

Brott och Straff - Om incitamenten i arbetslöshetsförsäkringen

av

Anders Forslund^{*}

1999-08-20

Bilaga till Projektet arbetslöshetsförsäkring vid Näringsdepartementet

^{*} Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering och Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet. e-mail: anders.forslund@ifau.uu.se, Tel: 018 – 471 70 76, Fax: 018 – 471 70 71. Författaren tackar Susanne Ackum Agell och Peter Fredriksson för värdefulla kommentarer. Alla policyrekommendationer är författarens egna, och delas ej med nödvändighet av IFAU.

1. Inledning

Sverige har, i likhet med många andra europeiska länder, en relativt generös arbetslöshetsförsäkring. Det finns ett antal goda skäl till att ha en generös offentlig arbetslöshetsförsäkring. För det första bidrar en arbetslöshetsförsäkring till minskad inkomstvariabilitet vid arbetslöshet. För det andra är försäkringen en subvention till produktiv sökverksamhet. För det tredje reducerar en generös arbetslöshetsförsäkring onödig rörlighet vid tillfälliga konjunktursvängningar och bidrar därmed till att bevara ”mänskligt kapital”. En generös arbetslöshetsförsäkring har emellertid också nackdelar.

Dessa har att göra med att arbetslöshetsförsäkringens utformning av flera skäl kan förväntas påverka arbetslöshetens utveckling i en ekonomi. En hög ersättningsnivå kan göra de sysselsatta och deras fackliga organisationer mindre oroliga för arbetslöshet, vilket kan leda till högre löner och arbetslöshet. De arbetslösa har råd att vara mer kräsna, vilket också medför en press uppåt på lönerna. En ökad grad av kräsenhet bidrar också till längre arbetslöshetstider. En lång varaktighet på ersättningen innebär att de arbetslösa har råd att vara kräsna en längre tid än om ersättningperioden är kortare. Man bör därför förvänta sig längre genomsnittliga arbetslöshetsperioder. Ett vid det här laget relativt stort antal empiriska studier dokumenterar att de ovanstående resonemangen långt ifrån är några teoretiska spetsfundigheter uttänkta av illasinnade nationalekonomer. Höga ersättningsnivåer är förknippade med hög arbetslöshet (Layard, Nickell och Jackman, 1991; OECD 1994; Bløndal och Pearson, 1995; Scarpetta, 1996; Nickell och Layard, 1997 och Elmeskov, Martin och Scarpetta, 1998); långa ersättningsperioder bidrar till långtidsarbetslöshet (se exempelvis Nickell och Layard, 1997 och OECD 1991).

Ersättningens nivå och varaktighet är emellertid inte de enda kännetecknen för en arbetslöshetsförsäkring. I de flesta länder finns det villkor förknippade med att vara berättigad till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Dessa villkor kan dels handla om krav som ska vara uppfyllda för att man överhuvudtaget ska vara berättigad till ersättning, dels om krav på att aktivt söka ett arbete och stå till arbetsmarknadens förfogande under den period man uppbär ersättning. Medan effekterna av ersättningens nivå och varaktighet är flitigt utforskade frågor, har en mycket mindre del av forskningen berört

effekter av arbetslöshetsförsäkringens utformning i andra dimensioner. Detta behöver dock inte betyda att dessa dimensioner är mindre väsentliga.

En generös arbetslöshetsförsäkring i kombination med små eller inga krav på sökaktivitet och med låga eller inga sanktioner mot dem som inte demonstrerar vilja att söka och ta erbjudna arbeten kan ge helt andra arbetslöshetsutfall än ett system med strikt kontroll och hårda sanktioner (se exempelvis analysen i Ljungqvist och Sargent, 1997).

2. Krav och sanktioner i den svenska arbetslöshetsförsäkringen

Den s.k. arbetslinjen har traditionellt varit en grundbult i den svenska arbetsmarknadspolitik. Enligt arbetslinjen är arbetsmarknadspolitikens huvudsyfte att säkra ett stort effektivt arbetsutbud. I denna strategi spelar arbetslöshetsförsäkringens utformning och kopplingen till den övriga arbetsmarknadspolitik en viktig roll - den arbetssökande som uppbär ersättning ska också genom aktiva förmedlingsåtgärder och, vid behov, deltagande i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd, så snabbt som möjligt finna ett arbete. En hög ersättningsnivå med lång varaktighet är i detta perspektiv ett problem, eftersom den minskar den arbetssökandes drivkrafter att snabbt finna ett arbete. Därför finns regler som ställer hårda krav på den arbetssökande att stå till arbetsmarknadens förfogande och acceptera erbjudanden om lämpligt arbete. Ett regelverk finns också för de sanktioner som kan tillgripas mot den som inte följer reglerna.¹

2.1 Den svenska arbetslöshetsförsäkringen i teorin - Lagstiftningen och AMS tillämpningsföreskrifter

För att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ska en arbetslös ha varit medlem i en arbetslöshetskassa minst 12 månader innan arbetslöshetsperiodens början (medlemsvillkoret), under en viss tid ha utfört en viss mängd förvärvsarbete (arbetsvillkoret), samt stå till arbetsmarknadens förfogande (grundvillkoren). Ersättningsperiodens längd är

¹ Lag 1997:238 om arbetslöshetsförsäkring, AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet, AMS allmänna råd om tillämpning av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

åldersberoende. Att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär att den arbetslöse är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åta sig arbete, är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, är anmäld hos arbetsförmedling utan att ha kunnat få ett lämpligt arbete. ”Erbjudande” om lämpligt arbete innebär i normalfallet en anvisning från förmedlaren till den arbetslöse att söka ett jobb. Av AMS föreskrifter framgår det att den arbetslöse klart måste meddelas att det rör sig om en anvisning och inte ett tips om att söka ett jobb i största allmänhet. Därför bör den arbetslöse meddelas antingen genom personlig kontakt eller genom brev.

Det är av central betydelse vad som kan anses som ett lämpligt arbete. Detta diskuteras närmare i AMS allmänna råd om tillämpning av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. För det första kan det konstateras att det är förmedlaren och inte den arbetssökande som avgör vad som är ett lämpligt arbete. När denna bedömning görs ska ett antal faktorer vägas in.

2.1.1 Lämpligt arbete

Personliga förhållanden

- Ett arbete är inte olämpligt enbart för att det inte överensstämmer med den sökandes utbildning eller tidigare yrkesverksamhet.
- Anser en arbetsgivare att den sökandes kompetens är tillräcklig och vill anställa henne anses arbetet som lämpligt även om den sökande själv inte anser det.
- Om den sökande åberopar ålder som skäl för att avvisa ett arbete kan arbetets art och belägenhet vara avgörande. Detta gäller t.ex. tungt kroppsarbete.
- Den som anför medicinska skäl för att avvisa ett arbete bör i regel styrka detta med läkarintyg.
- Lokal bundenhet innebär att en sökande endast kan ta arbete inom ortens lokala arbetsmarknad. Lokal bundenhet kan anses föreligga som resultat av bisyssla, kommunalt uppdrag eller av familjeskäl (andra makens arbetsförhållanden, samboende föräldrar, små barn). När barnen inte kräver kontinuerlig tillsyn kan veckopendling anses rimlig. Även för samboende utan barn bör veckopendling vara möjlig, om anställningen inte endast är kortvarig.

- ”En förutsättning för att ett arbete skall anses som lämpligt är att sökanden kan komma till arbetet och åter till hemmet på ett tillfredsställande sätt, inom en rimlig tid och till skälig kostnad.”. Daglig bortavaro från hemmet för sökande utan barn bör inte överstiga 12 timmar.
- Vid arbete på annan ort måste bostadsfrågan vara löst innan arbetet skall tillträdas för att arbetet skall kunna anses som lämpligt. Under en övergångstid anses tillgång till bostad för ensamstående räcka, förutsatt att familjebostad kan påräknas inom rimlig tid.
- Regler för lämpligt arbete gäller även erbjudet arbete utomlands.
- Om erbjudet arbete hindrar den sökande från att få fyra veckors sammanhängande semester under perioden juni - augusti är det att anse som olämpligt.
- Dokumenterat löfte om snar anställning som bedöms vara lämpligare är ett godtagbart skäl att avvisa erbjudet arbete.
- För en arbetssökande med delpension är ett arbete med längre veckoarbetstid än i tidigare arbete att betrakta som olämpligt.

Anställningsförmåner

- ”Endast om den erbjudna lönen väsentligt (med mer än 10%) understiger kassaersättningen kan arbetet anses som olämpligt.”
- Ett arbete där trygghetsförsäkringar saknas är inte lämpligt.
- I fall där sökanden måste bo på arbetsorten bör hänsyn tas till effekten på den sökandes nettoinkomst.

2.1.2 Avstängning från ersättning

Den som inte följer reglerna riskerar att avstängas från arbetslöshetsersättning. Lagen om arbetslöshetsförsäkring (43§) anger fyra skäl till avstängning från rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen: ”Den sökande skall stängas av från ersättning ... om den sökande

1. lämnat sitt arbete utan giltig anledning,

2. skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande,
3. avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan ett godtagbart skäl, eller
4. utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att anställning inte kommit till stånd.”

Avstängningstiden är beroende på varaktigheten i det arbete som avses och ligger mellan 10 och 60 ersättningsdagar (44§). Enligt beräkningar i Arvidsson (1999) tycks 60 dagars avstängning (dvs. i praktiken 14 veckor) vara den vanligast utdömda påföljden.

Det är ingen tvekan om att påföljderna kan betraktas som stränga. De flesta arbetslösa får redan vid normal ersättning från arbetslöshetsförsäkringen vidkännas ett (ibland avsevärt) inkomstbortfall. Att i den situationen bli av med ersättningen under drygt tre månader måste betraktas som ett mycket kännbart straff. Detta är emellertid vad som skulle kunna kallas arbetslöshetsförsäkringens teori. Hur reglerna tillämpas i praktiken kan vara en annan sak. Relativt strikta regler och hårda sanktioner kan ha den fördelen att om de faktiskt tillämpas, så har de de avsedda effekterna på den arbetssökandes beteende. Å andra sidan finns det en uppenbar risk att ett regelverk som av dem som är satta att tillämpa det² uppfattas som alltför strikt inte alls, eller i liten utsträckning, kommer att följas. Det finns då en risk att ”det bästa blir det godas fiende”. Det finns också en uppenbar risk för att regler som inte följs urholkar förtroendet för arbetslöshetsförsäkringen.

Rapporteringen av regelbrott ska verkställas av förmedlare (som skall lämna ”meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt” via AMS till berörd arbetslöshetskassa) och beslut om avstängning från ersättning, som kan överprövas av AMS, fattas av berörd arbetslöshetskassa.

² Möjligen också med stöd i ett allmänt rättsmedvetande.

Figur 1 Antalet rapporter, antalet arbetslösa och antalet vakanser 1976--1998



Utvecklingen av antalet rapporter, antalet kvarstående vakanser och antalet arbetslösa från 1976 till 1998 visas i *Figur 1*.³ Samvariationen mellan antalet vakanser och antalet rapporter syns tydligt, och korrelationen mellan de två är så hög som 0,78. Korrelationen mellan antalet arbetslösa och antalet rapporter är också stark, -0,67. Antalet rapporter verkar alltså vara starkt konjunkturberoende. Beroendet mellan lediga platser och antalet rapporter är naturligt - finns det få platser att anvisa och få lediga arbeten, är naturligtvis sannolikheten att någon underlåter att tacka ja till anvisning mindre. Sambandet mellan antalet arbetslösa och antalet rapporter är vid ett första påseende kanske mer förvånande; man skulle kunna tycka att fler arbetslösa, allt annat lika, borde innebära fler potentiella fall av missbruk av arbetslöshetsförsäkringen. Nu är emellertid inte allt annat lika - när arbetslösheten är hög, är också antalet lediga platser i normalfallet mindre. En enkel multipel regression bekräftar detta. Om både vakanser och arbetslös-

³ Den vänstra axeln anger antalet rapporter. De övriga variablerna är omskalade för att matcha medelvärde och standardavvikelse i rapportserien. Detta är gjort för att tydliggöra samvariationen mellan serierna. Data kommer från AMS försäkringsenhet (rapporter) och AMS (arbetslösa och vakanser).

het samtidigt används för att förklara antalet rapporter, är endast sambandet mellan antalet rapporter och antalet vakanser statistiskt signifikant.⁴

3. Arbetslöshetsförsäkringen i praktiken - en enkätstudie

Medan reglerna för arbetslöshetsförsäkringen ("arbetslöshetsförsäkringen i teorin") ger en klar bild av relativt strikta och väldefinierade krav på den arbetssökande, vet vi betydligt mindre om hur reglerna tillämpas i praktiken. Arvidsson (1999) har för LO:s räkning genomfört en intervjustudie där frågor ställts till 12 förmedlare på olika förmedlingskontor i små och stora orter från Pajala till Malmö. Det ringa antalet förmedlare innebär naturligtvis att resultaten inte utan vidare kan generaliseras. Ett intressant resultat är emellertid att tillämpningen av reglerna tycks variera avsevärt.

För att få en mer tillförlitlig bild av hur förmedlarna tillämpar arbetslöshetsförsäkringens regelverk har IFAU under maj 1999 genomfört en större enkätundersökning, där ca 1000 slumpmässigt utvalda platsförmedlare och vägledare har ombetts besvara ett stort antal frågor (huvudsakligen) om hur deras kontrollfunktion utövas.⁵ Ungefär 100 av de tillfrågade har meddelat att deras arbetsuppgifter inte var sådana att de kunde besvara enkätens frågor. Av de återstående ca 900 intervjupersonerna har drygt 600 besvarat enkäten i skrivande stund. Utan att ha haft tid för en fördjupad analys av bortfallet kan vi ändå konstatera att svarsfrekvensen är hygglig. En utförligare dokumentation och analys av enkätsvaren kommer att presenteras i en rapport från IFAU någon gång under hösten 1999. Här ska jag bara redogöra för svaren på några av de frågor som är direkt relaterade till tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk.

⁴ Detta kan tolkas som att när hänsyn tagits till den del av arbetslöshetens variationer som är gemensam med variationerna i antalet lediga platser, finns ingen variation kvar som bidrar till att förklara utvecklingen av antalet rapporter.

⁵ Urvalet var stratifierat så att förmedlare i glesbygdsmråden är något överrepresenterade.

Anvisning om plats

Anvisning om plats spelar en viktig roll i förmedlingens verksamhet, både i dess platsförmedlande och dess kontrollerande funktion. Eftersom en sökande som säger nej till en anvisning riskerar avstängning, är det viktigt att detta klargörs. Så tycks också ske i en stor del av fallen; knappt 75% av de svarande förmedlarna anger att de informerar den sökande muntligt eller skriftligt om vad en anvisning innebär och vilka konsekvenser det kan få att avböja en anvisning innan den sökande får sin första anvisning. Det tycks dock inte vara särskilt vanligt att utnyttja anvisning som ett sätt att kontrollera den sökandes arbetsvilja. Knappt 75% av de svarande anger att de nästan aldrig utnyttjar en anvisning om arbete enbart i kontrollsyfte.

En förmedlare kan också utnyttja anvisning till arbetsmarknadspolitisk åtgärd för att testa den arbetslöses arbetsvilja. Detta framhålls ofta som en av arbetsmarknadspolitikkens viktigaste funktioner i arbetsmarknadslägen med få lediga platser. Omkring 30% av de svarande anger att minst 10% av deras anvisningar till arbetsmarknadspolitiska åtgärder görs för att kontrollera att den arbetssökande står till arbetsmarknadens förförande. Det är mot bakgrund av den snabbt uppåtvärande konjunkturen svårt att ha en bestämd uppfattning om huruvida detta är en hög eller en låg siffra.

Lämpligt arbete

Genomgången i *avsnitt 2.1.1* visade hur AMS tolkar villkoren för vad som skall anses vara ett lämpligt arbete. En dimension av lämpligheten är hur lång bortavaro från hemmet ett arbete medför. I *Tabell 1* återges genomsnittet och standardavvikelsen för de svarandes uppfattning om hur många timmar några olika kategorier av arbetssökande högst bör vara borta från hemmet om en ett arbete skall betraktas som lämpligt. Vi ser att skillnaden i krav gentemot de olika kategorierna inte är särskilt stora. Vi ser också att förmedlarna i genomsnitt är generösa gentemot de sökande utan små barn, där ju AMS föreskrifter säger att 12 timmars bortavaro markerar gränsen för lämpligt arbete. Lika intressant är det kanske att notera att svarens standardavvikelse i samtliga fall gott och väl överstiger 2 timmar. Detta betyder att den genomsnittliga avvikelsen från de medelvärden som redovisas i tabellen i samtliga fall överstiger 20%. Detta antyder i sin tur att

de arbetssökande vid olika förmedlingar kan behandlas på väsentligt olika sätt, vilket bekräftar resultaten i Arvidssons (1999) studie.

Tabell 1 Krav på bortavarotid från hemmet

Kategori	Timmar	Standardavvikelse
Ensamstående utan små barn	10,7	2,5
Sammanboende utan små barn	10,7	2,4
Samboende småbarnsförälder	10,1	2,2
Ensamstående småbarnsförälder	9,5	2,2
Äldre sökande	10,3	2,3

Den vanligaste åtgärden mot en arbetssökande som tackar nej till en anvisning som ligger inom de angivna bortavarotiderna är att informera om att den sökande kan förlora rätten till ersättning (knappt 70% av de tillfrågade anger detta alternativ). Knappt 14% anger att det vanligaste alternativet är att skriva rapport om ifrågasatt ersättningsrätt.

Sammantaget antyder svaren på dessa frågor att bestämmelserna för det första tillämpas ganska milt i förhållande till tillämpningsföreskrifterna, och att de, för det andra, tillämpas tämligen olikartat av olika förmedlare.

Krav på veckopendling är sällsynta för alla ovanstående kategorier av sökande. Även när det gäller ensamstående eller sammanboende utan små barn uppger mer än 50% av de tillfrågade att nästan inga sådana platser anvisas. När det gäller sammanboende med små barn eller äldre sökande uppger knappt 70% att de nästan inte anvisar sådana platser. Också vid ”brott” mot dessa regler är den vanligaste påföljden att den sökande informeras om att rätten till ersättning kan gå förlorad. Vi ser återigen att tillämpningen inte är lika strikt som reglerna.

Om det upptäcks att en sökande är registrerad som sökande endast på den lokala arbetsmarknaden och inga personliga skäl hindrar den sökande att söka inom närliggande områden, uppger drygt 82% av förmedlarna att de utvidgar sökområdet i registret, drygt 65 procentenheter endast efter samtal med den sökande.

Närmare 70% anger att de anvisar ledig plats till en sökande som åberopar hälsoskäl utan att kunna styrka detta och en stor majoritet anger att de anvisar arbete till sökande som utan att styrka det säger sig ha löfte om anställning hos annan arbetsgivare. Om löftet är styrkt anvisar å andra sidan en majoritet inte arbete. Här tycks tillämpningen ligga relativt nära regelverket.

I genomsnitt anger de tillfrågade att en plats inte anvisas till en sökande om reskostnaderna överstiger drygt 11% av bruttolönen. En stor majoritet av de tillfrågade uppger att de inte anvisar en plats om lönen understiger kassaersättningen med 10%. Nästan 90% av de tillfrågade uppger vidare att de anvisar plats oavsett den erbjuda lönens relation till tidigare lön. Även i detta fall är det en god överensstämmelse mellan reglerna och tillämpningen.

Rapporter om ifrågasatt ersättning

Brott mot arbetslöshetsförsäkringens regler kan leda till att förmedlaren skriver ett meddelande om ifrågasatt ersättning. Vi ställde ett antal frågor för att ta reda på benägenheten att skriva sådana rapporter i olika situationer. Till att börja med kan vi konstatera att den som vid upprepade tillfällen avböjer anvisning till lämpligt arbete löper en betydligt större risk att bli rapporterad än den som gör det för första gången: medan omkring 70% av de svarande uppger att de inte skriver rapport vid det första tillfället, är motsvarande siffra vid ett upprepat avvisande drygt 30%.⁶ Det tycks också uppfattas som om det är en värre förseelse att tacka nej till erbjudande från arbetsgivare om anställning än att avböja ett anvisat arbete. Drygt 50% uppger att de inte rapporterar en förstagångsförseelse och knappt 30% att de inte rapporterar återfallsförseelser i detta avseende. Att avböja anvisning till åtgärd tycks, å andra sidan, uppfattas som lindrigare: drygt 70% svarar att de inte rapporterar engångsförseelser och drygt 40% uppger att de inte heller rapporterar återfallsförseelser.

De två vanligaste svaren på frågan om varför rapport inte skrivs är att det är en alltför omständlig administrativ process respektive att det är svårt att inför den sökande hävda

⁶ Siffrorna avser summan av dem som angivit svarsalternativen "skriver aldrig rapporter", samt "i stort sett inga".

den anvisade platsens lämplighet om den sökande inte själv anser det. Relativt få uppger att de inte skriver rapport därför att en avstängning drabbar den sökande hårt. Detta är konsistent med att endast drygt 10% uppger att de skulle vara mer benägna att skriva meddelanden om ifrågasatt ersättning om den sökande inte förlorade hela ersättningen vid en avstängning.⁷

Slutligen kan vi notera att omkring 80% av de svarande uppger att antalet tillgängliga lediga platser inte spelar någon roll för deras beslut om att skriva rapporter. Detta kan möjligen tyckas vara förvånande mot bakgrund av det samband mellan rapporter och vakanser vi fann i *avsnitt 2.1.2*.

Avslutande kommentarer

De enkätsvar jag redovisat antyder att det förekommer avvikelser mellan det befintliga regelverket och hur det i praktiken tillämpas. Avvikelserna går huvudsakligen i en riktning: det strikta regelverket mjukas upp i tillämpningen. Vi kan vidare konstatera att det föreligger en betydande spridning i svaren när det gäller gränsen för en "rimlig" pendlingstid, vilket betyder att tillämpningen sannolikt varierar mellan olika förmedlare och förmedlingar. Slutligen kan det noteras att en stor majoritet av förmedlarna uppger att de inte skulle bli mer benägna att ta till "straff" som konsekvens av "brott" om straffen mildrades.

4 Nederländerna - Sanktioner och övergången från arbetslöshet till arbete

En invändning mot ett mindre strikt regelsystem eller lindrigare påföljder är att man då riskerar att alltför många frestas att åka snålskjuts på de relativt frikostiga ersättningsreglerna. Det finns emellertid belägg för att även lindrigare sanktioner än de svenska kan ha en avsevärd effekt på de arbetslösas beteende. Närmare bestämt antyder erfarenheter från den nederländska arbetslöshetsförsäkringen att en tidsbegränsad sanktion som

⁷ Allt ovanstående gäller såväl när "brottet" handlar om att den sökande avböjt anvisning till arbete eller åtgärd som när den sökande tackat nej till erbjudande om arbete.

innebär en reduktion av arbetslöshetsersättningen med omkring 20% har en stark effekt på de arbetslösas sökbeteende.

4.1 Den nederländska arbetslöshetsförsäkringen⁸

En person som förlorar arbetet i Nederländerna var under 1990-talets första hälft berättigad till arbetslöshetsersättning under vissa villkor: huvudsakligen skulle den arbetslöse vara villig att acceptera ett nytt arbete och ha varit sysselsatt under minst 26 av de 52 veckor som föregår arbetslöshetsperioden. Den som uppfyllde dessa villkor var berättigad till en inkomstrelaterad ersättning som uppgick till 70% av lönen i den sista anställningen före arbetslösheten och i vissa fall en förlängning. Den maximala varaktigheten, som var relaterad till individens arbetshistoria, var mellan 6 månader och 5 år. Förlängda bidrag, normalt under högst ett år, uppgick till det lägsta av följande två alternativ: 70% av den senaste inkomsten eller 70% av minimilönen. Rätt till förlängd ersättning hade den som haft ett arbete 3 av de 5 senaste åren före arbetslösheten. Den som inte efter ersättningsperiodens slut har funnit ett jobb kunde få ett behovsprövat socialbidrag.

Den arbetslöse skulle, som påpekades ovan, uppfylla ett antal villkor för att inte förlora rätten till ersättning: han skulle, för det första, förhindra att han förlorar arbetet i onödan, för det andra aktivt söka arbete och acceptera lämpliga erbjudanden om arbete, registrera sig som arbetssökande vid en offentlig arbetsförmedling, delta i utbildning/yrkesutbildning osv. och för det tredje hålla förvaltningen informerad om allt som är relevant för ersättningens utbetalande.

4.2 Sanktioner

Om en arbetslös inte uppfyllde villkoren kunde (men måste inte) förvaltningen sätta in sanktioner. Dessa var temporära eller permanenta minskningar i ersättningsnivån. I praktiken tycks bestraffningen oftast ha legat mellan 5% minskning av ersättningen i 4 veckor och 25 - 30% under 13 veckor.

⁸ Presentationen av arbetslöshetsförsäkringen följer framställningen i Abbring, van den Berg och van Ours (1999) och avser förhållandena under den period som deras studie avser, dvs. 1990-talets första hälft.

En relativt stor del av sanktionerna⁹ gäller underlåtenhet att vidta åtgärder för att inte förlora jobbet i onödan och utdöms direkt vid arbetslöshetsperiodens början. Enligt en studie av Besseling och aan de Kerk (1994), citerad i Abbring, van den Berg och van Ours (1999), gällde ungefär 90% av övriga sanktioner som dömdes ut inom de 7 första arbetslöshetsmånaderna sökrelaterade skäl.

Slutligen kan det noteras att regelverket inte specificerar exakt vilket straff som ska följa på vilket brott. Därför kom tillämpningen i stor utsträckning att handla om hur tjänstemän i arbetslöshetsförsäkringens förvaltning väljer att tillämpa regelverket. Detta innebär att man kan förvänta sig att sanktionerna kommer att bero inte bara på förseelsen, utan, i likhet med hur det sannolikt förhåller sig i Sverige, också på faktorer som lokalt arbetsmarknadsläge, den arbetslöses familjeförhållanden osv.

Det är intressant att jämföra storleksordningarna på utdömandet av sanktioner i Nederländerna och Sverige. År 1992, som den studie av sanktioner i den nederländska arbetslöshetsförsäkringen som redovisas nedan avser, var den nederländska befolkningen drygt 15 miljoner och antalet arbetslösa knappt 400 000. Sveriges befolkning var drygt 8,5 miljoner och antalet arbetslösa drygt 260 000.¹⁰ Om vi undantar dem som drabbades av sanktion för att de inte gjorde vad de skulle för att inte förlora jobbet, drabbades 47 000 arbetssökande i Nederländerna av sanktioner. Motsvarande svenska siffra (antalet meddelanden om ifrågasatt ersättning) var 2 160 personer. Benägenheten att vidta sanktioner var alltså rimligen betydligt högre i Nederländerna än i Sverige.¹¹

4.3 Förväntade effekter på övergången från arbetslöshet till arbete av sanktioner

Tanken med sanktioner mot den som bryter mot bestämmelserna i arbetslöshetsförsäkringen är inte i första hand att straffa dem som inte sköter sig, utan att redan hotet om bestraffning ska förmå de arbetssökande att mer aktivt söka jobb. Ett mer aktivt jobbsö-

⁹ År 1992 29 000 av totalt 76 000 sanktioner.

¹⁰ Alla dessa siffror kommer från Eurostats arbetskraftsundersökningar.

¹¹ Vi kan naturligtvis inte vara helt säkra på att inte bland annat hotet om stränga straff innebär att de svenska arbetssökande i mycket större utsträckning än sina bröder och systrar i Nederländerna följer bestämmelserna, så att det låga antalet rapporter återspeglar att reglerna i det stora hela följs i Sverige.

kande kan, i sin tur, öka sannolikheten att den arbetslöse lämnar arbetslösheten för ett arbete.

En sanktion kommer emellertid också att ha en direkt effekt på den bestraffade. Dels innebär sanktionen en lägre ersättning, vilket i sin tur medför en lägre reservationslön och en högre sökintensitet. Dels innebär sannolikt upptäckten att man i framtiden blir hårdare övervakad, vilket ger ett incitament att följa reglerna. Allt detta kan förväntas öka sannolikheten att lämna arbetslösheten för ett arbete.

Det säger sig dock självt att om sökintensiteten ligger nära ett fysiskt maximum och om individen redan är beredd att acceptera varje tänkbart erbjudande om arbete, så är det i första hand arbetsgivarnas urvalsförfarande som bestämmer sannolikheten att lämna arbetslösheten och en sanktion kommer att ha en försumbar effekt. Hur stor effekten kan förväntas bli beror därför på dessa ovanstående faktorer.

4.4 Sanktioner och övergång till sysselsättning—en empirisk studie

Abbring, van den Berg och van Ours (1999) undersöker hur sanktionerna mot dem som bryter mot reglerna i den nederländska arbetslöshetsförsäkringen påverkar deras övergång från arbetslöshet till arbete med ett datamaterial som omfattar personer som före arbetslösheten antingen arbetade i metallindustrin eller i banksektorn. Studien gäller förhållandena år 1992. Ett huvudresultat är att sanktionerna har en betydande effekt på sannolikheten att lämna arbetslösheten för ett arbete. Den individuella övergångstakten ökar med 77% för dem från metallindustrin och med 107% för dem från banksektorn. Effekten tycks också vara varaktig snarare än temporär. Ett annat sätt beskriva storleksordningen av det första resultatet är att sannolikheten för en metallarbetare att förbli arbetslös i 26 (52) veckor minskar från 57% (42%) till 44% (26%) som ett resultat av att en sanktion sätts in efter 8 veckors arbetslöshet. Det är alltså inga försumbara effekter på sannolikheten att bli långtidsarbetslös det handlar om.¹²

¹² van den Berg, van der Klaauw och van Ours (1998) erhåller liknande resultat i en studie av sanktioner i det nederländska socialbidragssystemet.

5 Sammanfattande kommentarer

Ju mer generös en arbetslöshetsförsäkring är, desto mer av kontroll av de arbetslösa och sanktioner mot dem som bryter mot kraven på att stå till arbetsmarknadens förfogande krävs sannolikt om inte försäkringen ska bli alltför populär och få för många ”kunder”. Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är i ett internationellt perspektiv tämligen generös, men innefattar också långtgående krav på att de arbetslösa som uppbär ersättning också aktivt ska söka jobb. Straffen mot dem som bryter mot reglerna är också förhållandevis hårda.

Ett problem med att ställa hårda krav på de arbetslösa kan vara att kraven av dem som är satta att övervaka att de följs, dvs. arbetsförmedlare, kan tyckas vara så hårda att de inte tillämpas. Detta skulle kunna tala för mildare sanktioner än dem som idag enligt regelverket borde tillämpas. Mot detta talar dels att en stor majoritet av förmedlarna själva uppger att de inte påverkas av påföljdens hårdhet när de överväger att rapportera förseelser, dels att för lindriga påföljder skulle kunna hota regelefterlevnaden.

I Nederländerna tillämpas betydligt lindrigare sanktioner än i Sverige mot dem som ertappas med att inte efterleva kraven på att aktivt söka arbete. Trots detta tycks straffen där ha en mycket stark effekt på de arbetslösas sannolikhet att lämna arbetslösheten för ett arbete. Benägenheten att utdöma straff tycks också vara större i Nederländerna än i Sverige. Trots att de svenska förmedlarna uppger att de inte påverkas av hur straffskalan är utformad, kanske det vore värt att reformera sanktionerna i den svenska arbetslöshetsförsäkringen i riktning mot det holländska systemet.

Referenser

- Abbring, J. H., G. J. van den Berg och J. C. van Ours (1999), "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", stencil, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Arvidsson, M. (1999), *Arbetslöshetsförsäkringen i praktiken*. Rapport från LO.
- van den Berg, G.J., B. van der Klaauw och J. C. van Ours (1998), "Punitive sanctions and the transition from welfare to work", stencil, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Besseling, J. J. M. Och T. J. aan de Kerk (1994), "Characteristics and position of the UI applicant", Working Paper (på holländska), Netherlands Ministry of Social Affairs, The Hague.
- Bløndal, S. och M. Pearson (1995), Unemployment and other non-employment benefits. *Oxford Review of Economic Policy* 11, 136—169.
- Elmeskov, J., J. P. Martin och S. Scarpetta (1998), Key lessons for labour market reforms: Evidence from OECD countries' experiences. *Swedish Economic Policy Review* 5, 205—252.
- Layard, R., S. Nickell och R. Jackman (1991), *Unemployment—Macroeconomic performance and the labour market*. Oxford University Press, Oxford.
- Ljungqvist, L. Och T. J. Sargent (1997), Taxes and subsidies in Swedish unemployment. I R. B. Freeman, R. Topel och B. Swedenborg (red), *The Welfare State in transition. Reforming the Swedish model*. University of Chicago Press, Chicago.
- Nickell, S. och R. Layard (1997), "Labour market institutions and economic performance", Oxford University, Institute of Economics and Statistics Discussion Paper No. 23.
- OECD (1991), *Employment Outlook*. Paris.
- OECD (1994), *The OECD jobs study, evidence and explanations*, vol 1 och 2. Paris.
- Scarpetta, S. (1996), Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross country study. *OECD Economic Studies* 26, 43—98.