

SVAR TILL STEN JOHANSSON OM AR- BETSLÖSHETSFÖR- SÄKRINGEN

Peter Fredriksson och Bertil Holmlund

Sten Johansson (SJ) har råkat i affekt vid läsningen av vår artikel om arbetslöshetsförsäkringen i *Ekonomisk Debatt* 4/2004. Vi har faktiskt lite svårt att förstå att artikeln skulle väcka sådan anstöt. Först och främst presenterar vi en forskningsöversikt. SJ kan möjligen mena att denna är snedvriden, men det verkar inte vara huvudinvändningen. Istället går han till våldsamt angrepp mot våra policyslutsatser. Dessa är emellertid tämligen försiktiga och går i stort sett ut på att förstärka vissa inslag som redan finns i det svenska systemet. Det är möjligt och kanske rentav troligt att SJ finner det vara moraliskt förkastligt att överhuvudtaget diskutera incitamentsaspekter på arbetslöshetsförsäkringen (och sjukförsäkringen). En sådan inställning gör SJ:s utbrott begripligt men inte underlättar den en saklig diskussion i frågan.

Grundtemat i SJ:s inlägg är att vi vill försäkra för de arbetslösa (rentav ”pina” dem) och att vi inte har förstått att det är bristen på jobb som är det stora problemet. Låt oss då i all korthet påpeka att vi diskuterar förändringar som kan vara välfärdshöjande och som kanske också kan påverka antalet jobb. Utgångspunkten är att arbetslöshetsförsäkringen ger skydd mot inkomstvariationer (en positiv välfärdseffekt) men att den samtidigt är förenad med incitamentsproblem som kan leda till högre arbetslöshet. Hur ska man utforma den bästa politiken i denna situation? Med andra ord, hur ser en optimal arbetslöshetsförsäkring

ut? För att komma någon vart i en sådan diskussion behöver vi en modell för hur arbetslösheten bestäms och påverkas av bl a arbetslöshetsersättningen. Vi behöver också empirisk underbyggnad för de olika delarna i modellen. Och naturligtvis en ”välfärdsfunktion” där välfärden beror på individernas konsumtionsmöjligheter och arbetslöshetsrisker. Detta kan te sig abstrakt men är den konventionella ansatsen i nationalekonomisk välfärdsanalys.

Vi har inte hävdatt att de (modesta) reformer som vi förespråkar är någon medicin mot massarbetslöshet. Vi diskuterar ett system som (i varje fall i sina huvuddrag) ska finnas i både hög och lågkonjunktur, utgående från att arbetslöshetsförsäkringens grundläggande regelverk inte ska ändras efter skiftande konjunkturlägen. Vi har heller inte argumenterat för ”kraftiga försämringar i arbetslöshetsförsäkringen”. SJ har läst vår artikel som fan läser bibeln.

Man kan möjligtvis kritisera oss för en bristande konkretion när det gäller reformförslag. Låt oss därför här peka på vilken typ av reformer som vi diskuterar i vår artikel. En förenklad bild av dagens system är att det ersätter 80 procent av tidigare lön i ett års tid. I stället för detta system skulle man kunna tänka sig ett system som har tre nivåer: till en början uppgår ersättningen till 85 procent av tidigare lön, sedan 80 procent, och till sist 75 procent. Vid vilka tidpunkter dessa avtrappningar ska ske låter vi vara osagt, men klart är att detta alternativa system bör gälla nya ersättningsperioder. Vi håller det för sannolikt att individer som kan komma ifråga för denna reform skulle föredra systemet med tre nivåer framför systemet med bara en nivå. De modellberäkningar som vi och andra har genomfört tyder på att ett system av denna karaktär ger den arbetslöse ett bättre skydd mot inkomstvariationer än systemet med bara en nivå.

SLUTREPLIK

Peter Fredriksson är docent i nationalekonomi vid Uppsala universitet och även verksam vid Institutet för arbetsmarknads- politisk utvärdering. Hans forskning har främst behandlat utbildning, invandring, arbetslöshet och arbetskraftens rörlighet. Peter.Fredriksson@nek.uu.se

Bertil Holmlund är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet. Hans forskning har främst rört arbetslöshet, lönebildning och arbetskraftens rörlighet. Bertil.Holmlund@nek.uu.se

Det är alltså reformer av denna typ som vi förespråkar och vi har utomordentligt svårt att se att de utgör ”kraftiga försämringar av arbetslöshetsförsäringen” eller handlar om att ”pina” de arbetslösa.

Sökteori och annan teori

SJ har fått för sig att vår artikel bara handlar om de arbetslösas sök beteende. Så är inte fallet. Vi diskuterar också lönebildningen liksom olika finansieringsmodeller, däribland företagsfinansierad a-kassa.

Sökteorin har sina brister men den är det bästa redskap vi för närvarande har för att studera många arbetsmarknadsfenomen. Modern sök teori (eller sök- och matchningsteori) handlar inte bara om de arbetslösas beteende utan också om efterfrågan på arbetskraft och lönebildning. Antalet jobb är inte en given storhet i denna teori utan något som bestäms endogent och påverkas av bl a arbetslöshetsersättnings utformning.

SJ har en tämligen primitiv tolkning av vad sök teori egentligen handlar om. Enligt SJ saknar sök teori all praktisk relevans och arbetslösheten är ett marknadsmisslyckande. I själva verket är utgångspunkten i sök teorin en marknadsimperfection: det tar tid innan arbetsgivare hittar lämpliga arbetssökande; på motsvarande sätt tar det tid innan arbetssökande lokaliserar presumtiva arbetsgivare. Den arbets sökandes sökintensitet bestämmer delvis antalet presumtiva arbetsgivare som den sökande kontakter. Huruvida

arbetsgivaren faktiskt anställer den sökande beror på dennes kvalifikationer i förhållande till andra sökande. SJ försöker göra en stor poäng av att arbetsgivare har ett avgörande inflytande i anställningsprocessen och att detta inte skulle vara förenligt med sök teori. Detta är en grov missuppfattning. Läs t ex den sök teoretiska uppsatsen av Blanchard och Diamond (1994). Där formaliseras de mekanismer som Eriksson och Lagerström (2004) finner stöd för i sin empiriska undersökning.¹

Den empiriska arbetslöshetsforskningen har till övervägande del producerat resultat som visar att arbetslöshetsförsäkringens utformning påverkar individuella arbetslöshets tider och den totala arbetslösheten: högre kompensationsgrad förlänger arbetslöshets tider för personer som får högre ersättning; högre kompensationsgrad liksom längre ersättningstider ökar den totala arbetslösheten. Det vore fel att säga att vi har ett säkert grepp om den exakta storleksordningen på dessa effekter men det vore ett än större fel att hävda att vi inte vet något alls om i vilken riktning effekterna går. Det är tämligen självklart att effekternas storleksordning beror på många institutionella faktorer, t ex hur arbetsförmedlingarnas kontrollfunktion fungerar. Att så är fallet är ju en viktig utgångspunkt för vår diskussion av den optimala försäkringen.

SJ tar upp Rune Åbergs studier av sambanden mellan sökintensitet, reservationslöner och övergång till arbete. Man bör ha klart för sig att Åbergs

¹ SJ åberopar också Eriksson och Lagerström (2004) som stöd för sin tes att sökintensiteten i sig inte har betydelse för arbetsgivarens val mellan olika sökande. Det finns flera saker att säga om detta. För det första är det inte en korrekt återgivning av Eriksson och Lagerströms resultat. På goda grunder undersöker de inte effekten av sökintensiteten på sannolikheten att bli kontaktad av en arbetsgivare. För det andra är det oklart varför sökintensiteten skulle spela in i arbetsgivarens val av arbetssökande. Sökintensiteten påverkar antalet kontakter och knappast sannolikheten att bli anställd givet att man fått kontakt med en arbetsgivare. För det tredje är det utomordentligt svårt att undersöka effekten av förändringar i sökintensitet på antalet kontakter. Sökintensitet och antalet kontakter är i viss utsträckning två sidor av samma mynt. Det finns ingen variation i sökintensiteten som är oberoende av variationen i antalet kontakter.

empiriska analys inte fokuserar på förändringar i arbetslöshetsersättningen och inte bör användas för slutsatser om hur sådana skulle verka. Det är i och för sig intressant att studera de frågor som Åberg tar upp, och andra forskare har gjort liknande studier med varierande resultat.² Det finns dock betydande problem med att isolera de ”kausala” effekterna av ändrad sökintensitet och ändrade reservationslöner, problem som gäller Åbergs studie liksom en del andra på detta område. SJ drar slutsatsen att Åbergs studie visar att sökteorin saknar relevans i den svenska institutionella miljön. Det är en helt obefogad slutsats. Det är bara möjligt att komma till denna slutsats om man har bristfälliga kunskaper om forskningsläget och dåliga insikter om de metodproblem som uppträder när man studerar arbetslöshets-tider.

Arbetsmarknadsläge och vakanstider

SJ gör en stor affär av att de genomsnittliga vakanstiderna är korta. Sant är att vakanstiderna är korta, i varje fall om man jämför dem med arbetslöshets-tiderna. Det gäller i nuvarande svaga arbetsmarknadsläge men faktiskt också i tidigare högkonjunkturlägen. De genomsnittliga vakanstiderna vid arbetsförmedlingarna i Sverige har pendlat mellan två och fyra veckor.³ Kan man av sådana observationer dra slutsatsen att åtgärder som ger kortare vakanstider kommer att ha försumbara effekter på arbetslösheten? Anta att en åtgärd medför att vakanstiderna minskar med en halv vecka, från t ex 2,3 veckor till 1,8 veckor vilket motsvarar drygt 20 procents minskning. Om detta åtföljs av

samma relativa minskning av de genomsnittliga arbetslöshets-tiderna – ett antagande som inte behöver gälla men som inte är orimligt – så kan det betyda en minskning av arbetslösheten med drygt en procentenhet vid 6 procents arbetslöshet. En inte helt försumbar effekt.

Ett annat perspektiv på tillgången på lediga jobb får man om man studerar flödesstatistiken över nyanställningar (som SJ också hänvisar till). Under 2003 ägde det rum ca 1,25 miljoner nyanställningar på svensk arbetsmarknad, dvs över 100 000 nyanställningar per månad. Arbetsmarknaden är inte död utan det sker omfattande matchningar även under år med svag konjunktur. Åtgärder som effektiviserar matchningsprocesserna, och/eller förstärker incitamenten för jobbsökande, borde därför inte vara verkningslösa.

Fördelningsaspekter m m

Alla reformer kommer att ha fördelningseffekter. Vissa reformer kanske har både vinnare och förlorare och även om det inte finns några förlorare kommer vinsterna av reformerna att vara ojämnt fördelade. Fördelningsaspekterna är viktiga och vi diskuterar dessa en del i artikeln.

Vårt inledande exempel antyder att en arbetssökande som precis har blivit arbetslös sannolikt föredrar systemet med tre ersättningsnivåer framför ett system som ger alla arbetssökande samma ersättning. Kan alla arbetslösa – alltså även de som befinner sig på den lägsta nivån – vinna på reformer av den typ som vi föreslår? Att så kan vara fallet visas i Boone m fl (2004). Orsaken

² En färsk studie är Alexopoulos och Gladden (2004). Äldre studier (som vi citerar lika lite som Åbergs studie) är t ex Albrecht m fl (1989), Feldstein och Poterba (1984), Harkman m fl (1997), Holmlund (1990) och Jones (1988, 1889).

³ SJ:s jämförelser med USA hänger i luften; det är oklart vilken poäng han vill göra. Det finns såvitt vi vet inget som tyder på att de svenska vakanstiderna skulle vara exceptionellt korta i ett internationellt perspektiv. Abraham (1983) redovisar studier från USA som pekar på genomsnittliga vakanstider på en till två veckor.

är att arbetsmarknaden är föränderlig. Även de som befinner sig på den lägsta ersättningsnivån får ett jobb med en viss sannolikhet och kan dra nytta av en arbetslöshetsförsäkring som är förmånligare i genomsnitt.

När det gäller rapporten från Riksrevisorerna spelar denna en undanskymd roll i vår artikel. Att det finns stora skillnader mellan regel tillämpningarna mellan olika kontor är inte precis någon sensationell nyhet, inte heller att förmedlingarna kan vara obenägna att ifrågasätta ersättningsrätten för personer som inte står till arbetsmarknadens förfogande. Andra studier ger liknande slutsatser; se Arvidsson (1999) och Lundin (2000). En rapport från den nyinrättade Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) pekar i samma riktning; se IAF (2004a).⁴

Slutord

Sten Johanssons återgivning av vår uppsats är grovt vilseledande. Han påstår att vi föreslår kraftiga försämringar av arbetslöshetsförsäkringen. Detta är helt enkelt inte sant. Han påstår vidare att vi hävdar att de arbetslösas sökbeteende är huvudförklaringen till dagens svenska arbetslöshet. Detta är inte heller sant. I själva verket förs vårs diskussion utan särskild referens till dagens konjunkturläge. Vi tror förvisso att arbetslöshetsförsäkringens utformning har betydelse för den arbetslöshet som vi har idag men vi har inte påstått att det är huvudförklaringen. Vi har heller inte argumenterat för att det ska inrättas särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder som uteslu-

tande är till för att testa de arbetslösas arbetsvilja. Vi har visserligen hävdat att arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör användas på detta sätt, men vi har inte påstått att det skulle vara den enda uppgiften för en enskild åtgärd eller att arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte har andra effekter. I själva verket är vi noga med att inledningsvis betona att vår diskussion av den aktiva arbetsmarknadspolitiken är ytterst begränsad.

Det finns en hel del annat att säga om Sten Johanssons inlägg, inte minst hans beskrivning av forskningsläget. Att gå in i detalj på dessa områden leder till en teknisk diskussion som skulle föra för långt. Låt oss bara påpeka att den vetenskapliga grunden för hans argumentation är mycket svag. Samhällsvetenskapliga teorier är med nödvändighet förenklingar av verkligheten. Att finna ett exempel där resultaten på ytan inte är förenliga med teorin är inte särskilt svårt. Men att använda detta enda exempel som ett kriterium för att falsifiera en teori (och ogiltigförklara en mycket omfattande empirisk litteratur) är bara dålig vetenskap.

Sten Johanssons sätt att föra diskussion om arbetslöshetsförsäkringen inger olust. Han har uppenbarligen svårt att föreställa sig att vi försöker bidra med en saklig redovisning av forskningsläget och en balanserad diskussion av olika politikalternativ. Man kan fråga sig om han tycker att systemet som det ser ut just idag är det ideala eller om ersättningsgraden borde höjas rejält, varför inte till 100 procent?

⁴ I en annan rapport från inspektionen, IAF (2004b), varnas för att pågående organisationsförändringar inom Arbetsmarknadsverket ”innebär en uppenbar risk för att arbetsförmedlingens möjligheter att fullgöra sin kontrollfunktion inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen försvagas ytterligare.”

REFERENSER

- Alexopoulos, M och T Gladden (2004), "The Effects of Wealth and Unemployment Benefits on Search Behavior and Labor Market Transitions", uppsats presenterad vid Canadian Economic Association Meeting
- Albrecht J, B Holmlund och H Lang (1989), "Job Search and Youth Unemployment: Analysis of Swedish Data", *European Economic Review*, vol 33, s 416-425.
- Abraham, K (1983), Structural/Frictional vs. Deficient Demand Unemployment: Some New Evidence, *American Economic Review*, vol 73, s 708-724.
- Arvidsson, M (1999), *Arbetslöshetsförsäkringen i praktiken*, Rapport från LO.
- Blanchard, O och P Diamond (1994), "Ranking, Unemployment Duration and Wages", *Review of Economic Studies*, vol 61, s 417-434.
- Boone, J, P Fredriksson, B Holmlund och J van Ours (2004), "Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions", manuskript, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Eriksson S och J Lagerström (2004), "Competition between Employed and Unemployed Job Applicants", IFAU Working Paper 2004:2.
- Feldstein, M och J Poterba (1984), "Unemployment Insurance and Reservation Wages", *Journal of Public Economics*, vol 23, s 141-167.
- Harkman, A, F Jansson, K Källberg och L Öhrn (1997), Arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadens funktionssätt, AMS.
- Holmlund, B (1990), "Comment on G Hughes and B McCormick, Measuring Unemployment and Cyclical Participation in the British Labour Market", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 92, s 271-274.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2004a), Kvartalsrapport till regeringen, april 2004.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2004b), Arbetsmarknadsverkets handläggning av ärenden som gäller arbetslöshetsförsäkringen samt utbetalningen av statsbidrag till arbetslöshetskassorna.
- Jones, S (1988), "The Relationship between Unemployment Spells and Reservation Wages as a Test of Search Theory", *Quarterly Journal of Economics*, vol 103, s 741-765.
- Jones, S (1989), "Job Search Methods, Intensity and Effects", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol 51, s 277-296.
- Lundin, M (2000), "Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingarna", IFAU-stencil 2000:1.
- Åberg, R (2001), "Equilibrium Unemployment, Search Behaviour and Unemployment Persistency", *Cambridge Journal of Economics*, vol 25, s 131-147.