

Bokanmälningar

**Anders Björklund,
Robert Haveman,
Robinson Hollister
& Bertil Holmlund:**

Labour Market Policy and Unemployment Insurance

Bogen *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, som Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning, FIEF, har udgivet for nylig på Clarendon Press, består af to dele. Den første del omfatter en gennemgang af beskæftigelses- og træningsprogrammer i Vesteuropa og USA og er skrevet af Robert Haveman og Robinson Hollister. Den efterfølges af to papirer, som dels omfatter *cost-benefitanalyser* af beskæftigelsesprogrammer og dels svenske erfaringer med evaluering af træningsprogrammer. De er skrevet af henholdsvis Per-Olov Johansson og Anders Björklund. Den anden del omhandler arbejdsløshedsunderstøttelse med specielt henblik på Sverige og er skrevet af Anders Björklund og Bertil Holmlund. Denne er kommenteret af Gary Burtless og Eskil Wadensjö. Begge afsnit afsluttes med særdeles omfattende litteraturlister.

De to dele er meget forskellige i indhold såvel som i form. Mens den første handler om træningsprogrammer og evaluering af effekterne med udgangspunkt i

USA, omhandler den anden de økonomiske effekter af den måde, hvorpå man har indrettet arbejdsmarkedspolitikken i Sverige. Man kunne derfor spørge hvorfor de to dele er taget med i den samme bog. Svaret kan ligge i, at de har samme målgruppe, nemlig folk, der arbejder med arbejdsmarkedspolitik.

Første del

Udgangspunktet for den første del med titlen "Direkte jobskabelse: økonomiske vurderinger og lære for USA og Vesteuropa" er, at mange mennesker efterhånden har været igennem jobskabelsesprojekter. I Sverige har 3.5 procent af den totale arbejdsstyrke været berørt direkte, og i USA nævnes det, at disse programmer har været ansvarlige for op til 40 procent af beskæftigelsen for specielle grupper.

Til trods for det tilsyneladende omfang viser det sig ofte, at projekterne ikke altid har en økonomisk begrundelse. Og selv, hvor de er retfærdiggjort som en fornuftig aktivitet for den offentlige sektor, er de forventede økonomiske virkninger ofte dårligt definerede og dårligt forstået. Denne påstand søger Haveman og Hollister underbygget i de følgende kapitler.

I kapitel 2 vises det, hvordan den økonomisk, teoretiske analyse har ændret sig fra den keynesianske model, til en Phillipskurvesammenhæng mellem arbejdsløshed og inflation og videre til en søgteoretisk begrundelse for arbejdsløshed. I slutningen af 70'erne talte man om asymmetrisk information og implicite kontrakter og senest om "efficiency wages".

Valget af model har naturligvis konsekvenser for såvel effekten af en jobskabespolitik som den forstyrrelse, den også skaber. Havemans og Hollisters gennemgang har karakter af en oversigt over teoretiske bidrag og er derfor begrænset til hovedlinjer. De slutter betegnende oversigten med at sige, at "diskussionen om teorierne er hed og slet ikke afgjort".

I kapitlet "Evaluering af jobskabelsesprogrammer" gennemgås forskellige evalueringemetoder. Før 1965 begrænsede evalueringen sig til en beskrivelse af projektet sammenholdt med, hvad eksperter mente. Senere er der (i USA) lagt mere vægt på at identificere, hvad effekten har været sammenholdt med en situation uden foranstaltninger. Nødvendige data er her de individuelle karakteristika. Men forskelle i motivation hos deltagerne eller det, der kaldes *self-selection*, gør, at man ofte er bedst tjent med en tilfældigt udvalgt kontrolgruppe.

I kapitel 5 beskrives erfaringer med forskellige arbejdsmarkedstiltag. Således omtales modecykliske foranstaltninger, hvor der er få eksempler og med tvivlsom effekt. Lønsubsidier nævnes også at have en tvivlsom effekt, fordi det er uklart, i hvor høj grad tilskudet ender hos arbejdsgiveren. Ved direkte jobskabelse bliver subsidiet ofte anvendt til at ansætte de, der alligevel ville være blevet ansat. Endelig nævnes virksomhedsskabelse som et middel til at skabe beskæftigelse.

Det er både en fordel og en ulempe, at dette afsnit er så empirisk. En fordel fordi det øger forståelsen, men en ulempe, fordi mange af de omtalte undersøgelser er amerikanske, hvorfor forfatterne er nødt til at bruge mange linjer på at forklare vedkommende program, identificeret med en forkortelse.

Det er dog ikke forfatternes skyld, at de amerikanske evalueringer er i overvægt. Evalueringer er næsten ikke eksisterende i Europa. Da der samtidig anvendes meget store summer på beskæftigelsesfremmende politik overalt i Vesteu-

ropa øges forundringen og beskæmmelsen. Man kan kun fundere over, om årsagen er, at beskæftigelsesforanstaltninger i Europa gennemføres som en politisk kompensation over for bestemte grupper. Desuden synes det som om betydningen af kortsigtede effekter klart har overskygget de langsigtede. Den mere onde forklaring er, at effekten nødtigt skal analyseres, for derved kunne der blive sat spørgsmåltegn ved den oprindelige politiske vilje til at spendere penge på de arbejdsløse. I Danmark kunne man for eksempel med de omfattende registre identificere personer, der har gennemgået forskellige former for foranstaltninger og derigennem analysere effekten på det senere beskæftigelsesforløb. Til trods for, at man har anvendt utroligt mange penge på disse foranstaltninger gennem snart 17 år, findes der ikke en samlet registrering på personer og knap nok af de anvendte beløb. Den sparsomme evaluering, der har været, er foretaget via ad hoc undersøgelser, som har været kortsigtede af natur.

Haveman og Hollister slutter i et konklusionsafsnit af med en meget nyttig liste over, hvilke projekter, der har en effekt, og hvilke, der ikke har.

I det hele taget må man sige, at disse afsnit er uhyre nyttige som idekatalog for embedsmænd og politikere. Følger de rådene, er der i det mindste en chance for, at man allerede i planlægningsfasen kan tage hensyn til evalueringen.

Det efterfølgende papir af Per-Olov Johansson om *cost-benefit* regler for jobtræningsprogrammer er meget mere teoretisk end de foregående kapitler og vil næppe kunne give administratorer den store vejledning. Til gengæld opfylder den et behov hos nogle læsere om en mere stringent analyse.

Endelig rundes del I af med et kort kapitel af Anders Björklund om de svenske erfaringer med evalueringer. Han gennemgår tre svenske studier. Et viser, at beredskabsarbejde stort set har samme effekt for fremtidig indkomst som en pe-

riode med arbejdsløshed. Det andet viser, at effekten af træning afhænger af valget af modeller. Endelig viser det tredje studie, at indvandrere og andre nye på arbejdsmarkedet har meget stor og måske mistænkelig stort udbytte af kursusdeltagelse. Björklund konkluderer, at der er for megen usikkerhed forbundet med disse studier, og at man må have kontrolgrupper samt bedre data.

Anden del

Den anden del af bogen omhandler arbejdsløshedsunderstøttelsens økonomi. Interessen for arbejdsløshedsunderstøttelsessystemerne skyldes dels den finansielle byrde, dels indkomsttabet for de arbejdsløse, og dels at nogle har set de høje understøttelsessatser som hovedfaktorer bag stigningen i arbejdsløshed. De følgende kapitler handler om arbejdsløshedsforsikringen som en forsikring, en analyse af det svenske system, incitamentseffekter af understøttelsen samt aspekter ved en optimal arbejdsløshedsforsikring.

Kapitlet "Problemer i forsikringsmarkedet" beskriver de forhold, hvorunder man kan lave rene forsikringsordninger på arbejdsmarkedet. For det første den forudsigelige del af arbejdsløsheden, som det ikke kan betale sig at forsikre mod. For det andet er der klart et *moral hazard* problem, hvor den enkelte selv kan påvirke sandsynligheden for forsikringshændelsen. De normale midler herimod er selvrisiko og/eller særlige regler for den forsikredes adfærd og kontrol hermed. Herudover nævnes problemet med *adverse selection*, hvor forsikring er særlig gunstig for dem med en stor risiko og uøkonomisk for dem med en lav risiko. En udfligning af risiko kan ske ved at gøre systemet obligatorisk. Et andet sæt af problemer ligger i konjunkturudviklingen. Det vil være vanskeligt for en privat forsikringsordning for eksempel at klare sig igennem en langvarig recession, hvor mange virksomheder og mange arbej-

dergrupper rammes samtidig af arbejdsløshed. Da regeringerne kan påvirke arbejdsløsheden gennem stabiliseringspolitik, er det rimeligt, at de også skal bære en del af ansvaret og finansieringen. Endelig nævnes hensynet til indkomstfordelingen, som kan betragtes som et offentligt gode i en økonomisk analyse.

Kapitel 11 omfatter en beskrivelse af det svenske arbejdsløshedssystem, som muliggør sammenligninger med systemerne i andre lande. Her kan jeg illustrere nytten af kapitlet ved at foretage en delvis sammenligning med det danske system, som stort set er som det svenske, idet der dog er visse forskelle: Medlemsbidraget vær 1986 i Sverige mellem 60 og 550 SEK, mens det i Danmark vær 2500 DKK pr år. Den maksimale varighed er i Sverige (i øjeblikket) 300 dage, mens den er 2.5 år i Danmark. Karensperioden er nu afskaffet i Sverige, mens man i Danmark er ved at indføre en 2 dages regel.

Man kan imidlertid ikke foretage internationale sammenligninger af forholdene for de arbejdsløse uden også at sammenligne regler for afskedigelse. Derfor beskriver forfatterne "avgångsbidrag", som ikke kendes i Danmark, "lagen om anställningsskydd" samt regler for midlertidig hjemsendelse (permitteringer), hvor arbejdsgiverne bidrager til understøttelsen. I Danmark forgår det sidste i hovedsagen via det almindelige system, dvs finansieret af staten.

De høje kompensationsgrader for arbejdsløse beskrevet senere i kapitlet får desværre ikke forfatterne til at besvare det spørgsmål, jeg engang blev mødt med i Chicago, da jeg i en workshop fortalte om de danske kompensationsgrader: hvorfor er der overhovedet nogen, der arbejder i det land?

I kapitel 12 analyseres incitamentseffekterne af arbejdsløshedsunderstøttelse, job-søgning, arbejdsudbud og lønfastsættelse. Det gennemgående tema er, hvordan fagforeningernes forhandlinger om løn påvirkes af forskellige finansierings-

former for arbejdsløshedsunderstøttelse. Det er i denne sammenhæng afgørende, hvor direkte forbindelsen mellem højere lønfastsættelse og omkostninger til de arbejdsløse opfattes af lønforhandlere og deres medlemmer. Hvis staten dækker de marginale omkostninger ved understøttelsen, som det er tilfældet i Sverige og Danmark, bliver interessen for at mindske lønpresset selvsagt minimal for de medlemmer, der ikke selv berøres af arbejdsløsheden. Er samtidig understøttelsesgraden stor, bliver interessen ikke en gang stor for de, der rammes.

Imidlertid vanskeliggøres mulighederne for at opnå forståelse for sammenhængen mellem lønstigning og omkostninger til arbejdsløshedsunderstøttelse i en situation med stigende tendens til decentralisering af lønforhandlinger, som det er tilfældet både i Sverige og Danmark. I en sådan situation bliver sammenhængen mellem lønstigning og omkostninger til arbejdsløshedssystemet vanskelig at opnå ved at pålægge a-kasser en afgift, fordi kasserne nødvendigvis må omfatte mere overordnede grupper af medarbejdere. Den eneste måde, man så kan skabe sammenhængen mellem løn og omkostninger, vil være gennem arbejdsgiverafgifter, hvor størrelsen afhænger af virksomhedens tidligere arbejdsløshed. Dette skaber på sin side nye og uønskede incitamenter til virksomhedslukninger og konsulentansættelse af medarbejderne med henblik på at undgå disse afgifter. Dette spørgsmål giver forfatterne ikke rigtig noget svar på, men man må lade dem, at de i kapitel 14 om *aspekter af optimal arbejdsløshedsunderstøttelse* giver læseren en række byggeklodser, så man selv kan fundere over problemet. I kapitel 14 behandles *forskellige finansieringsformer, arbejdsløshedsunderstøttelse og effektiviteten, afskedigelserstatning versus daglig understøttelse* samt relationen til den øvrige arbejdsmarkedspolitik.

Et andet spørgsmål, som behandles i kapitel 12, er, om arbejdsløshedsunder-

støttelsen i sig selv bidrager til at øge arbejdsløsheden. Nyere svenske undersøgelser, (Calmfors, 1990), synes at vise det på makrotal, men generelt er der meget lidt viden, selv i Sverige, om den mikroøkonomiske sammenhæng. Der refereres dog studier, der viser, at længden af arbejdsløshedsperioder øges, idet understøttelsen mindsker tilbagetrækningsraten fra arbejdsmarkedet. Man kan fristes til at tro, at til forskel fra Danmark har Sveriges ambitiøse arbejdsmarkedspolitik tilsyneladende forhindret noget af den stigning i arbejdsløsheden, som kunne være skabt af et generøst understøttelsessystem.

Det efterfølgende kapitel omfatter en ultrakort gennemgang af de umiddelbare fordelingsaspekter ved arbejdsløshedsunderstøttelse. Det interessante ville være at analysere de totale fordelings effekter, altså også de indirekte effekter via en højere løn til de ansatte end de ellers ville opnå.

I resumeet vurderes det svenske system i relation til nogle af de aspekter, der er gennemgået i teksten. Forfatterne mener her, at statssubsidiet til a-kasserne kunne sættes ned, samt at en større del af finansieringen burde lægges over på arbejdsgiverafgifter, som så vil blive væltet ned i lønnen. Et sådant system ville være mere effektivt, men ikke nødvendigvis udtryk for en ønsket fordeling. Et andet problem ved alle reformer af understøttelsessystemet, der går ud på at gøre parterne mere ansvarlige, er, at den aktive arbejdsmarkedspolitik med en række offentlige ydelser for de arbejdsløse så som rådgivning, træningsprogrammer o.l. er statsdrevet. Set i det lys er der uden tvivl i dag tale om en overkompensation af de arbejdsløse.

Denne del af bogen afsluttes med kommentarer af Gary Burtless og Eskil Wadensjö.

Sammenfattende må man sige, at disse kapitler udgør en særdeles kompetent gennemgang af nyere teorier og empiriske analyser af effekterne af arbejdsløs-

hedssystemerne. Desuden er der så meget beskrivende stof, at det er særdeles velegnet som udgangspunkt for sammenlignende studier, hvor flere lande inddrages.

Sammenfattende bemærkninger

Om begge dele af bogen må man sige, at de burde læses af alle embedsmænd og organisationsfolk, der beskæftiger sig med arbejdsmarkedspolitik. Den første del af de, der laver beskæftigelsespolitik og den anden del af de, der forbereder initiativer til reformering af finansieringssystemet. Om bogen ville være blevet mere udbredt, hvis man havde delt den i to og måske inddraget flere internationale sammenligninger i hver af dem, er svært at gisne om, men jeg tror det.

Professor
NIELS WESTERGÅRD-NIELSEN
Institut for erhvervs- og
samfundsbeskrivelse
Handelshøjskolen i Århus

Referenser

Calmfors, L & Forslund, A, [1990], "Wage Formation in Sweden". I Calmfors, L (red) *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*. SNS Förlag, Stockholm och Oxford University Press, Oxford.