale mer i forsikring enn arbeidstagere i

lavrisikjobber, alt annet likt. Denne typen ulikhet bryter ikke med likhetsprinsippet fordi slike forskjeller gjenspeiler ulike valg.

Min fortolkning av ansvarsprinsippet i situasjoner med frivillig risiko er her på linje med et markedsstyrt regime. Det er rettferdig at folk som velger å utsette seg for en ledighetsrisiko som med rimelighet kunne ha vært unngått, skal betale mer i forsikring enn folk som forsøker å unngå ledighetsrisiko. Arbeidsledighetstrygden burde med andre ord differensieres etter (frivillig) risiko, og satsene burde øke proporsjonalt med risikoen.

Det er viktig igjen å poengtere at det selvfølgelig vil være kontroversielt hva vi skal regne som frivillig risiko. For å illustrere: La oss anta at det i en bestemt region x er meget høy arbeidsledighet relativt til andre regioner. Arbeidstagerne i x har med andre ord i snitt en høyere risiko for å bli ledige enn i de andre regionene. Skal denne ekstra ledighetsrisikoen karakteriseres som frivillig, gitt at den jo kunne ha vært unngått ved at beboere i x flyttet?

Dette er bare ett eksempel på hvor vanskelig det er å karakterisere bestemte risikoer som ufrivillige eller frivillige. Men hvis vi ønsker et differensiert system hvor folk holdes ansvarlig for frivillig risiko, kommer vi ikke utenom å foreta en slik karakterisering. Vi kan velge å differensiere på et lavt nivå mellom ulike jobber, eller vi kan differensiere på høyere nivåer mellom ulike sektorer i industrien, eller mellom ulike regioner eller landsdeler.

#### **4. Den norske arbeidsledighetstrygden**

I det følgende skal jeg kort gjøre rede for hvordan hovedtrekkene i den norske arbeidsledighetstrygden fastsetter: A) forsikringspremien, B) kompensasjonsgraden, og C) kvalifiseringsbetingelsene.

A) **Forsikringspremien.** Norge har en tvungen forsikringsordning for ulike typer risiko. Alle arbeidstakere betaler en viss prosentandel av inntekten til Folketrygden (7.8 prosent), og er dermed forsikret mot en rekke risikoer, deriblant tap av inntekt under arbeidsledighet. Forsikringssetningen er med andre ord flat, og det differensieres ikke mellom ulike typer risiko. Arbeidstagerne som frivillig har valgt risiko, betaler ikke høyere satser enn arbeidstagerne som ikke har valgt risiko.

I tillegg må arbeidsgivere betale arbeidsgiveravgift av lønn og annen godtgjørelse. Avgiften beregnes etter geografisk differensierte satser, avhengig av

hvilken kommune den enkelte er bosatt i, og de varierer fra 0 til 14.1 prosent. Høyeste sats gjelder for bosatte i sentrale strøk, mens den laveste satsen gjelder for de nordligste delene av landet.

**B) Kompensasjonsgraden.** Dagpenger under arbeidsløshet gir bare delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsløshet. Den norske forsikringen mot tap av inntekt er dermed ikke en fullforsikring, men kun en delvis forsikring. Man får ikke erstattet tap av inntekt som overstiger NOK 400 000, og kompensasjonsgraden er 62.4 prosent. Kompensasjonsgraden er med andre ord fallende ved inntekt høyere enn NOK 400 000, og en tidligere inntekt på NOK 800 000 blir for eksempel bare erstattet med 31.2 prosent.

**C) Kvalifiseringsbetingelser.** Dagpenger under arbeidsledighet er ment å erstatte tap av arbeidsinntekt, og for å få rett til dagpenger må den arbeidsledige a) i det siste avsluttede kalenderåret før det søkes om stønad ha fått utbetalt en arbeidsinntekt som minst svarer til NOK 100 200 på søknadstidspunktet, eller b) i løpet av de siste tre avsluttede kalenderårene før det søkes om stønad ha fått utbetalt en arbeidsinntekt som minst svarer til NOK 200 400 på søknadstidspunktet.

I tillegg til å tilfredsstillе kriterier for minsteinntekt må arbeidsledige være uforskyldt arbeidsledige og de må være reelle jobbsøkende. Den første typen omhandler forholdene rundt tapet av inntekt. Hovedregelen er at arbeidsledigheten må være ufrivillig, og dagpengene inndras midlertidig hvis den arbeidsledige a) har sagt opp sin stilling uten rimelig grunn, eller b) er avskjediget eller oppsagt på grunn av forhold som kan bebreides vedkommende.

Den andre typen omhandler den arbeidslediges adferd etter at hun mistet jobben. Retten til dagpenger faller bort i et begrenset tidsrom (fra åtte uker til 6 måneder) dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter

- a) å motta tilbud om arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane,
- b) å motta tilbud om arbeid hvor som helst i Norge,
- c) å motta tilbud om arbeid uavhengig av om det er på heltid eller deltid,
- d) å delta på arbeidsmarkedstiltak,
- e) å møte til konferanse med Arbeids- og velferdsetaten etter innkalling, eller unnlater å møte etter innkalling til slik konferanse.

Retten til dagpenger faller også bort i et begrenset tidsrom dersom medlemmet selv uten rimelig grunn unnlater å skaffe seg inntekt som arbeidstaker i stønadsperioden

## **5. Diskusjon.**

Som tidligere nevnt er det essensielt i utformingen av arbeidsledighetspolitikken at vi på en god måte klarer å balansere likhetsidealet og ansvarsidealet. Den norske arbeidsledighetstrygden har ikke helt funnet denne balansen. På den ene siden holder den folk ansvarlig for for mye, og på den annen side holder den folk ansvarlig for for lite. I det følgende skal jeg belyse dette nærmere.

En hovedutfordring med høy kompensasjonsgrad er faren for juks ved at også frivillig ledige tiltrekkes ordningen og at såkalt uverdige trengende også vil motta dagpenger. Hvis vi derfor ønsker høy kompensasjonsgrad (som er rettferdig ifølge likhetsidealet) er det viktig at vi fortolker og praktiserer ansvarsidealet strengt. I utgangspunktet er det ikke noen konflikt mellom de to idealene – tvert imot blir det lettere å tilfredsstille likhetsidealet dersom man stiller strenge krav til individuelt ansvar.

Det må kunne hevdes at Norge har relativt strenge kvalifiseringsbetingelser og at det i stor grad holder enkeltindividene ansvarlige. For det første er det mange arbeidsledige som ikke kvalifiserer til dagpenger selv om de er reelt arbeidssøkende, gitt kravet om tidligere inntekt og ordningen med tidsbegrenset utbetaling av dagpenger. Det er i den sammenheng interessant å merke seg at 42 prosent av registrerte ledige i 2004 ikke kvalifiserte til dagpenger innenfor rammen av det norske systemet.

For det andre er betingelsene for å fortsette og motta dagpenger relativt strenge i Norge. Det kreves full mobilitet når det gjelder kriteriet om å motta tilbud om jobb hvor som helst i landet, samtidig som det også kreves full lønns- og yrkesmobilitet, i den forstand at den arbeidsledige må godta tilbud om jobb så fremt den er lønnet etter tariff og selv om jobben ligger utenfor den arbeidslediges kompetansesfære og tidligere yrkeserfaring. Dette fokuset på individuelt ansvar er

ikke nytt i norsk sosialforsikringspolitikk, og det ble forsterket gjennom den såkalte *Arbeidslinja* som ble introdusert på begynnelsen av 1990 tallet.<sup>6</sup>

Gitt dette fokuset på personlig ansvar og på en streng fortolkning av ansvarsidealet skulle med andre ord alt ligge til rette for en sjenerøs kompensasjonspolitik og at man inkorporerer en rimelig fortolkning av likhetsidealet. Dette har imidlertid ikke skjedd i Norge. Kompensasjonsgraden i det norske systemet er lite sjenerøs (62,4 prosent) relativt til hva likhetsidealet tilsier (100 prosent), og den er fallende med stigende inntekt. Dette er bemerkelsesverdig sett i lys av den strenge fortolkningen av ansvarsidealet.<sup>7</sup> Det ligger selvfølgelig insentivhensyn bak den lave kompensasjonsgraden, men det er viktig å understreke at en streng fortolkning og implementering av ansvarsidealet er sammenfallende med insentivhensyn. Mer fokus på personlig ansvar fører til at færre frivillig ledige fanges opp av systemet og mottar dagpenger.

Kan den norske arbeidsledighetstrygden fokusere mer på personlig ansvar enn det gjør i dag? Ja. For det første kan vi sikre oss at det ansvarsidealet om allerede er inkorporert i regelverket implementeres. Er det i realiteten slik at den arbeidsledige nektes dagpenger hvis hun ikke mottar tilbud om jobb hvor som helst i landet eller ikke oppfyller mange av de andre kvalifiseringsbetingelsene? Hvis svaret ofte er nei og det ikke er et sammenfall mellom regelverk og implementering er dette uheldig. Da må vi stille strengere krav til arbeidskontorene og gi arbeidskontorene mer midler så de er i stand til å følge med på om arbeidsledige faktisk søker på ledige jobber, og om de tar jobbene de blir tilbudt.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Arbeidslinja ble introdusert som strategi i Norge i forbindelse med Attføringsmeldingen (St.meld nr 39 (1991–92)), og den ble nærmere utdypet i Velferdsmeldingen (St.meld 35 (1994–95)). Målet er at passive stønader (kontantytelser) skal erstattes av aktiviserende ytelser for å få flest mulig i arbeid. Den enkeltes rettigheter skal ikke lenger bare være knyttet til kontantytelser, men også til en rett og plikt til å arbeide, delta i attføringstiltak eller å gjennomgå utdanning der dette er mulig (Attføringsmeldingen, s. 8). Det skal legges til rette for hjelp til selvhjelp slik at den enkelte kan forsørge seg selv. Selvforsørgelse er ikke bare en mulighet, men også en plikt, og de såkalt passive ytelsene kan stoppes dersom klientene nekter å ta i mot tilbud om arbeid eller attføring.

<sup>7</sup> Det må her nevnes at den norske kompensasjonsgraden ikke er spesielt usjenerøs relativt til andre OECD land. I USA er kompensasjonsgraden for eksempel helt ned i 55 prosent.

<sup>8</sup> Det er viktig å påpeke at for strenge kvalifiseringsvilkår lett kan føre til at også mange uforskyldt arbeidsledige (for eksempel unge med liten jobberfaring) ikke kvalifiserer til dagpenger, og istedenfaller inn under andre støtteordninger som er mer passiviserende (for eksempel sosialstønad eller uføretrygd). Ifølge en fersk OECD rapport (Jobs for Youth) kan en høy terskel for å motta ledighetstrygd samt sjenerøse trygdeordninger ellers føre til at arbeidsføre unge mennesker velger ulike trygdeordninger (men altså ikke arbeidsledighetstrygd) fremfor arbeid. 52 prosent av ledige unge menn og 71 prosent av ledige unge kvinner er inaktive og på trygd i Norge ifølge OECD rapporten. Dette er høyere enn for gjennomsnittet i OECD landene.

For det andre kan vi forandre regelverket. Som nevnt har Norge en ordning med tidsbegrenset bortfall av dagpenger. Her er det rom for en strengere fortolkning av ansvarsidealet. Alternativet er å la retten til dagpenger falle helt bort. Dette er på ingen måte en urimelig fortolkning av ansvarsidealet og det vil i tillegg gi arbeidsledige incentiver til å komme tilbake i lønnet arbeid.

For å summere: Ved å fokusere på idealet om ansvar for egne valg skapes det rom for å kunne implementere en rimelig fortolkning av likhetsidealet, som tilsier høy kompensasjonsgrad. Fortsatt vil insentivhensyn gjøre det problematisk å kompensere inntektstap med 100 prosent, men det er viktig at ikke insentivhensyn enerådende styrer sosialforsikringspolitikken. Hva som er rettferdig er like viktig, og det norske systemet for arbeidsledighetstrygd holder i dag enkeltindividene ansvarlig for *for* mye i og med at de personlig holdes ansvarlig for en relativt stor del av inntektstapet ved arbeidsledighet. Spesielt er systemet urettferdig overfor folk som tidligere har hatt høy lønnsinntekt, i og med at lønnsinntekt over NOK 400 000 ikke kompenseres.<sup>9</sup>

Samtidig kan det også argumenteres for at det norske systemet holder folk ansvarlig for *for* lite. Den norske arbeidsledighetstrygden differensierer ikke mellom ulik grad av risiko, siden folk som frivillig velger høy risiko ikke betaler høyere premie enn folk som velger lav risiko (alle betaler 7,8 prosent av inntekten inn til Folketrygden).<sup>10</sup>

Den norske arbeidsledighetstrygden er i realiteten et system som forfordeler de som tar høy risiko, siden de som tar høy risiko ikke betaler den reelle prisen på forsikringen sin. Skal systemet gå i balanse må dermed de som velger lav risiko betale høyere satser enn hva risikoen deres skulle tilsi. Jeg har tidligere argumentert for at dette er urettferdig og at en rimelig fortolkning av ansvarsprinsippet i situasjoner med frivillig risiko i arbeidsmarkedet er at det ikke skal foregå utjevning mellom de som velger risiko og de som unngår risiko (de som unngår risiko skal ikke behøve å kompensere risikotagere som har uflaks og blitt arbeidsledige).

---

<sup>9</sup> NOK 400 000 er litt over den gjennomsnittlige lønnsinntekt i Norge (for fulltids ansatte), hvis vi inkluderer overtid. Ett argument for hvorfor arbeidsledighetstrygden ikke kompensere inntektstap over denne summen kan være at man mener slik inntekt i utgangspunktet er urettferdig, og at det i all hovedsak er insentivhensyn som legitimerer slik (relativt) høy inntekt. I så tilfelle er det jo ikke noe argument at de skal opprettholde den samme høye inntekten under arbeidsledighet.

<sup>10</sup> I tillegg betaler som tidligere nevnt arbeidsgiver arbeidsgiveravgift. Denne er differensiert, men det er kun distriktpolitiske hensyn som ligger bak differensieringen. Faktisk er det mulig at geografisk differensierte satser går i motsatt retning av å differensiere etter risiko, hvis det er slik at ledigheten er større i mindre sentrale strøk av landet.

Alle som velger en bestemt (risikabel) jobb bør ideelt sett motta den gjennomsnittlige inntekten for de som har valgt den samme jobben, hvor gjennomsnittet tar hensyn til at de arbeidsledige ikke mottar noen inntekt. Det bør med andre ord være full utjevning mellom de som har flaks og de som har uflaks i samme jobb, men ikke noen omfordeling mellom de som har valgt jobber med ulik grad av risiko. Denne fortolkningen av ansvar fordrer en differensiert arbeidsledighetstrygd hvor premien reflekterer grad av risiko.

En variant av et slikt forsikringssystem er det amerikanske systemet for arbeidsledighetstrygd, som er såkalt *experience rated*. Dette innebærer at premie satsene de enkelte foretak må betale i ledighetforsikring for sine ansatte er korrelert med permitteringshistorikken til firmaet. Firmaer som relativt sett har permittert eller sagt opp mange ansatte må betale høyere premier enn firmaer som relativt sett har permittert eller sagt opp få ansatte.

Det er insentivhensyn som ligger bak det amerikanske systemet med differensierte satser. Men her argumenterer jeg altså for at differensierte satser i tillegg er rettferdig og at det samsvarer med en rimelig fortolkning av ansvarsidealet.

## **5. Konklusjon: implementering og insentiver**

Som vi har sett inneholder det norske systemet for arbeidsledighetstrygd trekk både fra likhetsprinsippet og ansvarsprinsippet, men det tilfredsstillende ingen rimelig fortolkning av disse prinsippene fullt ut. Ideen om å forene idealet om like muligheter med idealet om individuelt ansvar, er kun delvis inkorporert i det norske systemet, og ansvar for risiko er som vi har sett helt fraværende.

Det kan være mange grunner til dette, og jeg skal avslutningsvis diskutere to av dem. Ett sett med grunner er knyttet til at et rettferdighetsideal ofte er vanskelig å implementere fordi vi rett og slett mangler informasjon og teknologi nødvendig for virkeliggjøre idealet. Et annet sett med grunner er knyttet til at de to idealene ikke er de eneste hensyn som påvirker utformingen av politikk. Jeg skal først diskutere implementeringsproblematikken, deretter hensynet til andre betraktninger enn rettferdighet.

For å kunne implementere ansvarsprinsippet kreves det at samfunnet har tilgang til all relevant moralsk informasjon. Først og fremst kreves det at man har

kunnskap om hvorvidt folks valg virkelig er frie og ikke påtvunget dem av mangel på alternativer eller på grunn av ytre omstendigheter de selv ikke er herre over. I enkelte tilfeller, som når en arbeidsledig uten rimelig grunn nekter å motta tilbud om jobb lønnet etter tariff, føler vi oss ganske sikre på at valget er fritt. Men i andre tilfeller er ansvarsspørsmålet mye mer komplisert. En som valgte å jobbe i et nystartet, privat IT-firma og som ett år senere blir arbeidsledig, utsatte seg selv for en relativt høy ledighetsrisiko objektivt sett. Men hva slags alternativer hadde den arbeidsledige på det tidspunkt hun valgte å tre inn i IT-sektoren? Kjente hun til den konkrete risikoen for ledighet, og i hvilken grad fantes det lett tilgjengelig statistikk om ledighetsrisiko forbundet med ulike yrker som påvirket valget?

Slike betraktninger omkring tilgjengeligheten av relevant informasjon kan gjøre det vanskelig å implementere et prinsipp om ansvar for selvvalgt ledighetsrisiko. Det er i den forbindelse imidlertid viktig å poengtere at ansvarsprinsippet er et normativt ideal, og at normative idealer ikke nødvendigvis er direkte implementerbare. Praktisk politikk skiller seg fra ideell teori på dette punktet. I praktisk politikk er målet å komme så nært rettferdighetsidealet som mulig (veid opp mot andre moralske hensyn) ved bruk av den informasjon og teknologi som faktisk er tilgjengelig. Hvis relevant informasjon er fraværende, må man undersøke i hvilken grad det er mulig å innhente denne.

Hvis vi innefor rammen av et kollektivt forsikringssystem, slik vi har i Norge, ønsker å holde folk ansvarlig for selvvalgt risiko, må det medføre konsekvenser om den enkelte velger risiko eller ikke. Jeg har argumentert for at risikotagere skal betale høyere premie enn de som velger å avstå fra risiko, slik tilfellet ville vært under et privat og uregulert forsikringsregime. Kanskje har vi i dag ikke god nok statistikk angående ledighetsrisiko, eller fylldig nok informasjon omkring enkeltindividenes valgalternativer, til å implementere denne fortolkningen. Da må relevante myndigheter se på muligheten av informasjonsteknologi som gjør oss i stand til å forsere slike pragmatiske hindringer. Kanskje er ikke dette mulig i dag, men det kan være mulig i morgen.

Rettferdighetsbetraktninger er ikke de eneste betraktningene som gjør seg gjeldende når politikk utformes. Incentivbetraktninger er også meget viktige, og spesielt er slike betraktninger relevante i utformingen av trygdepolitikken. Som vi så følger det av likhetsprinsippet at arbeidsledige skal kompenseres full ut. Utfordringene i kjølvannet av å føre en slik sjenerøs kompensasjonspolitik er faren

for ”falskt spill.” Vi vet at trygdemisbruket øker med høyere kompensasjonsgrad, noe som bunner i at det økonomiske incentivet forbundet med å finne betalt arbeid minsker med stigende kompensasjonsgrad. Ved å gi de ufrivillig arbeidsledige som rettmessig har krav på kompensasjon mindre i trygd enn hva et rettferdighetsideal skulle tilsi, minsker vi incentivet for juks og for sannsynligheten av å gi trygd også til frivillige arbeidsledige som moralsk sett ikke har krav på trygd. Man må altså veie rettferdighet opp mot incentiver, og en slik avveining kan være en av grunnene til den relativt moderate kompensasjonsgraden i det norske systemet, samt det trekk at dagpengeordningen er tidsbegrenset.

I den forbindelse er det imidlertid viktig å understreke følgende. Forslaget om å differensiere arbeidsledighetstrygden med ulike satser for ulik risiko skaper ingen incentivproblem. Faktisk er det incentivhensyn som ligger bak beslutningen om å innføre et slikt differensiert system i USA. Et differensiert system fører til lavere ledighet og kortere stønadperioder. Men i tillegg til slike incentivargumenter har jeg i denne artikkelen presentert et normativt argument for differensiering; det er rettferdig at de som utsetter seg for høy risiko betaler mer i forsikring enn de som utsetter seg for lav risiko.

Det må også legges til at det er uklart i hvilken grad høyere kompensasjonsgrad, som jeg også har tatt til orde for, fører til incentivproblemer innenfor rammen av det norske systemet, gitt det sterke fokuset på personlig ansvar. Ansvarsbetraktninger er ofte sammenfallende med incentivbetraktninger, og gitt den norske arbeidsledighetstrygdens strenge kvalifiseringsbetingelser er det helt klart rom for å øke kompensasjonsgraden, som er rettferdig ifølge likhetsidealet.