

# Sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen

*I den här artikeln diskuterar vi kontroll och sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen. Utgångspunkten är vår studie om hur sanktioner i den svenska arbetslöshetsförsäkringen påverkar ekonomin och de arbetsökande. Vi finner att arbetslösa som drabbas av en sanktion lämnar arbetslöshet för arbete 23 procent snabbare än vad de annars skulle ha gjort. Samtidigt accepterar de jobb som ger ca 4 procents lägre lön och tar oftare ett deltidsjobb i stället för ett heltidsjobb. Löneeffekten kvarstår länge och drivs delvis av att de arbetslösa tar mindre kvalificerade jobb. Utifrån dessa resultat och teoretiska resonemang diskuterar vi hur det svenska sanktionssystemet skulle kunna göras mer effektivt.*

Sanktioner och kontroll i arbetslöshetsförsäkringen är och har varit en viktig fråga i många politiska och akademiska diskussioner. Några akademiska artiklar bland många är van den Berg och van der Klaauw (2005, 2006). I flera av dessa artiklar förordas sanktioner starkt, men även viktiga reservationer förekommer. Grundtanken med sanktioner är att hantera de incitamentsproblem som arbetslöshetsförsäkringen skapar samtidigt som de bibehåller ett gott försäkringsskydd mot inkomstvariationer i samband med arbetslöshet. Mot denna bakgrund är det inte konstigt att sanktioner ofta förordas. I vissa diskussioner och beskrivningar framställs därför sanktioner nästan som en fri lunch.

Huvudsyftet med denna artikel är att redovisa vår nya forskning som visar att så inte är fallet. Resultaten i vår rapport van den Berg och Vikström (2009) visar att de som får en sanktion i arbetslöshetsförsäkringen påverkas på en rad olika sätt. Vissa effekter är positiva ur ett samhällsperspektiv och andra negativa för individen/samhället. Vår nya studie bekräftar först och främst resultaten från tidigare studier att en sanktion ökar flödesintensiteten från arbetslöshet till arbete.<sup>1</sup> Från ett välfärds perspektiv är det dock intressant att undersöka om den positiva effekten på utflödet till jobb har att göra med ökad sökintensitet eller om den beror på lägre krav på ett jobb av god kvalitet. Om en sanktion leder till att de arbetslösa tar jobb med lägre kvalitet kan det vara negativt ur ett välfärds perspektiv. Vi finner att de som drabbas av en sanktion hittar jobb med lägre timlön och oftare tar ett deltidsarbete. Vi finner dessutom att denna effekt kvarstår länge efter att sanktionen utfärdats. Våra resultat visar vidare att delar av denna effekt drivs av att de arbetslösa tar mindre kvalificerade jobb. Det senare är speciellt pro-

## GERARD J VAN DEN BERG OCH JOHAN VIKSTRÖM

Johan Vikström är fil dr i nationalekonomi och jobbar som forskare på IFAU. Han forskar kring olika arbetsmarknadsfrågor och ekonometri. Johan.vikstrom@ifau.uu.se

Gerard J van den Berg är professor i nationalekonomi och ekonometri. Han är verksam vid University of Mannheim, IFAU och IZA. Hans forskning spänner över ekonometri, hälsoekonomi och arbetsmarknads ekonomi. gjvdberg@xs4all.nl

<sup>1</sup> Exempel på studier är Abbring m fl (2005) för Nederländerna, Lalive m fl (2005) för Schweiz och Svarer (2007) för Danmark.

blematiskt eftersom det kan göra att individen för alltid förlorar värdefullt humankapital. Sanktioner är med andra ord ingen fri lunch.

Ett andra syfte med denna uppsats är diskutera fördelar och nackdelar med olika typer av sanktioner. I van den Berg och Vikström (2009) analyserar vi teoretiskt skillnaderna mellan att utfärda sanktioner för nekade jobberbjudanden kontra att utfärda sanktioner på grund av för låg sökintensitet. I Sverige läggs relativt stor vikt vid sanktioner för nekade jobberbjudanden. Det är därför i hög grad intressant att diskutera de avgörande skillnader som finns mellan olika sanktionssystem. Vår analys visar att sanktioner av nekade jobberbjudanden teoretiskt har lägre positiv effekt på tiden i arbetslöshet samt en större negativ effekt på jobbkvaliteten jämfört med sanktioner vid för låg sökintensitet.

I den här artikeln fokuserar vi på att diskutera de resultat vi funnit i vår nya forskning. Vi inleder med att diskutera det bakomliggande syftet med sanktioner. Därefter ges en kortfattad beskrivning av vår studie och våra empiriska resultat presenteras och diskuteras i avsnitt 4 och 5. Avsnitt 6 och 7 diskuterar sanktioner och olika sanktionssystem från ett teoretiskt perspektiv. Avslutande kommentarer ges i avsnitt 8.

## 1. Syftet med sanktioner

Arbetslöshetsförsäkringen är en hörnsten i Sverige såväl som i de flesta andra moderna ekonomier. Tanken bakom försäkringen är att den ska erbjuda en försäkring mot inkomstbortfall i samband med arbetslöshet och därigenom göra att den som blir arbetslös kan undvika stora variationer i sin levnadsstandard. Att så är fallet har bl a visats i Gruber (1997), Browning och Crossley (2001) och Bloemen och Stancanelli (2005). För att detta skydd ska vara stort är en generös arbetslöshetsförsäkring att föredra. Problemet är att en generös ersättning riskerar att passivisera människor, exempelvis genom att de arbetslösa reducerar sina ansträngningar att hitta ett nytt jobb. Arbetslöshetsförsäkringen leder då till att de arbetslösa stannar längre i arbetslöshet (se t ex Carling m fl 2001).

En generös arbetslöshetsförsäkring har således både fördelar och nackdelar. Nackdelarna måste hanteras om man ska kunna skapa en försäkring som erbjuder en god försäkring mot inkomstbortfall samtidigt som den är långsiktigt hållbar. Helst skulle man vilja utforma försäkringen så att problemet med passivering minimeras samtidigt som ersättningsnivån är hög. För att åstadkomma detta har en rad olika policyinstrument såsom tidsbegränsad ersättning, med tiden avtrappad ersättning, kontroll och sanktioner diskuterats.

Med sanktioner menar vi att en enskild arbetslös får sin ersättning indragen under en begränsad period på grund av att den arbetslöse brutit mot en eller flera av de regler som måste vara uppfyllda för att få ersättning. Sådana sanktioner kan i dag utfärdas inom den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Tanken är att hotet om en sanktion och därmed lägre inkomst ska minska

problemet med passivisering, i första hand genom att hålla sökintensiteten på en hög nivå, men också genom att hålla nere orealistiska löneförväntningar. Därigenom uppstår en möjlighet att använda sanktioner för att upprätthålla aktivitetsnivån bland dem som riskerar att passiviseras av en hög ersättning, vilket skulle kunna skapa en balans mellan fördelarna och nackdelarna med arbetslöshetsförsäkringen.

## 2. Det svenska sanktionssystemet

En arbetslös, deltids- eller fulltidsarbetslös, kan få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen givet att ett antal välkända grundvillkor är uppfyllda. De inkluderar i korthet att den arbetslöse måste vara registrerad vid Arbetsförmedlingen, vara beredd att ta ett arbete, aktivt söka arbete, samt acceptera ett erbjudet arbete om Arbetsförmedlingen anser att arbetet är passande. Den arbetslöse ska vidare ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst 12 månader och haft ett jobb under minst 6 månader. Varje arbetslös som uppfyller dessa krav är berättigad till ersättning.

Ersättningen kan dock, enligt Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, helt eller delvis dras in (en sanktion) om den arbetslöse bryter mot något av dessa villkor. Det finns tre huvudanledningar till en sanktion/suspension.

För det första ska ersättningen reduceras om en sökande har: (a) avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl, eller (b) utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställning inte kommit till stånd (45 § Lag om arbetslöshetsförsäkring). I den empiriska studie den här artikeln baseras på fokuserar vi på dessa sanktioner. Historiskt har straffet för en sådan överträdelse varit väldigt kännbart. Före februari 2001 drogs ersättningen in helt och hållet i mellan 10-60 dagar. Den exakta längden berodde på en uppskattning av hur lång tid den nekade anställningen skulle ha varat. I praktiken användes mestadels en full neddragning i 60 dagar. Dessa kraftfulla sanktioner antogs leda till att Arbetsförmedlingens handläggare drog sig för att rapportera arbetslösa som brutit mot reglerna. Eftersom handläggarna har den dubbla rollen att både hjälpa den arbetslöse att hitta jobb och rollen som övervakare, förefaller en sådan effekt trolig. Därför infördes i februari 2001 en ny typ av mildare sanktioner. Sedan dess finns möjligheten att dra ned ersättningen med 25 procent under 40 dagar. Om den arbetslöse överträder reglerna en andra gång ska ersättningen dras ned med 50 procent i 40 dagar.

För det andra, enligt 43 § Lag om arbetslöshetsförsäkring ska en arbetslös stängas av från ersättning om denne; (a) lämnat sitt arbete utan giltig anledning, eller (b) skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande. Den arbetslöse ska i dessa fall stängas av i maximalt 60 dagar.<sup>2</sup>

För det tredje anger 9 § i Lag om arbetslöshetsförsäkring ett antal grund-

<sup>2</sup> Den exakta längden beror på den förväntade längden på den anställning som den arbetslöse säger upp sig ifrån. För mer exakt information, se 44 § Lag om arbetslöshetsförsäkring.

läggande villkor för att en arbetslös ska få ersättningen. Ett sådant krav är att den arbetslöse ska vara beredd att ta ett lämpligt arbete. Det betyder t ex att om en arbetslös inte söker ett anvisat arbete kan ersättningen dras in.

Innan en sanktion utfärdas ska flera steg genomgå. Processen börjar med att en arbetsförmedlare observerar att en arbetslös gjort sig skyldig till en överträdelse. Arbetsförmedlingen ska då förbereda en rapport till den arbetslöshetskassa som den arbetslöse är medlem i. Innan denna underrättelse sänds iväg ska den arbetslöse ges möjlighet att kommentera rapporten. Därefter tar styrelsen för arbetslöshetsförsäkringen ett beslut om underrättelsen ska leda till en sanktion. I de allra flesta fall, 86 procent enligt IAF rapport 2007:3, resulterar en rapport från Arbetsförmedlingen i att en sanktion utfärdas. Om en sanktion utfärdas har den arbetslöse möjligheten att be om att beslutet ska omprövas, samt möjlighet att överklaga beslutet till Länsrätten.

### *Sanktioner en översikt*

Under perioden 1999 till november 2004 utfärdades ungefär 3 000 sanktioner per år.<sup>3</sup> Under denna period och efter 2004 har antalet sanktioner gradvis ökat. En naturlig fråga är om 3 000 sanktioner per år är mycket eller lite jämfört med det antal sanktioner som utfärdas i andra länder. Jämförelser mellan olika länder är dock problematiska av flera anledningar; arbetslöshet definieras på olika sätt och proceduren för att utfärda sanktioner skiljer sig mellan olika länder. En seriös jämförelse finns i Gray (2003) som redovisar sanktionsgraden för en rad olika länder. Sanktionsgraden mäts som antalet sanktioner som utfärdas varje år delat med medeltalet av antalet arbetslösa under året. På detta sätt hanteras ländernas olika storlek. Med den definitionen anger han att sanktionsgraden är 0,79 i Sverige. Det kan jämföras med 40,3 i Schweiz, 4,30 i Danmark, 1,14 i Tyskland, 10,8 i Norge, 4,2 i Belgien, 10,2 i Finland, 10,3 i Storbritannien och 14,7 i Tjeckien. Dessa siffror är framför allt från slutet av 1990-talet. På senare tid har Tyskland, Nederländerna och Danmark upplevt en ökning i antalet sanktioner (se t ex Svarer 2007 och Schneider 2008). Sverige tillhör med andra ord en uppsättning av länder där få sanktioner utfärdas. Bara detta faktum ger anledning att fundera över det svenska systemet.

## 3. Vår studie

I den här artikeln beskriver vi endast kortfattat hur vår studie är genomförd. Den som vill ha en noggrann genomgång hänvisas till van den Berg och Vikström (2009). Vi använder uppgifter från flera olika databaser. Information över samtliga arbetslösa hämtas från Arbetsförmedlingens register. Vi studerar alla arbetslöshetsperioder som påbörjats mellan januari 1999 och december 2003, för individer i åldern 25–55. En arbetslös som hittar ett

<sup>3</sup> Efter 2004 har antalet sanktioner ökat något. Under det första kvartalet 2006 utfärdades t ex 1428 sanktioner, enligt IAF Kvartalsrapport 2007:3.

arbete, deltid eller fulltid och behåller det i minst 10 dagar, räknas som att ha lämnat arbetslöshet. Från registret av utbetalningar av arbetslöshetsersättning (ASTAT) har vi hämtat information över startdatum, längd och omfattning för alla sanktioner som utfärdats. Från SCBs strukturlönestatistik, som samlats in i samarbete med arbetsgivarorganisationerna, har vi information om löner och arbetstid. Lönestatistiken innehåller också information över vilket yrke varje individ jobbar inom. Dessa är klassificerade enligt SSYK 96 (Standard för svensk yrkesklassificering 1996).<sup>4</sup>

För att skatta effekterna så utgår vi från den så kallade *Timing of Events* metoden, utvecklad i Abbring och van den Berg (2003). Denna metod har använts i tidigare studier av effekterna av sanktioner, exempelvis i Abbring m fl (2005), Lalive m fl (2005) och Svarer (2007). En av fördelarna med metoden är att vi kan ta hänsyn till egenskaper hos de arbetslösa som vi observerar (selektion på observerbara faktorer) och ta hänsyn till egenskaper som vi inte observerar (selektion på icke-observerbara faktorer). Grundtanken med *Timing of Events* är att gemensamt modellera de processer som leder fram till att vissa individer hittar jobb snabbt, samt de processer som leder fram till att vissa drabbas av en sanktion. Metoden vilar, precis som alla andra metoder, på en rad antaganden. De viktigaste antagandena är att de icke observerbara faktorerna har ett likadant inflytande under hela arbetslöshetsperioden, samt att en sanktion endast påverkar de arbetslösas beteende efter att sanktionen har utfärdats. Om dessa två antaganden är uppfyllda kan vi jämföra vad som händer de arbetslösa före och efter en sanktion med vad som händer andra arbetslösa. Effekten av en sanktion skattas genom att undersöka i vilken utsträckning sanktioner och utflödet från arbetslöshet till arbete är nära i tiden. Om en sanktion snabbt följs av att den arbetslöse hittar ett jobb, oavsett hur lång tid det tog innan sanktionen utfärdades, tyder det på att sanktioner har en effekt på hur fort de arbetslösa lämnar arbetslöshet.

## 4. Sanktioner och tiden i arbetslöshet

En sanktion innebär ett kännbart ekonomiskt straff. Det kan antas ha två effekter: (1) den som får en sanktion ökar sina ansträngningar att hitta ett jobb och (2) den som får en sanktion reducerar sina krav på den anställning som accepteras. Båda dessa effekter skulle innebära att de individer som drabbas av en sanktion hittar ett arbete fortare jämfört med vad de annars skulle ha gjort. Det leder till en första fråga:

*Fråga 1: Lämnar arbetslösa som fått en sanktion arbetslöshet snabbare än vad de annars skulle ha gjort?*

<sup>4</sup> På grund av att så få sanktioner utfärdas varje år kommer ingen sanktion att utfärdas under många arbetslöshetsperioder och enda+st under ett fåtal perioder utfärdas en sanktion. För att göra datamaterialet mer hanterligt väljer vi ut alla arbetslöshetsperioder med sanktioner och tar ett slumpmässigt urval av övriga perioder. För att korrigera för detta skattar vi vår modell med så kallad *weighted endogenous sampling maximum likelihood*. Se van den Berg och Vikström (2009) eller Manski och Lerman (1977) för en närmare beskrivning av denna metod.

Tabell 1  
Resultat för den  
direkta effekten på  
utflödet till arbete

	Estimat	Standardfel
<i>Modell 1:</i>		
Sanktionseffekt	0,205	0,035
<i>Modell 2: Tidsvarierande effekt:</i>		
Generell sanktionseffekt	0,204	0,043
Tidsvarierande	-0,031	0,026
<i>Modell 3: Heterogena effekter</i>		
Generell sanktionseffekt	0,292	0,142
Man	-0,202	0,057
Log(ålder)	-0,306	0,129
Högskoleutbildning	-0,068	0,069
Universitetsutbildning	0,066	0,085
Lokal arbetslöshet	-0,017	0,021
Nya typen av mildare sanktioner	0,222	0,070
Lokal sanktionsgrad	-0,033	0,107
Antalet individer	16 491	
Antalet arbetslöshetsperioder	35 055	

Källa: Data från svenska populationsregistret, SCB och AMS.

Modell 1 i tabell 1 redovisar resultaten från en grundmodell. Resultaten presenteras i form av effekten på utflödesintensiteten (*hazard rate*).<sup>5</sup> Vi finner en positiv och statistiskt signifikant effekt av en sanktion. Resultatet ska tolkas som att en sanktion i genomsnitt ökar chansen att de arbetslösa hittar jobb med ca 23 procent. Arbetslösa som drabbas av en sanktion spenderar därmed kortare tid i arbetslöshet, jämfört med vad de skulle ha gjort om inte sanktionen hade utfärdats.

Det är intressant att jämföra storleken på denna effekt med vad som funnits i studier från andra länder. Abbring m fl (2005) fann att sanktioner i Nederländerna i genomsnitt ökar sannolikheten att finna ett jobb med ca 100 procent. Svarer (2007) fann att samma sannolikhet ökade med 100 procent för kvinnor och 50 procent för män i Danmark. Slutligen skattade Lalive m fl (2005) att en sanktion ökar sannolikheten att en arbetslös hittar jobb med ca 50 procent i Schweiz. I jämförelse med dessa effekter är effekten av sanktioner i Sverige således låg. En ökning med 23 procent är dock en betydande effekt. Givetvis kan vi bara spekulera kring orsakerna till skillnaderna gentemot andra länder. En trolig anledning är att sanktionssystemet skiljer sig mellan olika länder. Vi har studerat sanktioner som drabbar individer som tackar nej till en erbjuden anställning. Sanktioner i Sverige drabbar med andra ord individer som har en så pass stark ställning på arbetsmarknaden att de får jobberbjudanden. Dessa individer skulle troligtvis ha funnit ett jobb relativt fort även utan en sanktion. Därmed blir effekten av en sanktion lägre.

<sup>5</sup> Den procentuella effekten från denna proportionella hazardmodell ges av  $\exp(\beta) - 1$ .

## *Hur länge kvarstår effekten?*

Det är intressant att undersöka hur länge effekten av en sanktion kvarstår. För att undersöka detta har vi skattat en modell med en sanktionseffekt som varierar över arbetslöshetsperioden. Dessa resultat presenteras som modell 2 i tabell 1. Vi finner att effekten av en sanktion kvarstår långt efter att sanktionen utfärdats. Direkt efter att sanktionen utfärdats ökar hastigheten med vilken de arbetslösa hittar jobb med 23 procent. 100 dagar efter att sanktionen utfärdats är denna hastighet fortfarande 19 procent högre än vad den skulle ha varit om en sanktion inte hade utfärdats.

Vi drar slutsatsen att en sanktion verkar betyda mer än bara en neddragning ersättning. De som drabbas av en sanktion utsätts troligen för mer övervakning av arbetsförmedlaren. Den långvariga effekten kan även bero på att de arbetslösa gör allt för att undvika en andra sanktion. Det kan också vara så att många arbetslösa inte upplever hotet om en sanktion som trovärdigt innan de verkligen upplevt en sådan. En sista anledning är att en sanktion är en tydlig signal till den arbetslöse att denne måste förändra sitt beteende och sökmönster. Denna markering kan vara minst lika viktig som själva inkomstneddragningen.

## *Påverkas alla lika?*

Vi har också undersökt om någon speciell grupp av arbetslösa påverkas mer av en sanktion. Vi har skattat separata sanktionseffekter för olika åldersgrupper, arbetslösa med olika utbildningsnivå osv. Dessa resultat presenteras i tabell 1 som modell 3. Vi finner några intressanta skillnader. Män påverkas signifikant mindre av en sanktion jämfört med kvinnor och effekten avtar med individens ålder. En möjlig tolkning av dessa resultat är att sanktionerna upplevs som mest allvarliga för dem med minst ekonomiska marginaler. Vi finner däremot inga skillnader för arbetslösa med olika utbildningsnivå och mellan regioner där den lokala arbetslösheten är hög respektive låg.

Vi har också undersökt om den reform som genomfördes 2001 har påverkat effekten av en sanktion. Genom reformen introducerades en ny typ av mildare sanktioner. Dessa mildare sanktioner kan tänkas påverka sanktionseffekten på två olika sätt. Å ena sidan kan man förvänta sig att medeleffekten går ner eftersom det ekonomiska straffet blir mindre. Å andra sidan gick antalet sanktioner upp efter reformen. Det medför att arbetslösa som gör sig skyldiga till mindre allvarliga förseelser också får en sanktion efter reformen. Man skulle kunna anta att effekten av en sanktion är större för dessa individer, vilket talar för att den genomsnittliga effekten av en sanktion skulle kunna gå upp.<sup>6</sup> Det ger två motsatta effekter på den genomsnittliga effekten av en sanktion. Våra resultat visar att den genomsnittliga effekten av de nya mildare sanktionerna är högre jämfört med den genomsnittliga effekten av de gamla sanktionerna. Vi drar

<sup>6</sup> Dessa individer står troligtvis närmare arbetsmarknaden och har därmed lättare att kunna påverka sin egen situation, vilket gör det troligt att effekten av en sanktion är högre.

slutsatsen att de arbetslösa även ser de nya sanktionerna som ett kännbart ekonomiskt straff.

## 5. Sanktioner och jobbkvalitet

Att en sanktion leder till kortare tid i arbetslöshet är antingen en effekt av ökad sökintensitet eller av minskad reservationslön. Från ett policyperspektiv är det naturligtvis intressant att försöka särskilja mellan dessa två effekter. Om en sanktion leder till att de arbetslösa tar jobb med lägre kvalitet så kan det vara negativt ur ett välfärds perspektiv. En sanktion innebär då inte bara en lägre ersättning utan medför också ett jobb av sämre kvalitet, i form av lägre timlön, osäkrare anställning och deltidsjobb i stället för heltidsjobb. Vi har därmed en andra fråga av centralt intresse:

*Fråga 2: Leder en sanktion till att den arbetslöse tar ett jobb av sämre kvalitet?*

Vi mäter anställningens kvalitet på två olika sätt: dels genom timlönen och dels om man hittar ett heltids- eller ett deltidsjobb. Inkomsten från en deltidsanställning är lägre vilket gör att vi tolkar deltidsjobb som ett jobb med lägre kvalitet jämfört med ett heltidsjobb. För att kunna undersöka denna effekt så bygger vi ut vår grundmodell. Utvidgningen består i att vi också modellerar de processer som gör att vissa arbetslösa hittar ett jobb med hög kvalitet.

Resultaten för våra skattningar av effekten på jobbkvaliteten presenteras i tabell 2. Vi finner att en sanktion har en negativ och signifikant effekt på timlönen samt en negativ och signifikant effekt på sannolikheten att få en heltidstjänst. En sanktion minskar timlönen med knappt 4 procent och sannolikheten att få en heltidstjänst med ca 10 procentenheter, eller med ca 15 procent. Sammantaget betyder detta att en sanktion gör att de arbetslösa accepterar ett jobb av betydligt lägre kvalitet jämfört med vad de annars skulle ha gjort.

### *Hur länge kvarstår effekten på jobbkvaliteten?*

Så här långt har vi dokumenterat att en sanktion har en signifikant negativ inverkan på kvaliteten på de jobb de arbetslösa hittar direkt efter att de lämnat arbetslöshet. Vi har med andra ord undersökt den kortsiktiga effek-

Tabell 2  
Effekten av en sanktion på utflödet till arbete och på jobb-kvaliteten

	Övergång till arbete	Timlön	Heltidstjänst
Sanktionseffekt	0,222 (0,030)	-0,038 (0,007)	-0,103 (0,025)
Antalet individer	16 491		
Antalet arbetslöshetsperioder	35 055		

*Notera:* Standardfel inom parentes.

*Källa:* Data från svenska populationsregistret, SCB och AMS.



	Timlön
Sanktionseffekt efter 1 år	-0,034 (0,010)
Sanktionseffekt efter 2 år	-0,043 (0,010)
Sanktionseffekt efter 3 år	-0,047 (0,017)
Antalet individer	16 491
Antalet arbetslöshetsperioder	35 055

Tabell 3  
De långsiktiga effekterna av en sanktion på utflödet till arbete och på jobbkvaliteten

*Notera:* Standardfel inom parentes.

*Källa:* Data från svenska populationsregistret, SCB och AMS.

ten av en sanktion. Det kan dock vara så att de som får en sanktion ganska snabbt återhämtar sig, efter säg 1 eller 2 år. Om så är fallet har en sanktion naturligtvis mindre negativa effekter. En sådan kortsiktig effekt skulle ligga i linje med resultaten i Zilj m fl (2009) som fann att en tillfällig anställning ofta fungerar som en brygga till mer kvalificerade jobb. Ett mindre attraktivt jobb till följd av en sanktion skulle kunna fungera som en inkörsport till ett bättre jobb.

För att undersöka om så är fallet har vi skattat effekterna av en sanktion på lite längre sikt. Mer precist har vi undersökt effekten på den lön som de tidigare arbetslösa har 1, 2, respektive 3 år efter att de lämnade arbetslösheten. Resultaten från skattningarna som presenteras i tabell 3 visar på långsiktiga effekter av en sanktion. Kom ihåg att effekten på det första jobbet var ca 4 procent. Här finner vi att denna effekt är 3,4 procent efter ett år, 4,3 procent efter två år och 4,7 procent efter tre år. En sanktion har med andra ord en långsiktig negativ effekt på jobbkvaliteten.

### *Vad beror effekten på jobbkvaliteten på?*

En negativ effekt på jobbkvaliteten kan bero på att den arbetslöse som drabbas av en sanktion: (1) byter till ett mindre kvalificerat yrke eller (2) sänker sina lönekrav samtidigt som denne stannar inom samma yrke. Från ett policyperspektiv är det intressant att särskilja dessa två effekter. Om en arbetslös byter till ett mindre kvalificerat yrke innebär det att den arbetslöse inte kan utnyttja alla de färdigheter som denne skaffat sig via utbildning och arbetslivserfarenhet. Detta kan betyda att alla individers kunskaper inte nyttjas på ett optimalt sätt i samhället, vilket kan vara negativt från ett samhällsperspektiv. Om å andra sidan effekten av en sanktion på jobbkvaliteten beror på att den arbetslöse sänker sina lönekrav så har det inte lika negativa effekter, eftersom den arbetslöse då troligtvis kan nyttja alla sina färdigheter. Det är då också rimligt att tro att den arbetslöse fortare kan hitta ett bättre jobb och/eller fortare förbättra sin lön inom det nya arbetet. Det leder till vår tredje frågeställning.

Tabell 4  
Effekten av en sanktion på hur kvalificerat jobb som hittas

	Medelutbildningsnivå för yrket (i antal år)
Sanktionseffekt	-0,038 (0,020)
Antalet individer	16 491
Antalet arbetslöshetsperioder	35 055

*Notera:* Standardfel inom parentes.

*Källa:* Data från svenska populationsregistret, SCB och AMS.

*Fråga 3: Beror en eventuell effekt på jobbkvaliteten på att den arbetslöse byter till ett mindre kvalificerat yrke?*

Vi undersöker denna hypotes genom att studera den utbildningsnivå som de som jobbar inom respektive yrke har. Vi tolkar jobb där utbildningsnivån i genomsnitt är högre som ett mer kvalificerat yrke. Resultaten från denna analys som redovisas i tabell 4 visar att en sanktion gör att de arbetslösa som drabbas av en sanktion oftare byter till ett mindre kvalificerat yrke. En sanktion innebär med andra ord att de arbetslösa tar mindre kvalificerade jobb. Detta resultat ger en möjlig förklaring till de långsiktiga effekterna på jobb-kvaliteten. Individer som går till ett mindre kvalificerat yrke fastnar helt enkelt där, med risk för att alla kunskaper och erfarenheter inte utnyttjas.

## 6. Vilken typ av sanktioner är att föredra?

Så här långt har vi visat att sanktioner i den svenska arbetslöshetsförsäkringen har en rad olika effekter. Utifrån dessa resultat diskuterar vi nu teoretiskt fördelar och nackdelar med olika typer av sanktioner. Lite grovt kan man tänka sig två typer av kontroller och sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen. Ett alternativ är kontroll av sökintensiteten, exempelvis genom krav på att söka ett visst antal jobb i veckan eller att söka anvisade jobb. Alternativet är kontroll av nekade jobberbjudanden med neddragen ersättning om man tackar nej till ett lämpligt arbete. I Sverige har vi båda typerna av kontroll. Däremot läggs relativt stor vikt vid nekade jobberbjudanden. Teoretiskt finns en rad viktiga skillnader mellan kontroll av sökintensitet och kontroll av jobberbjudanden. För det första leder kontroll av sökintensiteten alltid till ökad sökintensitet och därigenom kortare arbetslöshetsstider. Detta gäller inte för kontroll av nekade jobberbjudanden. Kontroll av nekade jobberbjudanden kan faktiskt leda till att vissa arbetslösa söker mindre intensivt efter ett nytt arbete. Vid en lägre sökintensitet får de färre eller inga jobberbjudanden alls. De riskerar därmed inte heller några sanktioner. Från ett teoretiskt perspektiv kan därför sanktioner av jobberbjudanden leda till perversa effekter.

Den andra och tredje skillnaden gäller storleken på effekterna av sanktioner. Genom att ställa tillräckligt hårda krav och genom sanktioner av

sökintensiteten kan man i princip öka sökintensiteten hur mycket som helst. Effekten på tiden i arbetslöshet av en sanktion blir därigenom stor. Detta gäller inte för sanktioner av jobberbjudanden eftersom den maximala effekten av dessa fås om de arbetslösa tvingas acceptera alla jobberbjudanden de får. Den positiva effekten på tiden i arbetslöshet är således troligtvis mindre för sanktioner av nekade jobberbjudanden. En tredje teoretisk skillnad är att den negativa effekten på jobb kvalitet troligtvis är större för kontroll av nekade jobberbjudanden. Anledningen är att kontroll av sökintensiteten driver upp sökintensiteten, medan kontroll av jobberbjudanden gör att de arbetslösa tvingas ta relativt sämre jobb.

En sista skillnad är att med perfekt kontroll av sökintensiteten kan man få alla att söka så intensivt att de aldrig riskerar någon sanktion. Sanktionerna har därmed endast en avskräckande effekt, utan de negativa effekter som följer av att man måste dra in ersättningen för vissa individer. Även vid perfekt kontroll av nekade jobberbjudanden kan det fortfarande vara optimalt för individen att tacka nej till ett jobb och vänta på ett bättre jobberbjudande. Det finns med andra ord ingen möjlighet att skapa ett system som bara är avskräckande.

## 8. Diskussion

Resultaten som har redovisats i den här artikeln visar på en rad intressanta effekter av sanktioner i den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Sanktioner innebär å ena sidan att de som drabbas av en sanktion lämnar arbetslöshet för arbete fortare än vad de annars skulle ha gjort: sannolikheten att lämna arbetslöshet ökar med ca 23 procent. Det är en långsiktig effekt: 100 dagar efter att sanktionen utfärdats kvarstår nästan hela denna effekt, sannolikheten att lämna arbetslöshet är då fortfarande ca 19 procent högre. Sanktioner innebär å andra sidan att de som fått en sanktion tar ett jobb med i genomsnitt ca 4 procents lägre lön och oftare accepterar en deltidsanställning i stället för ett heltidsjobb. Effekten kvarstår länge, åtminstone i upp till 3 år efter att sanktionen utfärdats. Löneeffekten drivs delvis av att de som drabbas av en sanktion byter till ett mindre kvalificerat yrke. Eftersom humankapital kan antas förloras relativt snabbt så är det senare problematiskt eftersom det kan göra att individen för alltid förlorar värdefullt humankapital.

Med bakgrund i dessa resultat är därför en första insikt att om man ska kunna nyttja de positiva effekterna av sanktioner gäller det att vara uppmärksam på deras avigsidor. Om de som drabbas av en sanktion långsiktigt hamnar efter lönemässigt är detta problematiskt. Ett alternativ är någon form av stödinsatser till dessa individer, så att de inte fastnar i ett mindre kvalificerat yrke. Ett annat alternativ är sanktioner och kontroll som mer riktar in sig på kontroll av sökintensiteten i stället för sanktioner av nekade jobberbjudanden. Vi har studerat sanktioner på grund av nekade jobberbjudanden. Teoretiskt leder sådana sanktioner till en extra stor negativ effekt på jobb kvalitet jämfört med kontroll av sökintensiteten. Anledningen är

att kontroll av sökintensiteten driver upp sökintensiteten, medan kontroll av jobberbudanden gör att de arbetslösa tvingas ta relativt sämre jobb. Det finns också andra anledningar till att fundera över en övergång till mer kontroll av sökintensiteten. Vår teoretiska diskussion antyder att detta inte bara har mindre negativ effekt på löner utan också har en större effekt på tiden i arbetslöshet.

Ett annat intressant resultat är att mildare sanktioner också förefaller ha en stor effekt på tiden i arbetslöshet. Den här artikeln har presenterat effekterna av en reform 2001 som förändrade det svenska sanktionssystemet. Innan reformen var det normala straffet att ersättningen helt drogs in i 60 dagar. Dessa kraftfulla sanktioner antogs leda till att Arbetsförmedlingens handläggare drog sig för att rapportera arbetslösa som brutit mot reglerna. Genom reformen introducerades en ny typ av mildare sanktioner. Det ledde till en gradvis ökning av antalet sanktioner. Våra resultat visar att de mildare sanktionerna också har stora effekter på återgången till arbete. Storleken på sanktionerna förefaller således inte vara avgörande. Det är snarare så att sanktionen i sig påverkar beteendet. Det finns därmed all anledning att fundera över mer frekventa men mildare sanktioner.

Slutligen vill vi nämna det problematiska med att Arbetsförmedlingens handläggare ofta har den dubbla rollen att både hjälpa den arbetslöse att hitta jobb och övervaka/kontrollera den arbetslöse. Det bör leda till att båda rollerna sköts på ett mindre bra sätt, vilket skapar misstro samtidigt som det gör att handläggarna drar sig för att rapportera arbetslösa som brutit mot reglerna.

## REFERENSER

- Abbring, J och G van den Berg (2003), "The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models", *Econometrica*, vol 71, s 1491-1517.
- Abbring, J, G van den Berg och J van Ours (2005), "The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment", *Economic Journal*, vol 115, s 602-630.
- van den Berg, G J och B van der Klaauw (2005), "Job Search Monitoring and Sanctions", *CESifo Journal for Institutional Comparisons*, vol 3, nr 2, s 26-29.
- van den Berg, G J och B van der Klaauw (2006), "Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment", *International Economic Review*, vol 47, s 895-936.
- van den Berg, G J och J Vikström (2009), "Job Search Monitoring Regimes, Punishments, Exit to Work, and Job Quality", IFAU Working Paper 2009:18, Uppsala.
- Bloemen, H och E Stancanelli (2005), "Financial Wealth Consumption Smoothing and Income Shocks Arising from Job Loss", *Economica*, vol 72, s 431-452.
- Browning, M och T Crossley (2001), "Unemployment Insurance Levels and Consumption Changes", *Journal of Public Economics*, vol 80, s 1-23.
- Carling, K, B Holmlund och A Vejsiu (2001), "Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990s", *Economic Journal*, vol 111, s 766-790.
- Gray, D (2003), "National versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada", OECD Social Employment and Migration Working Papers 14, Paris.
- Gruber, J (1997), "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance", *American Economic Review*, vol 87, s 192-206.
- IAF (2007), Kvartalsrapport 1, 2007:3, Katrineholm.
- Lag (1997:238), Lag om arbetslöshetsförsäkring.
- Lalive, R, J van Ours och J Zweimüller (2005),

"The Effect Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment", *Journal of the European Economic Association*, vol 3, s 1386-1417.

Manski, C och S Lerman (1977), "The Estimation of Choice Probabilities from Choice Based Samples", *Econometrica*, vol 45, s 1977-1988.

Schneider, J (2008), "The Effect of Unemployment Benefit II Sanction on Reservation Wages", IAB Working Paper 19/2008, Nürnberg.

Svarer, M (2007), "The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark", IZA Discussion Paper 3015, Bonn.

Zilj, M, G J Van den Berg och A Heyma (2009), "Stepping Stones for the Unemployed: The Effect of Temporary Jobs on the Duration until Regular Work", *Journal of Population Economics*, under utgivning.