



Trygghet och effektivitet, en bättre arbetslöshetsförsäkring

Om vägvalen i sysselsättningspolitiken

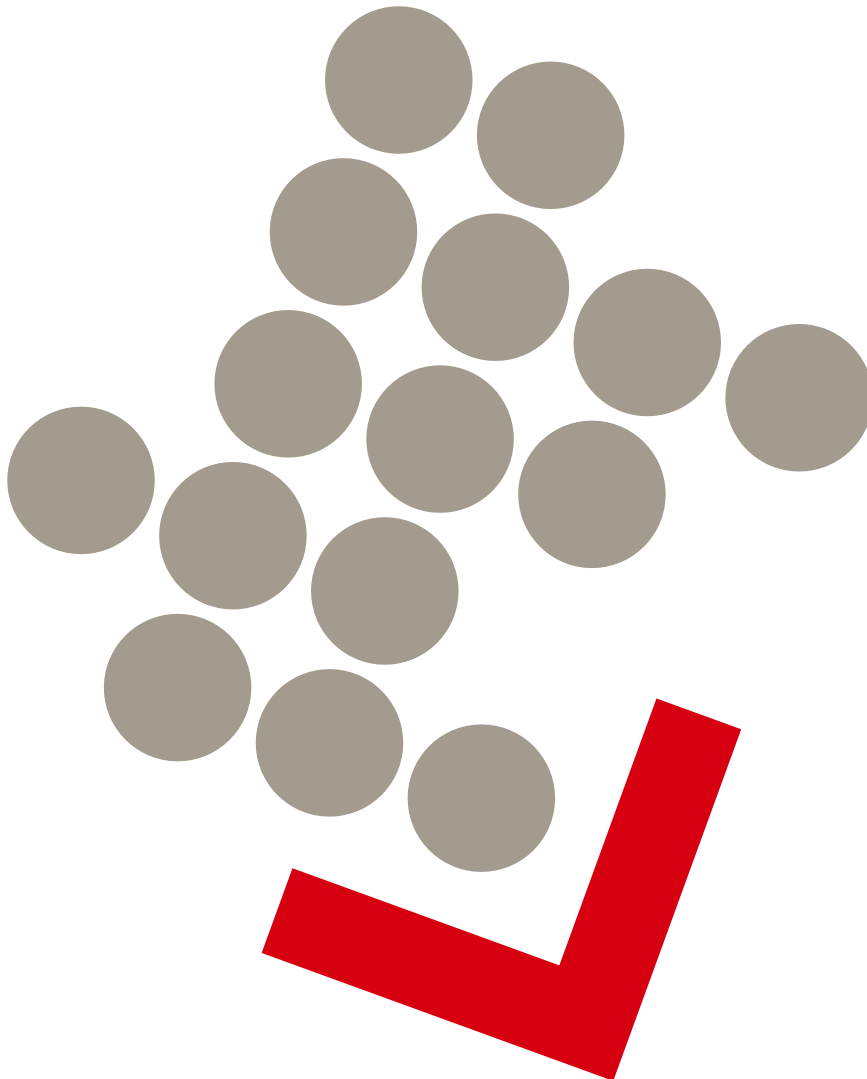
Författare:

DAN ANDERSSON, LOs chefsekonom.

ANNA-KIRSTI LÖFGREN, LO-ekonom.

JENNY LINDBLAD, Utredare.

Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad.



<i>Inledning</i>	3
Arbetslöshetsförsäkringen bidrar till samhällets nytta	3
Arbetslösa styrs av ekonomiska drivkrafter.....	4
1. En effektiv arbetslöshetsförsäkring	6
1.1 Sökteorin och dess begränsningar	6
1.2 Strikthet mot ersättningsnivå.....	6
2. Ersättningsnivån	8
2.1 Inflöde och varaktighet.....	8
2.2 Samband mellan ersättning och söktider.....	10
2.3 Vilken effekt ger ”den nya arbetslinjen” med sänkta ersättningar?.....	13
2.4 Hur många är utanför?	14
2.5 Utanförskapet	15
2.6 Hur mycket av utanförskapet ser regeringen?.....	20
2.7 Effekter av jobbskatteavdrag och sänkta ersättningsnivåer.....	20
2.8 Utvärdering av övergång till arbete från grupper med risk för exkludering.....	21
2.9 Slutsatser angående sänkta ersättningsnivåer.....	24
2.10 Regeringens politik i fem steg	25
3. Hushållens likviditet och tiden i arbetslöshet	27
3.1 Ersättningen styr välfärden mer än vilja till fritid	27
3.2 Vems beteende styrs av ersättningen?.....	30
3.3 Inte sänkt utan höjd ersättning med tiden!	31
4 Krav för ersättning	34
4.1 Begreppet kontroll	34
4.2 Kontrollprocessen	36
4.3 Sanktioner.....	38
4.4 Hur sker kontrollen.....	39
4.5 Utvärdering av kontrollen.....	52
4.6 Sammanfattning	54
5. Effekter av arbetsmarknadspolitik	55
5.1 Kontroll genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder	55
5.2 Sanktioner.....	58
5.3 Arbetsmarknadsutbildning	60
5.4 En effektivare försäkring med kontroll – optimal arbetslöshetsförsäkring	62
5.5 Värdering av kontroll och arbetsmarknadspolitik	64
6. Söktider och produktivitet	69
6.1 Arbetsmarknad med mer och mindre kvalificerade jobb	70

6.2 Hur fort ska man ta jobb?	71
6.3 Bättre jobb med bättre försäkring?	73
7. <i>Konklusion</i>	77
<i>Appendix 1: Ersättningar i internationell jämförelse</i>	84
<i>Appendix 2: Inkomst och substitutionseffekt</i>	85
<i>Appendix 3. Hur fort ska man ta jobb?</i>	87
<i>Källor</i>	92

Inledning

En av de tjänster som är mest efterfrågade i vårt samhälle är försäkringar mot oönskat bortfall av inkomst. Människor vill ha en jämn inkomstström över livet och därför har de dels buffertsparande, dels försäkringar mot inkomstbortfall.

En försäkring vid arbetslöshet är inte något föråldrat eller bara till för låginkomsttagare. Tvärtom ju högre standard de arbetande har desto mer efterfrågar de trygghetsprodukter. Ett exempel är att de verkställande direktörerna ofta har två årslöner i uppsägningslön därför att deras arbete innebär att de har hög risk för att bli arbetslösa. För dem som använder denna uppsägningslön efter 4 till 10 års anställning motsvarar detta en extra lönekostnad på mellan 20 och 50 procent.

Nästan alla löntagare var tidigare villiga att betala cirka 60 kronor i månaden till en arbetslöshetsförsäkring. Mellan december 2006 och augusti 2008 har 485 000 personer lämnat arbetslöshetsförsäkringen. Men dessförinnan hade antalet löntagare som är med i en a-kassa från 1970-talet fram till 2000-talets mitt ökat från cirka 2,6 miljoner medlemmar till cirka 3,8 miljoner.

Under perioden 1999-2002, motsvarade arbetslöshetsersättningen 1,23 procent av BNP i Sverige mot t.ex. 0,44 procent i Storbritannien och 1,75 procent i Holland och 0,67 procent i USA. Utgifterna för arbetsmarknadspolitiken i Sverige motsvarar samtidigt omkring 1,49 procent av BNP.¹ Statens kostnader för ersättningar till arbetslösa (samt lönegarantiersättning) har, relativt BNP, mer än halverats mellan år 2000 och år 2008 och uppgår nu till 0,7 procent av BNP.²

Försämringen av försäkringens förmåner och efterfrågan på inkomstrygghet har medfört att först många av tjänstemännens fackföreningar och senare också arbetarnas erbjuder sina medlemmar en tilläggsförsäkring för arbetslöshet som en del av det fackliga medlemskapet.

Arbetslöshetsförsäkringen bidrar till samhällets nytta

Vi hävdar att en bra arbetslöshetsförsäkring bidrar till att öka samhällets totala välfärd. Men om individen kan välja att vara arbetslös med ersättning så ökar individens välfärd medan samhällets totala välfärd minskar. Om individen vid höjd ersättning ersätter (substituerar) arbete med fritid så är det en välfärdsvinst för individen, men en säker välfärdsförlust för samhället.

Fredriksson och Holmlund beskriver problemet så här. ”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.” ”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”.³

¹ Björklund m.fl. (2006)

² Prop 2008/09:1

³ Fredriksson m.fl. (2004)

En arbetslöshetsförsäkring stärker individens konsumtionsmöjligheter vid arbetslöshet och utjämnar konsumtionen mellan olika perioder. En försäkring ger helt enkelt nytta eller välfärd för de försäkrade. Den ger det omedelbart när den tecknas så att individen känner sig tryggare och självfallet när man får ersättning från försäkringen.

Varje samhälle har behov av en offentlig sektor som finansieras med skatter. Men med skatt kostar det mindre att vara ledig. Det ger drivkrafter för individer att välja fritid i stället för att arbeta. Samma verkan har en arbetslöshetsförsäkring. En hög ersättning vid arbetslöshet sänker priset på fritid.

Det leder en del politiker till att sänka ersättningen i försäkringen. Men 10 procents sänkning av ersättningsnivån leder, visar forskning från USA och Storbritannien, till att konsumtionen av mat minskar 2 till 2,5 procent. Om ersättningsnivån, å andra sidan, ökar med 10 procent så ökar varaktigheten i arbetslösheten med omkring 5 procent. Detta sammanfattar en viktig problemställning i denna rapport. Lägre ersättning innebär att arbetslösa minskar sin konsumtion av mat men de kommer att söka arbete kortare tid.⁴

Vi återvänder till skattejämförelsen. De som argumenterar för en skattesänkning har att ta ställning till hur mycket den sänkta skatten leder till att individer substituerar arbete med fritid därför att fritid relativt sett har blivit billigare och hur mycket det ger en inkomsteffekt d.v.s. att skattesänkningen ökar inkomsterna så att människor kan arbeta mindre utan att för den skull minska sin konsumtion. I en inkomstförsäkring, där det inte finns några särskilda krav på att ta arbete, kan höjd ersättning ge upphov till både inkomst- och substitutionseffekter.

Försäkringen bör utformas så att individen får god välfärd i form av trygghet vilket innebär att ersättningsnivån måste vara hög, men den måste samtidigt motverka att individen väljer fritid. Det innebär att försäkringsgivaren måste ställa krav på att tiden i arbetslöshet används till att söka ett produktivt arbete och inte till konsumtion av fritid. Vi har därför de eviga och svåra frågorna:

- Hur hög ska ersättningen vara?
- Hur lång tid ska arbetslösa få för att hitta ett lämpligt arbete?
- Hur låg kvalitet i jobben ska arbetslösa tvingas acceptera?
- Hur ska försäkringen förhindra att några väljer att vara arbetslösa?

Arbetslösa styrs av ekonomiska drivkrafter

Styrs människor av ekonomiska drivkrafter? Ekonomer har som utgångspunkt att individer starkt styrs av ekonomiska incitament. Men en invändning är att de också styrs av normer.

Om det finns regler och sanktioner så kommer rationella riskundvikande individer att anpassa sig till reglerna och undvika de sanktioner som följer av att bryta mot reglerna, förutsatt att det finns en kontroll så att regelbrott blir upptäckta förstås. Vad ekonomer kallar, ex ante-effekten, effekten av att rationella människor i förväg förstår konsekvenserna av att bryta mot reglerna i försäkringen, är mycket viktig.

⁴ Bloemen m.fl. (2003)

För att förstå individers vilja att ta jobb till olika löner och ersättningsnivåer är det informativt att studera hur individer reagerar på finansiella drivkrafter under ett laboratorieexperiment. Jan Boone m.fl. (2004) låter försökspersoner under upprepade försök svara på en rad frågor för att visa sina värderingar när det gäller att ta jobb till olika löner och ersättningsnivåer. Ett resultat av detta experiment är att när de jämför viljan att ta jobb vid olika kombinationer av ersättningar och sanktioner så finns det ingen signifikant påverkan av sanktioner om ersättningen är låg.

Men det är en signifikant skillnad i viljan att ta arbeten om ersättningen är hög och det samtidigt inte finns sanktioner i försäkringen. Slutsatsen är att vid hög ersättning är det nödvändigt med kontroll och sanktioner. Forskarna menar att deras experiment klart visar att individer reagerar på finansiella stimulanser som löneerbjudanden och reducerad ersättning. När ersättningar sänks ökar viljan att ta jobb till de erbjudna lönerna.

Särskilt viktigt är att de kan urskilja effekter ex post och ex ante. Starka ex ante-effekter innebär att kontrollen har starka preventiva effekter och att sanktionerna kan vara milda. Idealet är att ex ante-effekten är mycket stark. Ex post-effekten innebär att arbetslösa som har fått en sanktion i form av reducerad ersättning är mer villiga att ta jobb till erbjudna löner.

Forskarna finner både ex post-effekter och ex ante-effekter. Vid höga löneerbjudanden är det särskilt ex ante-effekten som har betydelse.

De utsätter också deltagarna i experimentet för risker och oförutsebarhet genom ett lotteri där lottsedlarna för deltagarna kan ge sänkt eller oförändrad ersättning. Risken för sänkt ersättning leder till ökad vilja att ta jobb till erbjudna löner och till ökat utflöde ur arbetslöshet. Betydelsen för politiken är, menar forskarna, att kontroll och sanktioner har betydelse även om det inte är en över tiden fallande ersättningsnivå. De anser sig finna att med tiden avtagande ersättning ökar viljan att ta arbete. Både kontroll och ersättningsnivåer har således betydelse för arbetslöshetens varaktighet.

1. En effektiv arbetslöshetsförsäkring

En försäkring som ger skydd mot inkomstförlust vid arbetslöshet förutsätter att arbetslösa inte behöver utföra alla tänkbara arbetsuppgifter som finns på arbetsmarknaden.

För de flesta är det naturligt att arbeta 35-40 timmar i veckan, ibland något mer, ibland något mindre. Människor arbetar för att försörja sig själva. Det finns också sociala normer, vi gör som andra och går till ett arbete. Men det finns sannolikt en liten grupp av de försäkrade som inte vill arbeta utan i stället föredrar fritid eller tar för lång tid på sig att ta lämpliga arbeten. Försäkringar har självrisiker och kontroll av de försäkrade för att förhindra överutnyttjande.

1.1 Sökteorin och dess begränsningar

Ekonomisk sökteori säger att individens tid i arbetslöshet styrs av ersättningsnivån och graden av kontroll och att de arbetslösa själva kan påverka sin sannolikhet att bli anställda genom hur intensivt de söker arbete. Forskning visar att denna teori har en substantiell empirisk grund. Men vi ska ändå inleda med ett antal invändningar:

- Forskningen utgår ifrån att de arbetslösa värderar fritid högt och att en orsak till låg sökaktivitet är vilja till fritid. Men undersökningar visar försämrat psykiskt välbefinnande för arbetslösa, som genomsitt.
- Alla ekonomiska modeller värderar inte betydelsen av efterfrågan eller antalet vakanser för sannolikheten att få ett arbete. En arbetslös kan ha hög sökaktivitet men får svagt utbyte av sin aktivitet därför att de hamnar en bit ned på arbetsgivarnas lista över önskvärda anställda. Det krävs en hög efterfrågan för att dessa arbetslösa ska få utbyte av sin sökaktivitet.
- Alla forskare eller de som utformar reglerna tar inte hänsyn till att ersättningsnivån inte direkt styr konsumtionen. Antagandet är att lägre ersättningsnivå och mer direkt lägre konsumtion ska tvinga individen att ta befintliga jobb. Men de arbetslösa har oftast ett sparande, de kan låna eller andra i hushållet har inkomster som kan bidra till försörjningen. Tillgång till likviditet styr övergången till arbete.
- Sökaktivitet ses ofta bara som en kostnad. Intäkter genom jobb med högre produktivitet och längre varaktighet beaktas inte.
- Förekomsten av diskriminering och dess betydelse för sortering av arbetsökande i kön till jobben negligeras.
- Arbetsgivarnas urvalsprocess tar tid. Tiden i arbetslöshet påverkas också av arbetsgivarna inte bara av de arbetslösa.

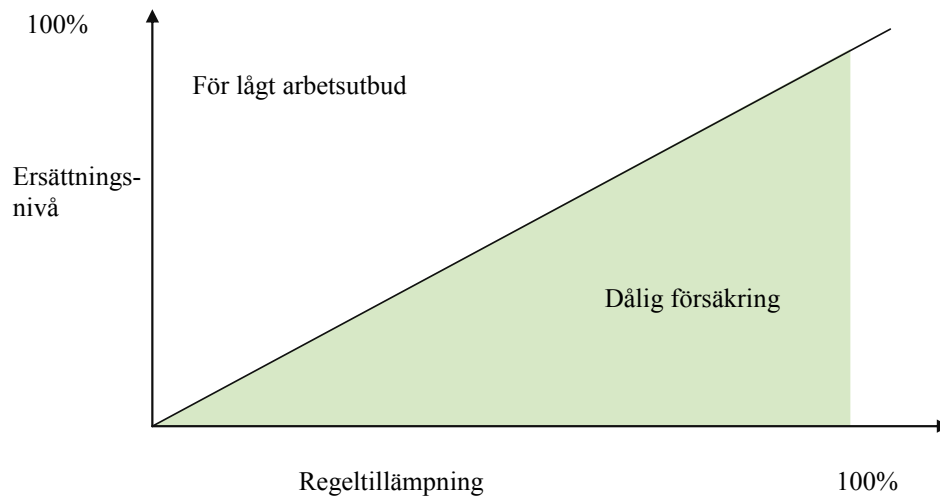
Vi ska återkomma till flera av dessa invändningar.

1.2 Strikthet mot ersättningsnivå

Linjen i diagram 1.1 visar en försäkring som är väl avvägd mellan ersättning och kontroll. Försäkringen kan konstrueras så att arbetsviljan minskar. Med lågt arbetsutbud avses att alla arbetslösa inte aktivt söker arbete och tar de jobb som är lämpliga. Om ersättningen är hög i förhållande till lönen kan det innebära att sysselsatta väljer att vara arbetslösa. Men om en försäkring har mycket låg ersättning, t.ex. hög

självrisk, får inte de försäkrade det skydd de önskar. Med ekonomers ord uppstår en *välfärdsförlust* för individen genom otrygghet vid arbetslöshet eller inför risken att bli det.⁵

Diagram 1.1
Utbytesförhållande mellan försäkringens värde och krav



Vi vet inte säkert hur balansen mellan ersättningsnivå och kontroll i arbetslöshetsförsäkringen är. Men vi tror att Sverige nu har en försäkring som ger sämre ersättning än vad som är önskvärt givet förutsättningarna för ökad kontroll.

⁵ Det uppstår också en effektivitetsförlust genom att ekonomin blir mindre effektiv om arbetslösa måste ta första bästa jobb och om deras produktionsförmåga skulle kunna användas bättre på en annan arbetsuppgift, givet att det inte går att byta jobb.

2. Ersättningsnivån

2.1 Inflöde och varaktighet

Arbetslösheten byggs upp av *inflödet* i arbetslöshet och av dess *varaktighet*. Tabellen nedan ger viss information om sambandet mellan höjd ersättningsnivå och varaktigheten i arbetslöshet. 1990-talet präglades av en ekonomisk kris med kraftigt fall i den allmänna efterfrågan och som följde en tredubbling av inflödet i arbetslöshet jämfört med perioden med full sysselsättning kring 1990.

Tabell 2.1

Arbetslösa, inflöde i arbetslöshet och beräknad arbetslöshetstid	Arbetslöshet	Inflöde i procent av arbetskraften	Beräknad arbetslöshetstid i veckor
1965-1969	1,8	0,27	6,8
1970-1974	2,2	0,19	11,5
1975-1979	1,9	0,17	11,5
1980-1984	2,9	0,19	15,5
1985-1986	2,7	0,17	15,5
1987-1988	1,8	0,12	14,5
1989-1990	1,5	0,10	13,8
1991-1992	3,7	0,18	20,6
1993-1995	8,0	0,34	23,5
1996-1998	7,5	0,31	24,2
1999-2001	4,7	0,30	15,9
2002-2004	4,8	0,26	18,6

Källa: Andersson m.fl. (2007)

Arbetslösheten består både av inflöde och varaktighet och det finns ett ömsesidigt beroende mellan dessa komponenter. En arbetslöshet som beror på för lite efterfrågan ökar varaktigheten i arbetslösheten. En svag arbetsmarknad, med svag efterfrågan på arbete ökar inflödet i arbetslösheten. Men en svag kontroll i försäkringen som leder till konsumtion av fritid ökar också varaktigheten. Svaga arbetsvillkor och kort karensperiod i försäkringen kan bidra till att öka inflödet i arbetslösheten och därmed höja nivån på arbetslösheten.

Det stora skiftet uppåt i varaktighet skedde i början av 1990-talet ungefär samtidigt som ett kraftigt ökat inflöde i försäkringen. I ett andra skede sker en liten minskning av inflödet under perioden 2002-2004 samtidigt som söktiderna ligger kvar på relativt hög nivå. Men nivån på varaktigheten återvänder inte till den låga nivån den låg på under 1960-talet på cirka 7 veckor, eller till cirka 11 veckor som den låg på under 1970-talet.

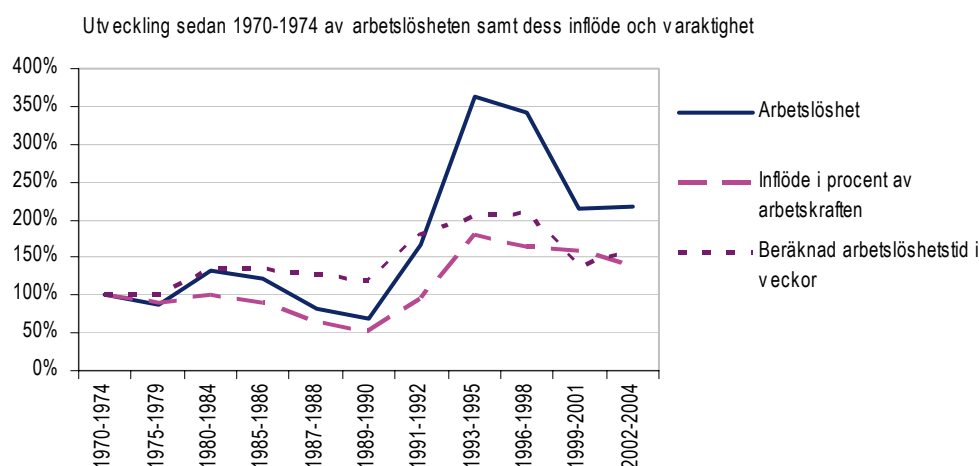
Vi menar att tidsserierna visar att varaktigheten till stor del styrs av efterfrågan i ekonomin och inte av ersättningsnivån. Sannolikheten att få ett jobb beror på jobbtillgången, hur intensivt arbetslösa söker arbete samt vilka jobberbjudanden som de accepterar. Men vi vet inte hur mycket av den längre varaktigheten som förklaras av efterfrågan respektive av ersättningsnivån. Vi kan dock se att arbetslöshetstiderna fördubblades från 1960-talets nivå på cirka 7 veckor till 14-16 veckor under 1980-talet utan motsvarande fördubbling i inflödet i arbetslöshet. Det kan vara så att kontrollen av sökbeteendet inte motsvarar den högre ersättningsnivån. Det kan också vara så att

arbetsmarknaden har blivit mer differentierad vilket kräver längre söktider och en mer utdragen anställningsprocess från arbetsgivarnas sida.

Vi behandlar samma frågeställning med hjälp av diagrammet nedan som visar utvecklingen av arbetslösheten sedan 1970-1974 och hur mycket som beror på inflöde respektive varaktighet. Det visar att sedan början av 1970-talet har både varaktigheten och inflödet ökat. Först ökar varaktigheten. En förklaring kan vara de förbättringar i försäkringens förmåner som infördes från år 1974 och fram mot år 1990. Man kan också beskriva det som att arbetslösa får råd att söka bättre jobb. Men från början av 1990-talet sker ett kraftigt ökat inflöde i arbetslöshet. Också i början av 2000-talet ligger inflödet i arbetslösheten kvar på en nivå som är 50 procent högre än i början av 1970-talet vilket visar att arbetsmarknaden har förändrats.

Under olika tidsskeden finns alltså två distinkt olika fenomen, ett varaktighetsproblem och ett inflödesproblem. Politiken måste hantera bägge.

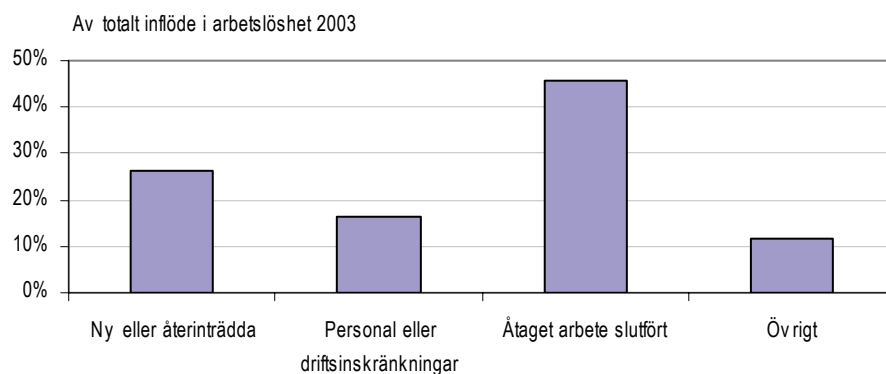
Diagram 2.1



Källa: SCB och AMS samt egna beräkningar

En arbetslöshetsförsäkring måste utvecklas och anpassas efter behovet på arbetsmarknaden. Den måste utgå ifrån hur riskerna för arbetslöshet ser ut. Diagram 2.2 visar att ungefär en fjärdedel av arbetslösheten beror på att individer träder in eller återinträder på arbetsmarknaden. Ungefär hälften av arbetslösheten genereras av att tidsbegränsade anställningar upphör. Arbetslöshet som beror på personal- eller driftinskränkning t.ex. nedläggning av ett företag, eller av en del av en verksamhet, är bara en mindre del. Bland övriga skäl till inflöde finns de som säger upp sig själva eller blir permitterade.

Diagram 2.2



Källa: Björklund m.fl. (2006)

Begreppet omställningsförsäkring för en arbetslöshetsförsäkring är missledande. Visst ska arbetslösa ställa om sig för nya arbetsuppgifter men om hälften av arbetslösheten orsakas av tidsbegränsade anställningar så behövs försäkring också därför att arbetsmarknaden erbjuder för få säkra jobb. Den höga omsättningen på jobb visar också att problemet inte främst orsakas viljan att ta jobb, utan på att jobben upphör.

Ur matchningssynpunkt innebär detta att individen behöver få information om jobb med längre varaktighet och finansiering för att kunna söka jobb med bättre kvalitet i anställningskontraktet. Arbetslöshetsersättningen bör vara en kombination av utvecklingsstöd till bättre jobb och omställningsstöd till andra jobb.

Hur som helst är begreppet omställningsförsäkring missledande och förskönande i förhållande till verkligheten på arbetsmarknaden. Det lägger också ansvaret på den enskilde och politiskt fokus väl mycket på den försäkrades ansträngning.

2.2 Samband mellan ersättning och söktider

Låt oss visa hur en sänkt ersättningsnivå påverkar arbetskraften. Sänkt ersättning vid arbetslöshet har flera effekter. Den gör det mer kostsamt att bli arbetslös. Hur detta påverkar inflödet i arbetslöshet är svårt att uppskatta. Sänkt ersättning leder också till ökad sökaktivitet och ökad vilja att ta arbete, till följd av att den alternativa inkomsten från försäkringen har blivit lägre. Det innebär att det uppstår en reservationslöneeffekt genom att de arbetslösa pressar ned lönerna när de får drivkrafter att acceptera jobb till lägre löner. Det är de lägre lönerna som har den huvudsakliga effekten på sysselsättningen. Genom att lönerna sjunker ökar arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft. Sänkta löner ökar alltså efterfrågan på arbetskraft.

Reservationslöneeffekten och kvalifikationseffekten går åt olika håll när det gäller arbetslöshetsersättningens påverkan på arbetsutbudet.

- En höjd ersättning innebär att fler i befolkningen vill arbeta för att kvalificera sig för försäkringen och att de därmed ökar sitt arbetsutbud.
- Reservationslöneeffekten vid höjd ersättning tenderar att förlänga söktiderna.

Här ska vi kortfattat sammanfatta reservationslöneeffektens betydelse för varaktigheten i arbetslöshet. Ett starkt samband mellan ersättning och varaktighet innebär självfallet problem om ambitionen är att ha hög ersättning. En svensk forskningsöversikt uppskattar sambandet mellan ersättning och sökaktivitet till 0,5 d.v.s. *om ersättningen sänks med 10 procent så skulle söktiden sjunka med 5 procent*. Om den genomsnittliga arbetslöshetstiden är 30 veckor så skulle söktiden sjunka med 1,5 vecka vid 10 procents sänkning ersättningen.⁶

OECD (2006) refererar till en forskningsöversikt av Krueger och Meyer, där studier, särskilt över USA, uppskattar att elasticiteten mellan arbetslöshetens varaktighet och generositeten i ersättningen till 1, vilket är över det intervall på 0,2 till 0,9 som identifierades i en tidigare översikt av Layard m.fl. från 1991. Men OECD säger samtidigt att effekterna på arbetsutbudet av en hög ersättning i betydande grad kan reduceras genom myndigheternas kontroll av sökaktiviteten.⁷ Vår tro är att sambandet mellan arbetslöshetsersättning och arbetsutbud varierar starkt mellan olika länder och beror på graden av kontroll och inte minst vilka marginaleffekter, d.v.s. de samlade effekter av ersättningar och skatter, som påverkar lönsamheten i att ta ett arbete.

Fredriksson och Holmlund kommer i en litteraturstudie fram till att om det är kostsamt för den arbetslöse att använda lång tid för att söka arbete så påverkar det söktiden. De menar att försäkringen bör ha en karenperiod i början och att avgiften till a-kassan kan öka med söktiden. De menar samtidigt att det finns starka skäl för en ersättningsnivå som sjunker med tiden i arbetslöshet. De visar samtidigt att fallande ersättningsnivå kommer att leda till ett tryck nedåt på lönerna.⁸

Även om de flesta forskningsrapporter helt klart visar på en negativ effekt på arbetslösheten av höjda ersättningsnivåer så finns alltså ingen samstämmighet om storleken på effekten. Två aktuella nordiska utvärderingar ger t.ex. olika resultat av höjda ersättningar.

Benmarker m.fl. har undersökt effekterna av de höjda taken för ersättningen i början av 2000-talet. De kan visa att de höjda taken hade en viss ökande effekt på arbetslöshetstiderna för män, men de kunde inte finna motsvarande effekt för kvinnor. Vare sig män eller kvinnor påverkas, under de 20 första veckorna av arbetslöshet, av de höjda taken i ersättningen. Men män som har varit i arbetslösa i 20 veckor får en förlängd tid i arbetslöshet. Forskarna misstänker att införandet av max-taxan, som i stället sänker marginaleffekterna, innebar att kvinnor fick ökade drivkrafter till arbete. Att forskarna får ett svagt samband mellan höjd ersättning och söktid visar att andra faktorer som skärpt kontroll eller sänkta marginaleffekter kan ha motverkat effekterna av höjningen.⁹

En studie av omläggningen av den finska arbetslöshetsförsäkringen visar att ökad ersättning kan leda till längre varaktighet i arbetslöshet. I Finland höjdes arbetslöshetsersättningen med 15 procent under de första 150 dagarna av arbetslöshet. Resultatet blev att den förväntade tiden till anställning ökade med 31 dagar eller 11 procent vilket ger en mycket hög elasticitet, 0,75, mellan ersättningen och arbetslöshetstidens

⁶ Björklund m.fl. (2006)

⁷ OECD (2006)

⁸ Fredriksson m.fl. (2003)

⁹ Benmarker m.fl. (2005)

längd. Man bör beakta att Finland i jämförelse med Sverige hade en svagare arbetsmarknadspolitik.¹⁰

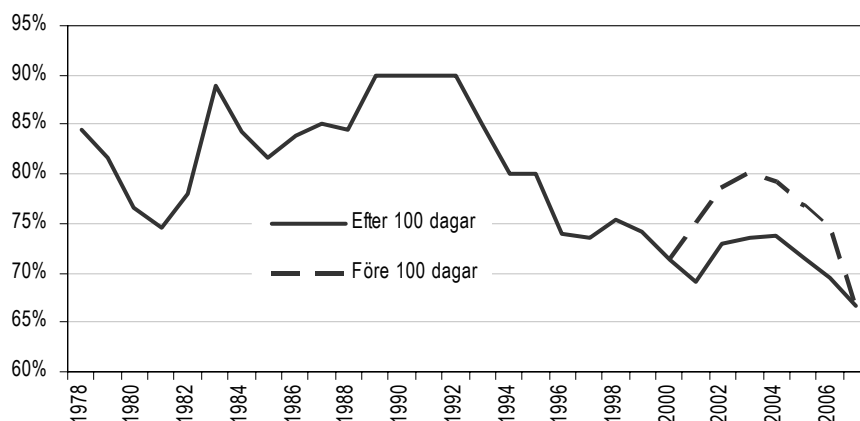
Vi delar den traditionella ekonomsynen att man ska förvänta sig att hög ersättningsnivå, om det inte finns motverkande mekanismer, förlänger söktiden. Man borde därför förvänta sig att en höjning av arbetslöshetsersättningen som skett sedan 1960-talet fram till 1990-talet också innebar längre söktider.

Den undersökning som ofta refereras är gjord av Carling och Holmlund. De undersöker effekterna av sänkningen av ersättningen från 80 till 75 procent 1995. Undersökningen visar på ett mycket starkt samband, elasticiteten är 1,6 mellan förändringen av ersättningen och utflödet från arbetslösheten.¹¹

En av författarna till uppsatsen, Bertil Holmlund, deltog i den undersökning som för 2000-talet gav mycket svaga effekter.¹² Vi tror att en förklaring till den höga elasticiteten under 1990-talet var att vare sig arbetsmarknadsprogrammen eller kontrollsystemet vid förmedlingen fungerade bra vid så hög arbetslöshet. Under 2000-talet hade, som vi senare ska diskutera, ett effektivare kontrollsystem introducerats.

Som visas i diagram 2.3 så varierade ersättningen vid arbetslöshet mellan 75 och 90 procent som andel av lönen för en industriarbetare för att sedan minska till 65-75 procent. Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen var som högst samtidigt som sysselsättningen i Sverige var hög.

Diagram 2.3
Ersättningsgrad i arbetslöshetsförsäkringen för genomsnittlig industriarbetare, 1978-2007



Källa: IFAU, SCB samt egna beräkningar.

Statens ambitioner när det gäller arbetslinjen har minskat, i vart fall anslår staten mindre resurser till arbetsmarknadspolitik och kontroll genom aktiva åtgärder. Därför var det också foljdriktigt att staten anpassade ersättningsnivån så att den bättre stämde överens med den lägre kontrollnivån. Men vilken ersättning som är möjlig i framtiden beror på hur staten är beredd att utforma kontrollen.

¹⁰ Uusitalo m.fl. (2007)

¹¹ Carling m.fl. (1998)

¹² Benmarker m.fl. (2005)

2.3 Vilken effekt ger ”den nya arbetslinjen” med sänkta ersättningar?

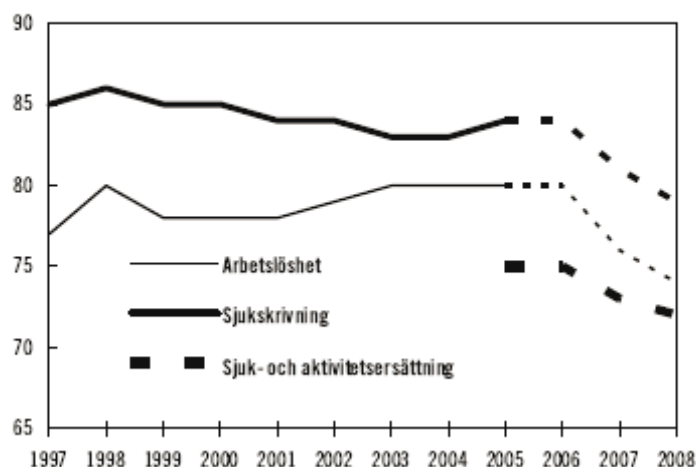
Regeringens politik går ut på att sänka försäkringsvärdet av arbetslöshetsförsäkringen i syfte att öka utbudet av arbete. Det sker genom lägre beskattning av arbetsinkomster än av försäkringsinkomster, ett ökat antal karensdagar (från 5 till 7), att de som är deltidsarbetande får svårare att kvalificera sig för ersättning samt att ersättningsnivån sjunker till 70 procent efter 200 dagar och till 65 procent efter 300 dagar. Därtill sker, på grund av att ersättningen inte är indexerad, en urholkning av försäkringsvärdet, med stigande nominella löner, med cirka 4 procent om året vilket år 2008 innebär endast 25 procent av löntagarna har ett skydd på 80 procent av sina inkomster.

Den centrala frågan är om de genomförda förändringarna får stora effekter på arbetslösheten. Det är numera viktigt att redovisa ersättningen både före och efter skatt. Regeringen redovisar i finansplanen utvecklingen av hushållens ersättning vid en persons arbetslöshet, sjukskrivning eller sjuk och aktivitetsersättning. Diagrammet redovisar hur stor del av den tidigare disponibla inkomsten hushållen behåller vid sjukdom eller arbetslöshet.

Diagram 2.4

Hushållens ersättning vid en persons arbetslöshet, sjukskrivning eller sjuk- och aktivitetsersättning

Procent



Källa: Prop 2007/08:1

Observera att finansdepartementet här utgår ifrån den andel av den disponibla inkomsten som *hushållet* får behålla när *en individ* i hushållet går från arbete till arbetslöshet eller sjukskrivning. Vi är tveksamma till att använda hushåll som bas för sådana beräkningar. Det är individen som är försäkrad och inte hushållet. Det är individen som ska ta arbete och inte hushållet. Det är individen som ska rehabiliteras vid sjukdom och inte hushållet. Hushåll kan i sig vara en enhet för riskutjämning och redovisningen ger bilden av en högre kompensationsnivå än vad varje individ faktiskt har. Vi ska i senare diskussion om hushållens likviditet och övergången till arbete återknyta till denna diskussion. Vi menar således att finansdepartementet här gör fel därför att det inte är hushållets standard som har försäkrats och kraven ställs inte på att hushållet ska arbeta mer. Det är ett exempel på att finansdepartementet i sitt arbete inte utgår ifrån principen om individuella inkomstbortfallsförsäkringar.

Av diagrammet ovan framgår att den genomsnittliga ersättningen, för hushållet, vid arbetslöshet minskar från cirka 80 procent år 2006 till 74 procent år 2008. Minskningen beror både på sänkt ersättningsnivå och på de olika stegen i det införda jobbskatteavdraget. Finansdepartementets beräkningar visar det faktum att om det finns flera försörjare i hushållet så dämpas inkomstminskningen vid sjukdom eller arbetslöshet. Kompensationsgraden (för hushållet) är därför högre än 80 procent vid sjukdom under en stor del av den redovisade perioden. Att många är ensamförsörjare innebär tillsammans med taken i försäkringarna att nettoersättningen nu är lägre än 80 procent.

2.4 Hur många är utanför?

OECD redovisar, i tabellen nedan, hur stor andel av befolkningen i arbetsför ålder som får sin försörjning från offentliga system genom t.ex. arbetslöshetsersättning, sjukpenning, försörjningsstöd, eller förtida pension samt hur många som arbetar eller studerar samt en övriggrupp, rimligtvis främst de som lever på familjens gemensamma ekonomi och vårdar någon i familjen.

Andelen ”bidragsberoende” var i Sverige 20 procent kring sekelskiftet. Det var ungefär samma andel som genomsnittet i OECD-länderna. Det betyder inte att det är acceptabelt med en stor grupp i förvärvsaktiv ålder som inte kan, får eller vill arbeta. Men Sverige avvek vid denna tidpunkt inte från OECD-länderna i detta avseende trots en mer omfattande offentligfinansierad välfärd.

Att jämföra länder med olika ambitioner när det gäller social utjämning ger perspektiv. I ett land med lägre utjämningsambitioner, som Storbritannien, var andelen bidragsberoende 18,9 procent och i USA bara 13,7 procent. I flera länder i Europa, som Tyskland och Frankrike, var andelen som har sociala ersättningar högre än i Sverige.

Andelen som arbetar eller studerar är väl så intressant. De nordiska välfärdsstaterna har hög andel som arbetar och studerar. I Danmark och Sverige arbetar eller studerar 76,6 respektive 74,3 procent att jämföra med 78,3 procent i USA och 68,4 procent i OECD som helhet. Det är bara USA av OECD-länderna som har högre andel sysselsatta och studerande än de nordiska länderna. I flertalet andra länder så är andelen i övriggruppen väsentligt högre än i Sverige. Sysselsättningspolitik ska minska andelen med bidrag men också minska andelen i övriggruppen. Det gäller alltså inte bara att begränsa antalet som har behov av välfärdsstatens transfereringar utan också att öka andelen som bidrar till dess finansiering.

Tabell 2.2

Sysselsättningsgrad och bidragsberoendegrad

Procent av befolkningen i arbetsför ålder

	Sysselsatta eller deltagare i utbildning	Bidrags- beroendegrad	Annat
Österrike	72,4	21,5	6
Belgien	63,4	23,6	13
Danmark	76,6	23,1	0,3
Frankrike	68,2	24,2	7,6
Tyskland	66,3	22,4	11,3
Nederländerna	63,1	17,8	19,2
Sverige	74,3	20	5,7
Irland	67,4	19,3	13,3
Australien	63,5	17,5	18,9
Nya Zeeland	64,4	16,8	18,8
UK	66,6	18,9	14,5
USA	78,3	13,7	8
Kanada	71,1	18	10,8
Japan	69,5	11,4	19
Slovakiska Rep.	64,7	38,2	-2,8
Spanien	64,4	11,2	24,4
OECDb	68,4	19,9	11,8

Källa: OECD (2006)

Vi drar följande slutsatser av tabell 2.2:

- Välfärdstaterna har en andel ”bidragsberoende” som ligger omkring 20 procent av befolkningen och Sverige avviker inte från detta.
- Andelen som arbetar eller studerar i Sverige är väsentligt högre än i genomsnittet av OECD-länderna.
- De nordliga välfärdsstaterna har en låg andel i övriggruppen d.v.s. som varken arbetar, studerar eller får sin försörjning av offentliga system. Det innebär att potentialen för mobilisering av arbetsutbudet är mindre än i andra länder.

2.5 Utanförskapet

Inför valet år 2006 utmålade den borgerliga alliansen, med moderaterna i spetsen, utanförskapet som Sveriges stora problem. En och en halv miljon människor påstods befinna sig i utanförskap.

I det följande ska vi analysera hur regeringen använder begreppet utanförskap. Det skildrar inte som namnet antyder de som är socialt exkluderade, utstötta eller fattiga. Det beskriver bara dem som får sin försörjning från samhället men inte dem som inte bidrar till det gemensamma. För att betraktas som utanför räcker det att få sin försörjning från t.ex. sjuk- eller arbetslöshetsförsäkringen i någon vecka. Utanförskapet är märkligt nog inte konsekvent knutet till sysselsättningen.

Utanförskapet mättes före valet som den totala arbetslösheten, de som hade kunnat och velat arbeta men inte sökt jobb, heltidsstudierande som samtidigt sökte arbete de

med sjuk- eller rehabiliteringspenning samt förtidspensionerade.¹³ Framför allt är det grupper som får (sjukskrivna) eller kan få (arbetslösa) ersättning från socialförsäkringarna som räknas till utanförskapet. Men här är det inte människors försörjning som avgör hur stort utanförskapet blir. Gruppen som vill och kan arbeta, men inte söker arbete bör t.ex. inte ha någon försörjning från samhället.

Välfärden, i ekonomisk bemärkelse, byggs upp av det vi konsumerar, privat eller offentligt, och av fritid. Människor som inte kan eller får arbeta i den utsträckning de skulle vilja blir begränsade i valet mellan arbete och fritid. Eftersom en ansevärd del av konsumtionen är offentlig påverkar vi också varandra i de val vi gör. Om många väljer att inte arbeta kommer det att påverka t.ex. kvaliteten i skolan, hur mycket offentligt finansierad barn- och äldreomsorg vi kan ha och hur många poliser det kommer att finnas. Därför finns det skäl att undersöka hur många som inte arbetar. Men en mer naturlig politisk utgångspunkt vore kanske att undersöka och försöka öka antalet som faktiskt arbetar.

Om de som börjar arbeta har haft sjukpenning, arbetslöshetsersättning eller någon annan socialförsäkringsinkomst så medför det, det goda, att behovet av dessa omfördelade transfereringar minskar. Men effekten på transfereringarna kan uppnås på olika sätt. En politik som fokuserar på att minska sådana ersättningar behöver inte alls bidra till att skapa större välfärd. Så länge målet bara är att minska statens utgifter för ersättningarna kan det lika väl uppnås genom åtgärder som innebär minskad omfördelning t.ex. genom att reglerna ändras så att färre blir berättigade till ersättning.

Utanförskapet, enligt alliansens definition, omfattade 1,3 miljoner personer i januari 2007 om man till de sjukskrivna och förtidspensionerade också räknar dem som bara får ersättning på deltid. De borgerliga partierna har ändrat definition av det de kallar utanförskap. Det är ett exempel på att oberoende tjänstemän i berörda myndigheter och inte politiker bör förfoga över de statistiska begrepp som används som underlag för offentlig debatt och beslutsfattande.

Tabell 2.3

Utanförskapet	Januari 2007	Januari 2008
Öppen arbetslöshet	252 200	224 000
konjunkturberoende program*	99 755	75 663
total arbetslöshet	351 955	299 663
kunnat, velat, ej sökt	97 600	94 200
heltidsstuderande som söker	77 700	81 300
sjuk-, rehabiliteringspenning**	237 485	202 582
förtidspensionerade***	554 181	550 369
Totalt	1 318 921	1 228 114

* exkl. AMI och Nystartsjobb

** Antal individer som, på hel- eller deltid, har fått sjuk- eller rehabiliteringspenning under månaden.

*** Hel- och deltid. 72-73 % har haft ersättning på heltid dessa månader.

Källa: SCB (AKU) och Försäkringskassan

Är hemmafruar innanför eller utanför?

För att förstå hur regeringen tänker kan det vara upplysande att gå tillbaka till hur moderaterna och deras experter analyserade arbetsmarknaden och utanförskapet före

¹³ Moderaterna m.fl. (2006)

regeringstillträdet. De hade tydligt uppfattningen att problemet var att för många hade ersättningar från stat och kommun. Men hur såg de på den grupp som inte var med och bidrog till de offentliga inkomsterna genom arbete på arbetsmarknaden?

I en debattartikel av Eva Uddén Sonnegård, som nu är statssekreterare på Arbetsmarknadsdepartementet, framgår att vad moderaterna avsåg, tidigt år 2006, var att, på ett enkelt och överskådligt sätt, mäta hur många som inte arbetar och försörjs med samhälleliga stöd såsom arbetslöshetsersättning, förtidspension, försörjningsstöd m.m.¹⁴ Moderaterna använde sig då av begreppet ”den breda arbetslösheten”. Det mäter hur många som inte har jobb eller studerar på heltid (utan att samtidigt söka arbete) d.v.s. alla som försörjs på annat sätt än genom eget lönearbete eller studerar.¹⁵ Hon tar upp det som en brist att måttet även inkluderar personer som har valt att sköta hushåll och familj eller dra sig tillbaks från arbetslivet före 65 års ålder utan ekonomiskt stöd från samhället. Den breda arbetslösheten uppges i artikeln vara runt 17 procent.

Det betraktas alltså som en brist att de som själva har valt att inte arbeta inkluderas i måttet. Moderaternas expert anser således att det är rimligt att inte med eget marknadsarbete vara med och bidra till välfärdstatens inkomster men fel att ta emot ersättningar från samma stat.

Vi ser här att, åtminstone moderaterna, redan före valet var otydliga när det gäller om fokus för politiken var att öka sysselsättningen eller att minska statens utgifter för transfereringar. Alla som kan och vill arbeta, men inte arbetar, inkluderas i utanförskapet oavsett om de har någon samhällelig försörjning eller ej. När det gäller de sjuka är det däremot bara de som får ersättning från sjukförsäkringen som räknas och då räknas de som är sjukskrivna på deltid och arbetar på deltid på samma sätt som de helt sjukskrivna.

Kluvenheten angående sysselsättning och att ta emot ersättning består

Kluvenheten när det gäller om det är sysselsättningen eller transfereringarna som ska vara i fokus består, även efter det att den borgerliga alliansen fick bilda regering. I Budgetpropositionen för 2008 står det, å ena sidan, att huvuduppgiften för regeringen är att återupprätta *full sysselsättning* och minska utanförskapet.¹⁶ Samtidigt står det att det är viktigt att det finns väl fungerande sociala försäkringssystem som träder in i livet då sjukdom, olyckor och arbetslöshet drabbar individen. Å andra sidan definieras utanförskapet här, tydligare än före valet, som antalet personer som erhåller ersättningar och bidrag.¹⁷ De i arbetsför ålder som varken arbetar eller får sin försörjning från stat eller kommun är alltså inte en del av problemet, enligt regeringen. Varken de resurser samhället går miste om p.g.a. dem som tidigt drar sig tillbaka från arbetsmarknaden med avtalade eller privata pensionslösningar eller de som tvingas bli försörjda av sin familj för att de inte lyckas hitta arbete räknas. *Slutsatsen blir att det är*

¹⁴ Sonnegård (2006)

¹⁵ Namnlöst dokument funnet på www.moderat.se (moderat_12085.pdf) den 23 april 2008, daterat 2006-08-14.

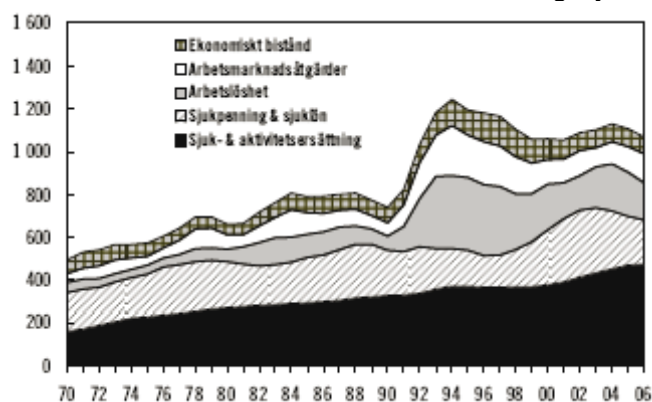
¹⁶ Prop 2007/08:1

¹⁷ I en förklaring till det diagram som används för att analysera utanförskapets utveckling framgår att utanförskapet mäts som antal helårsekvivalenter i olika ersättningssystem. Med helårsekvivalent avses det antal individer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning från sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning, ersättning vid arbetslöshet och ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd, socialbidrag).

den offentliga sektorns utgifter för människors försörjning och inte sysselsättningen som är i fokus för politiken.

Diagram 2.5

Antalet helårsekvivalenter i olika ersättningsystem 1970-2006



Källa: Prop 2007/08:1

Både arbetande fattiga och arbetslösa utan ersättning är innanför

Nytt i denna definition av utanförskapet är att deltidsarbetslösa som uppstår arbetslöshetsersättning räknas in men att arbetslösa utan arbetslöshetsersättning inte räknas såvida de inte får försörjningsstöd (socialbidrag). De som får arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd på så låg nivå att de också behöver försörjningsstöd kan å andra sidan räknas mer än en gång. Den lägsta nivån på arbetslöshetsersättningen är 320 kronor om dagen och det lägsta aktivitetsstödet, som ges till programdeltagare utan arbetslöshetsersättning är 223 kronor om dagen. Vidare är det nytt att räkna dem som får försörjningsstöd till utanförskapet.

Att räkna in försörjningsstödet, på det sätt regeringen gör, är särskilt anmärkningsvärt. Försörjningsstödet är ett behovsprövat hushållsstöd och därmed ett mycket dåligt mått på hur mycket eller lite arbete som utförs i hushållet. En arbetslös person, utan rätt till arbetslöshetsersättning, som är gift med någon som har höga inkomster får inte försörjningsstöd. Å andra sidan kan någon med låg lön, som har många barn att försörja, få försörjningsstöd. Lönen reducerar försörjningsstödet och därmed motsvarar denna familj mindre än en helårsekvivalent. Men att den ändå, till viss del, räknas till utanförskapet visar att begreppet utanförskap, åtminstone inte nu längre, har så mycket att göra med om man arbetar eller inte som först antydde.

Fokus förskjuts från arbetsmarknaden till försörjning

Det är alltså svårt att, definitionsmässigt, få ett grepp om vad regeringen vill beskriva med sitt utanförskap. Fokus tycks dock ha förskjutits från arbetsmarknadsdeltagande mot samhällelig försörjning. Nästa fråga blir om benämningen "utanförskap" ger någon ledtråd. Vad är det de i utanförskapet är utanför?

Den första definitionen antydde att de i utanförskapet, med någon grad av ofrivillighet, stod utanför omedelbart arbetslivsdeltagande. De som inkluderades var arbetslösa, eller skulle åtminstone ha kunnat och velat arbeta, eller var sjuka. Alla sjuk-skrivna inkluderades, helt eller delvis, oavsett om frånvaron inte var längre än det t.ex.

tar för ett benbrott att läka eller om den sjukskrivna klarade av att vara på jobbet halva dagen. Däremot inkluderades inte den som var hemma lika länge med ett sjukt barn. De som, genom arbetsmarknadspolitiska insatser, deltog i arbetslivet inkluderades i utanförskapet. På flera punkter går det alltså att ifrågasätta om hela denna grupp verkligen stod utanför arbetslivet.

Den senare definitionen antyder att de i utanförskapet är utan egen försörjning. Mot det kan först och främst invändas att ersättning från sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna är någonting man har tjänat in rättighet till genom eget arbete och som faller ut under perioder då man inte kan arbeta. Vilken är då gruppen som de som är utanför borde inkluderas i? Den består t.ex. av dem som fullt ut försörjer sig på sin lön, de som lever på kapitalinkomster eller pension och de som inte arbetar utan lever på sin familj – en något brokig förebild, alltså.

Till sist kvarstår frågan om varför en regering, med ansvar för statsfinanserna och som säger sig måna om sysselsättningen, inte ägnar dem som själva har valt att ställa sig utanför arbetskraften någon uppmärksamhet.

Regeringen har tappat intresset för kvantitativa mål

Enligt 2008 års ekonomiska vårproposition är regeringens viktigaste mål att öka välfärden genom att minska utanförskapet och få fler människor i arbete.¹⁸ Men regeringen ställer sig allt mer tveksam till att ha kvantitativa mål för aggregerad sysselsättning och arbetslöshet. Kvantitativa mål anses inte förmedla vad politiken avser att åstadkomma (de sägs kunna uppfyllas utan att fler människor börjar arbeta) eller inom vilka grupper det är mest angeläget att sysselsättningen ökar eller arbetslösheten minskar. I stället vill regeringen nu skapa indikatorer som följer utvecklingen av utanförskapets struktur och omfattning.

När det gäller att arbeta eller inte arbeta tycks regeringen ha kapitulerat inför verklighetens komplexitet och mängden av tillgänglig information och slår fast att allt ska redovisas.¹⁹ Regeringen anser också att det, i sammanhanget, är viktigt att följa hur lång tid människor är utan arbete liksom flödena mellan olika tillstånd som arbete, frånvaro, arbetslöshet och att stå utanför arbetskraften. Vidare anses det angeläget att följa arbetsmarknadssituationen för grupper som brukar drabbas hårdare när arbetsmarknadens funktionssätt försämras, såsom utrikes födda, ungdomar och funktionshindrade samt att studera regionala skillnader. Slutligen behövs det, enligt regeringen, indikatorer på hur den varaktiga arbetsmarknadssituationen ändras skiljt ifrån konjunkturrelaterade effekter. Regeringen har för avsikt att framledes publicera indikatorer på vad som ovan har beskrivits tillsammans med en bedömning, i de ekonomiska vårpropositionerna.

¹⁸ Prop 2007/08:100

¹⁹ Vad som avses är då SCB:s arbetskraftsundersökning av antalet i arbetskraften, antalet arbetslösa och antalet sysselsatta, antalet sysselsatta som arbetar och de som är tillfälligt frånvarande samt antalen som står utanför arbetskraften p.g.a. heltidsstudier, sjukdom, pension, hemarbete, värnplikt, ledighet, som arbetssökande eller övrigt. Det återstår att se om det är en genomtänkt helomvändning att fokusera på denna indelning i stället för utanförskapet enligt någon tidigare definition. Här framgår t.ex. inte om de som är frånvarande från ett arbete är det p.g.a. sjukdom eller semester.

2.6 Hur mycket av utanförskapet ser regeringen?

Även om utanförskapet är en akademiskt felaktig definition så finns det flera allvarliga problem i Sverige. *Arbetslösheten* i Sverige är för hög. ILO-arbetslösheten kommer att ligga väl över 6 procent fram till 2010 enligt regeringens budgetproposition. Det går också att till denna grupp lägga dem som är latent arbetsökande. Där till finns en grupp som är sjuka men som borde kunna arbeta i vart fall i ett subventionerat arbete.

En för stor del av befolkningen 20-64 år är *fattig*. I åldrarna 20-64 år hade 5,5 procent år 2006 en ekonomisk standard som var lägre än 60 procent av medianen. I samma åldersgrupp var andelen fattiga i bemärkelsen att hushållet (exklusive eventuellt socialbidrag) har en disponibel inkomst lägre än socialbidragsnormen 6,7 procent, åren 2002-2004.²⁰

Det finns också en grupp som mer eller mindre *frivilligt står utanför arbetsmarknaden* men som borde arbeta för att bidra till finansieringen av sin egen sjukvård och äldreomsorg. Normen i en välfärdsstat bör vara att utföra marknadsarbete och därigenom finansiera de offentliga tjänster man har rätt till.

Det är viktigt att se hur regeringen använder utanförskapsbegreppet men inte tar hänsyn till dem som arbetar men är fattiga, de som studerar och har låga inkomster eller de som lever i patriarkal underordning. Som regeringen beskriver problemet är det för många som har bidrag. Regeringen borde också beskriva hur många som inte är med och bidrar till den vård och omsorg dessa individer samtidigt förväntar sig.

2.7 Effekter av jobbskatteavdrag och sänkta ersättningsnivåer

Vi ska i det följande diskutera effektiviteten och potentialen för åtgärder som jobbskatteavdrag. Den centrala frågan är alltså om regeringens politik som helhet får stora effekter på sysselsättningen. För att besvara den frågan behöver man ha en uppfattning både om effekterna av jobbskatteavdraget och om effekterna av avdragets finansiering. Om man ändå välvilligt vill reflektera över tänkbara effekter av politiken finns det olika sätt att uppskatta effekterna av jobbskatteavdraget. Läsaren bör observera att det vi redovisar här bara rör utbudseffekten av skatter och ersättningsnivåer och inte de samlade effekterna av regeringens politik. Vi ska i det följande redovisa resultatet av två olika typer av beräkningar, de som använder generella elasticiteter och de som använder mikrostudier.

Tabell 2.4 visar Finansdepartementets uppskattning av jobbskatteavdragets effekter på sysselsättningen. De två första stegen antas öka sysselsättningen med cirka 2 procent.

Tabell 2.4

Effekter av jobbskatteavdragets första två steg på sysselsättning och arbetade timmar		
Förändring i procent		
	Sysselsättning	Arbetade timmar
Steg 1	1,6	1,3
Steg 2	0,4	0,5
Totalt	2,0	1,8

Källa: Prop 2007/08:1

²⁰ Egna beräkningar utifrån underlag i prop. 2007/08:1.

I budgetpropositionen för år 2009 har Finansdepartementet reviderat sin uppfattning. Där uppskattas jobbskatteavdragets tre steg tillsammans med en höjning av den nedre skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt, på lång sikt, ge en bruttoeffekt på sysselsättningen på 1,6 procent.²¹ Detta motsvarar ungefär 70 000 personer.

Konjunkturinstitutet (KI) visar hur stor andel av inkomstökningen som individen får behålla av att gå ifrån att inte arbeta till att arbeta. KI:s analys visar att jobbskatteavdraget i kombination med den lägre nivån i arbetslöshetsförsäkringen medför att den potentiella arbetskraften ökar med 1,2 procent. Det motsvarar omkring 55 000 personer. Med det andra steget i jobbskatteavdraget beräknas effekten på ökningen av arbetskraften vara 0,2 procent eller knappt 10 000 personer.

KI anser också att reformen sänker jämviktsarbetslösheten. ”Reformer som innebär att det lönar sig mer att arbeta väntas få arbetslösa att söka arbete mer intensivt vilket förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Både jobbskatteavdraget och de sänkta ersättningsnivåerna innebär att det lönar sig mer att arbeta jämfört med tidigare även när hänsyn tas till de ökade avgifterna till a-kassan för dem som arbetar. Sammantaget så ger politiken effekten att jämviktsarbetslösheten sjunker med 0,4 procent.”²²

Ett sätt att förstå problemet med jobbskatteavdraget är att ställa frågan vilka och vad som påverkas av jobbskatteavdraget? Ernsäter m.fl. (2008) visar att det inte är antalet arbetstimmar per vecka eller månad hos dem som är sysselsatta som påverkas. Det beror på att jobbskatteavdraget inte påtagligt påverkar marginaleffekten vilken i sin tur kan påverka hur många timmar de sysselsatta vill arbeta. Jobbskatteavdraget ger i stället drivkraften att gå från icke-arbete till sysselsättning. Men den grupp som påverkas av jobbskatteavdraget och till att gå från icke arbete till arbete är en begränsad del av befolkningen. Avdraget har en avtagande effekt varför ytterligare jobbskatteavdrag på marginalen ger liten effekt.

Vi vill dock återigen betona att det här rör sig om beräkningar baserade på forskningsresultat som inte är direkt överförbara på den politik regeringen har genomfört. Förutom att det finns en stor osäkerhet i den här typen av kalkyler av jobbskatteavdragets effekt saknas helt en analys av hur finansieringen av jobbskatteavdraget påverkar sysselsättningen.

2.8 Utvärdering av övergång till arbete från grupper med risk för exkludering

En annan svaghet i KI:s och regeringens kalkyler är att de utgår ifrån en generell elasticitet för hela arbetsmarknaden och inte tar hänsyn till karaktäristika för delgrupper som är särskilt känsliga för ekonomiska incitament t.ex. hur många äldre kvinnor som arbetar och hur många det är på arbetsmarknaden med kort utbildning.

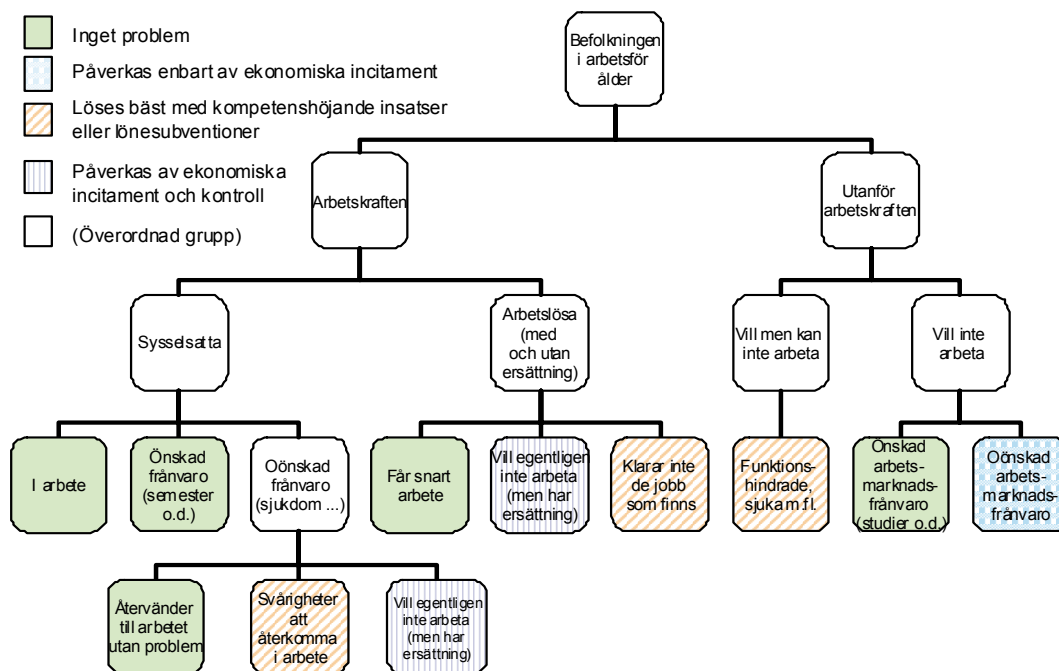
En mer verklighetstrogen bild av arbetsmarknaden ges av diagrammet nedan som vid första ögonkastet samtidigt ter sig svåröverskådligt men därigenom också berättar något om verkligheten. Befolkningen är en i rad olika beslutssituationer när det gäller dess arbetsutbud. De kan vara i arbetskraften eller de kan vara utanför arbetskraften.

²¹ Prop 2008/09:1

²² Konjunkturinstitutet (2007)

Det kan vara så att de inte vill arbeta, att de inte kan arbeta beroende på nedsatt förmåga och det kan vara så att de inte efterfrågas på arbetsmarknaden.

Beslutsfattarnas problem är att individers arbetsutbud i vissa fall påverkas enbart av ekonomiska incitament men i andra fall kan det vara mer relevant att öka kompetensen, att subventionera deras lönekostnad eller att kontrollera att tillämpliga regelverk följs.



Vi tycker att det är en avgörande svaghet i regeringens analys att den baserar sin politik på generella elasticiteter och generella verktyg för sammansatta problem och en komplex verklighet.

Beräkningar av Lennart Flood för SNS' konjunkturråds rapport år 2008 ger en mer precis bild av de förväntade effekterna.²³ SNS' rapport och Floods arbete blir särskilt intressant genom att där redovisas hur transfereringar och skatter påverkar olika grupper. Hans beräkning visar att en kombination av de försämringar som gjordes i arbetslöshetsförsäkringen år 2007 och de två första stegen i jobbskatteavdraget sänker ersättningsgraden med i genomsnitt 7 procent varav 1 procentenhet beror på arbetslöshetsförsäkringen.

Hur många går då från en position som ej sysselsatt till att bli sysselsatt som direkt följd av regeringens politikomläggning? I tabellen nedan visas i den vänstra kolumnen befolkningen i arbetsför ålder i olika positioner som förtidspensionerad, arbetslös, övrig, långtidssjuk eller sysselsatt. I den sista kolumnen summeras hur många som befinner sig i de olika positionerna. I den nästa sista kolumnen summeras flödet från de olika grupperna till positionen sysselsatt efter reformen.

Andelen av befolkningen, 16-67 år, exklusive pensionärer, föräldralediga och studerande, som är sysselsatt ökar från 78,2 till 79,6 procent. Andelen ökar alltså men givet

²³ Lundgren m. fl. (2008)

de stora resurser som har satsats rör det sig om en mycket begränsad effekt. Förändringen av arbetslösheten beskrivs därför i SNS-rapporten som mycket väsen för lite ull.²⁴ Om syftet med regeringens reformer är att minska arbetslösheten så är det en mycket oprecis och ineffektiv metod regeringen använder.

Tabell 2.5

Ändring av status före - efter reformen 2008

Raderna visar fördelning före reformen och kolumnerna efter.

Före	Efter					Total
	Förtids- pensionär	Arbetslös	Långtids- sjuk	Övrig	Syssel- satt	
Förtidspensionär	5,65	0,01	0,01	0,01	0,06	5,74
Arbetslös	0	4,86	0,01	0,02	0,12	5,01
Långtidssjuk	0	0	4,49	0,03	0,42	4,95
Övrig	0	0	0	5,29	0,79	6,08
Sysselsatt	0	0	0	0	78,22	78,22
Total	5,66	4,87	4,51	5,36	79,61	100

Källa: Lundgren m.fl. (2008). Underlagsmaterial från Lennart Flood

Det Lundgren m.fl. gör är att simulera övergången till arbete med hjälp av en statistisk modell som tar hänsyn till egenskaper hos individer och villkoren kring dem och undersöker sannolikheten att jobbskatteavdrag och ändringar i arbetslöshetsförsäkringen innebär att individer övergår till att bli sysselsatta.²⁵ Det är alltså inte faktiska resultat utifrån en utvärdering av reformerna. Men metoden har fördelen att den skiljer ut effekter av regeringens reformer från konjunkturreffekten och den kan skilja på effekter för olika grupper.

Den huvudsakliga effekten på arbetsutbudet kommer från dem som står utanför arbetslivet och som får ekonomiska drivkrafter att arbeta. Vi kan se att de sjuka, förtidspensionerade och de arbetslösa utgör en mindre del av dem som byter status till sysselsättning och att de som kommer från övriggruppen är i majoritet. Det sker en påtaglig påverkan på de långtidssjukas övergång till sysselsättning medan motsvarande övergång för de förtidspensionerade är blygsam.

Övriggruppen är intressant genom att politikens effekt på denna grupp är betydande. Av den grupp utgör de som har socialbidrag en påtaglig del. I denna grupp ingår även de som är hemarbetande.

En viktig fråga är hur mycket av skattesänkningen som finansierar sig själv genom ökat arbetsutbud. Regeringen har beräknat en självfinansieringsgrad på 40-50 procent för de tre stegen i jobbskatteavdraget tillsammans med en höjning av den nedre skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt. Denna skattning bygger på att skatteförändringarna kostar 66 miljarder kronor, vilket motsvarar 2,1 procent av BNP. Genom att antalet arbetade timmar ökar så beräknas BNP öka med 1,9 procent vilket stärker de offentliga finanserna med 0,8-1,1 procent.²⁶

²⁴ Lundgren m. fl. (2008)

²⁵ Modellen innehåller detaljerade regler för skatter och bidrag, samt faktiska uppgifter om inkomster, skatter m.m. för ett representativt urval av befolkningen. Dessutom innehåller modellen ett antal s.k. beteendekvationer som beskriver hur individerna värderar arbete relativt fritid m.m..

²⁶ Prop. 2008/09:1

Det innebär att jobbskatteavdraget också begränsar utrymmet för olika offentliga insatser. Också de uteblivna satsningar på utbildning, rehabilitering, vård och omsorg som det medför har sannolikt effekter på människors möjligheter och vilja att arbeta. Men de ingår varken i regeringens, KI:s eller SNS:s beräkningar av sysselsättnings-effekterna.

Jobbskatteavdraget (tillsammans med sänkningen av statsskatten) är således underfinansierat. För att jobbskatteavdraget ska bidra till att finansiera oförändrade offentliga åtaganden behöver självfinansieringsgraden vara minst 100 procent.

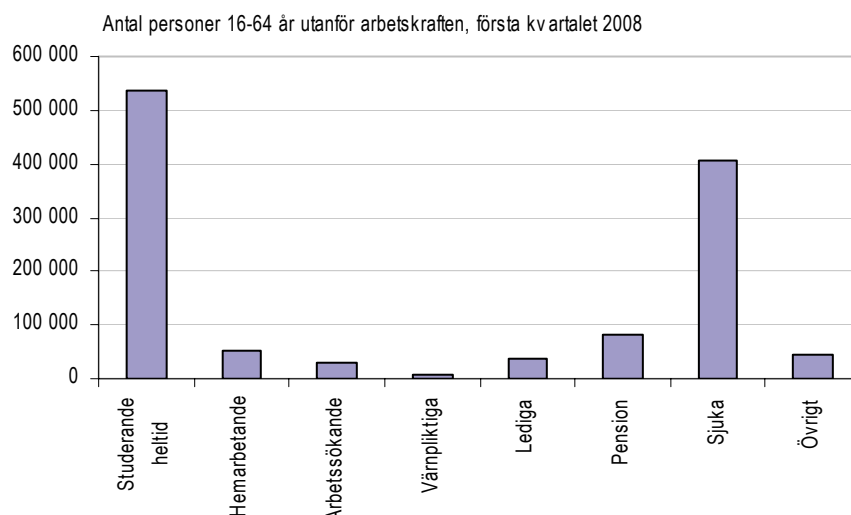
2.9 Slutsatser angående sänkta ersättningsnivåer

I januari 2008, när svensk ekonomi befann sig på kulmen av en högkonjunktur, hade den borgerliga alliansen, som utmålade utanförskapet som landets största problem, regerat i ett drygt år. Utanförskapet, enligt alliansens första definition, hade då, på ett år, minskat med 91 000 personer och omfattade 1,2 miljoner personer. Mycket av det utmålade problemet återstår alltså. Den breda arbetslösheten, såsom den definierades av moderaterna minskade under samma period från 16,9 procent till 16,3 procent, vilket kan betraktas som ett förhållandevis litet framsteg. I den konjunkturuppgång som pågick minskade samtidigt den totala arbetslösheten (öppet arbetslösa och deltagare i konjunkturberoende program) med 1,2 procentenheter, vilket är en påtaglig förbättring. Regeringens problem är kanske att den före valet målade upp en problem-bild som utvecklingen därefter aldrig kommer att kunna mäta sig mot, oavsett om den är följden av en gynnsam konjunktur eller en lyckad politik.

- Vår första slutsats av redovisningen ovan är att arbetslösas övergång till arbete i begränsad omfattning påverkas av ekonomiska incitament men att sjuk-skrivna gör det liksom övriggruppen. Att grupperna tycks reagera så olika visar att det finns andra bakomliggande faktorer som man behöver förstå.
- En andra slutsats är att många av dem som sysselsätts kan påverkas med stöd från arbetsmarknadspolitik eller rehabilitering samt regler och kontroll. Det gäller t.ex. de som är långtidssjuka eller arbetslösa.
- Den tredje slutsatsen är att regeringens politik för att öka sysselsättningen är mycket kostsam och ineffektiv.

Jobbskatteavdraget och sänkta ersättningar ger en ekonomisk stimulans för individen att öka sitt arbetsutbud. Men det är inte realiserad sysselsättning. För att det ökade utbudet skall realiseras i sysselsättning måste fler förutsättningar vara uppfyllda. Det måste finnas jobb att söka, d.v.s. efterfrågan på arbetskraft i ekonomin, de som söker jobben får inte diskrimineras av arbetsgivarna och de arbetssökande måste ha förmåga i form av hälsa och kunskap att ta de lediga jobben.

Diagram 2.6



Källa: SCB (AKU)

Diagram 2.6 ger en pedagogisk om än enkel förklaring till svagheten med breda skattesänkningar för att stimulera arbetsutbudet. Jobbskatteavdrag är ett lånegods från USA och Storbritannien där syftet är att påverka ensamstående utanför arbetskraften som har sociala ersättningar som ger höga marginaleffekter när denna grupp söker sig till arbetsmarknaden. Men som diagrammet visar så är andelen som inte är med i arbetskraften och är hemarbetande blygsam. Merparten av dem som inte arbetar är studerande, pensionärer eller sjuka.

Jobbskattavdraget har störst verkningsgrad i den grupp som i Sverige är relativt liten. Antalet hemarbetande är begränsad i Sverige därför att barnomsorgen är kraftigt subventionerad. Maxtaxan har därtill kraftigt tagit ned marginaleffekten av avgiften.

En skärningspunkt mellan socialdemokratisk och borgerlig politik är i vilken grad man ska angripa arbetsmarknadsproblem med generella eller selektiva medel. De selektiva medlen som arbetsmarknadspolitik har fått utstå mycket kritik och utvärderingen visar svaga effekter under krisåren. Policyexperiment och de första utvärderingarna av effekterna av de mer generella instrumenten som sänkta skatter visar på mycket höga dödviktstkostnader. D.v.s. att medlen är oprecisa och kostnadsineffektiva.

2.10 Regeringens politik i fem steg

Utgångspunkten för regeringens strategi, att med sänkta ersättningar efter skatt påverka arbetsutbudet, är att de arbetslösa eller sjuka föredrar fritid framför arbete, alltså inte vill arbeta givet kostnaden för fritid. Det är viktigt att inse att mellan ”mer lönsamt att arbeta” och ”fler i jobb” är det kanske fem led.

- Först att priset på arbete i förhållande till fritid ändras så att det blir mer lönsamt att arbeta. Ersättningsnivån är ett instrument som påverkar det relativa priset på arbete.
- Det andra ledet är att de arbetslösa sänker kraven på lönerna de accepterar.

- Det tredje ledet är att arbetsgivarna svarar på detta med att skapa fler jobb med lägre lön.

En studie undersöker sambandet mellan arbetslöshetsersättning och reservationslön i 11 europeiska länder. (Sverige och Finland ingår inte på grund av jämförelseproblem.) Studien bygger på hushållsundersökningar i EU-länderna och ger information om hur många som är arbetslösa och de undersökta har svarat på frågorna: Om du finner ett jobb, hur många timmar vill du arbeta i det nya jobbet? Vilken minimiinkomst, netto per månad, kommer du att acceptera i ett nytt jobb? Studien finner att elasticiteten mellan arbetslöshetsersättningen och reservationslönen är jämförelsevis svag. Elasticiteten för de olika länderna varierar inom intervallet 0,11 till 0,43.

- Det fjärde ledet är sannolikheten att den arbetssökande möter ett jobberbjudande.

Effekten av lägre reservationslöner beror alltså inte bara på att den arbetssökande accepterar de lägre lönerna utan också på hur många jobberbjudanden som den arbetssökande möter. När forskarna tar hänsyn till sannolikheten för jobberbjudanden, d.v.s. inflödet av jobb, sänks reservationslönelasticiteten i de olika länderna till intervallet 0,10 till 0,26.²⁷

- Det femte ledet är att det sker en matchning mellan individens förmåga och arbetsgivarnas krav. Det innebär att den sökande kan, d.v.s. både har kunskap och hälsa nog, att utföra de arbeten som dyker upp. Matchningen förutsätter också att de arbetssökande inte utsätts för diskriminering.

Centeno m.fl. redovisar att låginkomsttagare, äldre och mindre utbildade arbetare möter färre jobberbjudanden d.v.s. får färre chanser att få arbete. Deras söktid behöver alltså inte bara bero på önskan om fritid utan kan också bero på sannolikheten att de ska möta ett jobberbjudande. Med lika stor sökintensitet borde de arbetssökande som är mest attraktiva för arbetsgivarna rimligen möta fler jobberbjudanden och de mindre attraktiva färre erbjudanden. Det visar på betydelsen av nätverk och av en arbetsförmedling som bidrar med information om jobberbjudanden.²⁸

Uppdelningen av matchningen på arbetsmarknaden i flera led bidrar till att förklara varför regeringens jobbpolitik ger begränsad effekt på sysselsättningen. Regeringens generella metoder bygger på en underskattning av hur komplicerade matchningsprocesserna är på arbetsmarknaden. Regeringen överskattar sannolikheten för jobberbjudanden för de på arbetsmarknaden som står sist i kön till jobben och vad brist på nätverk eller otillräcklig förmedling har för effekt på antalet jobberbjudanden i förhållande till betydelsen av individens egna drivkrafter att ta erbjudna jobb.

²⁷ Addison m.fl. (2008)

²⁸ Centeno m.fl. (2008)

3. Hushållens likviditet och tiden i arbetslöshet

Ersättning ett oprecist verktyg

Utgångspunkten för att sänka ersättningsnivån i försäkringen är att öka skillnaden i förmåga att konsumera om man är arbetslös i förhållande till om man är sysselsatt. Den minskade möjligheten till konsumtion ska ge drivkraft att ta ett arbete. Men en försäkring reglerar inte individens konsumtion utan ersättningen. Bland forskare finns därför en debatt om huruvida ersättningsnivån är ett så precist instrument för att påverka arbetslösas sökaktivitet som den först kan verka vara. Det går alltså att ifrågasätta om ersättningsnivån ger försäkringsgivaren önskad träffsäkerhet.

Den tidigare refererade forskningen utgår strikt ifrån att arbetslösa föredrar fritid och att om de får en ”hög” arbetslöshetsersättning så blir arbetslöshetsperioderna för långa. Vi ska nu visa på studier som mer ser till att försäkringens syfte just är att leverera välfärd genom inkomstrygghet och tid att finna ett lämpligt arbete.

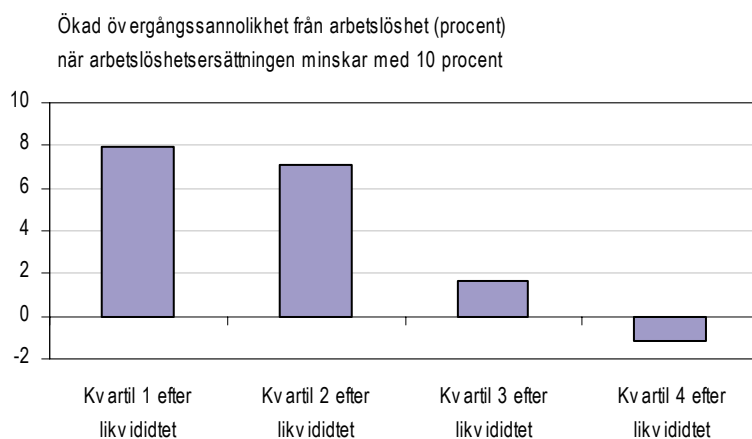
3.1 Ersättningen styr välfärden mer än vilja till fritid

Likviditeten styr söktiden

De som blir arbetslösa utan att ha några likvida tillgångar måste skynda sig mer att finna ett arbete och en inkomst än de som har likviditet som vidgar deras handlingsfrihet. Det är därför inte oväntat att arbetslösa utan tillgångar påverkas i större utsträckning av förändringar i arbetslöshetsförsäkringen än de som har tillgångar.

Ekonomen Raj Chetty visar i en studie att tillgången till likviditet styr söktiden.²⁹ Han rangordnar de arbetslösa³⁰ i fyra lika stora grupper (kvartiler) efter deras nettotillgångar (tillgångar minus skulder) och får på så vis de arbetslösa som är likviditetsbegränsade och de som inte är det. Ett annat sätt att uppskatta vilka som är likviditetsbegränsade är att särskilja hushåll med amorteringar.

Diagram 3.1



Källa: Chetty (2005) samt egna beräkningar

²⁹ Chetty (2005).

³⁰ Studien avgränsas till arbetssökande män i åldrarna 18-64 år som inte är tillfälligt permitterade, har arbetat minst 3 månader och fick arbetslöshetsersättning inom en månad efter jobbförlusten

Det visar sig att en minskning av arbetslöshetsersättningen med 10 procent ökar övergångsansolikheten från arbetslöshet med 7,9 procent för den kvartil med lägst likviditet och med 7,1 procent för den andra kvartilen. För den tredje och fjärde kvartilen, d.v.s. de arbetslösa som inte betraktas som likviditetsbegränsade är effekten inte signifikant skild från noll. Det betyder att det inte går att visa att en sänkning av arbetslöshetsersättningen påverkar övergångarna från arbetslöshet i denna grupp.

Chettys slutsats är att en tioprocentig ökning av arbetslöshetsersättningen ökar varaktigheten i arbetslöshet med 6-8 procent för arbetslösa som är likviditetsbegränsade men har små eller inga effekter på arbetslösa som inte är likviditetsbegränsade.

Vår slutsats är att en sänkning av ersättningsnivån kan innebära att de som inte har ekonomiskt utrymme att vänta på bra jobb kan hamna i en låglöne- och lågproduktivitetssfälla eftersom de för att få inkomster ofta kan tvingas acceptera låglönejobb med kort varaktighet.

Inkomst- och substitutionseffekter

Utformningen av en försäkring måste göras så att den bidrar till att minska kilen mellan den privata och den sociala marginalkostnaden. Det betyder att staten inte bör subventionera individens fritid men den bör stödja att de arbetslösa lägger ned tid på att söka arbete som passar deras förmåga.

Om kontrollen av att reglerna om att söka och ta arbete efterlevs är svag, kan arbetslöshetsersättningen ha en liknande effekt som en skatt, den sänker priset på fritid och innebär att individen kan vilja ha mer fritid och arbeta mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Ekonomers standardverktyg när de ska bedöma hur skatter eller transfereringar påverkar individers val av fritid och konsumtion är att dela upp effekten i en substitutionseffekt och en inkomsteffekt.

Substitutionseffekten beror på att relativpriset mellan fritid och konsumtion ändras. Denna effekt är bekymmersam om den beror på att skatter eller inkomstförsäkringar gör det mindre lönsamt att arbeta. Inkomsteffekten däremot beror på förändringar i den totala inkomsten och visar individens ökade eller minskade handlingsfrihet utan prisförändringar. Dessa effekter beskrivs utförligare i appendix 3.

Snedvridna incitament eller utjämning av konsumtionen?

En arbetslöshetsförsäkring utan strikt kontroll av viljan att ta arbete snedvrider prisrelationen mellan fritid och konsumtion. Den gör att det inte lönar sig lika mycket att arbeta och effekten blir att individen väljer fritid framför arbete.

Chetty är en av de forskare som ifrågasätter att denna effekt, i sig, påverkar arbetslöshetstiderna i särskilt stor utsträckning. I stället är det hur stora tillgångar man har som är avgörande för utflödet ur arbetslöshet. Arbetslöshetsersättningen är en viktig tillgång för arbetslösa som saknar andra tillgångar.

Chetty undersöker hur mycket av arbetslöshetsersättningens effekt på arbetslöshetstiden som beror på snedvridningen av priset på fritid och hur mycket som beror på

tillgångarna.³¹ Han visar att omkring 70 procent av effekten bör vara en inkomsteffekt, d.v.s. bero på tillgångarna, för individer som är likviditetsbegränsade. Arbetslöshetsersättningen förlänger alltså varaktigheten i arbetslöshet framför allt genom att förse arbetslösa med likviditet och inte genom att snedvrیدا priset på fritid.

I sin studie utnyttjar han att många företag i USA betalar avgångsvederlag till de anställda vid neddragningar av personalstyrkan. Inkomsteffektens storlek kommer han fram till genom att jämföra avgångsvederlagets effekt på övergångsannolikheten till arbete med arbetslöshetsersättningen. Studien är gjord på män i åldrarna 18-64 år. Den bygger på skillnader i nivån på arbetslöshetsersättningen olika år och i olika delstater i USA, där ersättningsnivån ligger på 40-50 procent av lönerna. Resultaten måste tolkas med försiktighet i andra intervall.

I en annan studie kommer Chetty i stället fram till att 60 procent av arbetslöshetsersättningens marginaleffekt på varaktigheten är en inkomsteffekt.³² Även i denna studie betonas att resultaten gäller i det nuvarande amerikanska arbetslöshetsförsäkringssystemet. Genom att studera ersättningsgradens effekt på den förväntade nyttan drar han slutsatsen att den optimala ersättningsnivån, inom detta system, ligger något över 50 procent.

Att snedvridningen av incitamenten till arbete är mindre än vad som tidigare har antagits innebär alltså att den optimala ersättningsnivån blir högre. Chettys tankelinje är intressant eftersom den ifrågasätter grunden i kritiken av arbetslöshetsförsäkringen nämligen att den snedvrider prisrelationen mellan fritid och konsumtion. Ökad varaktighet behöver alltså inte bero på att fritiden har blivit billigare.

Ekonomerna Mário Centeno och Álvaro A. Novo följer upp Chettys arbete med utgångspunkt i den portugisiska arbetsmarknaden. De kan bekräfta Chettys slutsatser att arbetslöshetsförsäkringar snedvrider relativpriset mellan konsumtion och fritid mindre än vad man tidigare har trott. Även de kan visa att likviditetsbegränsade arbetslösa reagerar mer på förändringar i arbetslöshetsförsäkringen än de som inte är likviditetsbegränsade.³³

Totalt sett finner de att arbetslöshetsförsäkringen möjligen har en liten effekt på de löner de arbetslösa återvänder till. De av de arbetslösa som tidigare hade låga löner, vilka antas vara likviditetsbegränsade och påverkas av en inkomsteffekt, får jobb med högre löner när arbetslöshetsförsäkringen blir mer generös. Matchningen förbättras när de inte tvingas ta lågproduktiva jobb utan kan vänta på ett bättre.

Slutsatser angående handlingsfrihet och ersättningsnivå

Den slutsats vi kan dra är alltså att en arbetslöshetsförsäkring har effekt på de arbetslösas likviditet och deras söktider. Men att söktiderna ökar beror bara till en del på att relativpriset mellan arbete och fritid har förändras. Försäkringen stökar alltså inte till de arbetslösas drivkrafter att ta arbete lika mycket som tidigare har befarats.

³¹ Chetty (2005).

³² Chetty (2008).

³³ Centeno m.fl. (2008)

Att arbetslöshetsförsäkringens effekt på tiden i arbetslöshet huvudsakligen är en inkomsteffekt och inte en substitutionseffekt betyder att den ger arbetslösa handlingsfrihet när de fattar beslut om sitt arbetssökande men inte att besluten i hög grad bygger på att det skulle vara olönsamt att arbeta. Detta betyder i sin tur att ersättningsnivån kan vara högre än om det omvända förhållandet gäller.

LO eftersträvar för Sveriges del högre ersättningsnivå än den i USA och Portugal. Arbetsmarknadspolitiska redskap att kontrollera att reglerna efterlevs ska motverka den marginaleffekt ersättningen kan ge upphov till. Om inkomsteffekten, även i Sverige, är viktigare än vad som tidigare har antagits finns det anledning att på nytt fråga sig vilka krav som bör ställas på arbetslösa. Att arbetslösa ges handlingsfrihet så att de inte måste ta första bästa jobb utan kan avvakta tills de hittar ett mer produktivt kan vara rationellt. Ett sätt att skapa utrymme för detta kan vara att, i större utsträckning än i dag, respektera de arbetslösas egen uppfattning om vad som är ett lämpligt arbete i början av arbetslöshetsperioden.

Att förlita sig på ekonomiska incitament, d.v.s. låg arbetslöshetsersättning, i stället för kontroll av att reglerna efterlevs, innebär att de som är likviditetsbegränsade tvingas ta första bästa jobb men att de som har andra tillgångar än arbetslöshetsförsäkringen kan förhålla sig mer fritt till regelverket.

3.2 Vems beteende styrs av ersättningen?

Vi ska i detta avsnitt visa att idén om att ersättningsnivån kan styra individens beteende inte står på så stabil grund som regeringen verkar tro. Forskare och politiker som vill förbättra arbetslöshetsförsäkringen tar inte hänsyn till hushållens tillgångar och att försäkringens regelverk kan styra inkomsten från försäkringen men inte konsumtionen. Om den myndighet som står för försäkringen ska kunna styra de arbetslösas sökaktivitet med hjälp av ersättningsnivån måste skillnaden vara tydlig i hur mycket de arbetslösa kan konsumera i förhållande till om de hade varit sysselsatta.

Studier av arbetslösa i USA, som inte har en ersättning visar att deras konsumtion ”bara” faller med 22 procent. Det visar, menar forskarna, att arbetslösa har möjlighet att utjämna sin konsumtion över tiden.³⁴

Det finns flera mekanismer som skiljer de arbetslösas ersättning från deras konsumtion. De arbetslösa kan ingå i ett hushåll inom vilket inkomster utjämnas. En annan fråga är i vilken omfattning individen har en finansiell buffert eller möjlighet att låna. Arbetslösa kan via finansiella marknader t.ex., genom krediter, ”försäkra” sig mot arbetslöshetsrisker.

Det är trots allt relativt få hushåll som inte har några kontantmarginaler.³⁵ Men kontantmarginalerna är mycket ojämnt fördelade mellan olika sociala grupper. Av tabellen nedan framgår att åren 2004/2005 saknade, i befolkningen i åldrarna 20-65 år, bara 11 procent av männen och 16 procent av kvinnorna kontantmarginal. Det kan jämföras med att 35 procent av de utrikesfödda kvinnorna (födda i Afrika, Asien, det

³⁴ Hassler m.fl. (2007)

³⁵ Saknar kontantmarginal gör de som saknar möjlighet (inklusive lån) att få fram en viss summa pengar i händelse av oförutsedda utgifter. Åren 1998/1999 var denna summa satt till 14 000 kronor och 2004/2005 var den 15 000 kronor.

Östeuropa eller Sydamerika) och hela 41 procent av de ensamstående mödrarna saknade kontantmarginal.³⁶

Tabell 3.1

Andel som saknar kontantmarginal i hela befolkningen (20-65 år), bland unga (20-29 år), utrikesfödda och ensamstående mödrar åren 1998/1999 och 2004/2005 (procent).				
	1998/1999		2004/2005	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Hela befolkningen	20	13	16 *	11
Unga 20-29 år	25	19	18 *	16
Ensamstående mödrar	50		41 *	
Utrikesfödda 1 **	27	28	26	18
Utrikesfödda 2 ***	41	38	37	35

* Skillnaden mellan 1998/1999 och 2004/2005 är statistiskt signifikant på 5-procentsnivån

** födda i Västeuropa, Nordamerika eller Australien

*** födda i Afrika, Asien, det Östeuropa eller Sydamerika

Källa: Fritzell m.fl. (2007)

Det vi redovisar i tabellen ovan är ett representativt urval av hela den vuxna befolkningen i åldrarna 20-65 år. Vi skulle behöva information om kontantmarginalen hos de sysselsatta, hos de sysselsatta som är på väg att bli arbetslösa eller har varit det en kort tid samt de som varit arbetslösa länge för att kunna säga hur kontantmarginalen påverkar de arbetslösas sökaktivitet och vilja att ta arbete. Observera att skillnader mellan gruppernas kontantmarginal kan bero just på att de har olika sysselsättning.

Ett tredje exempel på möjlighet till likviditet utöver den statliga arbetslöshetsförsäkringen är att en stor del av löntagarna, via sina fackföreningar, har tilläggförsäkringar som förbättrar deras försäkringsskydd så att de får 80 procents ersättning under de första 100-200 dagar i arbetslöshet.

3.3 Inte sänkt utan höjd ersättning med tiden!

Forskarna Johan Hassler och José V. Rodríguez hävdar i en uppsats att det inte är säkert att det behövs med tiden sänkta ersättningar i arbetslöshetsförsäkringen.³⁷

Utgångspunkten för en försäkring är att försäkringsgivaren kan styra individens konsumtion med hjälp av självrisk i form av karensdagar, ersättningsnivå och eventuellt trappa ned denna med tiden. Syftet med lägre ersättning är att påverka den arbetslösa att de le lediga jobb som finns. Men de visar på svagheter i denna ansats.

Om försäkringsgivaren inte vet vilka individer som har sparande eller kan låna så kan denne inte lika effektivt styra individens beteenden. Det är främst om försäkringsgivaren har kontroll över konsumtionen som det är rationellt att låta fallande ersättningsnivå påverka sökbeteendet.

Hassler och Rodríguez utgår också ifrån att försäkringsgivaren eller arbetsförmedlingen måste ta hänsyn till individens möjligheter att ta lediga arbeten, t.ex. om individen kan flytta till lediga arbeten. För de som är långtidsarbetslösa och har låg sanno-

³⁶ Fritzell m.fl. (2007)

³⁷ Hassler m.fl. (2007)

likhet att få arbete och små möjligheter att flytta finns det, enligt dessa forskare, argument för med tiden högre ersättning. För individer som inte har sparande finns det skäl (efter en första karenperiod) att ha med tiden stigande eller bibehållen ersättningsnivå. Det finns, menar dessa forskare, ingen anledning att straffa arbetslösa om de söker arbete tillräckligt intensivt men ändå har svårigheter att få arbete. Forskarna påpekar att deras resultat inte ger grund för en omedelbar politikomläggning. Men den ger skäl att ifrågasätta om det alltid och för alla är klokt att med tiden sänka ersättningsnivåerna.

Vi delar i figuren nedan in de arbetslösa efter handlingsfrihet och finansiella tillgångar.

- I det första fallet då individen inte har några kontantmarginaler men har handlingsalternativ, så finns det en direkt länk mellan ersättningsnivån och individens konsumtion och påverkan på arbetslöshetstiden är stark.
- I det andra alternativet har de arbetslösa finansiella tillgångar. Ersättningsnivån har då svag effekt på arbetslöshetstiden. Den praktiska konsekvensen för försäkringsgivaren är att det behövs kontroll av att reglerna följs för att nå önskad påverkan på sökaktiviteten.
- I det tredje fallet där individer inte har finansiella tillgångar och samtidigt har begränsad handlingsfrihet, d.v.s. begränsad möjlighet att flytta eller genomgå omskolning, så leder sänkt ersättning i huvudsak till välfärd förlust och inte till kortare arbetslöshetstid. Effekten av sänkt ersättning på tiden i arbetslöshet är alltså svag.
- I det fjärde fallet där individen inte har handlingsfrihet men finansiella tillgångar så är sambandet mellan sänkt ersättning och förkortad arbetslöshetstid mycket svagt. Det kan t.ex. röra sig om en högre tjänsteman med ekonomiska resurser i hushållet eller tilläggsförsäkring.

Ersättningens påverkan på utflödet ur arbetslöshet

		Kontantmarginal	
		Låg	Hög
Handlingsalternativ (byta yrke/ flytta)	Ja	Stark	Svag
	Nej	Svag	Mycket svag

Denna genomgång visar att ersättningar påverkar de arbetslösa olika och att de har olika handlingsmöjligheter. Vår slutsats är att denna skillnad mellan arbetslösa har betydelse för hur sänkt ersättningsnivå påverkar sökbeteendet.

Det är också viktigt att se att för dem med stor kontantmarginal eller tillgång till krediter är inte en kortare arbetslöshetsperiod med låg ersättning något större välfärdspå problem eftersom de kan använda sina sparade medel.

Vår slutsats är att ersättningen inte är ett effektivt instrument för att styra de arbetslösas beteende. Arbetsförmedlingen bör tidigt rikta in sig på att de unga som kan flytta eller byta yrke samt kraftfullt stödja utbildning som siktar på yrkesörklighet för de mer etablerade.

4 Krav för ersättning

4.1 Begreppet kontroll

Kontroll kan beskrivas som hur man systematiskt undersöker att individen får det stöd och uppfyller de krav som ställs för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Det idealiska kontrollsystemet ska inte resultera i att de som kontrolleras upplever sig kränkta eller att de drabbas av sanktioner. Stöd, hjälp och kunskap om vilka krav som ställs ska leda till att de arbetslösa inte hamnar i dessa situationer, en s.k. ex ante-effekt ska uppstå. På så sätt skulle ett väl fungerande kontrollsystemet leda till att endast de få arbetslösa som inte står till arbetsmarknadens förfogande skulle drabbas av sanktioner. Det står i skarp kontrast mot ett system med låga ersättningsnivåer i trappor där alla, oavsett beteende, straffas genom sänkt ersättning.

Vi använder här kontroll som ett samlingsnamn för flera av de åtgärder som tillämpas för att den som är arbetslös ska få rätt ersättning och vara aktiv i en omfattning som behövs för att få ett arbete. Det vi här kallar kontroll kan t.ex. handla om vilka förutsättningar den enskilde ges att veta vilka regler som gäller, att få stöd och hjälp till rätt jobb samt att anvisas arbete och att Arbetsförmedlingen (AF) ser efter om den arbetslöse uppfyller villkoren för att stå till arbetsmarknadens förfogande. Som en del i detta finns också de aktiva insatserna i form av olika program. Detta kan schematiskt beskrivas som i följande bild:

Vad är kontroll?			
Kontroll	Information hämtas	Samkörning med t.ex. CSN	Möte med AF, anvisning, underrättelser
Metoder	Möte med AF	Information Handlingar till A-kassan	Handlingsplan Matchning Program
Kontrollpunkter	1. Är personen arbetslös enligt de krav som finns, uppsagd korrekt etc?	2. Står personen till förfogande i den omfattning som krävs, erhåller inte ersättning från studier, är inte sjuk etc?	3. Är personen aktiv i den omfattning som krävs för att stå till förfogande?

Vi har valt att definiera kontrollen som bestående av flera steg eftersom det handlar om olika delar som kontrolleras kontinuerligt för att se om den enskilde är berättigad till ersättning. Vad som kontrolleras är om man har arbetat i tillräcklig omfattning för att få ersättning, om man är arbetslös i den omfattning som man angivit d.v.s. om man

inte är förhindrad att ta arbete samt om man är aktiv i den utsträckning som krävs för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Vi ska här i tre steg gå igenom vilka krav som ställs för att få ersättning samt vem/vilka som gör vad i kontrollen:

Steg 1: En första kontrollpunkt är om den arbetslöse har rätt till ersättning i fråga om att uppfylla de villkor (t.ex. medlems- och arbetsvillkor) som gäller för att få ersättning, vilken karenperiod som ska gälla etc.

Steg 2: En andra kontrollpunkt är om individen löpande deklarerar korrekt i sina kassakort – d.v.s. är de uppgifter om den tid den enskilde är arbetslös respektive står till arbetsmarknadens förfogande korrekt. Studerar den enskilde i samband med sin arbetslöshet och står på så sätt egentligen inte till förfogande? Är den arbetslöse tillgänglig för att ta arbete de timmar som deklarerats eller finns det hinder för detta?

Steg 3: En tredje kontrollpunkt är om individen är aktivt arbetssökande d.v.s. om den arbetslöse söker arbete i den utsträckning som krävs för att få arbete eller söker/tar anvisat arbete/program? Detta kan egentligen i stor utsträckning också ses som en del av det stöd och de krav som ställs på den arbetslöse.

Fokus i den här rapporten ligger på det sistnämnda steget d.v.s. kontroll av om individen aktivt står till arbetsmarknadens förfogande. När vi diskuterar kontroll i den här rapporten menar vi i huvudsak åtgärder som avser att kontrollera om individen står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete.

Aktörer som kontrollerar

Det finns två aktörer i kontrollarbetet – Arbetsförmedlingen (AF) och a-kassorna. Föreskrifter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) meddelar en rollfördelningen mellan a-kassorna och AF som följande: ”Det är arbetsförmedlingen som ytterst gör bedömningen av vilka arbeten den sökande skall söka och avgör i vilka arbetsmarknadspolitiska program den sökande skall delta. Det är arbetslöshetskassan som beslutar om rätten till arbetslöshetsersättning i de fall den sökande avböjer ett erbjudande om ett arbete eller avvisar ett arbete eller en anvisning till ett arbete eller till ett arbetsmarknadspolitiskt program”.³⁸

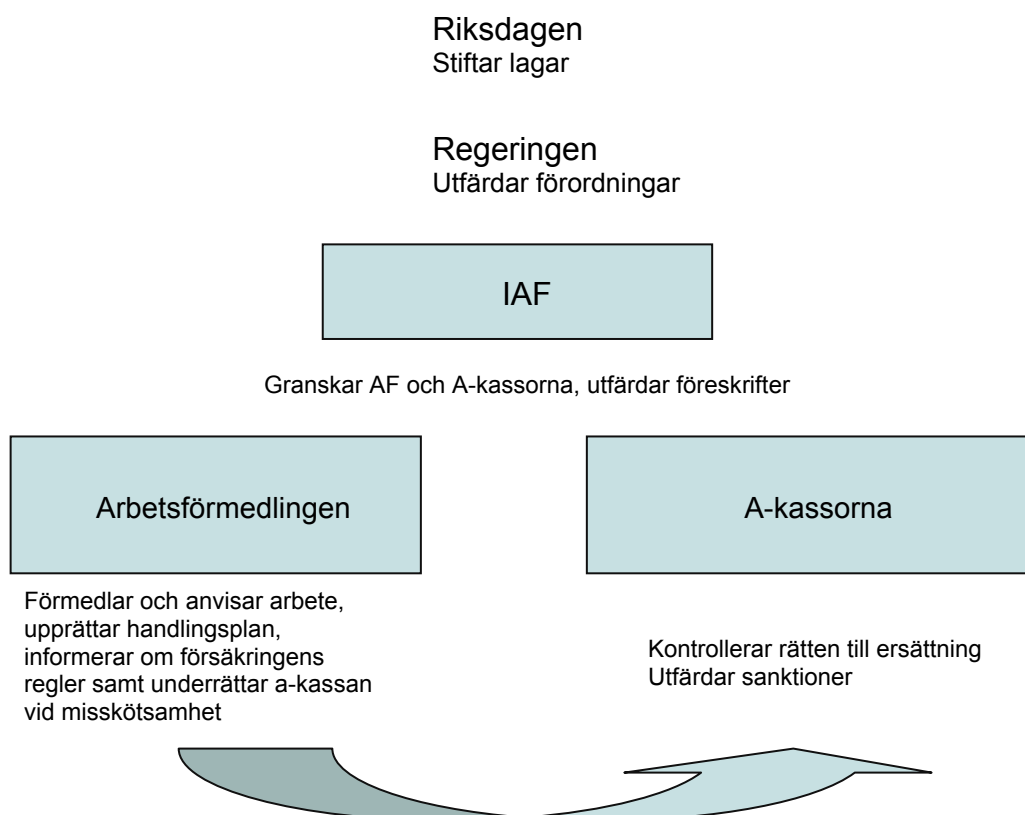
Arbetslöshetsförsäkringen är väl reglerad i form av lagar och förordningar. Det finns en myndighet, Arbetsförmedlingen, som kontrollerar individens aktivitet och a-kassorna, som är fristående organisationer som på grundval av förmedlingen under rättelser, gör bedömningar av om den försäkrade uppfyller försäkringens villkor. Det är alltså a-kassorna som fattar beslutet om sanktion, inte arbetsförmedlingen.

Det finns också en kontrollmyndighet, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, som har tillsyn över att a-kassorna och förmedlingarna gör sitt arbete korrekt. Skapandet av en särskild inspektion, IAF, syftade till att bryta ut kontrollen av förmedlingarna och a-kassorna från AMS:s verksamhet för att få en renodling av rollerna. Tidigare utövades tillsynen av a-kassorna av en sektion inom AMS.

³⁸ IAFF:2004:3

Förmedlingens och a-kassornas verksamhet granskas också av återkommande av Statskontoret och Riksrevisionen.

Aktörer i kontrollen



Om kontrollen inte fungerar är det relevant att fråga sig om det finns anledning att se över informationen mellan de två kontrollinstanserna. En annan fråga är om det finns anledning att se över om endera aktören borde ha ett utökat kontrollansvar i någon del av kontrollen. En tredje fråga är om den arbetslösa känner till vilka regler som gäller och att kontroll av efterlevnad sker. Det är endast då den s.k. ex ante-effekten kan uppstå d.v.s. att man följer reglerna p.g.a. vetskapen om att kontroller av dessa sker.

4.2 Kontrollprocessen

Steg 1: Har personen etablerat sig i arbetslivet i en omfattning som ger grund för ersättning?

Frågan i detta steg av kontrollen är om den enskilde har arbetat i en sådan omfattning att han eller hon uppfyller villkoren för att ha rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Detta regleras i lagen om arbetslöshetsersättning (ALF). När en person har blivit arbetslös ska han eller hon anmäla sig hos arbetsförmedlingen för att kunna få ersättning. På förmedlingen ska den arbetslöse informeras om reglerna för att få ersättning. Den arbetslöse söker sedan ersättning från arbetslöshetskassan. Rätten till ersättning prövas då av arbetslöshetskassan.

Det som ska uppfyllas är ett arbetsvillkor som visar att man har förvärvat arbetat en viss period. För att få inkomstrelaterad ersättning krävs också ett medlemskap i en a-kassa under 12 månader.³⁹

Här kontrolleras också om personen har blivit uppsagd eller sagt upp sig själv eller på annat sätt orsakat sin egen uppsägning. Om den som söker ersättning har sagt upp sig själv betalas ersättning ut först efter 45 dagar. Om personen istället blivit uppsagd gäller 7 dagars karenstid.⁴⁰

I denna rapport diskuterar vi inte denna del av kontrollen i någon större omfattning. Kontrollen i detta avseende handlar främst om det som har föregått arbetslösheten d.v.s. i vilken utsträckning den arbetslöse har etablerat sig i arbetslivet, inte det som denna rapport primärt handlar om – hur arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadspolitiken påverkar den som är arbetslös.

Kontroll 2: Står den arbetslöse till arbetsmarknadens förfogande i den omfattning som han/hon anger?

I lagen om arbetslöshetsförsäkringen (ALF) anges bl.a. att den som söker arbetslöshetsersättning och som anses stå till arbetsmarknadens förfogande ska vara villig att ta arbete till 17 timmar i veckan i minst 3 timmar per dag och vara beredd att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken de inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan.⁴¹

Det är också reglerat i föreskrifter från IAF att den arbetslöse ska anmäla sig till förmedlingen och bl.a. ska ange på vilken adress han eller hon kan anträffas.⁴²

Detta kan ses som ett slags grundläggande förutsättningar för att vara aktivt arbetsökande, att det finns tid att söka arbete på och att den sökande befinner sig geografisk där det finns möjlighet att söka och ta ett arbete.

Den som söker ersättning ska också ange vilka dagar och i vilken omfattning han eller hon söker arbete. Även sjukdom, föräldraledighet eller studier ska anmälas. Om man t.ex. är sjuk eller föräldraledig och inte alls står till arbetsmarknadens förfogande så utgår ingen ersättning. Det kan i vissa fall vara möjligt att studera och samtidigt uppbära ersättning men under mycket strikta förhållanden.

A-kassorna kan kontrollera delar av detta system automatiskt. Man samkör register över ersättningstagare mot CSN:s och Försäkringskassans register. Även manuella kontroller genomförs genom att de insända korten stäms av mot redogörelser av arbetade timmar eller intyg från arbetsgivare.

En del av kontrollen i detta avseende bedrivs hos arbetsförmedlingen som vid samtal kan upptäcka att individen gör annat än att stå till arbetsmarknadens förfogande. Det kan t.ex. handla om att en arbetssökande anger till arbetsförmedlaren att han eller hon går en utbildning vid sidan av att man söker arbete. AF kan då göra en underrättelse

³⁹ Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

⁴⁰ Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

⁴¹ Ibid.

⁴² IAFFS 2005:7

till a-kassan om detta och då kontrollerar a-kassan om personen har anmält att man studerar och att det är studier i en sådan omfattning att det inte påverkar individens arbetsutbud.

Kontroll 3: Är den arbetssökande tillräckligt aktiv för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande?

Enligt ALF (9 §) ska de anses stå till arbetsmarknadens förfogande som är anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, som medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen, och som aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete. Det ställer alltså krav på att arbetsförmedlingen bevakar och följer aktiviteten hos de arbetssökande.

AF ska också informera den sökande om reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Det finns anledning att anta att om kontroll med påföljd i form av sanktioner (se avsnitt nedan) ska ha en effekt måste de arbetssökande veta vilka krav som ställs på dem.

När det gäller kontrollen av att den som är arbetslös och får ersättning är tillräckligt aktiv för att anses stå till arbetsmarknaden förfogande har AF kontrollansvar för detta och ska underrätta a-kassan om individen inte söker arbete, tar erbjudet arbete eller på annat sätt inte uppfyller villkoren för försäkringen. Om en situation uppstår som kan tänkas påverka rätten till ersättning ska AF göra en underrättelse till a-kassan om detta. A-kassan prövar då rätten till ersättning. Om en person t.ex. inte kommer till ett bokat möte eller när han eller hon blir kallad till AF ska AF dessutom avanmäla personen hos a-kassan.⁴³

4.3 Sanktioner

Den som bryter mot de regler som ställts upp för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kan drabbas av olika sanktioner. IAF beskriver fyra olika typer av sanktioner på sin hemsida under rubriken ”försäkringsinformation”: Avstängning, nedsättning av ersättning, uteslutning och fränkännande av dagar.⁴⁴

Om arbetslösheten uppstår p.g.a. en person har sagt upp sig utan giltig anledning eller skilts från sitt arbete på grund av otillbörligt uppträdande kan han eller hon bli avstängd i en period. Om personen har sagt upp sig själv blir avstängningen som längst 45 dagar, om personen blivit uppsagd p.g.a. av otillbörligt uppförande blir avstängningen som längst 60 dagar. Händer detta mer än två gånger under en och samma ersättningsperiod har den arbetslöse inte längre rätt till arbetslöshetsersättning utan måste upparbeta ett nytt arbetsvillkor.

Om den arbetssökande med ersättning tackar nej till ett erbjudet lämpligt arbete, eller genom sitt uppträdande orsakar att man inte får anställningen, kan dagpenningen bli nedsatt. Detsamma gäller om den arbetslöse inte söker ett arbete som arbetsförmedlingen anvisar eller om den arbetslöse har tackat nej till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

⁴³ AF 2007:1 sid. 75

⁴⁴ IAF:s hemsida ”Försäkringsinformation” 2008-10-30

Vid det första tillfället sätts dagpenningen ned med 25 procent i 40 ersättningsdagar. Händer samma sak en andra gång inom samma ersättningsperiod sätts ersättningen ned med 50 procent i ytterligare 40 ersättningsdagar. Om den arbetslöse en tredje gång inom samma ersättningsperiod avvisar ett arbete upphör ersättningsrätten helt och det krävs ett nytt arbetsvillkor innan ersättning åter kan ges.

Om någon har fått eller försökt få arbetslöshetsersättning genom att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter kan man fränkännas rätten till ersättning i minst 130 dagar. Ett fränkännande på 130 dagar innebär att ersättningsperioden minskas med dessa 130 ersättningsdagar. En medlem kan också bli utesluten om han eller hon har lämnat oriktiga uppgifter till arbetslöshetskassan, och om dessa oriktiga uppgifter har betydelse för rätten till medlemskap eller ersättning.⁴⁵

A-kassans beslut kan överprövas. Den som vill överklaga ett beslut kan göra det hos a-kassan och kan också gå till länsrätten med sin överklagan.

4.4 Hur sker kontrollen

I det här avsnittet ska vi fokusera på det tredje steget i kontrollen – nämligen de krav som ställs på den arbetslöse för att han eller hon ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Detta för att de två tidigare stegen sker relativt mekaniskt antingen vid handläggningen hos a-kassorna eller via samkörningar i register. Det vi är intresserade av att undersöka primärt är hur den arbetslöse påverkas i sin aktivitet av kontroll.

Anvisningar och underrättelser – instrument och mått på kontrollen från arbetsförmedlingen

Ett sätt att kontrollera om de arbetslösa är aktiva i en önskvärd omfattning är att anvisa dem arbete eller programplatser. Om de inte söker dessa arbeten eller vägrar ta erbjuden programplats resulterar detta i en underrättelse från AF till a-kassan.

Variationerna i antalet underrättelser har varit väldigt stora. År 2000 gjordes 2 962 underrättelser och år 2007 gjordes 12 867 underrättelser från arbetsförmedlingarna till a-kassorna. D.v.s. drygt fyra gånger så många underrättades vid det senare tillfället.⁴⁶

Ett skäl till det ökade antalet underrättelser är den förra regeringens politik. Den ville åstadkomma en ökning av antalet underrättelser. Exempelvis förväntades arbetsförmedlarnas benägenhet att ifrågasätta de sökandes ersättning öka i och med en förändring i sanktionssystemet. En gradvis sänkning av rätten till ersättning infördes i stället 2001. Det ansågs vara en mer flexibel och tillämpningsbar sanktion.⁴⁷

Ett annat skäl till det höga antalet underrättelser år 2007 är hög efterfrågan på arbetsmarknaden. Det är rimligt att underrättelserna ökar under högkonjunkturer. Ökningen kan visa att när det väl finns jobb att pröva arbetsviljan mot använder förmedlarna kontrollinstrumenten mer ambitiöst.

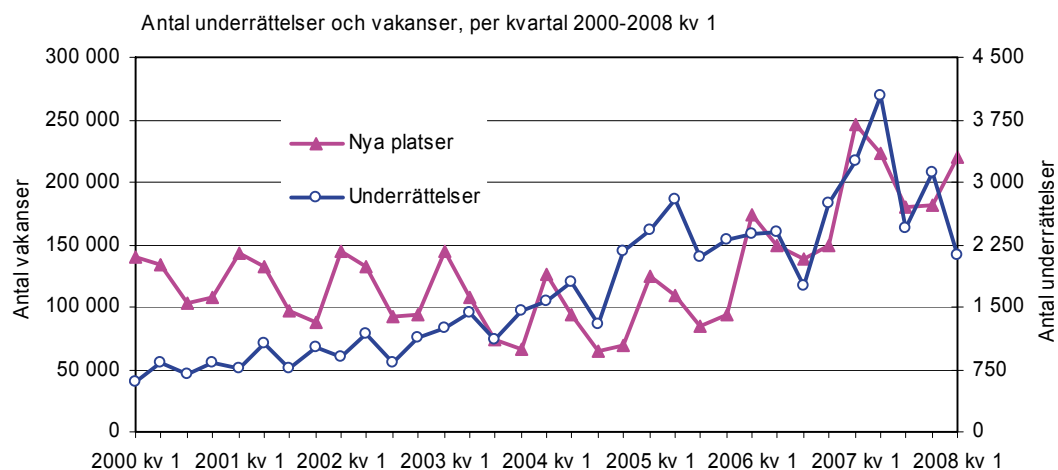
⁴⁵ IAF:s hemsida "Försäkringsinformation" 2008-10-30

⁴⁶ IAF 2008:2

⁴⁷ Riksrevisionen 2005:3

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport visar att det finns ett samband mellan antalet nyanmälda platser och den kraftiga stegringen av antalet underrättelser från 2005 till tredje kvartalet 2007. Men antalet underrättelser ökade fram till mitten av 2000-talet utan att antalet nyanmälda platser steg under samma period.⁴⁸ Detta får ses som ett resultat av den förra regeringens politikomläggning 2000/2001. Det visar att det med politiska medel går att styra kontrollnivån på förmedlingen. Senare års ökning av underrättelser verkar huvudsakligen vara ett resultat av en bättre arbetsmarknad.

Diagram 4.1



Källa: Arbetsförmedlingen (2008)

Utveckling av underrättelser och sanktioner

Arbetslöshetsförsäkringen har i huvudsak fungerat på samma sätt i 60 år. De som är arbetslösa får ersättning. De som inte söker arbete och/eller tar anvisade arbeten avstängs från ersättning. Det finns därför en kontinuerlig statistisk serie om underrättelser till a-kassan mellan 1946 och 2007.

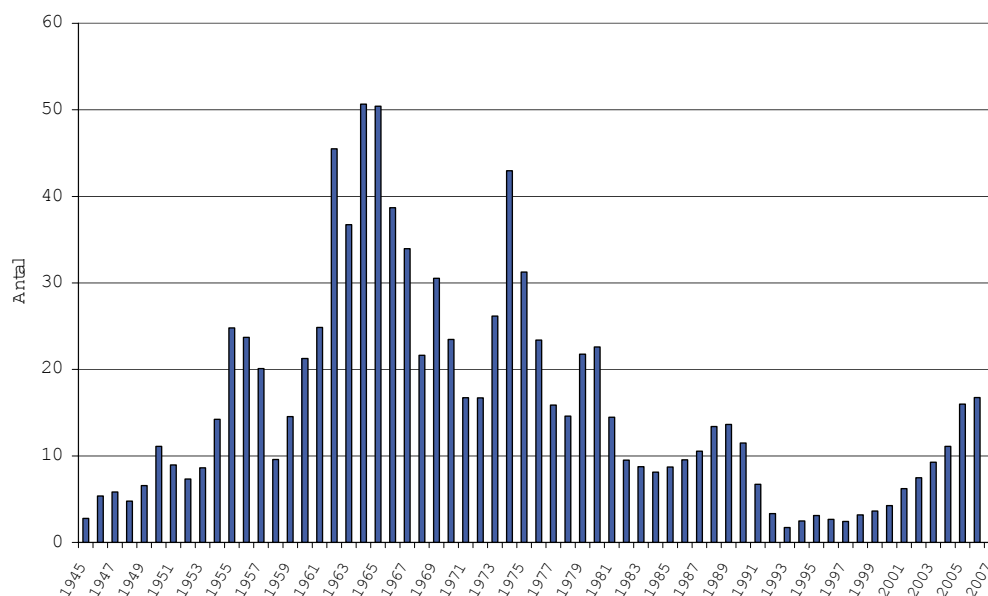
Sedan 1945 har antalet underrättelser per arbetslös varierat kraftigt. Under år 1993 gjordes bara 1,7 underrättelser per 1000 ersättningstagare. Men under 1960-talet, som var en period av hög tillväxt och låg arbetslöshet låg antalet underrättelser på mellan 30 och 50 per tusen ersättningstagare. Den fråga vi måste ställa är om det är möjligt och rimligt att nu ha samma kontrollnivå som under 1960-talet?

Men det finns också ett samband mellan antalet underrättelser från förmedlingen till a-kassan och läget på arbetsmarknaden. År 1993, mitt i djup lågkonjunktur, rapporterades bara c:a 1 500 personer mot c:a 13 000 år 2007.⁴⁹ 2007 var ett år med ett relativt gott arbetsmarknadsläge och det fanns arbeten att anvisa till. Hög arbetslöshet innebär sannolikt att det är svårare att kontrollera arbetsviljan hos de arbetslösa.

⁴⁸ AF 2008:1

⁴⁹ IAF Fakta PM 2008:1.

Diagram 4.2
Underrättelser per 1000 ersättningstagare, årsvis 1945-2007*



* Antalet för 2007 är en prognos.

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen, a-kassorna, IAF.

1960-talet präglades av större tilltro till arbetsmarknadspolitikens effektivitet än vår tid. Det kan bero på att kontrollen av de arbetslösa då var jämförelsevis strikt både genom underrättelser och att andelen aktiva åtgärder låg kring 50 procent av de arbetslösa att jämföra med drygt 20 procent idag. Det kan också bero på att myndigheten ansåg att volymen av arbetslösa var hanterlig.

Under perioden av dramatiskt hög arbetslöshet under 1990-talet bröt systemet samman därför att förmedlarna inte klarade att hantera ett så stort antal arbetslösa. I en rapport från IAF sägs att ”I takt med att arbetslösheten ökade kraftigt blev den hanteringen ohållbar. Det blev startpunkten för ändrade rutiner på arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna vad gäller hanteringen av kassakort. Dessa förändringar bidrog troligen till att kontrollen av försäkringsvillkoren försvagades.”⁵⁰

Som en del i en ny tillämpning förflyttades ansvaret från arbetsförmedlingen till individen som skulle klara sig själv och söka arbete på egen hand. Kontakten sker mer genom den elektroniska informationen än genom social kontakt.

Ett annat mått över tid på hur kontrollen hos förmedlingen fungerar är hur stor andel av de arbetslösa som a-kassorna har tillerkänt ersättning trots att förmedlarna ansåg att de inte borde ha sådan. I omkring 40 år har andelen som blivit underrättade till a-kassan men av kassan blivit tillerkänd ersättning legat kring 10 procentenheter. Andelen som blev tillerkänd ersättning låg dock högre 1956 och 1946.⁵¹

⁵⁰ IAF Fakta PM 2008:1

⁵¹ IAF fakta PM 2008:2

Tabell 4.1

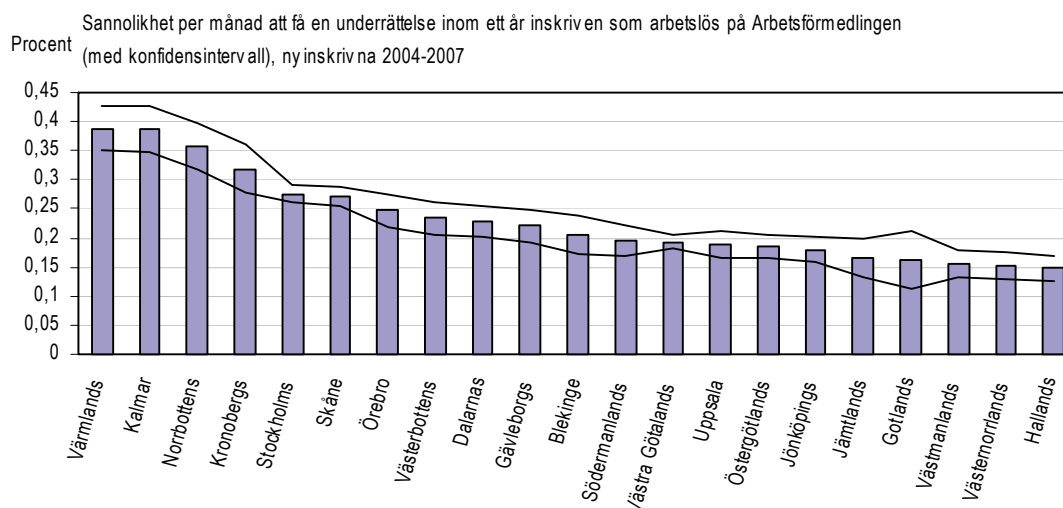
Sanktionsgrad – jämförelse i tioårsintervall							
	1946	1956	1966	1976	1986	1996	2006
Antal underrättelser	935	5 206	4 072	4 008	3 910	2 544	9 260
Totalt avstängda eller nedsatta	593	3 311	2 398	3 042	2 655	1 257	5 860
Tillerkänd ersättning	174	791	485	417	407	313	1 066
Sanktionsgrad	63,4%	63,6%	58,9%	75,9%	67,9%	49,4%	63,3%
Erkännandegrad	18,6%	15,2%	11,9%	10,4%	10,4%	12,3%	11,5%

Källa: IAF (2007)

Länsskillnader i underrättelser

Ett rättvist bemötande vid arbetsförmedlingen förutsätter att arbetslösa behandlas lika var än i landet de är bosatta. Men vad som är lika behandling beror samtidigt av hur många jobb det finns att söka i regionen.⁵² Med dessa utgångspunkter bör man värdera skillnader mellan förmedlingarnas rapportering. Sannolikheten för en arbetslös att få sin ersättning ifrågasatt är mer än dubbelt så hög i de län som har den högsta sannolikheten för underrättelser jämfört med de län som har den lägsta sannolikheten för underrättelser.

Diagram 4.3



Källa: Ams Arbetsmarknadsrapport 2008:1

En granskning visar att skillnaden i underrättelser mellan länen helt enkelt är för stor för att accepteras. Riksrevisionen säger i en sammanfattande bedömning ”Kravet på en rättvis och enhetlig tillämpning av reglerna kan inte anses vara uppfyllt av vare sig arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassorna.”⁵³

Kan det då vara så att vissa förmedlingar över- eller underrapporterar arbetslösa och att detta är orsaken till skillnaderna? Ett sätt att kontrollera om förmedlingarna inom ett län över- eller underrapporterar är att mäta hur många av underrättelserna som akassorna godkänner d.v.s. hur stor andel av dem vars sökaktivitet ifrågasatts som får

⁵² Under större delen av den period som granskas i diagram 4.3, fram till halvårsskiftet år 2007, hade alla ersättningstagare rätt att begränsa sitt arbetssökande till en viss ort i 100 dagar. Numera kan man endast av familjeskäl få begränsa sitt arbetssökande till en viss ort, men endast under övergångsperiod till dess att man finner en lösning och kan flytta eller veckopendla.

⁵³Riksrevisionen 2005:3 Sid. 50

sanktioner. Detta visas i tabellen nedan. Det finns skillnader i sanktionsgrad mellan de olika länen men skillnaderna är inte så stora att man generellt kan säga att vissa län rapporterar för mycket. Alla län utom två hade 2008 en sanktionsgrad på över 80 procent. IAF:s bedömning är att det visar att det är god kvalitet i förmedlingens underrättelser att så många godkänns av a-kassorna.⁵⁴

Tabell 4.2

Arbetslöshetskassans beslut när det gäller underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt samt sanktionsgrad under 2005 respektive 2006. Fördelat på länsarbetsnämnder, Af Kultur och Af Sjöfart.				
	Antal beslut		Sanktionsgrad, procent	
	2005	2006	2005	2006
Af Kultur	8	15		
Af Sjöfart	5	19		
Blekinge	127	121	79 %	83 %
Dalarna	185	187	85 %	84 %
Gotland	20	40	85 %	85 %
Gävleborg	278	413	86 %	87 %
Halland	111	112	90 %	88 %
Jämtland	58	62	90 %	81 %
Jönköping	175	222	89 %	87 %
Kalmar	258	395	89 %	81 %
Kronoberg	203	159	83 %	80 %
Norrbottnen	269	427	84 %	79 %
Skåne	839	911	86 %	87 %
Stockholm	1 729	1 393	82 %	83 %
Södermanland	144	109	92 %	87 %
Uppsala	225	267	84 %	76 %
Värmland	442	423	80 %	87 %
Västerbotten	195	182	86 %	81 %
Västernorrland	113	97	88 %	89 %
Västmanland	180	159	88 %	90 %
Västra Götaland	1 086	808	87 %	89 %
Örebro	210	168	86 %	86 %
Östergötland	233	239	87 %	89 %
Totalt	7 093	6 926	85 %	85 %

Källa: Underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt. Kvartalsrapport 3, IAF 2007:16

IAF har under 2007 undersökt skillnader i underrättelser till a-kassorna. IAF säger samtidigt att den enskilt viktigaste förklaringen till att underrättelserna har ökat är att nya förmedlare har anställts. ”De nya förmedlarna har bidragit till att diskussionerna kring handläggningen av underrättelserna har aktualiserats och nyanserats.”⁵⁵

Informationen från förmedlarna till de arbetslösa om kraven på sökaktivitet har stor betydelse. Flera av de intervjuade förmedlarna ”uppgjer att de ser en underrättelse som ett misslyckande i sin yrkesutövning. En förklaring till detta synsätt är enligt arbetsförmedlarna att de anser att de inte har lyckats informera de arbetssökande så att de förstått innebörden av reglerna för rätt till arbetslöshetsersättning.” Vi menar att detta konstaterade är mycket viktigt.⁵⁶

⁵⁴ IAF 2007:16

⁵⁵ IAF 2008:1

⁵⁶ Ibid sid 15

IAF säger också att många förmedlare har svårt att skilja på sin kontroll- och servicefunktion. Insikten om att kontrollansvaret är delat och att det är a-kassans ansvar att fatta beslutet att stänga av arbetslösa från ersättning underlättar dock för förmedlarna att underrätta a-kassorna. Nyanställda arbetsförmedlare verkar ha bidragit med ny kunskap och nya rutiner. Förmedlare som bor på mindre orter anser det svårare att underrätta a-kassorna om brister i de arbetslösas sökaktivitet. IAF finner dock att både glesbygdspförmedlingar, som Vindeln, men också storstadsförmedlingar Järntorget mitt i Göteborg eller en mellanstor stad som Halmstad har låg andel underrättelser.⁵⁷

Tabell 4.3

Utvalda arbetsförmedlingar med få eller inga underrättelser, antal underrättelser, antal inskrivna och andel underrättelser						
Arbetsförmedlingar	Antal underrättelser		Antal inskrivna 30 september		Andel (%) underrättelser	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Af Vindeln	0	0	190	162	0	0
Af Oxelösund	0	1	522	430	0	0,2
Af Dalsland	9	4	1 586	1 616	0,6	0,2
Af Mariestad	10	5	1 912	1 810	0,5	0,3
Af Järntorget	17	4	3 430	3 050	0,5	0,1
Af Halmstad	27	22	4 664	3 957	0,6	0,6

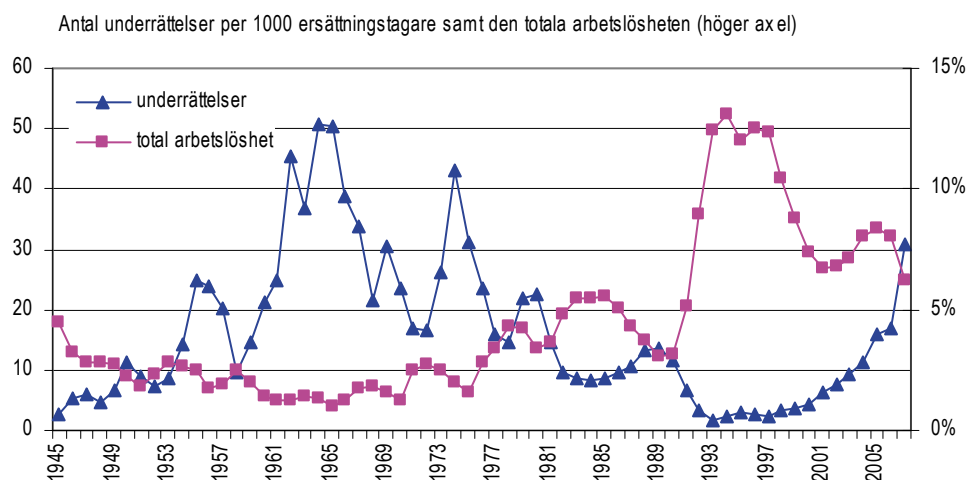
Källa: IAF (2008) Underrättelser till arbetslöshetskassa, en granskning av orsaker till skillnader mellan arbetsförmedlingar 2008:1. IAF

En orsak till det låga antalet underrättelser är enligt Riksrevisionens rapport att förmedlare uttrycker ”svårigheter att inför den sökande hävda lämpligheten hos anvisade platser, program och erbjudna anställningar”.⁵⁸

Överdrivs behovet av kontroll?

Studera diagram 4.4. Det berättar att under 1960-talet och fram till mitten av 1970-talet var antalet underrättelser per 1000 arbetslösa väsentligt högre än under senare decennier. De allra senaste åren stiger kontrollnivån, mätt med detta mått, betydligt.

Diagram 4.4



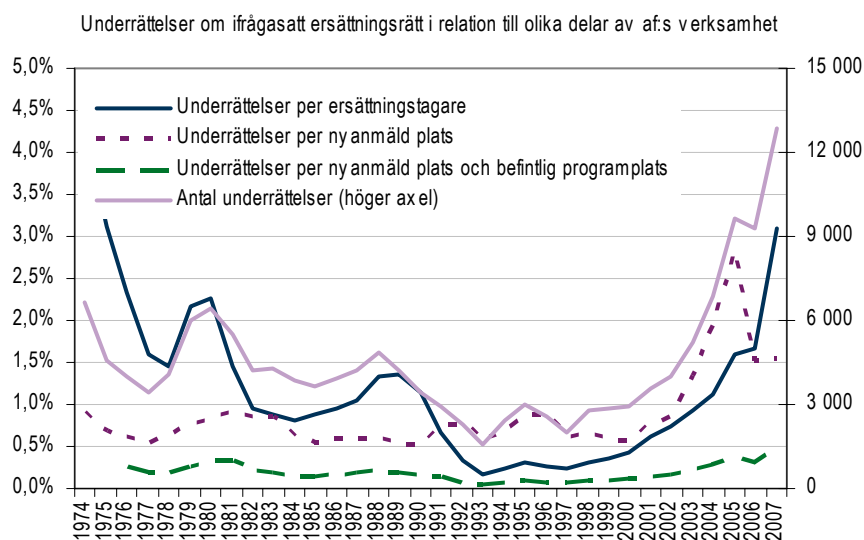
Källa: IAF och SCB (AKU)

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Riksrevisionen 2005:3 sid. 60

Diagram 4.5 sprider ett nytt ljus över utvecklingen av anvisningarna. Det visar utvecklingen av underrättelserna från 1974. Diagrammet visar inte bara underrättelserna i absoluta tal utan ställer dem också i relation till efterfrågan på arbetskraft mätt som antalet nyanmälda jobb. Det visar då en mycket jämn utveckling fram till åren 2000-2001 då en kraftig ökning sker. Det måste tolkas som att kontrollfunktionen tidigare har varit stabil givet arbetsmarknadsläget men från 2001 blivit väsentligt striktare än under tidigare decennier.

Diagram 4.5

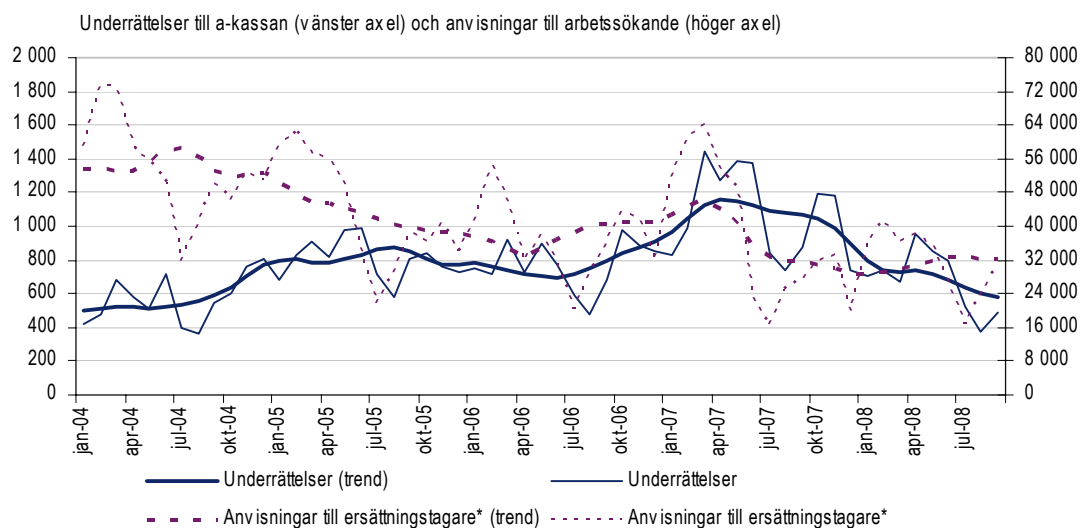


Källa: AMS, IAF samt egna beräkningar

Vi menar alltså att antalet underrättelser till a-kassorna är ett slags mått på hur omfattande kontrollen av ersättningstagarna är. Måttet får dock olika innebörd beroende på vad man relaterar det till. Om det relateras till antalet ersättningstagare blir det ett mått på hur stor risken är att bli kontrollerad och ifrågasatt. Om underrättelserna i stället relateras till tillgången på jobb (alternativt jobb och programplatser) blir det ett mått på i hur stor utsträckning Arbetsförmedlingen använder det verktyg den får i sin hand av arbetsmarknaden (alternativt också av statsmakten) till att kontrollera och ifrågasätta de arbetslösa. I hur stor utsträckning Arbetsförmedlingen kontrollerar arbetsviljan samtidigt som de utför sin mest grundläggande uppgift, att matcha arbets-sökande och lediga platser, visas av antalet underrättelser ställt mot antalet anvisningar.

Under år 2007 har, trots den ökande sysselsättningen, både antalet anvisningar och antalet underrättelser gått ner. Underrättelserna fortsätter att gå ner under år 2008 trots att anvisningarna har börjat öka.

Diagram 4.6

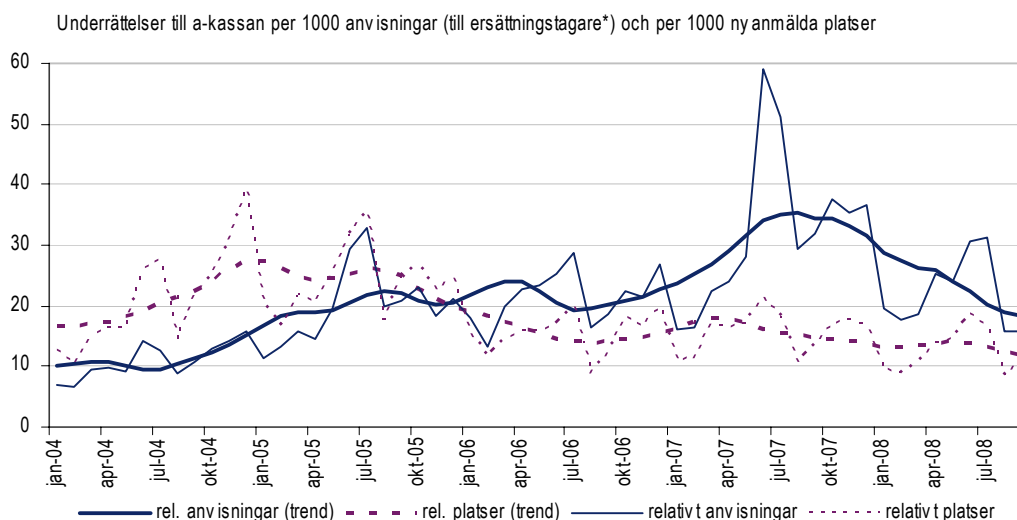


* Att arbetssökande betecknas som ersättningstagare innebär här att de någon gång har fått arbetslöshetsersättning, inte nödvändigtvis den period som anvisningen avser.

Källa: IAF

Sammantaget innebär detta att det sedan mitten av 2007 görs färre underrättelser per anvisad plats. Arbetsförmedlingen använder alltså inte anvisningarna som kontrollinstrument i samma utsträckning som tidigare. Det verkar också, sedan slutet av år 2004, ha skett en svagare nedgång i antalet underrättelser ställt emot antalet nyanmälda platser. Se diagram 4.7.

Diagram 4.7



* Att arbetssökande betecknas som ersättningstagare innebär här att de någon gång har fått arbetslöshetsersättning, inte nödvändigtvis den period som anvisningen avser.

Källa: IAF

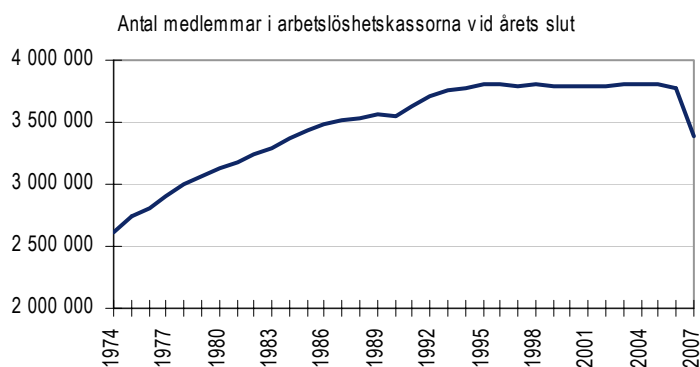
Hur ska man bedöma utvecklingen av kontrollen? Vi ställer frågan om det finns en sammansättningseffekt i den grupp som fick arbetslöshetsersättning som både påverkar den genomsnittliga ersättningsnivån och den genomsnittliga kontrollnivån.

År 1965 var bara var fjärde arbetslös med i en a-kassa. Först år 1974 infördes ett kontant arbetsmarknadsstöd, KAS som var en låg grundersättning.⁵⁹ År 2007 var hela 70 procent av de arbetslösa med i en a-kassa och en majoritet av dessa får en inkomstberoende ersättning. Det är alltså betydligt fler av de arbetslösa som har ett försäkringskydd i jämförelse med 1960-talet. Det innebär att utan att ersättningsnivån har ökat sedan 1960-talet, har den genomsnittliga ersättningsnivån för de arbetslösa ökat. Det innebär också att behovet av kontrollinsatser borde ha ökat.

Det är inte bara så att den faktiska genomsnittliga ersättningsnivån har stigit genom att fler är försäkrade. Från år 1974 ökade också ersättningstiden från 30 veckor till 60 veckor. Det innebär att den genomsnittliga kompensationsnivån för arbetslösa har stigit betydligt sedan 1970-talet.⁶⁰

Diagram 4.8 visar ökningen av antalet a-kassemedlemmar. De ökar från 1974 från cirka 2,6 miljoner till närmare 3,8 miljoner år 2006. Mellan december 2006 och augusti 2008 minskade antalet medlemmar med 485 000 så att medlemsantalet då var 3,3 miljoner. Takten i utströmningen har avtagit under år 2008.

Diagram 4.8



Källa: IAF

Skillnader mellan a-kassorna – arbetare och tjänstemän

Vi har visat att underrättelserna varierar mellan länen men att a-kassorna är tämligen jämna i sitt godkännande/avslående av arbetsförmedlingens underrättelser. Ytterligare en dimension ges av jämförelser mellan olika a-kassor. Den första iakttagelsen är att underrättelserna till arbetarkassorna är vanligare än till tjänstemannakassor.

När vi undersöker denna fråga visar sig följande. Av de arbetslösa i tydliga tjänstemannakassor rapporterades 14,4 per 1000 arbetslösa det första halvåret år 2007. I de klarare definierade arbetarkassorna är underrättelserna från förmedlingen till a-kassorna 22,1 per tusen. Det är 53 procents överrepresentation i rapportering till arbetarkassorna i förhållande till tjänstemannakassorna.⁶¹

⁵⁹ Björklund m.fl. (2006)

⁶⁰ Björklund m.fl. (2006)

⁶¹ Egna beräkningar utifrån uppgifter i IAF (2007). Ett vägt medelvärde har räknats ut för tjänstemännens a-kassor; AEA, Farmacitjänstemännens, Finans- och försäkringsbranchens, HTF:s, Journalisternas, Lärarnas, SIF:s, Skogs- och lantbrukstjänstemännens, SKTF:s, ST:s och Teaterverksammas samt för arbetarnas a-kassor; Byggnadsarbetarnas, Elektrikernas, Fastighetsanställdas, Grafiska arbetarnas, Handelsanställdas, Hotell- och

Vi kan se två helt olika förklaringar. Den första är att förmedlarna hårdare granskar sökaktiviteten hos dem som har arbetaryken. Den andra förklaringen är att de som tillhör denna grupp oftare inte uppfyller kraven på sökaktivitet.

När vi sedan ser på hur många av dem som blir underättade som faktiskt får sanktioner av sina a-kassor finner vi samma mönster. I tjänstemannakassor får 75,4 procent av dem vars ersättningsrätt ifrågasätts sanktioner. I arbetarkassor är det 85,6 procent som får sanktioner.⁶²

Hur ska man förstå dessa skillnader? Beror det på att arbetsförmedlarna överrapporterar medlemmarna i kassor eller att styrelserna i tjänstemannakassor är mjukare i tillämpningen? Skillnaden skulle också kunna bero på att styrelserna i arbetarkassorna bedömer sina medlemmar för strängt. Ytterligare en förklaring skulle kunna vara olika syn på vad som är lämpligt arbete för en tjänsteman respektive arbetare.

Varför det ser ut så här är oklart och bör undersökas vidare.

Handlingsplan som instrument

Utgångspunkten för denna rapport är att arbetslöshetsförsäkringen både innebär förmåner för och ställer krav på den försäkrade. Handlingsplanen ska vara en planering och ett stöd för hur den arbetslöse ska komma tillbaka till arbete eller rustas för arbete. Men handlingsplanen anger också vilka åtaganden som den arbetslöse har mot förmedlingen och därmed för att uppfylla villkoren för ersättning. Handlingsplanen kan således vara en form av instrument för arbetsförmedlingen i kontrollen av om den arbetslöse vet vilka krav som ställs för att få ersättning och är aktiv i den utsträckning som krävs.

När Arbetsförmedlingen i sina undersökningar samtidigt visar att de arbetslösa använder få timmar till att söka arbete och att de söker relativt få arbeten per månad så är frågan om de arbetslösa är tillräckligt väl informerade om de krav som ställs?

År 2005 var det 76 procent av de som skrevs in vid arbetsförmedlingen som inom tre månader hade en handlingsplan upprättad. Av dem med arbetslöshetsersättning hade 84 procent en handlingsplan inom tre månader mot 72 procent av dem utan ersättning.⁶³ Det säger att relativt många av de vid förmedlingen inskrivna omfattas av handlingsplaner men det säger inget om kvaliteten.

Kvaliteten i handlingsplanen är avgörande för att svara på frågan om den fungerar som kontrollinstrument och om den tillgodoser medborgarnas krav på rättsäkerhet t.ex. om individen förstår vilka krav som ställs på sökaktivitet. 2004 undersökte Statskontoret 382 handlingsplaner och intervjuade arbetsförmedlare. Statskontoret menar att handlingsplanerna inte fungerar som planeringsinstrument eller som kontrollverktyg. ”Endast i c:a 25 procent av samtliga granskade handlingsplaner finns någon form av aktivitet den enskilde skall göra. Av dessa är ett fåtal preciserade. Det är

Restauranganställdas, IF Metalls, Kommunalarbetarnas, Livsmedelarbetarnas, Musikernas, Pappersindustriarbetarnas, Service och kommunikation, Skogs- och träfackets, Transports.

⁶² Vägt medelvärde. Egna beräkningar utifrån uppgifter i IAF (2007).

⁶³ Arbetsmarknadsstyrelsen (2006)

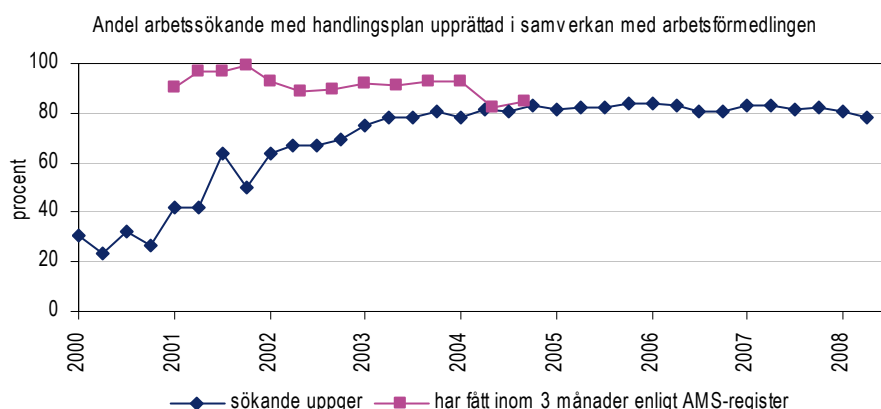
också anmärkningsvärt att det trots vår generösa tolkning saknas en sökkanal i mer än hälften av alla handlingsplaner.⁶⁴

Intervjuade arbetsförmedlare uppger att var och en har mellan 200 och 500 arbets-sökande och att mängden arbetsökande är ett hinder för kvaliteten i arbetet. Förmedlare och deras chefer anser att sökprocessen hos de arbetsökande förbättras genom handlingsplanerna. Handlingsplanen bidrar till en mer aktiv sökprocess.⁶⁵

En slutsats är att arbetsförmedlare som har en stor grupp arbetslösa eller för många svårplacerade inte kommer att utföra ett tillräckligt effektivt arbete. Vi tror att det behövs väsentligt fler förmedlare om ambitionen i arbetslinjen ska förstärkas och de arbetslösa ska få stöd på ett bättre sätt.

En första indikator på en användbar handlingsplan är att både den arbetsökande och arbetsförmedlingen *uppfattar att den har upprättats*. Tidigare har det inte alltid varit så. AMS hade därför som mål är att andelen sökande, som uppger att de har en handlingsplan, skulle uppgå till minst 75 procent år 2004. Inför 2005 ändrades målet från kvantitet till kvalitet, genom att istället mäta hur stor andel av de sökande som ansåg att handlingsplanen var ett bra eller ett ganska bra stöd. Målet var att under andra halvåret skulle minst 70 procent anse att handlingsplanen var ett bra eller ganska bra stöd. Båda dessa interna mål nåddes under respektive år.⁶⁶

Diagram 4.9



Källa: AMS

Andelen med handlingsplan mäts utifrån AMS Sökandeundersökning. Årsmedeltalet, år 2004, blev där 81 procent. Under år 2004 närmade sig andelen som enligt arbetsförmedlingen har fått en handlingsplan inom tre månader den andel av de arbetsökande som uppger att de har en handlingsplan.

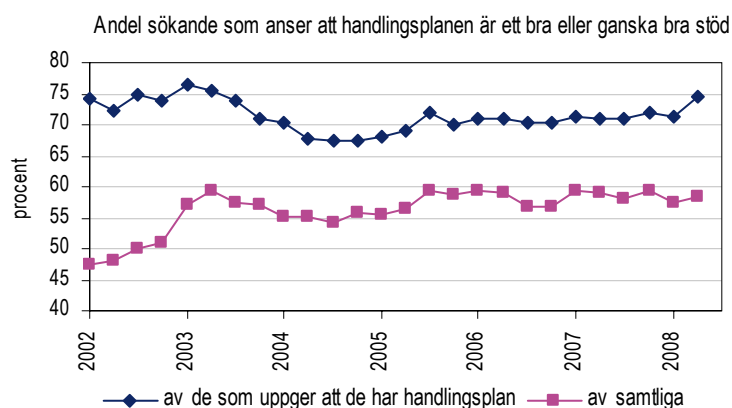
En andra indikator på kvaliteten i handlingsplanerna är att de arbetsökande upplever att handlingsplanen är *ett bra stöd i arbetsökandet*. Av dem som uppger att de har en handlingsplan upplever omkring 70 procent att den är ett bra, eller ganska bra, stöd.

⁶⁴ Statskontoret (2004) sid. 28

⁶⁵ Statskontoret (2004) sid. 33

⁶⁶ Arbetsmarknadsstyrelsen (2006)

Diagram 4.10

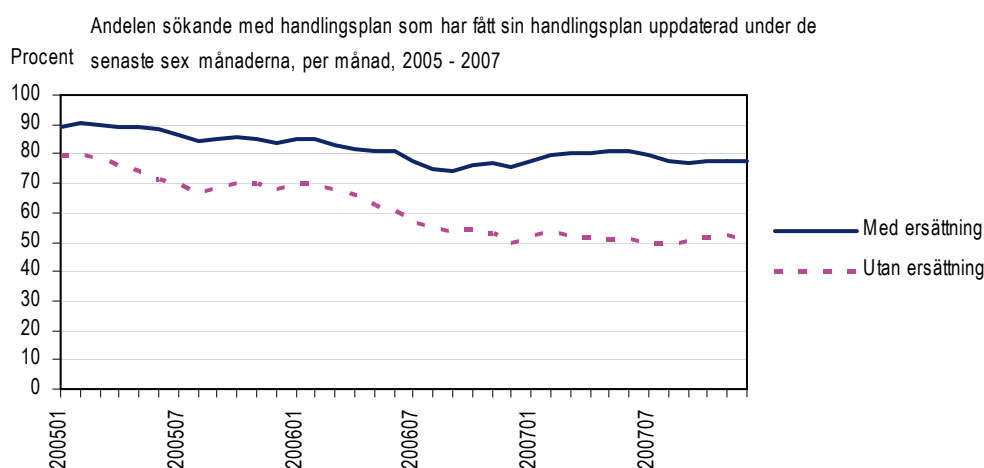


Källa: AMS (Sökandeundersökningar)

Om man tar med i beräkningarna att andelen som uppger att de har en handlingsplan har ökat så ökade andelen arbetssökande som upplevde att handlingsplanen var ett bra, eller ganska bra, stöd i arbetssökandet, under början av 2000-talet. Andelen kan dock inte betraktas som imponerande hög. Det första halvåret 2008 var den 58 procent. Man kan också beskriva det som att bara drygt hälften av dem som är inskrivna vid förmedlingen säger att de har en handlingsplan som ger ett bra eller ett ganska bra stöd.

En tredje indikator är *om handlingsplanen uppdateras*. Diagrammet nedan visar att, av dem som får ersättning, så får uppemot var femte arbetslös inte sin handlingsplan reviderad inom sex månader. Det är också ungefär lika många av dem som har ersättning som anser att de inte fått information om vilka krav som ställs för att få arbetslöshetsersättning. Det är en indikation på att det är en betydande rättsosäkerhet på förmedlingarna och att arbetslösa riskerar att bli av med sin ersättning på grund av okunskap om vilka krav som ställs på dem.

Diagram 4.11



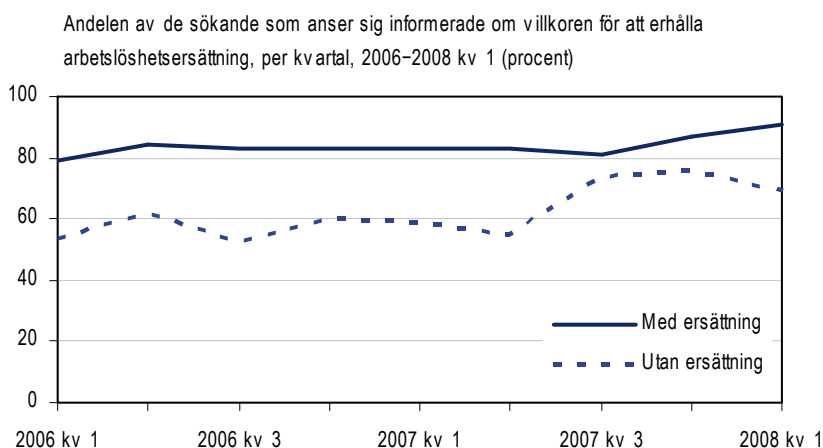
Källa: Arbetsmarknadsrapport 2008:1 AF

Informationens roll i kontrollen

Information kan framstå som en relativt vag och mindre strikt del av kontrollen. Men om den önskvärda ex ante-effekten ska uppstå, d.v.s. att individen ska bli mer aktiv på grund av att han eller hon vet vilka krav som ställs, och att dessa krav följs upp, så är givetvis den arbetslöses kunskap om detta avgörande.

Arbetsförmedlingen ska i sitt uppdrag informera om reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Det finns anledning att anta att om kontroll med påföljd i form av sanktioner (se avsnitt nedan) ska ha en effekt måste de arbetsökande veta vilka krav som ställs på dem. Arbetsförmedlingen har i en egen undersökning ställt frågan till de arbetsökande med och utan ersättning om de har fått sådan information om arbetslöshetsförsäkringen så att de vet vilka krav som ställs. Det första kvartalet 2008 svarade 91 procent ja på denna fråga. Det är en ökning från 80 procent 2006 med drygt 10 procentenheter.⁶⁷

Diagram 4.12



Källa: Arbetsmarknadsrapport 2008:1 AF

Dock är det alltså så att nästan 10 procent av de arbetsökande med ersättning inte svarar ja på frågan om de vet vilka krav som ställs på dem för att få ersättning.

Arbetsförmedlingen har också undersökt om det är så att de som anser att de vet vilka krav som ställs för att få ersättning är mer aktiva än de som inte anger att de vet vilka krav som ställs.

I arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport 2008:1 sägs att ”det finns ingen samlad bild av att de som inte fått information är mindre aktiva i sitt arbetsökande. De som inte har fått information är överrepresenterade bland dem som inte sökt alls, men bland dem som varit aktiva i sitt arbetsökande finns det ingen skillnad i sök beteendet beroende på om de är informerade eller inte.”⁶⁸

Vi tror att det är svårt att få bra svar på frågan om hur väl informerade de arbetslösa är om regler som faktiskt är ganska svåra att förstå, genom att fråga om de har informa-

⁶⁷ AF 2007:1 och 2007:2

⁶⁸ AF 2008:1 sid. 83

tion. IAF däremot redogör för att arbetsförmedlarna menar att information om reglerna är viktigt för att undvika underrättelser.⁶⁹ Vi anser att kunskapsläget är oklart och att det därför är viktigt att undersöka informationen och kunskapen om vilka krav som ställs hos dem som inte aktivt sökt arbete.

För att använda en liknelse från vägtrafikens område: Informationen är som varningsskyltarna på vägrenen som anger att det finns kontroll via fartkameror. Det övergripande syftet är inte att utfärda fler böter för fortkörning utan att få bilister att anpassa sig till de regler som gäller.

4.5 Utvärdering av kontrollen

Utvärderingar från IAF om arbetsförmedling och a-kassa, rapporter från Riksrevisionen om underrättelser, från Statskontoret om handlingsplanernas kvalitet samt en studie om anvisningars kvalitet från IFAU visar att det finns stora behov av förbättringar av vägledning, stöd och kontroll av de arbetslösa. Under senare år har dock underrättelserna ökat.

Riksrevisionen ansåg 2005 att det fanns ett mörkertal på 80 procent vilket innebär att bara 20 procent av dem som borde få en underrättelse får en sådan.⁷⁰

I sin undersökning har Riksrevisionen gjort enkätstudier som arbetsförmedlare har svarat på. En viktig orsak till den låga ifrågasättandegraden är enligt arbetsförmedlarna ”svårigheter att inför den sökande hävda lämpligheten i anvisade lediga platser, erbjuda arbeten och arbetsmarknadspolitiska program”.⁷¹ Studier gjorda av Statskontoret visar att en viktig del av förklaringen är att handlingsplanen inte utnyttjas till information till de arbetslösa om kraven på sökaktivitet.⁷²

Man skulle således kunna dra slutsatsen från riksrevisionens rapport att med ökad kvalitet i de program som erbjuds eller fler matchningsbara arbeten skulle även kontrollen av arbetsviljan fungera bättre.

Riksrevisionen noterar att under perioden 1999-2003 ökade andelen ogiltiga underrättelser eftersom de arbetssökande som uppmärksammades av förmedlingarna, vid tillfället för ifrågasättandet, varken uppbar eller sökte arbetslöshetsersättning. Det visar på en betydande brist på precision i ifrågasättandet av de arbetslösas arbetsvilja.

Revisorerna visar att år 2003 skrev 57 procent av förmedlarna underrättelser första gången som lämpligt arbete avvisades och 86 procent om det skedde vid upprepade tillfällen. 55 procent av förmedlarna ifrågasatte år 2003 ersättningsrätten p.g.a. sökområdet. De som uppbar arbetslöshetsersättning hade då rätt att begränsa sitt arbetsökande geografiskt eller yrkesmässigt i 100 dagar.⁷³

⁶⁹ IAF 2008:1

⁷⁰ Riksrevisionen 2005:3 sid. 60

⁷¹ Ibid sid. Sid 34

⁷² Statskontoret (2004)

⁷³ Riksrevisionen 2005:3 sid. 31

Arbetsförmedlingens uppdrag är både att matcha arbetssökande mot lediga jobb och samtidigt pröva om de arbetslösa är villiga att ta dessa. Anvisning till lediga jobb fyller både syftet att matcha och att kontrollera arbetsviljan hos de arbetslösa.

Vi ser i den tredje kolumnen i tabellen nedan att antalet anvisningar per plats sjönk från år 1999 till år 2002 men sedan ökar år 2003. Den fjärde kolumnen visar att andelen av de uppföljda anvisningarna som leder till arbete sjönk mellan år 2002 och 2003. En sjunkande andel anvisningar som leder till arbete kan bero på att instrumentet i högre utsträckning används för att testa arbetsviljan än för att matcha.

Tabell 4.4

Arbetsförmedlingens platsanvisningar, anvisningarnas arbetsplaceringsgrad, meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt och lediga platser 1999–2003					
År	Genomsnittligt antal lediga platser	Antal platsanvisningar	Anvisningar per plats	Andel av de uppföljda anvisningarna som lett till arbete	Antal meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt*
1999	330 105	1 122 357	3,4	3,8 %	2 629
2000	410 362	861 761	2,1	4,6 %	2 859
2001	434 276	738 269	1,7	4,0 %	3 480
2002	439 007	702 411	1,6	4,4 %	3 965
2003	374 658	974 111	2,6	2,8 %	5 135

Källa: Riksrevisionen (2005)

Riksrevisorerna rapporterar att den ökade andelen ogiltiga meddelanden och brister i a-kassornas inrapportering av avslutade ärenden i stor utsträckning förklarar den lägre och mellan a-kassorna varierande sanktionsgraden.

För att få korrekt information om hur det går med en anvisning måste förmedlingen kontrollera med arbetsgivarna om och hur matchningen har skett. Enligt AMS följdes endast 53 procent av alla anvisningar upp.⁷⁴

Om arbetslösa inte besöker förmedlingen

Ett sätt att kontrollera om den arbetslöse står till arbetsmarknadens förfogande är att kalla de arbetssökande till förmedlingen. Det sker huvudsakligen för att kontrollera om anvisningar till arbete har fullföljts. Om den arbetslöse inte kommer till förmedlingen så ska förmedlingen avanmäla den arbetslöse till a-kassan.

IAF har undersökt hur arbetsförmedlingarna hanterar de situationer där de arbetslösa inte kommer till förmedlingarna trots att de fått kallelse. De finner först att av 400 undersökta handlingar fanns det i 78 ärenden inte möjlighet att fullfölja kontrolluppdraget därför att det i 28 ärenden inte fanns handlingsplan och i 50 ärenden inte fanns några tidsatta aktiviteter i planen.

I 77 procent av fallen där avanmälan skulle ske, oftast i samband med uteblivet personligt besök på förmedlingen, så gjorde förmedlingen ej detta. I en klar majoritet av dessa fall där avanmälan inte sker vidtar förmedlarna inte heller någon annan åtgärd. IAF anger bl.a. bristfällig dokumentation som leder till osäkerhet ifall den arbetssökande har fått och förstått informationen om villkoren i arbetslöshetsförsäkringen.⁷⁵

⁷⁴ Riksrevisionen 2005:3 sid. 22

⁷⁵ IAF 2008:8

4.6 Sammanfattning

Kontroll definieras i det här avsnittet som kontroll av att individen har rätt till ersättning samt uppfyller de krav som ställs för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Vi har definierat kontrollen i tre steg: Att individen har etablerat sig i arbetslivet i en omfattning som kvalificerar för ersättning, att individen är arbetslös i den omfattning han eller hon anger samt att individen försöker få arbete i en sådan omfattning så att man kan säga att man aktivt söker arbete.

Ansvar för kontrollen fördelas mellan Arbetsförmedlingen och a-kassorna. I de första två kontrollstegen är det i huvudsak a-kassorna som utgör både kontroll- och beslutsinstans men i det sista steget är det i stor uträkning Arbetsförmedlingen som kontrollerar genom olika delar av sin verksamhet och underrättar a-kassan om sådant som kan påverka ersättningen. Sedan gör kassan en bedömning av ärendet och fattar beslut.

Vi går här igenom tre verktyg eller mått på hur kontrollen fungerar; *anvisningar och underrättelser*, *handlingsplanerna* och *informationen till den arbetslösa*. Vi kan konstatera att antalet underrättelser kraftigt har varierat under åren. Att det dessutom finns stora variationer mellan olika arbetsförmedlingar. Det tycks också finnas variationer i vilka arbetslöshetskassor som får mest underrättelser där arbetares a-kassor får fler underrättelser än tjänstemännens a-kassor.

Trots att alla arbetslösa ska få sina handlingsplaner uppdaterade kontinuerligt kan AF:s egna undersökningar visa på att c:a 20 procent inte har fått sin handlingsplan uppdaterad det senaste året och att 10 procent av de arbetslösa som får arbetslöshetsersättning inte anser att de har fått information om vilka krav som ställs på dem för att få ersättning.

Sammanfattningsvis tyder detta kapitel på att de regler som finns skulle kunna tillämpas på ett bättre sätt genom att verktyg, bl.a. i form av handlingsplaner och information skulle användas mer konsekvent. Då skulle reglerna bättre både utgöra ett stöd för den arbetslöse och ett instrument för Arbetsförmedlingen att få indikationer på om den arbetslöse står till arbetsmarknadens förfogande.

5. Effekter av arbetsmarknadspolitik

Den internationella trenden är en övergång till en disciplinerande arbetslinje. Balansen mellan rättigheter och skyldigheter har förändrats även i den svenska välfärdsstaten genom att allt större vikt har kommit att läggas vid skyldigheterna.

Det är i det sammanhanget man ska se omläggningen av arbetsmarknadspolitik i början på 2000-talet. Omläggningen hade flera delar. Flera reformer syftade till att göra arbetssökandet mer strukturerat och effektivt. En del var att höja taken för ersättning men bara under de första 100 dagarna. Taket för arbetslöshetsersättningen blev brutet genom att högsta dagpenning sänktes efter 100 dagar. Samtidigt fick de arbetslösa möjlighet att under denna period begränsa den yrkesmässiga och geografiska sökradien.

En annan del var att kraven på de arbetssökande att anstränga sig att finna ett arbete förtydligades. Den tidigare formuleringen att stå till arbetsmarknadens förfogande byttes mot den mer krävande att aktivt söka efter arbete. Handlingsplanen som instrument i sökprocessen tydliggjordes. En särskild inspektion av arbetsförmedlingarnas och a-kassornas arbete inrättades. Syftet var att försöka åstadkomma en lika-behandling av de arbetslösa samt ökad kontroll så att de arbetslösa mer aktivt skulle söka arbete. En aktivitetsgaranti inrättades med avsikt att alla arbetslösa senast efter 27 månader skulle erbjudas plats på heltid i program. Syftet var att öka stödet till arbetslösa och förhindra frivillig ledighet hos arbetslösa.

De efterföljande årens budgetarbete kom att innebära att den nya politiken bara delvis genomfördes. Under de sex år socialdemokratin satt vid makten under 2000-talet skedde en kraftig minskning av arbetsmarknadspolitik genom att en minskad andel var i program. Inte alla som hade varit arbetslösa 27 månader kom att vara i aktivitetsgarantin. Mycket förvånande är att regeringen vid millennieskiftet dels höjde ersättningsnivån samt dels i praktiken minskade de aktiva insatserna som, utöver att öka de arbetslösas anställbarhet, syftade till kontroll av de arbetslösas sökaktivitet.

5.1 Kontroll genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Vi kommer i detta avsnitt att behandla olika forskarrapporters syn på den kontroll av de arbetslösa som syftar till att upprätthålla arbetslinjen.

Det är nödvändigt att diskutera detta ingående därför att arbetsmarknadspolitik i sig och inte minst arbetslöshetsersättningen är mekanismer som strider mot den föreställningsvärld som följer av nyklassisk nationalekonomi som antar att marknader är mest effektiva om lönerna är flexibla. En arbetslöshetsersättning motverkar löneflexibilitet. Vidare antas att kostnaden för att finna nya jobb är låg och att det behövs begränsad söktid för en effektiv matchning. De som vill minska de aktiva programmen värderar inte risken för försämringar av de arbetslösas förmåga att arbeta vid inaktivitet under arbetslösheten eller de möjligheter till bättre matchning som kan nås via utbildning.

Som vi visat tidigare så sker kontroll av arbetslösa i olika former. Det vi här ska behandla är: Kontroll genom 1. *deltagande* i program 2. kontroll genom *anvisning* till program. 3. kontroll genom krav på *strukturerad sökaktivitet*, 4. olika former av *sank-*

tioner. Med sanktioner avses att de arbetslösa får nedsatt ersättning. Vi ska i avsnitt 5.3 behandla effektiviteten i att *höja individernas förmåga genom utbildning*.

De olika rapporter som vi redovisar kan läsas som en del av en framväxande ny syntes som innebär ett ökat förtroende från delar av forskarvärlden för en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Kritik av 1990-talets program

Slutsatsen i en utvärdering av den svenska arbetsmarknadspolitikerna under slutet av 1990-talet är att de arbetsmarknadspolitiska programmen var dyra och ineffektiva när det gäller att öka sysselsättningen och inkomsterna. De tjänade främst ett välfärdssyfte genom sin roll i inkomstförsäkringen.⁷⁶ Märk väl att utvärderingen avsåg politiken under en period med mycket låg efterfrågan på arbetskraft, 1996-1999.

Studien bygger på uppgifter om inkomst, tid i arbetslöshet, programdeltagande m.m. för män i åldrarna 26-30 år utan längre utbildning än ett par års gymnasieutbildning och som blev arbetslösa år 1996. I en teoretisk modell, som bl.a. fångar upp icke observerbara skillnader i produktivitet och arbetsmoral, simuleras hur dessa individer skulle ha betett sig i en annan arbetsmarknadspolitisk regim.

På så sätt jämförs effekterna av en regim utan några som helst program med tre alternativa regimer. Dessa är den som gällde under senare delen av 1990-talet där program återkvalificerade för arbetslöshetsersättning, en där återkvalificering genom program inte längre är möjligt och en där den som tackar nej till en programplats helt stängs av från ersättning till dess att han eller hon åter har kvalificerat genom arbete eller programdeltagande. Det sistnämnda fallet betecknas avstängning i tabellen nedan.

Forskarna finner att den då rådande arbetsmarknadspolitikerna bidrog till att minska tiden i öppen arbetslöshet men att den också påtagligt minskade sysselsättningen. Politiken hade också betydande statsfinansiella kostnader.

Tabell 5.1

	Bas- alternativ	Effekter av alternativa åtgärder		
		1990-talets policy	Ingen återkvalificering	Avstängning
Tid i arbetslöshet	33,5%	-1,05%	-1,82%	-4,63%
Tid i sysselsättning	66,5%	-5,33%	-3,69%	-2,44%
Nytta	110,4**	+1,33%	+0,89%	-2,62%
Inkomst	579,9 *	-0,53%	-0,88%	-5,18%
Inkomst från sysselsättning	447,4 *	-8,32%	-5,77%	-4,05%
Statlig utgift	132,5 *	+31,45%	+20,32%	-2,91%

* Värdet i 1000-tals kronor, per person i tre år

** Ackumulerad nytta i 3 år

Källa: Adda m.fl. (2007)

Att ta bort den s.k. rundgången mellan program och a-kasseperioder leder till en än större minskning av tiden i arbetslöshet och samtidigt en mindre minskning i sysselsättningen än den politik som fördes under 1990-talet. Detta alternativ är också mer förmånligt för statskassan. Det politiskt mest intressanta är nästa resultat. Det ger mångdubbelt så stark effekt på arbetslöshetstiden när forskarna i sin modell stänger av

⁷⁶ Adda m.fl. (2007)

arbetslösa från arbetslöshetsersättning när de vägrar delta i program. Avstängning är den insats som tydligast leder till kortare tider i öppen arbetslöshet. Men kostnaden för detta är att dels inkomsterna och dels nyttan, som innefattar både själva inkomsterna och uppskattningen av en jämn inkomstström, minskar bland de berörda arbetslösa.

Denna studie är en av flera som utvärderar arbetsmarknadspolitiken i Sverige under den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930-talet. Genom simuleringar i en teoretisk modell kommer den alltså fram till att arbetsmarknadspolitik genom program minskar tiden både i arbetslöshet och sysselsättning. Arbetsmarknadspolitiska program tillsammans med avstängning av arbetslösa som vägrar delta i program leder till mindre minskning av sysselsättningen och större minskning av den öppna arbetslösheten. Medan en arbetsmarknadspolitik med program, med eller utan återkvalificering, medför kraftiga utgifter för staten innebär policyn att också stänga av dem som vägrar att delta, att statens utgifter minskar jämfört med ett alternativ där det inte finns några program.

Anvisningseffekter

Forskning visar att sanktioner av arbetslösa vid bristande sökaktivitet ökar flödet ur arbetslöshet. Uppföljning av anvisningen leder till att sökande tar jobb med lägre löner och ökar både sitt formella och informella arbetssökande. Om den arbetsökande inte drabbas av en sanktion är sannolikheten för utflöde ur arbetslöshet 66 procent på två års sikt. Men om den arbetsökande drabbas av en sanktion efter 6 månader ökar, på två års sikt, sannolikheten till 91 procent.⁷⁷

Aktuella studier av s.k. *anvisningseffekter* talar för att arbetsmarknadspolitik fungerar som kontrollinstrument. Om en arbetslös anvisas ett program kan man tänka sig två effekter. Först att utströmningen till jobb minskar eftersom de arbetslösa ser programmen som attraktiva. Effekten kan också bli den motsatta att anvisningen till ett program får en skrämseffekt så att utströmningen till arbete ökar inför programstarten. Hägglund finner i en studie, som bygger på tre svenska experiment, effekter på utflödet från arbetslöshet vid anvisning till jobbsökaraktiviteter. Arbetslösa i Jämtland delades in i en kontrollgrupp och en behandlingsgrupp. Behandlingsgruppen fick mer jobbsökarinsatser samtidigt som kontrollen ökade vilket resulterade i att utflödet ur arbetslöshet ökade med 46 procent. Enbart utökad kontroll synes inte ge någon effekt. De båda andra experimenten gav ingen påtaglig effekt.⁷⁸

Anvisningseffekt vid en aktivare arbetsmarknadspolitik i Danmark

Minskningen av ungdomsarbetslösheten i Danmark efter införandet av ett ungdomsprogram 1996 anses vara en succé. Åtgärden inriktades på att minska arbetslösheten bland ungdomar med kort utbildning. En studie undersöker hur mycket av övergången från arbetslöshet till skola och arbete som orsakades av tre olika element: en annonseringseffekt, programeffekt d.v.s. ett program som minskade frivillig arbetslöshet samt av sanktioner av de arbetslösa som inte följer reglerna.

⁷⁷ van den Berg m.fl. (2005)

⁷⁸ Hägglund (2006)

Övergången från arbetslöshet till utbildning ökade på grund av det införda ungdomsprogrammet. Programeffekten hade således betydelse. Men sanktioner genom avstängning från ersättning hade mindre betydelse för övergången från arbetslöshet. Detta är ett resultat som strider mot flera av de andra studier vi presenterar.⁷⁹

Strukturerade krav på sökaktivitet

Det finns flera internationella studier av anvisningseffekten d.v.s. att intensivare kontroll genom krav på att delta i aktivitet leder till ett utflöde ur arbetslöshet. Ökade krav kan leda till övergång till arbete eller till att arbetslösa lämnar arbetskraften.

Arbetslösa i delstaten Kentucky i USA utsätts för ökade krav och närmare undersökning av deras förutsättningar att ta arbete, s.k. profilering. Insatserna leder till en snabbare övergång till arbete, men inte genom programmen utan hoteffekten av att behöva delta i programmen leder till ett utflöde ur arbetslöshet.⁸⁰

Ett liknande experiment har genomförts i Storbritannien. Efter 6 månader av arbetslöshet är den arbetslöse skyldig att delta i en intervju på arbetsförmedlingen och riskerar att ersättningen reduceras eller dras in om de inte kommer till intervjun eller inte uppriktigt verkar söka efter arbete. Det visar sig att kontrollgruppen har en längre varaktighet i arbetslöshet än de som det ställs krav på. Det finns tydliga skillnader mellan könen. Männerna övergår till jobb medan kvinnor oftare lämnar arbetsmarknaden.⁸¹

Ett experiment genomfördes med arbetslösa i Maryland i USA genom att en del av de arbetslösa fick ökad rådgivning samtidigt som det ställdes striktare krav på att de skulle söka arbete. Flera av resultaten är intressanta. En kontrollgrupp utsattes inte för nya krav. Men av den grupp som påverkades krävdes att deras arbetsgivarkontakter skulle öka från två till fyra per vecka. I förhållande till kontrollgruppen, som inte fick ökade krav, minskade längden på ersättningsperioden med 6 procent. Informationen till de arbetslösa om att rapporterade kontakter skulle kontrolleras minskade ersättningsperioden med 7,5 procent.

Kortare tid i arbetslöshet är inte bara av godo. I en av grupperna, på vilken dessa rapporteringskrav inte ställdes, så var tiden i arbetslöshet längre men i gengäld fick de bättre jobb med högre lön. Det visar att både sökaktivitet och tid för matchning är viktigt för att arbetslösa dels ska få jobb, dels få bra jobb.⁸²

En slutsats i studien är att striktare krav kan korta söktiden men att detta måste vägas mot sannolikheten att få bättre betalda jobb.

5.2 Sanktioner

De är relativt väl dokumenterat att kontroll påverkar sökaktiviteten. De arbetslösas aktivitet påverkas när sanktionen utfärdas (ex-post) men också om individen förutser risken (ex-ante) för att låg sökaktivitet kan upptäckas.

⁷⁹ Jensen m.fl. (2003)

⁸⁰ Black m.fl (2003)

⁸¹ Dolton m.fl. (1996)

⁸² Benus m.fl. (1997)

När en sanktion, d.v.s. avstängning från ersättning, utfärdas, ökar sannolikheten att individen finner ett arbete. Hur väl detta fungerar beror både på *upptäcktsrisk* och på *straffsats*. Det förutsätter också att de arbetslösa är *väl informerade om vilka krav* som ställs på dem och om vilka sanktioner som utgår. Kontrollsystem gör individen mer villig att söka arbete och att acceptera arbete till rådande löner.

Ekonomisk teori säger följande om reglerna i skattesystemet eller försäkringssystemet om det finns påtagliga problem med individer som inte följer reglerna. Staten ska antingen minska det ekonomiska värdet av att fuska, i det fall vi diskuterar försäkringsvärdet, öka upptäcktsrisken eller också höja straffsatsen. Tankeramen utgår ifrån en klassisk uppsats av Chigagoekonomen Gary Becker som visar att om agenterna är riskneutrala så kan stränga böter eller sanktioner eliminera regelbrott. Men om agenterna i stället vill undvika risker, de är riskaverta, så är det möjligt att med begränsade sanktioner och övervakning åstadkomma ett optimalt utfall. Vi menar att det finns skäl att öka upptäcktsrisken och att sanktionerna kan vara måttliga.⁸³

Studier av effekter av sanktioner i olika länder

Det finns två relativt tidiga studier där arbetslösas sökaktivitet eller utflöde från arbetslöshet till arbete har studerats.

Utflödet ur socialbidrag i Rotterdam, i Nederländerna, var lågt under 1990-talets första hälft. En begränsad sanktion infördes för dem som inte uppfyllde minimikrav på sökaktivitet. Ungefär 5 procent av dem som hade socialbidrag fick en sanktion genom reduktion av socialbidraget. Sanktionen begränsades till omkring 20 procent av ersättningen. Perioden efter att sanktioner infördes fördubblades övergången till arbete bland dem som drabbades av sanktionen. Effekten motsvarar den som nåddes med samma åtgärd för arbetslösa med arbetslöshetsersättning. Denna studie kunde inte isolera ex ante-effekten, d.v.s. den preventiva effekten av sanktionerna.⁸⁴

Nederländerna har en skala av relativt milda sanktioner från 5 till 30 procents reduktion av ersättningen om de arbetslösa inte följer regelverket. Den generella regeln är att arbetslösa måste söka minst ett jobb i veckan och att de måste deklarerera sina sökaktiviteter inom givna tidsintervall. Bara 2 procent av de arbetslösa som fick sanktioner överklagade dem.⁸⁵

I Schweiz är kontroll och sanktioner av arbetslösa mer allmänt förekommande än i andra länder. En studie av Lalive m.fl. finner att både varningar till de arbetslösa och sanktioner har effekter på utflödet ur arbetslösheten.

Sanktionssystemet i Schweiz har två faser. I en första fas får den arbetssökande en varning och ska komma med sina förklaringar inom två veckor. Accepteras skälen stoppas processen. I en andra fas kan sanktioner utfärdas. Sanktionerna har tre nivåer: 1-15 dagar, 16-30 dagar och 31-60 dagars reduktion av ersättningen.

Sanktioner med kort avstängning från ersättning utgör 88 procent av alla sanktioner. Den lindrigaste sanktionen drabbar de arbetslösa som söker för få arbeten. Den andra

⁸³ Becker (1968)

⁸⁴ van den Berg m.fl. (1998)

⁸⁵ van Ours (2006)

typen av sanktion kan utgå om den arbetssökande inte kommer på de månadsvisa besöken på arbetsförmedlingen.

Forskarna anser att det finns ett klart positivt samband mellan varningar och utflöde ur arbetslöshet. De anser sig finna en tydlig ex ante-effekt. Den sammanlagda effekten av att annonsera om sanktionerna samt genomförda sanktioner kortar arbetslöshets-tiden med tre veckor.

Forskarnas slutsats är att det går att ha hög ersättningsnivå och samtidigt korta de arbetslösas söktider med medel som varningar och sanktioner. De menar att budget-kostnaden för ett system med generös ersättning som bygger på en strikt övervakning och med sanktioner är lika hög som för ett system med mindre generös ersättning som bygger övervakning och test av aktiviteten med en mer traditionell arbetsmarknads-politik. De menar samtidigt att traditionella program har svagheten att de arbetslösa söker för lite arbete när de är i programmen.⁸⁶

5.3 Arbetsmarknadsutbildning

Självfallet kan inte en effektiv arbetsmarknadspolitik bara bygga på kontroll av sök-aktiviteten och matchning mot lediga jobb. Rimligen har inte alla arbetslösa kompe-tens för de jobb som finns. Därför finns arbetsmarknadsutbildning. Men tilltron till arbetsmarknadsutbildningars effektivitet har periodvis varit låg.

En genomgång av gjorda utvärderingar visar att effekterna av arbetsmarknadsut-bildningen skiljer sig åt mellan 1980- och 1990-talet.⁸⁷ Utbildningarna gav under 1980-talets första hälft bra resultat medan utbildningar som bedrevs under 1990-talet i bästa fall inte gav negativt resultat. En möjlig tolkning av dessa slutsatser är att det är svårt att få några positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning när det är stort över-skott på arbetskraft men att den huvudsakligen ger bra effekter om det finns efter-frågan på arbetskraft.

Även senare utvärderingar talar för att resultaten blir bättre i ett bättre arbetsmark-nadsläge. I en utvärdering från år 2008 visar sig de yrkesinriktade arbetsmarknads-utbildningarna ha mycket goda effekter på dem som gick in i programmet åren 2002-2004. Den förväntade tiden till arbete har förkortats med omkring 20 procent. Notera dock att om också förberedande utbildningar inkluderas så sjunker detta tal till 4 procent.⁸⁸ Då även förberedande utbildningar ofta inkluderades i utvärderingar av 1990-talets arbetsmarknadsutbildning kan dessa vara en del av förklaringen till de sämre resultaten.

Enligt den refererade studien har personer med kort utbildning (högst grundskola) och utomnordiska invandrare en större utväxling av deltagande i utbildning än grupper med starkare ställning på arbetsmarknaden. I förhållande till den reguljära utbild-ningen har självfallet arbetsmarknadsutbildningen en marginell roll. Men arbets-

⁸⁶ Lalive m.fl. (2002)

⁸⁷ Calmfors, Lars och Hemström, Maria (2004), The effects of active labour policies in Sweden: What is the evidence?, i Agell, J. Keen, M och Weichenrieder, A (red), Labor market institutions and public regulation. MIT Press. refererad i de Luna (2008)

⁸⁸ de Luna (2008)

marknadsutbildningen är viktig därför att den, som här visas, så tydligt lyfter dem som har en svag position på arbetsmarknaden.

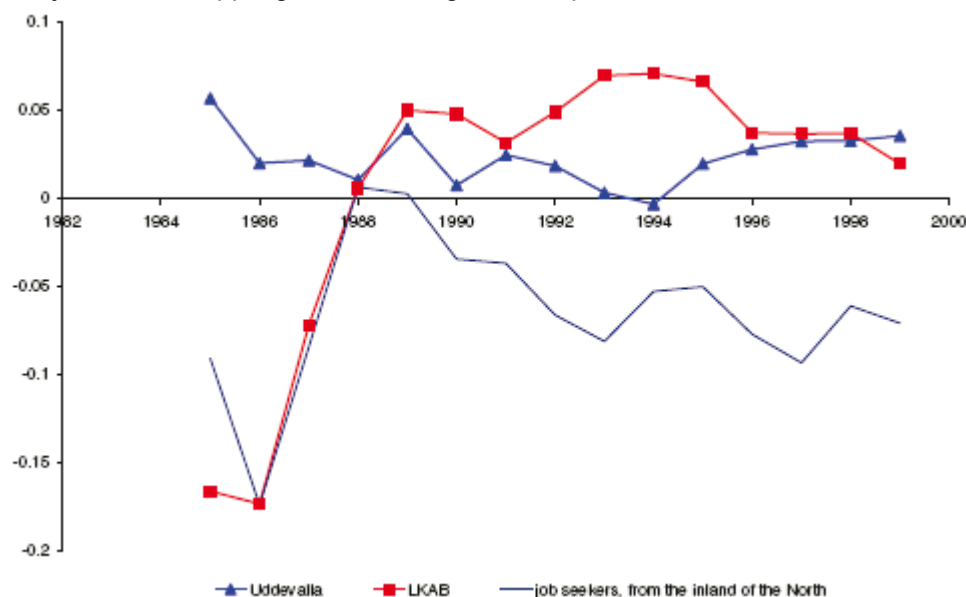
En annan positiv bild av utbildningens betydelse ges i en studie som följer upp vad som hände med uppsagda vid omstruktureringen av varvs- och gruvindustrin under 1980-talet. Studien följer utvecklingen för dem som berördes av omfattande uppsägningar från LKAB:s gruvor i Norrbotten år 1982 samt anställda vid varvet i Uddevalla efter nedläggningen år 1985. Många av dessa uppsagda hade som högst grundskoleutbildning.

Båda dessa grupper av uppsagda löntagare mötte omfattande insatser från samhället. Insatserna var i form av otraditionell industripolitik, arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadsutbildning och inte minst premier för dem som valde att studera. Forskarna, Henry Ohlsson och Donald Storrie, är noga med att påpeka att de inte hävdar att insatserna var samhällsekonomiskt eller statsfinansiellt lönsamma.

De uppsagda löntagarnas sannolikhet att vara sysselsatta redovisas, i diagram 5.1, i förhållande till en kontrollgrupp som består av dem som blev kvar med sina arbeten på grund av nedläggningar åren 1987-1988. Vi ser i diagrammet att sannolikheten att de tidigare Uddevalla- och LKAB-anställda skulle ha arbete var låg i förhållande till jämförelsegruppen under 1980-talets mitt men att den sedan, i stort sett, har varit högre. (Ett värde på 0,05 betyder att sannolikheten att ha jobb var 5 procent högre än i jämförelsegruppen.) I diagrammet redovisas också sysselsättnings sannolikheten för gruppen från Norrlands inland som blev friställda men som inte var föremål för samma omfattande stödinsatser. Sannolikheten att ha arbete, i den gruppen, har i stort sett varit lägre än i jämförelsegruppen hela perioden 1985-1999. Det innebär att sannolikheten var avsevärt lägre än de tidigare Uddevalla- och LKAB-anställda under 1990-talet.

Diagram 5.1

Sysselsättningssannolikhet i tre grupper,
jämfört med uppsagda från nedlagda arbetsplatser åren 1987-1988



Källa: Ohlsson m.fl. (2007)

Ohlsson och Storrie förklarar den goda utvecklingen med att de berörda arbetarna i väsentligt större omfattning än andra friställda genomgick gymnasial utbildning. Av de Uddevalla-anställda hade 53 procent som högst grundskoleutbildning. Insatserna bidrog till att andelen av de uppsagda utan längre utbildning än så nästan halverades fram till 1999.

Att uppsagda med kort utbildning stimulerades att sätta sig på skolbänken igen gav goda resultat omkring 15 år senare i form av sysselsättning och inkomster. En betydande del av grupperna genomgick också högskoleutbildning. Här skiljer sig de berörda inte från jämförelsegruppen. Resultatet av dessa insatser som bl.a. innefattade bred ej företagsspecifik utbildning blev, efter år 1996, 2-3 procent högre sysselsättning än för jämförelsegruppen (kontrollerat för ålder, kön, ursprunglig utbildning och andra relevanta bakgrundsfaktorer).⁸⁹ Vår syn är att studier som utvärderar utbildningsinsatser på lång sikt har extra hög trovärdighet.

Att utbildning och arbetsmarknadspolitik har effekt är viktigt i en arbetsmarknadsmodell som den svenska, där reservationslönen är hög i förhållande till andra länders.

Låt oss förenklat tänka oss att det finns två delarbetsmarknader, en med kvalificerad arbetskraft där jämvikt skapas genom fri prisbildning och en annan med mindre kvalificerad arbetskraft där lönenivån mer styrs genom regleringar. På marknaden för mindre kvalificerad arbetskraft kommer det att finnas arbetslöshet.

Att arbetslöshet bara finns på en av dessa delarbetsmarknader innebär att vinsten av utbildning kan bli större än den höjning av individens produktiva förmåga som utbildningen ger upphov till. Det beror på att sysselsättningen ökar samtidigt som den som utbildas ökar sin produktiva förmåga genom att en person flyttar från delarbetsmarknaden med arbetslöshet till den i jämvikt. Det betyder att t.ex. arbetsmarknadsutbildning är lönsamt om nuvärdet av högproduktiva personers hela framtida produktionsvärde – inte bara skillnaden i produktionsvärde mellan mer och mindre produktiv arbetskraft – överstiger kostnaden för utbildningen. Detta resonemang förutsätter dock att lönebildningen inte i sin tur påverkas av förekomsten av arbetsmarknadspolitik.⁹⁰

5.4 En effektivare försäkring med kontroll – optimal arbetslöshetsförsäkring

Vi tror alltså att det går att utforma en försäkring med hög ersättning om kontrollen är effektiv. Det är också slutsatserna av de uppsatser som vi redovisar nedan.

I den första studien⁹¹ undersöker Fredriksson och Holmlund hur den optimala ersättningsnivån varierar beroende på hur arbetslöshetsförsäkringen är utformad i övrigt.⁹² I en teoretisk modell testar de hur en tidsgräns för ersättningen, kontroll och sanktioner samt krav på programdeltagande påverkar de arbetslösas sökaktivitet, finansieringen, den optimala ersättningsnivån och välfärden.⁹³

⁸⁹ Ohlsson m.fl. (2007)

⁹⁰ Björklund m.fl. (2006)

⁹¹ Fredriksson m.fl. (2005)

⁹² Med optimal menas här den ersättningsnivå som ger de arbetsamma maximal förväntad ”nytta” samtidigt som även de som inte vill arbeta garanteras en viss ”nytta”. Nyttan består av både konsumtion och fritid.

⁹³ Välfärden är ett mått på den förväntade sammantagna nyttan.

Tabell 5.2

Optimal arbetslöshetsförsäkring i olika arbetsmarknadspolitiska alternativ				
	Basalternativ	Tidsgräns	Kontroll	Program
Ersättningsnivå	30 %	50 %	62 %	34 %
Avgift	3,7 %	4,9 %	6,1 %	4,5 %
Andel som uppstår ersättning	11,2 %	4,9 %	5,6 %	9,8 %
Välfärdsvinst		0,43 %	0,94 %	0,11 %

Källa: Fredriksson m.fl. (2005)

Fredrikssons och Holmlunds modell visar att det i särklass bästa resultatet nås genom kontroll och sanktioner. Detta är en effekt av att risken för att bli kontrollerad och råka ut för en sanktion ökar sökintensiteten och därmed övergångarna till arbete. Samtidigt skapas ett tryck uppåt på lönerna jämfört med ett system med tidsbegränsad ersättning genom att reservationslönerna höjs när färre övergår till en låg kontant-ersättning. I ett system med kontroll och sanktioner skulle den optimala ersättningsnivån vara 62 procent, att jämföra med 30 procent i basalternativet. (Den modell de använder stämmer mer med förhållanden på arbetsmarknaden i USA än Sverige.)

Den 30-procentiga ersättningsnivån i basalternativet överensstämmer med den lägsta nyttonivån de arbetsamma såväl som de som inte vill arbeta garanteras. Arbetslöshetsersättningen blir alltså lika låg som kontantstödet när de som inte vill arbeta varken kan särskiljas genom kontroll eller krav på aktivitet.

Med ett krav på att arbetslösa ska delta i aktiviteter som därmed berövar dem fritiden kan de som helst vill vara lediga särskiljas från dem som vill arbeta och ges ett lågt kontantstöd. Programdeltagandet hindrar dock samtidigt de arbetslösa som vill arbeta i deras arbetssökande. Det visar sig därför, i denna modell där programmen inte tjänar något annat syfte än att ”ta tid” för deltagarna, att den optimala lösningen ger en låg programvolym och följaktligen en låg ersättningsnivå.

En tidsgräns för arbetslöshetsförsäkringen gör, i denna modell, dels att många av dem som inte vill arbeta kommer att utförsäkras och dels påverkar det arbetssökandet hos de arbetslösa. Genom att den optimala ersättningsnivån är högre när det finns en tidsgräns, än i basalternativet, söker de som har arbetslöshetsersättning mindre intensivt medan de som har kontantstöd söker mer intensivt för att kvalificera för ersättning.

Observera att i dessa modeller finns varken sparande eller lån vilket innebär att konsumtionen i varje stund är lika stor som inkomsten. Det är ett viktigt skäl till att slutsatserna blir annorlunda när vi också beaktar annan forskning som tar hänsyn till att hushåll har olika likviditet och olika handlingsfrihet.

I en annan uppsats visar Fredriksson och Holmlund m.fl. att den optimala ersättningsnivån är 63 procent i en arbetslöshetsförsäkring där det finns kontroll och sanktioner.⁹⁴ Den optimala ersättningsnivån härleds i en teoretisk modell som är snarlik den i uppsatsen som beskrevs ovan.⁹⁵ Om det varken finns kontroll, tidsgräns, eller krav på aktivitet i arbetslöshetsförsäkringen blir den optimala ersättningsnivån i denna modell 36 procent.

⁹⁴ Boone m.fl. (2007).

⁹⁵ Optimal betyder här att policyvariablerna har satts så att den förväntade sammantagna nyttan för alla sysselsatta och arbetslösa maximeras. Nyttan består av både konsumtion och fritid.

I känslighetsanalyser redovisas fler viktiga element. Om de arbetslösa har högre riskaversion stiger den optimala ersättningsnivån till 78 procent, i ett system med kontroll och sanktioner. Om preferenserna för fritid och konsumtion ser olika ut för olika arbetslösa så att en del har hög preferens för fritid så sjunker den optimala ersättningsnivån till 59 procent.

Det viktiga här är inte de absoluta nivåerna utan de relativt stora skillnaderna mellan de olika alternativen. Den optimala ersättningsnivån kan variera mellan 36 och 78 procent beroende på följande faktorer: om det finns kontroll i försäkringen, hur riskaverta individerna är och hur likartade deras preferenser för konsumtion och fritid är.

Sammanfattningsvis kan ändå sägas att en arbetslöshetsförsäkring med kontroll och sanktioner i enlighet med den logik som vi beskriver i diagram 1.1 ger större välfärd än ett system med någon annan utformning av arbetslöshetsförsäkringen.

För att få en arbetsmarknad med korta söktider kan arbetslöshetsförsäkringen utformas antingen med en borte parentes, med mycket stränga sanktioner av dem som ertappas med att missköta sig eller med noggrann kontroll av sökaktiviteten hos de arbetslösa. Boone m.fl. anser, i detta sammanhang, att en borte parentes kan ses som en indirekt sanktion.⁹⁶ De visar att en arbetslöshetsförsäkring med noggrann kontroll ger större nytta än en med en borte parentes.⁹⁷ Vidare är den optimala ersättningsnivån högre när kontrollen är noggrann än när det finns en borte parentes (63 procent att jämföra med 55 procent). Avgörande för detta alternativ är att kostnaden för kontroll är rimlig.

5.5 Värdering av kontroll och arbetsmarknadspolitik

I det följande avsnittet ska vi värdera kontroll i förhållande till arbetsmarknadspolitik.

Hur relevant är 1990-talet?

Den negativa bilden av arbetsmarknadspolitiken i Sverige följer av erfarenheten från några få år av extrem ökning av arbetslösheten. Den bygger på studier av enskilda program, alltså mikrostudier, och inte på makrostudier som tar hänsyn till effekten av arbetsmarknadspolitiken på hela ekonomin och t.ex. inkomstfördelningen. Studierna som erfarenheten grundas på är dessutom, i stor utsträckning, kortsiktiga och mäter programmets effekter på de enskilda deltagarnas arbetsmarknadssituation en kort tid efter programmet.

Utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen under 2000-talet ger en väsentligt mer positiv bild. En makroansats visar att det gick att halvera arbetslösheten utan att, den under perioden införda, regimen med prisstabilitet hotades.

Vi menar att kritiken av de aktiva programmen är överdriven och att en del av de negativa resultaten i utvärderingarna beror på att de behandlar en alldeles speciell period i svensk ekonomisk historia med en dramatisk minskning av sysselsättningen och en massarbetslöshet, vilken arbetsmarknadspolitiken aldrig varit avsedd att motverka. Med en arbetslöshetsnivå som är ungefär hälften av den som rådde under kris-

⁹⁶ Boone m.fl. (2007).

⁹⁷ Nyttan består av både fritid och inkomster och aggregeras för alla individer i ekonomin.

åren så bör arbetsmarknadspolitiken fungera bättre. Vi tror också att man underskattar att programmen syftar till att stödja individerna och förhindra att deras humankapital eroderar under arbetslösheten. Det behövs en längre tids utvärdering med en måttlig arbetslöshet för att det ska vara rimligt att förkasta programmets effekter på framtida sysselsättning och inkomster.

Bättre med arbetsmarknadspolitik än låg ersättning

En sammanställning som OECD har gjort av kunskapsläget visar en mer nyanserad bild. OECD finner att arbetsmarknadsprogram kan motverka arbetslöshetsförsäkringens påverkan på arbetslösheten. Det visar sig att arbetslöshetsersättningen inte har någon signifikant effekt på arbetslösheten i länder som satsar mycket på aktiv arbetsmarknadspolitik såsom Nederländerna, Danmark och Sverige. Det innebär att det går att ha höga ersättningsnivåer utan att detta ökar arbetslösheten om det kombineras med en aktiv arbetsmarknadspolitik.⁹⁸

Hur väl arbetsmarknaden fungerar beror inte bara på vilken tidsperiod det gäller utan också på landsspecifika faktorer. I en översikt av 100 studier av aktiv arbetsmarknadspolitik i Europa, de flesta efter 1990, visas att hur effektiva programmen är beror på landsspecifika arbetsmarknadsinstitutioner och den makroekonomiska miljön.⁹⁹

Ett skäl till att uppvärdera arbetsmarknadspolitiken är aktuella analyser av alternativet som är sänkt ersättningsnivå och dess effekt på söktiden. Med ledning av Lundgren m.fl. (2008) om att ersättningsgraden sjunker med 7 procent kan söktiden uppskattas minska med 8 dagar, eller 3,5 procent, som följd därav. Uppskattningen bygger på att sambandet mellan ersättning och varaktighet i arbetslöshet, i en svensk forskningsöversikt, uppskattas till 0,5 d.v.s. att om ersättningen sänks med 10 procent sjunker söktiden med 5 procent.¹⁰⁰ Vidare bygger uppskattningen på att den genomsnittliga arbetslöshetstiden (i öppen arbetslöshet eller program) kan uppskattas till 10,5 månader.

Effekter av aktivitet och kontroll

Fredrikssons och Holmlunds översikt av forskningen på området visar att det finns ett solitt stöd för att kontroll har betydelse. Det finns också visst stöd för att program fungerar som test på arbetsviljan. Utflödet ur arbetslöshet ökar när ersättningsperioden är på väg att upphöra.¹⁰¹

Förutsättningen för en effektivt fungerande arbetslöshetsförsäkring är att de arbetslösa är väl informerade om kraven och att de löper stor risk att upptäckas vid regelöverträdelser.

I en studie av Boone och Ours behandlas frågan om hur viktig ex-ante effekten är i förhållande till ex post-effekten i en arbetslöshetsförsäkring. Med låg grad av kontroll är risken för sanktioner låg och de arbetslösas sökaktivitet kommer inte att påverkas påtagligt. I detta fall överväger ex post-effekten d.v.s. effekten av att sanktioner fak-

⁹⁸ OECD (2006)

⁹⁹ Kluge (2006)

¹⁰⁰ Björklund m.fl. (2006)

¹⁰¹ Fredriksson m.fl. (2003)

tiskt utfärdas. Men med hög intensitet i kontrollen kommer de arbetslösa att göra mer för att undvika sanktioner. Det innebär alltså att ex ante-effekten blir större vid hög kontrollnivå, vilket också är det intuitivt rimliga.¹⁰²

I flera mer aktuella uppsatser som vi citerar¹⁰³ framgår att ekonomer med tiden mer betonar just ex ante-effekten och att den är central för att skapa en effektivare försäkring. Vår bedömning är att det går att skapa en tydlig preventiv effekt genom väsentligt striktare kontrollmiljö.

Hur mycket kontroll behövs?

Men den praktiska frågan är, hur mycket kontroll är samhällsekonomiskt och statsfinansiellt lönsamt?

Boone m.fl. (2006) kommer fram till att införandet av ett system med övervakning och sanktioner, där övervakarna utgör 0,1 procent av arbetskraften och sanktionen innebär en nedsättning av ersättningen med 50 procent, kan öka välfärden¹⁰⁴ med 1,4 procent och minska arbetslösheten med $\frac{3}{4}$ procentenhet. Samtidigt har man då kunnat höja ersättningsnivån (från 63 procent till 70 procent). Utan höjd ersättningsnivå ökar välfärden endast med 0,7 procent men arbetslösheten minskar med en hel procentenhet.

Frågan är, har denna information betydelse för de svenska beslutsfattarna? Ja, svarar vi, med utgångspunkt från följande kalkyl. På den svenska arbetsmarknaden där arbetskraften är 4,7 miljoner skulle dessa siffror betyda att de första 4 700 arbetsförmedlare som ägnar sig åt övervakning minskar arbetslösheten med 34 000 personer eller 10 procent.¹⁰⁵ Detta skulle kunna vara fallet om vi utgår ifrån att 4 700 av de c:a 10 000 arbetsförmedlarna som finns i Sverige ägnar sig direkt åt kontroll av de arbetslösa (med vägledning och anvisning som instrument).

Det är intuitivt lätt att hålla med om att införandet av kontroll kan sänka söktiden, men lönar det sig att kraftigt öka antalet förmedlare? Det finns argument både för och emot det.

Antag att en arbetsförmedlare kostar statskassan tre gånger så mycket som en arbetslös. Det betyder att ytterligare 4 700 arbetsförmedlare skulle behöva minska arbetslösheten med 14 000 personer för att vara statsfinansiellt lönsamma.

Ett skäl för att det lönar sig att öka antalet arbetsförmedlare är att om sysselsättningseffekten av de första 4 700 övervakande arbetsförmedlarna är så stor som 34 000, vilket det finns skäl att tro, så kan sysselsättningseffekten av 4 700 tillkommande arbetsförmedlare avta kraftigt och ändå vara större än 14 000.

¹⁰² Boone m.fl. (2006)

¹⁰³ Boone m.fl. (2006) och Boone m.fl. (2007).

¹⁰⁴ Välfärd består här både av företagets driftöverskott och arbetskraftens upplevda nytta samt onytta av arbetssökande.

¹⁰⁵ Antalet arbetslösa enligt internationell definition var 338 700 det andra kvartalet år 2008.

För att göra en mer noggrann bedömning av om det är lönsamt att öka kontrollen behövs en bedömning av kontrollnivån i utgångsläget. Frågan är alltså om kontrollnivån är så god att ytterligare insatser ger rimlig avkastning.

Vi känner inte till någon ny svensk studie som har undersökt arbetsförmedlingens effekter på arbetslöshetstider eller kvaliteten i matchningen. I en klassisk svensk studie i frågan, Eskilstunastudien, studerades effekten av utökade förmedlingsresurser vid kontoret i Eskilstuna. Kontoret fick en personalförstärkning under c:a 2 månader år 1975. Omkring 400 arbetslösa, med en arbetslöshetstid på tre månader eller längre, delades slumpmässigt in i två grupper varav experimentgruppen utnyttjande förmedlingens tjänster 7,5 timmar i genomsnitt under försöksperioden, jämfört med 1,5 timmar i kontrollgruppen.¹⁰⁶

När försöksperioden var slut hade 48 procent i experimentgruppen och 34 procent i kontrollgruppen arbete på den öppna arbetsmarknaden. Även efter 9 månader kvarstod en klar skillnad mellan de två grupperna. Andelen med arbete på den öppna arbetsmarknaden var då 50 procent i experimentgruppen och 38 procent i kontrollgruppen. Matchningens kvalitet förbättrades också genom den intensifierade arbetsförmedlingen. 92 procent experimentgruppen och 68 procent hade fast anställning efter 9 månader. Den genomsnittliga månadslönen var högre i experimentgruppen.¹⁰⁷

Denna studie är visserligen gammal men den visar att arbetsförmedling ger en effektivare matchning både avseende arbetslöshetstider och jobbets kvalitet i bemärkelsen lön och varaktighet.

De granskande myndigheterna anser, som vi har visat i avsnitt 4.5, att kontrollnivån är för låg och talar om betydande mörkertal och bristande tillsyn. De visar också att förmedlarna själva anser att det finns för många arbetslösa per arbetsförmedlare för att åstadkomma önskad matchning och kontroll. Den forskning vi har refererat hävdar att en omfattande kontroll ger en tydlig ex ante-effekt på sökaktiviteten. Ytterligare kontrollinsatser behöver alltså inte innebära att marginalnyttan avtar.

Å andra sidan visar en relativt ny svensk studie att de arbetslösa inte tycks reagera på information om att deras sökaktivitet kommer att kontrolleras. Det talar för att ex ante-effekten av mer kontroll inte är särskilt stark. I en undersökning av arbetsförmedlingens anvisningar till ledig plats fick arbetslösa veta att deras sökaktivitet och vilja att ta anvisade jobb skulle kontrolleras.¹⁰⁸

Förvånande nog visade det sig att i drygt 30 procent av de undersökta fallen sökte inte de arbetslösa de av arbetsförmedlingen anvisade jobben. Skälet skulle kunna vara att de tror att de inte har chans att få jobben.

Forskarna finner att även i de fall då individerna själva säger att de har sökt det anvisade arbetet är det en mycket stor andel som inte har gjort det enligt arbetsgivarna. Arbetsgivarna anser att en av tio ansökningar signalerade ointresse och i ytterligare 15 procent av fallen är arbetsgivarna osäkra på intresset hos den sökande.

¹⁰⁶ Björklund m.fl. (2006)

¹⁰⁷ Björklund m.fl. (2006)

¹⁰⁸ Engström m.fl. (2008)

Äldre och högutbildade sökte oftare de anvisade jobben vilket kan bero på egenskaper hos dessa grupper. De kan vara mer skötsamma eller vara bättre informerade. Vår hypotes är att de anvisas till arbeten som är mer lämpliga för dem.¹⁰⁹

I undersökningen delades de arbetslösa in i två grupper. En grupp som fick information och en grupp som inte fick information om att de skulle utsättas för mer kontroll. Studien har alltså karaktären av kontrollerat experiment. Skillnaden mellan grupperna, avseende hur många som sökte de anvisade jobben var bara c:a 4 procent vilket inte var signifikant.

En förklaring till de lika andelarna som inte sökte de anvisade jobben kan vara att de arbetslösa redan är väl informerade och att ytterligare ett brev inte adderade så mycket till deras information.

För det talar de uppgifter vi redovisar i avsnitt 4.4 om att c:a 90 procent av de arbetslösa säger att de har god information. Vi vet dock inte om de svarande faktiskt har den goda information de säger att de har. För att svara rätt på om man har tillräcklig information så måste man faktiskt kunna reglerna. De arbetslösa kan alltså vara otillräckligt informerade trots att de svarar att de har tillräckligt med information

Tyvänn vet vi inte vilken information de som inte sökte anvisade jobb faktiskt hade om regler och sanktioner eller vilken som var deras bevekelsegrund för att inte ta anvisat arbete. Från annan verksamhet vet vi att upptäcktsrisken har stor betydelse. T.ex. bör förekomsten av varningsskyltar på vägsträckor med fartkameror rimligen leda till ökad regelefterlevnad hos bilisterna.

Ytterligare en förklaring är att en del arbetslösa inte bryr sig särskilt mycket om risken för att bli avstängd från ersättning och att de är starkt representerade i gruppen som säger nej till att söka anvisat arbete. Vi tror att det behövs ytterligare studier av dem som är avvikande bland de arbetslösa och inte tar de anvisade jobben.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att en svensk studie från 1970-talet har visat att det finns tydliga positiva effekter av arbetsförmedling, flera myndigheter pekar på behovet av striktare kontroll, en teoretisk studie anpassad efter en bred grupp av OECD-länder kommer fram till förhållandevis kraftiga kontrolleffekter men en relativt ny svensk empirisk studie hittar inga ex ante-effekter av utökad kontroll. Mot den senare kan invändas att det är svårt att uppskatta hur mycket informationen om kontrollen faktiskt ökade i förhållande till utgångsläget.

Den viktigaste faktorn i bedömningen av kontrollinsatserna bör vara hur viktigt det är med en arbetslöshetsförsäkring. Resurserna till arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken måste ställas mot behovet av inkomsttrygghet och de krav på att arbetslöshetsförsäkringen upplevs som legitim som det ställer.

¹⁰⁹ Engström m.fl. (2008)

6. Söktider och produktivitet

I detta avsnitt ska vi diskutera de kostnader som arbetslösas söktider innebär och ställa kostnaderna mot intäkter i form av högre produktivitet och längre varaktighet i jobben.

Ett sätt att se på en arbetslöshetsförsäkring är att den ger inkomster till människor trots att de inte arbetar. Men detta är ett alldeles för enkelt synsätt. Ett alternativt synsätt är följande: Målet med en arbetslöshetsförsäkring är inte bara att ge individen nytta i form av inkomstrygghet. Som en viktig bieffekt bidrar den också till att öka produktiviteten i ekonomin genom att bidra till att det uppstår fler produktiva jobb.

Diskussionen om arbetslöshetsförsäkringen utgår tyvärr ofta bara från en *statisk situation*, där arbetskraftens kunskap är bestämd liksom kraven på kunskap i de olika jobben. På en sådan arbetsmarknad bidrar arbetslöshetsförsäkringen till att arbetskraften blir effektivt fördelad mellan olika jobb genom att de får tid att finna ett jobb som passar deras förmåga.

På längre sikt inträder *dynamiska effekter*. En arbetslöshetsförsäkring påverkar den lönenivå som den arbetslöse accepterar. Om reservationslönen sänks kan arbetsgivarna efterfråga arbetskraft med lägre produktionsförmåga till en lägre lönenivå.

Individens perspektiv

Vi startar i detta avsnitt diskussionen om produktiviteten utifrån individens perspektiv för att senare vidga det till strukturen på arbetsmarknaden, d.v.s. hur många hög- och hur många lågavlönade jobb det finns. Vi ska därefter behandla de statsfinansiella och samhällsekonomiska effekterna.

Individen ska tänka långsiktigt och ha råd och tid att söka efter det jobb som passar de egna förutsättningarna. Om alla jobb vore lika kunde individen ta det första jobbet han eller hon möter. Men jobben är olika och har olika specialiseringsgrad eller lön så det kan vara rationellt att vänta på att få ett bra jobb! Vi kommer därför i detta kapitel att visa analytiskt stöd både för att individen inte ska ta första bästa jobb men också för att inte vänta länge med att ta erbjudna jobb.

Det finns tre skäl till varför den arbetslöse i egenintresse inte bör vänta med att ta jobb:

- För det första leder lång tid av arbetslöshet till förlust av förmåga att utföra arbetsuppgifterna. (humankapital)
- För det andra skickar långvarig arbetslöshet en signal till arbetsgivarna om att andra arbetsgivare har valt bort den arbetslöse vid sökande av andra jobb.
- För det tredje innebär arbetslöshet en ekonomisk uppoffring genom att ersättningsnivån är lägre än lönen i tidigare jobb.

Individens ekonomiska kalkyl styrs av den samlade inkomstströmmen av arbetslöshetsersättning och lön. Individen ska väga uppoffringar genom lägre inkomster som arbetslös mot sannolikheten för god lön i det jobb han eller hon så småningom får och dessutom kalkylera med hur länge man kommer att få ha jobbet med den högre lönen.

Olika intressen

Det finns motstridiga intressen i utformningen av försäkringen. De *arbetslösa* vill söka länge i förhoppning om att få det bästa jobbet. Hur länge de kan söka beror på hur de kan finansiera sitt jobbsökande. *Arbetsgivarna* vill ha korta vakanstider och att tillräckligt många söker de utannonserade jobben och att de som söker är kompetenta att utföra arbetet. *Staten* vill att söktiden ska vara kort av två skäl, dels för att minska kostnaden för försäkringen, dels för att hög sysselsättning ger staten högre skatteinkomster. Men samtidigt borde staten ha ett samhällsekonomiskt mål. Staten bör sträva efter en långsiktigt hög BNP. BNP-nivån bestäms både av hur många som arbetar och hur mycket de som arbetar producerar per timme.

Hur länge ska man vänta med att ta ett arbete? När den punkt inträffar, där det inte lönar sig länge att vänta på ett bättre jobb, vet vi inte säkert. Dock kommer vi att redovisa egna exempel på vad som påverkar den tidpunkten.

6.1 Arbetsmarknad med mer och mindre kvalificerade jobb

Verklighetens arbetsmarknad är komplex. Det innebär när det t.ex. gäller arbetslöshetsförsäkringen att det är svårt att bara genom att studera hur människor agerar i olika situationer urskilja om den bidrar till att produktiviteten ökar eller minskar. Vad forskarna gör är därför att analysera teoretiska modeller som beskriver ekonomin. Beroende på hur modellerna ser ut kan olika stor vikt läggas vid olika fenomen, i analysen. Därefter undersöks, på olika sätt, hur väl resultaten stämmer överens med verkliga mönster.

Det finns t.ex. analyser som visar att en arbetslöshetsförsäkring gör ekonomin mer effektiv genom att den subventionerar arbetsökande. Sådana modeller bygger ofta på att löntagarna är riskneutrala.¹¹⁰ Daron Acemoglu och Robert Shimer (1999) visar i stället att en arbetslöshetsförsäkring kan öka det totala produktionsvärdet genom att det skapas fler produktiva, välbetalda jobb men med risk för längre arbetslöshet innan matchning sker, när löntagarnas inkomster är försäkrade mot arbetslöshet. Denna analys bygger på att löntagarna undviker risker d.v.s. är riskaverta.

Om det inte finns en försäkring mot arbetslöshet kommer löntagarna att ta första bästa jobb även om det är lågt avlönat. Om det finns en arbetslöshetsförsäkring kan företag räkna med att det finns sökande till välbetalda jobb även om arbetslösheten i väntan på jobben riskerar att bli längre. Dessutom är löntagarna beredda att investera mer i specialiserad utbildning om de, med arbetslöshetsförsäkringen, kan finansiera risken att behöva vänta på att få ett lämpligt arbete.

Arbetslöshetsförsäkringen kan således förbättra produktiviteten genom att det lönar sig för företag att investera i högproduktiva jobb när de kan räkna med gott om sökande till dessa och för löntagare att investera i utbildning när deras sökande efter ett kvalificerat jobb är finansierat.¹¹¹

Att andelen högproduktiva jobb och den totala produktiviteten ökar med ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen visas också i Acemoglu (2001). Eftersom högre arbetslös-

¹¹⁰Se Acemoglu, m.fl. (1999).

¹¹¹Acemoglu m.fl. (1999)

hetsersättning samtidigt kan öka arbetslösheten blir effekten på den totala produktionen tvetydig. Acemoglus analys visar att om ersättningen ökar från måttliga nivåer så ökar också antalet högproduktiva jobb.¹¹²

Rörligheten mellan sektorer

Antag att risken att bli arbetslös är högre i en sektor än i en annan och att lönerna är högre där risken för arbetslöshet är större. Antag också att löntagarna är riskaverta d.v.s. de föredrar säkra inkomster framför lite högre, osäkra, inkomster. De kommer då, i hög utsträckning, att söka sig till låglönejobben som ger säkrare inkomster.

Ekonomerna Jan Boone menar att en reduktion av arbetslöshetsersättningen, i detta läge, kan vara en missriktad åtgärd. Boones slutsats är att arbetslöshetsersättning, upp till en viss nivå, bidrar till att öka mobiliteten mellan sektorer och till att öka värdet av den totala produktionen.¹¹³

Om kostnaden för att vara arbetslös minskar, minskar också lönepremien i högrisksektorn. Vakanstiderna i sektorn minskar när fler söker jobb där. Därför kan produktionen i denna sektor öka. Att arbetslösheten i denna sektor är högre gör dock att den totala arbetslösheten blir högre i det läge där ersättningsnivån är vald för att maximera den totala produktionen än den skulle vara med en lägre arbetslöshetsersättning.

I högrisksektorn kan t.ex. forskningsbaserad verksamhet med högre omsättnings-hastighet på jobben eller mindre företag med lägre stabilitet i efterfrågan finnas. Dessa företag vinner på en arbetslöshetsförsäkring som ger arbetslösa viss inkomstrygghet.

6.2 Hur fort ska man ta jobb?

Det första jobb som dyker upp när man är arbetslös är kanske inte det bästa som går att få. Frågan är hur länge man ska vänta på att få ett bättre jobb. För det finns ju också kostnader förknippade med att vänta. Svaret kan se olika ut beroende på ur vilket perspektiv man ser på det.

För individen är det kostsamt att vänta om a-kasseersättningen är lägre än den lön man skulle få om man jobbade. Förutom att det kan vara värt att vänta på att det dyker upp ett jobb med högre lön så finns det andra aspekter på om ett jobb är bra eller inte såsom arbetstider, kommunikationsmöjligheter till och från jobbet, hur intressant det är m.m. I exemplen som följer antas dock lönen vara den enda skillnaden mellan olika jobb.

För staten är det kostsamt om arbetslösa väntar med att ta jobb eftersom a-kassan finansieras av staten. Samhällsekonomiskt sett är det lönsamt att så produktiva, d.v.s. välavlönade, jobb som möjligt utförs. Perioder då människor inte arbetar innebär en samhällsekonomisk förlust.

I appendix 3 redovisas ett antal exempel som visar att det kan råda delad mening om hur bråttom en arbetslös ska ha att ta ett jobb beroende på vilket perspektiv man har.

¹¹² Acemoglu (2001)

¹¹³ Boone, J. (2004)

Hur bråttom man bör ha visar sig också bero på ett antal individuella och institutionella förutsättningar.

I exemplen antas att lönen för de jobb man kan få först ökar och sedan minskar med tiden man har varit arbetslös. Tanken bakom detta är, för det första, att okvalificerade jobb som nästan vem som helst kan ta finns hela tiden och går snabbt att tillsätta. Att det tar längre tid att få ett bättre betalt jobb skulle dels bero på att de kvalificerade jobb som passar en viss persons kvalifikationer inte dyker upp lika ofta och dels på att dessa jobb tar längre tid att tillsätta efter att de har utannonserats. Arbetsgivarnas tilltro till kompetensen hos den arbets sökande förmodas minska med tiden i arbetslöshet.

Exemplen bygger på att det inte finns någon osäkerhet om vilken lön som går att få efter en viss tids arbetslöshet. De arbetslösa antas alltså kunna göra exakta kalkyler över vad de tjänar på att ta jobb direkt eller senare. Detta är en grov överdrift.

En annan förutsättning i exemplen är att det inte finns något överutbud på arbetskraft. De samhällsekonomiska och statsfinansiella kalkylerna ser naturligtvis annorlunda ut om en arbetslös som tar ett jobb samtidigt tränger undan någon annan från jobbet som då blir arbetslös. Det enda som påverkar kalkylerna i det läget är vakanstiderna, vilka inte alls går att påverka inom ramen för dessa exempel. Skulle det i stället vara så att det finns ett överutbud av okvalificerad arbetskraft men inte av kvalificerad så blir den samhällsekonomiska och statsfinansiella vinsten av att någon väntar på att ta ett kvalificerat jobb ännu större än i dessa exempel. Det är ju först då produktionen ökar och a-kassekostnaderna minskar.

I det statsfinansiella perspektivet visar det sig att skillnaden mellan lönen och a-kasseersättningen måste vara mycket stor för att det ska vara någon vits med att inte ta jobb direkt. Med möjlighet till en mycket hög lön och en låg a-kasseersättning lönar det sig att den arbetslöse väntar ett halvår med att ta jobb. Om det inte finns någon a-kasseersättning alls men den möjliga lönen är lägre lönar det sig att individen väntar till den tredje månaden.

För individen är det tvärtom så att en hög a-kasseersättning, som gör att man inte förlorar så mycket på att vara arbetslös, är en förutsättning för att det ska löna sig att vänta någon längre tid på ett bättre betalt jobb. Det ser vi genom att den tid det lönar sig att vara arbetslös minskar kraftigt med a-kasseersättningen och även minskar något med den möjliga lönen.

Tabell 6.1

Optimal arbetslöshetstid sett ur olika perspektiv	Individen Samhället Staten		
	Individen	Samhället	Staten
Basalternativet	12	3*	1
Lägre a-kasseersättning	8	3*	1
Ingen a-kasseersättning	3	3*	3
Högre lön	11*	8*	1
Mycket hög lön	10	10	1*
Mycket hög lön, lägre a-kasseersättning	10	10	6
Två jobbyten, högre lön	8*	5*	1

* I markerade fall är förlusten för samhället/staten av 3 månaders längre arbetslöshetstid, resp. för individen 3 månader kortare, mindre än 3 % av 4 årsintäkter. Det motsvarar 1,44 månadsintäkt.

I det samhällsekonomiska perspektivet, där a-kassersättningen inte spelar någon roll, blir arbetslösheten mer lönsam ju högre lön individen kan få genom att vänta. Notera dock att det, i dessa exempel, inte betyder att individen ska vänta på bästa möjliga lön.

I många av exemplen förändras vinsten av att individen tar jobb en viss månad långsamt över tiden. Det gäller särskilt i det samhällsekonomiska perspektivet. I tabell 6.1 är talen markerade med en stjärna när förlusten av att individen dröjer tre månader efter det samhällsekonomiska eller statsfinansiella optimumet innan han eller hon tar jobb är mindre än 3 procent av fyra årsintäkter (vilket är tidsramen i alla beräkningar) eller när individen själv förlorar mindre än så genom att ta jobb 3 månader tidigare än optimalt. Tre procent av fyra årsintäkter motsvarar 1,4 månadsintäkter.

Som framgår av vår diskussion är produktivitetsargumenten för en arbetslöshetsförsäkring svagare när söktiderna blir långa. När söktiderna blir nära ett kalenderår eller därutöver så är huvudsakligen inkomstfördelning och socialpolitik argumenten för bibehållen ersättningsnivå.

6.3 Bättre jobb med bättre försäkring?

Man kan ställa frågan spetsigt. Stjälper arbetslöshetsersättningen individen genom att försena återinträde i arbetslivet genom att förlänga söktiden, eller hjälper den arbetslösa att finna inte bara ett jobb utan också bra jobb? Vi hävdar att beslutsfattare, inför förändringar som syftar till att korta söktiden, måste beakta att kortare söktid också har ett pris i form av lägre kvalitet i de jobb som de arbetslösa får. Vi ska visa att en arbetslöshetsförsäkring kan få arbetsmarknaden att fungera bättre.

Information för bättre matchning

En djärv amerikansk studie kommer till slutsatsen att arbetslöshetsförsäkringen ökar löntagarnas information om deras potentiella löner. Ekonomer tänker att i den bästa av världar är det perfekt konkurrens och effektiv fördelning av alla produktionsresurser. En förutsättning för detta är att alla agenter i ekonomin har full information om t.ex. olika jobb.

Så frågan är; har de arbetssökande full information om lönerna på arbetsmarknaden? Nej säger ekonomerna Solomon W Polachek och Jun (Jeff) Xiang. De jämför de löner som löntagarna i 11 olika länder har i förhållande till den högsta lön de kan väntas ha med hänsyn tagen till utbildningsnivå, arbetslivserfarenhet och kön.¹¹⁴ De faktiska lönernas avvikelser från de möjliga lönerna antas bero på ofullständig information. De utnyttjar sedan skillnader mellan länderna och mellan olika år till att undersöka hur olika faktorer påverkar tillgången på information.

Ofullständig information leder till att löntagare accepterar jobb med lägre lön än de skulle ha kunnat få. Lönerna är, enligt Polachek och Xiang, i genomsnitt 30-35 procent lägre än de skulle vara om arbetssökande visste vilka löner företagen betalade.

Utbildning och erfarenhet från arbetsmarknaden minskar enskilda individers underskott på information. Informationstillgången är bättre i tätbefolkade, industrialise-

¹¹⁴ USA, Kanada, Storbritannien, Tyskland, Sverige, Finland, Irland, Norge, Nederländerna, Tjeckien och Israel.

rade länder än i glest befolkade länder och jordbruksländer. Detta skulle också kunna förklara varför lönerna i storstadsregioner ofta är högre än annorstädes.

Särskilt intressant för vår diskussion är följande. Löntagare i länder som har en omfattande arbetslöshetsförsäkring får löner som ligger närmare deras potential. Den förklaring som ges är att arbetslöshetsförsäkringen reducerar sökkostnaden, vilket leder till mer arbetssökande och bättre information om lönestrukturen.¹¹⁵ Att bättre information ger bättre matchning är också ett argument för en offentligt finansierad arbetsförmedling.

Ett förhållande som diskuteras är att en del av arbetskraften uppfattar sig som överutbildad i förhållande till de arbetsuppgifter de har. I vilken grad arbetslösa hamnar i jobb för vilka de är överutbildade beror bl.a. på arbetslöshetsförsäkringen.

Matchning mot kvalifikationsnivå

Pollman-Schultz och Büchel som har studerat frågan kan visa att striktare kvalificeringskriterier eller reduktion av ersättningen får den önskade effekten att det förkortar arbetslöshetens varaktighet, men till priset av en ökad överutbildning.

De finner att ersättningen försenar övergången till arbeten för vilka arbetskraften är överutbildad men inte till rätt matchade jobb. Ersättningen förhindrar alltså inte arbetslösa att ta jobb som passar deras utbildning. Det visar, enligt forskarna att försäkringen bidrar till en effektiv matchning. Övergången till rätt jobb, med andra ord bättre matchning, kan inte förbättras genom att skära i ersättningen.¹¹⁶

Matchning mot längre varaktighet

En studie av Mario Centeno visar att en generösare arbetslöshetsförsäkring innebär längre söktid i arbetslöshet. Men försäkringen leder också till att en bättre kvalitet i matchningen och till att jobbet efter anställningen blir mer långvarigt.¹¹⁷

En studie av Christian Belzil undersöker olika förklaringar till sambandet mellan varaktigheten i arbetslöshet och kvaliteten på de jobb som följer efter arbetslösheten. En bortre parentes leder till högre övergång till arbete men också att de jobb som då accepteras har en uttunnad kvalitet. Simulering av Belzil visar också att om varaktigheten i arbetslöshet tillåts öka med 1 till 1,5 dagar *ökar varaktigheten i jobben* med 0,5 till 0,9 dagar. Varaktigheten i jobbet ökar alltså mindre än varaktigheten i arbetslöshet.¹¹⁸

I två studier av Konstantinos Tatsiramos studeras effekten av försäkringen på jobbets kvalitet efter arbetslösheten. Han visar att anställningstiden ökar med två till fyra månader för arbetslösa ersättningstagare jämfört med dem som inte hade ersättning. Det motsvarar tio till tjugoprocentens längde varaktighet i anställningen. I flera fall tas effekten av ersättningen på varaktigheten i arbetslöshet ut av effekten på anställningstiden.¹¹⁹

¹¹⁵ Polachek m.fl. (2004)

¹¹⁶ Pollman-Schult m.fl. (2005)

¹¹⁷ Centeno (2004)

¹¹⁸ Belzil (2000)

¹¹⁹ Tatsiramos (2006)

I en tidigare studie av samma författare jämförs varaktigheten i sysselsättning för korttidsarbetslösa i Frankrike och Tyskland som har generösa system jämfört med Storbritannien. I de två först nämnda länderna leder längre söktider under det första året i arbetslöshet till högre stabilitet i sysselsättningen.¹²⁰

Slutsatsen är att det finns ett utbytesförhållande mellan kort varaktighet i arbetslöshet och varaktigheten i det arbete man får efter arbetslösheten. Dessa studier säger dock inget om hur länge det är lämpligt arbetslösa ska få söka efter arbete, bara att det finns en effekt på jobbans stabilitet.

Lön och produktivitet

Acemoglu och Shimer som har studerat söktiderna och försäkringen kommer fram till att en arbetslöshetsförsäkring förlänger söktiderna.¹²¹ Men det är, enligt Acemoglu och Shimer, viktigt att förstå att förlängda söktider inte beror på en strävan efter ökad ledighet utan att bättre försäkrade löntagare söker mer produktiva jobb.

Resultatet i Acemoglu och Shimers studie är att om ersättningsnivån stiger med 10 procent så ökar den genomsnittliga söktiden med en vecka, eller 7 procent (en ersättningsperiod är i deras modell 6 månader, därefter blir man utförsäkrad). Den tio-procentiga ökningen av ersättningsnivån ökar samtidigt den genomsnittliga lönen med 1,2 procent. Det kan synas som en svag utväxling att en veckas längre söktid ökar lönen med 1,2 procent. Det är dock tillräckligt för att värdet av produktionen ska öka med 0,7 procent trots att arbetslösheten ökar. Välfärden ökar samtidigt med 0,6 procent.¹²² Uppoffringen i form av 1 veckas längre söktid är intjänad på drygt 80 veckor.

Liknande resultat nås av en mer aktuell studie som visar att högre ersättningsgrad är förknippat med högre multifaktorproduktivitet och arbetsproduktivitet i riskbranscher. Med riskbranscher avses de där en viss andel av företagen upphör efter 1 år. Bassanini och Venn (2007) visar, i en jämförelse av 18 länder perioden 1979-2004, att 10 procent högre arbetslöshetsersättning ökar multifaktorproduktiviteten och arbetsproduktiviteten med 1,7 procent i riskbranscher.¹²³

En konfliktpunkt i debatten om försäkringen är ersättningstidens längd. Bernd Fitzenberger och Ralf Wilke har undersökt arbetslösheten i Västtyskland. Deras studie visar att längden på rätten till ersättning är av begränsad betydelse för söktiden och de löner som följer efter arbetslösheten.

Resultat i deras studie för låglönesektorer är något annorlunda. Här finner de att hög ersättningsgrad för arbetslösa i låglönesektorer bidrar till länge varaktighet i arbetslöshet men också till högre löner efter arbetslöshetens slut.¹²⁴

¹²⁰ Tatsiramos (2004)

¹²¹ Acemoglu m.fl. (2000)

¹²² Välfärd betyder här det sammanslagna värdet av ledighet och konsumtion. Eftersom konsumtion och fritid mäts i olika enheter definieras välfärden som värdet av den konsumtion som en arbetare skulle vara lika nöjd om han eller hon samtidigt hade fullständig fritid (d.v.s. varken arbetade eller sökte jobb) som den kombination av ledighet och konsumtion som faktiskt valdes.

¹²³ Bassanini m.fl. (2007)

¹²⁴ Fitzenberger m.fl. (2007)

OECD har som uppgift att sammanfatta kunskapsläget i viktiga frågor. De visar att arbetslöshetsförsäkringen påverkar lönestrukturen. Minimilöner har enligt OECD en positiv påverkan på den totala produktiviteten. Om minimilönen ökar med 10 procent i förhållande till medianlönen så ökar den genomsnittliga arbetsproduktiviteten med nästan 2 procent. Det är inte ett starkt utväxlingsförhållande, men det visar att sänkt ersättning ger effekter på produktiviteten, eftersom sänkt ersättning sänker de lägsta lönerna.

OECD visar att sänkt ersättning påverkar produktiviteten negativt på tre sätt:

1. Det begränsar den tid de arbetslösa använder för att finna de jobb som bäst matchar deras förmåga.
2. Det avhåller löntagarna från att söka arbeten som är produktiva men innebär högre arbetslöshetsrisk och företag får drivkrafter att inte skapa denna typ av jobb eftersom arbetsutbudet begränsas.
3. Det bidrar till att arbetssökande med låg produktivitet får ökade drivkrafter att vara sysselsatta vilket sänker den genomsnittliga produktiviteten.

OECD menar att ersättningsnivån påverkar arbetslöshetens längd. En annan effekt är att den gör att produktionen blir mer produktiv. Den långsiktiga effekten på BNP av sänkt ersättning är antingen negligerbar eller positiv. Men vilket kanske är viktigast, en väl designad aktiveringsstrategi kan leda till produktivitetseffekter och sökaktivitet som är förenlig med en högre sysselsättning.¹²⁵

Vi vill tillägga att man måste beakta konsekvenserna i form av större inkomstspridning och sämre trygghet vid en sämre försäkring. Det finns alltså risk för längre arbetslöshetstider om ersättningen är hög. Men det finns också vinster i form av högre produktivitet. Utfallet avgörs av aktiveringen och kontrollen.

¹²⁵ OECD (2007)

7. Konklusion

Arbetslöshetsförsäkringens roll i ekonomin är av flera skäl omdiskuterad. Vi försöker i denna rapport att bredda diskussionen utifrån det som är den vanligast förekommande bland ekonomer; att försäkringen bidrar till att förlänga de arbetslösas söktid och därmed till att höja arbetslösheten. Vi har här istället haft som syfte att visa på hur försäkringen påverkar inkomstfördelningen i samhället och att den kan påverka produktiviteten. Vidare är syftet att visa att det är möjligt, att med en bra tillämpning av försäkringen i kombination med en kvalitativ arbetsmarknadspolitik, ha höga ersättningsnivåer utan de negativa effekter som ofta används som argument för att sänka ersättningsnivåerna eller att införa en bortre parentes i försäkringen.

1. Sänkt ersättning sänker lönerna

Regeringen vill öka sysselsättningen genom att sänka inkomsterna från inkomstförsäkringarna i förhållande till arbetsinkomsterna. Det sätter en press på lönerna. Det är de lägre lönerna som har den huvudsakliga effekten på sysselsättningen. Genom att reallönerna sjunker ökar arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft så att det finns fler jobb att ta. Sänkta reallöner ökar alltså efterfrågan på arbetskraft. Men det sker till en lägre lön per arbetstimme för de sysselsatta. Syftet med politiken är att sänka lönerna på en betydande del av arbetsmarknaden. Det är då politiken ger effekt.

2. Utanförskapet döljer fattigdom

De flesta vet vad arbetslöshet är. Regeringen fokuserar på ett helt nytt begrepp, utanförskapet. Utanförskapet, enligt regeringens första definition, var 1,2 miljoner i början av år 2008. Men begreppet beskriver egentligen inte ett utanförskap i samhället. De som är sjuka på deltid och arbetar på deltid redovisas (delvis) i utanförskapet. De som vårdar sjuka barn är inte en del av utanförskapet. En arbetslös person, utan rätt till arbetslöshetsersättning, som försörjs av sin familj är inte i utanförskap. Men om samma person börjar i en arbetsmarknadsutbildning räknas han eller hon till utanförskapet. De som arbetar men får försörjningsstöd (socialbidrag) för att de har stor försörjningsbörda räknas delvis till utanförskapet. Arbetande fattiga räknas inte till utanförskapet.

Det är svårt att hävda att detta är en konsekvent beskrivning av människor som är utanför en samhällsgemenskap. Det är den offentliga sektorns utgifter för människors försörjning och inte sysselsättningen som är i fokus för politiken. Regeringens idé med begreppet utanförskap är att individer inte ska ligga samhället till last. Därmed underkänner den själva idén med välfärdstaten, att det är legitimt med inkomster från offentliga försäkringar när man inte har inkomster av arbete.

3. Sänkt ersättning är en kostsam väg att minska utanförskap

Den sänkta ersättningen leder till en helt onödig välfärdsförlust i gruppen ofrivilligt arbetslösa. Det framgår av en studie från SNS att endast 2,5 procent av de arbetslösa kan väntas övergå till arbete till följd av regeringens politik.¹²⁶ Det motsvarar 0,12 av befolkningen i förvärvsaktiv ålder (exklusive föräldralediga och studerande). Men

¹²⁶ Lundgren m. fl. (2008)

politiken sänker välfärden för alla arbetslösa. Den minskar också tryggheten för miljoner löntagare. Välfärdsförlusterna är betydande i förhållande till den måttliga nedgången av arbetslösheten.

Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet, regeringens finanspolitiska råd¹²⁷ och SNS visar att regeringen med sin politik, på lång sikt, ökar sysselsättningen med mindre än 100 000 personer. I förhållande till målet, att minska ett utanförskap som moderaterna sade omfattade 1,5 miljoner individer, är det en begränsad effekt.

En viktig fråga är hur mycket av jobbskatteavdraget som finansierar sig själv genom ökat arbetsutbud. Regeringen har beräknat en självfinansieringsgrad på 40-50 procent för de tre stegen i jobbskatteavdraget tillsammans med en höjning av den nedre skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt. Jobbskatteavdraget (tillsammans med sänkningen av statsskatten) är således underfinansierat. För att jobbskatteavdraget ska bidra till att finansiera oförändrade offentliga åtaganden behöver självfinansieringsgraden vara minst 100 procent.

Det finns ett samband mellan ersättning och varaktighet i arbetslöshet. En svensk forskningsöversikt uppskattar sambandet mellan ersättning och söktid till 0,5 d.v.s. att om ersättningen sänks med 10 procent sjunker söktiden med 5 procent.¹²⁸ Ett starkare samband mellan ersättningsnivån och söktiden kan ha funnits under 1990-talskrisen då kontrollen av arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken inte fungerade.

Den genomsnittliga arbetslöshetstiden (i öppen arbetslöshet eller program) kan uppskattas till 10,5 månader. En sänkning av ersättningsgraden med 7 procent kan därför antas minska söktiden med 8 dagar vilket visar de måttliga effekterna av sänkta ersättningar.

Regeringens egen bedömning är att arbetslösheten, enligt en internationell definition, kommer att ligga kvar på väl över 6 procent och sysselsättningsgraden på omkring 80 procent, de närmaste åren.¹²⁹ Den breda skattestrategin får alltså endast en begränsad effekt på sysselsättningen. Men de negativa välfärdseffekterna är betydande.

4. Arbetslöshetsförsäkringen ökar effektiviteten i ekonomin

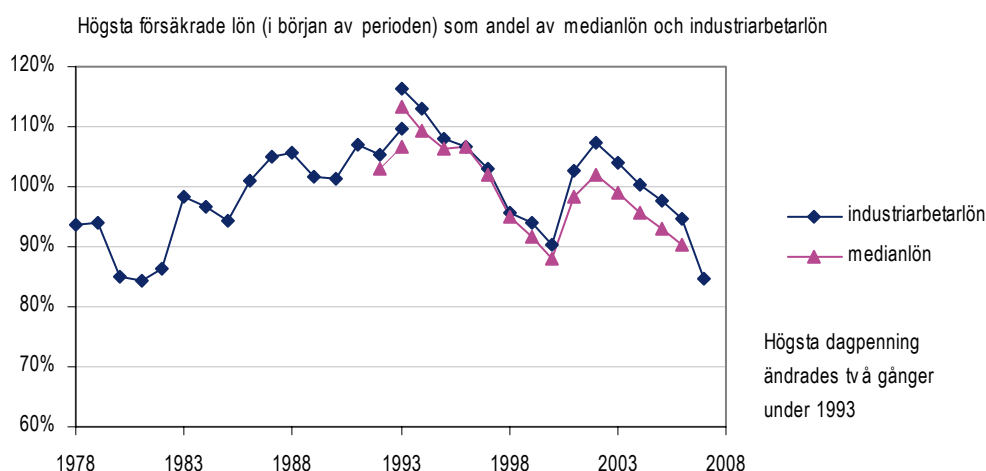
Arbetslöshetsförsäkringen kan öka söktiderna men den ökar också effektiviteten på arbetsmarknaden. En effektiv ekonomi är i ständig omvandling därför är det endast i begränsad omfattning möjligt att med anställningsskyddet trygga individernas inkomster. Det är därför viktigt att det finns ett starkt ekonomiskt skydd för löntagarna när de inte har arbete. Det förutsätter, för det första, att arbetslöshetsförsäkringen omfattar många. Antalet a-kassemedlemmar motsvarade för några år sedan drygt 85 procent av arbetskraften men bara drygt 70 procent år 2007.

¹²⁷ Finanspolitiska rådet (2008)

¹²⁸ Björklund m.fl. (2006)

¹²⁹ Prop 2008/09:1

Diagram 7.1



Källa: AMS, IAF, SCB (AKU) samt egna beräkningar

För det andra behöver en mycket stor del av inkomsterna vara försäkrade. Det finns ett tak för hur höga löner som är försäkrade i arbetslöshetsförsäkringen. Den högsta lön som är försäkrad har inte sedan 1980-talets början, förrän år 2007, varit mindre än 90 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön. År 2007 motsvarade högsta försäkrade lön 85 procent av en industriarbetarlön. I långa perioder under 1980-talet och 1990-talet har högsta försäkrade lön varit högre än industriarbetarlönen och medianlönen. (För medianlönen har vi uppgifter först från år 1992.) Detsamma gällde tidigt under 2000-talet. Om högsta försäkrade lön är lika stor som medianlönen så kan hälften av löntagarna försäkra sin inkomst till den ersättningsnivå som gäller i arbetslöshetsförsäkringen. Den hälft av löntagarna som har högre löner får sin inkomst försäkrad till en lägre nivå.

Arbetslöshetsförsäkringen har viktiga samhällsekonomiska effekter.

- Den underlättar omvandlingen i ekonomin genom att den minskar företagets kostnader för att avskeda personal, vilket företagen kan förutse redan vid anställningstillfället.
- Genom att arbetslösa får inkomster bidrar försäkringen till att utjämna inkomster över konjunkturerna.
- Andelen högproduktiva jobb och den totala produktiviteten ökar med arbetslöshetsersättningen. Eftersom högre arbetslöshetsersättning samtidigt kan öka arbetslösheten blir effekten på den totala produktionen tvetydig.
- Den leder till att löntagarna vågar söka högproduktiva arbeten men där risken för uppsägning också är hög.
- Arbetslöshetsförsäkringen ökar löntagarnas information om deras potentiella löner.

En sänkning av ersättningsgraden med 7 procent, d.v.s. ungefär vad regeringens politik leder till, bör innebära att BNP minskar med ungefär en halv procentenhet. Underlaget för dessa beräkningar¹³⁰ bygger på förhållanden i USA och beräkningen måste därför tas för vad den är – en uppskattning av storleksordningen.

¹³⁰Acemoglu m.fl. (2000).

5. Rättvis kontroll är bättre än låga ersättningsnivåer

Det går att ha hur hög ersättningsnivå som helst givet att staten vill och kan kontrollera att arbetslöshetsförsäkringen utnyttjas på rätt sätt. Fungerande kontroll av försäkringen kan ge högre välfärd i samhället, mätt som totalt produktionsvärde att dela på, även om välfärden för dem som stängs av från ersättning naturligtvis minskar. En hög ersättningsnivå utan strikt kontroll riskerar att minska den sammantagna välfärden därför att de ekonomiska incitamenten att arbeta blir för låga.

Men kontrollen behöver vara rättvis och effektiv. Det finns idag en orättvisa genom att lika fall blir behandlade olika. Det är stora skillnader antalet i underrättelser per arbetslös mellan olika län. Andelen skiljer sig också åt mellan arbetarkassor och tjänstemannakassor visar sammanställningar av IAF.

Ett grundläggande mått på kontrollen är antalet underrättelser från arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassorna. Antalet underrättelser har varierat beroende på arbetslösheten. Andelen i förhållande till antalet arbetslösa var t.ex. extremt låg under 1900-talets kris vilket kan vara en indikation på svårigheter att kontrollera när det fanns få jobb att anvisa till. Andelen underrättelser har varit stabil relativt läget på arbetsmarknaden mätt som antalet nyanmällda jobb.

Till stor del tycks underrättelserna stiga när antalet lediga platser stiger och tvärt om. Det är också så att undersökningar visar att arbetsförmedlare anger att de har svårt att ge en underrättelse till a-kassan om de samtidigt har svårt att för individen, som anvisats en plats, kunna motivera lämpligheten i denna. Det tycks alltså vara så att det behöver finnas lediga arbeten eller bra arbetsmarknadspolitiska program att anvisa de arbetslösa till för att kontrollfunktionen ska fungera.

Ekonomer betonar att just ex ante-effekten är central för att skapa en effektivare försäkring. Vår bedömning är att det kan gå att åstadkomma en mer preventiv effekt genom att vara tydlig med t.ex. informationen och handlingsplaner där stöd och förväntningar från arbetsförmedlingen tydliggörs. På så sätt är de arbetslösa väl informerade om vilka krav som ställs och att risken att upptäckas vid regelöverträdelse är hög. Men i sammanhanget är det också relevant att det finns arbeten eller åtgärder att anvisa de arbetslösa till.

Vi tror att matchning och kontroll av tillämpningen av försäkringarna på detta sätt kan bli påtagligt mer effektiv och mer rättvis.

Forskarna kan visa (i en teoretisk modell) att en arbetslöshetsförsäkring med noggrann kontroll ger större nytta än en med en borte parentes. Vidare är den optimala ersättningsnivån högre när kontrollen är noggrann än när det finns en borte parentes. Detta är en effekt av att risken för att bli kontrollerad och råka ut för en sanktion ökar sökintensiteten och därmed övergångarna till arbete. Samtidigt skapas ett tryck uppåt på lönerna jämfört med ett system med tidsbegränsad ersättning genom att reservationslönerna höjs när färre övergår till en låg kontantersättning. Ett system med tidsbegränsad ersättning innebär alltså ett tryck nedåt på lönerna. I ett system med kontroll och sanktioner blir den optimala ersättningsnivån mer än dubbelt så hög som i ett system där det inte finns, enligt en av de studier vi redovisar.

Syftet med kontroll och sanktioner är inte att stänga av individer från ersättning. Syftet är att matcha lediga jobb med lämpliga sökande och korta arbetslöshetsperioder så att det blir färre arbetslösa. Kontrollen upprättar en balans mellan arbetslöshetsförsäkringens förmåner och villkor. De arbetslösas aktivitet påverkas när sanktionen utfärdas (ex post) men också om individen förutser risken (ex ante) för att låg sökaktivitet kan upptäckas.

Tanken med sänkta ersättningar är att styra den arbetslöses aktivitet och vilja att ta jobb genom att sänka konsumtionen för den arbetslöse. Men ersättningsnivån styr bara inflödet av inkomster inte konsumtionen direkt.

Arbetslösa har som genomsnitt likvida tillgångar eller möjlighet till krediter för att utjämna konsumtionen eller de har andra i hushållet som bidrar till inkomsterna. Men likviditeten är mycket ojämnt fördelad mellan sociala grupper. Det innebär att arbetslöshetsersättningens påverkan på de arbetslösas sökbeteende är olika. Att förlita sig på ekonomiska incitament, d.v.s. låg arbetslöshetsersättning, i stället för kontroll av att reglerna efterlevs, innebär att de som är likviditetsbegränsade tvingas ta första bästa jobb men att de som har andra tillgångar än arbetslöshetsförsäkringen kan förhålla sig mer fritt till regelverket.

Skillnader mellan individers handlingsalternativ, när det t.ex. gäller att flytta eller pendla, är en annan invändning mot att använda ersättningsnivån för att påverka sökaktiviteten. Att sänka ersättningen för dem som har få handlingsalternativ och begränsade tillgångar är i huvudsak en kränkning.

Ungefär hälften av arbetslösheten genereras av att tidsbegränsade anställningar upphör. Begreppet omställningsförsäkring är missledande i förhållande till verkligheten på arbetsmarknaden. Försäkringen måste svara mot det försäkringsbehov som finns genom att många har tidsbegränsade anställningar.

Kostnaden för kontroll

De aktiva programmen är en nödvändig del av politiken. OECD visar att aktiv arbetsmarknadspolitik helt kan ta bort den ej önskade effekten av höga ersättningsnivåer på arbetslösheten.¹³¹ Det innebär att det går att ha höga ersättningsnivåer utan att detta ökar arbetslösheten om det kombineras med en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Med visst stöd av vetenskapliga studier, visserligen av modellkaraktär, kan man räkna fram att det är gynnsamt för statsfinanserna med ytterligare arbetsförmedlare därför att de påtagligt kommer att reducera antalet arbetsökande. En enkel kalkyl är följande. Kan varje förmedlare med vägledning och kontroll minska arbetslösheten med mer än tre personer så bör det vara lönsamt för staten. Detta kan jämföras med att utfallet av Skatteverkets kontrollverksamhet kan beräknas vara sex gånger så stort som insatserna.¹³²

¹³¹ OECD (2006)

¹³² Vi har då jämfört utfallet som av Skatteverket (2007) uppges vara 18 miljarder kronor med utgifterna för kontrollen. De senare uppskattas till 45 procent av skatteverkets personalresurser.

6. Arbetslöshetsförsäkringen ger handlingsfrihet

Att högre arbetslöshetsersättning leder till längre söktider behöver inte bero på att den snedvrider relativpriset på fritid utan det kan också bero på att de arbetslösa får råd att söka efter bättre arbeten.

Är det så att hög ersättning vid arbetslöshet i huvudsak innebär att arbetslösas fritid blir billigare och att det blir mindre lönsamt att ta arbete? Ny forskning studerar inkomst- och substitutionseffekten av arbetslöshetsersättningen genom att jämföra betendet hos arbetslösa med och utan avgångsvederlag, vilket enbart ger en inkomsteffekt.¹³³ Jämförelsen visar att ersättningen från försäkringen ökar varaktigheten genom att förse arbetslösa med likviditet snarare än att snedvrیدا marginaleffekterna. Ersättningsnivån kan därför vara högre än vad ekonomer tidigare har påstått. Men vi vet inte säkert hur mycket av den ökade frihetsgraden som är en investering i att söka ett arbete och hur mycket som är konsumtion av fritid. Annan ny forskning visar att särskilt låginkomsttagare tycks använda frihetsgraden till att finna bättre jobb.

7. Det statsfinansiella perspektivet är inte det bästa

Produktivitetsargumentet för en arbetslöshetsförsäkring är svagare när söktiderna blir långa. Arbetslöshetsersättning innebär att individen tjänar på att vänta på ett bättre jobb. När söktiderna är nära ett år bidrar försäkringen huvudsakligen med inkomstfördelning och argumenten för bibehållen ersättningsnivå är främst socialpolitiska.

Statens och det samhällsekonomiska intresset skiljer sig åt. I statens intresse ligger mycket korta söktider eftersom det reducerar utgifterna för ersättningen. För att bäst tjäna det samhällsekonomiska intresset borde staten acceptera att arbetslösa väntar och inte tar första bästa jobb. Det gäller i högre grad dem som kan få mer specialiserade arbeten.

8. Generella insatser kan bara lösa en begränsad del av problemet

En skärningspunkt mellan socialdemokratisk och borgerlig politik är huruvida staten ska angripa arbetsmarknadsproblem med generella eller selektiva medel?

Den förhärskande ekonomuppfattningen som ger stöd för regeringens försämringar av arbetslöshetsförsäkringen är ensidig. Det förmodade starka sambandet mellan ersättningsnivå och söktid kommer från en tid då arbetslösheten var hög och kontrollen svag. Det går att korta söktiden även när ersättningsnivån är hög med hjälp av kontroll. De som argumenterar för sänkt ersättningsnivå bortser från den nyttoförlust individerna får till följd av sämre trygghet och mindre utrymme att få ett bra jobb.

Många ekonomer betonar starkt att högre ersättningsnivå förlänger söktiden. Men de beaktar inte de negativa effekterna på rörligheten och varaktigheten i de jobb de arbetslösa får eller på sammansättningen av lågproduktiva och högproduktiva jobb vid låg ersättningsnivå.

¹³³ Chetty (2005).

De selektiva medlen som finns inom arbetsmarknadspolitiken har fått mycket kritik och utvärderingen visar på svaga effekter under krisåren. Men kritiken av de aktiva programmen är överdriven. Utvärderingen är gjord under en alldeles speciell period i svensk ekonomisk historia, med en dramatisk minskning av antalet sysselsatta och då det fanns en massarbetslöshet vilken arbetsmarknadspolitiken aldrig hade varit avsedd att motverka. Utvärdering av arbetsmarknadspolitiken på 2000-talet påvisar bättre resultat.

Om vi nu ställer utvärderingen av arbetsmarknadspolitiken under krisåren mot de resultat som nås med breda insatser som jobbskatteavdrag så visar de första analyserna av detta generella instrument på stora effektivitetsproblem. D.v.s. att medlen är oprecisa och kostnadsineffektiva i förhållande till resultaten.

Kostnader för generella insatser som jobbskatteavdrag är bestående. Däremot är den selektiva politiken och dess kostnad begränsad till den tid som programmet varar för individen. En arbetsmarknadsutbildning eller rehabiliteringsinsats som lyfter individer är alltså en investering under en avgränsad period.

Icke-sysselsättning kan bero på att individer inte vill arbeta, att de inte får arbeta, beroende på svag efterfrågan eller diskriminering eller på att de inte kan arbeta. Regeringens politik innehåller huvudsakligen åtgärder mot dem som inte vill arbeta men sänker välfärden för dem som vill men inte får arbeta och minskar resurserna för dem som inte kan arbeta och behöver utbildning.

Appendix 1: Ersättningar i internationell jämförelse

Tabell A1.1 nedan jämför ersättningar vid arbetslöshet netto efter skatter och inkomstrelaterade ersättningar. Av tabellen framgår att Sverige hör till de 7 länder i EU som har en ersättningsgrad på cirka 70 procent eller däröver jämfört med tidigare lön. Nederländerna och Schweiz har ungefär samma nivå som Sverige. Storbritannien och USA har ersättningsgrader kring 54 procent.

Tabell A1.1

Nettoersättningsgrad och arbetslöshetsersättningens längd i 26 OECD länder, år 2004

Länderna	Nettoersättningsgrad, Initialt	Arbetslöshets- ersättningens längd månader	Genomsnittlig ersättningsgrad under 60 månaders arbetslöshet
Engelsktalande, ej Europa	54	4	4
USA	54	6	36 (-6)
Engelsktalande Europa	51	11	11
Irland	49	15	64
Storbritannien o Nordirland	54	6	53 (-1)
Norra Europa	71	34	34
Danmark	70	48	70
Finland	70	23	65 (-9)
Norge	68	36	58
Sverige	75	28	63
Central Europa	70	18	19
Österrike	63	9	57 (-2)
Belgien	61	"ingen gräns"	61
Frankrike	75	23	57 (+4)
Tyskland	69	12	66 (-3)
Nederländerna	74	24	66
Schweiz	77	24	69
Södra Europa	65	16	16
Grekland	55	12	35
Italien	54	6	22 (+2)
Portugal	83	24	68
Spanien	67	21	49
Öst Europa	55	9	9

Källa: OECD (2006)

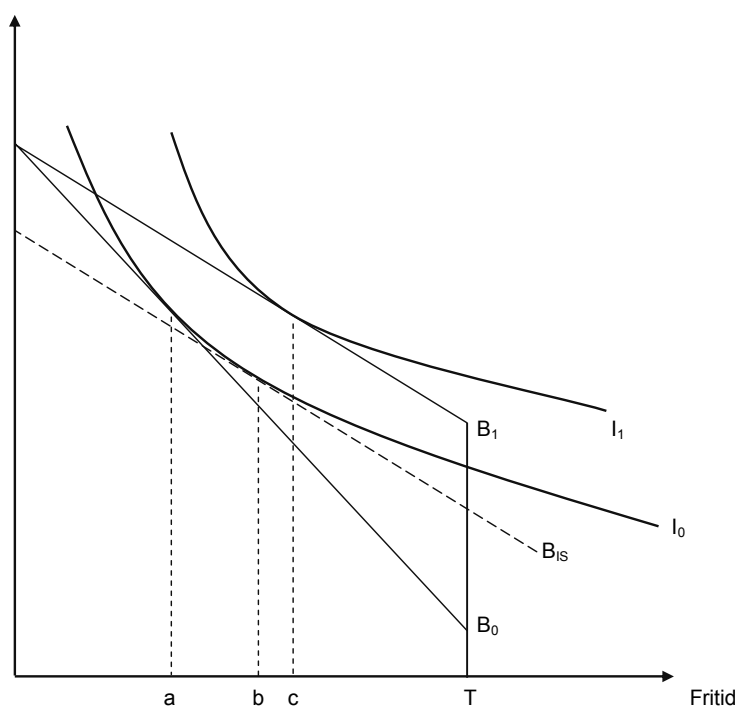
Appendix 2: Inkomst och substitutionseffekt

Diagrammet nedan illustrerar individens möjliga val av konsumtion och fritid. Budgetlinjen (B_0) återspeglar de varor eller tjänster som kan köpas för den mängd arbete som utförs på den tid som inte är fritid. Maximalt tillgänglig tid är T . Budgetlinjens lutning visar prisrelationen mellan konsumtion och fritid. Det vertikala slutet på budgetlinjen illustrerar att det förutom lönen finns en arbetsfri inkomst.

I en arbetslöshetsförsäkring, där det inte finns några särskilda krav på att ta arbete, utgör arbetslöshetsersättningen vid hel arbetslöshet en arbetsfri inkomst. Budgetlinjens lutning illustrerar då hur mycket mer man kan konsumera varje timme man arbetar p.g.a. att lönen är högre än a-kasseersättningen.

Individens önskemål om konsumtion och fritid illustreras av indifferenskurvor (I_0 och I_1). Varje indifferenskurva visar kombinationer av konsumtion och fritid som individen är lika nöjd med. Ju längre ut i diagrammet en indifferenskurva ligger desto nöjdare är individen.

Diagram A2.1
Konsumtion



Om ersättningen höjs, i förhållande till lönen, ökar den möjliga konsumtionen. Detta illustreras av att B_0 ersätts av B_1 . Utan att arbeta alls (med fritid T) är det nu möjligt att konsumera mer än förut. Den flackare lutningen illustrerar att fritid relativt sett har blivit billigare. Med full arbetstid (d.v.s. fritid = 0) påverkas inte konsumtionen av arbetslöshetsersättningen.

Då I_0 var den högsta indifferenskurva som var möjlig att nå i utgångsläget valde individen så mycket fritid som motsvaras av punkten a . Med den nya prisrelationen kommer individen att välja punkten c . Frågan är hur mycket som beror på att pris-

relationen har ändrats och hur mycket som beror på att individens tillgångar totalt sett har ökat genom den höjda ersättningen.

Genom att parallellförskjuta den nya budgetlinjen (se B_{IS}) nedåt till den första indifferenskurvan (I_0) får vi den kombination av fritid och konsumtion som individen skulle ha valt vid den nya prisrelationen och varit lika nöjd med som i utgångsläget. Individen skulle då ha valt fritid som motsvarar punkten b. Ökningen av fritiden och omvänt minskningen av arbetsutbudet från a till b är ersättningshöjningens substitutionseffekt – d.v.s. hur mycket konsumtion som substitueras med fritid till följd av att prisrelationen har ändrats.

Med den nya faktiska budgetlinjen (B_1) som återspeglar den nya prisrelationen så finns samtidigt en ny bästa indifferenskurva som är möjlig att nå. Skiftet från den imaginära budgetlinjen (B_{IS}) till den nya faktiska budgetlinjen illustrerar vad individen skulle ha valt om han eller hon hade haft den inkomst som motsvarade B_{IS} och fått den höjd till B_1 . Ökningen av fritiden och omvänt minskningen av arbetsutbudet från b till c kallas därför ersättningshöjningens inkomsteffekt.

När det gäller en förändring av arbetslöshetsersättningen verkar inkomst- och substitutionseffekten i samma riktning. Höjd ersättning innebär att individen vill arbeta mindre dels därför att fritid har blivit billigare i förhållande till konsumtion och dels därför att inkomsten totalt sett har blivit större (i alla möjliga kombinationer av konsumtion och fritid där fritiden är större än 0). Att det blir så beror på att fritid antas vara en normal vara vilket betyder att man alltid vill ha mer av den när inkomsten ökar.

Appendix 3. Hur fort ska man ta jobb?

I detta appendix redovisas ett antal exempel som visar att det kan råda delad mening om hur bråttom en arbetslös ska ha att ta ett arbete beroende på om frågeställningen betraktas ur det samhällsekonomiska, individuella eller statsfinansiella perspektivet. Hur bråttom den arbetslösa bör ha visar sig också bero på ett antal individuella och institutionella förutsättningar.

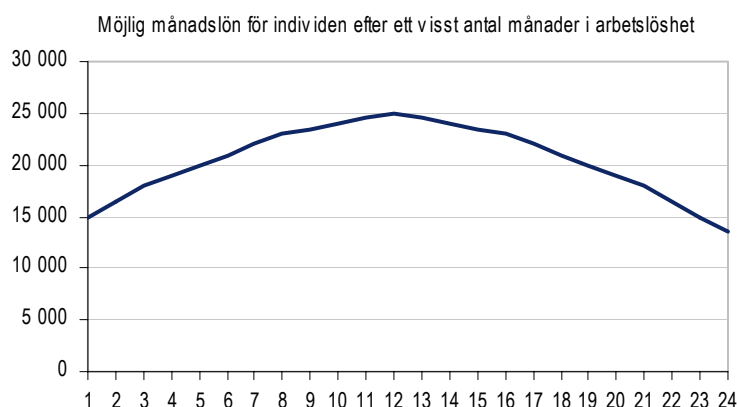
I exemplen antas att staten står för hela arbetslöshetsförsäkringen. Att en väsentlig del, i själva verket, finansieras av a-kassemedlemmarna ändrar inte slutsatserna.

En annan förutsättning är att det inte finns något överutbud på arbetskraft. Kalkylerna bygger också på att det inte finns någon osäkerhet om vilken lön som går att få efter en viss tids arbetslöshet.

Basalternativet

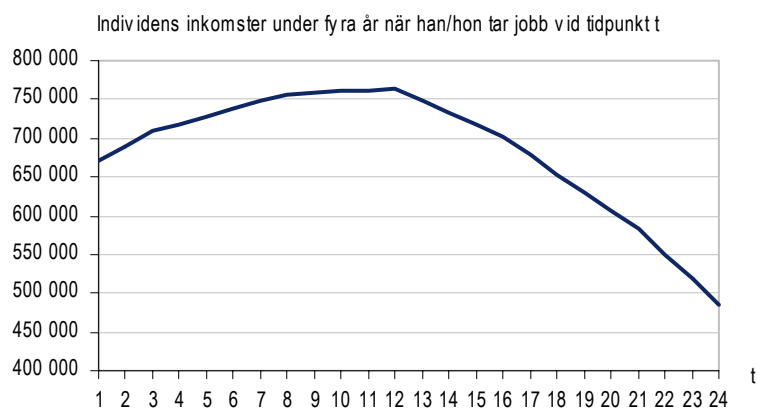
I det första exemplet antas en person som är arbetslös kunna få ett jobb med en lön på 15 000 kronor i månaden den första månaden i arbetslöshet. De tillgängliga jobben förbättras sedan så att personen efter 12 månader kan få ett jobb med en lön på 25 000 kronor i månaden. Därefter minskar den möjliga lönen. Detta visas i diagram A3.1 nedan.

Diagram A3.1



I detta exempel antas sedan att individen behåller det jobb han eller hon tar i 24 månader och därefter får ett jobb som motsvarar hans eller hennes kapacitet, vilket skulle ge en lön på 25 000 kronor. Under tiden personen är arbetslös får han eller hon arbetslöshetsersättning på 15 000 kronor i månaden. Skatten antas, för enkelhets skull, vara 30 procent i alla inkomstlägen.

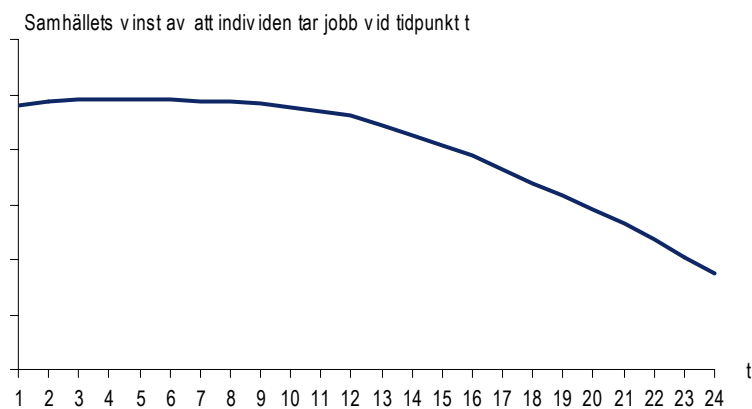
Diagram A3.2



Under dessa antaganden borde personen i fråga vänta i 12 månader på det bästa jobbet. Det ger de högsta inkomsterna sett över en fyraårsperiod. (Därefter befinner sig individen i samma situation oavsett vilken väg som valdes för att nå dit enligt antagandena i detta exempel). De ackumulerade inkomsterna vid olika val av jobb visas i diagram A3.2.

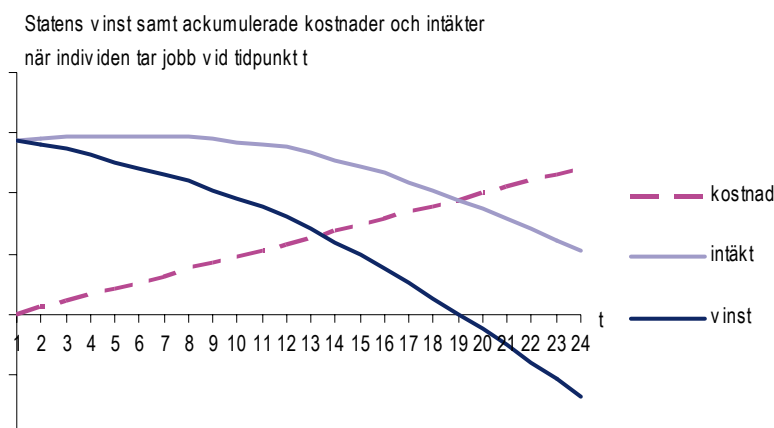
Samhällsekonomiskt sett borde denna person ta det jobb han eller hon kan få redan efter 3 månaders arbetslöshet. Den uteblivna produktionen kompenseras inte av att det jobb han eller hon kan få senare är mer produktivt under längre tid än så. Å andra sidan är förlusten av att vänta i ytterligare 5 månader mycket liten. Se diagram A3.3.

Diagram A3.3



För staten ser kalkylen annorlunda ut. På samma sätt som i den samhällsekonomiska kalkylen ska utebliven produktion ställas mot att den uppskjutna produktionen är mer värdefull, eftersom detta påverkar skatteintäkterna. Men staten har också utgifter för a-kasseersättning. Detta visas i diagram A3.4.

Diagram A3.4



Därför blir det mer kostsamt för staten ju längre en person med dessa förutsättningar väntar med att ta jobb. Den statsfinansiella kalkylen ger alltså att personen bör ta första bästa jobb.

Sämre a-kassa

För individen och för staten, men inte samhällsekonomiskt, påverkas dessa kalkyler naturligtvis i hög grad av hur hög ersättningen från a-kassan är. Om a-kasseersättningen i stället för 15 000 kronor i månaden var 10 000 kronor i månaden skulle det för personen i exemplet ovan vara mest lönsamt att ta det jobb han eller hon kan få den 8:e månaden efter arbetslöshetens början. Lönen skulle då vara 23 000 kronor i stället för de 25 000 kronor han eller hon kunde få efter ytterligare 4 månader. Om det inte funnes någon arbetslöshetsersättning alls blir det bästa alternativet för individen att ta ett jobb den 3:e månaden. Lönen blir då 18 000 kronor i månaden.

Om a-kasseersättningen är 10 000 kronor blir det för staten fortfarande mest lönsamt om personen i exemplet tar jobb direkt den första månaden efter arbetslöshetens början. Utan någon arbetslöshetsersättning blir det förmånligt för staten om personen i fråga väntar lite med att ta jobb så att lönen och därmed skatteintäkterna blir högre. Mest lönsamt blir det om han eller hon väntar i 3 månader.

Om det inte fanns någon arbetslöshetsersättning sammanfaller alltså de tre kalkylerna – den samhällsekonomiska, den statsfinansiella och den individuella – så till vida att den bästa jobbchansen är den som dyker upp efter 3 månader. I brist på arbetslöshetsersättning skulle individen tvingas spara eller låna för att finansiera sin arbetslöshet. Att det inte råder någon osäkerhet om vilka jobbchanser som finns blir i detta läge ett än viktigare antagande.

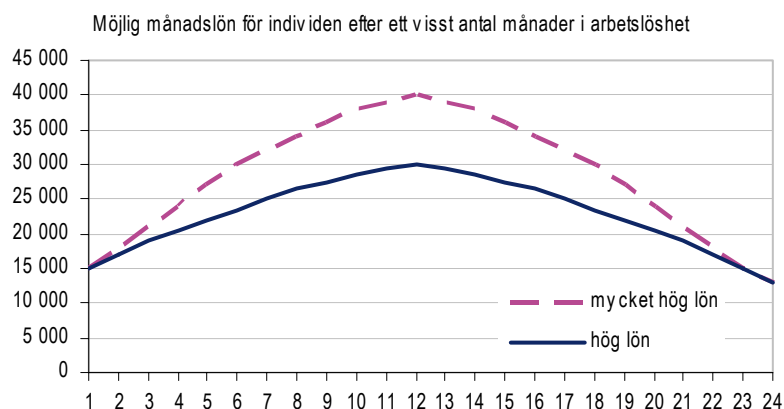
Högre löner

Kalkylerna i exemplen ovan styrs i hög grad av hur mycket de möjliga lönerna förändras med tiden i arbetslöshet och hur stor skillnad det är mellan lönen och a-kasseersättningen.

I stället för personen i de tidigare exemplen tänker vi oss nu en person som också kan få ett jobb med en lön på 15 000 kronor i månaden den första månaden i arbetslöshet, men vars jobbchanser förbättras i 12 månader till dess att den möjliga lönen blir

30 000 kronor. Dessa möjliga löner betecknas som ”hög lön” i diagram A3.5. För att få ytterligare en jämförelse tänker vi oss också en person vars jobbchanser, utifrån samma utgångsläge, förbättras så mycket i 12 månader av arbetslöshet att han eller hon slutligen kan få 40 000 kronor i månaden. Dessa möjliga löner betecknas som ”mycket hög lön” i diagram A3.5.

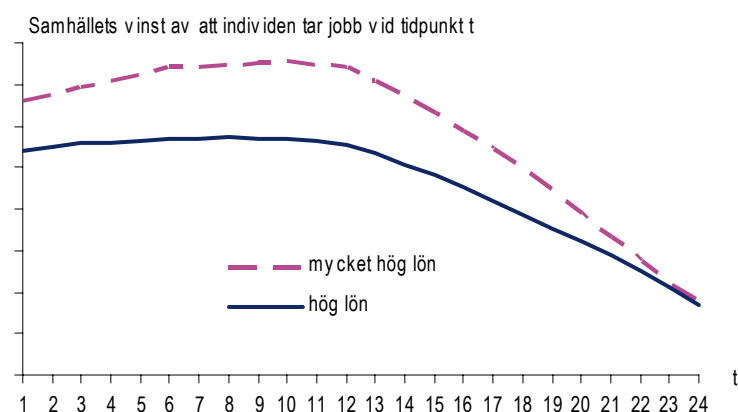
Diagram A3.5



För personen som kan få hög lön är det mest lönsamt att vänta i 11 månader och då ta ett jobb med en lön på 29 500 kronor. Den som kan få mycket hög lön tjänar mest på att vänta i 10 månader och ta ett jobb med en lön på 38 000 kronor. Liksom i de tidigare exemplen antas att personerna behåller de jobb de tar i 24 månader och därefter får ett jobb som motsvarar deras kapacitet och har lika hög lön som den bästa de kunde vänta sig under tiden i arbetslöshet. Ju högre lön desto snabbare vill man alltså ta arbete. Det hänger samman med att den snabba upptrampningen av de möjliga lönerna gör att skillnaden mellan lönen och a-kasseersättningen tidigare blir stor.

Samhällsekonomiskt sett är det lönsamt om den som, som bäst, kan få en lön på 30 000 kronor tar ett jobb efter 8 månader. Lönen blir då 26 500 kronor. Den som kan få en mycket hög lön bör, samhällsekonomiskt sett, ta ett jobb efter 10 månader.

Diagram A3.6



Det samhällsekonomiska intresset sammanfaller alltså med individens för den som har möjlighet att få mycket hög lön efter en tids arbetslöshet. Den statsfinansiella kalkylen ger dock att även denna person bör ta jobb direkt och inte uppbära någon arbetslöshetsersättning. Det samma gäller den som har möjlighet att få en hög, om än inte en mycket hög, lön.

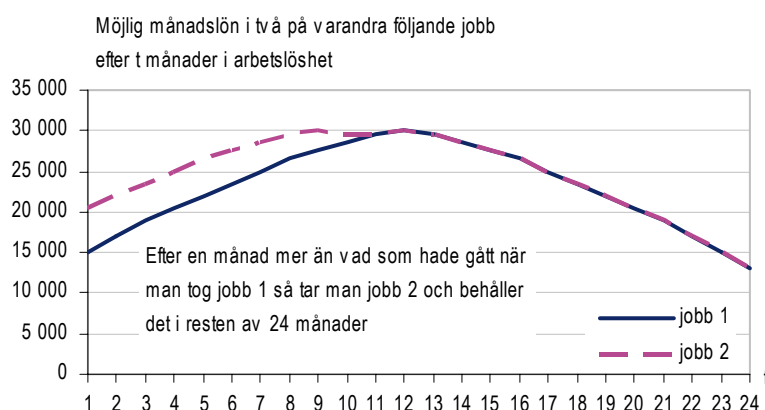
Om a-kasseersättningen, i stället för 15 000 kronor i månaden, bara var 10 000 kronor i månaden skulle det för staten vara mest lönsamt om den som kan få en mycket hög lön väntade med att ta ett jobb i 6 månader.

Två jobbyten

Hittills har exemplen byggts på att man, oavsett när och till vilken lön man tar ett jobb, behåller det jobbet i två år och därefter går direkt till det jobb man är bäst kvalificerad för och därmed får den bästa lönen man hade kunnat vänta sig. Den bilden kanske är väl förenklad.

I följande exempel antas i stället att man behåller det första jobbet man tog en månad längre än man hade varit arbetslös innan man fick det. Den betyder att den som är snabb att ta ett jobb också blir snabb att byta. Det andra jobbet man tar antas, så länge man ännu inte hade passerat tidpunkten för den bästa möjliga lönen när man tog det första, ge högre lön än det första. Efter sammanlagt 24 månader i dessa två jobb antas man byta till ett jobb som ger högsta möjliga lön. Diagram A3.7 visar de två första jobbens löner för den som tar ett jobb vid tidpunkt t och efter 12 månaders arbetslös kan få en lön på 30 000 kronor.

Diagram A3.7



För en person med dessa möjliga karriärval blir det mest lönsamt att ta ett jobb den 8:e månaden efter arbetslöshetens början. Samhällsekonomiskt sett är det mest lönsamt om han eller hon i stället tar jobb den 5:e månaden. I statsfinansiellt hänseende är det bäst om han eller hon aldrig är arbetslös utan tar jobb direkt.

Både för personen själv och för samhällsekonomin är det alltså mer lönsamt att tidigt ta ett sämre betalt jobb om man inte fastnar där (i två år) utan har möjligheter att snabbt och stegvis byta till bättre jobb.

Källor

Acemoglu, D. och Shimer, R. (1999), Efficient Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy* 107 October 1999.

Acemoglu, D. och Shimer, R. (2000), Productivity Gains From Unemployment Insurance. *European Economics Review*, volume 44.

Acemoglu, D. (2001), God Jobs versus Bad Jobs. *Journal of Labour Economics* 19 January 2001

Adda, J., Costa Dias, M, Meghir, C. och Sianesi, B. (2007), Labour Market Programmes and Labour Market Outcomes: a Study of the Swedish Active Labour Market Interventions. WP 2007:27. IFAU.

Addison, J.T., Centeno, M. and Portugal, P. (2008), Unemployment Benefits and Reservations Wages: Key Elasticities from a Stripped Down Job Search Approach. DP 3357, IZA.

Andersson, D, Kainelainen, A., och Löfgren, A-K (2007), Full och hög sysselsättning. Landsorganisationen i Sverige.

Arbetsförmedlingen (2007) *Arbetsmarknadsrapport 2007:1*. Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2007) *Arbetsmarknadsrapport 2007:2*. Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen (2008), *Arbetsmarknadsrapport 2008:1*. Arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsstyrelsen (2006), Återrapportering d. enligt regleringsbrev för budgetåret 2006 Kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen, Dnr 05-3790-00. AMS.

Arbetsmarknadsstyrelsen, Sökandeundersökningen åren 2000-2008.

Bassanini, A och Venn, D. (2007) Assessing the Impact of Labour Market Policies on Productivity: A Difference-in-Differences Approach. WP 54. OECD.

Becker, G. (1968) Crime and Punishment, vol 76, *Journal of Political Economy*.

Belzil, C (2000) Unemployment Insurance and Subsequent Job Duration: Job Matching vs Unobserved Heterogeneity. DP 16. IZA.

Benmarker, H., Carling, K och Holmlund, B. (2005) Leder höjd A-kassa till längre arbetslöshetstider? En studie av förändringarna 2001-2002. Rapport 16. IFAU.

Benus, J.M. och Joesch, J.M (1997) Evaluation of the Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration. Maryland Department of Labour.

Björklund, A., Edin, P-A., Holmlund, B. och Wadensjö E. (2006) *Arbetsmarknaden, tredje reviderade upplagen*. SNS.

- van den Berg, G. och van der Klaauw, B. (2005) Job Search Monitoring and Sanctions – a Brief Survey of some Recent Results. Rapport 2005:8. IFAU.
- van den Berg, G.J., van der Klaauw, B. och van Ours, B. (1998) Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work. DP 119. Tilburg University.
- Black, D.A., Smith, J.A. Berger, M.C. och Noel, B.J. (2003) Is the Threat of Reemployment Services More Effective Than the Services Themselves. Evidence from Random Assignment in the UI System. Vol 93, *The American Economic Review*.
- Bloemen, H.G., och Stancanelli, E.G.F. (2003) Financial Wealth, Consumption Smoothing, and Income Shocks due to Job Loss. WP 2003-09, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Boone, J. (2004) Unemployment insurance and Workers' mobility. Vol 160, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*.
- Boone, J., Sadrieh, J. och van Ours, J.C. (2004) Experiment on Unemployment Benefit Sanctions and Job Search Behaviour. DP 1000, IZA.
- Boone, J. och van Ours, J.C. (2006) Modeling Financial Incentives to Get the Unemployed Back to Work. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Volym 162, Nummer 2.
- Boone, J., Fredriksson, P., Holmlund, B., och van Ours, J., (2007), Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions. *Economic Journal* March 2007
- Carling, K., Holmlund, B. och Vejsiu, A. (1998) Do benefits cuts boost job-findings. Swedish evidence from the 1990s. WP 1998:8, IFAU.
- Centeno, M. (2004) The Match Quality gains from Unemployment Insurance. No 39, *Journal of Human Resources*.
- Centeno, M. och Novo, A.A. (2008) The impact on reemployment wages of UI non-distortionary income effect: A regression discontinuity approach. DP Banco de Portugal.
- Chetty, R., (2005), Why do Unemployment Benefits Raise Unemployment Durations? Moral Hazard vs. Liquidity, NBER Working Paper 11760, National Bureau of Economic Research
- Chetty, R., (2008), Moral Hazard vs. Liquidity and Optimal Unemployment Insurance, *Journal of Political Economy* 116 (2)
- Dolton, P och O'Neill, D. (1996) Unemployment Duration and the restart Effect: Some experimental evidence. Vol 106, *The Economic Journal*.
- Engström, P., Hesselius, P., Holmlund, B. och Tirmén, P. (2008) Hur fungerar arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser? Rapport 2008:5. IFAU.

Ernsäter, L. och Järliden Bergström, Å-P. (2008), Jobbskatteavdraget Ger ett generellt förvärvsavdrag valuta för pengarna?. Landsorganisationen i Sverige.

Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008*. Finanspolitiska rådet.

Fitzenberger, B. och Wilke, R. (2007) New insights on Unemployment Duration and Post Unemployment Earnings in Germany. DP 07-007, ZEW.

Fredriksson, P. och Holmlund, B. (2003) Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research. WP 2003:5, IFAU.

Fredriksson, P. och Holmlund, B. (2004), Svar till Sten Johansson om arbetslöshetsförsäkringen, Nr 6, *Ekonomisk debatt*.

Fredriksson, P. och Holmlund, B. (2005) Optimal Unemployment Insurance Design: Time Limits, Monitoring, or Workfare. WP 2005:13, IFAU.

Fritzell, J., Gähler, M. och Nermo, M. (2007), Välfärdens ansikte mot 2000-talet. *Socialvetenskaplig Tidskrift årgång 14 nr 2-3 2007*.

Hassler, J och Rodriguez Mora J.V. (2008) Unemployment Insurance Design: how to induce moving and retraining. *European Economic Review*, 52: 5, July 2008, s. 757-791.

Hägglund, P. (2006) Anvisningseffekter – finns dom? Resultat från tre arbetsmarknadspolitiska experiment, Rapport 2006:3, IFAU.

IAF (2004) IAFFS 2004:3 *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete*

IAF (2005) IAFFS 2005:7 *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om anmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen för rätt till ekonomiskt stöd vid arbetslöshet*

IAF (2008) Underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt mm. *Kvartalsrapport 1 2008:2*

IAF (2007) Underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt mm. *Kvartalsrapport 3, 2007:16*

IAF (2008) Underrättelser till arbetslöshetskassa, en granskning av orsaker till skillnader mellan arbetsförmedlingar *2008:1*

IAF (2008) Sextio år av underrättelser – Historik, utveckling och analys över underrättelser 1945-2007. *Fakta PM 2008:1*

IAF (2008) Sanktioner med anledning av underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt ur ett historiskt perspektiv 1935-2006. *Fakta PM 2008:2*

IAF, Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket kring avanmälan till a-kassan. 2008:7

Jensen, P., Rosholm, M., Svarer, M. (2003) The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions. *European Journal of Political economy*, 19(2), 301-316.

Kluge, J. (2006) The Effectiveness of European Active Labour Market Policy. DP 2018. IZA.

Konjunkturinstitutet (2007) *Konjunkturläget mars 2007*. Konjunkturinstitutet.

de Luna, X., Forslund, A. och Liljeberg, L. (2008) Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04, Rapport 2008:1. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

Lalive, R., van Ours, J.C. och Zweimuller, J. (2002) The effect of Benefits Sanctions on the Duration of Unemployment. DP 3311, CEPR.

Lundgren, S. (red.), Behrenz, L., Edquist, H. och Flood, L. (2008) Vägar till full sysselsättning, Konjunkturrådets rapport 2008. SNS.

Moderaterna, Folkpartiet, Kristdemokraterna, Centerpartiet (2006), En politik för arbete och trygghet, Alliansgrupp Ekonomisk politik för tillväxt. www.maktskifte06.se 06-05-29

OECD (2006) *Employment Outlook*. OECD.

OECD (2007) *Employment Outlook*. OECD.

Ohlsson, H. och Storrie, D. (2007) Long Term Effects of Public Policy For Displaced Workers In Sweden. Shipyard Workers in the West and Miners in the North. Working paper, Uppsala universitet.

Polachek, S. W. och Xiang, J. (2004) The Effect of Incomplete Employee Information On Wages: A Cross-Country Analysis With Special Reference to Foreign Worker In-migration. Working Paper 0414, Department of Economics, State University of New York at Birmingham.

Pollman-Schult, M. och Büchel, F. (2005) Unemployment Benefits, Unemployment Duration and Subsequent Job Quality: Evidence from West Germany. Vol 48, *Acta Sociologica*.

Prop 2007/08:1, Budgetpropositionen för 2008. Sveriges Riksdag.

Prop 2007/08:100, Vårpropositionen 2008. Sveriges Riksdag.

Prop 2008/09:1, Budgetpropositionen för 2009. Sveriges Riksdag.

Riksrevisionen (2005) Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet. RiR 2005:3.

Skatteverket (2007), *Skatter i Sverige 2007, Skattestatistisk årsbok*. Fritzes.

Statskontoret (2004) Individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen. En utvärdering. 2004:15

Tatsiramos, K. (2004) The Effect of Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability. Discussion Paper No. 1163, IZA.

Tatsiramos, K. (2006) Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability. DP 2280, IZA.

Uddén Sonnegård, E. (2006), Mått som speglar utanförskapet på arbetsmarknaden behövs i debatten, Nr 1, *Ekonomisk debatt*.

Uusitalo, R. och Verho, J. (2007) The Effect of Unemployment Benefits on Re-employment Rates: Evidence from Finnish UI-Benefits Reform. WP 2007:21, IFAU.



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller
beställas från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

November 2008
ISBN 978-91-566-2495-7
www.lo.se