

Under denna rubrik presenteras aktuell statistik, kommenterad av olika forskare. Respektive forskare ansvarar själv helt och hållet för sina slutsatser. Redaktionen välkomnar debatt och inlägg.

Fredrik Jansson

Hur många blir utförsäkrade?

Utförsäkring vid olika utformning av reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen? En statistisk bearbetning

Försämringar i ersättningssystemen för de arbetslösa är ett ämne som diskuteras inom vida kretsar. Argument har framförts utifrån dels incitamentsaspekter, dels budgetmässiga aspekter. Många ekonomer pekar på behovet av om inte lägre ersättningsnivåer så åtminstone kortare ersättningsperioder. Båda begränsningarna förutsätts ha effekt på lönebildningen och därmed på sysselsättningen. Mycket förenklat kan man säga att lägre ersättningsnivåer eller kortare ersättningsperioder gör arbetslösa villigare att acceptera lägre betalda arbeten tidigare än vad de är vid högre ersättningsnivåer. Kraven i löneförhandlingarna antas också påverkas. Häri genom sänks företagets kostnader för arbetskraft och det lämnas utrymme för att anställa fler.

Skattningar av efterfrågeelasticiteten, dvs hur mycket sysselsättningen förändras vid förändringar i lönen,

tyder på en elasticitet på omkring $-0,75$ (Pencavel B Holmlund 1988). Översatt i ord innebär det att en sänkning av lönen med 1 procent ökar sysselsättningen med 0,75 procent. Med dagens antal arbetslösa, som uppgår till omkring 350 000 personer, och en sysselsättningsnivå på omkring 4 miljoner personer, skulle lönenivån totalt sett behöva sänkas inom intervallet 10–15 procent för att öka sysselsättningen med 350 000 personer.¹ Skattningen gäller dock en generell sänkning för alla, inte bara för de arbetstillfällena som de arbetslösa kan tänkas besätta. Det är osäkert i vilken utsträckning som skärpningar i ersättningsvillkoren påverkar antalet nya arbetstillfällen.

¹ Elasticiteten är en beräkning på marginalen, varje stor förändring av detta slag måste därför betraktas med försiktighet.

Med denna bakgrund finns anledning att göra någon slags känslighetsanalys av effekterna av förändringar i ersättningsystemen. Vi avser då antalet personer som kan tänkas beröras av begränsningar i ersättningsperiodens längd. I det följande kommer först en mekanisk beräkning göras av hur många som varje år skulle beröras av utförsäkring om arbetsmarknaden ser ut som den gjort de senaste 4-5 åren. Därefter förs en diskussion om vilka effekter en ändring av reglerna kan ha på dels individernas beteende, dels fackföreningars och företags beteende.

Mekanisk beräkning av antalet utförsäkrade

Låt oss anta att chansen att få ett jobb uppstår slumpmässigt i tiden. Arbetsgivarnas och de arbetslösas beteende antas oberoende av regelsystem och ersättningskrav. Vi antar också att det nuvarande arbetsmarknadsläget är oförändrat och inte påverkas av förändringar i ersättningsystemen.² Matchningsproblemen antas också vara av liten omfattning, dvs förekomsten av lediga platser som inte får några sökande är liten. Antagandet får stöd i att Beveridgekurvan inte förefaller ha skiftat utåt och att antalet platser som anmäls till förmedlingen är mycket lågt.

Beträffande ersättningsystemen antar vi två olika krav för kvalificering till ny ersättningsperiod; fem respektive tolv månaders förvärvsarbete. Fem månader är ungefär det krav som finns idag, och tolv månader utgör ett striktare uppbyggnadskrav som tjänar som jämförelsenorm.³

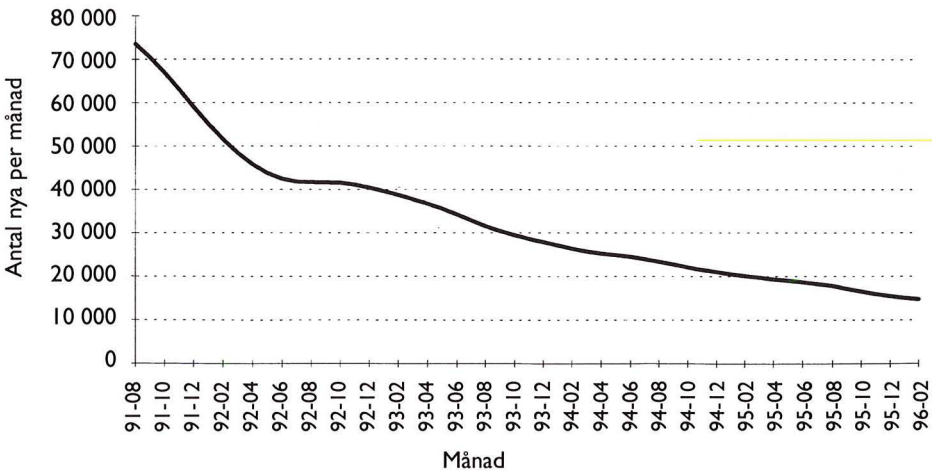
Möjligheten att upparbeta en ny ersättningsperiod genom att delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd tas bort och istället räknas åtgärdstiden in i ersättningsperioden. Genom att räkna ihop arbetslöshetstid och åtgärdstid ges en mer rättvisande bild av hur länge en person belastar ersättningsystemen, jämfört med om vi endast räknade tiden i öppen arbetslöshet. Därtill tas rundgångsproblematiken, som bl a Ackum-Agell m fl (1995) och Calmfors (1995) uppmärksammar, explicit med i beräkningarna.

Antalet personer som skulle beröras av utförsäkring beräknas för fyra olika maximala ersättningsperioder; ett, två, tre och fyra års sammanlagd tid som arbetslös eller i åtgärd utan mellanliggande förvärvsarbete som uppfyller kraven på ny ersättningsperiod. För varje ytterligare års ersättningsperiod kan nivåerna vid tidigare år betraktas som antalet personer som skulle beröras av en eventuell avtrappning i ersättningsnivån.

Datamaterialet som ligger till grund för beräkningarna utgör ett urval av personer som skrevs in vid arbetsförmedlingen första gången under hösten 1991. Dessa har därefter följts fram till januari 1996. I analysen tillä-

² Dessa, i vissa avseenden realistiska antaganden, överskattar sannolikt det verkliga antalet personer som skulle bli berörda av en utförsäkring, men det ger oss en bild av hur många personer som kan bli utförsäkrade om de dynamiska aspekterna blir rätta.

³ Valet av tolv månader som jämförelsenorm är godtyckligt. Syftet är att få en känsla av hur alternativa kvalificeringskrav påverkar antalet utförsäkrade.

Figur 1. Inflowe av helt nya arbetslösa (säsongrensat)*.

* Uppgifterna är överskattade. Databasen skapades under augusti 1991 och en stor del av personerna som då skrevs in blev inte arbetslösa för första gången. Inflowet var också högre inledningsvis som följd av det kraftigt försämrade arbetsmarknadsläget. Successivt har antalet helt nya arbetslösa avtagit och under 1995 skrevs i genomsnitt 19 000 helt nya personer in vid arbetsförmedlingen per månad.

ter vi personerna alternera mellan två olika tillstånd, dels sammanhängande perioder av arbetslöshet/åtgärd, dels sammanhängande perioder av arbete/annan sysselsättning utanför arbetskraften.⁴ Vi gör ingen skillnad mellan olika ersättningsformer.

I de fall en period av arbete understiger den tid som krävs för att kvalificera sig för en ny ersättningsperiod räknas tiden bort och den efterföljande arbetslöshets-/åtgärdsperioden räknas ihop med tiden före arbetet.

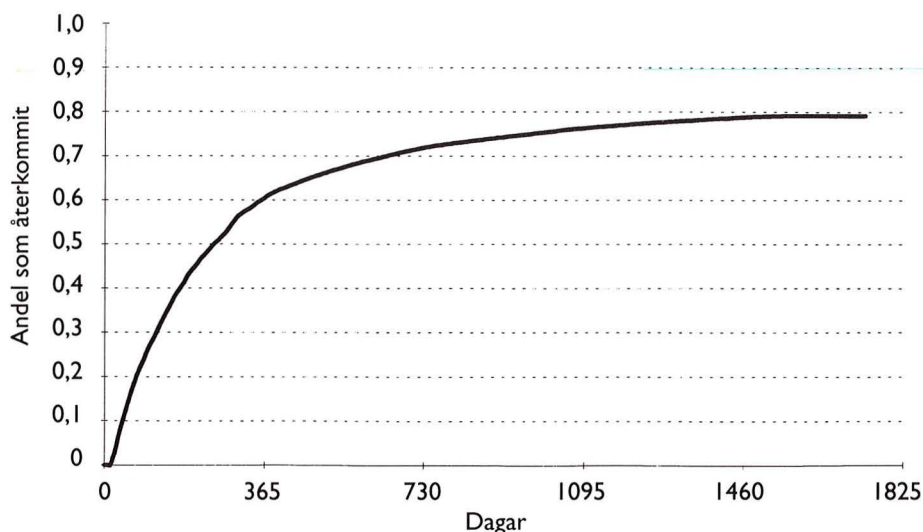
Tre komponenter är avgörande för beräkningen:

- 1) Inflowet av helt nya arbetslösa
- 2) Rundgången mellan arbete och arbetslöshet
- 3) Arbetslöshetstid innan man hittar ett arbete

Inflowe av helt nya arbetslösa

Den första faktorn som behövs för beräkningen av hur många som kan beröras av utförsäkring är hur många personer som blir arbetslösa för första gången under varje månad och andelen av dessa som är berättigade till ersättning. Med stöd i *Figur 1* är en rimlig uppskattning för de närmaste åren ett inflöde på omkring 10 000 personer per månad. I detta räknas in ungdomar som inträder på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning, personer som blir uppsagda från sina

⁴ Att vi slår ihop arbete och tid utanför arbetskraften är av praktiska skäl, eftersom vi inte har uppgifter om vad personer gör när de har lämnat förmedlingen. Följden är att vi överskattar antalet personer som faktiskt uppfyller kvalificeringskraven för en ny ersättningsperiod.

Figur 2. Rundgång mellan arbete och arbetslöshet.

jobb och flyktingar som får arbetstillstånd. Andelen av de helt nya som var berättigade till ersättning antingen i form av a-kassa eller KAS uppgick under perioden april 1995–mars 1996 till 41 procent.⁵

Rundgång mellan arbete och arbetslöshet

Den andra faktorn som är nödvändig är ett mått på rundgången mellan arbetslöshet/åtgärd och arbete. Av dem som får ett arbete återkommer en större eller mindre del som arbetslösa vid förmedlingen. Tiden innan återkomsten varierar. *Figur 2* visar hur lång tid som förflutit för personer som återkommit till förmedlingen efter att ha fått ett arbete. Figuren visar att endast 20 procent av dem som fått ett arbete inte återkommit som arbetslösa inom en femårsperiod. 62 procent har återkommit inom ett år, och inom två år har 72 procent åter-

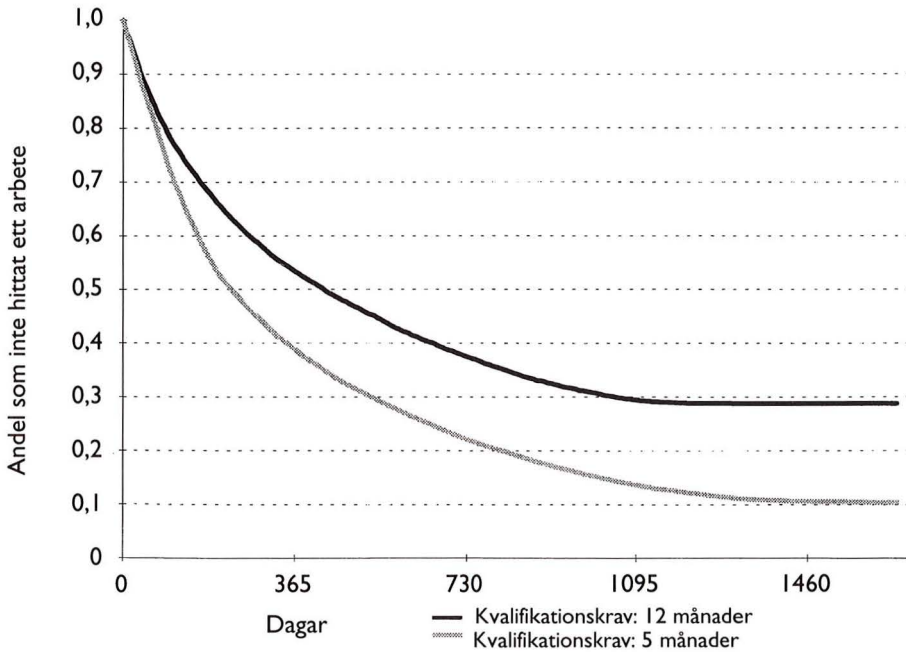
kommit. Figuren gör det möjligt att utläsa hur stor del av dem som fått ett arbete som återkommer efter det att de kvalificerat sig för en ny ersättningsperiod, med olika antaganden om kvalificeringsperiodens längd.

Arbetslöshetstid innan man hittar ett arbete

Den tredje och sista komponenten i beräkningen av hur många som skulle beröras av utförsäkring är hur länge man är inskriven i arbetslöshet eller åtgärd innan man hittar ett arbete som uppfyller kraven på en ny ersättningsperiod. Om en person hittar ett arbete som inte uppfyller kvalificeringskravet avbryts tidsräkningen under arbetsperioden men fortsätter vid

⁵ Andelen skulle bli lägre vid en skärpning av kvalificeringstiden. Vi saknar dock uppgifter om denna och bortser ifrån det i beräkningen.

Figur 3. Tid i arbetslöshet/åtgärd innan ett arbete som uppfyller kvalifikationskravet för en ny ersättningsperiod erhålls.



återkomsten. *Figur 3* visar hur lång sammanlagd tid man tillbringat i arbetslöshet eller åtgärd innan man hittar ett jobb som uppfyller kraven på en ny ersättningsperiod. Två alternativa arbetskrav redovisas. Fem månader, som är dagens kvalifikationskrav, och 12 månader, som är det striktare kvalificeringskravet som tagits som jämförelsenorm.

Den svarta heldragna kurvan i *Figur 3* visar att ungefär 50 procent av alla som skrevs in under hösten 1991 funnit ett arbete inom en sammanlagd inskrivningstid på ett år. Inom en sammanlagd tid på två år har ungefär 65 procent funnit ett arbete. Efter fyra års sammanlagd inskrivningstid hade fortfarande 29 procent

av alla arbetslösa inte haft ett arbete som överstiger 12 månader.⁶

Den streckade kurvan tecknar så det mildare kvalifikationskravet, 5 månaders arbete. 60 procent av de arbetslösa har då funnit ett arbete efter mindre än ett års sammanlagd inskrivningstid. Med mindre än två års sammanlagd inskrivningstid har nästan 80 procent lyckats hitta ett arbete och efter fyra år återstår omkring

⁶ Det bör noteras att tidsperioden är för kort för att ge en rättvisande bild på 4 års sikt. Det avspeglas i att kurvan är horisontell mot slutet. 29 procent är därför en överskattning.

11 procent som inte funnit ett arbete som överstiger fem månader.⁷

Hur många kommer att utförsäkras?⁸

Den intressanta frågan är dock vad dessa procenttal innebär antalsmässigt. Antalet personer som skrevs in som arbetslösa vid förmedlingen och som tidigare aldrig varit arbetslösa uppgick under 1995 till i genomsnitt 19 000 per månad. Uppskattningsvis antogs dessa uppgå till 10 000 i framtiden, vilka utgör en slags grundström av nya arbetslösa som förekommer oberoende av vilka krav som gäller för ersättningsreglerna.⁹

Principiellt startar vi i ett noll-läge där det inte finns några arbetslösa. Därefter finner dessa jobb i den takt som *Figur 3* anger, och återkommer i en takt som redovisas i *Figur 2*. Varje månad tillkommer 10 000 nya personer som aldrig tidigare varit inskrivna vid förmedlingen och som aldrig fått ersättning. Av dessa antas 41 procent vara ersättningsberättigade. Därutöver tillkommer ett flöde av personer som tidigare fått ett arbete och kvalificerat sig för en ny ersättningsperiod eller blivit ersättningsberättigade för första gången. Antalet personer som tillkommer i denna "återström" är beroende av upparbetningskraven. Ju kortare tid som krävs desto fler av dem som återkommer till förmedlingen uppfyller kraven för en ny ersättningsperiod. Utifrån figurerna kan vi beräkna hur stor andel som återkommer som nya arbetslösa en andra gång, eller flera gånger, efter att ha uppfyllt arbetskraven som kvalificerar till en ny ersättningsperiod.¹⁰

Flödessiffrorna kan sedan tillämpas för att beräkna hur många som kommer att utförsäkras under ett år vid de olika kvalificeringskraven. *Figur 4* redovisar antalet personer.

Staplarna för fyra år, som är de tänkta utförsäkringstidpunkterna, redovisar hur många som kommer att bli av med rätten till ersättning under ett år. När kvalificeringskravet är tolv månader och den sammanlagda ersättningsperioden är begränsad till fyra år kommer drygt 37 000 personer att förlora sin ersättning per år med de antaganden som vi gjort tidigare. Drygt 23 000 personer skulle beröras varje år om vi hade fem månader som kvalificeringsperiod.¹¹ Marginaleffek-

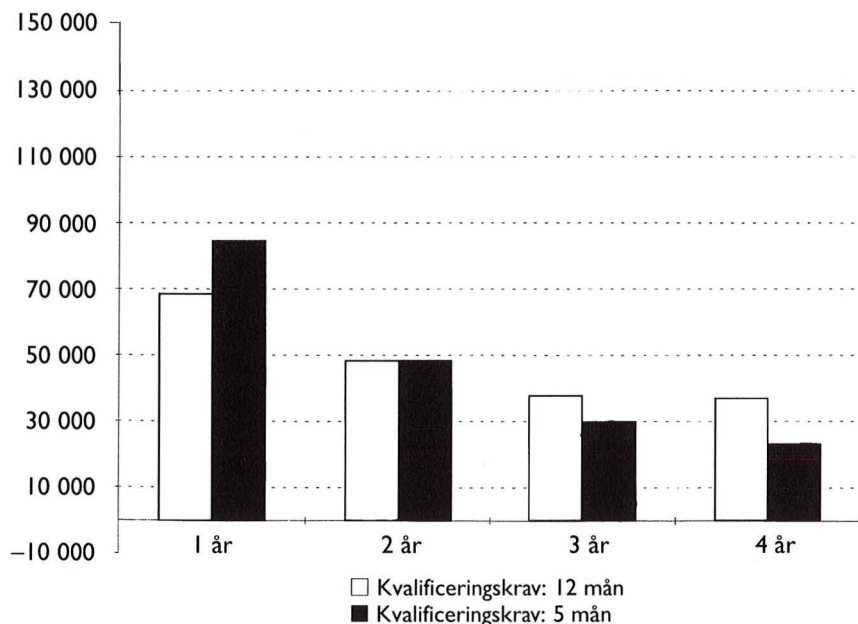
⁷För att testa hållbarheten i resultaten har beräkningen upprepats för ett urval av personer som skrevs in som arbetslösa för första gången under hösten 1992. Kurvorna var i det närmaste identiska. Dock har inte testats om höstmånaderna avviker i något viktigt avseende från andra månader.

⁸För en alternativ beräkning av antalet utförsäkrade se (Ackum-Agell m fl, 1995).

⁹Rimligtvis är inflödet konjunkturberoende. Vi bortser dock från detta.

¹⁰Återströmmen har räknats som en oändlig geometrisk serie där andelen på andelen antas återkomma utan tidsgräns. Däremot har den första andelen återkommande begränsats till en tvåårsperiod för att göra de två kvalifikationskraven jämförbara med varandra.

¹¹Fem månader är ungefär det arbetskrav vi har idag. En skillnad är dock att det i beräkningarna antagits att det inte är möjligt att upparbeta nya perioder genom åtgärdsdeltagande. Det är således betydligt färre som skulle utförsäkras med dagens regler för upparbetning av nya ersättningsperioder.

Figur 4. Antal utförsäkrade eller berörda av sänkningar i ersättningsnivån.

ten av att sätta arbetskravet till tolv månader jämfört med fem månader skulle vara 14 000 personer, dvs ytterligare 14 000 personer skulle förlora sin ersättning varje år.

Staplarna vid ett, två respektive tre år visar antalet personer som berörs av en hypotetisk avtrappning i ersättningsnivån.¹²

En ytterligare margineffekt av en skärpning av ersättningsvillkoren som inte tagits med i beräkningarna bör också nämnas. Vid en skärpning från fem till tolv månaders kvalificeringskrav kommer de som saknade ersättning vid inträdet i arbetslöshet att gå utan ersättning en längre tid. Dessa räknas inte in bland de utförsäkrade. Det kan röra sig om omkring 10 000 ytterligare personer per år.

Vilka effekterna skulle bli på den

totala arbetslöshetsnivån är svårt att avgöra, och ligger också utanför syftet med denna framställning. Med ett ökat antal personer som uppnår utförsäkringstidpunkten kommer dock utflödet sannolikt att öka, varmed arbetslösheten sjunker. Att det skulle öka

¹² I femmånadersfallet är det fler som blir berörda efter ett år jämfört med tolv månadersfallet. Ett förhållande som sedan förändras successivt. Resultatet är en följd av tre faktorer, a) återflödet är större i femmånadersfallet, b) fler av de som saknar ersättning hinner kvalificera sig, c) det blir relativt sett svårare att hitta ett arbete med minst 12 månaders varaktighet ju längre tid som förflutit. (OBS! Det senare kan inte tas som belägg för att lång tids frånvaro passiviserar eftersom vi inte kontrollerat för individuella olikheter bland de arbetslösa.)

sysselsättningen i motsvarande grad förefaller däremot mindre sannolikt.

Om en generell skärpning infördes idag, där vi redan har en stor stock av arbetslösa, skulle antalet utförsäkrade till en början bli högre än de redovisade.

Diskussion

Ett förhållandevis stort antal personer skulle bli berörda av utförsäkring från ersättningssystemen om man införde en gräns i den sammanlagda tiden i arbetslöshet och åtgärd. Med tolv månaders arbete som kvalificeringskrav för en ny ersättningsperiod och fyra års maximal ersättningstid skulle omkring 37 000 personer bli utförsäkrade varje år. Om kravet var fem månaders arbete skulle 23 000 personer beröras. Om den maximala ersättningstiden görs kortare blir fler utförsäkrade. En viss försiktighet måste dock iakttagas. I beräkningen har inte gjorts någon skillnad mellan personer som lämnar förmedlingen till arbete eller lämnar arbetskraften. Därmed finns en risk att ett flertal av de personer som återkommer i verkligheten inte kvalificerat sig för en ny ersättningsperiod. Antalet utförsäkrade är därför underskattat.

Men beräkningarna av antalet personer som skulle beröras av utförsäkring är orealistiska i flera avseenden som verkar i motsatt riktning. De har inte tagit hänsyn till att arbetsmarknaden kan anpassa sig till förändrade regler eller att konjunkturen kan förbättras. Det finns ingen anledning att tro att positiva dynamiska effekter inte skulle uppstå. Däremot är omfattningen en öppen fråga.

En rimlig effekt är att de arbetslösa sänker sina reservationslöner i takt med att ersättningen trappas av eller närmar sig slutdatumet. Teoretiskt borde detta underlätta deras möjligheter att bli anställda. Men det är oklart i vilken utsträckning arbetslösa faktiskt kan intressera företagen genom att sänka sina lönekrav. Många företag reagerar med misstänksamhet mot "underbjudare". En längre tids arbetslöshet kan därtill medföra att de arbetslösas produktivitet sjunker eller att företagen utnyttjar lång arbetslöshets-tid som ett tecken på låg produktivitet. De arbetslösa blir i så fall inte något egentligt alternativ för företagen, oavsett lönekrav. Starka "insiders" kan också motarbeta anställningar av personer som erbjuder sig billigt, eftersom det urholkar deras löneposition.

Effekten behöver emellertid inte verka genom de arbetslösa. I anknytning till elasticiteten som redovisades inledningsvis kan skärpta ersättningsvillkor göra arbetstagarnas/fackförningarnas lönekrav lägre eftersom inkomstbortfallet blir större om för höga lönekrav medför arbetslöshet. Detta skulle vara en effekt över hela linjen, som inte är beroende av hur de arbetslösa anpassar sig vid ersättningsförändringen. Hur mycket de anställda anpassar sina lönekrav är dessvärre oklart, men omfattningen är sannolikt beroende av i vilken utsträckning de upplever sin position i företaget som säker. Med en ökad mängd långtids-arbetslösa är det inte orimligt att tänka sig att deras position stärks.

Nyetablering av företag underlättas om de kan rekrytera ny arbetskraft billigt. Det är en möjlighet som också

bör övervägas. En förutsättning är att det finns ett utrymme för nya företag. Att etablera sig på befintliga marknader genom lägre löner är sannolikt inte möjligt av olika skäl. Avgörande blir då i vilken utsträckning det relativt snabbt går att skapa en efterfrågan för nya produkter och i vilken utsträckning det finns riskvilligt kapital till förfogande att starta upp nya företag.

Som avrundning finns således risker med att passivt förlita sig enbart på skärpningar av ersättningsvillkoren som medel för att komma tillrätta med arbetslöshetsproblemet. Särskilt om man vill omvandla de arbetslösa till sysselsatta. Parallella insatser är sannolikt nödvändiga, där efterfrågan på nya produkter och nyetableringar av företag kan vara viktiga ingredienser.

Fredrik Jansson

Utredare på Forsknings- och Utvärderingssektionen, AMS utredningsenhet, Solna

Referenser

- Ackum-Agell, S, Björklund A & Harkman, A (1995), "Unemployment Insurance, Labour Market Programmes and Repeated Unemployment in Sweden". *Swedish Economic Policy Review*, vol 2, s 101-133.
- Calmfors, L (1995), "Rundgången är det stora problemet". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 1, nr 1, s 57-59.
- Pencavel, J & Holmlund, B (1988), "The Determination of Wages, Employment and Work Hours in an Economy with Centralised Wage-Setting: Sweden 1950-83." *Economic Journal*, vol 98, s 1105-1126.