

TCO GRANSKAR:
ARBETSMARKNADS-
POLITISKA ÅTGÄRDER
#11/09

Erfarenheter av arbetsmarknads-
politiska åtgärder –
en komplex historia

2009-10-26

Författare **Åsa Sohlman**

epost: sasohlman@privat.utfors.se

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	5
Sammanfattning och slutsatser	7
Sammanfattning	7
Övergripande perspektiv på arbetsmarknadspolitiken	
Tre tester för val av individuella åtgärder	
Mikroeffekter och undanträngning	
De stora åtgärdernas kostnader och samhällekonomiska effekter	
De övriga åtgärderna	
Arbetsmarknadspolitiska insatser för olika grupper	
Konjunkturer	
Slutsatser	13
Arbetsmarknadspolitisk strategi för komplexitet	
De arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas strukturella inriktning	
Arbetsmarknadspolitik för lågkonjunktur	
Utvärderingar som beslutsunderlag	
1. Inledning	18
2. Bakgrund	21
2.1 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder fram till 2006	21
2.2 Insatserna efter 2006: Tiden med Alliansregeringen	22
2.3 Vem får del av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna?	25
3. Arbetsmarknadspolitiska modeller och aktiveringsstrategier	29
3.1 Arbetsmarknadspolitiska modeller	29
3.2 Aktiveringsstrategier	31
4. Åtgärder: Subventionerade anställningar	33
4.1 Förväntade effekter av arbetsmarknadspolitiska subventioner	33
4.2 Empiriska bedömningar av makroaspekter: undanträngning och sysselsättningseffekter	34
4.3 Empiriska uppskattningar av mikroeffekter av individuella subventionerade anställningar jämfört med andra åtgärder	37
4.4 Empiriska utvärderingar av individuella subventionerade anställningar	40
4.5 Olika utformningar av individuella subventionerade anställningar	43
4.6 Utvärderingar av utbildningsvikariat och friår	46
5. Åtgärder: Investeringar i arbetslösa	48

5.1 Förväntade effekter av arbetsmarknadspolitiska investeringsåtgärder	48
5.2 Utvärderingar av förmedlingsinsatser: jobsökaraktiviteter, matchning, coachning mm.	48
5.3 Utvärderingar av utbildning	52
5.4 Stöd till start av näringsverksamhet	62
6. Utvärderingar av andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder	64
7. Effekter för olika grupper	67
7.1 Introduktion	67
7.2 Ungdomar	69
7.3 Långtidsarbetslösa	73
7.4 Utlandsfödda	74
7.5 Kvinnor och män	74
7.6 Äldre	75
8. Effekter över konjunkturer – vilka åtgärder fungerar i dåliga och goda tider?	78
Referenser	82

FÖRORD

Sverige befinner sig i en djup ekonomisk kris. Även om det finns tecken på ljusning när det gäller den reala ekonomin är utsikterna på arbetsmarknaden allt annat än muntra. Krisen kommer enligt samstämmiga prognoser att leda till en omfattande arbetslöshet som dessutom riskerar att bita sig fast under väldigt lång tid. Effekten kan bli att väldigt många slås ut permanent från arbetsmarknaden och att de som drabbas av arbetslöshet – särskilt i unga år – får ett sämre arbetsmarknadsvärde under lång tid efter att krisen har upphört.

De samhällsekonomiska kostnaderna för massarbetslöshet riskerar att bli enorma och kostnaderna för de individer som drabbas omfattande. Det gör det nödvändigt att inte bara investera stort i åtgärder som ger de som träder in på arbetsmarknaden arbete utan även att se till att de som förlorar sina jobb snabbt kan komma tillbaka i arbete.

Frågan hur detta ska gå till är en av de viktigaste att besvara. En central del i lösningen är de arbetsmarknadspolitiska insatser som har visat sig fungera väl. Men lika viktigt är att undvika kostsamma insatser som inte ger bra resultat.

En viktig fråga är om man i huvudsak ska rikta in sig på en aktivieringspolitik och stimulera de arbetslösa att söka arbete oavsett hur många eller få jobb som finns att söka, eller om tider av ekonomisk nedgång ska föranleda större satsningar på att stärka de arbetslösas kompetens och arbetsmarknadsvärde. Det rimliga är sannolikt både och, men med ökat fokus på det senare. Vissa grupper av arbetslösa har så starkt arbetsmarknadsvärde att de kommer att få jobb relativt snabbt även i dåliga tider. Men många behöver stöd till utveckling, utbildning eller t o m anställningsstöd för att ha en god chans på arbetsmarknaden.

I tider av kris ökar behovet av åtgärder av hög kvalitet, men samtidigt också behovet av massor av insatser av hög kvantitet. Att hitta balansen däremellan är nödvändigt.

I denna rapport har nationalekonomen och arbetsmarkandsforskaren Åsa Sohlman granskat de senaste årens arbetsmarknadspolitiska satsningar och analyserar vad som fungerar och vad som inte gör det. Den bild som framträder visar på en komplex mix av åtgärder där en del av det som genomförs är dyrbart och tvivelaktigt och där sådant som fungerar väl är underutnyttjat.

Inte minst är generella nedsättningar av arbetsgivaravgifter, t ex för unga, en åtgärd som är relativt ineffektiv men dyr, samtidigt som arbetsmarkandspolitisk utbildning är kostsam men också effektiv – särskilt i det längre perspektivet.

I rapporten finns många erfarenheter som är viktiga att ta till sig – för nuvarande och kommande arbetsmarknadsministrar.

Stockholm oktober 2009

Roger Mörtvik,

samhällspolitisk chef, TCO

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Sammanfattning

Övergripande perspektiv på arbetsmarknadspolitiken

Både den anglosaxiska och den nordiska arbetsmarknadsmodellen har enligt OECD visat sig ge goda sysselsättningsresultat. De kombinerar flexibilitet på produktmarknaderna med en avreglerad arbetsmarknad respektive en interventionistisk arbetsmarknadspolitik. En policymix med låg arbetslöshetsersättning och låga investeringar i aktiv arbetsmarknadspolitik ger inte bättre resultat än en åtgärdsmix med hög arbetslöshetsersättning och höga investeringar i aktiv arbetsmarknadspolitik kombinerade med en strikt uppföljning av de arbetslösas sökbeteende. Valet mellan de båda modellerna handlar om hur man bedömer de ekonomiska riskerna med att ha en större offentlig sektor och en mer sammanpressad löneskala.

För att göra en interventionistisk arbetsmarknadspolitik effektiv behövs en arbetsmarknadspolitisk aktiveringsstrategi som består av en kombination av olika åtgärder – platsförmedling, rådgivning, individuella anvisningar till program, uppföljning, sanktioner och arbetslöshetsersättning. Inom ramen för aktiveringsstrategin måste en avvägning göras mellan utbudsstimulerande insatser och investeringar i arbetslösa med tanke på produktivitetsutvecklingen i ekonomin. Ett större arbetskraftsutbud och snabbare matchning kan leda till fler i arbete men till priset av lägre produktivitet medan humankapitalinvesteringar, om de lyckas, kan ha positiva effekter på produktiviteten.

Generella stimulanser för ökad sysselsättning, som sänkta socialavgifter för ungdomar, medför betydande statsfinansiella kostnader.

Tre tester för val av individuella åtgärder

Förutom att kombinera de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i effektiva strategier gäller det att välja verksamma åtgärder.

- För det första bör åtgärderna ha rimligt stora positiva sysselsättningseffekter för individerna, s k mikroeffekter.
- För det andra bör åtgärderna inte leda till alltför stor undanträngning av reguljär sysselsättning.
- För det tredje bör de dessutom täcka sina samhällsekonomiska kostnader.

Tillämpningen av varje enskild åtgärd måste ständigt hållas under uppsikt. Effektiviteten är inte en gång för alla given. Ju dyrbarare åtgärder desto viktigare att inrikta dem på individer som annars inte skulle ha fått jobb. Risken för undanträngning minskar också om främst individer som står långt ifrån arbetsmarknaden deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

Mikroeffekter och undanträngning

De senaste svenska utvärderingarna ger nedanstående rangordning för arbetsmarknadspolitiska åtgärder med bättre och sämre sysselsättningsresultat. Läger man till detta aktuella observationer beträffande undanträngning får man följande bild:

Goda sysselsättningseffekter

förmedlingsinsatser
arbetsmarknadsutbildning
utbildningsvikariat
egenföretagande
anställningsstöd

Undanträngning

liten
liten
medelstor
medelstor
stor

Medelgoda sysselsättningseffekter

praktik

medelstor

Dåliga sysselsättningseffekter

beredskapsarbete
arbetslivsutveckling (ALU)
datortek
ungdomsinsatser

stor
?
?
stor

De stora åtgärdernas kostnader och samhällekonomiska effekter

Grovt sett stiger kostnaderna för åtgärderna från billigast till dyrast i följande ordning:

1. Förmedlingsinsatser
2. Anställningsstöd
3. Egenföretagande
4. Praktik
5. Arbetsmarknadsutbildning.

Ett viktigt påpekande, innan man går vidare och försöker bedöma de olika åtgärdernas samhällekonomiska berättigande, är att effekter av en enskild åtgärd beror på hur den tillämpas i praktiken. Det gäller både effekter på sysselsättning, inkomster och undanträngning. Detta visas tydligt av effektiviteten i svenska arbetsmarknadsutbildningar. Under 1990-talet gav de negativa eller inga effekter alls för programdeltagarna. Utvärderingarna för senare år visar att väl genomförda arbetsmarknadsutbildningar kan ge mycket goda sysselsättningsresultat. Det handlar om utbildningarnas omfattning och inriktning och om urvalet av deltagare. På motsvarande sätt avgörs t ex anställningsstödens undanträngning av om det är grupper med svag

anknytning till arbetsmarknaden som får ta del av dem eller inte.

Förmedlingsinsatser är billiga och förefaller också i många fall vara samhällsekonomiskt motiverade. Även inom förmedlingsverksamheten finns dock gränser för vad som kan åstadkommas med bevarad effektivitet. Det gäller också att se upp för undanträngning och negativa effekter på produktiviteten vid storskaliga satsningar. Avskräckningseffekterna av påstridiga aktiveringsinsatser kan vara positiva om de leder till snabbare övergång till jobb men negativa om de leder över till andra försörjningssystem eller ut ur arbetskraften.

De viktigaste nya **individuella anställningsstöden**, Nystartsjobb, har ännu inte utvärderats men de närmast föregående individuella anställningsstöden verkar ha täckt sina samhällsekonomiska kostnader. En viktig fråga för Nystartsjobben är om de kommer att ge fler eller färre anställningar för personer med svag ställning på arbetsmarknaden än tidigare individuellt anvisade anställningsstöd.

Det är svårt att veta vilken konstruktion på de individuella anställningsstöden som är bäst, de "gamla" individuella anvisningarna eller "nya" anställningsstöd i form av nedsättning av arbetsgivaravgifter. De "nya" anställningsstöden står för likabehandling men kan bli väl schablonartade. Individuella anvisningar av arbetslösa till olika typer anställningsstöd med varierande subventionsgrad kan göra det lättare att skraddarsy anställningsstöden efter individernas behov och förutsättningar. Effektiviteten och rättssäkerheten i ett dylikt angreppssätt beror dock på arbetsförmedlarnas förmåga att bedöma de arbetslösas stödbehov samt Arbetsförmedlingens utveckling av bedömningsinstrument som står till förmedlarnas förfogande.

Även "**stöd till start av näringsverksamhet**" verkar vara en åtgärd som går med samhällsekonomiskt plus. Denna åtgärds begränsningar ligger i att egenföretagande kanske inte passar särskilt stora grupper arbetslösa.

De senaste årens typer av **praktik** har också varit effektiva och gett relativt goda sysselsättningseffekter i förhållande till kostnaderna. Detta till skillnad från tidigare praktikåtgärder. Praktikåtgärder som ger praktik i reguljär sysselsättning förefaller vara mer "framgångsrika" än de som är mer projektorienterade. Det senare gäller t ex ALU och är kanske också en förklaring till att beredskapsarbetena gav så dåliga långsiktiga sysselsättningsresultat. Vad de nya sk LYFT-anställningarna kommer att leda till återstår att se.

Arbetsmarknadsutbildningarna är dyra. Det krävs därför stora sysselsättningseffekter för att de ska bli samhällsekonomiskt lönsamma. De uppnådde detta under början av 2000-talet till skillnad från 1990-ta-

let. Det gällde inte minst för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden som långtidsarbetslösa, utlandsfödda och individer med låg utbildningsnivå. Om arbetsmarknadsutbildningens långsiktiga effekter beaktas framstår den i ännu bättre dager. En anpassning av arbetsmarknadsutbildningen måste dock alltid ske till arbetsmarknaden och potentiella deltagare.

Kommunal vuxenutbildning kan vara ett alternativ eller ett komplement till arbetsmarknadsutbildningen. Utbildningarna i Komvux är billigare än arbetsmarknadsutbildningarna. Utvärderingar av Komvux visar dock svagare resultat än arbetsmarknadsutbildning. Komvux kan dock effektiviseras och yrkesinriktad vuxenutbildning ger bättre sysselsättningsresultat än Komvux generella kurser. Men de yrkesinriktade utbildningarna är naturligtvis dyrare än de generella och det återstår att utvärdera den nya satsningen på Yrkesvux.

De övriga åtgärderna

Utbildningsvikariat och friår har positiva sysselsättningseffekter för vikarierna. I den delen kan de jämföras med anställningsstöd. Endast friårsförsöket har utvärderats för effekter på de "lediga". För dem medförde inte ledigheten några positiva arbetsmarknadseffekter. Friårsförsöket bedömdes sammantaget ha negativa effekter på sysselsättningen. Arbetsutbudet minskade till följd av programmet. Ökad sysselsättning för vikarierna förverkligades men inte ökat arbetsutbud från de friårslediga.

Valfria aktiviteter är inte att rekommendera om man i arbetsmarknadspolitiken ska välja en kombination av anställningsstöd och aktiviteter för redan anställda. Utbildning för redan anställda kan vara ett bättre arbetsmarknadspolitiskt alternativ. Frågan är dock varför man ska arbeta med en kombination av åtgärder. Anställningsstöden verkar kunna fungera effektivt på egna meriter. Stöd till utbildning av redan anställda kan också ges på annat sätt om det skulle vara önskvärt. En anledning till att ha en kombinationsmodell i en lågkonjunktur skulle kunna vara att det annars är svårt få fram platser för "vikarier".

De **förberedande utbildningarna** har inte utvärderats på ett meningsfullt sätt. De empiriska resultaten tyder på små om ens några sysselsättningseffekter. Ett undantag är positiva sysselsättningseffekter för långtidsarbetslösa.

Flyttningsbidrag med respension och pendlingsstöd ska stimulera den geografiska rörligheten. Redan under den föregående regeringen började dock tonvikten läggas över på yrkesmässig rörlighet, arbetsförmedling och krav på de arbetslösa att vidga sitt geografiska

sökområde. De utvärderingar som finns av rörlighetsstimulerande åtgärder är få och visar att t ex Starthjälpsbidraget hade små eller inga effekter.

Några egentliga utvärderingar av "garantierna" föreligger inte. Garantierna borde utvärderas som aktiveringsstrategier avseende dels uppläggningsfasen, dels kombinationen av ingående åtgärder. Det finns exempelvis tecken på att åtgärder i "garantier" med "mjuka" inledande insatser, följda av mer krävande program, kan påskynda övergången till arbetsmarknaden via sina "avskräckningseffekter" inte minst för ungdomar. En uppföljning av den tidigare aktivitetsgarantin visar också att det kan vara svårt att få till aktivering genom täta kontakter mellan arbetslösa och vägledare, individuella handlingsplaner och jobbsökaraktiviteter.

Arbetsmarknadspolitiska insatser för olika grupper

Internationella och svenska utvärderingsresultat för grupper och åtgärder överensstämmer i mångt och mycket.

Individuella anställningsstöd passar kanske främst för relativt sett sämre rustade individer.

Beredskapsarbeten fungerar endast i undantagsfall (t ex för långtidsarbetslösa och ibland för kvinnor).

Förmedlingsinsatser verkar vara meningsfulla för de flesta arbetslösa.

Särskilda **ungdomsprogram** har visat sig fungera dåligt.

Den största skillnaden mellan internationella och svenska utvärderingar rör arbetsmarknadsutbildning. De internationella resultaten tyder på att den passar främst för starka individer medan de svenska pekar på ett mycket bredare användningsområde inkluderande lågutbildade, långtidsarbetslösa och utrikes födda. På liknande sätt verkar egenföretagande enligt de svenska utvärderingsresultaten passa bredare grupper, inte bara kvinnor och välutbildade män utan även långtidsarbetslösa.

Särskilda ungdomsprogram för att motverka ungdomsarbetslöshet måste utformas med stor omsorg och som aktiveringsstrategier. Med fördel kan vissa ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärder ingå. Det gäller arbetsmarknadsutbildning och praktik. Dessutom kan kommunal vuxenutbildning vara lämplig för ungdomar med endast grundskola. På många punkter saknas dock forskningsresultat då det gäller åtgärder för ungdomar eller så är utvärderingsresultaten motstridiga. Det senare gäller t ex arbetsförmedling. Hur anställningsstöden fungerar för ungdomar vet vi inte heller särskilt mycket om.

I Sverige har arbetslöshet i lågkonjunktur och efter avslutade studier verkat bita sig fast flera år framöver för vissa ungdomar. Detta kan motivera förstärkta insatser för utsatta ungdomar generellt sett och speciellt vid en lågkonjunktur.

Insatser som intensifierad arbetsförmedling och arbetsmarknadsutbildning kan vara intressanta för långtidsarbetslösa. Resultaten att arbetsmarknadsutbildning, anställningsstöd och andra liknande åtgärder har effekt även om de sätts in sent i en arbetslöshetsperiod är också uppmuntrande. Därmed inte sagt att man behöver vänta med dem tills långtidsarbetslösheten är ett faktum.

Utlandsfödda verkar ha nytta av arbetsmarknadsutbildning, stöd till start av näringsverksamhet men även av arbetsförmedling, anställningsstöd och kommunal vuxenutbildning.

Resultaten för kvinnor och män av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder är ofta likartade. Förmedlingsinsatser skulle enligt den senaste utvärderingen vara mer positivt för män än för kvinnor även om resultaten för kvinnor varit positiva i tidigare studier. Stöd till start av näringsverksamhet har visat sig vara mer positivt för kvinnor än för män jämfört med anställningsstöd.

Arbetsförmedling och arbetsmarknadsutbildning för äldre verkar fungera och är kanske vad som behövs för att de ska stanna kvar i arbetslivet. Vilka effekter stöd till start av näringsverksamhet har för äldre vet vi inte men det skulle kanske också kunna vara ett intressant alternativ för dem.

Konjunkturer

Det finns få utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas konjunkturanpassning.

Trots att det inte finns särskilt mycket forskning om hur olika arbetsmarknadspolitiska insatser fungerar i lågkonjunktur är forskarna eniga om att det är viktigt att upprätthålla arbetskraftsutbudet under en lågkonjunktur. Men hur ska det gå till?

Man har i en lågkonjunktur behov av stora volymer i de arbetsmarknadspolitiska programmen men erfarenheterna visar att det är svårt att upprätthålla kvaliteten i programmen vid stora volymer.

Man har även i en lågkonjunktur behov av praktikplatser och andra meningsfulla aktiviteter för de arbetslösa, men det är svårt att intressera arbetsgivare för dem då.

Arbetsmarknadsutbildning kan vara lätt att få till stånd men svårig-

heten i en lågkonjunktur ligger i att bedöma den framtida efterfrågan på arbetskraft och försäkra sig om att utbildningen verkligen stärker de arbetslösas långsiktiga sysselsättningschanser.

Det kan vara lämpligt med både arbetsmarknadsutbildning och långa och bredare grundutbildningar i det reguljära utbildningsväsendet under lågkonjunktur. När konjunkturen tar fart kan mer av kortare, skraddarsydd arbetsmarknadsutbildningar behövas. Utbildningen kan i en lågkonjunktur kompletteras med anställningsstöd. Och som en del i den arbetsmarknadspolitiska aktiveringsstrategin bör förmedlingsinsatserna upprätthållas under en lågkonjunktur.

Slutsatser

Arbetsmarknadspolitisk strategi för en komplex verklighet

Den interventionistiska arbetsmarknadspolitikens strategi för att aktivera de arbetslösa ställer stora krav på Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen måste stå för överblick och se till att strategin håller samman och anpassas efter konjunkturen:

Att rätt bemöta de arbetslösa och snabbt slussa dem vidare till reguljär sysselsättning antingen direkt via jobsökning, eller med hjälp av coachning och andra mer avancerade insatser i egen regi eller hos externa aktörer. Det behövs en ingång till Arbetsförmedlingen där varje arbetslös bemöts efter sina behov och förutsättningar. Arbetsförmedlarna måste med träffsäkerhet kunna bedöma de arbetslösas chanser att med eller utan åtgärder få jobb och snabbt anpassa de individuella aktiviteterna därefter. En varierad uppsättning åtgärder av god kvalitet måste stå till förmedlarnas förfogande: platsförmedling, rådgivning, individuella anvisningar till program samt uppföljning, sanktioner och arbetslöshetsersättning.

Att vara observant på vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder som passar olika grupper. För ungdomar utan grundutbildning är reguljär utbildning viktigt. På motsvarande sätt är arbetsmarknadsutbildning intressant för dem som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Och anställningsstöd för dem som står längst från arbetsmarknaden.

Att anpassa åtgärdssammansättningen till olika konjunkturlägen. En avvägning måste alltid göras mellan att försöka få ut så många så snabbt som möjligt i jobb och att rusta de arbetslösa för mer högproduktiva jobb genom utbildning och praktik. Ett större arbetskraftsutbud och snabbare matchning kan leda till fler i arbete men till priset av lägre produktivitet medan humankapitalinvesteringar upprätthåller produktiviteten.

I förhållande till en ”normalnivå” av utbudsstimulans och investeringarna kan en större betoning läggas på förmedlingsverksamhet i goda tider och investeringar i dåliga tider.

Men det handlar också om att klara av de svåra fallen i goda tider både genom förmedlingsverksamhet och investeringar.

I en lågkonjunktur krävs ett tvåfrontskrig dels för att förhindra att fler blir långtidsarbetslösa dels för att fortsätta försöka få ut dem som redan är långtidsarbetslösa på arbetsmarknaden.

Att upprätthålla kvaliteten i åtgärderna. En given åtgärds effektivitet är inte en gång för alla given. Effektiviteten måste ständigt hållas under uppsikt. Exempel är arbetsmarknadsutbildning och praktik där effektiviteten gick ner under 1990-talet men sedan återupprättades. Även åtgärder som direktskapade jobb i offentlig sektor (ALU, LYFT etc), ungdomsprogram och förberedande utbildningar skulle förmodligen kunna utvecklas till att ge positiva sysselsättningseffekter för vissa grupper i vissa lägen.

För att åstadkomma en dylikt strategiskt arbete krävs naturligtvis resurser. Men inte bara resurser för arbetsmarknadspolitiska insatser. Arbetsförmedlarnas kompetens och de instrument som står till deras förfogande är också viktiga. Exempel är instrument för screening och sk profiling för att slussa de arbetslösa in på snabbaste banan ut ur arbetslösheten. Kompetens och utbildning för förmedlarna behövs för att få till täta kontakter mellan arbetslösa och vägledare, för att upprätta individuella handlingsplaner för de arbetslösa och för att aktivera dem till jobbsökaraktiviteter.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas långsiktiga inriktning

Till strukturförändringarna i den arbetsmarknadspolitiska åtgärdsarsenalen har hört en övergång från utbildning och praktik till förmedlingsverksamhet och jobbsökaraktiviteter medan anställningsstöden behållit sin ställning som arbetsmarknadspolitisk insats. Hur kan den förändringen komma att stå sig framtiden?

Den större betoningen av förmedlingsverksamhet och jobbsökaraktiviteter har antagligen kommit för att stanna. Den förefaller vara samhällsekonomiskt välmotiverad. Dyliga aktiviteter bör vara en del i de arbetslösas första kontakter med Arbetsförmedlingen liksom ett inslag i alla insatser och program. Jobbsökaraktiviteterna har också en kontrollfunktion att fylla i arbetslöshetsförsäkringen.

De positiva effekterna av arbetsmarknadsutbildning och praktik verkar ha underskattats på senare tid i arbetsmarknadspolitiken. Båda typerna av åtgärd skulle säkerligen med goda resultat kunna få ta en

större plats i den långsiktiga arbetsmarknadspolitiken.

Det kan vara rimligt att satsa både på arbetsmarknadsutbildning och Komvux (inklusive Yrkesvux). Komvux behövs för yrkesinriktad grundutbildning på gymnasienivå för jobb och för eftergymnasial yrkesutbildning. Dessutom fyller Komvux en kompletterande funktion för icke arbetslösa som vill omskola sig, efter fritt val av utbildning och utbildningsinriktning. I arbetsmarknadsutbildningen handlar det om kortare skräddarsydda kurser för arbetslösa. Deltagande sker efter anvisning av Arbetsförmedlingen. Komvux tar hand om längre, frivilliga grundutbildningar.

Anställningsstöd kommer alltid att ha en viktig plats i arbetsmarknadspolitiken. Huvudfrågan här är att nå dem som står långt från arbetsmarknaden. Om detta kan åstadkommas med den typen av rättighetsbaserade anställningsstöd som Nystartsjobben innebär snarare än med individuella anvisningar som tidigare återstår att se. Arbetsförmedlingen skulle kunna arbeta aktivt även med Nystartsjobben genom att för dem som får praktik och utbildning koppla dessa åtgärder till ett Nystartsjobb.

Arbetsmarknadspolitik för lågkonjunktur

Det svåra i en lågkonjunktur är att i tillräcklig omfattning få fram meningsfulla och framåtsyftande aktiviteter för de arbetslösa. De arbetslösa måste behålla kontakten med arbetsmarknaden och rustas att snabbt kunna ta reguljära jobb när konjunkturerna vänder.

Det bästa är förmodligen att spela med ett antal av de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. En expansion på en 10 000–15 000–20 000 platser för var och en av dem är förmodligen bättre än en koncentration till enbart vissa åtgärder.

Förmedlingsverksamhet behövs alltid. Nyrekryteringar sker även i en lågkonjunktur. Jobsökande har också en viktig funktion att fylla som en del i andra åtgärder för att de arbetslösa ska kunna upprätthålla kontakten med arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsutbildning är viktigt i en lågkonjunktur. Den bör kunna expandera betydligt mer än med de 1 000 platser som regeringen nyligen föreslagit givet de låga nivåer den nu befinner sig på. Lite längre fram i konjunkturuppgången bör den kunna förstärkas ytterligare.

Reguljär utbildning med komvux, yrkesvux, folkhögskola, yrkeshögskola och högskola har kanske en ännu större roll att spela i själva lågkonjunkturer än arbetsmarknadsutbildningen.

Praktikplatserna bör också expandera i den takt som medges av intresset från privata och offentliga arbetsgivare. Även direktskapade jobb i offentlig sektor skulle kunna övervägas som ett komplement till övriga åtgärder för grupper som riskerar social utslagning under förutsättning att rimliga krav på meningsfull aktivitet kan upprätthållas.

Stöd till start av näringsverksamhet är också en bra satsning för de arbetslösa som passar för den åtgärden.

Anställningsstöden har alltid en given roll att spela i en lågkonjunktur.

Åtgärder för utsatta grupper i lågkonjunktur

I en lågkonjunktur uppmärksammas ofta vissa grupper som särskilt utsatta. Det gäller framför allt individer som riskerar att slås ut, hamna utanför arbetsmarknaden och bli socialbidragstagare. En dylik utveckling är särskilt skrämmande när det gäller ungdomar. Vad gör man med dem?

- En första lärdom är att man i goda tider inte får samla på sig för många individer i "garantier", dvs individer som varit arbetslösa länge och som så att säga står på tur för att få mer handfast stöd för att ta sig ut på arbetsmarknaden. I lågkonjunktur är det svårare för dem att konkurrera om jobben.
- En andra lärdom är att det är ingen idé med billiga massprogram för exempelvis ungdomar i kommunal regi. Det är slöseri med tid och pengar.
- En tredje lärdom är att det finns åtgärder av hög kvalitet som är effektiva för utsatta ungdomar och grupper i behov av särskilt stöd. De kan också med fördel användas i en lågkonjunktur. Till dem hör aktivering genom förmedlingsverksamhet, anställningsstöd, praktik, arbetsmarknadsutbildning och annan yrkesutbildning.

För arbetslösa som står relativt nära arbetsmarknaden kan en aktivt pådrivande förmedlingsverksamhet vara av godo. För andra en kombination av utbildning, praktik, jobbsökande och Nystartsjobb.

Utvärderingar som beslutsunderlag

Utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är viktiga som underlag för beslut om arbetsmarknadspolitiken. En utvärderingsstrategi bör ta sin utgångspunkt i en arbetsmarknadspolitisk problemanalys. Utifrån min kartläggning av utvärderingar kan jag konstatera att på en del områden saknas utvärderingar.

Utvärderingar av vissa åtgärder: Strategier och garantier; Förmedlingsverksamhet; Förberedande utbildning och andra förberedande insatser; Praktik; Utbildning vid folkhögskola, Yrkehögskola och

högskola som alternativ till Komvux och arbetsmarknadsutbildning

Åtgärders effekter för olika grupper: Ungdomar respektive äldre.
Åtgärders effekter i olika konjunkturlägen, särskilt lågkonjunktur.

Och naturligtvis **utvärderingar av de nya åtgärderna:** Nystartsjobb;
Yrkesvux; LYFT-sysselsättningar

Det finns ett behov dels av löpande utvärderingar dels av fördjupade utvärderingar.

De löpande utvärderingarna skulle kunna vara en uppgift för Arbetsförmedlingen.

Forskare kan stå för oberoende utvärderingar och göra de djupare analyser som behöver komplettera de löpande utvärderingarna. Metodutveckling och kvalitetssäkring av utvärderingar är också en forskningsuppgift.

1. INLEDNING

I denna rapport redovisas resultaten av ett uppdrag från TCO att sammanställa erfarenheter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utredningsarbetet har pågått under juli och augusti 2009.

Arbetsmarknadspolitik är ett brett område. Jag har arbetat med följande avgränsningar för min undersökning. Med arbetsmarknadspolitiska åtgärder avses i denna rapport de konjunkturpolitiska, s k aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. De erfarenheter av dessa åtgärder, som jag sökt identifiera, är först och främst de som kommit fram genom utvärderingar av oberoende instanser. Studien baserar sig således på tidigare genomförda utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser och sammanställningar av dylika utvärderingar.¹

Huvudfokus i rapporten ligger på de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas relativa för- och nackdelar och hur de fungerar för enskilda individer eller grupper av individer. Det är främst med hjälp av s k mikrostudier som dessa individeffekter kan fångas upp. Makrostudier söker ringa in totaleffekterna på ekonomin av enskilda åtgärder varav mikroeffekterna är en del. Det samlade arbetsmarknadspolitiska resultatet inkluderar förändringar i arbetsutbud, lönebildning och kapitalanpassningar, som också påverkas av arbetsmarknadspolitiken via matchning, jobbsökande, konkurrens om jobben, produktivitetshöjande insatser samt åtgärdernas undanträngning av reguljär sysselsättning och inlåsning i program. Det är naturligt att i denna rapport med inriktning på enskilda åtgärder ta med de indirekta effekter som de olika åtgärderna närmast ger upphov till, dvs undanträngning av reguljär sysselsättning och inlåsning i program.

När det gäller generella anställningsstöd, till skillnad från individuella, i form av nedsatta sociala avgifter berörs även lönebildningen omedelbart. Den behöver därför också belysas i detta sammanhang. I övrigt inskränker jag mig till att ge ett perspektiv på makroaspekter av arbetsmarknadspolitiken och dess sammansättning genom diskussionen om alternativa ”arbetsmarknadsmodeller” och hur man samtidigt kan få till både en god ekonomisk utveckling och bra sysselsättningsresultat. När jag diskuterar konjunkturanpassning av arbetsmarknadspolitiken handlar det om de enskilda åtgärdernas anpassning till konjunkturerna, inte den samlade arbetsmarknadspolitiken som en del av den ekonomiska stabiliseringspolitiken.

Underliggande teorier om ekonomins och arbetsmarknadens funk-

¹ Till de internationella översiktarna av utvärderingar hör Martin & Grubb (2001), Kluve (2006) och OECD (2006b); till de svenska Calmfors m.fl. (2001, 2002 och 2004) och Sohlman (2006). I referenserna till dessa sammanställningar noterar jag även några av de viktigast källorna, som de i sin tur hänvisar till.

tionssätt berörs endast kortfattat i avsnittet om arbetsmarknadsmodeller samt i inledningen till respektive huvudavsnitt om arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Avgränsningarna innebär att jag inte analyserar passiva åtgärder som arbetslöshetsförsäkring eller annan ekonomisk politik som också påverkar arbetsmarknaden, t ex inkomstskatterna. Sjukförsäkring och pensioner liksom permanenta åtgärder för funktionshindrade faller också utanför denna studie. Däremot inkluderas kommunal vuxenutbildning som ett alternativ till arbetsmarknadsutbildning. När det gäller konkreta erfarenheter av åtgärder är det i huvudsak de åtgärder, som kommit till användning under perioden 1980–2009 och alltså jämt används, som studeras.

Undersökningen är inriktad på svenska förhållanden. Internationella utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder återspeglas endast i vissa jämförande studier och översikter av styrmedel. Utvärderingsteori och metodik diskuteras inte i denna rapport.² De utvärderingar som refereras i rapporten kan dock sägas vara kvalitetsgranskade i och med att de publicerats i professionella tidskrifter och i de flesta fall tagits upp i internationella och svenska forskningsöversikter. Metodkvaliteten har förbättrats över åren och större vikt läggs i denna kartläggning vid de senare utvärderingarna.

² För en översikt av utvärderingsproblem och metoder se t ex Kluge (2006).

I avsnitt 2 tecknas en bakgrund. Hur har arbetsmarknadspolitiken och åtgärderna utformats i Sverige de senaste decennierna? Vilka arbetsmarknadspolitiska insatser är det vi överhuvudtaget har erfarenheter av? Den övergripande inriktning på arbetsmarknadspolitiken har diskuterats både i Sverige och internationellt. Man har talat om olika arbetsmarknadspolitiska modeller, den nordiska och den anglosaxiska modellen. Resultaten av den typen av generella, makroekonomiska analyser presenteras i avsnitt 3.

De två huvudavsnitten om utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder redovisas uppdelat på subventionerade anställningar i avsnitt 4 respektive investeringar i arbetslösa i avsnitt 5. Båda avsnitten innehåller inledningsvis korta beskrivningar av teoretiskt sett förväntade effekter av de respektive åtgärderna. Därefter följer en redovisning av empiriska resultat för de olika åtgärderna.

Det finns såväl internationella som svenska jämförande analyser av effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser. De sammanfattas i avsnitt 4.2 för makroaspekter (undanträngning och sysselsättning) och i avsnitt 4.3 för mikrostudier (individeffekter).

Avsnitt 6 kommenterar erfarenheter av rörlighetsstimulerande åtgärder och de arbetsmarknadspolitiska garantierna. Åtgärdernas effekter

ter för olika grupper sammanfattas i kapitel 7. Lämplig konjunkturprofil för arbetsmarknadspolitiska insatser diskuteras i avsnitt 8. Sammanfattning och slutsatser återfinns i avsnitt 9.

Kartläggningen av utvärderingarna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder ger underlag för politiska val mellan arbetsmarknadsåtgärder. Utvärderingsresultaten inklusive bakgrunden till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ger även en viss belysning av arbetsmarknadens och arbetsmarknadspolitikens funktionssätt. Den bilden är dock mycket översiktlig och innefattar exempelvis ingen analys av hur åtgärderna mer i detalj varierats med de ekonomiska konjunkturerna eller inför riksdagsval. Den kan därför inte användas för att svara på analytiska problemen av typen:

- Var arbetsmarknadspolitiken bättre före 2006 än efter?
- Varför är ungdomsarbetslösheten hög i Sverige?
- Varför har utlandsfödda svårt att få jobb i Sverige?

Kartläggningen av åtgärdernas effekter kan ge besked om vilka åtgärder som passar för ungdomar men inte exempelvis om huruvida arbetslöshetsproblemen är värre för ungdomar än för andra arbetslösa.

Det avslutande kapitlet är därför upplagt dels som en sammanfattning av utvärderingsresultaten (avsnitt 9.1) dels som slutsatser (avsnitt 9.2) De senare är ett försök till en tolkning av utvärderingsresultaten utifrån ett forskningsbaserat men framåtsyftande synsätt.

Utvärderingarna är inte heltäckande varför en kommentar om luckor i utvärderingarna och olika roller för olika utvärderingsproducenter infogats i slutsatsavsnittet.

2. BAKGRUND

Arbetsmarknadspolitiken har varierat kraftigt under de senaste decennierna både vad avser volymen och inriktningen på åtgärderna. En stor omsvängning ägde rum efter Alliansregeringens tillträde 2006. Nedan ska jag kortfattat först presentera de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna från tiden före 2006 och sedan utvecklingen efter 2006. Avslutningsvis beskrivs deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärderna med fokus på grupper med svag ställning på arbetsmarknaden.

2.1 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder fram till 2006

Den totala volymen arbetslösa i program som andel av arbetskraften varierade under 1980-talet kring två/tre procent. Under 1990-talskrisen blev det en mycket kraftig uppgång i insatserna. Andelen av arbetskraften i åtgärder steg till närmare sex procent. Med den ekonomiska återhämtningen föll den sedan successivt tillbaka och låg under början av 2000-talet åter på tidigare normalnivåer.

Sammansättningen av program i termer av arbetsmarknadsutbildning, praktikplatser, ungdomsinsatser och övriga insatser³ förändrades påtagligt redan under den här perioden – från dyrare åtgärder som arbetsmarknadsutbildning och praktikplatser till övriga, billigare, åtgärder av typ matchning och jobbsökaraktiviteter (se figur 2.1).

³ Arbetslivsutveckling (ALU), resursarbete, projektarbete, arbetsinriktad rehabilitering, stöd att starta eget, datortek, offentligt tillfälligt arbete (OTA), introduktions- och uppföljningsstöd, aktiviteter inom vägledning/platsförmedling, projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

Deltagarna i arbetsmarknadsutbildning (inklusive den förberedande utbildningen) ökade kraftigt under 1990-talskrisen. Som mest uppgick antalet deltagare till ca 90 000 per månad. Därefter skedde en snabb nedgång i antalet deltagare. Den förberedande utbildningen separerades formellt från arbetsmarknadsutbildningen 2001. Den kom därefter att ligga på en relativt låg men stabil nivå (10 000 – 15 000 platser), något över volymen i arbetsmarknadsutbildningen. Antalet praktikplatser⁴ ersatte delvis arbetsmarknadsutbildningen och låg vid mitten av 1990-talet som mest på 30 000 – 40 000 platser. I början på 2000-talet var dock även praktikplatserna nere i volymer kring 10 000.

⁴ Praktikplatserna omfattade akademikerpraktik, ungdomspraktik, invandrarpraktik, arbetsplatsintroduktion (API) och arbetspraktik.

De övriga insatserna, inklusive de kommunala ungdomsprogrammen och åtgärderna inom ungdomsgarantin, ökade sin andel och kom upp i 70 000 – 80 000 platser i början på 2000-talet.

Aktivitetsgarantin var ett paraplyprogram för långtidsarbetslösa. De

åtgärder som fanns att tillgå inom garantin var dock desamma som åtgärderna i övrigt.

Till de arbetsmarknadspolitiska insatserna hörde också anställningsstöden och direktskapade jobb i offentlig sektor. De varierade över tiden med växande andelar i början av 1980-talet, kring 1994 och igen 2005/2006. Som mest svarade de år 1983 för drygt 60 procent av de konjunkturberoende programmen. En mer normal siffra var 20 – 30 procent (se figur 2.1). Vid regeringsskiftet 2006 bestod anställningsstöden av allmänt, förstärkt och särskilt anställningsstöd. Till detta kom Plusjobben i offentlig sektor. Att notera är också att under den här perioden var anställningsstöden selektiva, dvs det var Arbetsförmedlingen som avgjorde om den arbetssökande kunde komma ifråga för subventionerad sysselsättning.⁵ (SOU 2007:112; Finanspolitiska rådet, 2009; Sibbmark, 2007 och 2008; Olofsson & Wadensjö, 2009)

⁵ Under perioden 1980 – 2006 hade Sverige socialdemokratiska regeringar med undantag för åren 1991 – 1994. Arbetsmarknadspolitiken var ingen huvudfråga för den borgerliga regeringen. Jag har därför inte särskilt dessa år i min bakgrundsbeskrivning.

2.2 Insatserna efter 2006: Tiden med Alliansregeringen

Omedelbart efter sitt tillträde hösten 2006 startade den borgerliga regeringen sitt arbete med att lägga om arbetsmarknadspolitiken. Redan våren 2008 fanns bl a följande åtgärder på plats:

Beskattning:

Jobbskatteavdrag (JSA), skattesänkning i flera omgångar (slopad arbetsgivaravgift för personer med lång arbetslöshet, så småningom i både privat och offentlig sektor och under en period även för deltidarbetslösa)

Instegs- och Nyfriskjobb (subventionerade anställningar för nyanlända invandrare respektive sjukskrivna och förtidspensionerade)⁶

⁶ De subventionerade anställningarna Nystart-, Instegs- och Nyfriskjobb ersatte tidigare allmänt och förstärkt anställningsstöd och Plusjobb.

Sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar (18–24 år, sedermera alla ungdomar under 26 år)

Slopad löneskatt för personer som fyllt 65 år.⁷

Försäkringar:

Skärpta krav för arbetslöshets- och sjukförsäkring.

Arbetsmarknadsåtgärder:

Matchning som huvuduppgift för Arbetsförmedlingen.

Jobb- och utvecklingsgarantin (i stället för aktivitetsgarantin för långtidsarbetslösa).

Jobbgarantin för ungdomar i stället för de tidigare ungdomsåtgärderna.

⁷ Även under 1980- och 1990-talen förekom nedsättningar av sociala avgifter i syfte att stimulera regional utveckling, sysselsättning och företagande. Det är dock först i och med Alliansregeringen som de mer explicit inlemmas i arbetsmarknadspolitiken och därför berörs i denna rapport (avsnitt 4.2.2). Erfarenheterna av tidigare sänkningar av sociala avgifter är dock värdefulla för bedömningen av effekterna av nuvarande sänkningar av sociala avgifter. (Riksrevisionen, 2008)

Fortsatta **sänkningar av volymerna** i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De kvarstående arbetsmarknadspolitiska programmen blev: arbetsplatsintroduktion (API), stöd till start av näringsverksamhet, särskilt anställningsstöd, arbetspraktik, arbetslivsinriktad rehabilitering, projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning, fördjupad kartläggning och vägledning, arbetsmarknadsutbildning samt lärlingsplatser.⁸ (Finanspolitiska rådet, 2008 och 2009)

⁸ Detta sedan bl.a. friår, utbildningsvikariat, akademikerjobb, datortek och interpraktikstipendier tagits bort.

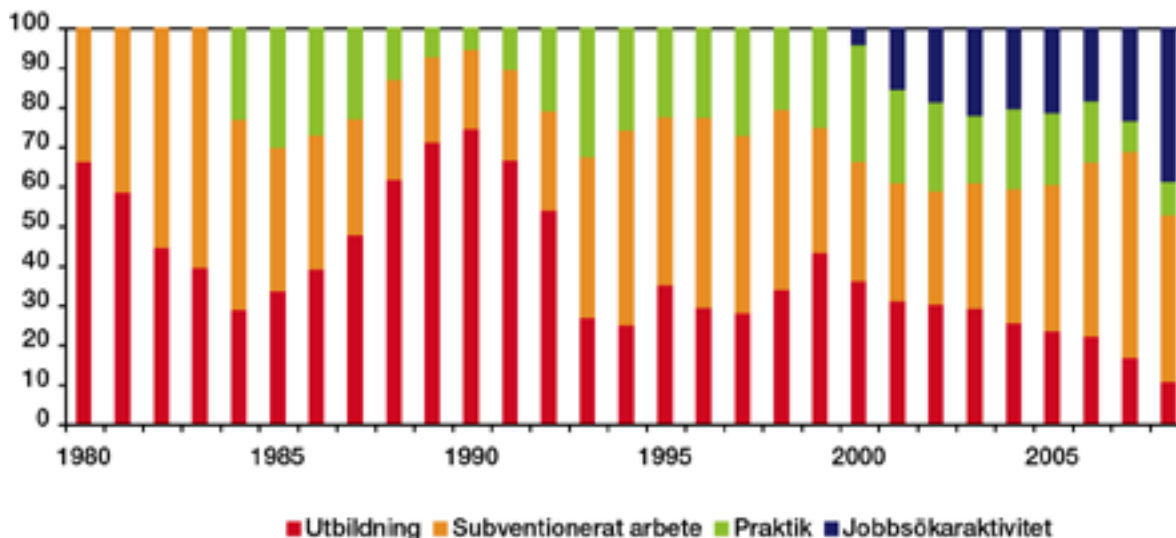
Det generella draget i dessa åtgärder var en övergång från direkt verkande åtgärder till indirekt verkande, från arbetsmarknadspolitiska program administrerade av Arbetsförmedlingen till incitament för individer att söka jobb (JSA, skärpta krav i arbetslöshets- och sjukförsäkringen) och för arbetsgivare att anställa (sänkta socialavgifter för ungdomar och löneskatter för äldre, Nystarts-, Instegs- och Nyfriskjobb). Huvuduppgiften för Arbetsförmedlingen var matchning och coachning. Ökad press på och incitament för individerna skulle öka arbetsutbud, pressa lönerna och därmed ytterligare öka efterfrågan på arbetskraft.

Till skillnad från tidigare är anställningsstöden en individuell rättighet och generella för dem som uppfyller de aktuella villkoren.⁹ Plusjobben i offentlig sektor har försvunnit. I garantierna prioriteras nu jobsökaraktiviteter och tillgången till arbetsmarknadsutbildning och praktik blir mindre även för deltagare inom garantierna.

⁹ Förutom det särskilda anställningsstödet som finns kvar men som nu är inriktat på arbetslösa i Jobb- och utvecklingsgarantins senare faser.

Resultaten vad avser arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan avläsas i figur 2.1. Av den framgår att såväl arbetsmarknadsutbildning som praktik fortsatte att minska under Alliansregeringen. Däremot ökade jobsökaraktiviteterna kraftigt. Arbetsmarknadsutbildningen stod endast för 10 procent av programvolymen 2008 medan jobsökaraktiviteternas andel var hela 39 procent. Vad gäller de subventionerade jobben fasades de tidigare anställningsstöden och Plusjobben ut och Nystartsjobben kom i stället. De subventionerade anställningarna inklusive Nystartsjobben utgjorde 42 procent av den totala programvolymen 2008.

Figur 2.1 Sammansättning av de konjunkturberoende arbetsmarknads-
politiska programmen, procent av totalen.



Källa: Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2009.

Sammanfattningsvis är trenden under perioden 1980 – 2008 en övergång från dyra investeringsinriktade åtgärder (utbildning och praktik) till billigare slags åtgärder (framför allt jobbsökaraktiviteter). Till detta kommer anställningsstöden som behåller sin ställning som arbetsmarknadspolitiskt instrument men som med den borgerliga regeringen blivit rättighetsbaserade samtidigt som direkt jobbskapande i offentlig sektor försvann. (SOU 2007:112; Finanspolitiska rådet, 2008 och 2009; Olofsson & Wadensjö, 2009)

Till detta bör läggas att inför lågkonjunkturen har regeringen förstärkt arbetsmarknadspolitiken med vissa nya satsningar. Till dem hör:

Nystartsjobben som får en fördubbling av subventionerna.

Personlig coachning som ska bli tillgänglig för fler arbetssökande.

Arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling där antalet platser utökas.

Arbetsmarknadsutbildning, 1000 nya platser år 2010.

Yrkesutbildning med satsningar på fler platser i Komvux och Yrkesvux (yrkesinriktad utbildning inom kommunal vuxenutbildning), tillfälligt höjt studiestöd för Yrkesvux och fler platser i Yrkeskolan.

LYFT, en aktiveringsinsats inom statlig och kommunal verksamhet samt vissa ideella organisationer som är tillgänglig för personer både i och utanför jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

Aktiviteterna inom **jobbgarantin för ungdomar** vidgas till att inkludera stöd till start av näringsverksamhet samt SFI (svenska för invand-

rare) förutom LYFT. Till detta kommer en satsning på 1 000 folkhögskoleplatser för ungdomar.

Fler deltagare förutses i Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar. (Prop. 2008/09:97; Prop. 2008/09:100; Regeringskansliet, 2009)

Regeringen fullföljer sin strukturella politik för att stimulera arbetsutbudet för att därigenom få fler i arbete. Till detta kommer nu aktiveringsåtgärder för att motverka att arbetslösheten blir bestående: reguljär utbildning, praktik och arbetsmarknadsutbildning men även särskilda aktiviteter i offentlig sektor.

2.3 Vem får del av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna?

Arbetsförmedlingen har i sin skrift Arbetsmarknadsrapport, som startade år 2007, halvårsvis rapporterat om precisionen i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Man har analyserat vilka individer (25 – 64 år) som fick del av Arbetsförmedlingens program.¹⁰ Undersökningen baseras på en uppdelning av de arbetslösa i grupper med bättre och sämre jobbchanser. Gruppindelningen görs utifrån de arbetslösas individuella jobbansolikheter, som skattas med hjälp av statistisk analys av individdata beträffande bl a utbildning, kön, ålder, födelseland och tidigare arbetsmarknadserfarenheter (jfr Benmarker m fl, 2007). Tilläggas bör att dessa s k profilering-metoder inte bara kan användas i statistisk analys utan även i praktiken för att välja ut programdeltagare bland de arbetslösa efter vars och ens behov och förutsättningar.

¹⁰ Ungdomar analyserades inte eftersom särskilda regler gäller för deras deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I gruppen med sämst skattad sannolikhet att få jobb deltog en högre andel i program än i gruppen med bäst sannolikhet. Programinsatserna gjordes också tidigare under inskrivningsperioden för gruppen med sämst jobbchanser. Skillnaderna i deltagande låg på mellan åtta och tio procentenheter totalt och på mellan fem och sju procentenheter för tidigt deltagande (vecka 0 – 13 under inskrivningsperioden).

På liknande sätt visade det sig vara för dem i Jobb- och utvecklingsgarantin och chanserna att få jobb med anställningsstöd. Utflödet till dylika jobb låg på ca fem procent per vecka för dem med sämst chanser att få jobb och på ca två procent för dem med bäst chanser att få jobb. (Arbetsförmedlingen 2007a, 2007b, 2008a, 2008b och 2009)

Tidigare brukade man först mäta andelen i olika grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden, som fick del av Arbetsförmedlingens olika program. Hur många ungdomar, lågutbildade, utlandsfödda och långtidsinskrivna deltog i de olika programmen? Sedan jämfördes gruppernas andelar i program med deras andelar av antalet arbetslösa. De prioriterade grupperna borde ha en större andel i program

än i andel av de arbetslösa. Problemet med det måttet var att inte alla i breda grupper som ungdomar och utlandsfödda hade problem med att skaffa sig jobb. Som ett mellanting kompletterades de deskriptiva studierna med undersökningar av deltagande där man kontrollerade för olika bakgrundvariabler och fick fram jämförbara sannolikheter för olika grupper att delta i program jämfört med att vara arbetslös.

Nu har man i Arbetsförmedlingens analys av programprecisionen tagit steget fullt ut och gått över till de mer utvecklade profilingsmetoderna för att belysa om programmen riktar sig till dem som mest behöver hjälp med att få jobb. Studierna av deltagande i program har visat att Arbetsförmedlingen över tiden förefaller ha blivit bättre på att rikta åtgärderna till svaga grupper på arbetsmarknaden. (Finanspolitiska rådet, 2009; Sohlman, 2006)

Den statistiska analysen är dock inte särskilt illustrativ. Till dem som hamnar i gruppen med sämst chanser hör naturligtvis lågutbildade, utrikes födda, äldre och individer med långa inskrivningstider hos arbetsförmedlingen. För att komplettera de abstrakta analyserna kan det vara på sin plats att ge en aktuell bild av hur förhållandena ser ut utan statistiska bearbetningar. Av tabell 2.1 framgår att de långtidsinskrivna företrädesvis just är äldre, har kort utbildning, är män, funktionshindrade och utlandsfödda.

Tabell 2.1 Beskrivning av gruppen långtidsinskrivna och övriga inskrivna 2007, andelar i procent.

Egenskap	Långtidsinskrivna	Övriga inskrivna
ålder		
-25	3	23
25-54	63	64
55-59	15	7
60-64	18	7
utbildning		
förgymnasial	34	26
gymnasial	43	48
kort eftergymnasial	6	6
lång eftergymnasial	18	20
män	56	50
utlandsfödda	31	27
funktionshindrade	31	14
totalt antal	36 000	178 000

Källa: Arbetsförmedlingen, 2007, Arbetsmarknadsrapport 2007:2.

I tabell 2.2 ser man att långtidsinskrivna och funktionshindrade deltar proportionsvis mer i åtgärder än vad som anges av deras andel av de arbetslösa. Ett i stort sett proportionellt deltagande finner man för utlandsfödda, kvinnor och män. Ungdomar deltar däremot mindre än proportionsvis i åtgärder.

När det gäller de olika konjunkturberoende insatserna återfinns de långtidsinskrivna främst i praktik, arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet men inte i anställningsstöden. De funktionshindrade har främst tillgång till Plusjobb och praktik. För deras del till kommer dock de strukturella åtgärderna, som är särskilt inriktade på funktionshindrade, t ex lönebidrag och Samhall. De utrikes födda är tämligen jämnt spridda över de olika åtgärderna. Det gäller även för kvinnor och män även om kvinnor deltar proportionsvis mindre i arbetsmarknadsutbildning och anställningsstöd men proportionsvis mer i Plusjobb medan män är överrepresenterade i anställningsstöden och arbetsmarknadsutbildning. De huvudsakliga åtgärderna för ungdomar är allmänt anställningsstöd och arbetsmarknadsutbildning.

Att kvinnor deltar mer i Plusjobb och män i anställningsstöd kan förklaras av deras olika yrkesinriktningar – vård och omsorg i offentlig sektor för kvinnor och industrijobb i privat sektor för män. Arbetsmarknadsutbildningarna har också av tradition legat mer åt industrihållet.

Ungdomar är på sätt och vis ett särskilt kapitel. Ungdomars arbetslöshet jämfört med vuxnas är hög i Sverige även i ett internationellt perspektiv (SOU 2007:18). Men i Sverige liksom i andra länder stiger och faller ungdomsarbetslösheten snabbare med konjunkturerna än för andra åldersgrupper. Långtidsarbetslösheten är dock lägre bland ungdomar än bland äldre (jfr tabell 2.1). I den svenska arbetsmarknadspolitiken har man sett allvarligt på ungdomsarbetslöshet. Det har funnits särskilda ungdomsinsatser och särskilda regler för ungdomars deltagande i ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I avsnitt 7.2 sammanfattas utvärderingsresultat för ungdomar.

Tabell 2.2 De prioriterade gruppernas samt kvinnors och mäns andel av konjunkturberoende program och insatser totalt 2007, jämfört med deras andel av de arbetslösa samt andelar av vissa program.

Program	Ungdomar	Funktionshindrade	Utrikesfödda	Långtidsinskrivna	Män	Kvinnor
totalt	12	29	25	36	49	51
arbetslös	20	13	28	9	53	47
varav:						
AAS	32	3	26	-	63	37
FAS	5	9	28	-	66	34
Plusjobb	5	25	26	-	47	53
Insteg	21	0	97	-	76	24
AUB	24	11	28	16	60	40
Praktik	16	21	33	37	54	46
SNV	5	12	19	16	55	45

*Avser långtidsinskrivna som inte haft arbete de två senaste åren.

AAS: Allmänt anställningsstöd; FAS: Förstärkt anställningsstöd; Insteg: Instegsjobb för nyanlända invandrare; AUB: Arbetsmarknadsutbildning; SNV: Stöd till start av näringsverksamhet

Källa: Arbetsförmedlingen, 2008, Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2007. Ure 2008:1.

Förutom att man i arbetsmarknadspolitiken ur ett rättviseperspektiv kan ha synpunkter på vem som ska delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och hur mycket, är det viktigt att för det första beakta vilka åtgärder som är effektiva och för det andra vilka av de effektiva åtgärderna, som passar för vilka individer, ungdomar och andra arbetslösa. Hur forskningsläget ser ut på den punkten återkommer jag till i avsnitt 7.

Sammanfattningsvis ger observationerna i detta avsnitt upphov till ett antal **utvärderingsfrågor** som jag ska följa upp i de kommande avsnitten.

Observationerna är:

- att utvecklingen under perioden 1980 – 2008 karaktäriseras av en övergång från dyra investeringsinriktade åtgärder (utbildning och praktik) till billigare slags åtgärder (framför allt jobbsökaraktiviteter) och att anställningsstöden behåller sin ställning som arbetsmarknadspolitisk insats men med Alliansregeringen blivit generella;
- att arbetsmarknadspolitiken har anpassats till konjunkturerna och att så även har skett under år 2009;
- att deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder oftare har gått till individer med dåliga förutsättningar att komma in på arbetsmarknaden än till individer med bättre möjligheter.

Utvärderingsfrågorna handlar om:

- investeringar kontra utbudsstimulerande arbetsmarknadspolitiska åtgärder (avsnitt 3);
- för- och nackdelar med olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder (avsnitt 4, 5 och 6);
- skillnader i effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar och andra grupper av arbetslösa för att återknyta till deras deltagande i olika åtgärder (avsnitt 7) och
- olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och deras konjunkturpassning (avsnitt 8).

3. ARBETSMARKNADSPOLITISKA MODELLER OCH AKTIVERINGSSTRATEGIER

I det här avsnittet tar jag först upp diskussionen om alternativa arbetsmarknadsmodeller och sedan aktiveringsstrategier och investerings- kontra utbudsstimulerande åtgärder.

3.1 Arbetsmarknadspolitiska modeller

I utvärderingen av OECD:s sk Jobbstudie (OECD, 1994) rapporterades om resultaten av olika arbetsmarknadsmodeller (OECD, 2006a; 2006b). Erfarenheterna under de senaste två decennierna har, enligt OECD, visat att det inte bara är en kombination av ekonomisk politik och institutioner som leder till en väl fungerande ekonomi inklusive arbetsmarknad. Denna slutsats har av somliga tolkats som en omsvängning för OECD:s del från att enbart ha rekommenderat en renodlad avreglerings- och marknadsmodell till att acceptera att även en mer interventionistisk politik för arbetsmarknaden kan vara en del i en effektiv ekonomisk politik. (Jacobsson m fl 2008; OECD 2006a och 2006b)

Ett effektivt policykoncept kombinerar, enligt OECD, stabil makroekonomisk politik och konkurrenskraftiga produktmarknader med en god incitamentsstruktur på arbetsmarknaden. Det finns en viss frihet för länderna att välja arbetsmarknadsmodell efter egna önskemål med avseende på effektivitet och jämlikhet. I själva verket är det dock bara två breda arbetsmarknadspolitiska paket som visat sig vara framgångsrika. Även om de båda strategierna ger goda sysselsättningseffekter ger de olika resultat i termer av offentliga utgifter och skatter samt jämlikhet på arbetsmarknaden.

Den ”anglosaxiska modellen” prioriterar produkt- och arbetsmarknadsflexibilitet även om det kan leda till stora inkomstskillnader. Den representeras av Australien, Canada, Japan, Korea, New Zealand, Schweiz, Storbritannien och USA. Dessa länder karaktäriseras av låga skatter och sociala utgifter samt begränsad arbetsrättslagstiftning. Kollektivavtal och fackföreningar spelar en mindre roll. Arbetslöshetsersättningen är låg liksom utgifterna för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Resultatet är hög sysselsättning, låga offentliga utgifter men också relativt stora inkomstskillnader.

Den ”nordiska modellen” kombinerar flexibilitet med trygghet men den är dyrare för staten. Den representeras av länder som Danmark,

Irland, Nederländerna, Norge, Sverige och Österrike. Dessa länder har mer av samordnade kollektiva förhandlingar och social dialog. Dessutom har de generösa sociala ersättningar inklusive arbetslöshetsersättningar men de aktiverar i gengäld jobbsökarna genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetsmarknaden är mer reglerad i dessa länder än i de "anglosaxiska". De "nordiska" länderna åstadkommer lika goda arbetsmarknadsresultat som de "anglosaxiska" men med lägre inkomstskillnader och färre individer under fattigdomsstrecket. De har högre offentliga utgifter för arbetsmarknadspolitiken. De ligger som andel av BNP på en nivå som är 2,5 gånger högre än i den "anglosaxiska" gruppen (för den aktiva arbetsmarknadspolitiken mer än tre gånger högre).

I den statistiska analysen identifierades även två andra arbetsmarknadsmodeller vars arbetsmarknadsresultat låg under OECD-genomsnittet:

Den syd- och centraleuropeiska modellen med höga skattor, strikt reglerade arbets- och produktmarknader, mindre aktiv arbetsmarknadspolitik trots i vissa fall relativt generös arbetslöshetsersättning och kollektivavtal med stor täckningsgrad. Belgien, Finland, Frankrike, Tyskland, Italien, Portugal and Spanien hörde till denna grupp.

Den östeuropeiska modellen med låga offentliga utgifter för både den aktiva och den passiva arbetsmarknadspolitiken, men ändå med höga skatter och relativt strikt lagstiftning både på arbets- och produktmarknader. Fackföreningarna spelar däremot en mindre roll i dessa länder till vilka hörde Tjeckien, Polen och Slovakien.

OECD:s klassificering av arbetsmarknadsmodeller påminner om den som återfinns i Sapir (2006). Han finner också att de nordiska länderna lyckas förena effektivitet och jämlikhet medan de anglosaxiska länderna tenderar att uppnå effektivitet på bekostnad av jämlikheten.¹¹

¹¹ För liknande resultat se även Karlsson & Lindberg (2008), Lindgren (2006) och Arbetsmarknaden (2009a).

Att observera är att OECD:s bedömning av de olika arbetsmarknadsmodellerna inte enbart baseras på en statistisk klassificering av länder utan på en omfattande analys av variabler beträffande efterfrågesidan, produktmarknaderna och konkurrenspolitiken, samt utbudssidan, arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken. De effektiva modellerna kombinerar flexibilitet på efterfrågesidan med antingen en avreglerad eller en interventionistisk utbudssida. För dessa modeller gäller att en policymix med låg arbetslöshetsersättning och låga investeringar i aktiv arbetsmarknadspolitik inte ger bättre sysselsättningsresultat än en åtgärds mix med hög arbetslöshetsersättning, höga investeringar i aktiv arbetsmarknadspolitik kombinerad med en strikt uppföljning av de arbetslösas sökbeteende.

3.2 Aktiveringsstrategier

En viktig lärdom av de senaste decenniernas politikutveckling, som OECD (2006) liksom Martin & Grubb (2001) också framhåller, är att man, särskilt inom ramen för en mer interventionistisk arbetsmarknadspolitik, bör se på arbetsmarknadspolitiken som en aktiveringsstrategi. En aktiveringsstrategi ska på ett välavvägt sätt kombinera olika åtgärder – vägledning, jobbsökande, platsförmedling, rådgivning, individuella anvisningar till olika program samt sanktioner och arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingens arbetssätt blir viktigt i detta sammanhang. Liksom uppföljning och utvärdering av åtgärder. Man måste vara observant på att avkastningen på åtgärder, som i princip ser likadana ut, kan variera betydligt. Programdesignen är avgörande för utfallet av de olika åtgärderna.

Direkta utvärderingar av olika klasser av ”aktiveringsstrategier” finns ännu så länge inte att tillgå. Delar har utvärderats men inte helheter. De delar som är relevanta för denna rapport återkommer jag till i det jämförande åtgärdsavsnittet 4.3 och avsnitt 5.2 om svenska utvärderingar av arbetsförmedlingens arbete med matchning, jobbsökande etc.

En större avvägningsfråga inom aktiveringsstrategierna, som däremot diskuterats, är den om investeringar kontra utbudsstimulerande åtgärder. I Employment Outlook 2007 lyfter OECD fram produktiviteten i ekonomin och hur den påverkas av hur dessa åtgärder balanseras mot varandra. SNS tar upp likande resonemang i sin Konjunkturårsrapport 2008 (Lundgren, 2008).¹² Även Kluve (2006) pekar på arbetsförmedlingens matchningsarbete som en utbudsstimulerande åtgärd som kan ha markoekonomiska effekter vilket jag också återkommer till i avsnitt 5.2 för svensk del.

¹² Med referenser till Dew-Becker & Gordon (2006) och McGuckin & van Ark (2004).

Många individer i jobb med en låg produktivitet, till följd av aktiveringsåtgärderna (inklusive arbetsgivarsubventioner), ger en sammanlagd låg produktivitet i ekonomin. Om inte jobben innebär en språngbräda till individuell utveckling för individerna, som får de subventionerade jobben. I annat fall riskerar anställningarna att bli kortvariga och individerna kommer inte vidare på arbetsmarknaden. Alternativet är att stöden permanentas och/eller att lönerna sänks. En ”dual arbetsmarknad”, där personer blir mer eller mindre permanent beroende av subventioner eller fastnar under lång tid i lågt betalda arbeten, riskerar därmed att uppstå. Konjunkturinstitutet (2008) hänför en del av den sämre produktivitetens utvecklingen i den svenska ekonomin till effekter av arbetskraftens sammansättning.

I Lundgren (2008) görs en kritisk bedömning av regeringens betoning av aktivering och subventionsåtgärder på bekostnad av framåt-

syftande investeringsåtgärder. OECD (2007) är försiktigare. Arbetsmarknadspolitiska reformer bör utvärderas med avseende både på sysselsättnings- och produktivitetseffekter men också på BNP per capita och på långsiktiga sysselsättningseffekter inte minst för socialt utsatta individer. Kortsiktiga minskningar i produktiviteten kan uppvägas av andra positiva effekter.

På liknande sätt, som för utbudsåtgärder, kan satsningar på investeringar i humankapital i arbetsmarknadspolitiken ha makroeffekter men av omvänt slag. Kunskapslyftet var en satsning på främst gymnasial vuxenutbildning för arbetslösa (se avsnitt 5.3.4). Det har utvärderats för sina makroeffekter (Albrecht m fl, 2008). Den studien indikerar att Kunskapslyftet hade positiva makroeffekter, som var större än de partiellt beräknade mikroeffekterna. De uppstår till följd av att samtidigt som en omfördelning av arbetsutbudet sker från låg- till medelkvalificerad arbetskraft så ändras efterfrågan i samma riktning. Det blir fler jobb med högre produktivitet i ekonomin. För att få dessa makroeffekter krävs naturligtvis att utbildningssatsningarna ger produktivitetseffekter som tar sig uttryck i ökad sysselsättning och högre inkomster. Under 1990-talskrisen var Sverige ett exempel på ett land där satsningar på arbetsmarknadsutbildning inte hade dylika positiva effekter (Calmfors m fl, 2001, 2002 och 2004). Jag återkommer till senare mikroutvärderingar av Kunskapslyftet och arbetsmarknadsutbildning i avsnitt 5.3.

Sammanfattningsvis har både den anglosaxiska och den nordiska arbetsmarknadsmodellen visat sig vara effektiva. De kombinerar flexibilitet på efterfrågesidan med en avreglerad respektive en interventionistisk utbudssida. Valet mellan dessa båda modeller handlar om hur man bedömer riskerna med en stor offentliga sektor och en inkomstfördelning med en sammanpressad löneskala.

Den aktiveringsstrategi, som rekommenderats av OCED för att göra en interventionistisk arbetsmarknadspolitik effektiv, bör bestå av en kombination av olika åtgärder – platsförmedling, rådgivning, individuella anvisningar till program samt sanktioner och arbetslöshetsersättning. En avvägning måste också göras mellan utbudsstimulerande insatser och investeringar i arbetslösa med tanke på deras inverkan på produktivitetens utvecklingen i ekonomin. Förutom att kombinera åtgärderna i effektiva strategier gäller det också att effektivisera tillämpningen av varje enskild åtgärd. Det är den mer detaljerade programdesignen som är avgörande för utfallet.

4. ÅTGÄRDER – SUBVENTIONERADE ANSTÄLLNINGAR

4.1 Förväntade effekter av arbetsmarknadspolitiska subventioner

Den självklara utgångspunkten för subventionerade anställningar är att de ska tillåta den arbetslöse att komma in på arbetsmarknaden, få en chans att bli prövad, skaffa sig arbetslivserfarenhet och kunna utvecklas och gå vidare till ordinarie arbete antingen hos den subventionerade arbetsgivaren eller på någon annan arbetsplats. Detta är de önskvärda mikroeffekterna. Beräkningar av mikroeffekter kan göras genom att jämföra sysselsättningsutvecklingen för arbetslösa som får subventionerade anställningar och andra liknande individer som inte får anställningsstöd.

Till de positiva effekterna på individplanet kommer dock indirekta makrokonsekvenser till följd av eventuell inlåsning i program och undanträngning av reguljär sysselsättning. Programdeltagarna kanske inte söker reguljärt arbete lika intensivt som icke-deltagarna och blir därför kvar onödigt länge i programmen (inlåsning). Och en person som får ett jobb tack vare anställningsstöd kan komma att ersätta en person som tidigare utfört samma jobb (substitution) eller få ett jobb som han eller hon ändå skulle ha fått (dödvikt).

Risken för undanträngning blir större ju mer generella subventionerna är och ju större omfattning programmen får. Med mer selektiva anställningsstöd inriktade på personer, som står långt från arbetsmarknaden blir risken för undanträngning mindre. Dessa individer skulle antagligen ändå inte ha fått något jobb (ingen dödvikt) och de jobb de får skulle ingen annan ha utfört (ingen substitution). Även om man inriktar sig på att minimera undanträngning kan det vara svårt att helt undvika den. Teoretiskt sett kan dock även en insats som ger 100 procents undanträngning/substitution ändå ha positiva makroeffekter på sikt. Detta under förutsättning att det är just individer med svag ställning på arbetsmarknaden som får jobb och de starkare individerna som därmed ersätts fortsätter att söka jobb. Då stiger konkurrensen på arbetsmarknaden och fler kan få reguljära jobb även om lönenivån pressas, en makroeffekt som berördes i avsnitt 3.2 för utbudsstimulerande åtgärder. (Finanspolitiska rådet, 2009)

Det svåra är att i praktiken inrikta stöden enbart på individer som står långt från arbetsmarknaden. Dessutom borde stöden egentligen utformas efter det problem de arbetslösa står inför. Om anställningssvå-

righeterna beror på att arbetsgivaren är osäker på den arbetssökandes produktivitet passar kanske en subvention under en kort tid bäst. Är svårigheterna däremot att hänföra till låg produktivitet kanske en subvention under en längre tid är mer lämplig. Om anställningsstöd överhuvudtaget passar i det läget. (Jfr. Kreuger & Lindahl, 2009)

Ytterligare makroaspekter aktualiseras om det handlar om mer generella anställningsstöd i form av reducerade sociala avgifter och inte enbart om selektiva anställningsstöd inriktade på marginaliserade individer. En första fråga är om det blir någon bestående sänkning av arbetskraftskostnaderna för arbetsgivarna vid en (mer eller mindre) allmän nedsättning av de sociala avgifterna. Om de sänkta avgifterna äts upp av ökade löner (s k övervältring) kan rimligen inga sysselsättningseffekter förväntas. På kort sikt kan genomslaget på företagens lönekostnader förmodas blir större än på längre sikt när olika anpassningar sker och löneavtal omförhandlas. En andra fråga har att göra med lönekänslighet på arbetsmarknaden. Ökar efterfrågan på arbetskraft när lönerna sänks? Ju mindre lönekänsligheten är desto mindre sysselsättningseffekter. (Riksrevisionen, 2008)

Vad vet man då empiriskt om anställningsstödens effekter i alla dessa olika dimensioner? Och hur förhåller sig effektiviteten i anställningsstöden till andra arbetsmarknadspolitiska insatser? I avsnitt 4.2 tar jag upp empiriska makroaspekter av individuella och generella anställningsstöd. Därefter följer i avsnitt 4.3 mikrojämförelser av individuella anställningsstöd och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Sedan kompletterar jag med aktuella svenska utvärderingar av individuella anställningsstöd (avsnitt 4.4) och diskuterar effektiviteten i olika varianter av individuella anställningsstöd (avsnitt 4.5). Avslutningsvis (avsnitt 4.6) behandlas två specialvarianter av anställningsstöd: utbildningsvikariat och friår.

4.2 Empiriska bedömningar av makroaspekter: undanträngning och sysselsättningseffekter

De makroeffekter jag börjar med i detta avsnitt är undanträngning och jämförande uppskattningar av undanträngningseffekter av individuella anställningsstöd och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Därefter behandlas studier av generella sysselsättningsstöd där man ur ett makroperspektiv beräknat vilka sysselsättningseffekter de ger upphov till. De aktuella utvärderingarna på detta område analyserar sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar. De sänkta löneskatterna för äldre har ännu inte utvärderats.

4.2.1 Undanträngning av individuella subventionerade anställningar jämfört med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder

En inte ovanlig bedömning i både svenska och internationella studier är att undanträngningseffekterna kan ligga på mycket höga nivåer för de individuella sysselsättningsstöden, uppåt 60 – 70 procent eller ännu mer.

En allmän slutsats är att ju närmare en åtgärd ligger reguljär sysselsättning desto större risk för undanträngning.

För beredskapsarbeten och liknande jobb i offentlig sektor och för ungdomsprogram har också stora undanträngningseffekter konstaterats, ibland t o m större än för anställningsstöden. I en mellankategori hamnar ofta arbetspraktik. Detsamma gäller vikariedelen i utbildningsvikariatet. De senare var en kombination av anställningsstöd för vikarien och utbildning för den person vikarien ersatte.

Låga eller inga undanträngningseffekter alls har noterats för arbetsmarknadsutbildning. Det finns också indikationer på att kanske inte heller förmedlingsverksamheten har några undanträngningseffekter åtminstone för insatser i mindre skala. (Calmfors m fl 2001, 2002 och 2004 med Forslund 1996, Dahlberg & Forslund 1999; Kluge 2006; Lundgren, 2008 med Dahlberg & Forslund 2005; Martin Grubb, 2001; Lundin & Liljeberg 2008; Falkenhall, 2003; Behrenz m fl, 2008, Hägglund, 2009a och 2009b)

För ”stöd till start av näringsverksamhet” finns resultat som tyder dels på relativt höga undanträngningseffekter (Falkenhall, 2003), dels inga undanträngningseffekter alls (Behrenz m fl, 2008). En försiktig bedömning är att stödet har medelstora undanträngningseffekter.

4.2.2 Empiriska skattningar av sysselsättningseffekter av generella anställningssubventioner

För att beräkna effekter av generella subventionsprogram som nedsättning av sociala avgifter behövs uppskattningar av hur lönerna påverkas av skattenedsättningen och hur arbetskraftsefterfrågan reagerar på löneförändringar. Ofta förekommande antaganden beträffande övervältring och lönekänslighet på arbetsmarknaden är att löneelasticiteten ligger i intervallet $-0,5$ och $-1,0$. En löneelasticitet på $-0,7$ betyder att en sänkning av lönen med 1 procent ger upphov till en efterfrågeökning på 0,7 procent. Beträffande övervältringen brukar man räkna med allt från noll till 100 procents övervältring över tiden. (Riksrevisionen, 2008 med Bennmarker m fl, 2008; Riksdagens revisorer, 2001)

Konjunkturinstitutet (2006) beräknade genomslaget på sysselsättningen av de nedsatta arbetsgivaravgifterna för ungdomar inklusive Nystartsjobb till i genomsnitt 14000 subventionerade anställningar per år under de två första åren. Vidare bedömes dessa anställningar

ge 50 procent undanträngning av reguljär sysselsättning. Nettobidraget till antalet sysselsatta blev därmed 7 000 personer.

Riksrevisionen (2008) gjorde en likartad bedömning av effekterna av de sänkta sociala avgifterna för ungdomar. Utifrån tidigare empiriska skattningar räknade man med att på kort och medellång sikt låg övervältringen på 0,5 och löneelasticitet på $-0,7$. Ett osäkerhetsmoment, som noterades, var att det inte fanns någon aktuell empiri kring övervältring och löneelasticiteter för just ungdomar. Med givna förutsättningar blev i alla fall den beräknade sannolika sysselsättningsökningen 12 100 personer. Till detta kommer dock undanträngning av reguljär sysselsättning. Riksrevisionen uppskattade inte den totala undanträngningen utan enbart dödviktseffekten och kom fram till att den låg på åtminstone 50 procent.

Enligt Riksrevisionen beräknades nedsättningen statsfinansiellt kosta drygt 10 miljarder kronor brutto per år, vilket då leder till en kostnad på 900 000 kronor brutto för varje skapat arbetstillfälle. Den årliga statliga bruttokostnaden för ett Nystartsjobb uppskattades av Riksrevisionen till knappt 75 000 kronor¹³ och kostnaden för en arbetsmarknadsutbildning, baserat på AMS statistik, till cirka 270 000 kronor.¹⁴

Riksrevisionens sammanfattande rekommendation var att ungdomsstatsningen borde följas upp och utvärderas. Finanspolitiska rådet (2008) är mer uttalat kritiskt till sänkningen av arbetsgivaravgifter för ungdomar. Sänkta arbetsgivaravgifter bedöms vara ett ineffektivt sätt att öka sysselsättningen för denna grupp. OECD (2006) varnar överhuvudtaget för att gynna vissa åldersgrupper framför andra. Enbart ett ålderskriterium är en ineffektiv utformning av ett anställningsstöd.

En avslutande kommentar till Riksrevisionens kostnadsjämförelser kan vara på sin plats med tanke på att jag tar upp den frågan i kommande avsnitt när det finns något att utvärderingsmässigt rapportera om kostnader. I allmänhet handlar det om samhällsekonomiska kostnads/intäktsanalyser.

Riksrevisionen redovisar enbart statsfinansiella kostnader. Att det blir så pass stora skillnader i de statsfinansiella bruttokostnader mellan sänkta socialavgifter för ungdomar och Nystartsjobb beror på att i det första fallet utgår nedsättning för alla ungdomar både de som redan har jobb och de som får ”nya” jobb. Subventionerna i Nystartsjobben går endast till långtidsarbetslösa som får jobb, dvs inte till alla de som redan har jobb. De statsfinansiella bruttokostnaderna för ett Nystartsjobb jämförs med bruttokostnaden för varje skapat ungdomsjobb beräknat som bruttokostnaden för nedsättningen dividerat med bruttoantalet nyskapade ungdomsjobb. De statsfinansiella

¹³ Den genomsnittliga lönen i ett Nystartsjobb 2007 var 19 100 kronor. Socialavgiften uppgick till 32,42 procent. Kostnaden blir därmed 74 300 kronor ($19\,100 \cdot 0,3242 \cdot 12$).

¹⁴ Riksrevisionen uppger den statsfinansiella nettokostnaden till 650 000 kronor per arbetstillfälle. Då ingår indirekta effekter av åtgärden vilka i huvudsak lär bestå av nya jobb som ger statfinansiella intäkter

bruttokostnaderna är naturligtvis intressanta. Att hantera det stora skattebortfallet som indikeras för sänkningen av de sociala avgifterna för ungdomar blir både en statsfinansiell och en samhällsekonomisk börda.

Om man emellertid ska gå vidare med en samhällsekonomisk analys av individuella anställningsstöd, typ Nystartsjobb, måste man räkna med att ett nytt jobb ger produktionsintäkter. Dessa måste dock reduceras med kostnaderna för undanträngd produktion. Som vi ska se, när Arbetsförmedlingen (2008b och 2009) gör en samhällsekonomisk kostnads/intäktskalkyl för anställningsstöd, är det dessa intäkter och kostnader som inkluderas i kalkylen. Däremot ingår inte några kostnader för skattesubventionen. Detta på grund av att skattesubventionen kan betraktas som en marginell omfördelning av resurser, som inte medför någon resursåtgång.

Sammanfattningsvis medför generella sänkningar av anställningskostnader betydande statsfinansiella kostnader. Finanspolitiska rådet bedömer att den generella sänkningen av arbetsgivaravgifter för ungdomar är ett ineffektivt sätt att öka sysselsättningen för denna grupp. OECD varnar överhuvudtaget för att gynna vissa åldersgrupper framför andra och att enbart använda ålderskriterier för sysselsättningsstöd.

Rangordningen för individuella arbetsmarknadspolitiska åtgärder med avseende på undanträngning är delvis osäker. Stora undanträngningseffekter har noterats för beredskapsarbeten i offentlig sektor och ungdomsinsatser men även för anställningsstöd. Även ”stöd till start av näringsverksamhet” kan ha relativt stora undanträngningseffekter. Arbetspraktik verkar medföra mindre undanträngning liksom utbildningsvikariat medan arbetsmarknadsutbildning kanske inte har några nämnvärda undanträngningseffekter alls. Det senare är troligen också fallet för arbetsförmedlingarnas matchningsverksamhet.

Undanträngningen måste bedömas i förhållande till respektive åtgärds individeffekter och andra kostnader. De negativa effekterna av undanträngning för individuella anställningsstöd kan dessutom minimeras genom att de utformas så att de framför allt når individer som har svag anknytning till arbetsmarknaden och är betjänta av dem. Det är de två frågor som jag nu närmast ska ta upp.

4.3 Empiriska uppskattningar av mikroeffekter av individuella anställningssubventioner jämfört med andra åtgärder

Ett antal internationella och svenska empiriska jämförelser har gjorts av individeffekter av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I dessa mikrostudier har de individuella anställningsstöden ofta haft bland

de bästa sysselsättningsresultaten. Det kan vara lämpligt att börja mikroempirin med dessa rangordningar. I avsnitt 4.4 kompletteras sedan bilden för individuella anställningsstöd med resultat från senare svenska studier av anställningsstöd medan motsvarande sker för övriga åtgärder i avsnitt 5.

Vissa rangordningar är baserade på sk metaanalys.¹⁵ I andra studier jämförs olika åtgärder med varandra med samma metoder och på samma dataunderlag. Dessutom finns mer allmänna kunskapsöversikter. Bedömningarna i jämförelserna baseras i huvudsak på åtgärdernas direkta sysselsättningseffekter.

¹⁵ Metaanalys är en teknik för att analysera och summera resultat av olika studier som fokuserar samma problem.

Låt mig börja med metaanalysen, där den mest aktuella gjorts av Kluge (2006). Den bygger på över 100 europeiska studier utförda efter 1990. Bäst sysselsättningsresultat blir det för två program

- arbetsförmedlingens arbete att, med piska och morötter, i matchnings- och jobsökarkaraktäret få ut arbetslösa i jobb;
- anställningsstöden i privat sektor.

Dessa program har 40 – 50 procentenheters större sannolikhet att ge goda resultat jämfört med utbildningsprogrammen, som har en mer modest sannolikhet att ge positiva sysselsättningseffekter. Sämst är resultaten för beredskapsarbeten i offentlig sektor och de särskilda arbetsmarknadspolitiska programmen för ungdomar, med 30–40 respektive 40–60 procentenheters sämre sannolikheter för positiva sysselsättningseffekter jämfört med utbildningsprogram i det första fallet och program för vuxna i det andra. Författarens slutsatser (som även baseras på kunskapsöversikter av utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i olika länder) är att åtgärder av matchnings- och jobsökarkaraktär förefaller särskilt lovande givet deras låga kostnader; att anställningsstöden i privat sektor bör vårdas och att utbildningssatsningarna bör vidareutvecklas. Det som ligger de subventionerade jobben i privat sektor i fatet är undanträngningseffekterna. Beredskapsarbetena i offentlig sektor och de särskilda ungdomsprogrammen kan endast motiveras om särskilda sociala skäl talar för dem. De har dåliga mikroeffekter och ger upphov till stor undanträngning. Aktiveringsstrategier som inkluderar utbildning och lönesubventioner, kan också vidareutvecklas. De kan bli bra, även för ungdomar.

En annan intressant slutsats i metaanalysen är att när man väl separerar de olika programmen finner man inte att programmens utfall påverkas av makroekonomiska omständigheter som t ex arbetslöshetsnivå.

På liknande sätt som i metaanalysen har under senare år anställningsstöd hamnat högt på rangordningslistorna i internationella och

svenska empiriska jämförelser av sysselsättningseffekter av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, tillsammans med matchnings- och jobbsökaraktiviteter och egenföretagande. Längre ner på listan kommer åtgärder som arbetsmarknadsutbildning och praktik.

Svenska jämförande analyser placerar även in mer typiska svenska åtgärder på sina listor. Till de åtgärder som kommit väl ut tillsammans med anställningsstöden när det gäller sysselsättningseffekter hör ”stöd till start av näringsverksamhet” och utbildningsvikariat.

Arbetsmarknadsutbildning samt arbetsplatsintroduktion och annan praktik tillhör en mellangrupp med ibland hyggliga, ibland sämre resultat. Däremot noteras ganska samstämmigt dåliga sysselsättningseffekter av arbetslivsutveckling (ALU), datortek, beredskapsarbete och förberedande insatser. (Lundgren, 2008 med Carling & Richardsson, 2004; Finanspolitiska rådet, 2008 och 2009 med Adda m fl, 2007, Calmfors m fl, 2002 och 2004, Kluge 2006,; Martin & Grubb, 2001, OECD, 2006; Sohlman 2006 med Carling & Gustavsson 1999, Harkman 1999, Larsson 2000 och 2001, Sianesi 2001a, 2001b och 2004; Arbetsförmedlingen 2007a, 2007b, 2008b, 2008c och 2009 med Nilsson, 2008)

Sysselsättningseffekter är indikationer på samhällsekonomiska intäkter. Dessa måste dock även ställas mot de olika åtgärdernas kostnader. I förenklade samhällsekonomiska kostnads-/intäktsanalyser brukar man väga samman de positiva (netto)effekterna på sysselsättningen med lönerna och jämföra detta med kostnaderna för åtgärden.¹⁶ Arbetsförmedlingen har gjort dylika jämförande kostnads-/intäktsanalyser för åren 2006 och 2007 och får då fram följande ranking efter fallande ”lönsamhet”:

1. Anställningsstöd (2006)/ Stöd till start av näringsverksamhet (2007)
2. Praktik
3. Arbetsmarknadsutbildning
4. Förberedande utbildning.

Anställningsstöden var inte med i kalkylen för 2007 men det var däremot insatsen ”Stöd till start av näringsverksamhet”. Det senare stödet var dock inte med i beräkningen för 2006 varför någon jämförelse av dessa två åtgärder inte kan göras för samma år. Att inga beräkningar gjordes av anställningsstöd för 2007 förklaras av att de gamla stöden var under avveckling och de nya ännu inte fått fullt genomslag.

De enda kostnaderna Arbetsförmedlingen räknar med för anställningsstöden är undanträngningen (jfr avsnitt 4.2.2). Tilläggas bör att

¹⁶ I mer utvecklade samhällsekonomiska kostnads/intäktsanalyser ska alla effekter på såväl kostnads- som intäktsidan identifieras, kvantifieras och värderas. Det innebär att exempelvis förekommande positiva effekter på hälsa och kriminalitet av att gå från arbetslöshet till sysselsättning ska tas med i kalkylen. Dessutom ska naturligtvis alla de makroekonomiska indirekta samhällsekonomiska effekterna med i kalkylen.

Arbetsförmedlingen skriver att beräkningarna befinner sig på ett tidigt utvecklingsstadium. Även om inte rangordningen för åtgärderna ändras mellan 2006 och 2007 är det stora skillnader i resultaten mellan åren. Praktik är exempelvis dubbelt så lönsamt 2007 som 2006 medan arbetsmarknadsutbildning visar på ett överskott 2006 men ett underskott 2007. (Arbetsförmedlingen 2008b, 2008c och 2009)

Sammanfattningsvis, rangordningen för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i de internationella och svenska jämförande studierna kan delas upp i tre grupper med bättre och sämre sysselsättningsresultat. Läger man till detta de tidigare observationerna beträffande undanträngning får man följande bild:

Goda sysselsättningseffekter

förmedlingsinsatser
anställningsstöd
utbildningsvikariat
egenföretagande

Undanträngning

liten
stor
medelstor
medelstor?

Ibland hyggliga, ibland sämre resultat

arbetsmarknadsutbildning
arbetsplatsintroduktion
praktik

liten
medelstor
medelstor

Dåliga sysselsättningseffekter

beredskapsarbete i offentlig sektor
arbetslivsutveckling (ALU)
datortek
ungdomsinsatser

stor
?
?
stor

Det intressanta för den fortsatta undersökningen är att se om man i de mer detaljerade eller senare svenska utvärderingarna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan finna förslag om hur man kan reducera undanträngningen, öka sysselsättningseffekterna och för åtgärderna i gruppen med de sämsta sysselsättningseffekterna och stor undanträngning kan göra om programmen så de blir mer effektiva.

4.4 Utvärderingar av individuella subventionerade anställningar

Som tidigare nämnts återfinns utvärderingar av anställningsstöd i olika jämförande analyser. För svensk del förekommer de ”gamla anställningsstöden” i Arbetsförmedlingens jämförande utvärderingar för perioden 1992 – 2007. Där visar, i likhet med andra studier, åtgärder för ”arbete med stöd” på mycket goda sysselsättningseffekter. Det handlar i detta sammanhang om utvärderingar av olika kombinatio-

ner av anställningsstöd och arbete i offentlig sektor. Beredskapsarbetena fanns med tills de avskaffades (1997). Stöd till start av näringsverksamhet har också räknats in men i övrigt domineras insatserna av individuella anställningsstöd. Resultaten har förbättrats över tiden och de mest positiva sysselsättningsresultaten noteras under senare år. Stöd med sämre effekter (beredskapsarbeten) har ersatts med effektivare stöd (individuella anställningsstöd och utbildningsvikariat) som man dessutom inom Arbetsförmedlingen kan ha lyckats styra upp allt bättre. (Nilsson, 2008)

Till utvärderingsresultat i övrigt för de gamla anställningsstöden hör ett antal studier från IFAU (Forslund m fl 2004 och 2005; Lundin 2001; Lundin 2000) Man har utvärderat det allmänna och det förstärkta anställningsstödet (jfr avsnitt 4.5). Resultaten visar att programdeltagarna kommer snabbare i jobb än icke-deltagarna. Under de första sju månaderna efter programstart blir det en inlåsning i programmet. Därefter blir sannolikheten att hitta jobb större för dem med anställningsstöd. Om effekterna summeras förkortas arbetslöshetsperioden, med ca åtta månader. Det motsvarar en effekt på omkring åtta procent. Resultatet är dessutom likartat oavsett när i arbetslöshetsperioden stödet sätts in, efter tolv månader eller efter tre år.

Få studier av anställningsstöd och andra arbetsmarknadspolitiska studier har ett riktigt långsiktigt tidsperspektiv. En utvärdering med en tioårig uppföljningsperiod kan dock rapporteras. Den jämför anställningsstöd och arbetsmarknadsutbildning och handlade om individer som blev arbetslösa 1993. Tre utfallsvariabler studerades: sannolikheten att försvinna från arbetsmarknaden, att få erfara ett helt år utan arbetslöshet och att nå upp till samma inkomst som före arbetslöshetsperioden.

Anställningsstöden gav snabba effekter på sannolikheten att nå upp till samma lön som före arbetslösheten och på risken att försvinna från arbetsmarknaden men sedan klingade dessa effekter av. Sannolikheten att få uppleva ett år utan arbetslöshet minskade inte heller. Arbetsmarknadsutbildningen hade däremot positiva effekter i alla tre dimensionerna och de steg dessutom med tiden både för lön och för chansen att vara fri från arbetslöshet ett helt år.

I en kompletterande studie har effekterna av anställningsstöd och arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa boomåret 1999 jämförts med dem för recessionsåret 1993, dock med endast en fyraårig uppföljningsperiod. Jag ska åter komma till denna studie i avsnitt 8 om konjunkturer. Här räcker det med att konstatera att resultaten står sig, dvs båda åtgärderna har positiva effekter men med den skillnaden att effekterna av anställningsstöd är mer kortsiktiga och de av arbetsmarknadsutbildning mer långsiktiga. (Strandh & Nordlund,

2008; Arbetsmarknaden, 2008b; Nordlund, 2009)

Beträffande andra typer av tidigare subventionerade jobb finns följande att säga:

Utbildningsvikariaten, som fanns mellan 1991 och 1997, gav ekonomiskt stöd till arbetsgivare som bekostade utbildning för en anställd och subventioner för att anställa en arbetslös i stället. Som vi tidigare sett gav dessa insatser positiva sysselsättningseffekter.

De gamla beredskapsarbetena avskaffades 1997. Plusjobben var dock subventionerad anställning i offentlig sektor som liknade beredskapsarbetena. ALU var också aktiviteter av liknande slag i den offentliga sektorn. Medan anställningsstöden avsåg ”riktiga jobb” på ordinarie arbetsplatser avsåg jobben i offentlig sektor tillfälliga extrajobb. De svenska utvärderingarna som finns av dessa åtgärder handlar om beredskapsarbetena. De gav, liksom de jämförande åtgärdsöversikterna, också låga värderingar av dem. Med Kluge (2006) skulle man kunna säga att det enda motivet för direkt sysselsättningsskapande i den offentliga sektorn skulle kunna vara att hindra utslagning av långtidsarbetslösa från arbetsmarknaden. Men då kanske de företrädesvis ska vara en del i en mer komplett aktiveringsstrategi där de kan utgöra ett slags arbetspraktik (se även avsnitt 5.3.3). (Sohlman, 2006 med Sehlstedt & Schröder 1989, Edin & Holmlund 1991, Korpi, 1994, Axelsson m fl 1996)

De ”nya sysselsättningsstöden” har inte hunnit utvärderas på samma sätt som de gamla. I det föregående nämndes de teoretiska kalkylerna som gjorts av Konjunkturinstitutet för Nystartsjobb och nedläggningen av arbetsgivaravgifter för ungdomar. En första uppföljning av Nystartsjobben tar upp två aspekter som belyser undanträngning men den innehåller ingen utvärdering av långsiktiga sysselsättningseffekter för individerna (Lundin & Liljeberg, 2008).

Uppföljningen av Nystartsjobben tyder på fortsatt stora undanträngningseffekter. För det första bedömer, enligt en enkät, arbetsförmedlarna den direkta undanträngningen till mellan 50 och 70 procent. Detta ligger i linje med tidigare resultat från utvärderingar av anställningsstöd. Undanträngningen skulle vara ungefär densamma för Nystartsjobben som för det tidigare allmänna anställningsstödet men större jämfört med det tidigare förstärkta anställningsstödet och allmänt anställningsstöd för ungdomar (jfr. avsnitt 4.5).

För det andra visar analysen av deltagarna i Nystartsjobben på en blandad bild. Nystartsjobben har i större utsträckning rekryterat vissa grupper med svag ställning på arbetsmarknaden än det tidigare allmänna anställningsstödet. Till dem hör äldre, individer med långa

inskrivningstider på arbetsförmedlingen samt födda utom Norden. Jämfört med det förstärkta anställningsstödet och Plusjobben har dock Nystartsjobben rekryterat individer med starkare ställning på arbetsmarknaden. Det gäller också om man jämför Nystartsjobbarna med genomsnittet för de långtidsinskrivna. (Lundin & Liljeberg, 2008)

För att ge ett perspektiv på storleksordningarna av de olika stöden kan nämnas att, då uppföljningen av Nystartsjobben gjordes, beräknades det allmänna anställningsstödet och det förstärkta ligga på 11 000 respektive 9 000 platser vardera medan Plusjobben var 2 000 och Nystartsjobben 18 000. Om Nystartsjobben rekryterar målgruppen bättre än allmänt anställningsstöd men sämre än förstärkt anställningsstöd och Plusjobben, skulle man grovt sett kunna säga att Nystartsjobben till 50 procent når ett bättre rekryteringsresultat och till 50 procent ett sämre än de föregående anställningsstöden. Finanspolitiska rådet (2009) fäster sig dock särskilt vid att Nystartsjobben lett till fler anställningar för personer med svag ställning på arbetsmarknaden än det tidigare allmänna anställningsstödet vilket rådet bedömer som positivt för utvecklingen på sikt.

De nya LYFT-sysselsättningarna har ännu inte startat och än mindre hunnit utvärderas. De påminner om de tidigare direktskapade jobben och aktiviteterna i offentlig sektor. Frågan är om de denna gång kan få mer av meningsfulla verksamhets- och praktikinslag och därmed leda vidare till reguljära jobb. Och om inlåsning kan pareras med sökaktiviteter och coaching.

Sammanfattningsvis, de svenska utvärderingarna av subventionerade anställningar och deras sysselsättningseffekter ger dåligt betyg åt de gamla beredskapsarbetena i offentlig sektor men bra betyg åt de senare individuella anställningsstöden. En tveksamhet beträffande anställningsstöden är hur pass långsiktiga deras sysselsättningseffekter är.

Nystartsjobben har ännu inte hunnit utvärderas för sina individuella sysselsättningseffekter. En annan viktig fråga för Nystartsjobben, som hänger samman med undanträngningen, är om de i framtiden kommer att ge fler eller färre anställningar för personer med svag ställning på arbetsmarknaden än tidigare anställningsstöd vid given subventionsgrad. Hur de nya LYFT-sysselsättningarna kommer att fungera återstår också att se.

4.5 Olika utformningar av subventionerade anställningar

Som tidigare nämnts beror de subventionerade anställningarnas effekter delvis på deras konkreta utformning. Det finns därför anledning att se något närmare på den.

Under tiden fram till 2006 förekom många olika arbeten med stöd med olika namn och villkor. Till de ”gamla anställningsstöden” som förekom vid regeringsskiftet hörde följande:

Det allmänna respektive det förstärkta anställningsstödet för vilka gällde bl a följande:

Villkor för deltagande: 12 respektive 24 månaders arbetslöshet;

Lönesubvention: 50 procent respektive 75 procent;

Tid för subvention: sex månader respektive sex månader/18 månader

Ungdomar kunde få allmänt anställningsstöd efter endast tre månaders arbetslöshet.

För det särskilda anställningsstödet var subventionerna generösare. Det riktade sig till individer med 24 månaders arbetslöshet varav 18 månader i aktivitetsgarantin. Lönesubventionen var 85 procent under 18 månader.

Lönesubventionen förutsatte en anvisning från Arbetsförmedlingen. Och anställningsstöden riktade sig både till privat och offentlig sektor.

Plusjobben var anställningar i offentlig sektor. Villkor var arbetslöshet i 24 månader (12 månader för ungdomar) och lönesubventionen 100 procent under 24 månader. (Jfr. Lundin & Liljeberg, 2008; Sibbmark, 2007)

De viktigaste ”nya anställningsstöden” är Nystartsjobb, Nyfriskjobb och Instegsjobb. De liknar varandra men är konstruerade för olika grupper och förknippade med olika villkor.

Nystartsjobben har en bredare målgrupp än de tidigare anställningsstöden. De avser inte bara arbetslösa utan även sjukskrivna och socialbidragstagare. De riktar sig till personer som inte arbetat under minst ett år. Arbetsgivaravgiften slopas helt under lika lång tid som personen varit borta från arbetsmarknaden, dock maximalt fem år (tre år för nyanlända invandrare). För personer över 55 år gäller den reducerade arbetsgivaravgiften dubbelt så lång tid som personen varit borta från arbetsmarknaden dock längst i 10 år. Ungdomar behöver endast ha varit frånvarande från arbetsmarknaden i sex månader för att vara berättigade till åtgärden. För dem gäller Nystartsjobb i högst ett år.

Nystartsjobben har kompletterats med **Nyfriskjobb** och **Instegsjobb**. De förra riktar sig till personer som inte arbetat pga sjukdom. Arbetsgivare som anställer till Nyfriskjobb får en subvention motsvarande dubbla arbetsgivaravgiften. Instegsjobben syftar till att underlätta för nyanlända invandrare att komma in på den svenska arbetsmarknaden. De innebär en lönesubvention på mellan 50 och 75 procent i of-

fentlig sektor och 75 procent för privata arbetsgivare. Anställningen kombineras med undervisning i svenska och handledning.

Över tiden har olika förändringar införts i reglerna för dessa subventionerade jobb. Till att börja med var Nystartsjobben endast avsedda för privat sektor. Senare blev de även tillgängliga för offentlig sektor. Den viktigaste förändringen är dock att inför lågkonjunkturen har nedsättningen i dem ökat till dubbla arbetsgivaravgiften. (Prop. 2008/09:97)

Finanspolitiska rådet (2008 och 2009) gör en positiv bedömning av Nystartsjobben. De riktar sig till svaga grupper på arbetsmarknaden. Även fördubblingen av stödet anses vara välmotiverad. I den djupa lågkonjunkturen behövs tillfälligt högre subvention för långtidsarbetslösa. De anmärkningar rådet gör är följande:

- Stöden borde redan från början även ha kommit den offentliga sektorn till del. Det finns inget i forskningen som säger att individuella anställningsstöd i offentlig sektor skulle vara sämre än i privat sektor. Som jag ovan visat rörde de tidigare dåliga resultaten för offentlig sektor beredskapsarbetena.
- Det finns inga tidigare utvärderingar av hur anställningsstöd för sjuka fungerar.

Sammanfattningsvis ger både de ”gamla” och de ”nya” individuella stöden till anställningar ett ramverk som varit relativt flexibelt. Subventionsgraden har kunnat variera med konjunkturen och differentieras för olika grupper och sektorer.

De ”gamla” stöden prioriterade långtidsarbetslösa och särskilt de med riktigt långa arbetslöshetstider (förhöjd subventionsgrad och subventioner under längre tid samt Plusjobb). Dessutom kunde ungdomar få arbete med stöd efter en kortare tids arbetslöshet. Nystarts-, Nyfrisk- och Instegsjobben prioriterar också individer som varit borta länge från arbetsmarknaden (ett år eller mer) liksom ungdomar och dessutom äldre. De har vissa nya målgrupper jämfört med tidigare stöd: sjukskrivna, socialbidragstagare och nyanlända invandrare. Inget hindrar dock att dessa grupper hade inkluderats i de ”gamla” stöden om det hade varit önskvärt. Jag ska i avsnitt 7 återkomma till frågan om hur forskningsläget ser ut när det gäller subventionerade anställningar och om de passar för olika grupper.

Det kan vara svårt att veta vilken konstruktion på anställningsstöden som är bäst, de ”gamla” individuella anvisningarna eller anställningsstöd i form av nedsättning av arbetsgivaravgifter. De ”nya” anställningsstöden står för likabehandling men kan bli väl schablonartade. Individuella anvisningar av arbetslösa till olika typer anställningsstöd

med varierande subventionsgrad kan göra det lättare att skraddarsy anställningsstöden efter individernas behov och förutsättningar. Effektiviteten och rättssäkerheten i ett dylikt angreppssätt beror dock på arbetsförmedlarnas bedömningar. Enligt Arbetsförmedlingens utvärderingar tycks arbetsförmedlarna över tiden ha blivit bättre på att effektivt hantera de individuella anställningsstöden. Instrument som stöd för arbetsförmedlarna i arbetet med att avgöra vilka arbetslösa som behöver vilket stöd har också utvecklats. I konstruktionen för de ”nya” stöden med nedsättning av arbetsgivaravgifter har staten ingen annan styrning än den som ges genom reglerna för rätt till stöd även om Arbetsförmedlingen kan arbeta mer eller mindre aktivt med dessa stöd för olika grupper.

4.6 Utvärderingar av utbildningsvikariat och friår

Som framgick av jämförelserna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder gav utbildningsvikariatet goda individuella sysselsättningseffekter för ”vikarien” eventuellt också med mindre negativa makroeffekter i form av undanträngning än andra sysselsättningsstöd. Utbildningsvikariatet har inte utvärderats för effekter på dem som var lediga för studier.

Friår påminner om utbildningsvikariatet med en vikariedel och en del ledighet i detta fall för valfria aktiviteter och inte enbart studier. IFAU har följt upp och utvärderat effekterna av friårsförsöket (Fröberg m fl 2003, Lindqvist 2004, Lindqvist m fl 2005).

Uppföljningarna visade att deltagarna mest var kvinnor, äldre, anställda i offentlig sektor inom vård och barnomsorg och med kort eftergymnasial utbildning. I utvärderingen studerades effekter dels för de friårslediga, dels för vikarierna. Vikarierna fick en fastare anknytning till arbetsmarknaden och lägre arbetslöshet. I genomsnitt minskade vikariernas tid i öppen arbetslöshet och i arbetsmarknadspolitiska program med drygt 20 dagar under det år som följde efter vikariatet. För de friårslediga ledde däremot friåret varken till ökat arbetsutbud (mätt i timmar, lägre sjukfrånvaro eller högre pensionsålder) eller lägre risk för arbetslöshet. Dessutom hade det en negativ effekt på löneutvecklingen för de friårslediga. (Lindqvist m fl 2005).

På teoretiska grunder bedömdes friåret leda till en minskning av sysselsättningen eftersom antalet personer som är tillgängliga för att arbeta minskar som en följd av friårsprogrammet. Då arbetslösa anställs som friårsvikarier blir det en minskning av antalet arbetsökande och konkurrensen om arbetstillfällena avtar. Denna effekt kan mildras om de, som varit friårslediga, efter ledigheten ökar sitt arbetsutbud. Detsamma gäller om vikarierna är individer som annars skulle ha svårt att få anställning men som genom vikariatet ökar sina

jobbchanser. I praktiken ökade dock inte de friårslediga sitt arbetsutbud och vikarierna stod betydligt närmare arbetsmarknaden än övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Att vikariernas arbetslöshet minskade som ett resultat av vikariaten var en positiv effekt för sysselsättningen. Reglerna ändrades i samband med att friåret blev ett nationellt program så att vikarierna i högre utsträckning än under försöket rekryterades bland långtidsarbetslösa, arbetshandikappade och invandrare, vilket från ett makroperspektiv innebar en förbättring jämfört med situationen under försöket.

Sammanfattningsvis har utbildningsvikariat och friår positiva sysselsättningseffekter för vikarierna. Endast friårsförsöket har utvärderats för effekter på de "lediga". För dem medförde inte ledigheten några positiva arbetsmarknadseffekter.

Friårsförsöket bedömdes ha negativa makroeffekter på sysselsättningen. Arbetsutbudet minskar till följd av friårsprogrammet. Motviker kan vara ökad sysselsättning för vikarierna och ökat arbetsutbud från de friårslediga. Det förra men inte det senare förverkligades i friårsförsöket.

Om man i arbetsmarknadspolitiken ska välja en kombination av anställningsstöd och aktiviteter för redan anställda verkar inte valfria aktiviteter vara att rekommendera. Utbildning kan vara ett arbetsmarknadspolitiskt bättre alternativ men vi har inga utvärderingar av effekter av utbildning för redan anställda. Frågan är dock varför man ska arbeta med en kombination av åtgärder. Anställningsstöden verkar kunna fungera effektivt på egna meriter. Och stöd till utbildning av redan anställda kan ges på annat sätt om det skulle vara önskvärt. En anledning till att ha en kombinationsmodell skulle kunna vara att det t ex i en lågkonjunktur kan vara svårt att annars få fram platser för "vikarier".

5. ÅTGÄRDER: INVESTERINGAR I ARBETSLÖSA

5.1 Förväntade effekter av arbetsmarknadspolitiska investeringsåtgärder

Idén med investeringsåtgärderna är att de genom att rusta individerna ska ge dem förutsättningar att få fotfäste på arbetsmarknaden. Det handlar om olika slags åtgärder, allt från information, kartläggning, matchning, coachning och jobbsökande till utbildning och praktik. Utbildning kan öka individernas produktivitet och matchning göra att de snabbare hittar jobb och jobb som bättre motsvarar deras produktivitet. Stöd att starta egen näringsverksamhet kan också räknas till denna kategori av insatser liksom åtgärder för att stimulera den geografiska rörligheten. Stöd till start av näringsverksamhet kan leda till arbete i eget företag eller som yrkeserfarenhet leda vidare till jobb på andra arbetsplatser. Arbetsmarknaderna ser olika ut i olika delar av landet, varför rörlighet ibland kan vara en förutsättning för att få jobb. (OECD, 2007)

Investeringsåtgärder kan också ha olika bieffekter. Även de kan ge negativa inlåsningseffekter och deltagande i program kan vara stigmatiserande. Avskräckande program kan ingå i ”garantier” och då (avsiktligen eller oavsiktligen) få individer att snabbare ta sig ut på arbetsmarknaden. På makroplanet kan vidare exempelvis utbildningsprogram komma att ersätta annan utbildning och minska incitamenten för företag och arbetslösa att utbilda sig. ”Stöd till start av näringsverksamhet” kan skapa undanträngning, dvs företagen med stöd kanske konkurrerar ut andra företag på marknaden.

5.2 Utvärderingar av förmedlingsinsatser: jobbsökaraktiviteter, matchning, coachning mm

Som framgår av rubriken handlar detta avsnitt inte om en enskild, specifik åtgärd utan om alla de metoder och instrument som arbetsförmedlingen kan använda, separat eller i kombination, under sina kontakter med de arbetslösa för att slussa dem vidare till, i slutändan, ett reguljärt jobb. I en OECD-undersökning (OECD, 2007) finns en kartläggning av arbetsförmedlingarnas arbete i olika länder med de arbetslösa. Hur ofta träffar arbetsförmedlarna de arbetslösa? Vilken policy de har beträffande anvisningar av arbetslösa till lediga platser etc? För svensk del finns en uppföljning av beskrivningen av bemötandeprocessen i SOU 2007:112.

Aktiveringsinsatser har, som framgick i översikten i avsnitt 4.3, visat sig framgångsrika. Kluve (2006) redovisar i länderöversikten exempel på positiva utvärderingsresultat från arbete med uppföljning och rådgivning, jobbsökaraktiviteter och intensifierad arbetsförmedling.

Tidigare svenska utvärderingar av arbetsförmedlingens arbetssätt har också visat på positiva resultat. (Jfr Calmfors m fl, 2001, 2002 och 2004). Det handlar om intensifierad förmedlingsverksamhet för olika grupper: långtidsarbetslösa (Delander, 1978), kvinnor (Delander 1981), långtidsarbetslösa invandrare (Delander, 1982) och individuella utvecklingsplaner/handlingsplaner för ungdomar (Sehlstedt & Schröder, 1989). Även Riksrevisionen (2004) menar att kombinationen tidig handlingsplan, matchning och anvisning är ett bra arbetssätt.

Riksrevisionsverket (RRV) gjorde en serie studier av effektiviteten i förmedlingsverksamheten. Sammanfattningsvis fann RRV att det var effektivt att arbeta: tillväxtorienterat, individriktat, företagsinriktat, platsinriktat, med yrkesutbildning och i samarbete med kommunerna. (RRV, 1997:58, 1999:15, 1999:45, 2000:3, 2001:2, 2001:15, 2001:20, 2002:2 och 2003:10)

RRV tog vidare initiativ till en studie för att testa om det arbetssätt som man enligt tidigare funnit vara effektivt också fungerade för utrikes födda. Rapporten slutfördes aldrig men jag har, i likhet med författarna av utredningen *Öppna dörrar – sänkta trösklar* (Ds 2004:22), kunnat ta del av de preliminära resultaten (RRV, 2003). Parvisa jämförelser av arbetsförmedlingskontor visade att nyckelkomponenter för ett framgångsrikt arbete med utrikes födda var: särskilda handläggare med kunskap dels om utrikes födda, dels om företagets behov av arbetskraft, samt ett intensivt matchningsarbete, täta företagskontakter, skraddarsydda utbildningar och samarbete med kommunerna. RRV:s regressioner visade efter statistiska kontroller att sannolikheten för utrikes födda att få ett jobb var 74 procent högre vid kontor med "bra arbetssätt" jämfört med kontor med "dåligt arbetssätt". Det goda arbetssättet fungerade relativt sett bäst för personer födda utanför Norden.

Även senare försök med intensifierad arbetsförmedling har utvärderats med positiva resultat. Under 2004 bedrevs olika försöksverksamheter vid arbetsförmedlingarna för att pröva intensifierade förmedlingsinsatser. Fem av dessa projekt utvärderades. Det visade sig då att utflödet till arbete ökade signifikant i fyra av fem experiment. I tre av fem experiment fanns det också tydliga tecken på att sysselsättning och/eller arbetsinkomster förbättrades åren efter experimenten. En kombination av jobbsökaraktiviteter och kontroll av sök beteendet gav signifikant mer positiva effekter på jobb och inkomster än enbart kontroll. Resultaten för olika grupper undersöktes också. Det visade sig att de grupper som tjänade mest på intensifierad arbetsförmedling

i termer av kortare arbetslöshetstider var de lågutbildade (grundskola), gruppen 45+ och långtidsarbetslösa (mer än 12 månader). Även för korttidsarbetslösa var resultaten positiva men inte för ungdomar. Möjliga förklaringar till att unga inte tjänade på insatsen kan vara att de är arbetslösa under en kortare period än andra grupper och redan är prioriterade av Arbetsförmedlingen. En negativ bieffekt noterades också i ett par av experimenten i form av ökat utflöde till sjukförsäkringen. (Hägglund, 2009a och 2009b; Arbetsmarknaden 2009f)

I studien gjordes även en förenklad kostnads-/intäktskalkyl. Den visade att för de två försöksverksamheter där resultaten var statistiskt säkerställda gav projekten relativt stora överskott, såväl statsfinansiellt som samhällsekonomiskt. Man räknade inte med några undanträngningseffekter av projekten vilket, enligt författarna, kan vara rimligt för småskaliga projekt men kanske inte för insatser i stor skala.

Effekter av kontroll och sanktioner har också studerats av Berg & Vikström (2009a och 2009b). Det visade sig att sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen påskyndade övergången till arbete. De som fick sin arbetslöshetsersättning sänkt lämnade arbetslösheten 23 procent snabbare än andra arbetslösa. Detta skedde dock på bekostnad av lön och kvalitet i det erhållna jobbet. I genomsnitt minskade lönen med 4 procent. Den negativa löneeffekten kvarstod under de tre år som studien täckte. Denna utvärdering påminner om avvägningsdiskussionen aktivering/utbudsstimulans kontra humankapitalinvesteringar. Att snabbt matcha till jobb kan leda till mindre produktiva jobb medan en långsammare matchning kan resultera i ett bättre tillvaratagande av humankapital och därmed anställningar med högre produktivitet.

Hur långt man kan nå med enbart förmedlingsverksamhet är också omdiskuterat. OECD (2007) har varnat för att införa alltför påkostade och sofistikerade arbetsmetoder i arbetsförmedlingen. Ett svenskt exempel på en insats som gett upphov till en diskussion om alltför dyrbar förmedlingsverksamhet är projektet "Arbetsstorget". Det var ett arbetsmarknadspolitiskt program för äldre långtidsarbetslösa. Det innebar intensifierad väglednings- och förmedlingsverksamhet inklusive personliga coacher för de arbetslösa. Utvärderingen av programmet visade att de som deltagit i projektet sökte fler jobb och oftare blev kallade till intervjuer men de fick inte sysselsättning i högre grad än de som inte fått intensifierad förmedlingsverksamhet (Johansson & Langenskiöld, 2008a). Dessa slutsatser kom att ifrågasättas. Var det inte snarare så att utvärderingsmetoderna var felaktiga än att projektet varit missriktat? (Dahlberg, 2008; Johansson & Langenskiöld, 2008b).

Det finns även exempel på utvärderingar av andra, mer specifika de-

lar av arbetsförmedlingens arbetsmetoder som indikerar blandade resultat.

Anvisningar till jobb. Jobbanvisningar och intensifierad uppföljning av de arbetslösas efterlevnad av anvisningarna verkade inte vara en metod som leder till minskad arbetslöshet. (Engström m fl, 2009)

Stöd vid varsel. Av de särskilda stödprogrammen var det endast jobbsökaraktiviteter på arbetstid som hade en tydlig positiv effekt på andelen som fick arbete. För övriga stödprogram (utbildning, bemanningsföretag, pröva-på-jobb mm) fanns ingen statistiskt säkerställd effekt. (Harkman, 2009)

Rekryteringsavtal. Företag kan ha avtal med Arbetsförmedlingen om att förmedlingen ska skicka ett lämpligt antal sökande till varje ledig plats. En undersökning av dessa avtal tyder på att platser med sådan överenskommelse i genomsnitt tillsätts något snabbare än andra likvärdiga platser. (Harkman, 2008)

I detta sammanhang kan det också vara värt att nämna en utvärdering av aktivering av socialbidragstagare. Ett betydande inslag i aktiveringsinsatserna har varit just jobbsökande i kombination med praktik och jobbträning. Slutsatsen av utvärderingen var att aktiveringen hade positiva effekter på deltagarnas sysselsättning. Det gällde särskilt ungdomar och födda utanför Europa och Norden. En förklaringen till de positiva effekterna för just dessa grupper var att de stod närmare arbetsmarknaden än äldre, svenska socialbidragstagare. En negativ bieffekt av denna aktivering, liksom av den ovan rapporterade förmedlingsverksamhetens, var att vissa personer lämnade programmet inte för arbetsmarknaden utan för sämre alternativ, sämre än socialbidragstagande i detta fall. (Se Dahlberg m fl, 2008 och 2009)

Till nyare inslag i den svenska arbetsförmedlingen, som ännu inte utvärderats, hör jobbcoacher och profiling (jfr. avsnitt 2.3).

Coacherna är speciellt utbildade personer som ska lotsa de arbetslösa fram till jobb genom vägledning och rådgivning. Ett tidigare projekt med coacher av liknande karaktär har dock utvärderats. Det var det s k AHA-projektet (Arbetslösa hjälper arbetslösa). Handedare valdes ut bland de arbetslösa och de utbildades till coacher. Projektet utvärderades av Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning i Växjö. Man kom fram till att både sannolikheten att få en utbildning och att få ett jobb ökade för programdeltagarna. (Arbetsmarknaden, 2009d)

Profiling innebär att man med hjälp av bakgrundsdata för den arbets-

sökande gör en statistisk uppskattning av risken för långtidsarbetslöshet. Den analysen kan sedan användas av förmedlaren som komplement till egna bedömningar för beslut om insatser. Särskilt om man tidigt under en arbetslöshetsperiod ska sätta in mer eller mindre dyra åtgärder som jobbcoacher, intensifierade förmedlingsverksamhet, praktik och utbildning är det viktigt att man har hjälpmedel för att välja ut dem som ska få tillgång till dessa åtgärder om inte effektiviteten ska äventyras. (Krueger & Lindahl, 2009)

Nästa steg i form av statistisk analys i arbetsförmedlingen är targeting, där man uppskattar det förväntade utfallet av att en arbetsökande deltar i olika insatser och baserar anvisningsbeslut på den informationen. Det instrumentet har inte fått sin svenska introduktion ännu. Med bakgrund i en schweizisk utvärdering (Lechner & Smith, 2007) ser Finanspolitiska rådet (2009) positivt på en vidareutveckling av instrument som profiling och targeting i Sverige.¹⁷

¹⁷ Med tanke på den brist på utvärderingsresultat för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder för lika grupper, som denna rapport pekar på, förefaller det dock tveksamt om targeting kan implementeras i Sverige i närtid.

Sammanfattningsvis finns det många indikationer på att förmedlingsverksamheten med relativt enkla medel kan effektiviseras och att dylika satsningar leder till ökade sysselsättningschanser för de arbetslösa. I många fall förefaller de nya metoderna också vara samhällsekonomiskt motiverade. Även inom förmedlingsverksamheten finns dock gränser för vad som kan åstadkommas med bevarad effektivitet och utan att undantränning uppstår. Alltför snabb matchning kan ske på bekostnad av produktiviteten i resulterande anställningar.

Arbetsförmedlingen har en nyckelroll i att få till stånd den aktiveringsstrategi som på ett välavvägt sätt kombinerar olika åtgärder – vägledning, jobbsökande, platsförmedling, rådgivning, individuella anvisningar till olika program samt sanktioner och arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlarna måste ha kompetens och instrument för att kunna slussa de arbetslösa snabbt till rätt åtgärder.

5.3 Utvärderingar av utbildning

I det här avsnittet ska jag först ta upp erfarenheter av arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning och arbetspraktik. Därefter följer en översikt av utvärderingar av kommunal vuxenutbildning.

5.3.1 Arbetsmarknadsutbildning

I utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning (SOU 2007:112) finns en översikt av svenska utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning med avstamp i sammanfattningen i Calmfors m fl (2002). Antalet identifierade utvärderingar med senare publiceringsdatum än dem i Calmfors m fl (2002) var 16. Den senaste var den utvärdering, som IFAU gjorde åt utredningen (Luna m fl, 2007).

Översikten pekar på stora förändringar i arbetsmarknadsutbildningens effektivitet. Under 1980-talet visade i stort sett nästan alla utvärderingar att arbetsmarknadsutbildningen gav positiva effekter på deltagarnas sysselsättning och inkomster. Utvärderingar som genomfördes under 1990-talet visade däremot på negativa eller insignifikanta effekter. Först mot slutet av 1990-talet började resultaten förbättras.

De dåliga resultaten under 1990-talet kan ha haft sin förklaring i den djupa långkonjunktur som då rådde och de kraftiga volymökningarna som skedde i arbetsmarknadsutbildningen i början på 1990-talet (jfr figur 2.1). Dessutom kunde man på den tiden återkvalificera sig för en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen genom deltagande i arbetsmarknadsutbildning.¹⁸ Numera är en dylik återkvalificering inte längre möjlig. Efter 1990-talskrisen skärptes också arbetsmarknadsutbildningarnas uppläggning och urvalet av deltagare till följd av det s k 70-procentmålet. Det gick ut på att 90 dagar efter avslutad utbildning skulle 70 procent av deltagarna vara i arbete. Båda dessa förändringar var formellt på plats år 2001.

Beträffande konjunkturanpassningen kan tilläggas att Kluge (2006) noterar indikationer från länderstudier att utbildningsprogram ger bättre effekter pro- än kontracykliskt. I sin metaanalys finner han dock inte att programmets utfall påverkas av makroekonomiska omständigheter som t ex arbetslöshetsnivå.

I den svenska översikten av de 16 utvärderingarna avsåg de som visade på positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning, deltagande under perioden 1997 – 2005. De oklara och negativa resultaten hänförde sig främst till tidigare år. De senaste studierna i översikten från IFAU och Arbetsförmedlingen visade på stora positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning på chansen att få ett jobb. Grovt sätt ökade sannolikheten att få arbete med omkring 15 – 20 procentenheter.¹⁹

I den mest detaljerade av dessa utvärderingar (Luna m fl, 2008) uppskattas att den förväntade tiden till arbete förkortas med drygt 20 procent med en treårig uppföljningshorisont. Under studietiden och initialt ger arbetsmarknadsutbildningen en viss inlåsnings effekt. Personerna i kontrollgruppen finner i början arbete något snabbare än deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen. På lite längre sikt blir dock förhållandet det motsatta och deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen lämnar arbetslösheten och får jobb snabbare än icke-deltagarna.

Arbetsmarknadsutbildningen ger inte deltagarna bara högre sysselsättning utan den har även positiva effekter på deras inkomster och minskar socialbidragsberoendet. Det spelar heller ingen roll när un-

¹⁸ Till detta kan läggas utredningstekniska problem som sammanblandning av yrkesutbildning och förberedande utbildning (jfr. avsnitt 5.3.2) och korta uppföljningsperioder.

¹⁹ De två senaste studierna från Arbetsförmedlingen (2008a, 2008b och 2009) fanns inte med i den översikten men även de ger, som tidigare nämnts, positiva sysselsättningsresultat för arbetsmarknadsutbildningen åren 2006 och 2007 även om de försämrades något 2007.

der arbetslöshetsperioden utbildningen sätts in, om man går in i utbildning tidigt eller sent i en arbetslöshetsperiod.

Det intressanta med utvärderingen är också att resultaten är positiva för alla de olika grupper av deltagare som identifierades.

Kvinnor och män. De positiva sysselsättningseffkterna är större för kvinnor än för män på längre sikt. För kvinnorna finns det en relativt stor inlåsnings effekt på kort sikt.

För individer födda inom och utom Norden. Programeffekterna är t o m högre för deltagare födda utom Norden än inom Norden (inklusive Sverige).

Olika åldersgrupper. Effekterna är likartade för äldre och yngre individer.

Grupper med olika utbildningsbakgrund. Effekterna är positiva för alla utbildningsgrupper men störst för lågutbildade deltagare (högst grundskola).

Vad gäller **utbildningsinriktningar** noterades följande skillnader:

- utbildningar till transportyrken ger en stor behandlingseffekt som dessutom kommer snabbt;
- utbildningar till maskinoperatör ger också relativt stora och snabba effekter;
- utbildningar inom tillverkning/hantverk har blygsammare effekter;
- vårdutbildningar har goda behandlingseffekter särskilt på lite längre sikt.

Trots dessa goda resultat noterade utredningen, utifrån internationella utvärderingsöversikter (Martin & Grubb, 2001 och OECD, 2006) **förbättringsmöjligheter** i den svenska arbetsmarknadsutbildningen. De kunde realiseras genom att arbetsmarknadsutbildningen:

- blev mer tydligt målinriktad på deltagarna;
- resulterade i intyg eller betyg som erkänns på arbetsmarknaden;
- hade ett betydande praktikinnehåll;
- under programtiden upprätthöll jobbsökaraktiviteterna, dels av förberedande karaktär löpande under utbildningen dels genom direkta sökaktiviteter mot slutet av utbildningstiden. (Jfr. även Dahlberg m fl, 2008).

Som nämndes i avsnitt 4.4 har arbetsmarknadsutbildning visat sig ha större positiva effekter på lång sikt än anställningsstöd. Den arbetsmarknadsutbildning som arbetslösa fick under lågkonjunkturen 1993 fungerade verkligen förebyggande. Fortfarande efter tio år

kunde positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning (men inte anställningsstöd) spåras. Arbetsmarknadsutbildningen hade långsiktigt stärkt deltagarnas konkurrenskraft. Liknande effekter konstaterades för en fyraårsperiod efter arbetsmarknadsutbildning 1999. (Strandh & Nordlund, 2008; Arbetsmarknaden, 2008b; Nordlund, 2009)

När det gäller kostnads-/intäktsanalys och arbetsmarknadsutbildning finns de beräkningar som Arbetsförmedlingen gjort och som omnämndes i åtgärdsöversikten i avsnitt 4.3. De motstridiga resultaten för år 2006 och 2007 borde undersökas närmare. Kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningen ser ut att ha stigit med 40 procent mellan 2006 och 2007 samtidigt som de positiva sysselsättningseffekterna blev svagare. År 2008 verkar inte utbudet ha varit anpassat varken till arbetsmarknaden eller potentiella deltagare. (Arbetsförmedlingen 2008a, 2008b och 2009; Arbetsmarknaden 2009e och g)

I tillägg kan nämnas att Stenberg & Westerlund (2004) gjorde en kostnads-/intäktskalkyl för långtidsarbetslösa i arbetsmarknadsutbildning. Den baseras på en statistisk analys av skillnader i arbetsinkomster mellan de som deltog i utbildning 1997 och de som var öppet arbetslösa. Arbetsmarknadsutbildning beräknades därvid vara samhällsekonomiskt lönsam, dvs. intäkterna översteg kostnaderna efter omkring två år.

Sammanfattningsvis visar utvecklingen av effektiviteten i svensk arbetsmarknadsutbildning tydligt att en given åtgärd kan ge mycket olika resultat. Utvärderingarna säger oss dock att väl genomförda arbetsmarknadsutbildningar ger mycket goda sysselsättningseffekter. Det gäller inte minst för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden som utlandsfödda och individer med låg utbildningsnivå. Om arbetsmarknadsutbildningens långsiktiga effekter beaktas framstår den i ännu bättre dager.

Arbetsmarknadsutbildningarna är dyra. Det krävs därför stora sysselsättningseffekter för att de ska bli samhällsekonomiskt lönsamma. Erfarenheten visar att det går att göra samhällsekonomiskt lönsamma arbetsmarknadsutbildningar. Men resultaten måste ständigt hållas under uppsikt. Det handlar om omfattning av och inriktning på utbildningarna samt urval av deltagare. Dessutom finns förmodligen ett konjunkturberoende som man måste ta hänsyn till vid dimensioneringen av arbetsmarknadsutbildningen, vilket jag återkommer till i avsnitt 8.

5.3.2 Förberedande utbildning

Vid sidan om de ”yrkesinriktade” arbetsmarknadsutbildningarna, som analyserades ovan, förekommer inom arbetsmarknadspolitiken

även s k förberedande utbildningar. De senare är i sin tur en del av Arbetsförmedlingens förberedande insatser. Utbildningarna har varit av mycket varierande karaktär: allmän teori, yrkesorientering, yrkes-svenska, starta-eget-kurser, motivationshöjande kurser, nivåtest, kunskapsvalidering och SFI (svenska för invandrare). Syftet med dessa utbildningar är inte entydigt att förbereda för övergång till arbete. Somliga kan förbereda för andra program (inklusive arbetsmarknadsutbildning) eller studier i det reguljära utbildningsväsendet. Närmast arbetsmarknaden ligger yrkessvenska och introduktionskurser för individer som vill starta egen verksamhet. Validering, yrkesorientering och nivåtest kan förväntas förbereda både för jobb och utbildning. Andra insatser som motivationshöjande kurser är inte utbildning i egentlig mening utan snarare till för att stärka individernas självförtroende i en längre förberedelseprocess för arbete.

Uppföljning och utvärdering har inte varit lika centralt för den förberedande utbildningen som för arbetsmarknadsutbildning. Ibland har den utvärderats som en del i förberedande insatser, ibland som en del av arbetsmarknadsutbildningen. Ingendera är naturligtvis tillfredsställande betraktat som utvärdering av den förberedande utbildningen. Även om den förberedande utbildningen skulle utvärderas separat kan resultaten bli svårtolkade om inte dess olika delar utvärderas var för sig och mot deras respektive mål: övergång till arbete, deltagande i andra program, övergång till reguljära studier och/eller stärkt självförtroende.

Följande är några exempel på utvärderingar som gjorts:

Arbetsförmedlingen (2007a, 2007b, 2008a, 2008b och 2009) visade att förberedande insatser inklusive förberedande utbildning bara något enstaka år gett positiva sysselsättningseffekter. En separat analys för 2006 av den förberedande utbildningen angav positiva sysselsättningseffekter. Fyra procentenheter fler i deltagargruppen hade arbete ett år efter insatsen än i jämförelsegruppen (Nilsson, 2008). Sysselsättningseffekterna räckte dock inte till som intäkter för att den förberedande utbildningen skulle täcka sina kostnader. I dessa utvärderingar bedömde man således den förberedande utbildningen endast efter dess arbetsmarknadseffekter och alla de olika utbildningarna i klump.

Beträffande utvärderingar där de förberedande utbildningarna ingått i arbetsmarknadsutbildningen när den utvärderats är följande att säga. För det första bör detta ha bidragit till att resultatet för arbetsmarknadsutbildningen dragits ner. För det andra kan ett exempel ges på storleksordningen av denna effekt. I Luna m fl (2007) beräknades "yrkesinriktad" arbetsmarknadsutbildning förkorta den förväntade tiden till arbete med drygt 20 procent. När effekterna på den förväntade tiden till arbete av den samlade arbetsmarknadsutbildningen

(yrkesinriktad och förberedande) beräknades reducerades effekten till under fem procent. För det tredje betyder detta att den förberedande utbildningen snarare hade negativa än positiva effekter på deltagarnas sysselsättningschanser som dock inte heller i denna undersökning kunde kompenseras genom andra positiva effekter.

Ett något mer positivt resultat finns i den tidigare nämnda studien av Stenberg & Westerlund (2004). I den ingick en jämförelse för långtidsarbetslösa mellan deltagande i förberedande utbildning och öppen arbetslöshet. De finner att deltagande i förberedande utbildning i detta fall har positiva effekter på arbetsinkomsten.

Inom den förberedande utbildningen har även enskilda projekt bedrivits varav vissa utvärderats. Det gäller två folkhögskolesatsningar, SAGA-projektet och AMS ungdomsplatser, och dessutom Språnget, som var kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleutbildning.

En effektstudie av folkhögskoleprojekten visar att programdeltagarna vid uppföljningen hade ungefär samma andel i arbete som sina jämförelsepersoner. Studiebenägenheten ökade för deltagarna i AMS ungdomsplatser men påverkades inte i någon större grad för SAGA-deltagarna. Utbildningarna var för korta för att resultera i studieomdömen och ge behörighet till högre studier. Statskontoret bedömde att i stället borde folkhögskolans ordinarie verksamhet vara ett av alternativen att rekommendera långtidsarbetslösa vid intresse att studera. (Statskontoret, 2007)

För deltagare i Språngets förberedande utbildningar blev sysselsättningseffekterna blygsamma. Detta till skillnad från de yrkesinriktade kompletteringsutbildningar som också fanns inom Språnget. (Harkman, 2006)

Sammanfattningsvis kan konstateras att de förberedande utbildningarna inte har utvärderats på ett meningsfullt sätt. Om man använder sysselsättning som utfallsmått tyder de empiriska resultat som finns att tillgå på små om ens några sysselsättningseffekter. Ett undantag är positiva effekter på sysselsättning och löneinkomster för långtidsarbetslösa. Med välunderbyggd inriktning och rätt urval av deltagare kanske även den förberedande utbildningen kan ge positiva sysselsättningsresultat.

5.3.3 Arbetspraktik

I propositionen om Åtgärder för jobb och omställning (Prop. 2008/09:97, 2009), Vårpropositionen 2009 (Prop. 2008/09:100) och inför budgetpropositionen för 2010 (Regeringskansliet, 2009) satsar regeringen på arbetspraktik. Till viss del är det fråga om traditionell

praktik för arbetslösa med kort arbetslivserfarenhet. Men en ny form av arbetspraktik, praktisk kompetensutveckling, som ska underlätta för äldre arbetslösa med längre arbetslivserfarenhet att vidmakthålla och utveckla sin kompetens införs.

Det finns, såvitt jag kunnat utröna, inga utvärderingar av arbetspraktik förutom de som Arbetsförmedlingen gjort i sina jämförande översikter. De visar på positiva resultat. I brist på bättre kan det därför vara instruktivt att se lite närmare på Arbetsförmedlingens utvärderingar. (Arbetsförmedlingen 2007a, 2007b, 2008 a, 2008b och 2009; Nilsson 2008)

Olika slags praktik har förekommit över åren. Ingen praktikform har varit med under hela den studerade perioden (1992 – 2006). De praktikformer som fanns med 2006 var Arbetspraktik (från 1997), Prova på plats (från 2005) och Interpraktik (från 2005). Andra former av praktik som täcks in i undersökningen finns med vissa år. Det är Arbetslivsutveckling (1993 – 1999), Arbetsplatsintroduktion (1993 – 1999), Akademikerpraktik (1993 – 1996) och Invandrarpraktik (1994 – 1995).

År 1995 var ett bottenår för praktikens sysselsättningseffekter. Därefter har resultaten med vissa variationer stadigt förbättrats. År 2006 hade 7 procentenheter fler i deltagargruppen arbete ett år efter insatsen än i jämförelsegruppen (Nilsson, 2008). Grovt sett kan avskaffandet av Arbetslivsutveckling, som vi från andra källor vet hade dåliga sysselsättningseffekter, och införandet av Arbetspraktik förmodas förklara förbättringarna i resultaten.

Arbetsförmedlingens kostnads-/intäktsanalyser visar också att både för år 2006 och 2007 täckte Arbetspraktiken väl sina kostnader. Kostnaderna låg kvar på ungefär samma nivå de båda åren medan intäkterna nästan fördubblades. I dessa kalkyler räknar man med en undanträngning på 15 procent och liksom för anställningsstöden ingår inte skatte-subventionen som en kostnad i den samhällsekonomiska kalkylen.

De praktikåtgärder som mest liknar arbete har bäst effekter för både inrikes födda och utrikes födda, även om de utrikes födda trots det når resultat på en lägre nivå (Sohlman, 2006). Praktikåtgärder som ger praktik i reguljär sysselsättning (t ex Arbetspraktik och API) är mer "framgångsrika" än de som är mer projektorienterade (t ex ALU).

Praktik kan var en väg ut till arbetsmarknaden för vissa ungdomar. Det gäller dem som gymnasieskolan inte har något att erbjuda trots alla ansträngningar att göra den yrkesinriktad. Det kan vara bättre att börja jobba tidigt än att misslyckas flera gånger i gymnasieskolan. (Arbetsmarknaden, 2008)

Sammanfattningsvis, de senaste årens typer av praktik har varit effektiva och gett relativt goda sysselsättningseffekter. Detta till skillnad från tidigare praktikåtgärder. De senaste årens arbetspraktik har sysselsättningseffekter som väl täcker kostnaderna för åtgärden. Liksom för arbetsmarknadsutbildningen kan en förklaring till de förbättrade resultaten vara bättre inriktning på praktiken och ett mer relevant urval av deltagare till praktikprogrammen.

5.3.4 Kommunal vuxenutbildning

Utbildning i Komvux (kommunal vuxenutbildning) har fungerat som ett komplement till arbetsmarknadsutbildningen. Detta gällde särskilt i samband med krisen på 1990-talet då Kunskapslyftet²⁰ var aktuellt.

²⁰ Kunskapslyftet var en satsning på i första hand gymnasial vuxenutbildning för arbetslösa som pågick under perioden 1997 – 2002.

Folkhögskola kan också vara ett alternativ till kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning. Uppföljningar visar på relativt goda resultat för deltagare i folkhögskolornas kurser. Det handlar både om högre studier och förvärvsarbete. Särskilt med tanke på att en hög andel av deltagarna är unga, har invandrarbakgrund och kommer från socialt mindre gynnsamma bakgrundsförhållanden är resultaten intressanta (Olofsson, 2009). Tyvärr finns inga jämförande utvärderingar av effekter av folkhögskola, kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning för olika grupper.

Regeringen har i Prop. 2008/09:97, Åtgärder för jobb och omställning, Vårpropositionen 2009 och inför budgetpropositionen för 2010 (Regeringskansliet, 2009) gjort satsningar på kommunal vuxenutbildning inklusive sk yrkesvux, yrkeshögskolan²¹ och högskolan. Först inför budgetpropositionen 2010 görs en blysam satsning på arbetsmarknadsutbildning (1000 platser för 2010). Regeringens syn på vuxenutbildning kan snarast definieras som ett alternativ snarare än ett komplement till arbetsmarknadsutbildning.

²¹ Yrkeshögskolan omfattar yrkesinriktade utbildningar på eftergymnasial nivå, bl.a. de tidigare s.k. KY-utbildningarna (där KY står för kvalificerade och yrkesinriktade utbildningar). Yrkeshögskolan startade sin verksamhet 2009.

Det finns ett antal mikroutvärderingar av komvux som utbildningspolitiskt program. Dessutom har flera utvärderingar jämfört hur Kunskapslyftet/komvux respektive arbetsmarknadsutbildning fungerar för arbetslösa, dvs man har betraktat Kunskapslyftet/komvux som ett arbetsmarknadspolitiskt program. Till detta kommer en makroutvärdering av Kunskapslyftet.

Mikroutvärderingarna av komvux som utbildningspolitiskt program har visat på varierande resultat. En tidig utvärdering av Alm Stenflo (2000) fann positiva inkomsteffekter av komvux medan Albrecht m fl (2004) i stort sett inte fann några effekter alls. Ekström (2003) redovisade mer varierande resultat. För svenska deltagare sjönk inkomsterna för männen medan de var opåverkade för kvinnorna. I invandrargruppen steg kvinnornas inkomster medan männens inte

påverkades. Stenberg & Westerlund (2004) studerade långtidsarbetslösa och fann relativt kraftiga positiva effekter av Kunskapslyftet/komvux. För dem som stannade länge (fyra terminer) i komvux var dock resultaten sämre.

De blandade resultaten i dessa utvärderingar kan förklaras av urvalen i utvärderingarna och längden på uppföljningsperioden som framgår av Stenbergs senare studier. Det var först i och med Stenberg (2007b, 2007c och 2008a) som man i utvärderingarna fick in ett ordentligt mått på omfattningen av komvuxstudierna genom att den kunde mätas med kurspoäng. Till detta kom i Stenberg (2009) ett större urval. Som jämförelsegrupp används bl a syskonen till deltagarna i komvux samt kontroller för deras inkomster fyra år innan de först registrerade sig i komvux.

Resultatet i Stenbergs utvärdering (2009) visade att ett års heltidsstudier vid komvux gav genomsnittliga löneinkomstökningar motsvarande cirka 4,4 procent. De positiva resultaten drevs främst av individer som bedrivit minst ett års helårsstudier.

Studien visar också att dessa effekter generellt tenderar att vara större för grupper som innan komvux haft låga inkomster. Troligtvis beror detta helt enkelt på att det finns större utrymme att öka antalet arbetade timmar eller lönenivåer, om de från början varit på en låg nivå. Till exempel låg inkomstökningen för kvinnor och män med grundskolebakgrund på 10 respektive 15 procent, för kvinnor och män med tvåårig gymnasieskola på fem procent medan det inte blev några inkomstökningar alls för individer med treårig gymnasieskola. (Stenberg, 2007b, 2007c och 2008a). Samma studier visade också att positiva resultat av gymnasieutbildningar i första hand fanns inom vård och datakunskap. För mer generella ämnen som svenska, engelska och matematik gavs inga positiva resultat.

Tilläggas kan att för komvuxdeltagare som fortsatte till högre utbildning var avkastningen densamma för individer med Komvux och övriga högskolestuderande bland dem som studerat två år eller mer. De komvuxdeltagare som studerade mindre än två år vid högskolan fick dock en avkastning som var signifikant lägre än den för övriga högskolestuderande (Stenberg, 2007b, 2007c och 2008a).

Det kan också nämnas att Luna m fl (2008b) inte fann några effekter av kommunal vuxenutbildning på tidpunkten för pension.

Enligt beräkningar som presenteras i Stenberg (2009) hinner den genomsnittliga positiva effekten på löneinkomster bara nått och jämnt täcka utbildningskostnaderna innan alla deltagare gått i pension. Det är alltså osäkert om de direkta ekonomiska effekterna täcker kostna-

derna för komvux. Den generella utbildning som komvux erbjuder kan dock ha stora effekter på till exempel den ekonomiska tillväxten, demokrati, utjämningar i samhället m m som ändå gör den samhälls-ekonomiskt försvarbar. (Jfr nedan Albrecht m fl, 2008)

Utvärderingar har också jämfört deltagande i Kunskapslyftet/komvux med deltagande i arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa. Dessa studier visar att, oavsett om netto- eller bruttoinkomst används som utfallsvariabel och oavsett vilken skattningsmetod som tillämpas, har deltagarna i arbetsmarknadsutbildning genomgående en bättre inkomstutveckling än studerande i Kunskapslyftet/Komvux. Jämfört med öppet arbetslösa har dock även deltagarna i Kunskapslyftet/komvux entydigt en bättre inkomstutveckling (Axelsson & Westerlund 2005, Stenberg, 2007a, Stenberg & Westerlund, 2004).

Överslagsberäkningar av den samhällsekonomiska lönsamheten visar att båda utbildningarna framstår som samhällsekonomiskt lönsamma i förhållande till öppen arbetslöshet. Arbetsmarknadsutbildningarna är något dyrare än Kunskapslyftsutbildningarna, men de ger större inkomstökningar och är mer lönsamma än utbildning i Kunskapslyftet. Dessa beräkningar använder individer som var öppet arbetslösa som jämförelsegrupp och är betydligt mer optimistiska än de som presenteras i Stenberg (2009).

Kunskapslyftet var en så pass stor satsning att man skulle kunna förvänta sig att det inte bara gav upphov till mikroeffekter för individer utan dessutom effekter via sysselsättning och löner. Den studie som finns av makroeffekter (Albrecht m fl, 2008) indikerar att de är positiva. De totala jämvikteffekterna kan till och med vara 1,5 till 2 gånger större än de "partiellt" beräknade mikroeffekterna. Dessa makroeffekter uppstår till följd av den omfördelning av arbetsutbudet som sker från låg- till medelkvalificerad arbetskraft. I enlighet med studiens modellsimuleringar sker då en samtidig förändring i efterfrågan på arbetskraft. Detta leder i sin tur till ökade löner för den medelkvalificerade arbetskraften. Både de som deltar i programmet och de som tidigare var medelkvalificerade får mer högproduktiva jobb och får fördelar av utvecklingen. De förra i större utsträckning än de senare. De som förlorar på det hela är de som förblir lågutbildade även om den effekten uppskattas vara relativt liten. Författarna infogar dock en varning om att man kanske snarare ska tolka resultaten som en indikation på att de makroekonomiska effekterna av program, av den storleksordning som Kunskapslyftet hade, kan vara betydande och totalt sett större än de som antyds av mikrostudier.

Komvux och/eller arbetsmarknadsutbildning

Regeringen har bestämt sig för att snarare satsa på komvux/yrkesvux

i stället för arbetsmarknadsutbildning under lågkonjunkturen. Finanspolitiska rådet (2009) ställde sig tveksamt till denna omfördelning av resurser. Det finns inget tydligt forskningsstöd för en dylik omsvängning. Det finns färre utvärderingar av komvux än av arbetsmarknadsutbildning och de som finns visar på relativt svaga positiva effekter på sysselsättning och inkomster. Under alla omständigheter ger komvux/Kunskapslyftet sämre resultat än arbetsmarknadsutbildning. Mot denna bakgrund är en forskningsmässig bedömning att arbetsmarknadsutbildningen borde utvidgas på bekostnad av komvux. (Finanspolitiska rådet, 2009, Stenberg, 2008b)

Komvux kan dock effektiviseras och yrkesvux kan förväntas ge bättre sysselsättningsresultat än de generella utbildningarna i komvux/Kunskapslyftet. Inom Komvux har vissa av de yrkesinriktade utbildningarna gett bättre effekter på sysselsättning och inkomster än de generella kurserna. Problemet i detta sammanhang är snarast att Komvux inriktning mot arbetsmarknadens behov inte lika direkt kan styras som arbetsmarknadsutbildningen. Hur den nya satsningen på yrkesvux lyckas återstår dock att se.

I diskussionen har hävdats att det rimliga är att ha både arbetsmarknadsutbildning och komvux. De kompletterar varandra. Komvux behövs för individer som måste återvända till komvux för yrkesinriktad grundutbildning för att kunna gå vidare i arbetslivet eller i eftergymnasial yrkesutbildning. Komvux kan också fungera som ett komplement för icke arbetslösa som vill omskola sig och detta efter fritt val av utbildning och utbildningsinriktning. (Finanspolitiska rådet, 2009, Stenberg, 2008b)

Med en dylik uppläggnings skulle avgränsningen mellan komvux (inklusive yrkesvux) och arbetsmarknadsutbildning kunna bli tydlig. I arbetsmarknadsutbildningen handlar det i huvudsak om kortare skraddarsydd kurs för arbetslösa. De är flexibla och deltagande sker efter anvisning av Arbetsförmedlingen. Komvux tar hand om längre, frivilliga grundutbildningar. Det första sker med en ersättning motsvarande arbetslöshetsersättningen och det senare med studiemedel. (Jfr. även SOU 2007:112)

5.4 Stöd till start av näringsverksamhet

Stöd till start av näringsverksamhet är ett försörjningsstöd som utgår under sex månader för att den som är arbetslös ska kunna komma igång med ett eget företag. Beträktat som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument, en satsning på den arbetslösa, är både utfall i termer av företagande och andra jobb positiva.

Den senaste utvärderingen av stöd till start av näringsverksamhet är

den som gjorts på uppdrag av Riksrevisionen av Behrenz m fl (2008). Resultat från den utvärderingen ligger väl i linje med dem i de jämförelser av åtgärder som redovisades i avsnitt 4.3 (Carling & Gustavsson, 1999, Carling & Richardsson, 2004). De stämmer också överens med tidigare svenska separata utvärderingar av detta stöd (Okeke, 2000, Falkenhall, 2003). Stödet har mycket positiva effekter för deltagarna i programmet.

I studien från 2008 gjordes två jämförelser. För det första jämfördes personer som har haft stödet med matchade personer som placerats i andra arbetsmarknadspolitiska program. För det andra jämfördes de med matchade personer som fått allmänt anställningsstöd. I båda fallen var slutsatsen att de med stöd till start av näringsverksamhet uppvisade bättre resultat i alla de utfallsdimensioner som användes: sannolikheten att inte vara inskriven vid Arbetsförmedlingen vid uppföljningstillfällena två och fyra år efter programmet, sannolikheten att den första avaktualiseringen från Arbetsförmedlingen avsåg övergång till arbete, tiden fram till övergång till arbete utan stöd, andelen som återinskrivits vid Arbetsförmedlingen efter arbete utan stöd och den sammanlagda inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen under uppföljningsperioden.

Skattningar av dödviktseffekter och undanträngning gjordes också. Enligt författarna verkar inte de bättre sysselsättningsresultaten för stöd till start av näringsverksamhet jämfört med anställningsstöd ha uppnåtts på bekostnad av större dödviktseffekter. Ett försök gjordes också att beräkna de totala undanträngningseffekterna på den reguljära sysselsättningen med hjälp av kommunala variationer i bl a omfattningen av stöd till start av näringsverksamhet och den totala volymen av andra arbetsmarknadspolitiska program. Resultatet indikerar en undanträngningseffekt av arbetsmarknadspolitiska program (exklusive stöd till start av näringsverksamhet) men inte för stöd till start av näringsverksamhet. Man erhöll visserligen en negativ koefficient för stöd till start av näringsverksamhet men den var inte statistiskt signifikant.

Enligt utvärderingen skulle särskilt vissa invandrargrupper ha stor nytta av stöd till start av näringsverksamhet, större nytta än av anställningsstöd. Detsamma gällde kvinnor jämfört med män.

Sammanfattningsvis är stöd till start av näringsverksamhet en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som genomgående uppvisat mycket positiva sysselsättningseffekter jämfört med andra insatser. Det finns också indikationer på att detta inte sker på bekostnad av större undanträngning än t ex för anställningsstöd.

6. UTVÄRDERINGAR AV ANDRA ARBETSMARKNADSPOLITISKA ÅTGÄRDER

I det här avsnittet kommenteras endast kortfattat utvärderingar av geografiskt rörlighetsstimulerande åtgärder och av ”garantier”.

Rörlighetsstimulerande åtgärder

Åtgärder för att stimulera den geografiska rörligheten har inte varit särskilt framträdande i arbetsmarknadspolitikerna under senare tid. Redan under den föregående regeringen började tonvikten läggas över på dels yrkesmässig rörlighet genom utbildning och praktik dels på arbetsförmedling och krav på de arbetslösa att vidga sitt sökområde med tiden i arbetslöshetsförsäkringen. (Olofsson & Wadensjö, 2009)

De stöd som finns är flyttningsbidrag med respennings- och pendlingsstöd (Sibbmark, 2008). Det finns inte särskilt många utvärderingar av den här typen av åtgärder och de som finns är gamla. Dahlberg utvärderade det tidigare Starthjälpbidraget med avseende på årsinkomst (1978a) och med avseende på sysselsättning (1978b) för arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Både årsinkomsten och sysselsättningen var initialt signifikant högre för flyttare än för icke-flyttare. Efter några år var dock skillnaden i sysselsättning insignifikant.

I Westerlund (2001) finns en översikt av senare forskning kring geografisk rörlighet och arbetsmarknadspolitik. Även här bedöms Starthjälpbidraget ha haft små eller inga effekter med hänvisning till studier av Storrie och Nättorp (1997), Westerlund (1998) och Harkman (1988).

Utifrån ett antal studier av geografisk rörlighet diskuteras också i översikten om arbetsmarknadsinsatser som arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten inte bara ger inlåsnings effekter utan kanske även rörlighetsstimulerande effekter (Nilsson 1998, McCormick & Skedinger 1992, Westerlund 1997 och 1998, Edin, Heiborn & Nilsson 1998, Widerstedt 1998, Fredriksson 1999). De flesta av dessa studier tyder dock på inlåsnings effekter och minskad rörlighet. Eventuellt leder dock inte åtgärderna till några väsentliga fördröjningar i hur man anpassar sig till arbetsmarknadsläget.

”Garantier”

Aktivitetsgarantin, Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar är inga egentliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder

utan paraplyprogram för långtidsarbetslösa respektive ungdomar.

De borde egentligen utvärderas ur två aspekter. Dels avseende ”garantiernas” uppläggning i faser, dels avseende de åtgärder som ingår. Passar åtgärderna för de aktuella grupperna? Liksom för de allmänna aktiveringsstrategierna finns dock ännu inga utvärderingar av alternativa uppläggningar av ”garantier”. För åtgärderna finns allmänna utvärderingar som ibland, vilket framgånit ovan, belyser hur de fungerar för olika grupper.

En uppföljning av Aktivitetsgarantin gav dock viss information som är av intresse i sammanhanget (Fröberg & Lindqvist 2002). Deltagarna var i allmänhet äldre, män, handikappade och lågutbildade. Det fanns indikationer på att deltagande i aktivitetsgarantin inte påskyndade återgången till arbete. Deltagarnas kontakter med arbetsförmedlingen var inte särskilt täta och de träffade relativt sällan sin vägledare. Av deltagarna kände ca 40 procent inte till att de hade en individuell handlingsplan. Deltagandet i aktivitetsgarantin var i allmänhet inte en heltidsaktivitet. Jobbsökaraktiviteterna verkade inte heller ha intensifierats. Det var vanligare att deltagarna minskade sitt geografiska och yrkesmässiga jobbsökande än att de vidgade det. Deltagarna var trots dessa indikationer på effektivitetsbrister relativt nöjda med aktivitetsgarantin.

En översiktlig utvärdering (Hägglund, 2002) visade att deltagare hade 35 procent högre chans att få ett jobb än andra arbetslösa, men det gällde bara genom subventionerat jobb. I osubventionerat jobb kom de oftare än andra arbetslösa tillbaka till arbetsförmedlingen. Dessa resultat omfattade deltagare som kom in i programmet endast en månad efter programstart, varför de kanske inte är representativa för åtgärdens effekter i ett senare skede (Fröberg & Persson 2002, Forslund m fl, 2005).

En ytterligare notering kan också göras beträffande ”garantierna”. Sekvenseringen av åtgärder kan vara sådan att deltagarna med hjälp av de inledande insatserna försöker komma ut på arbetsmarknaden för att slippa senare mer krävande program. En dylik ”avskräcknings-effekt” har uppmärksamats av Carling och Larsson (2005) och av Forslund & Skans (2006) för svenska ungdomar liksom för ungdomar i Danmark (Rosholm & Svarer, 2008).

Sammanfattningsvis, redan under den föregående regeringen började tonvikten läggas över från särskilda geografiska rörlighetsstimulerande till yrkesmässig rörlighet, förmedlingsverksamhet och krav på de arbetslösa att vidga sitt sökområde. Tidigare utvärderingar av en åtgärd som Starthjälpsbidrag visade på små eller inga effekter.

Några egentliga utvärderingar av "garantier" förekommer inte. Garantierna borde utvärderas som aktiveringsstrategier avseende uppbyggnaden i faser och kombinationen av ingående åtgärder. En uppföljning av aktivitetsgarantin visar att det kan vara svårt att få till en aktivering genom täta kontakter mellan arbetslösa och vägledare, individuella handlingsplaner och jobbsökaraktiviteter. Det finns också indikationer på att sekvenseringen av åtgärder i "garantier" med inledande "mjuka" insatserna följda av mer krävande program kan påskynda övergången till arbetsmarknaden via sina "avskräcknings-effekter" särskilt för ungdomar.

7. EFFEKTER FÖR OLIKA GRUPPER

Trots att olika gruppers särskilda behov av arbetsmarknadspolitiska åtgärder alltmer uppmärksammas (Olofsson & Wadensjö, 2009) har de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i allmänhet utvärderats var och en för sig och då eventuellt med vissa uppgifter om huruvida de fungerar för olika grupper eller ej. I detta avsnitt ska jag först ta upp vissa allmänna resonemang om åtgärder för olika grupper inklusive internationella erfarenheter på detta område. Därefter kommer en genomgång grupp för grupp av svenska erfarenheter (ungdomar, långtidsarbetslösa, utlandsfödda, kvinnor och män samt äldre). De samlade svenska erfarenheterna jämförs därefter med de internationella.

7.1 Introduktion

En allmän kommentar är att den åtgärd som en viss grupp i första hand kan behöva för att få fotfäste på arbetsmarknaden kanske är en åtgärd av annat än arbetsmarknadspolitiskt slag.

För unga kan det handla om grundläggande allmän och yrkesinriktad utbildning. För långtidsarbetslösa om sjukvård, rehabilitering och bostad. För invandrare om språk, erkännande av tidigare utbildning och antidiskrimineringsåtgärder. För kvinnor om skatter och möjligheter att kombinera familj och arbete. För äldre om de skatter som individen respektive arbetsgivaren står för. (OECD, 2006)

En ytterligare allmän observation är att det finns indikationer på att olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder har likartade effekter för olika grupper. Carling & Richardson (2001) visar i sin jämförelse av åtta arbetsmarknadspolitiska åtgärder att de kan rangordnas på samma sätt för olika individgrupper. De åtta åtgärderna var: rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, stöd till start av näringsverksamhet, arbetsplatsintroduktion (API), beredskapsarbete, arbetslivsutveckling (ALU), arbetsmarknadsutbildning och datortek. De grupper som särskiljdes var kvinnor och män, olika åldersgrupper samt individer med olika födelseland och utbildningsbakgrund. (Se även IFAU-rapport 2002:4 för utrikes födda inklusive hänvisningen till Ekberg & Rooth, 2001).

Arbetsförmedlingen gjorde, som tidigare nämnts, en jämförande studie av anställningsstöd, arbetsmarknadsutbildning, praktik och förberedande insatser. En analys av programeffekterna 2006 uppdelat

på kön gav ingen signifikant skillnad i effekter för män och kvinnor. (Nilsson, 2008)

Om åtgärderna har likartade effekter kanske de gruppvisa skillnader som ändå räknas fram i olika detaljstudier inte är så betydelsefulla och eventuellt instabila över tiden.

OECD (2006) varnar också för att ställa olika grupper mot varandra. Att ge särskilda generella skattesubventioner till arbetsgivare för att anställa exempelvis ungdomar eller äldre, dvs att enbart ha ålder som kriterium för dylika anställningsstöd, är ineffektivt. För svensk del har det handlat om sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar och sänkt löneskatt för äldre. Finanspolitiska rådet har riktat kritik mot sänkningen av arbetsgivaravgifter för ungdomar. Vissa, men långt ifrån alla, ungdomar kan ha svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Snarare än generella sänkningar av arbetsgivaravgifter för ungdomar rekommenderas aktivering och utbildning av ungdomar inom Jobbgarantin, åtgärder inriktade på ungdomar med låg utbildning och svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. (Finanspolitiska rådet, 2008 och 2009)

De internationella lärdomarna av effektiviteten i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder för olika grupper sammanfattas i följande tabell. Den baserar sig på Marin & Grubb (2001), Kluve (2006), Bergeman & van den Berg (2007) och Gerfin m fl (2005).

Tabell 7.1 Internationella utvärderingar av åtgärder och mikroeffekter för olika grupper

Åtgärd	Fungerar för	Fungerar inte för	Kommentar
Individuella anställningsstöd	Långtidsarbetslösa, kvinnor, kvinnor som återinträder på arbetsmarknaden	Bättre rustade individer	Avvägningar måste göras mellan urval av lämpliga deltagare och arbetsgivarnas intresse av att anställa
Beredskapsarbete	Kvinnor	De flesta arbetslösa, ungdomar	Små långsiktiga individeffekter och lågproduktiva jobb
Förmedlingsinsatser (jobb-sökande, jobbkubbar, individuell vägledning mm.)	De flesta arbetslösa, särskilt kvinnor och ensamstående föräldrar		I kombination med uppföljning av sökbeteende och test av arbetsvilja
Återanställningsbonus	De flesta arbetslösa		Noggrann uppföljning krävs för att undvika fusk
Arbetsmarknads-utbildning	Kvinnor Bättre rustade individer	Medelålders, äldre män med låg utbildning	
Egenföretagande	Kvinnor Män (under 40, relativt välutbildade)		Fungerar endast för en mindre delmängd av de arbetslösa
Ungdomsinsatser (särskilda utbildningar, anställningsstöd och jobb för ungdomar)		Svaga ungdomsgrupper	Motstridiga resultat för delprojekt. Behövs en kombination av åtgärder. Tidiga och kontinuerliga insatser

Det finns en särskild europeisk översikt över hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder fungerar för kvinnor (Bergeman & van den Berg, 2007). I tillägg till tabellen kan därför noteras att i den utredningen var resultaten från de olika länderna ganska samstämmiga: aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder fungerar bra för kvinnor, bättre än för män. Det gäller särskilt utbildning men även arbetsförmedling, anställningsstöd och stöd till egenföretagande. Till och med direkt jobbskapande i offentlig sektor hade positiva effekter för kvinnor. För män var jobbsökande mer effektivt än utbildning. En annan slutsats var att när det kvinnliga arbetskraftsdeltagandet ökade och kom i nivå med männens, blev också nyttan för kvinnorna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder likartad den som gällde för männen.

7.2 Ungdomar

Det har under årens lopp funnits många olika slags särskilda ungdomsåtgärder i Sverige med blandade inslag av förmedlingsverksamhet, praktik och utbildning: Ungdomspraktik, Ungdomslag, Inskolningsplatser, Kommunala ungdomsprogrammet (KUP), Ungdomsgarantin (UG) och nu senast Jobbgarantin för ungdomar. En viktig aspekt i dessa insatser har varit att se till att ungdomar får den basutbildning de behöver.

Ungdomar har dessutom, på vissa villkor, kunnat ta del av ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det finns några svenska utvärderingar av de särskilda ungdomssatsningarna och i en del utvärderingar av de ordinarie åtgärderna har man även studerat hur de fungerat för olika grupper inklusive ungdomar. Det finns vidare vissa utvärderingar som belyser frågan om det är motiverat att särskilt uppmärksamma ungdomars arbetslöshet, dvs om det är speciellt riskabelt med ungdomsarbetslöshet.

7.2.1 Särskilda ungdomsinsatser

När det gäller de särskilda ungdomsinsatserna visar internationella jämförelser att de inte fungerat speciellt väl. Vissa svenska ungdomsprogram har också utvärderats med liknande resultat.

Larsson (2000 och 2001) jämförde ungdomspraktik med arbetsmarknadsutbildning för ungdomar. Jämförelsen gjordes med avseende på framtida arbetsinkomster, anställningssannolikhet och sannolikhet för studier i det reguljära utbildningsväsendet. Undersökningsgruppen var ungdomar mellan 20 och 24 år, som var registrerade som öppet arbetslösa 1992–1993. De följdes upp under två år efter åtgärdsstart. Effekterna av ungdomspraktik var svagt negativa eller obefintliga även om de var något bättre än de för arbetsmarknadsutbildning som gav negativa resultat för alla tre utfallsvariablerna.

En stor del av de negativa effekterna av arbetsmarknadsutbildning försvann dock inom två år efter åtgärdsstart.

Ungdomsgarantin har utvärderats i relation till ungdomars deltagande i arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik (Forsslund & Nordström Skans, 2006). Aktiviteterna i ungdomsgarantin ledde till sämre sysselsättningsresultat än arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. Det blev dock fler övergångar till utbildning med ungdomsgarantin. När det gällde skillnaderna i effekter för ungdomar av arbetsmarknadsutbildning och praktik gav arbetspraktik bättre resultat på kort sikt men på längre sikt stod sig resultaten av arbetsmarknadsutbildning bättre än resultaten för praktik. Man fann i dessa avseenden inga skillnader i resultat efter kön, etnicitet och utbildningsbakgrund. En tidigare utvärdering (Carling & Larsson, 2005) av Ungdomsgarantin visar inte heller på någon nytta för ungdomar av att komma in tidigt i åtgärder.

Ett problem i detta sammanhang är att ett program som Ungdomsgarantin också kan betraktas som ett paraplyprogram. Så länge man inte utvärderar programmet som "paraply" eller de ingående enskilda åtgärderna är det svårt att dra några entydiga slutsatser av utvärderingarna.

Trots de skiftande, delvis motstridiga men mestadels negativa resultaten för ungdomsprogram (Kluve, 2006) och de internationella erfarenheterna som visar att speciella program för ungdomar inte är effektivt för utsatta ungdomar finns dock undantag. Lärdomarna från dem har sammanfattats i [ett antal framgångsfaktorer för ungdomsprogram](#):

- Effektiva program har nära anknytning till den lokala arbetsmarknaden och ger jobb med ganska hög lön, stark sysselsättningstillväxt och bra utvecklingsmöjligheter.
- Programmen innehåller en lämplig mix av akademisk utbildning, yrkeskunskaper och praktik.
- Programmen ger ungdomarna möjligheter till vidare utbildning så att de kan fortsätta att utveckla sina färdigheter och kompetenser.
- Programmen erbjuder en rad stödjande tjänster som är skräddarsydda för ungdomarnas behov och för deras familjer.
- Programmen följs upp regelbundet och vidareutvecklas på basis av den insamlade informationen.
- Programmen sätts in tidigt och är uthålliga. Det innefattar åtgärder så tidigt som i förskolan och grundskolan.
- Det är viktigt att stödja inte bara den unga individen utan hela familjen.
- Attityderna bland utsatta ungdomar kan behöva påverkas genom mentorer som ger stöd över en lång tidsperiod.

- Jobsökaraktiviteter är ofta kostnadseffektiva för ungdomar och ger positiva effekter på både sysselsättning och inkomst.
- Programmen måste skräddarsys efter målgruppen. Man måste skilja på tonåringar och avhoppare från skolan respektive unga vuxna. Den bästa lösningen för tonåringarna är att få dem att stanna i skolan medan arbetslösa unga vuxna behöver arbetslivserfarenhet.
- Hårda krav på jobsökande leder till kortare arbetslöshetsperioder.
- Program som integrerar och kombinerar olika tjänster verkar vara mer framgångsrika.
- Ett större deltagande av arbetsmarknadens parter liksom ett system för certifiering av utbildningsinsatser kan öka effektiviteten i programmen.

(Martin & Grubb, 2001, OECD, 2006, SOU 2007:18)

7.2.2 Ungdomar i ordinarie arbetsmarknadspolitiska insatser

En sammanfattning av svenska utvärderingar av ordinarie arbetsmarknadspolitiska insatser ger följande:

Arbetsförmedling. För unga blev det inte några signifikanta, positiva effekter av intensifierade förmedlingsverksamhet som det blev för medelålders och äldre. En förklaring till detta var att ungdomarna stannade kortare tid vid Arbetsförmedlingen. Jobsökaraktiviteter för ungdomar måste anpassas till detta faktum och inriktas på ungdomar som riskerar att bli kvar länge vid Arbetsförmedlingen. (Hägglund, 2009a och b) Tidigare har handlingsplaner visat sig ha positiva effekter för ungdomar.

Arbetsmarknadsutbildning. Effekterna är positiva och likartade för äldre och yngre individer eller kanske t o m störst för individer under 25 år. (Luna m fl, 2008, Okeke, 2005)

Praktik kan ha lika positiva effekter för ungdomar som arbetsmarknadsutbildning. Men positiva effekter uppstår inte alltid. (Larsson, 2000, Forslund & Nordström Skans, 2006)

Kommunal vuxenutbildning. För kvinnor och män med endast grundskola har kommunal vuxenutbildning visat sig vara av stort sysselsättningsmässigt värde. (Stenberg, 2009)

7.2.3 Ungdomar som prioriterad grupp i arbetsmarknadspolitiken

Motivet för att ha särskilda ungdomsprogram har ofta varit att de långsiktiga effekterna av arbetslöshet kan vara särskilt allvarliga för ungdomar.

I en genomgång av 1990-talskrisen, som IFAU håller på med, visar

det sig att unga generellt sett klarade krisen relativt bra. Det var inte de som drabbades värst i termer av att långsiktigt fastna hos Arbetsförmedlingen. Unga upp till 25 år klarade sig mycket bättre än åldersgruppen 26 – 30-åringar. Lågutbildade klarade krisen sämre än högutbildade, kvinnor bättre än män och utomnordiska medborgare sämre än svensk- och nordiskfödda. För lågutbildade ungdomar, särskilt invandrarungdomar kunde arbetslöshets-effekterna bli långvarigt bestående. Dessa ungdomar tillhör således de konjunkturella riskgrupperna. (Arbetsmarknaden 2009b och 2009h)

Ungdomar som efter avslutad utbildning börjar sitt yrkesliv med att bli arbetslösa tillhör en annan, ”strukturell”, riskgrupp. Det finns forskningsresultat som visar att ungdomar som blir arbetslösa efter avslutade studier blir lidande av det lång tid framöver. Resultaten hänför sig framför allt till ungdomar med högskoleutbildning men gäller även till viss del för ungdomar med gymnasieskola. Hur det ser ut för ungdomar med endast grundskola vet vi däremot inget om från utvärderingar. En rimlig hypotes är att det åtminstone ser lika illa ut för dem som för ungdomar med gymnasieutbildning.

Den studie som undersökte utexaminerade från högskolan visade att arbetslöshet vid examen har ett starkt, bestående och negativt samband med den framtida inkomsten. Individer som upplevde arbetslöshet vid examen har i genomsnitt 30 procent lägre årlig arbetsinkomst fem år efter examen, jämfört med individer som får ett arbete i samband med examen. Även för gymnasieutbildade har liknande effekter konstaterats. Det skattade negativa sambandet för akademiker var dock ungefär dubbelt så stort som sambandet för gymnasieutbildade. Inte heller fanns det tecken på att det skattade inkomstgapet skulle avta med tiden för högskoleutbildade, vilket det gjorde för gymnasieutbildade. (Gartell, 2009a, 2009b, 2009c; Nordström Skans, 2004)

Sammanfattningsvis, ska man ha särskilda ungdomsprogram för att motverka ungdomsarbetslöshet måste de utformas med stor omsorg och som aktiveringsstrategier. I dem kan säkert med fördel ingå vissa ordinarie åtgärder. Det gäller förmedlingsverksamhet, arbetsmarknadsutbildning och praktik. Dessutom kan kommunal vuxenutbildning vara lämplig för ungdomar med endast grundskola.

På många punkter saknas dock forskningsresultat då det gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar eller är utvärderingsresultaten motstridiga. Hur exempelvis anställningsstöden fungerar för ungdomar vet vi inte särskilt mycket om.

I Sverige har arbetslöshet i lågkonjunktur och efter avslutade studier visat sig bita sig fast flera år framöver för vissa ungdomar. Detta kan motivera förstärkta insatser för utsatta ungdomar generellt sett och speciellt vid en lågkonjunktur.

7.3. Långtidsarbetslösa

En sammanfattning av svenska utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser för långtidsarbetslösa ger följande:

- Intensifierad arbetsförmedling är intressant för långtidsarbetslösa. Både kort- och långtidsarbetslösa har nytta av intensifierad arbetsförmedling. Men långtidsarbetslösas arbetslöshetstider påverkades mest av arbetsförmedlingsinsatser. (Hägglund, 2009a och b)
- Även arbetsmarknadsutbildning har positiva effekter för långtidsarbetslösa. (Stenberg & Westerlund, 2004; Luna m fl, 2008a) Det samma gäller komvux. (Stenberg & Westerlund 2004 och 2008)

Flera svenska utvärderingar har vidare kommit fram till att det inte spelar någon roll när i arbetslöshetsperioden en åtgärd sätts in – tidigt eller sent.

Carling & Richardson (2001) visar att för sex åtgärder, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, stöd till start av näringsverksamhet, arbetsplatsintroduktion (API), beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning, spelade det ingen roll när under arbetslöshetsperioden insatsen gjordes. För två av dem, arbetslivsutveckling (ALU) och datortek fick man dock sämre effekt av att börja insatsen sent. Dessa två åtgärder var dock bland dem som gav sämst sysselsättningseffekter och är därför överhuvudtaget inte särskilt intressanta.

Resultaten av arbetsmarknadsutbildning och anställningsstöd har bekräftats i senare studier. Effekterna av dem blev desamma oavsett när i arbetslöshetsperioden det sattes in, tidigt eller sent. (Luna m fl, 2008a, Forslund m fl 2005, Forslund m fl 2004, Lundin 2001, Lundin 2000)

Sammanfattningsvis är bilden av effektiva åtgärder för långtidsarbetslösa inte särskilt komplett. Insatser som intensifierad arbetsförmedling och arbetsmarknadsutbildning förefaller vara intressanta för långtidsarbetslösa. Resultaten att arbetsmarknadsutbildning, anställningsstöd och andra liknande åtgärder har effekt även om de sätts in sent i en arbetslöshetsperiod är också uppmuntrande. Därmed inte sagt att man behöver vänta med dem tills långtidsarbetslösheten är ett faktum. (Jfr. även Finanspolitiska rådet, 2009)

7.4 Utlandsfödda

Senare utvärderingar har visat att:

- Arbetsmarknadsutbildning är mer eller åtminstone lika värdefull för födda utom Norden som för födda i Norden. (Luna m fl, 2008a, Okeke, 2005)
- Invandrare från Asien och Afrika har stor nytta av stöd till start av näringsverksamhet, större nytta än av anställningsstöd. (Behrenz m fl, 2008)

Tidigare utvärderingar har också kommit till slutsatsen att även om det går långsammare för de utrikes födda att komma ut i arbete än för inrikes födda, med eller utan arbetsmarknadspolitiska åtgärder, verkar det för deras del intressant med satsningar på arbetsförmedling, subventionerad sysselsättning och stöd till start av näringsverksamhet samt arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning. (Sohlman, 2006)

Sammanfattningsvis, arbetsmarknadsutbildning, stöd till start av näringsverksamhet men även arbetsförmedling, anställningsstöd och kommunal vuxenutbildning verkar fungera för utlandsfödda.

7.5 Kvinnor och män

I många fall verkar arbetsmarknadspolitiska åtgärder ha samma effekter för kvinnor som för män (Nilsson, 2008) även om ett par, delvis motstridiga, skillnader har rapporterats.

När det gäller förmedlingsinsatser visar tidiga utvärderingar att kvinnor hade särskild nytta av dem. I den senaste studien däremot förkortades arbetslöshetstiden signifikant för män men inte för kvinnor. (Hägglund, 2009a och b)

De positiva sysselsättningseffekterna av arbetsmarknadsutbildning var större för kvinnor än för män på längre sikt. För kvinnorna finns det en relativt stor inlåsnings effekt på kort sikt. (Luna m fl, 2008a)

Beskeden om effekter av stöd till start av näringsverksamhet är delvis motstridiga. Å ena sidan skulle en välsorterad man i 40-årsåldern med eftergymnasial utbildning vara den som har mest nytta av stöd till start av näringsverksamhet. Å andra sidan har kvinnor större nytta än män av stöd till start av näringsverksamhet jämfört med anställningsstöd. (Okeke 2000, Behrenz m fl, 2008)

Sammanfattningsvis verkar arbetsmarknadspolitiska åtgärder ofta ha samma effekter för kvinnor som för män även om vissa skillna-

der har rapporterats. Det gäller förmedlingsinsatser och stöd till start av näringsverksamhet där dessa åtgärder ibland visat sig ha sämre effekter för kvinnor än för män men inte alltid. I den senaste större utvärderingen av arbetsmarknadsutbildning var dock de positiva samsättnings effekterna på längre sikt större för kvinnor än för män.

7.6 Äldre

Två intressanta utvärderingsresultat kan noteras för äldre:

Gruppen 45+ tillhörde dem som tjänade mest på intensifierad arbetsförmedling i termer av kortare arbetslöshetstider. Arbetstorget visade dock att man inte med goda resultat kan satsa hur mycket som helst på intensifierad arbetsförmedling för äldre. (Hägglund, 2009a och b, Johansson & Langenskiöld, 2008a)

Effekter av arbetsmarknadsutbildning gav lika goda resultat för äldre och yngre i den senaste utvärderingen. Tidigare resultat tyder på att yngre skulle ha mer nytta av arbetsmarknadsutbildning än äldre. (Luna m fl, 2008a, Okeke, 2005)

Sammanfattningsvis är de fåtaliga observationerna beträffande äldre arbetslösa ändå intressanta, dvs att arbetsförmedling och arbetsmarknadsutbildning verkar fungera för dem. Det kan vara den typ av åtgärder som behövs för att äldre ska kunna stanna kvar längre i arbetslivet. Vilka effekter stöd till start av näringsverksamhet har för äldre vet vi inte men det hade kanske också kunnat vara ett intressant alternativ för dem.

En grov sammanfattning av resultaten av svenska utvärderingar för olika grupper finns i tabell 7.2. Intressanta frågor i detta sammanhang är för det första om dessa resultat stämmer överens med de internationella i tabell 7.1. Och för det andra om grupper av arbetslösa får de åtgärder (enligt tabell 2.2) som de verkar ha mest nytta av (enligt tabell 7.2).

Tabell 7.2. Svenska utvärderingar av åtgärder och mikroeffekter för olika grupper

Åtgärd	Fungerar för	Fungerar inte för	Kommentar
Individuella anställningsstöd	Kvinnor och män Långtidsarbetslösa Utlandsfödda		
Beredskapsarbete	Långtidsarbetslösa	Ungdomar	
ALU, datortek		Långtidsarbetslösa	
Utbildningsvikariat, friår	Långtidsarbetslösa		
Förmedlingsinsatser (jobbsökande, jobbklubbar, individuell vägledning mm.)	Långtidsarbetslösa Män Äldre, medelålders Utlandsfödda	Ungdomar	I tidigare studier även effektivt för kvinnor. Handlingsplaner fungerar för ungdomar.
Arbetsmarknads-utbildning	Kvinnor och män Utlandsfödda Ungdomar Äldre Långtidsarbetslösa		
Förberedande utbildning	Långtidsarbetslösa		
Förberedande insatser		Kvinnor och män	
Praktik	Kvinnor och män Långtidsarbetslösa Ungdomar		Fungerar inte alltid för ungdomar
Kommunal vuxenutbildning	Kvinnor och män med grundskole- och gymnasieutbildning Utlandsfödda	Högskoleutbildade	
Egenföretagande	Kvinnor Utlandsfödda Långtidsarbetslösa Medelålders, välutbildade män		
Rörlighetsstimulerande åtgärder			
Ungdomsinsatser (särskilda utbildningar, anställningsstöd och jobb för ungdomar)Ungdomspraktik, Ungdomsgaranti		Ungdomar	

En jämförelse med de internationella resultaten i tabell 7.1 ger vid handen att för de grupper och åtgärder som är gemensamma så finns många överensstämmelser. Individuella anställningsstöd passar kanske främst för relativt sett sämre rustade individer. Beredskapsarbeten fungerar endast i undantagsfall (för t ex långtidsarbetslösa och ibland kvinnor). Förmedlingsaktiviteter verkar däremot vara meningsfulla för de flesta arbetslösa. De särskilda ungdomsinsatserna har inte fungerat som det var tänkt.

Den största skillnaden rör arbetsmarknadsutbildning. De internationella resultaten tyder på att den passar främst för starka individer medan de svenska utvärderingarna pekar på ett mycket bredare användningsområde inkluderande långtidsarbetslösa och utrikes föd-

da. På liknande sätt verkar egenföretagande passa bredare grupper i enlighet med de svenska utvärderingsresultaten, inte bara kvinnor och välutbildade män utan även långtidsarbetslösa.

I den här studien analyseras inte olika gruppers problem på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av de svenska utvärderingsresultaten kan man ändå fråga sig, när man ser tillbaka på tabell 2.2, varför:

Kvinnor är underrepresenterade i arbetsmarknadsutbildning och anställningsstöd. Dessa åtgärder har positiva individeffekter och fungerar inte sämre för kvinnor än för män. Är det så att Arbetsförmedlingen slentrianmässigt gav kvinnor Plusjobb (i offentlig sektor) i stället för anställningsstöd och inte utvecklade arbetsmarknadsutbildningarna för dem?

Utrikesfödda är underrepresenterade i allmänt anställningsstöd och stöd till start av näringsverksamhet. Anställningsstöd och stöd till start av näringsverksamhet är effektiva åtgärder och särskilt stöd till start av näringsverksamhet har visat sig framgångsrikt för utlandsfödda.

Ungdomar är underrepresenterade i praktik. Praktik skulle kunna vara ett av de bättre arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för ungdomar och borde kunna vidareutvecklas kvalitetsmässigt för dem.

8. EFFEKTER ÖVER KONJUNKTURER – VILKA ÅTGÄRDER FUNGERAR I DÅLIGA OCH GODA TIDER?

Man kan ställa sig två frågor beträffande de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas konjunkturanpassning:

- Påverkas de enskilda åtgärdernas effekter av konjunkturerna?
- Finns det skillnader i de olika åtgärdernas flexibilitet vilket gör dem mer eller mindre lämpliga att variera över konjunkturerna?

Det finns inte särskilt mycket till forskningsbaserade svar på någon av dessa frågor. Det framgår av sammanställningarna av dylika forskningsresultat i SOU 2007:112 och Finanspolitiska rådet (2009) och Carlén & Löfgren (2009).

Utifrån tidigare beskrivningar i denna rapport kan man möjligen göra bedömningen att bristande flexibilitet knappast varit ett problem. De olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har kunnat varieras kraftigt i volym och förändringar i villkor har löpande kunnat införas.

I Kluves metaanalys (2006) är slutsatsen att de olika programmens utfall inte påverkas av makroekonomiska omständigheter som tex arbetslöshetsnivå. Hans breda programkategorier var förmedlingsverksamhet, anställningsstöd i privat sektor, utbildning och beredskapsarbete i offentlig sektor. I hans länderstudier finns dock indikationer på att utbildningsprogram ger bättre effekter pro- än kontracykliskt. Den svenska erfarenheten pekade också på problem med utbildningsprogram i kristider men då i kombination med stora volymer.

En lite tydligare bild av hur arbetsmarknadsutbildning och anställningsstöd fungerar i låg- respektive högkonjunktur kan man få av den jämförande svenska studien, som nämndes i avsnitt 4.4. Den visade att de två åtgärderna fungerade i båda konjunkturlägena. Det var bättre för arbetslösa att delta i dessa program än att förbli arbetslösa. De tre utfallsvariablerna som studerades var sannolikheten att helt försvinna från arbetsmarknaden, att få erfara ett år utan arbetslöshet och att nå upp till samma inkomst som före arbetslösheten. Uppföljningsperioden var fyra år efter 1993 (lågkonjunktur) respektive 1999 (högkonjunktur). Det enda undantaget som noterades var för anställningsstöd som inte var otvetydigt bättre än att förbli arbetslös i utfallsdimensionen ”ett år utan arbetslöshet”.

Arbetsmarknadsutbildningen hade något mer positiva effekter i högkonjunkturen 1999 än i lågkonjunkturen 1993 men i högkonjunkturen var effekterna avtagande med tiden under uppföljningsperioden medan de i lågkonjunkturen var tilltagande med tiden. För anställningsstöden var inte skillnaderna mellan konjunkturlägena lika uttalade och det mesta av effekterna var kortsiktiga i båda fallen.

Beträffande de långsiktiga effekterna av arbetsmarknadsutbildning i lågkonjunktur kan tilläggas att i den tioåriga uppföljningen kunde positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning i lågkonjunkturen fortfarande spåras efter tio år. Den arbetsmarknadsutbildning som arbetslösa fick under 1990-talskrisen verkar trots allt ha förstärkt deras konkurrenskraft. Några motsvarande långsiktiga effekter av anställningsstöd förelåg inte. (Strandh & Nordlund, 2008; Arbetsmarknaden, 2008b; Nordlund, 2009)

Trots att det inte finns särskilt mycket forskning om hur olika arbetsmarknadspolitiska insatser fungerar i lågkonjunktur är en allmän bedömning, som har forskningsmässig underbyggnad, att det är viktigt att bibehålla de arbetslösas anknytning till arbetsmarknaden i lågkonjunktur så att de snabbt kan återgå till reguljär sysselsättning när utvecklingen vänder. I annat fall riskerar man att den konjunkturrella arbetslösheten biter sig fast och leder till lägre sysselsättning på sikt. (Calmfors, 1994, Calmfors m fl, 2004, Martin och Grubb, 2001, OECD, 2009)

I detta sammanhang ställs man dock inför olika problem:

- För det första har man å ena sidan i en lågkonjunktur behov av stora volymer i de arbetsmarknadspolitiska programmen, å andra sidan kan det vara svårt att upprätthålla kvaliteten i programmen vid stora volymer. (Zetterberg, 2001, Harkman, 2001)
- För det andra har man å ena sidan i arbetsmarknadspolitiken under en lågkonjunktur behov av att skapa praktikplatser och andra aktiviteter för de arbetslösa. Å andra sidan kan det just i en lågkonjunktur vara svårt att få fram meningsfulla aktiviteter både i privat och offentlig sektor.
- För det tredje kan arbetsmarknadsutbildning vara lätt att få till stånd men svårigheten i en lågkonjunktur ligger i att bedöma den framtida efterfrågan på arbetskraft och försäkra sig om att utbildningen verkligen stärker de arbetslösas långsiktiga sysselsättningschanser.

Även om det inte finns några enhetliga eller tydliga forskningsresultat beträffande dimensionering av olika slags arbetsmarknadspolitiska åtgärder i olika konjunkturlägen kan följande reflexioner göras:

Anställningsstöd och praktik. För att få fram meningsfulla jobb och ”riktiga” praktikplatser i en lågkonjunktur kan man använda sig av tillfälligt högre subventioner och ersättningar både i privat och offentlig sektor. Dylika program kan vara effektiva i en lågkonjunktur både för långtidsarbetslösa och ungdomar med kort och bristfällig utbildning.

Arbetsförmedling. Även i en lågkonjunktur sker ett stort antal rekryteringar. Men jobbsökaraktiviteter och coachningsinsatser är förmodligen inte lika effektiva som annars då arbetslösheten är hög av konjunkturella skäl. Över konjunkturerna kanske mer krut ska läggas på jobbsökaraktiviteter under bättre tider. Som en del i den arbetsmarknadspolitiska aktiveringsstrategin bör ändå förmedlingsinsatserna upprätthållas under en lågkonjunktur.

Arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildningen har kanske bäst effekter inför en stundande konjunkturuppgång. I rimlig omfattning kan den vara motiverad även i en lågkonjunktur med tanke på dess långsiktig effekter. Detsamma gäller uppmuntran till ungdomar och andra arbetslösa att delta i reguljär utbildning. De senare utbildningarna kan med fördel ha en inriktning på långa, bredare grundutbildningar i lågkonjunktur. När marknadsläget blir bättre blir det aktuellt med mer av kortare, skraddarsydda arbetsmarknadsutbildningar. I lågkonjunktur är en viktig uppgift för utbildningarna att hålla de arbetslösa anställningsbara.

Flyttningsbidrag. De har en funktion att fylla i lågkonjunktur om arbetsmarknadsläget skiljer sig åt t ex mellan de nordiska länderna och mellan regioner i Sverige.

(Finanspolitiska rådet, 2009; Carlén & Löfgren, 2009; Zetterberg, 2001; Harkman 2001; Strandh & Nordlund, 2008; Arbetsmarknaden, 2008b och 2009b; Nordlund, 2009, OECD, 2009)

Sammanfattningsvis, utvärderingsläget beträffande de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas konjunktur Anpassning är svagt. Forskarna kan vara eniga om att det är viktigt att upprätthålla arbetskraftsutbudet under en lågkonjunktur. Men hur ska det gå till?

Man har i en lågkonjunktur behov av stora volymer i de arbetsmarknadspolitiska programmen men erfarenheterna visar att det är svårt att upprätthålla kvaliteten i programmen vid stora volymer. Man har också behov av praktikplatser och andra meningsfulla aktiviteter för de arbetslösa men det är svårt att intressera arbetsgivare för dem i en lågkonjunktur.

Det kan vara lämpligt med både arbetsmarknadsutbildning och

långa och bredare grundutbildningar i det reguljära utbildningsväsendet under lågkonjunktur. När konjunkturen tar fart kan mer av kortare, skräddarsydda arbetsmarknadsutbildningar behövas. Utbildningen kan i en lågkonjunktur kompletteras med anställningsstöd. Och som en del i den arbetsmarknadspolitiska aktiveringsstrategin bör förmedlingsinsatserna upprätthållas under en lågkonjunktur.

REFERENSER

Adda, J., Costas Dias, M., Meghir, C. och B.Sianesi, 2007, Labour market programmes and labour market outcomes: A study of the Swedish active labour market interventions. IFAU, Working Paper 2007:27.

Albrecht J., van den Berg, G. och S.Vroman, 2004, The knowledge lift: The Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels. IFAU, Working Paper 2004:17.

Albrecht, J., van den Berg, G. och S.Vroman, 2008, The aggregate labor market effects of the Swedish knowledge lift program. IFAU, Working Paper 2008:1.

Alm Stenflo, G., 2000, Inkomst- och sysselsättningseffekter av kommunal vuxenutbildning. Tema-rapport 2000:1, Prognosinstitutet, SCB.

Arbetsförmedlingen, 2007a, Arbetsmarknadsrapport 2007:1.

Arbetsförmedlingen, 2007b, Arbetsmarknadsrapport 2007:2.

Arbetsförmedlingen, 2008a, Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2007. Ure 2008:1.

Arbetsförmedlingen, 2008b, Arbetsmarknadsrapport 2008:1.

Arbetsförmedlingen, 2008c, Arbetsmarknadsrapport 2008:2.

Arbetsförmedlingen, 2009, Arbetsmarknadsrapport 2009:1.

Arbetsmarknaden, 2008a, Effekter på tio års sikt. Arbetsmarknaden 2008:6.

Arbetsmarknaden, 2008b, Jobb tidigt kan vara bättre än gymnasie-studier. Arbetsmarknaden 2008:6.

Arbetsmarknaden, 2009a, Svårt att värdera modellerna. Arbetsmarknaden 2009:2.

Arbetsmarknaden, 2009b, Unga klarade 90-talskrisen bra. Arbetsmarknaden 2009:2.

Arbetsmarknaden 2009c, Yrkesutbildning bättre i högkonjunktur. Arbetsmarknaden 2009:3.

Arbetsmarknaden 2009d, Arbetslösa har hjälpt arbetslösa förut. Arbetsmarknaden 2009:4.

Arbetsmarknaden 2009e, Bara tre av tio får jobb efter utbildning. Arbetsmarknaden 2009:4.

Arbetsmarknaden 2009f, Extra mycket stöd till arbetslösa ger resultat. Arbetsmarknaden 2009:4.

Arbetsmarknaden 2009g, Många lediga platser i arbetsmarknadsutbildningen. Arbetsmarknaden 2009:4.

Arbetsmarknaden 2009h, Utmaningar minst lika stora som 1990-talets. Arbetsmarknaden 2009:4.

Axelsson, R., Brännäs, K. & Löfgren, K-G. 1996, Arbetsmarknadspolitik, arbetslöshet och arbetslöshetstider under 1990-talets lågkonjunktur. Umeå Economic Studies nr 418. Umeå universitet.

Axelsson, R och O. Westerlund, 2005, Kunskapslyftets effekter på årsinkomster - Nybörjare höstterminen 1997. Umeå Economic Studies 647.

Behrenz, L., Delander, L. och J. Månsson, 2008, Effektutvärdering av Stöd till start av näringsverksamhet(bilaga). Riksrevisionens rapport 2008:25.

Benmarker, H., Carling, K. och A. Forslund, 2007, Vem blir långtidsarbetslös? IFAU, Rapport 2007:20.

Benmarker, H, Mellander, E och B Öckert, 2008, Do regional payroll tax reduction boost employment?, IFAU, rapport till Riksrevisionen.

Berg van den G. J. och J. Vikström, 2009a. Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen? IFAU Rapport 2009:16.

Berg van den G. J. och J. Vikström, 2009b. Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work and job quality. IFAU Working Paper 2009:18.

Bergeman, A. och G. van den Berg, 2007, Active Labor market effects for women in Europe - a survey. IFAU, Working Paper 2007:3.

Calmfors, L., 1994, Active labour market policy and unemployment – a framework for the analysis of crucial design features, OECD Economic Studies 22.

Calmfors, L., Forslund, A. och M. Hemström, 2001, Does active labour policy work? Lessons from Swedish experiences. I Swedish Economic Policy Review, 2001:2.

Calmfors, L., Forslund, A. och M. Hemström, 2002, Does active labour market policy work? Lessons from Swedish experiences. IFAU, Working Paper 2002:4.

Calmfors, L., Forslund, A. och M. Hemström, 2004, The effects of active labour market policy in Sweden: What is the evidence? I Agell, J. Keen, M.J. och A.J. Weichenreider (red.) Labor market institutions and public regulation, MIT Press, Cambridge MA.

Carlén, T., och A-K., Löfgren, 2009, Arbetsmarknadspolitik i kristid. Hur lyckas vi bättre nu än på 1990-talet? LO.

Carling K. och L. Gustavsson, 1999, Starta-eget-bidrag eller rekryteringsstöd. Vilket är effektivast? IFAU, Rapport 1999:5. (Även IFAU, Selfemployment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in re-unemployment risk?, IFAU, Working Paper 1999:6.)

Carling, K. och L. Larsson, 2005, Does early intervention help the unemployed youth? I Labour Economics 2005:12.

Carling K. och K. Richardson, 2001, En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten. IFAU, Rapport 2001:2. (Även Carling K. och K. Richardson, 2001, The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's. IFAU, Working Paper 2001:2.)

Carling, K. och K. Richardsson, 2004, The relative efficiency of labor market programs: Swedish Experiences from the 1990s. I Labour Economics, vol. 11.

Dahlberg, M., och A. Forslund, 1999, Direct displacement effects of labour market programmes: the case of Sweden. IFAU, Working Paper 1999:7

Dahlberg M. och A. Forslund, 2005, Direct Displacement Effects of Labor Market Programmes. Scandinavian Journal of Economics, 2005, vol. 107 nr. 3.

Dahlberg, M., Johansson, K. och E. Mörk, 2008, Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar. IFAU Rapport 2008:24.

Dahlberg, M., Edmark, K., Hansen, J. och E. Mörk, 2009, Fattigdom i folkhemmet – från socialbidrag till självförsörjning. IFAU Rapport 2009:4.

Dahlberg, Å. 1978a, Effects of migration on the incomes of unemployed people. I British Journal of Industrial Relations, vol. 16.

Dahlberg, Å. 1978b, Geografisk rörlighet – sociala och ekonomiska effekter. I Arbetsmarknadspolitik i förändring. SOU 1978:60.

Dahlberg, Å., 2008, Ger inte intensifierade arbetsförmedlingsåtgärder för äldre några sysselsättningseffekter? I Arbetsliv och arbetsmarknad 2008: 3

Delander, L., 1978, Studier i arbetsförmedlande verksamhet. I Arbetsmarknadspolitik i förändring. SOU 1978:60.

Delander, L. 1981, Platsförmedling som jämställdhetsinstrument. AMS.

Delander, L., 1982, Sysselsättningseffekter av utökade arbetsförmedlingsinsatser för invandrare. AMS.

Dew-Becker, I. och R.J. Gordon, 2006, The Slowdown in European Productivity Growth: A Tale of Tigers, Tortoises and Textbook Labor Economics, Northwestern University and NBER, working paper presenterat vid en konferens om "Prospects for Productivity and Growth in Ireland and the Euro Area", Dublin, September 2006.

Ds 2004:22, Öppna dörrar – sänkta trösklar.

Edin P-A. och B. Holmlund, 1991, Unemployment, vacancies and labour market programmes: Swedish evidence. I I F. Padoa Schioppa, red.: Mismatch and Labour Mobility. Cambridge: Cambridge University Press.

Ekberg, J. och D-O. Rooth, 2000, Arbetsmarknadspolitik för invandrare. I Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrades arbetsmarknad (bilaga). Riksdagens Revisorer, Rapport 2000/01:3.

Ekström, E., 2003, Essays on Inequality and Education. Avhandlingsuppsats, Economic Studies 76, Uppsala universitet.

Engström, P, Hesselius, P: och B. Holmlund, 2009, Vacancy referrals, job search and the duration of unemployment: a randomised experiment. IFAU, Working Paper 2009:3.

Falkenhall, B., Johansson, M., och J. Olofsson, 2003, Utvärdering av de näringspolitiska effekterna av stöd till start av näringsverksamhet. ITPS A 2003:3.

Finanspolitiska rådet, 2008, Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2008. Stockholm.

Finanspolitiska rådet, 2009, Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2009. Stockholm.

Forslund, A., 1996, Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska

Åtgärder. Rapport till Riksdagens revisorer.

Forslund, A. och O. Nordström Skans, 2006. (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga? IFAU, Rapport 2006:5.

Forslund, A., Johansson, P. och L. Lindqvist, 2004, Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work? IFAU, Working Paper 2008:18.

Forslund, A., Johansson, P. och L. Lindqvist, 2005, Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete? Ekonomisk Debatt 2005:4, 33.

Fröberg, D. & L. Lindqvist, 2002, Deltagarna i aktivitetsgarantin. IFAU, Rapport 2002:11.

Fröberg, D. Och K. Persson, 2002, Genomförandet av aktivitetsgarantin. IFAU, Rapport 2002:2.

Fröberg, D., Lindqvist, L., Larsson, L., Nordström Skans O. & S. Ackum Agell, 2003. Friår ur ett arbetsmarknadsperspektiv – delrapport 1. IFAU, Rapport 2003:7.

Gartell, M., 2009a, Har arbetslöshet i samband med examen från högskolan långsiktiga effekter? IFAU, Rapport 2009:8.

Gartell, M., 2009b, Unemployment and subsequent earnings for Swedish college graduates: a study of scarring effects. IFAU working paper 2009:10.

Gartell, M., 2009c, Unemployment and subsequent earnings for Swedish college graduates. A study of scarring effects. Institutet för Framtidsstudier; Arbetsrapport 2009:2

Gerfin, M., Lechner, M. och H. Steiger, 2005, Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work?. Labour Economics, vol. 12.

Harkman, A., 1988, Arbetsmarknadspolitikens effekter på geografisk rörlighet: En tvärsnittsstudie av arbetslösa 20–29-åringar. AMS, rapporter från utredningsenheten, 1988:19.

Harkman, A., 2006, Opublicerad rapport AMS, Språnget – en väg till arbete?

Harkman, A., Johansson, F. och S. Okeke, 1999. Åtgärdsundersök-

ningen 1998 – åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner. AMS, Ura 1999:1.

Harkman, A., 2001, Comment on Barbara Sianesi: Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall effectiveness and differential performance. I Swedish Economic Policy Review, 2001:2.

Harkman, A., 2008, Kan aktiv förmedlarhjälp förkorta rekryterings-tiderna? Arbetsförmedlingen, Working Paper Series 2008:3

Harkman, A., 2009, Stödinsatser vid varsel - omfattning och effekter, Arbetsförmedlingen, Working Paper Series 2008:4.

Hägglund, P. 2002, Första året med aktivitetsgarantin – en utvärdering av aktivitetsgarantins effekter. AMS, Ura 2002:2.

Hägglund, P., 2009a, Effekter av intensifierade insatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment. IFAU, Rapport 2009:15.

Hägglund, P., 2009b, Experimental evidence from intensified placement efforts among unemployed in Sweden. IFAU, Working paper 2009:16

Jacobsson, K., Löfmarck, E. och N. Noaksson, 2008, En expertorganisation ändrar uppfattning: Om OECD:s omsvängning i arbetsmarknadspolitiken. I Arbetsmarknad och Arbetsliv, 2008:3.

Johansson, Poch S. Langenskiöld, 2008a, Ett alternativt program för äldre långtidsarbetslösa – utvärdering av Arbetstorget för erfarna. IFAU, Rapport 2008:2.

Johansson P och S. Langenskiöld, 2008b, Replik till Åke Dahlberg. I Arbetsliv och arbetsmarknad 2008: 4

Karlsson, N. och H. Lindberg, 2008, En ny svensk modell – vägval på arbetsmarknaden. Norstedts akademiska förlag.

Kluve, J., 2006, The effectiveness of European labour market policy. IZA Discussion Paper 2018.

Konjunkturinstitutet, 2006, Konjunkturläget december 2006.

Konjunkturinstitutet, 2008, Konjunkturläget augusti 2008.

Korpi, T. 1994, Escaping Unemployment. Stockholms universitet, SOFI, Dissertation Series nr 24.

Kreuger A.B. och M. Lindahl, 2009, An evaluation of selected reforms

to education and labour market policy in Sweden. Finanspolitiska rådet, Studier i finanspolitik 2009:4.

Larsson, L., 2000, Utvärdering av ungdomsåtgärder IFAU, Rapport 2000:3 (Även IFAU, Working Paper 2000:1).

Larsson, L. 2001, Utvärdering av ungdomsåtgärder. I Ekonomisk Debatt 2001:4.

Lechner M. och J.A. Smith, 2007, What is the value added by case-workers? I Labour Economics, 2007, vol. 14.

Lindgren, K-O, 2006, Roads from Unemployment. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Lindqvist, L., 2004, Deltagare och arbetsgivare i friårsoföröket. IFAU, Rapport, 2004:6.

Lindqvist, L., Larsson, L. och O. Nordström Skans, 2005. Friårets arbetsmarknadseffekter. IFAU, Rapport 2005:10. (Även IFAU, Working Paper 2005:17 och 2005:18.)

Luna, X. de, Liljeberg, L. och A. Forslund, 2008, Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002 – 2004. IFAU, Rapport 2008:1

Luna, X. de, Forslund, A. och L. Liljeberg, 2008a, Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002 – 2004. IFAU, Rapport 2008:1.

Luna, X. de, Stenberg, A., och O. Westerlund, 2008b, Can Adult Education Delay Retirement From the Labour Market? Stockholms universitet, SOFI, Working Paper 2008:6.

Lundgren, S. (red), 2008, Väger till full sysselsättning. Konjunkturrådets rapport 2008. SNS Förlag.

Lundin, M., 2000, Anställningsstödens implementering vid arbetsförmedlingarna. IFAU, Stencilserien 2000:4.

Lundin, M., 2001, Hur fungerar anställningsstöden. IFAU, Rapport 2001:9.

Lundin, D., och L. Liljeberg, 2008, Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben. IFAU, Rapport 2008:9.

Martin J.P. och D. Grubb, 2001, What works for whom: A review of OECD countries experiences with active labour market policies. I Swedish Economic Policy Review, 2001:8.

McGuckin, R. och B. van Ark, 2004, Productivity and Participation: An International Comparison. Groningen Growth and Development Research Centre Memorandum GD-78.

Nilsson, P., 2008, Programeffekter 1992 till 2006. Arbetsförmedlingen, Working Paper Series

2008:1

Nordlund, M., 2009, What works best when? The role of active labour market policy programmes in different business cycles. International Journal of Social Welfare. Maj, 2009.

Nordström Skans, O., 2004, Har ungdomsarbetslösheten långsiktiga effekter? IFAU, Rapport 2004:13.

OECD, 1994, The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Paris.

OECD, 2006a, Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the Jobs Study Strategy. Paris.

OECD, 2006b, Employment Outlook. Paris.

OECD, 2007, Employment Outlook. Paris.

OECD, 2009, Employment Outlook. Paris.

Okeke, S. 2000, Hur går det för arbetslösa som får bidrag för start av näringsverksamhet? AMS, Ura 2000:4.

Olofsson, ., 2009, Ungdomsarbetslösheten och folkhögskolorna. Rapport från TCO, SFHL och Folac.

Olofsson, J, och E. Wadensjö, 2009, Arbetsmarknadspolitik. SNS.

Prop. 2008/09:97, 2009, Åtgärder för jobb och omställning.

Prop. 2008/09:100, 2009, 2009 års ekonomiska vårproposition. Förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

Regeringskansliet, 2009, Fler utbildningsplatser och förstärkta arbetsmarknadsåtgärder. PM, 2009-08-26.

Riksdagens revisorer, 2001, Sänkta socialavgifter – har det någon effekt?, Rapport 2000/01:8.

Riksrevisionen, 2004, Arbetslöshetsförsäkringens hantering vid arbetsförmedlingen. RiR 2004:3.

Riksrevisionen, 2008, Sänkta sociala avgifter – för vem och till vilket

pris? RiR 2008:16.

Riksrevisionsverket, 1997:58, Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken: slutrapport.

Riksrevisionsverket, 1999:15, Effektivitet i arbetsförmedlingen.

Riksrevisionsverket, 1999:45, Effektivare arbetsmarknadsutbildning – arbetsförmedlingens hantering av en tillväxtfrämjande åtgärd.

Riksrevisionsverket, 2000:3, Försöksverksamhet med friare medelsanvändning i arbetsmarknadspolitiken.

Riksrevisionsverket, 2001:2, Arbetsförmedlingarnas företagsinriktade arbete.

Riksrevisionsverket, 2001:15, Effektivare arbetsförmedling – en samlad bedömning utifrån RRV:s granskningar.

Riksrevisionsverket, 2001:20, Arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet.

Riksrevisionsverket, 2002:2, Kompetensutveckling för sysselsatta – delutvärdering av Europeiska socialfondens program Mål 3.

Riksrevisionsverket, 2003:10, Strategi Arbetsmarknad.

Riksrevisionsverket, 2003, RRV:s granskning av hur effektiv arbetsförmedlingen är i sin verksamhet med att hjälpa utrikes födda till reguljärt arbete. Rapportutkast 2003-12-19. Dnr 2004-0022.

Rosholm, M. och M. Svarer, 2008, Estimating the threat effect of active labour market programmes. I *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 110.

Sapir, A., 2006, Globalization and the reform of European Social Models. I *Journal of Common market Studies*, 2006:2.

Sehlstedt, K, och L. Schröder, 1989, Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete. EFA-rapport nr 19, Arbetsmarknadsdepartementet.

Sianesi, B. 2001a, An evaluation of the active labour market programmes in Sweden. IFAU, Working Paper 2001:5.

Sianesi, B. 2001b, The Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall efficiency and differential performance. I *Swedish Economic Policy Review*, 2001:2.

Sianesi, B. 2004, An evaluation of the Swedish system of active

labour market programmes in the 1990s. I *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, nr 1.

Sibbmark, 2007, Arbetsmarknadspolitisk översikt 2006. IFAU, Rapport 2007:27

Sibbmark, 2008, Arbetsmarknadspolitisk översikt 2007. IFAU, Rapport 2008:21

Statskontoret, 2007, Har insatserna någon effekt på arbete eller studier? En utvärdering av folkhögskoleinsatserna för arbetslösa. Rapport 2007:7.

Stenberg, A, 2007a, Comprehensive Education or Vocational Training for the Unemployed? *International Journal of Manpower*. 2007, vol. 28 (1)

Stenberg, A., 2007b, Does Adult Education at Upper Secondary Level Influence Annual Wage Earnings. IFAU Working Paper 2007:9.

Stenberg, A., 2007c, Hur påverkar komvux löneinkomster och vidare studier? IFAU, Rapport 2007:7.

Stenberg, A., 2008a, Hur påverkar komvux löneinkomster och vidare studier? I *Arbetsliv och arbetsmarknad* 2008:1.

Stenberg, A., 2008b, *Sysselsättning: Komvux. För stort eller för litet?* Premiss förlag.

Stenberg, A., 2009, *Upgrading the Low Skilled: Is Public Provision of Formal Education a Sensible Policy?* SOFI, Working Paper 2009:1

Stenberg, A., och O. Westerlund, 2004, Does Comprehensive Education Work for the Unemployed? *Umeå Economic Studies* 641.

Stenberg, A., och O. Westerlund, 2004, Does Comprehensive Education Work for the Unemployed? *Labour Economics* vol. 15.

Strandh, M. och M. Nordlund, 2008, Active labour market policy and unemployment scarring – A ten-year panel study of Swedish unemployed. *Journal of Social Policy*, vol. 37.

Sohlman, Å., 2006, Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration. Slutrapport. Bilaga till Rapport Integration 2005. Integrationsverket.

SOU 2007:18, Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar.

SOU 2007:112, Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning.

Storrie, D., och B. Nättorp, 1997, Starthjälp: Geografisk rörlighet 1978–1995 och en utvärdering av starthjälpen. Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska studier EFA, Arbetsmarknadsdepartementet.

Westerlund, O., 1998, Internal Gross Migration in Sweden – the Effects of Mobility Grants and Regional Labour Market Condition. I Labour Economics, 1998, vol. 12.

Westerlund, O., 2001, Arbetslöshet, arbetsmarknadspolitik och geografisk rörlighet. I Ekonomisk Debatt 2001:4.

Zetterberg, J. 2001, Comment on Lars Calmfors, Anders Forslund and Maria Hemström: Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience. I Swedish Economic Policy Review, 2001:2.



FTF – facket för försäkring och finans



försvarsförbundet



Polisförbundet



Lärarförbundet

