

Sammanfattning¹

Arbetslöshetsförsäkringens funktion är viktig. Den är ett skydd för individen, har central betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt och fungerar som en finanspolitisk stabilisator över konjunkturcykeln. Arbetslöshetsförsäkringen är en *omställningsförsäkring* och inte en *yrkesförsäkring*. Statsmakterna har också gett Arbetsförmedlingen i uppgift att säkerställa att den fungerar som en sådan. Den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen ger en generös andel av inkomsten i ersättning men har en låg maximal ersättningsnivå vilket innebär att ersättningsnivåerna är höga för låginkomsttagare men låga för höginkomsttagare.² Om detta är önskvärt, och vilka ersättningsnivåer och ersättningsperioder som är rimliga i försäkringen diskuteras ofta i den ekonomiska och politiska debatten. En annan och relaterad fråga som också har diskuterats under det senaste decenniet är förekomsten av felaktiga utbetalningar från olika trygghetssystem.³ För att säkerställa allmänhetens förtroende för systemen och undvika misshushållning med skattebetalarnas pengar har åtgärder för att minska de felaktiga utbetalningarna fått ökat fokus och i vissa fall har kontrollerna av utbetalningarna skärpts.

Avsikten med arbetslöshetsförsäkringen är inte bara att den som tillfälligt blir arbetslös ska kunna ägna tid åt att söka ett nytt jobb utan dramatisk försämrad levnadsstandard utan också att effektivisera arbetsmarknadens funktionssätt. När ersättningsstagaren inte behöver ta vilket jobb som helst, och kan vara mer

¹ Tack till Mikael Åsell, Martin Hill och Charlotte Nömmera samt den referensgrupp som har följt arbetet för värdefulla synpunkter. Ett särskilt tack också till Jessica Idbrant (IAF) för hjälp med statistik och Björn Segendorf för givande diskussioner under arbetet med rapporten.

² Arbetslöshetsersättningen får som mest utgöra 80 procent av ersättningstagarens tidigare lön. Ersättningen har dock ett maxtak på 680 kronor per dag.

³ T.ex. inrättades delegationen mot felaktiga utbetalningar, FUT-delegationen, hösten 2005 med syftet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen, vilket följdes upp av ett myndighetssamverkansprojekt under ledning av Ekonomistyrningsverket. Många av försäkringssystemen bygger på en viss grad av kontrollerbar bevisbörda för individen.

omsorgsfull i att utforma ansökningar och förbereda intervjuer, förbättras matchningen mellan sökande och lediga platser på arbetsmarknaden. Med en hög ersättning och längre ersättningsperioder kan de arbetslösa söka efter ett arbete under längre tid och ha större chans att hitta ett som matchar deras kvalifikationer och löneanspråk. Men försäkringsvillkoren påverkar också viljan att undvika arbetslöshet. Eftersom ersättningstagare har tid och råd att vara arbetslösa riskerar arbetslöshetsperioderna att förlängas i onödan. Forskningen visar att en utdragen arbetslöshet försämrar möjligheterna att få ett arbete i framtiden. Avvägningen mellan å ena sidan trygghet och bra matchning och å andra sidan försämrade drivkrafter att undvika arbetslöshet är därför viktig.⁴

Ett sätt att motverka långa arbetslöshetstider är att ställa krav på en viss sökaktivitet. Det finns övertygande evidens för att ökad sökintensitet ökar flödet från arbetslöshet till arbete.⁵ Kraven på att ersättningstagare ska söka efter arbete finns i lagstiftningen redan i dag. Det är viktigt att kraven följs upp med efterföljande kontroller som också är utformade på ett adekvat sätt. Ersättningen kan då dras in helt eller delvis om kontrollerna visar att ersättningstagarna inte följer regelverket.

Det finns därför skäl att se över hur olika delar av arbetslöshetsförsäkringen fungerar. Den fråga som diskuteras i denna rapport är vilken betydelse kontrollmekanismerna har för att ändra sök beteendet. Detta är för övrigt en fråga som tidigare inte rönt lika stor uppmärksamhet i den allmänna debatten som de frågor som nämns ovan, även om den på senare tid har tilldragit sig ett ökat intresse, t.ex. i den senaste Långtidsutredningen 2011 (LU2011) och i Departementspromemorian 2012:3 (Ds 2012:3).

Syftet med denna rapport är att belysa hur Arbetsförmedlingen hanterar kontrollen av ersättningstagarnas sökaktivitet och också att ge konkreta förslag på hur ett mer ändamålsenligt kontrollsystem kan utformas utan att det krävs större förändringar i regelverk, i förhållande till ersättningstagare eller i ansvarsfördelningen mellan försäkringens aktörer.⁶ En mängd intressanta

⁴ Se t.ex. Carling m.fl. (2001). Empiriska studier visar att höga ersättningsnivåer är förknippade med hög arbetslöshet (se t.ex. Layard, Nickel och Jackman (1991), OECD (1994), Blöndal och Pearson (1995), Scarpetta (1996) och Elmeskov, Martin och Scarpetta (1998) och att långa ersättningsnivåer bidrar till långtidsarbetslöshet (se t.ex. Nickel och Layard (1997), OECD (1991) och Benmarker m.fl. (2007)).

⁵ Se Devine och Kiefer (1991) för en översikt.

⁶ Eftersom syftet med det här förslagna systemet är att upprätthålla sökaktivitet hos dem som uppstår ersättning ser vi inga hinder för att det föreslagna systemet också kan fungera för att kontrollera att personer med aktivitetsstöd upprätthåller sina sökaktiviteter under

frågor avgränsas därmed bort och kommer inte att behandlas i rapporten, om de inte har någon särskild beröring med kontrollsystemet. Däribland finns kvalificeringsvillkor till arbetslöshetskassan, ersättningsnivåer, hur lång tid ersättningarna bör betalas ut, sanktionernas storlek, systemet med fackligt anknutna arbetslöshetskassor etc.

Granskningar av kontrollsystemet visar att arbetsförmedlare i stor omfattning underlåter att skicka rapporter, eller underrättelser, om möjliga regelbrott till arbetslöshetskassorna när de skulle göra det. Det finns också andra signaler som visar att kontrollen och rapporteringen till arbetslöshetskassorna inte fungerar tillfredsställande, bl.a. att den mätbara kontroll i form av anvisningar som genomförs i dag riskerar att snedvrیدا sök beteendet så att försäkringens omställningsfunktion försämras.

Vi argumenterar för att det finns tre huvudsakliga problem med de nuvarande metoder som Arbetsförmedlingen använder för att kontrollera och rapportera bristande regelefterlevnad:

För det första är de kontrollmetoder som går ut på att mäta sökaktiviteten främst riktade mot arbetssökande med goda förutsättningar att snabbt hitta ett nytt arbete. I stort sett alla ersättningstagare blir dock informerade om vad som krävs för att få och behålla ersättningen och de får också handlingsplaner som ska specificera de aktiviteter som ska vidtas för att få ett arbete. Kontrollen blir också med de instrument som används för liten totalt sett. Detta riskerar att passivisera ersättningstagarna och därmed ge en för låg sökintensitet, särskilt bland dem som står långt från arbetsmarknaden.

För det andra har Arbetsförmedlingen decentraliserat kontrolluppgiften genom att ge arbetsförmedlarna den dubbla uppgiften att å ena sidan förmedla arbeten och stödja ersättningstagarna och å den andra sidan att kontrollera dem och rapportera bristande regelefterlevnad. Detta vilket riskerar att leda till en för låg eller bristfälligt genomförd kontroll.

För det tredje belastas inte Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag av de kostnader som uppstår hos arbetslöshetskassor och skattebetalare av en för låg kontrollnivå. Detta riskerar medföra att

deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och inom jobb-och utvecklingsgarantin. I förslaget är det är den arbetssökande som själv ska styrka sin sökaktivitet och uppföljningen av sökaktiviteten görs oberoende av var i landet man bor. Funktionen ska kunna upprätthållas också vid en omfattande användning av kompletterande aktörer inom förmedlingsverksamheten. Dock behandlas inte dessa situationer närmare i rapporten.

kontrollen nedprioriteras hos Arbetsförmedlingen när avvägningar mellan olika verksamheter måste göras.

Frågan om personer med arbetslöshetsersättning medvetet och avsiktligt tar ut ersättning utan att vara berättigade till går inte att svara på här. Med tanke på otydligheten i kraven och frånvaron av uppföljning av ersättningstagarna är det dock troligt att en stor del av de felaktigt utbetalda ersättningarna är både omedvetna och oavsiktliga från ersättningstagarnas sida.

Det är en utmaning att hitta den bästa avvägningen mellan det som är praktiskt möjligt och det som teoretiskt skulle vara optimalt. Genom vår metod, att identifiera ett antal huvudsakliga problem och söka hitta lösningar på dessa som inte samtidigt leder till nya än större problem, inriktar vi oss på att peka på förbättringar, behov av förtydliganden och förenklingar i rådande system snarare än att utforma ett teoretiskt optimalt system.

Rapporten visar på ett antal olika lösningar som kan förbättra nuvarande kontrollsystem. Exempelvis påverkas sökintensiteten olika beroende på tydliggörande om vem som har bevisbördan för att påvisa den (Arbetsförmedlingen eller ersättningstagaren). Det har också betydelse vem som sköter kontrollen, vilka förutsättningar som finns för att utföra den och hur den faktiskt bedrivs. Tillgången till information om såväl lediga arbeten som ersättningstagarnas kvalifikationer påverkar möjligheter att tydliggöra vilka krav som bör ställas på sökaktiviteten.

En reformering av kontrollfunktionen bör centreras kring tre övergripande åtgärder som möter de tre problemen som beskrivits ovan. Den första åtgärden är att tydliggöra att ansvaret för att påvisa sökaktivitet ligger hos individen i stället för att, som i dag, låta Arbetsförmedlingen påvisa bristande sökaktivitet. Samtidigt föreslås att Arbetsförmedlingen tar fram vad som bör vara den lägsta nivån på antalet sökta arbeten, där hänsyn är tagen till individens förutsättningar och arbetsmarknadsläget. De platsanvisningar som idag används för att kontrollera regelefterlevnad bör tas bort och ersättas av platsförslag som individen inte tvingas söka för att få behålla ersättningen. Den andra åtgärden är att separera den förmedlande och stödjande funktionen från den kontrollerande hos Arbetsförmedlingen. Den tredje åtgärden är att renodla regelverket så att det blir tydligare vad som är bristande regelefterlevnad och som därmed utgör grund för sanktioner.