



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt

Anders Forslund
Johan Vikström

RAPPORT 2011:7

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt, arbetsmarknadseffekter av åtgärder inom utbildningsväsendet och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Rapporterna finns även i tryckt format. Du kan beställa de tryckta rapporterna via telefon eller mejl. Se nedanstående kontaktinformation.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala

Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala

Telefon: 018-471 70 70

Fax: 018-471 70 71

ifau@ifau.uu.se

www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt¹

av

Anders Forslund² och Johan Vikström³

2011-05-11

Sammanfattning

Den här rapporten är en översikt av forskningen om den aktiva arbetsmarknadspolitikens effekter. En tidigare översikt (Calmfors m.fl. 2002) från IFAU inventerade och sammanfattade resultaten i de undersökningar som var tillgängliga vid 2000-talets början. Det har nu gått ett antal år sedan dess, och det finns därför goda skäl att uppdatera detta arbete med de studier av den svenska arbetsmarknadspolitik som tillkommit under de senaste åren. Dessutom var översikten i Calmfors m.fl. begränsad till studier av svensk arbetsmarknadspolitik. Detta är en begränsning; då det saknas svenska studier finns det anledning att försöka dra lärdomar från andra länder. Ett antal nyheter inom arbetsmarknadspolitik innebär dessutom att delvis nya frågor har blivit aktuella. Syftet med den här översikten är därför att ge en uppdaterad bild av kunskapsläget när det gäller den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet. Vi finner att en del av de slutsatser som drogs i Calmfors m.fl. kvarstår, medan andra måste revideras.

¹ Detta är en något omarbetad version av Forslund och Vikström (2010) som skrevs som en bilaga till Långtidsutredningen 2011. Författarna tackar John Hassler, Martin Lundin, Oskar Nordström Skans och Stefan Eriksson för användbara kommentarer.

² IFAU och Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, anders.forslund@ifau.uu.se

³ IFAU, johan.vikstrom@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	5
2	Den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken– en översikt	7
2.1	Arbetsmarknadsutbildning.....	7
2.2	Subventionerad sysselsättning	8
2.3	Förmedlingsverksamhet.....	10
2.4	Allmänna garantier	10
2.5	Den aktiva arbetsmarknadspolitiken omfattning	11
3	Arbetsmarknadspolitiken tänkbara effekter	15
4	Arbetsmarknadsutbildning.....	17
4.1	Diskussion	19
5	Subventionerad anställning.....	21
5.1	Ungdomsprogram	23
5.2	Diskussion	25
6	Förmedlingsverksamhet.....	25
6.1	Studier från andra länder	28
6.2	Diskussion	31
7	Arbetsmarknadspolitiken allmänna jämviktseffekter.....	32
7.1	Arbetsmarknadspolitiken effekter på matchning	33
7.2	Arbetsmarknadspolitiken direkta undanträngningseffekter	34
7.3	Effekter på lönebildningen	35
7.4	Arbetsmarknadspolitiken och arbetskraftsdeltagandet	36
7.5	Totaleffekter på arbetslösheten.....	36
7.6	Diskussion	37
8	Obligatoriska program.....	38
8.1	Studier från andra länder	39
8.2	Diskussion	41
9	Statistisk profilering och targeting.....	42
9.1	Diskussion	43
10	Privata aktörer	44
10.1	Empiriska forskningsresultat	47
10.2	Diskussion	49
11	Ska arbetsmarknadspolitiken göras konjunkturberoende?	50

11.1	Empiriska forskningsresultat	51
11.2	Diskussion	53
12	Slutsatser och avslutande reflektioner	53
12.1	Den nuvarande arbetsmarknadsutbildningen fungerar bra	54
12.2	Subventionerade anställningar och förmedlingsverksamhet är viktiga insatser	55
12.3	Arbetsmarknadspolitiska program kan ibland användas för att testa arbetsviljan	56
12.4	Vi vet fortfarande lite om vilka arbetslösa som gynnas av vilka program och hur omfattande åtgärderna ska vara	57
12.5	Det finns en motsättning mellan en individanpassad arbetsmarknadspolitik och omfattande garantier	57
12.6	Det finns inga enkla vinster med att ha omfattande inslag av kompletterande aktörer	58
12.7	Det behövs mer kunskap om hur arbetsmarknadspolitiken ska anpassas till konjunkturläget.	59
12.8	Det finns fortfarande ett stort behov av nya studier	60
12.9	Vi kan inte förvänta oss att reformer av den aktiva arbetsmarknadspolitiken får avgörande effekter på sysselsättningen	61
	Referenser	63

1 Inledning

En aktiv arbetsmarknadspolitik är sedan länge en av grundbultarna i den svenska sysselsättningspolitiken och Arbetsförmedlingen (tidigare Arbetsmarknadsverket, AMV) hanterar både en stor mängd arbetssökande och betydande belopp. Det finns alltså många goda skäl till att sammanställa vad vi vet om politikens effekter.

Kunskap om den aktuella arbetsmarknadspolitikens effekter kan hämtas från olika håll. Vissa program har länge varit en del av den svenska arbetsmarknadspolitikerna, och handlar det om omfattande insatser som använts under en längre period finns det ofta utvärderingar (om än ibland relativt gamla) att dra lärdomar ifrån. Handlar det om program som i stor utsträckning liknar tidigare program (eller kombinationer av tidigare program) kan utvärderingar av dessa program ge en vägledning om de förväntade effekterna av en insats. Handlar det om fundamentalt nya typer av program eller om program som inte tidigare utvärderats kan man ibland gå till utvärderingar av liknande insatser i andra länder. Man måste dock alltid göra en noggrann bedömning av hur generaliserbara resultat som avser andra program eller andra länder är till den aktuella situationen. Detta är ingen trivial uppgift. Vilka slutsatser ska vi till exempel dra om den förväntade effekten av ett svenskt program om vi får veta att en liknande åtgärd fungerat bra för fattiga, lågutbildade svarta ensamstående mödrar i USA? Problemet med att generalisera resultaten är att många i den aktuella gruppen har en social situation som är betydligt besvärligare än vad som är vanligt i Sverige

Calmfors m.fl. (2001, 2002, 2004) sammanfattade resultaten i de studier av den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter som var tillgängliga vid 2000-talets början. Det har nu gått ett antal år sedan dess, och det finns därför goda skäl att uppdatera detta arbete med de studier som tillkommit under de senaste åren. Översikten i Calmfors m.fl. byggde också endast på undersökningar av svenska förhållanden. Detta är en begränsning. När det saknas svenska studier går det, enligt resonemanget ovan, ibland att öka kunskapen om effekterna av den svenska politiken genom att titta på studier från andra länder.

Syftet med den här översikten är att bidra med en uppdaterad bild av kunskapsläget när det gäller den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet. För att ge en bakgrund till denna diskussion beskriver vi i kapitel 2 de program och insatser som använts under de senaste decennierna. Kapitlet ger också en översikt över omfattningen och utveck-

lingen av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Vi visar att politikens inriktning förändrats på en rad avgörande sätt sedan mitten på 1990-talet. I kapitel 3 beskriver vi syftet med och tänkbara effekter av olika arbetsmarknadspolitiska program. Vi visar att det är viktigt att ta hänsyn till att arbetsmarknadspolitiken kan tänkas ha många olika direkta och indirekta effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

Kapitel 4–6 diskuterar i tur och ordning resultaten för arbetsmarknadsutbildning, subventionerad anställning och förstärkt förmedlingsverksamhet. Vår genomgång tar avstamp i huvudresultaten i de studier som behandlades i Calmfors m.fl. Detta kompletteras med resultaten i senare svenska studier. Syftet med kompletteringen är att redovisa vilka slutsatser från tidigare studier som verkar vara robusta och vilka som möjligen bör modifieras. En slutsats är att den svenska litteraturen på vissa områden är tämligen begränsad. Det gäller i synnerhet förstärkt förmedlingsverksamhet. På detta område redovisar vi därför också resultat från internationella studier.

Kapitel 7 redovisar studier av så kallade allmänna jämviktseffekter. Utgångspunkten är att många program inte bara påverkar dem som deltar. Genom effekter på lönebildning, anställningsmönster med mera har programmen också omfattande indirekta effekter på andra arbetslösa och på personer som arbetar. För att fånga hela effekten på sysselsättning och arbetslöshet är det centralt att ta hänsyn till sådana indirekta effekter.

Förutom frågeställningar som aktualiserades i Calmfors m.fl. har en rad nya frågeställningar tillkommit. Det handlar om nya insatser – och därmed potentiellt nya frågor – som aktualiserats i senare svenska utvärderingar. Det handlar också om frågeställningar av intresse för den svenska politiken som aktualiserats av arbetsmarknadspolitik i andra länder. I Kapitlen 8–11 identifiera vi fyra ”nya” ämnen. En naturlig följd av att det handlar om relativt nya frågor är att den svenska litteraturen är begränsad. Vi redovisar därför resultat från både svenska och internationella studier.

Kapitel 8 diskuterar effekterna av obligatoriska program. Ett obligatorium kan medföra att vissa individer reagerar på en anvisning till ett program och förändrar sitt beteende redan innan programstart. Detta kan bero på att de upplever programmet som betungande eller på att de väldigt gärna vill delta i programmet. Kapitel 9 diskuterar så kallad ”profilning” och ”targeting”. Profiling innebär att man systematiskt försöker identifiera vilka arbetslösa personer som riskerar att bli långtidsarbetslösa och vilka som antas hitta ett jobb fort. Lyckas man med det kan man tidigt sätta in insatser för dem som

riskerar att bli långtidsarbetslösa. Targeting betyder att man försöker att individanpassa åtgärderna som sätts in så att varje arbetslös får de åtgärder som passar bäst. Motsatsen till en sådan individanpassad arbetsmarknadspolitik är olika typer av garantier där alla arbetslösa går in i samma program vid samma tillfälle. I kapitel 10 redovisar vi vad vi vet om effekten av att använda kompletterande/privata aktörer i arbetsmarknadspolitik. Kapitel 11 diskuterar om arbetsmarknadspolitik ska göras konjunkturberoende, d.v.s. om arbetsmarknadspolitik ska vara särskilt omfattande i ett speciellt konjunkturläge.

Slutligen sammanfattar vi och ger några avslutande reflektioner i Kapitel 12.

2 Den svenska aktiva arbetsmarknadspolitik – en översikt

Det är inte självklart vad man ska mena med aktiv arbetsmarknadspolitik. Vi kommer att skilja mellan och diskutera i huvudsak tre typer av insatser: (1) arbetsmarknadsutbildning, (2) subventionerad sysselsättning och (3) förmedlingsåtgärder. Vissa åtgärder kan ha flera inslag, men uppdelningen är ändå ändamålsenlig. Förutom dessa insatser ingår också så kallade ”garantier” som kombinerar olika typer av insatser, och rörlighetsstimulanser i den aktiva arbetsmarknadspolitik.

2.1 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildningen var länge främst *yrkesinriktad* men kom så småningom att innehålla också allt mer av kurser av mer *förberedande* slag. De tidigare är inriktade på specifika yrken, där de vanligaste är vård/omsorg, tillverkning/hantverk, maskinoperatör och transportutbildningar. De senare kurserna syftar inte till att förbereda deltagarna för jobb, utan ska i normalfallet vara en grund för vidare insatser, ofta (men absolut inte alltid) yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Utbildningen har även tagit andra former, t.ex. datortek och Swit (IT-utbildning i samarbete med näringslivet). Kurser inom arbetsmarknadsutbildningen har normalt varat knappt ett halvår, men avvikelser både uppåt och nedåt har förekommit. Ersättning till deltagarna har utgått med belopp motsvarande ersättning från a-kassa.

En viktig institutionell förändring var att arbetsmarknadsutbildning 1986 blev kvalifikationsgrundande för ny period med ersättning från a-kassan. Detta påverkade incitamenten för deltagande och därmed sannolikt också de skattade effekterna av 1990-talets arbetsmarknadsutbildning. Vi återkommer till detta.

2.2 Subventionerad sysselsättning

Det har under åren funnits en mängd olika former av subventionerad anställning. Den traditionella formen var under många år *beredskapsarbete* (tillfälliga offentliga arbeten), där ersättningen var avtalsenlig lön. Under 1990-talet kom beredskapsarbetena att till stor del ersättas av ALU (*arbetslivsutveckling*), som innefattade aktiviteter ”som inte annars skulle ha kommit till stånd”. Syftet med denna inriktning var att försöka undvika att arbetsgivarna ersatte ”riktiga” anställningar med ALU-anställningar. Ersättningen i ALU utgjordes av a-kassa.

Rekryterings- och anställningsstöd är andra program av mer anställningsliknande karaktär. I båda fallen har det handlat om subventioner till arbetsgivare som anställt arbetslösa (ofta långtidsarbetslösa) till avtalsenlig lön. Till samma kategori hör *nystartsjobben* som introducerades 2007. En viktig skillnad jämfört med tidigare former av subventionerade sysselsättning är att målgruppen för nystartsjobben utgörs av personer med långa sammanhängande perioder av både arbetslöshet och sjukskrivning (så kallat ”utanförskap”). En annan skillnad jämfört med tidigare program är att nystartsjobben är en ”rättighet” för den som uppfyller villkoren och inte något som man anvisas till av en arbetsförmedlare.

Till den subventionerade sysselsättningen kan man även hänföra *starta eget-bidrag*, som har lämnats till arbetslösa för att starta som egenföretagare efter prövning av arbetsförmedlingen. Ersättningen har motsvarat a-kassa under sex månader (med möjlighet till förlängning). Förmedlingen har dessutom ofta anordnat ”företagarorienterade” utbildningar för deltagarna.

Resursarbeten infördes i juli 1997 och innebar bidrag (motsvarande det belopp deltagaren skulle ha fått i arbetslöshetsersättning) till arbetsgivare för tillfällig anställning av arbetslösa (högst sex månader med möjlighet att förlänga till nio). Deltagaren skulle huvudsakligen arbeta men även delta i kompetenshöjande verksamhet och söka jobb. Lönen fick uppgå till högst 90 procent av dagpenninggrundande inkomst i a-kassan.

Utbildningsvikariat innebar ekonomiskt stöd i högst sex månader till arbetsgivare som bekostade utbildning för en anställd och som med anställ-

ningsstöd anställde en ersättare (med lön enligt kollektivavtal). Utbildningsvikariat var alltså både utbildning och en form av subventionerad sysselsättning.

Januari 2006 infördes ytterligare en typ av anställningsstöd, *plusjobb*. Plusjobb riktades till personer som varit arbetslösa under minst två år. Dessa personer kunde få anställning i form av plusjobb inom offentligt finansierad verksamhet. Arbetsuppgifterna kunde vara nya arbetsuppgifter som förbättrade den allmänna servicenivån, eller arbetsuppgifter som normalt inte skulle utföras eller som dragits in på grund av begränsade ekonomiska resurser. Plusjobbet skulle alltså medföra ett nettotillskott till arbetsgivare utan att tränga ut befintlig verksamhet. Plusjobben avskaffades i samband med regeringsskiftet 2006.

En del program kan närmast karaktäriseras som praktik. Vi har valt att klassificera dessa program som subventionerad sysselsättning, men syftet har varit att de också ska ha ett utbildningsinnehåll. Till denna kategori hör ungdomsprogram av olika slag.

Det första ungdomsprogrammet var *ungdomslag*, som introducerades 1984. Det följdes av *inskolningsplatser*. Båda dessa program hade en begränsad omfattning. 1992 introducerades *ungdomspraktik*, som snabbt fick en stor omfattning. Programmet omfattade ungdomar under 25 år. Syftet var att ge ungdomarna yrkespraktik och arbetslivserfarenhet. Liksom med ALU fanns bestämda direktiv (ungdomspraktik fick inte ersätta normal rekrytering och var en sistahandsåtgärd) som syftade till att förhindra undanträngning. Ersättning lämnades i form av utbildningsbidrag under normalt sex månader. *Kommunala ungdomsprogram* (KUP), riktade till arbetslösa ungdomar mellan 18 och 20 år, infördes 1995. De innebar att kommunerna kunde välja att ta över ansvaret för ungdomar som inte genomgick gymnasieskola eller liknande. Förutsättningen var att kommunen och länsarbetsnämnden hade tecknat ett avtal där kommunens ansvar reglerades. Kommunen ersattes av staten för den verksamhet som bedrevs. Förutom dessa ungdomsinsatser finns/fanns *ungdomsgarantin* och *jobbgarantin för ungdomar*. Vi återkommer till dessa i avsnitt 2.4.

Andra (tidigare) exempel på praktikprogram är *akademiker- och invandrarpraktik*, som haft samma principiella konstruktion som ungdomspraktik, fast andra målgrupper. Till praktikkategorierna hör också *arbetsplatsintroduktion* (API), som i juli 1995 ersatte akademikerpraktik, invandrarpraktik och ungdomspraktik. 1999 ersattes ALU och API av ett praktikprogram som fick

namnet *arbetspraktik*, ett program som fortfarande finns kvar under samma namn.

2.3 Förmedlingsverksamhet

Förutom arbetsmarknadsutbildning och subventionerad anställning finns en rad verksamheter på arbetsförmedlingen som sker löpande istället för inom välavgränsade program. I första hand handlar det om klassisk förmedlingsverksamhet där den arbetslöse får rådgivning och vägledning av en förmedlare. Under denna kategori hamnar också en rad andra insatser, såsom intensifierad förmedling, jobbcoacher, kurser i att skriva CV, yrkesvägledning och slutligen workshops, seminarier och kurser om hur man effektivast söker efter ett nytt jobb. Dessa aktiviteter är en viktig del av arbetsförmedlingens verksamhet, som i vissa andra länder endast ges till vissa arbetslösa.

Under de senaste åren har en del av förmedlingstjänsterna upphandlats av privata aktörer. Den traditionella förmedlingsverksamheten har också kompletterats med s.k. jobbcoacher. Jobbcoacher har både anställts inom förmedlingen och upphandlats av privata tillhandahållare.

2.4 Allmänna garantier

På senare tid har olika så kallade garantier blivit mer centrala i den svenska arbetsmarknadspolitikerna. Garantier skiljer sig jämfört med övriga program på två viktiga punkter: (1) De kombinerar flera olika åtgärder, såsom utbildning, förstärkt förmedling och subventionerad anställning; (2) alla arbetslösa (eller alla ungdomar) går in i garantin vid ett och samma tillfälle.

Garantiernas tidsålder började med att *ungdomsgarantin* (f.d. utvecklingsgarantin) infördes år 1998. Syftet med åtgärden var att utveckla ungdomarnas kompetens så att deras möjligheter till arbete eller studier förbättras. Insatsen skulle bygga på en individuell handlingsplan och anpassas efter lokala förutsättningar och i samverkan med det lokala näringslivet. Ungdomsgarantin erbjöds personer mellan 20 och 24 år. Förutsättningen var att kommun och länsarbetsnämnd hade tecknat avtal om att kommunen skulle erbjuda sådan åtgärd. Avtalet innebar att kommunen blev skyldig att erbjuda ungdomar som stod till arbetsmarknadens förfogande en aktiverande och utvecklande insats på heltid.⁴ Skyldigheten inträdde om annan sysselsättning inte kunnat erbjudas inom 90 dagar från att ungdomen anmält sig som arbetslös. Deltagarna

⁴ Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

anvisades plats i programmet av arbetsförmedlingen. Kommunen skulle erbjuda verksamhet inom tio dagar från att dess skyldighet inträdde. Insatsen fick vara i högst 12 månader. När det gäller de kommunala ungdomsprogrammen är relativt lite känt om vad de innehöll. Det lilla man vet tyder på att innehållet varierade högst påtagligt från kommun till kommun. De kommunala ungdomsprogrammen avskaffades december 2007 och ersattes då av jobbgarantin för ungdomar⁵. Den nya jobbgarantin skiljer sig från de tidigare ungdomsprogrammen i vissa avseenden. För det första är Arbetsförmedlingen och inte kommunerna huvudman. För det andra är innehållet mer strukturerat och innebär inledningsvis en ökad inriktning på stöd och uppföljning av jobbsökande. Dessutom sker en snabbare avtrappning av ersättningen för dem som har ersättning från a-kassan.

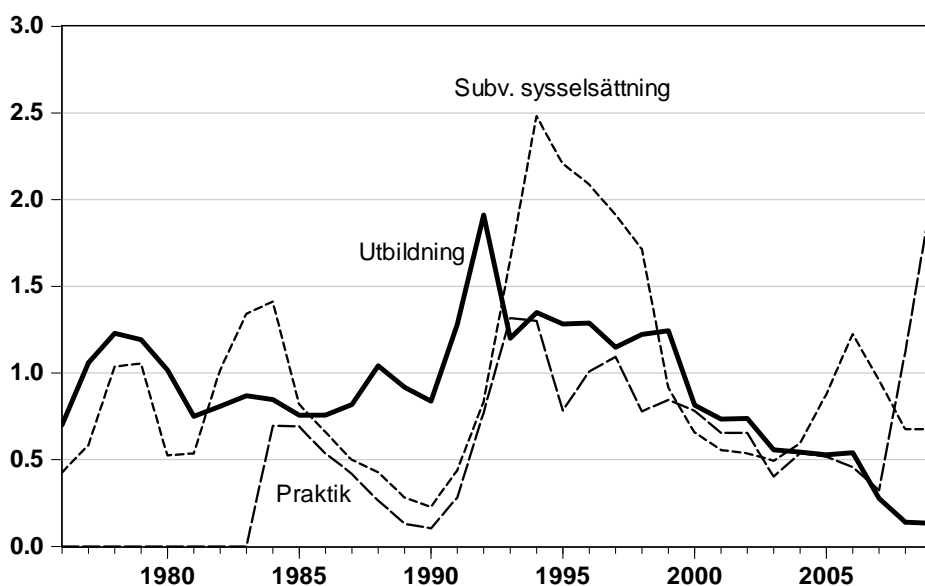
En annan viktig reform var införandet av *aktivitetsgarantin* år 2000. Denna åtgärd riktades till dem som var eller riskerade att bli långtidsinskrivna vid förmedlingen eller som hotades av utförsäkring från a-kassan. I praktiken gick deltagarna in i garantin efter en eller två perioder med ersättning från a-kassan (d.v.s. efter 14 eller 28 månader). De som omfattades av aktivitetsgarantin skulle delta i någon heltidsaktivitet tills dess att de fann ett arbete eller började studera. Ersättningen till deltagarna motsvarade ersättningen från a-kassan. Reformen genomfördes i samband med att den tidigare möjligheten att återkvalificera sig för a-kassa genom deltagande i en Ams-åtgärd avskaffades. Aktivitetsgarantin ersattes i juli 2007 av *jobb- och utvecklingsgarantin* (JOB). En viktig skillnad mellan aktivitetsgarantin och JOB är att ersättningen till deltagarna i JOB är lägre än i a-kassan – högst 65 procent av tidigare inkomst. Tidsgränsen för inträde är också preciserad till att infalla efter en period med ersättning från a-kassan. Eftersom eventuella dagar i arbetsmarknadspolitiskt program som infaller under en pågående period med ersättning från a-kassan räknas av från det totala antalet dagar med a-kassa innebär regeländringarna sammantaget att inträdet i JOB ligger tidigare under en pågående arbetslöshetsperiod än vad som var fallet i aktivitetsgarantin.

2.5 Den aktiva arbetsmarknadspolitikens omfattning

Det finns en lång tradition av aktiv arbetsmarknadspolitik i Sverige. Figur 1 ger en tydlig bild av hur den aktiva arbetsmarknadspolitikerna i Sverige har

⁵ Namnet är intressant med tanke på att en av de saker man inte kan garantera inom programmet är jobb.

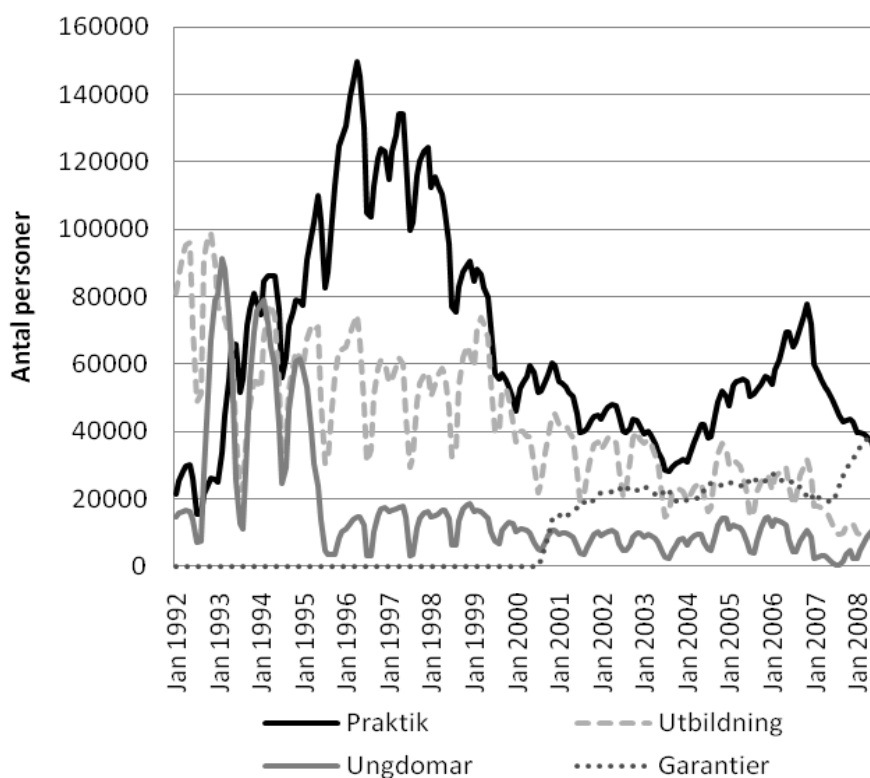
förändrats. Under 1960- (inte i figuren) och 1970-talen ökade deltagandet i utbildningsprogram och subventionerad anställning stadigt. Under 1980-talet och inledningen av 1990-talet hade antalet deltagare i subventionerad anställning och praktikprogram ett klart kontracykliskt mönster. I slutet av 1980-talet med ett överhettat konjunkturläge var antalet deltagare sålunda litet för att sedan explodera under krisen i början på 1990-talet. Utbildningsprogrammen har, förutom en kraftig ökning i början av den ekonomiska krisen på 1990-talet, inte haft ett lika uttalat kontracykliskt mönster. Under slutet av 1990-talet och 2000-talet minskade antalet deltagare i de flesta programmen successivt. Speciellt tydligt var detta för utbildningsprogrammen som domineras av arbetsmarknadsutbildning.



Figur 1: Deltagare i olika typer av arbetsmarknadspolitiska program 1976–2009 (andelar av arbetskraften i procent) (Källa: Arbetsförmedlingens Händel-databas och SCB, Arbetskraftsundersökningar.)

Den tydliga minskningen av antalet deltagare under slutet av 1990-talet och 2000-talet framgår ännu tydligare i Figur 2. Figuren är baserad på arbetsförmedlingens databas *Händel* och visar antalet deltagare som var inskrivna i olika program den 15:e varje månad. I detta fall har vi valt att slå samman praktik och olika typer av subventionerad anställning, eftersom det i praktiken ofta är svårt att särskilja dem. De tendenser vi såg i Figur 1 är här

ännu mer uttalade. Arbetsmarknadsutbildningen har också på senare år fortsatt att minska i omfattning. Subventionerad anställning och praktik fick en tillfällig uppgång kring 2006 i samband med införandet av plusjobben men har därefter fortsatt att minska i omfattning, trots att nystartsjobben introducerats. I början av 1990-talet var ungdomspraktiken mycket omfattande, vilket förklarar den stora omfattningen för ungdomsprogrammen under denna period. Tar man hänsyn till att antalet deltagare är olika under olika delar av året så har ungdomsinsatserna därefter hållits på en relativt konstant nivå. En viss nedgång märks under 2007, vilket förklaras av att de kommunala ungdomsprogrammen och den tidigare ungdomsgarantin avvecklades, samtidigt som jobbgarantin för ungdomar ännu inte tagit fart.

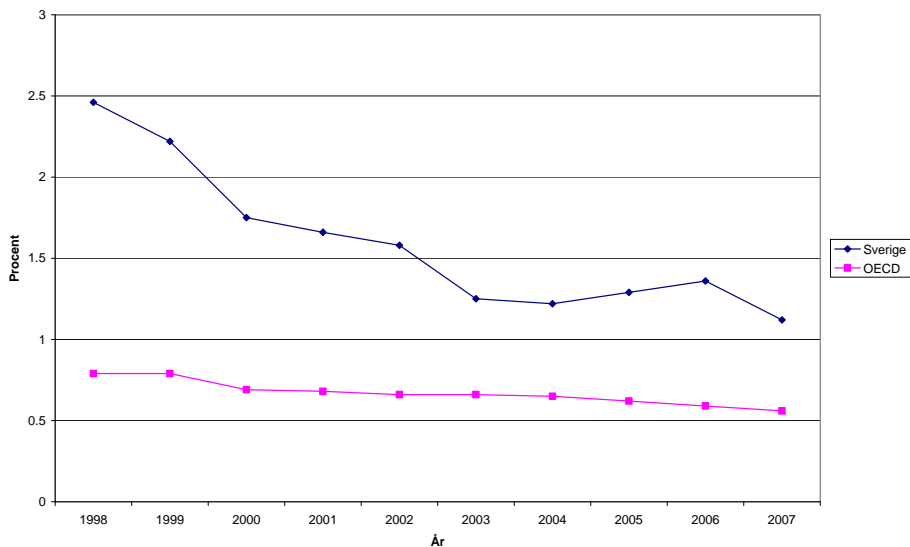


Figur 2: Antalet deltagare i olika typer av arbetsmarknadspolitiska program 1992–2010 (Källa: Arbetsförmedlingens Händel-databas)

I Figur 2 syns också de så kallade garantiernas tillkomst. Det handlar om aktivitetsgarantin som senare ersattes av jobb- och utvecklingsgarantin. Som synes har insatser av detta slag med tiden kommit att bli en alltmer dominerande del av den svenska aktiva arbetsmarknadspolitik. I mitten av 2008 var sålunda jobb- och utvecklingsgarantin den mest omfattande åtgärden räknat i antalet deltagare. Det är också den enda typen av insats som har ökat under senare år.⁶ Tendensen att en allt större del av deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program deltar inom ramen för en garantiåtgärd skulle bli ännu mer uttalad om vi inkluderade deltagarna i ungdomsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Den senare är nu den helt dominerande typen av insats för ungdomar.

Det är också intressant att jämföra omfattningen av den svenska aktiva arbetsmarknadspolitik med hur det ser ut i andra länder. I Figur 3 beskriver vi hur utgifterna för den aktiva arbetsmarknadspolitik som andel av totala BNP har utvecklats i Sverige och i OECD i genomsnitt. I aktiv politik räknas här de olika programmen och arbetsförmedlingens verksamhet men inte ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Återigen ser vi att den aktiva arbetsmarknadspolitik i Sverige har minskat i betydelse under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Ett liknande mönster finns också i genomsnitt för de övriga OECD länderna, men minskningen är inte lika stor som i Sverige.

⁶ Notera dock att man inom ramen för garantierna kan delta i andra program. Exempelvis är antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning inom och utom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin ungefär lika många.



Figur 3: Utgifter på aktiv arbetsmarknadspolitik (inkl arbetsförmedling) i Sverige och OECD 1998–2007 (andel av BNP, procent). (Källa: OECD)

3 Arbetsmarknadspolitikens tänkbara effekter

Som en bakgrund till genomgången av arbetsmarknadspolitikens effekter diskuterar vi nu vilka typer av problem som arbetsmarknadspolitiska insatser avses lösa samt de effekter olika typer av insatser kan förväntas ha. En första observation är att det knappast funnits en klar hierarki av mål som gällt för arbetsmarknadspolitiken sedan tillkomsten av AMV under det sena 1940-talet. På ett allmänt plan har naturligtvis arbetsmarknadspolitiken haft som viktigaste mål att bidra till varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Det är emellertid också klart att dessa mål kan uppfyllas på olika sätt, och mekanismerna är inte desamma för alla insatser. Dessutom skiljer sig de arbets sökandes utmaningar åt, exempelvis i vilken utsträckning de hindras av bristande utbildning och erfarenhet, låg produktivitet eller liten erfarenhet av att söka jobb. Eftersom insatserna varierar i hur väl de kan hantera dessa specifika problem återkommer vi till diskussioner om detta när vi diskuterar

respektive program. I det här stycket ger vi istället några allmänna reflektioner om arbetsmarknadspolitikens tänkbara effekter.

En viktig observation är att programmen kommer att ha effekter för de berörda individerna (deltagarna), men i normalfallet även för andra än deltagarna. Ekonomer kallar sådana effekter för allmänna jämviktseffekter. Exempelvis skulle en subventionerad anställning kunna tränga undan en ordinarie icke subventionerad anställning. Sådan undanträngning innebär att arbetsgivare väljer att anställa den subventionerade programdeltagaren i stället för att anställa någon annan utan subvention. I detta fall har programmet ingen direkt effekt på sysselsättningen (eller arbetslösheten), utan kommer istället att omfördela sysselsättningen till förmån för programdeltagarna. Vi diskuterar direkt undanträngning mer utförligt i Avsnitt 7.2.

Förutom direkta undanträngningseffekter kan allmänna jämviktseffekter uppstå på många olika sätt, exempelvis genom att en viss insats påverkar lönebildningen. Exempelvis skulle en ambitiös arbetsmarknadspolitik kunna leda till att fackliga organisationer formulerar högre lönekrav, eftersom medlemmarna inte drabbas lika hårt av arbetslöshet om de blir hjälpta av ambitiösa och högkvalitativa arbetsmarknadspolitiska program. Samtidigt kan sådana program, om de bidrar till hårdare konkurrens om de befintliga jobben, också bidra till lönermoderation. Sammantaget måste man, för att få en fullständig bild av arbetsmarknadspolitikens effekter, studera såväl effekter för de berörda individerna som effekter för andra än deltagarna.

Ytterligare en observation är att samtliga typer av arbetsmarknadspolitiska program kan användas för att lösa problem med överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen genom att anvisningar till program kan vara ett sätt att testa den arbetslöses vilja att stå till arbetsmarknadens förfogande i arbetsmarknadslägen med mindre möjligheter att anvisa arbetslösa arbeten. Genom att programmen ”konfiskerar” den arbetslöses tid, så kan såväl en anvisning till ett program som förväntan om att en anvisning kan komma att inträffa påverka den arbetslöses sökaktivitet. När (eller om) programmen används i detta syfte är det inte i första hand den eventuella ”behandlings-effekten” av deltagandet man är ute efter. Därför är det inte givet att alla typer av program är lämpliga om man endast är ute efter att testa den arbetslöses arbetsvilja – det är exempelvis inte uppenbart att den dyra arbetsmarknadsutbildningen är ett lämpligt redskap för detta ändamål.

När det gäller effekterna för deltagarna i olika arbetsmarknadspolitiska program är dessa potentiellt av olika karaktär. Vi kan typiskt tänka oss att vi

först kan ha en s.k. *annonseringseffekt*. Annonseringseffekter uppkommer som ett resultat av att förväntan om en anvisning till ett framtida programdeltagande kan påverka den arbetslöses beteende redan innan den förmodade anvisningen. Det kan exempelvis få konsekvenser för flödet till jobb redan innan den förväntade programstarten. Annonseringseffekten kan gå åt vilket håll som helst, beroende på om den arbetslöse vill undvika eller om hon tror sig ha nytta av programdeltagandet. Under programdeltagandet förväntar vi oss en *inlåsningsseffekt* eftersom deltagarna i mindre utsträckning söker jobb än om de är öppet arbetslösa. Ett undantag från detta är naturligtvis program som innebär ökat jobbsökande. Slutligen kan programmen ha en *behandlingseffekt* om de påverkar den framtida arbetsmarknadssituationen för deltagaren genom att påverka exempelvis chansen att få och behålla ett jobb eller produktivitet och lön i framtida anställningar.⁷

4 Arbetsmarknadsutbildning

Den grundläggande tanken med arbetsmarknadsutbildning är att utbildningen ska ge den arbetslöse nya färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden. Utbildningarna är i normalfallet ganska korta (normalt högst sex månader), så den huvudsakliga effekten bör rimligen komma via en förbättrad matchning snarare än via en påtagligt ”större stock av humankapital”. Om detta resonemang är riktigt borde vi se effekter på yrkesmässig rörlighet och på flödet till jobb och inte i någon större utsträckning på löner. Trots ett relativt stort antal studier av arbetsmarknadsutbildningen finns det tyvärr inga studier av arbetsmarknadspolitikens effekter på den yrkesmässiga rörligheten, utan studierna avser i allmänhet effekter på sysselsättning eller inkomster.

Resultaten i de studier som diskuterades av Calmfors m.fl. var varierande, men ett intressant mönster var att effekterna av arbetsmarknadsutbildningen skiljde sig åt beroende på om studierna avsåg 1980- eller 1990-talet. Studier av det tidiga 1980-talets arbetsmarknadsutbildning fann positiva effekter på deltagarnas sysselsättning eller inkomster. Studier av arbetsmarknadsutbildning från 1989 och framåt fann däremot i allmänhet inga eller till och med negativa effekter. Ett antal utvärderingar av 1990-talets arbetsmarknadsutbildning har

⁷ Tidigare tillkom en ytterligare effekt genom att deltagande i åtgärder påverkade möjligheten att få arbetslöshetsersättning framöver.

publicerats senare än de studier som redovisades i Calmfors m.fl.⁸ Huvudintrycket – att arbetsmarknadsutbildningen uppvisade nedslående resultat – står sig, även om resultaten delvis är blandade.

Det har gjorts tre utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen under 2000-talet: de Luna m.fl. (2008) samt två tillkomna vid Arbetsförmedlingen (Okeke 2005; Arbetsförmedlingen 2009).⁹ de Luna m.fl. (2008) fann att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen hade betydande positiva effekter för deltagare som gick in i programmet 2002–04: den förväntade tiden till arbete förkortades med drygt 20 procent. Denna slutsats gällde i stort sett oavsett grupp av deltagare och kursinriktning. Detta resultat kan naturligtvis återspegla att nya betingelser och nytt genomförande av politiken har medfört bättre resultat än under 1990-talet. Vi återkommer till detta i diskussionen nedan. En annan viktig förklaring är emellertid att tidigare studier i stor utsträckning sannolikt inte bara skattat effekten av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, utan de har avsett både förberedande och yrkesinriktad utbildning. När de Luna m.fl. (2008) skattade effekterna på den förväntade tiden till arbete av den samlade arbetsmarknadsutbildningen reducerades effekten från drygt 20 procent till under 5 procent.

Okeke (2005) studerade effekterna av att avsluta yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning under andra kvartalet 2003. Resultaten tyder på att programmet hade en positiv effekt på deltagarnas övergång till sysselsättning (inklusive anställningar med anställningsstöd). Okeke fann positiva effekter även med mått på sysselsättning som exkluderade anställningsstöd samt i skattningar som inte undersökte avslutad utan påbörjad arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlingen (2009) skattade effekterna för perioden 1993–2008 och fann positiva effekter under hela perioden. Effekterna var dock enligt denna studie avsevärt bättre under de senare åren (med undantag för perioden 2007–2008) än under början av den studerade perioden.

⁸ Se exempelvis Fredriksson och Johansson (2003), Stenberg (2003), Stenberg och Westerlund (2004), Andrén och Andrén (2004), Andrén och Gustafsson (2004), Stenberg (2005), Axelsson och Westerlund (2005) och Johansson (2006).

⁹ Forslund och Nordström Skans (2006) jämförde arbetsmarknadsutbildning för ungdomar i åldern 20–24 år under perioden 1999–2003 med praktikprogram för samma grupp och fann blandade resultat. Resultaten ger ett visst stöd för att arbetsmarknadsutbildningen har bättre effekter på längre än på kortare sikt. Resultaten säger dock ingenting om effekterna av arbetsmarknadsutbildning jämfört med att inte delta i något program.

de Luna m.fl. (2008) skattade även separata effekter för olika grupper av såväl deltagare som kurstyper. De fann inga betydande könsskillnader, i viss utsträckning beroende på vilka utfall som studerades. De fann vidare en tendens till sämre resultat för deltagare yngre än 25 år. Lågutbildade med högst grundskola fick bättre resultat än personer med högre utbildning och utomnordiska invandrare drog större nytta av arbetsmarknadsutbildningen än deltagare från Sverige eller övriga Norden. de Luna m.fl. (2008) undersökte också effekter av kurser med olika inriktningar och fann bl.a. att utbildningar inom transport och maskinoperatörsyrken, men även vårdutbildningar hade särskilt goda effekter.

Det är svårt att säga något meningsfullt om vilken roll utbildningens längd spelar för effekten. Detta beror på minst två förhållanden. För det första skulle man behöva kurser som i alla avseenden utom kurslängd var identiska. Detta villkor är med största sannolikhet mycket sällan uppfyllt. För det andra skulle man behöva information om hur långa kurserna avses vara. Den informationen är inte lätt tillgänglig; det man vet är i normalfallet istället hur länge olika deltagare varit inskrivna i de kurser de deltagit i.

4.1 Diskussion

De redovisade studierna pekar således på att effekterna av arbetsmarknadsutbildning var betydligt sämre under 1990-talet. Om detta verkligen återspeglar politikens effekter, vad kan det då bero på? Calmfors m.fl. redovisade ett antal möjliga förklaringar. En första förklaring är skillnaden i arbetsmarknadsläge: Sannolikt är det enklare att organisera arbetsmarknadsutbildningen när det finns gott om lediga jobb att utbilda för; det måste finnas identifierbara flaskhalsar och bristyrken att utbilda för, speciellt med tanke på att utbildningarna är relativt korta och därmed framförallt är lämpade för att tillgodose ganska precisa behov. Särskilt det tidiga 1990-talets arbetsmarknad var avsevärt svagare än det tidiga 1980-talets, och det bör därmed ha varit svårare att veta vad man skulle utbilda för. En andra möjlighet är att de stora volymerna och den snabba volymökningen under 1990-talets första halva medförde att utbildningens kvalitet blev lägre. Slutligen berättigade deltagande i arbetsmarknadsutbildning under 1990-talet, till skillnad mot under (större delen av) 1980-talet, till en ny period med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Detta kan ha inneburit att deltagarna i större utsträckning än tidigare motiverades av annat än att skaffa sig färdigheter för att få ett jobb.

Sedan 1990-talet har arbetsmarknadsutbildningen och a-kassan reformerats i viktiga avseenden. *För det första* infördes det s.k. 70-procentsmålet år 1999. Målet innebar att 70 procent av dem som genomgick yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning skulle ha ett arbete inom 90 dagar efter avslutad utbildning. Detta kan ha påverkat såväl selektionen in i programmet som förmedlingsverksamheten efter avslutat program. När det gäller selektionen är det rimligt att tro att man försökt identifiera de personer som med stor sannolikhet skulle kunna få ett arbete inom den stipulerade tiden (vilket inte behöver vara de personer för vilka behandlingen skulle ha störst effekt). Det är också sannolikt att man blivit mer selektiv i vilka utbildningar som ges. Detta skulle kunna förväntas bidra till en bättre behandlingseffekt. I den mån de som avslutat en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning också fått ta del av mer förmedlingsresurser som en konsekvens av 70-procentsmålet borde detta ha bidragit till ett snabbare utflöde till jobb. Denna effekt är dock knappast att betrakta som en behandlingseffekt av utbildningen.

För det andra försvann möjligheten att via arbetsmarknadsutbildning (eller andra arbetsmarknadspolitiska program) återkvalificera sig för en ny period med a-kassa under år 2001 när regelverket i a-kassan förändrades och aktivitetsgarantin hade införts. Med ledning av resonemanget ovan bör de förbättrade incitamenten för deltagarna att förvärva färdigheter ha haft en positiv effekt på effekterna av arbetsmarknadsutbildningen.

För det tredje har arbetsmarknadsläget, även om vi har upplevt lågkonjunkturer, inte varit lika dåligt som under framför allt 1990-talets första hälft. Detta bör ha gjort det lättare att veta vad man ska utbilda för och därmed bidragit till bättre effekter.¹⁰

Den kunskap om arbetsmarknadsutbildningens effekter som tillkommit efter översikten i Calmfors m.fl. tyder således på att tidigare studier sannolikt givit en alltför mörk bild av arbetsmarknadsutbildningens effekter samt att en kombination av ett nytt regelverk, mindre volymer och ett bättre konjunktur-

¹⁰ Det finns också ett antal andra tänkbara förklaringar till de nedslående skattade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen under 1990-talet. En del av dem diskuteras på andra ställen i detta avsnitt. 1) Skillnader i matchningsmetoder; tidigare studier hanterade inte problematiken med dynamisk selektion in i programmet (Fredriksson och Johansson, 2009). 2) Tidigare studier gjorde sannolikt endast i undantagsfall skillnad mellan förberedande och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. 3) Om matchningen inte fungerar kan selektionen på icke observerade egenskaper skilja sig. Exempelvis kan selektionen under 1990-talet på icke observerade egenskaper ha varit mer negativ.

läge tycks ha bidragit till bättre effekter. Resultaten i de Luna m.fl. (2008) tyder också på att ”svaga grupper” (lågutbildade och utomnordiska invandrare) är de som drar störst nytta av arbetsmarknadsutbildningen. Det är dock inte en nödvändig slutsats att den nya kunskapen kan tas som intäkt för en obetingad omallokering av resurser till arbetsmarknadsutbildningen – insatsen är den i särklass dyraste av alla arbetsmarknadspolitiska program och en möjlig delförklaring till de mer positiva resultaten under det tidiga 2000-talet kan mycket väl vara att volymerna skalats ner.

5 Subventionerad anställning

De subventionerade anställningarna består av olika typer av anställningsstöd och praktikinsatser. Tanken med anställningsstöden är att de ska underlätta övergången till ordinarie jobb för långtidsarbetslösa. Denna övergång tar normalt längre tid för en långtidsarbetslös än för en person med kortare arbetslöshet. Detta kan ha flera förklaringar. En möjlighet är att långtidsarbetslösa av arbetsgivare uppfattas som mer lågproduktiva än andra personer med samma observerade egenskaper. Anställningsstödet är då en subvention till arbetsgivaren för den risk han tar när han anställer en långtidsarbetslös. Om den långtidsarbetslöse faktiskt är lågproduktiv kan detta i sin tur antingen hänga samman med en permanent lägre produktivitet eller med att arbetslösheten i sig har en negativ inverkan på personens förmåga att sköta ett jobb. Om det senare är fallet är anställningsstödet, som innebär en temporär lönesubvention, en rimlig åtgärd – under subventionsperioden kan den anställda åter förvärva de färdigheter som gått förlorade under arbetslöshetsperioden. Om den lägre arbetsförmågan istället är mer permanent, så kan sannolikt en tillfällig subvention inte lösa problemet. Eftersom anställningsstöden i första hand är avsedda för grupper som står långt från arbetsmarknaden bör de rimligen i första hand ses som ett sätt att omfördela bördorna av arbetslöshet och inte som medel att i någon större utsträckning påverka nettosysselsättningen. Därför är undanträngningseffekter (se Avsnitt 7.2) ett mindre problem om programmen faktiskt riktas till personer långt ifrån arbetsmarknaden.

När det gäller praktikprogram innehåller de element både av anställningar och av utbildning. Den viktigaste skillnaden mellan praktik och subventionerad anställning (om vi undantar utbildningsaspekten) är att deltagarna i praktik-

program förutsätts utföra uppgifter som (åtminstone i viss utsträckning) ligger vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter. Detta kan förväntas innebära mindre möjligheter att visa för en arbetsgivare att man klarar av att sköta ett arbete och dessutom mindre möjligheter att förvärva relevanta färdigheter. Samtidigt innebär naturligtvis konstruktionen att riskerna för undanträngning bör vara mindre än för subventionerade jobb. Behovet av att rikta praktikprogram till arbetslösa med en extra svag ställning på arbetsmarknaden är därför betydligt mindre.

Det finns klart färre studier per program av de olika formerna av subventionerade arbeten än av arbetsmarknadsutbildningen. Resultaten är också mycket varierande och osäkerheten stor. De flesta av studierna har studerat effekter på flöden till jobb. Detta är ett relevant utfall att undersöka, eftersom vi förväntar oss att eventuella effekter framför allt bör avse chansen att lämna arbetslöshet för ett arbete.

Calmfors m.fl. fann dock ett mönster som återkom i flera av studierna (se exempelvis Sianesi, 2004), nämligen att effekterna var bäst för de program som mest liknar ordinarie anställningar (starta eget-bidrag, rekryteringsstöd, anställningsstöd) och en tendens att effekterna var sämre ju längre från ett normalt arbete programmet var. Det tycktes också som att effekten av att delta i ett program snarare än att fortsätta söka jobb som öppet arbetslös var positiv för några av de program som mest liknar ordinarie arbeten, d.v.s. anställningsstöd och starta eget-bidrag.¹¹ Detta betyder att jobbsökande enligt genomgången i Calmfors m.fl. var effektivare än programdeltagande för den stora majoriteten av program.

När det gäller senare undersökningar studerade Forslund m.fl. (2004) deltagare i anställningsstöd. De fann att stöden påskyndade deltagarnas övergång till osubventionerade arbeten. Effekten innebar att den förväntade tiden till arbete minskade med ungefär 8 procent eller åtta månader med en uppföljningshorisont på tre år.

Vi vet inte med säkerhet om anställningsstödet i första hand fungerar som en subvention för den risk arbetsgivaren tar genom att anställa en långtidsarbetslös eller som en subvention för den långtidsarbetslöses kompetensuppbyggnad på arbetet. Forslund m.fl. (2004) visade emellertid att en betydande del av anställningsstödet positiva effekt härrör från ett stort flöde

¹¹ Forslund, Johansson och Lindqvist (2004) fann exempelvis förhållandevis stora positiva effekter av allmänt anställningsstöd på flödet från arbetslöshet till arbete.

från program till arbete just när subventionen tar slut. Det tyder på att en betydande del av effekten uppkom genom att den subventionerade anställningen övergick i en ordinarie anställning.¹² Detta mönster skulle vi inte se om anställningsstöden i stor utsträckning subventionerade anställningar av personer med en permanent lägre arbetsförmåga. I den mån en stor del av dem som står utanför arbetsmarknaden gör det av detta skäl krävs antingen löneanpassningar eller mer permanenta subventioner som förvärvsavdrag eller andra former av skattereduktioner.

Lindqvist m.fl. (2005) studerade arbetsmarknadseffekterna av det s.k. friårsprogrammet. Friåret innebar att en anställd fick ledigt från sitt arbete i 3–12 månader samtidigt som en arbetslös anställdes som vikarie för den friårsledige. Författarna fann att vikariatet medförde signifikant färre dagar i arbetslöshet. Detta resultat är konsistent med resultaten för anställningsstöd i Forslund m.fl. (2004). Det faktum att ledigheten för den friårsledige varierade mellan tre och tolv månader gjorde det också möjligt att studera betydelsen av hur långvarigt ”anställningsstöd” den arbetslöse vikarien fick. Författarna fann inga signifikanta effekter av vikariatets längd på arbetslöshet, sysselsättning eller löner. De fann emellertid att längre vikariat ökade sannolikheten att få en fast anställning hos samma arbetsgivare. Dessa resultat är, så vitt vi vet, de enda som direkt säger något substantiellt om hur programeffekterna beror på programmets längd. Förhoppningsvis kan kommande utvärderingar av nystartsjobben fylla ut denna kunskapslucka något.

Det finns inte många studier som behandlat frågan om subventionerad sysselsättning har olika effekter för olika grupper av deltagare. Carling och Gustafsson (1999) jämförde starta eget-bidrag med rekryteringsstöd och fann en positiv effekt av det förra programmet. Denna effekt drevs av deltagare med svenskt medborgarskap; effekterna för utomeuropeiska medborgare var inte signifikanta. Carling och Richardson (2004) jämförde effekterna av åtta olika svenska arbetsmarknadspolitiska program. Ett resultat i denna studie var att programmets relativa effektivitet inte varierade över olika demografiska grupper eller över utbildningsnivån hos deltagarna.

5.1 Ungdomsprogram

Resultaten för ungdomar varierar enligt de studier som Calmfors m.fl. gick igenom. Flera tidiga studier av 1980-talets erfarenheter fann positiva effekter

¹² Forslund m.fl. (2004).

för programdeltagarna. Men dessa resultat baserades på små datamaterial som inte självklart kan generaliseras till alla unga arbetslösa. För 1990-talet finns det två studier. Larsson (2003) fann att de ungdomar som deltog i arbetsmarknadsutbildning eller ungdomspraktik under 1990-talets första år fick en lägre inkomst än öppet arbetslösa ungdomar. De hade också en lägre sannolikhet att befinna sig i arbete och påbörja studier i det reguljära utbildningsväsendet. Det är inte klarlagt vad dessa resultat beror på, men det faktum att en annan studie av effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning under samma period för en äldre population inte fann motsvarande negativa effekter tyder på att resultaten kan bero på deltagarna snarare än på programmen. Carling och Larsson (2005) studerade utvecklingsgarantin (senare kallad ungdomsgarantin) och fann ingen effekt på flödet från arbetslöshet till arbete. Denna nolleffekt var summan av två motverkande effekter: ett snabbare flöde till arbete före programstart och en inlåsnings effekt av att faktiskt delta i programmet.

Den senaste studien av ungdomsprogram, Forslund och Nordström Skans (2006), fann i vissa avseenden likartade effekter som Carling och Larsson. Det faktum att sannolikheten att påbörja ett program efter omkring 100 dagar var mycket stor för 24-åringar (som omfattades av ungdomsgarantin) men inte för 25-åringar tycktes vara förknippad med fler övergångar till jobb bland 24-åringarna innan programmen började.¹³ Detta tyder på att 24-åringar sökte arbete mer intensivt än 25-åringar under de första hundra dagarna av en arbetslöshetsperiod, antingen på grund av mer assistans/kontroll från förmedlingen eller på grund av att de ville undvika att gå in i program efter 100 dagar. Andra resultat i Forslund och Nordström Skans (2006) visade att 19-åringar hittade jobb i mindre utsträckning än 20-åringar, vilket kan ha återspeglat att 19-åringar gick in i program ”för tidigt” (redan innan 100 dagar av en arbetslöshetsperiod). Samma studie visade också att arbetsförmedlingens program (AMU och arbetspraktik) ledde till jobb i större utsträckning än det kommunala programmet Ungdomsgarantin om man jämför ungdomar med likartade förutsättningar. Arbetspraktik tycktes leda till jobb i större utsträckning än AMU åtminstone på kort sikt. På längre sikt (två år) medförde dock utbildning högre sysselsättning och inkomster.

¹³ Jämförelserna är gjorda för personer födda samma år, men olika delar av året, för att minska risken att ålderseffekter påverkar resultaten.

Forslund och Nordström Skans (2006) redovisade också separata effekter uppdelade på kön, huruvida man var svenskfödd eller inte, om man var berättigad till a-kassa eller inte samt efter utbildningsnivå. Författarna fann en del skillnader mellan grupper, men dessa var små; skattningarna hade oftast samma tecken och skillnaderna var sällan statistiskt signifikanta.

5.2 Diskussion

Sammantaget kvarstår slutsatsen från Calmfors m.fl. att effekterna är mest positiva för de program som mest liknar ordinarie anställningar (starta eget-bidrag, rekryteringsstöd, anställningsstöd). Resultaten i Forslund m.fl. (2004) tyder dessutom på att just anställningsstöd faktiskt hjälpt deltagarna att få osubventionerade arbeten i framtiden.

När det gäller ungdomsprogram bör den nästan entydigt negativa bilden från genomgången i Calmfors m.fl. möjligen modifieras och kompletteras. Olika ”garantiprogram” för ungdomar kan tänkas ha haft positiva annonserings-effekter som påskyndat flödet till jobb tidigt i pågående arbetslöshetsperioder. Dessa effekter har emellertid inte varit stora. Vidare tyder resultaten i Forslund och Nordström Skans (2006) på att den statliga arbetsmarknadspolitiken fungerade bättre än kommunala insatser för unga.

Det lilla (nästan obefintliga) vi vet om heterogena effekter av olika arbetsmarknadspolitiska insatser ger inget stöd för att reservera vissa typer av åtgärder för speciella grupper av arbetslösa. Den enda studie som gjort ett seriöst försök att studera frågan kom fram till att rangordningen mellan olika insatser var robust över många typer av potentiella deltagare.

6 Förmedlingsverksamhet

En viktig del av arbetsmarknadspolitiken är förmedlingsinsatser. På engelska talar man om ”job search assistance”, d.v.s. olika former av stöd till ett mer effektivt jobsökande. Exempel på insatser är att förmedlare ger rådgivning och vägledning, jobbcoacher, kurser i att skriva CV och yrkesvägledning. Det är viktigt att notera att förmedlingsinsatser oftast innebär en blandning av morot/stöd och piska/kontroll. Intensifierad vägledning är givetvis i första hand tänkt att ge den arbetslöse stöd. Samtidigt innebär en god vägledning att förmedlaren och den arbetslöse kartlägger den arbetslöses tidigare ansökningar, eventuella intervjuer och lediga jobb. En sådan kartläggning medför en indirekt

kontroll av den arbetslöses jobbsökande. Den tätare kontakten med förmedlare innebär också att de arbetslösa som inte följer reglerna har fler tillfällen då detta kan upptäckas och sanktioner kan utfärdas. Den normala kontrollen skärps därför ofta. Många av de förmedlingsinsatser som utvärderats har dessutom haft ett uttalat mål att skärpa kontrollen ytterligare. Vi väljer därför att analysera de intensifierade förmedlingsinsatserna utifrån att de medför både ökad vägledning och ökad kontroll.

Från ett utvärderingsperspektiv är det problematiskt att många av insatserna är svåra att utvärdera. De flesta åtgärderna ingår i arbetsförmedlingarnas basutbud, och ges därför till många arbetslösa vid många olika tillfällen. Det kan jämföras med arbetsmarknadsutbildning som ofta ges vid ett enstaka tillfälle till en väl avgränsad grupp. Att utvärdera effekterna av förmedlingsinsatser är därför i många fall väldigt svårt. Av denna anledning är antalet svenska utvärderingar relativt litet.

Calmfors m.fl. (2002) redovisar resultaten från sex studier om effekterna av intensifierad förmedlingsverksamhet gjorda på data från 1970- och 1980-talet. Deras slutsats är att ”sammanfattningsvis tyder resultaten på att intensifierade förmedlingsinsatser för en *delmängd* av de arbetslösa faktiskt ökar sannolikheten att denna grupp befinner sig i ett reguljärt arbete vid en senare tidpunkt. Däremot är det inte fastställt att en generell förstärkning av insatserna har en sådan effekt. Detta kan innebära att individeffekterna av partiella satsningar har uppnåtts via undanträngning av (och ökad konkurrens för) icke-deltagare. Men det är anmärkningsvärt att ingen av de refererade studierna avser 1990-talet: uppenbarligen finns här ett stort behov av nyare studier”.(s. 33)

Till stora delar har vi inte funnit anledning att omvärdera dessa slutsatser. Antalet svenska studier är fortfarande begränsat. Troligtvis hänger detta ihop med de utvärderingsproblem som vi tidigare diskuterade. En ny studie är Hägglund (2009) som undersökte effekterna av fyra experiment i olika delar av landet. Deltagarna fick genomgå olika typer av förstärkt förmedling, vägledning och kontroll. Tyvärr var alla experimenten relativt små, vilket gör att den statistiska osäkerheten är stor. Hägglund (2009) fann trots detta flera intressanta effekter. För det första reagerade vissa arbetslösa innan den förstärkta förmedlingen startade. Redan hotet/löftet om att behöva genomgå ett program förefaller ha förkortat tiden i arbetslöshet. Vi återkommer till sådana

annonseringseffekter i senare avsnitt. För det andra fann Hägglund tecken på att intensifierad förmedlingsverksamhet förkortade tiden i arbetslöshet.¹⁴ Detta gällde i synnerhet i det experiment som kombinerade förstärkt förmedling med ökad kontroll.

Liljeberg och Lundin (2010) undersökte det så kallade Jobbnätet, som riktades till långtidsarbetslösa som deltog i aktivitetsgarantin i Stockholms län. Projektet är intressant eftersom ett liknande arbetssätt tänktes tillämpas inom jobb- och utvecklingsgarantin. Det är dock tveksamt om arbetssättet använts i praktiken, se Sibbmark och Martinson (2010). Jobbnätet bestod av tre steg: 1) jobbforum med omfattande förstärkt förmedling, 2) förberedande anställning i form av praktik, och 3) fördjupad uppföljning för att försöka göra anställningen mer varaktig. Det fanns inga fasta tidsgränser för när olika insatser skulle sättas in, men den förstärkta förmedlingen förefaller ha varit den dominerande och avgörande insatsen. Liljeberg och Lundin (2010) fann signifikant positiva effekter av jobbnätet. Förstärkt förmedlingsverksamhet förefaller således vara en bra metod för få tillbaka långtidsarbetslösa i arbete. Det är dock viktigt att poängtera att undersökningen är gjord vid ett relativt bra konjunkturläge. I tider av hög arbetslöshet är det inte säkert att den här typen av åtgärd fungerar lika bra.

Slutligen studerade Johansson och Åslund (2006) och Andersson-Joona och Nekby (2009) olika program för invandrare. Johansson och Åslund (2006) utvärderade försöken med ”Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare” (SIN). I studien konstaterades att SIN till största delen kunde ses som intensifierad sök- och matchningshjälp. Studiens huvudresultat var att denna insats bidrog till ett ökat inflöde i arbetspraktik för målgruppen och att de som kom in i arbetspraktik förbättrade sina chanser att senare få ett arbete. Liknande resultat fann Andersson-Joona och Nekby (2009). De utvärderade ett experiment med slumpvis fördelning mellan deltagare och icke-deltagare som gav vissa invandrare intensifierad förmedling och stöd från arbetsförmedlingens handläggare och flexibel tillgång till utbildning i svenska. De fann att deltagarna i högre grad fann jobb och i större utsträckning deltog i arbetsmarknadspolitiska program. Även om resultaten från dessa två studier gäller en

¹⁴ Ett problem med studien är att hoteffekterna försvårar utvärderingen av själva programmen. Eftersom vissa har lämnat kontrollgruppen och behandlingsgruppen innan programmet, så är det inget som säger att dessa grupper är jämförbara när själva programmet startar. Det selektionsproblem som då uppstår hanteras inte i Hägglund (2009).

specifik grupp pekar de på att ökade förmedlingsinsatser kan bidra till att de arbetssökande hittar ett jobb via arbetsmarknadspolitiska insatser: om förmedlarna får mer tid för de arbetssökande har de sannolikt bättre möjligheter att identifiera vilka åtgärder som har störst möjligheter att leda till ett arbete.

6.1 Studier från andra länder

På grund av att de finns få svenska studier av förmedlingsverksamhet försöker vi också att dra lärdomar från den internationella litteraturen. Två centrala studier är Kluve (2006) och Card m.fl. (2009). Kluve (2006) gör en systematisk genomgång av 96 nyare europeiska studier av effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Card m.fl. (2009) går igenom sammanlagt 97 empiriska undersökningar om effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, skrivna mellan 1995 och 2007. Fördelen med dessa två studier är att de är omfattande, systematiska genomgångar av både publicerade och opublicerade studier. I båda undersökningarna har resultaten och information om typ av studie, typ av program, utvärderingsmetod och målgrupp från de enskilda studierna samlats in. Det har därigenom varit möjligt att genom en så kallad metastudie systematiskt undersöka om de skattade effekterna beror på typ av program, institutionella faktorer eller studiens utformning.

Kluve (2006) och Card m.fl. (2009) delar in åtgärderna i olika kategorier. En av kategorierna är service och sanktioner. Anledningen till att service i form av förmedlingsinsatser och sanktioner klumpas ihop till en grupp följer av det ovan diskuterade argumentet att de ofta är svårt att avgöra om det är morot eller piska som dominerar en viss förmedlingsinsats. I båda studierna finner man att service och sanktioner generellt har positiva effekter. Exempelvis är resultaten för förmedlingsinsatser betydligt bättre än för arbetsmarknadsutbildning. Service och sanktioner är dock en bred kategori och i båda översikterna ingår allt från studier om effekterna av sanktioner till studier av kurser i effektivt jobbsökande. I Kluve (2006) ingår exempelvis tolv studier som undersöker olika förmedlingsinsatser och kontroll. Av dessa visar åtta på positiva effekter. Det bekräftar indikationen från de svenska studierna att förmedlingsinsatser kan spela en viktig roll när det gäller att förkorta tiden i arbetslöshet.

Från ett policyperspektiv är det intressant att försöka bryta ner denna övergripande insikt. Det finns flera viktiga frågor: Är det moroten eller piskan som är avgörande? Fungerar insatserna bättre för någon speciell grupp av arbetslösa? Vilken typ av insats fungerar bäst och när ska denna sättas in? För att försöka svara på dessa frågor har vi gått genom de enskilda studierna som

ingår i de två ovan nämnda översikterna. Vi har också studerat resultaten i ett par studier från USA.

De amerikanska studierna är speciellt intressanta eftersom tilldelningen av platser till programmen var slumpmässig. Resultaten är därför mycket trovärdiga. Meyer (1995) diskuterar en första serie om fem experiment från fem olika delstater. Genom experimenten utvärderas olika kombinationer av ökad kontroll av om de arbetslösa verkligen sökt jobb och ökade vägledningsinsatser i form av intervjuer, resurscentra, seminarier och workshops om hur man kan hitta jobb. Flertalet av experimenten visar på minskad tid i arbetslöshet och ökad inkomst, samt att insatserna var kostnadseffektiva. Slutsatserna i Meyer (1995) är intressanta. I korthet menar han att en bred flora av insatser har positiva effekter, däremot är det svårt att avgöra om det är den ökade kontrollen eller den ökade vägledningen som är avgörande. Förmedlingsinsatser i kombination med ökad kontroll är således generellt ett bra sätt att öka effektiviteten på arbetsmarknaden. Däremot ger dessa experiment ingen information om vilken den mest effektiva balansen mellan vägledning och kontroll är. Mot denna bakgrund är experimenten som redovisas i Ashenfelter m.fl. (2005) intressanta. De ”behandlade” i dessa studier utsattes endast för ökad kontroll. Resultaten visar inga tydliga positiva effekter av kontroll i form av verifikation av sökta jobb.¹⁵ Det förefaller således som att den ökade vägledningen är en avgörande faktor – i synnerhet om ökad vägledning eller förmedling kombineras med indirekt eller direkt utökad kontroll. Vi anser att detta är en första viktig slutsats.

Vi återkommer nu till de enskilda Europeiska studierna som redovisades i Kluge (2006). En viktig fråga är om förmedlingsinsatser fungerar bättre för någon specifik grupp av arbetslösa. Utifrån denna frågeställning är det brittiska New Deal Youth Programs (NDYP) ett intressant program. Det lanserades i april 1998 och tvingade alla ungdomar mellan 18–24 år som hade fått ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i minst sex månader att delta i ett fyra månader långt program. Deltagarna fick intensifierad förmedlingsverksamhet i form av att de tilldelades en mentor som de skulle möta minst en gång varannan vecka. Mentorn kombinerade kontroll med vägledning och utbildning

¹⁵ Vi vill dock poängtera att kontroll och sanktioner har visat sig ha positiva effekter i många andra studier såsom Abbring m.fl. (2005), Svarer (2007), Lalive m.fl. (2005) och van den Berg och Vikström (2009). Samtidigt finner en studie av Hofer och Weber (2003) att enbart utökad vägledning kan minska tiden i arbetslöshet. Dessa studier talar dock inte mot huvudslutsatsen att förmedling tillsammans kontroll är en effektiv kombination.

i hur man söker jobb. Efter sex månader i programmet blev ungdomarna involverade i antingen subventionerad anställning eller utbildning. Effekterna av NDYP har utvärderats av Blundell m.fl. (2003) och De Giorgi (2005). De tidigare undersöker de kortsiktiga effekterna av programmet och den senare de långsiktiga effekterna. Båda finner att programmet har gjort att ungdomarna hittat arbete snabbare. Åtminstone delar av effekten uppstår tidigt, vilket visar att den intensifierade förmedlingen har haft en positiv effekt för ungdomar. Dessa resultat stöds av resultaten från ett experiment som påbörjades 1989 och som utvärderats av Dolton och O'Neill (2002). Ungdomar som varit utan jobb i sex månader kallades till en obligatorisk intervju där en rådgivare gick igenom den arbetslöses aktiviteter och gav råd om jobb, utbildningar och jobbsökande, och ibland förmedlade direkt jobbkontakter.

NDYP påminner en del om både den tidigare svenska ungdomsgarantin och (framför allt) den nuvarande jobbgarantin för ungdomar. En viktig skillnad är dock att de svenska programmen har inneburit programinträde betydligt tidigare (efter tre istället för efter sex månader). Detta innebär att vi bör förvänta oss mindre inlåsnings effekter av det brittiska programmet, men möjligen också att vissa ungdomar kommer att få ta del av insatser för sent. Skillnaden mellan tre och sex månader är inte trivial, eftersom ungdomars arbetslöshetsperioder är korta. Det är därför svårt att veta i hur stor utsträckning studierna av det brittiska programmet säger något om effekterna av de svenska ungdomsprogrammen.

En ytterligare fråga är hur omfattande programmen ska vara och vilken typ av program som är mest effektiva. På denna punkt är den internationella forskningslitteraturen inte entydig. Exempelvis finner Dolton och O'Neill (2002) positiva effekter av ett program med intervjuer var sjätte månad. Programmet var alltså ett lågintensivt program. Hämäläinen m.fl. (2006) undersökte två experiment i Finland. De fann att kortare utbildningar/workshops om hur man söker jobb på bästa sätt i grupp inte minskade tiden i arbetslöshet. Samtidigt fann Weber och Hofer (2003) positiva effekter av utbildning i jobbsökande som varade totalt åtta dagar under en sex veckors period. Ett annat exempel är Fougère m.fl. (2005), som studerade olika program och fann att det mest omfattande och intensiva programmet hade störst effekt. Utifrån dessa studier är det svårt att dra några närmare slutsatser om vilken typ av förmedlingsinsats som är viktigast, hur långa dessa insatser ska vara och när de ska sättas in. Det är speciellt svårt eftersom studierna kommer från olika länder med olika grundregler och sedvänjor.

En annan central fråga är vilka arbetslösa som gynnas av intensifierad förmedlingsverksamhet. I detta sammanhang är van den Berg och van der Klauuw (2006) en intressant studie. Man utvärderade ett experiment i form av tidigt stöd och kontroll i form av genomgång av planerade jobbansökningar, ansökningshandlingar och plan för framtiden. Studien fann små positiva, men inte statistiskt säkerställda effekter av experimentet. Författarna menar att en orsak till detta är att de tidiga insatserna fångade många högutbildade individer. Liknande slutsatser dras i Fougère m.fl. (2005), som finner störst effekter av förmedlingsverksamhet för lågutbildade arbetslösa. En potentiell förklaring till dessa resultat är att många högutbildade har bättre kunskap om sin potentiella arbetsmarknad jämfört med arbetsförmedlarna. De är därför i mindre utsträckning hjälpta av utökat förmedlingsstöd. Intensifierade förmedlingsinsatser förefaller därför fungera bättre för lågutbildade.

6.2 Diskussion

En övergripande slutsats från den internationella forskningslitteraturen är att förmedlingsinsatser kan öka sysselsättning, kanske i synnerhet om de kombineras med kontroll. En rimlig slutsats av vår genomgång är att resultaten uppnås genom att förmedlingsinsatserna skapar en effektiv mix av utökat stöd och djupare uppföljning. Det är viktigt att poängtera att den ökade kontrollen ofta är en biprodukt av det ökade stödet. Träffar man en förmedlare mer regelbundet eller deltar i någon annan typ av förmedlingsverksamhet diskuteras och utvärderas den arbetslöses insatser för att få ett nytt jobb mer ingående. Forskningen tyder också på att en förstärkt kontroll i samband med att man får extra stöd skulle kunna vara fördelaktigt. Man kan se det som ett villkorat stöd, där den arbetslöse får extra hjälp i utbyte mot att den verkligen gör sitt yttersta för att få ett nytt jobb. Dessa övergripande slutsatser från den internationella litteraturen bekräftas åtminstone delvis av svenska empiriska studier på området. Exempelvis fann Hägglund (2009) mest positiva effekter för program som kombinerade ökat stöd med ökad kontroll.

Samtidigt är det viktigt att poängtera att det finns få svenska studier. Förutom den ovan nämnda analysen av Hägglund finns det i första hand endast studier från långt tillbaka i tiden eller för enskilda grupper så som invandrare. En anledning till detta är troligtvis att de flesta förmedlingsåtgärderna ingår i arbetsförmedlingarnas basutbud och inte inom i tiden välavgränsade program så som är fallet för till exempel arbetsmarknadsutbildningen. Det finns därför ingen tydlig kontrollgrupp, vilket gör det svårt att utvärdera de olika insatserna.

En viktig slutsats är därför att vi behöver experiment med tydliga behandlingsgrupper och kontrollgrupper för att på allvar kunna utvärdera effekterna av olika förmedlingsinsatser.

Det faktum att många olika typer av förmedlingsinsatser ingår i basutbudet i Sverige påverkar också hur forskning på data från andra länder ska tolkas. Resultaten tyder på att det finns all anledning att tro att den ordinarie förmedlingsverksamheten på arbetsförmedlingen är en viktig och fungerande del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt kan de internationella forskningsresultaten inte rakt av tas som intäkt för att öka denna verksamhet.

En annan närliggande frågeställning är om insatserna ska vara obligatoriska eller inte. Empiriskt är detta en svår fråga, eftersom det naturligtvis inte finns några utvärderingar som jämför ett och samma program men där det bara i ena fallet är obligatoriskt att delta. I slutändan handlar det om vilken tyngdpunkt programmen har. Är stödet det tongivande kommer det troligtvis av många arbetslösa uppfattas som något positivt, och då behövs inget obligatorium. Om å andra sidan kontroll är en viktig del är rimligen ett obligatorium viktigt.

Slutligen konstaterar vi att det finns liten empirisk grund för att dra slutsatser om vilken typ av förmedlingsverksamhet som är mest ändamålsenlig, när dessa insatser ska sättas in, hur omfattande de ska vara, och för vilka grupper de är viktigast. Det finns vissa forskningsresultat från Storbritannien som tyder på att förmedlingsinsatser kan gynna unga och andra resultat som indikerar att förmedlingsverksamhet är mest fördelaktig för lågutbildade. Vi kan dock konstatera att det behövs mer systematisk forskning om hur insatserna ska utformas. Det gäller inte minst för Sverige.

7 Arbetsmarknadspolitikens allmänna jämviktseffekter

Alla arbetsmarknadspolitiska program kommer att ha effekter för andra än deltagarna – om inte annat så för att de måste finansieras med skatter som påverkar alla (potentiella) skattebetalare. Vissa effekter för andra än deltagarna – allmänna jämviktseffekter – är i själva verket önskade resultat av politiken. Ett sådant exempel är att en rörlighetsstimulerande politik, exempelvis arbetsmarknadsutbildning, skulle kunna förbättra matchningen mellan arbetssökande och lediga platser och därmed i jämvikt leda till att företagen utlyser fler lediga platser med en ökad sysselsättning som resultat. Andra effekter kan snarare ses

som icke önskade bieffekter av politiken. Ett anställningsstöd som ökar jobbchanserna för en långtidsarbetslös kan samtidigt minska jobbchanserna för någon annan; ökade förmedlingsinsatser för en viss grupp på en lokal arbetsmarknad kan ha negativa effekter på jobbchanserna för en annan grupp arbetssökande på samma lokala arbetsmarknad. Listan kan göras lång, men gemensamt för alla allmänna jämviktseffekter är att man inte fångar dem med studier av politikens effekter för deltagarna i olika program.

7.1 Arbetsmarknadspolitikens effekter på matchning

En första typ av allmänna jämviktseffekter gäller matchningsprocessen. Studierna av arbetsmarknadspolitikens inverkan på matchningsprocessen är av olika slag: skattningar av arbetsmarknadspolitikens roll i *Beveridgekurvor*, *matchningsfunktioner* och politikens effekter på den *geografiska rörligheten*.

När det gäller Beveridgekurvor och matchningsfunktioner är antalet studier litet, och särskilt skattningar av Beveridgekurvor avser sällan perioder senare än 1980-talet. Calmfors m.fl. drog slutsatsen att ”vi i stort sett saknar kunskap” (s. 54) och att behovet av nya studier är mycket stort. Sedan dess har några studier av matchningsfunktionen genomförts (Forslund och Johansson 2007; Aranki och Löf, 2008 och Fransson 2009). Resultaten i Forslund och Johansson (2007) samt i Fransson (2009) tyder på att programdeltagare och personer med lönesubvention bidrar till matchningen i mindre utsträckning än öppet arbetslösa.¹⁶

När det gäller geografisk rörlighet är antalet studier något större, men även här avser de flesta studierna perioden före 1990-talet. Calmfors m.fl. drar slutsatsen att de flesta resultaten tyder på att arbetsmarknadspolitikens antingen minskat den geografiska rörligheten eller att den saknat effekt.

Senare studier styrker i huvudsak denna slutsats. Fredriksson och Johansson (2003) fann att arbetsmarknadspolitiska program minskade den geografiska rörligheten. Effekten kom av att programmen minskade flödet till arbete; för dem som faktiskt fick arbete var rörligheten varken större eller mindre bland programdeltagarna jämfört med bland dem som inte deltog i program. Lindgren och Westerlund (2003) fann olika effekter av olika typer av program – arbetsmarknadsutbildning bidrog till ökad rörlighet, medan deltagande i två typer av subventionerad sysselsättning inte gjorde det. Arbetsmarknadsutbildningens

¹⁶ Aranki och Löf (2008) undersöker inte vilken roll arbetsmarknadspolitikens spelar i matchningsprocessen.

nettoeffekt jämfört med arbetssökande i öppen arbetslöshet uppkom som summan av en inlåsningsseffekt på flyttar och en stimulans av arbetspendling.

7.2 Arbetsmarknadspolitikens direkta undanträngningseffekter

Direkt undanträngning inträffar om arbetsgivare ersätter ordinarie anställda med programdeltagare. Konkret innebär detta antingen att man säger upp anställda eller (mer sannolikt) låter bli att anställa. Studierna av direkt undanträngning är av två typer: *Enkätstudier* och *ekonometriska undersökningar*.

I enkätundersökningarna har arbetsgivare, programdeltagare eller arbetsförmedlare tillfrågats om de (i) tror att det arbete som utförs av programdeltagare skulle ha utförts även i programmets frånvaro (*substitutionseffekter*), och (ii), i vissa fall om svaret på frågan var ja, om samma person skulle ha anställts (*dödviktseffekter*). Resultaten antyder, enligt genomgången av Calmfors m.fl., att relativt stor undanträngning nästan utan undantag har förekommit för samtliga studerade sysselsättningsprogram. Ett annat huvudresultat är att undanträngningen har varit större ju närmare den ordinarie arbetsmarknaden programmen har varit. Ett antal nyare enkätstudier (se sammanfattningen i Lundin och Liljeberg 2008) tyder också på en inte försumbar undanträngning av olika typer av subventionerade anställningar.

De ekonometriska studierna är färre än enkätundersökningarna och har i de flesta fall inte jämfört alla enskilda program med varandra. Det finns här inga studier som tillkommit sedan Calmfors m.fl. översikt(er). I allmänhet finner de ekonometriska studierna större undanträngningseffekter än dem man funnit i enkätstudierna – typiska storlekar på skattade undanträngningseffekter i de ekonometriska studierna ligger över 50 procent för de olika formerna av subventionerade anställningar. I enkätstudierna är de skattade undanträngningseffekterna bara i något enstaka fall över 50 procent. Om dessa skattningar är korrekta, betyder det att för 100 subventionerade jobb försvinner mer än 50 ordinarie arbetstillfällen. Nettoeffekten på arbetslösheten blir därmed betydligt mer blygsam än omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Det kan emellertid vara på sin plats att påpeka att problemet med omvänd kausalitet, det vill säga möjligheten att programvolymen påverkats av arbetsmarknadsläget snarare än tvärtom, är svårlöst. Därför måste skattningarna av undanträngningseffekterna tolkas med försiktighet även om flera av studierna försökt åtgärda problemet.

Direkt undanträngning säger emellertid inte allt om undanträngningen i allmän jämvikt. Per definition avser direkt undanträngning vad som sker vid givna löner. I allmän jämvikt bör vi dock förvänta oss att lönerna påverkas och att de potentiellt påverkas olika beroende på hur programmen är utformade. Anställningsstöd är förknippade med stor direkt undanträngning. Men om anställningsstöden riktas till personer som står långt från den ordinarie arbetsmarknaden så försvinner personer som inte i någon stor utsträckning påverkar lönebildningen – de är ”outsiders” och konkurrerar sannolikt inte om lediga jobb särskilt effektivt. De personer som blir undanträngda kommer då att i större utsträckning vara ”insiders” och effektiva konkurrenter om de befintliga jobben. Detta bör leda till en press nedåt på lönerna som då motverkar den direkta undanträngningseffekten. Sens moral: programmets utformning och vem som får ta del av dem kommer att spela roll för sysselsättningseffekten i allmän jämvikt.

7.3 Effekter på lönebildningen

En omfattande arbetsmarknadspolitik kan påverka lönebildningen på (minst) två sätt (se t.ex. Calmfors och Lang 1995; Forslund och Kolm 2004). Om, *för det första*, den som blir av med sitt arbete uppfattar det som bättre att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program än att vara öppet arbetslös (exempelvis därför att programdeltagandet innebär en högre ekonomisk ersättning eller för att det förbättrar chansen att snabbt hitta ett nytt arbete) och om fackliga organisationer tar hänsyn till detta när de formulerar sina lönekrav, så kommer en ökad satsning på arbetsmarknadspolitiska program att driva upp löneökningstrycket i ekonomin: kostnaden för att minska sysselsättningen genom högre löner minskar. Men om, *för det andra*, programdeltagandet stärker deltagarnas ställning på arbetsmarknaden, så kommer den som förlorar sitt arbete, *ceteris paribus*, att möta en ökad konkurrens om befintliga arbetstillfällen om programdeltagandet är omfattande. Detta skulle tendera att sänka de fackliga organisationernas lönekrav. I allmänhet kan vi inte på teoretiska grunder bestämma nettoeffektens riktning. Frågan om arbetsmarknadspolitiken löneeffekter är i denna mening en empirisk fråga.

Calmfors m.fl. redovisade ett relativt stort antal studier som undersökt sambandet mellan löner och arbetsmarknadspolitik. De flesta av dem fann antingen att politiken var löneuppdrivande eller att den inte hade någon signifikant effekt. Osäkerheten är emellertid betydande. Vi kan vidare notera

att de flesta studierna inte skiljer mellan olika typer av program, utan skattar effekter av den samlade arbetsmarknadspolitiken.

Några studier har ställt frågan om sambandet mellan löner och arbetsmarknadspolitik ändrades under 1990-talet, som ju kännetecknades av högre arbetslöshet, större programvolym och en annan avvägning mellan olika typer av program än tidigare. Kanske något förvånande har inga studier kunnat påvisa några signifikanta förändringar i lönebildningsmekanismerna under 1990-talet (se t.ex. genomgången i Forslund och Kolm 2004). Inga nya studier av sambanden mellan arbetsmarknadspolitik och lönebildning har tillkommit efter Calmfors m.fl. genomgång.

7.4 Arbetsmarknadspolitiken och arbetskraftsdeltagandet

Ett uttalat syfte med den svenska arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet var att den skulle bibehålla arbetskraften så intakt som möjligt och förhindra marginalisering av arbetslösa. Frågan om arbetsmarknadspolitikens effekter på arbetskraftsdeltagandet är relativt outforskad, men det finns i alla fall fyra studier av vilka två undersöker 1990-talets erfarenheter. Tre av de totalt fyra studierna (Wadensjö 1993; Johansson och Markowski, 1995; Johansson 2001) var tillgängliga när Calmfors m.fl. gjorde sin genomgång.

Samtliga genomförda studier, inklusive den studie (Johansson 2006) som tillkommit efter den tidigare översikten, påvisar positiva effekter av arbetsmarknadspolitiken på arbetskraftsdeltagandet. Resultaten kan emellertid delvis återspegla att fler blev kvar i arbetskraften genom att utnyttja deltagande i arbetsmarknadspolitiska program som ett sätt att förnya behörigheten för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Om det förhåller sig på detta sätt är det oklart i vilken utsträckning det ökade arbetskraftsdeltagandet också innebar ett ökat effektivt arbetsutbud.

7.5 Totaleffekter på arbetslösheten

I ett antal inbördes ganska olika studier har arbetsmarknadspolitikens total-effekt på sysselsättning och arbetslöshet undersökts. I de här studierna är inte fokus på arbetsmarknadspolitikens mekanismer, utan intresset gäller eventuella effekter, oavsett hur de uppkommit. Följande resultat i översikten av Calmfors m.fl. kan nämnas.

Subventionerade arbeten har sänkt den öppna arbetslösheten, men också den ordinarie sysselsättningen. Detta resultat är konsistent med studierna av direkt undanträngning. Det tycks också som om arbetsmarknadspolitikens effekt på

den öppna arbetslösheten har varit större på kort sikt än på lång sikt. Vidare pekar resultaten på att ungdomsprogram har trängt undan reguljär sysselsättning bland ungdomar.

Bassanini och Duval (2006) är en studie som tillkommit sedan Calmfors m.fl. Här studeras samband mellan arbetsmarknadsutfall (arbetslöshet och sysselsättning), institutioner och politik för en panel av OECD-länder. Studien fann att ökade utgifter på arbetsmarknadspolitik minskade arbetslösheten och att de negativa effekterna av en generös arbetslöshetsförsäkring dämpades av en mer ambitiös aktiv arbetsmarknadspolitik. En aktiv arbetsmarknadspolitik dämpade också genomslaget av negativa störningar som arbetsmarknaden drabbades av. Ett annat intressant resultat i studien är att det tycks ha varit arbetsmarknadsutbildning som i första hand bidrog till effekterna på arbetslösheten. Det faktum att arbetsmarknadsutbildningen dessutom hade en positiv effekt på sysselsättningsgraden tyder på att effekten på arbetslösheten inte enbart handlade om en ”bokföringseffekt” av att flytta arbetslösa till programmet.

7.6 Diskussion

Studierna som diskuterats i detta avsnitt härrör nästan uteslutande från 1990-talet. I likhet med de mikroekonomiska studierna från denna period så är den övergripande bilden av resultaten i de makroekonomiska studierna ganska nedslående. Det finns inga starka belägg för att programmen förbättrat matchningen. De program som mest påminner om ordinarie sysselsättning har varit förknippade med betydande undanträngningseffekter. Programmen har bidragit till en lägre arbetslöshet, men detta till priset av en lägre sysselsättning. Den största ljusglimten är att programmen också har bidragit till att hålla uppe arbetskraftsdeltagandet.

Vi konstaterar att det tyvärr inte finns några studier av arbetsmarknadspolitikens allmänna jämviktseffekter på 2000-talet. Med tanke på att de mikroekonomiska studier som redovisades i Avsnitten 4 och 5 påvisade bättre resultat under denna period finns det anledning att tro att de avsedda allmänna jämviktseffekterna på exempelvis matchning och rörlighet har varit mer positiva under 2000-talet jämfört med på 1990-talet. Detta är dock mer spekulation än något vi kan finna stöd för i vår genomgång.

8 Obligatoriska program

Grundtanken med arbetsmarknadspolitiska program är att de ska ge de arbetslösa nya kunskaper och erfarenheter, och/eller ge dem vägledning så att de enklare kan hitta ett nytt jobb. Samtidigt innebär deltagande i ett program att individen går miste om fritid under tiden hon eller han deltar i programmet. Arbetslösa som sätter ett högt värde på sin fritid kommer därför uppleva deltagande i ett program som något negativt. Således kan hotet om att behöva delta i ett program göra att vissa arbetslösa ökar sin sökinsats eller tar ett mindre attraktivt jobb. Detta skulle då minska arbetslöstiden. Man kan därför prata om anvisningseffekter, hoteffekter eller som vi valt att kalla det annonseringseffekter.

Annonseringseffekter kan skapas på olika sätt. De kan skapas genom att förmedlarna gör en direkt anvisning till ett obligatoriskt program. Om den arbetslöse inte deltar förlorar den sin ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Valet står då mellan programdeltagande, ingen ersättning eller att den arbetslösa ökar sin ansträngning att få ett jobb. Ett annat sätt är att ha fasta tidsgränser då de arbetslösa måste delta i ett program eller någon annan typ av åtgärd. Om programmen som kan komma i fråga upplevs som jobbiga kan det också ge upphov till annonseringseffekter.

Det är dock viktigt att poängtera att vi teoretisk endast förväntar oss att finna sådana annonseringseffekter för vissa typer av arbetslösa och för vissa typer av program. För personer som upplever programmet som jobbigt och meningslöst är annonseringseffekten troligtvis stor. De arbetslösa som har mycket att vinna på att få delta i ett visst utbildningsprogram eller ett visst vägledningsprogram kan istället se fram emot programmet. Man kanske till och med stannar kvar längre i arbetslöshet bara för att kunna få delta. En andra viktig faktor är hur de enskilda arbetslösa värderar sin fritid. Vissa arbetslösa mår socialt väldigt dåligt av att inte ha något jobb eller sysselsättning att gå till. Annonseringseffekterna för dessa individer är naturligtvis små.

Det finns endast enstaka svenska studier. Därför går vi också igenom internationella studier. En intressant svensk undersökning är Hägglund (2006), som presenterar resultaten från tre experiment, där berörda arbetslösa anvisades till ett obligatoriskt program. I ett av de tre experimenten reagerade de behandlade på anvisningen genom att fortare övergå i arbete redan innan programmet startade. I de övriga två experimenten fanns inga sådana annonseringseffekter. Det är därför intressant att spekulera i varför

annonseringseffekter uppstod i ett fall men inte i de andra. Experimentet med annonseringseffekt riktades till alla typer av arbetslösa, medförde ökad kontroll och hade längre tid mellan anvisningen och programstarten. De två andra experimenten riktade sig till unga respektive högutbildade, och innebar utökade förmedlingsinsatser. Eftersom flera faktorer skiljer mellan experimenten är det inte uppenbart varför annonseringseffekten bara uppstod i ett av experimenten. Den ökade kontrollen kan ha gjort programmet med annonseringseffekt mindre attraktivt, vilket skulle kunna förklara en större annonseringseffekt. Samtidigt är det inte uppenbart att ungdomar och högutbildade skulle värdera fritid mindre jämfört med andra arbetslösa. Slutligen skulle det kunna vara en konsekvens av den kortare tiden mellan anvisningen och programmet.

Förutom denna studie som explicit studerar annonseringseffekter finns det ett par studier där sådana effekter indirekt har undersökts. Carling och Larsson (2005) och Forslund och Nordström-Skans (2006) studerade ungdomsgarantin, som dels innebar ökad assistans tidigt under arbetslösheten, dels en garanti/krav om deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program efter 100 dagars arbetslöshet. Både studierna fann att de ungdomar som deltog i ungdomsgarantin lämnade arbetslöshet snabbare under de första 100 dagarna. Detta är antingen en effekt av den ökade assistansen från förmedlingen eller en annonseringseffekt där ungdomarna vill undvika att delta i de obligatoriska programmen efter 100 dagar. Resultaten i Carling och Larsson (2005) pekar i riktningen att annonseringseffekten är betydande. De undersöker nämligen effekterna strax efter att ungdomsgarantin introduceras, vilket var en period då den ökade assistansen sannolikt inte var så omfattande.

Utifrån dessa svenska studier drar vi slutsatsen att annonseringseffekter potentiellt är en viktig mekanism, åtminstone för vissa typer av program. Vi vill dock poängtera att den befintliga forskningen är begränsad. Annonseringseffekter är därför ett viktigt område för framtida forskning.

8.1 Studier från andra länder

En intressant studie är Black m.fl. (2003) som undersöker ett arbetsmarknadspolitisktprogram i USA. Programmet kombinerade ökad kontroll, mer vägledning, workshops och träningsprogram. Deltagarna valdes delvis ut slumpmässigt, vilket gör att resultaten från undersökningen är särskilt trovärdiga. Efter att deltagarna valts ut informerades de om att de var tvingade att delta i programmet. Författarna finner att åtgärden minskade tiden i arbetslöshet och ökade deltagarnas efterföljande inkomst. Stora delar av denna

effekt uppkom redan innan deltagarna hade påbörjat programmet. De reagerade med andra ord på hotet/löftet om att delta i programmet, d.v.s. tydliga annonseringseffekter.

Förutom denna studie domineras den internationella forskningen av empiriska studier från Danmark. Undersökningarna är av skiftande kvalitet, vilket gör att vi inte vill dra alltför långtgående slutsatser. De visar dock på ett bra sätt att annonseringseffekter kan tänkas uppstå på ett flertal olika vis. Geerdsen (2006) undersökte effekterna av det danska systemet där man delar in arbetslöshetsperioden i en passiv och en aktiv period. Under den passiva perioden i inledningen av arbetslöshetsperioden har de arbetslösa rätt att söka jobb mer eller mindre som de vill. Under den aktiva perioden som därefter följer är de arbetslösa tvingade att delta i ett program om de vill ha fortsatt ersättning. Längden på den passiva perioden har gradvis (under 1990-talet) minskats från fyra till två år, och den aktiva perioden var konstant tre år. Om de arbetslösa upplever programdeltagande som förknippat med negativ nytta förväntar vi oss att se ett ökat utflöde mot slutet av den passiva perioden. Genom att använda förändringarna i längden på den passiva perioden fann Geerdsen (2006) att så var fallet.

En andra typ av annonseringseffekt studerades av Graversen and van Ours (2008), Rosholm (2008) och Vikström m.fl. (2010). De studerade alla effekterna av ett experiment med en blandning av ökad kontroll, vägledning och programdeltagande. En intressant sak med experimentet är att alla dessa åtgärder skulle ges vid fasta och välkända arbetslöshetstider. De arbetslösa var med andra ord på förhand medvetna om att de till exempel måste delta i ett program om de varit arbetslösa i fyra månader. Resultaten från de tre studierna visar alla att deltagarna reagerade på detta genom att ta jobb i större utsträckning veckorna innan det förväntade programdeltagandet.

En sista typ av annonseringseffekt påvisades i Rosholm och Svarer (2008) och Geerdsen och Holm (2007). I båda studierna undersökte man om en allmänt ökad sannolikhet för programdeltagande upplevs som ett hot. Det handlade således inte om någon direkt anvisning, fast tidsgräns eller specifika aktiva perioder, utan om en allmänt högre sannolikhet att behöva delta i ett program. Resultaten i båda studierna tyder på att en sådan högre sannolikhet ökade utflödet från arbetslöshet.

Sammanfattningsvis kan således annonseringseffekter uppstå genom fasta tidsgränser för en mer aktiv arbetsmarknadspolitik, en allmänt ökad sannolikhet för programdeltagande respektive genom fasta tidsgränser då de arbetslösa

måste delta i ett program. Det är svårt att se några ytterligare mönster från de danska studierna. Flertalet studier undersöker alla typer av arbetslösa, vilket gör det svårt att utmåla någon grupp där annonseringseffekten skulle vara speciellt stor. Det studeras inte heller om annonseringseffekten är särskilt stor för något specifikt program.

8.2 Diskussion

Vår genomgång tyder på att det finns annonseringseffekter för en rad olika program och tidsgränser. Det betyder dock inte att alla arbetsmarknadspolitiska program ska utformas för att maximera annonseringseffekterna. Tidigare i denna genomgång har vi sett att arbetsmarknadsutbildning, subventionerad anställning och intensifierad förmedlingsverksamhet kan hjälpa vissa arbetslösa. De arbetslösa som verkligen gynnas av dessa program ska erbjudas utbildning och stöd som kan vara till avgörande nytta för dem. Den avgörande svårigheten i detta sammanhang är naturligtvis att identifiera vilka dessa arbetslösa faktiskt är. Förutsatt att man lyckats identifiera de som faktiskt kan dra nytta av att delta i ett program är deltagandet motiverat även om annonseringseffekterna då kan ha motsatt riktning, eftersom dessa arbetslösa troligtvis kommer se fram emot programmet och därför minskar sina ansträngningar att finna ett jobb. Program med annonseringseffekter (och ett betydande inslag av att man konfiskerar tid) ska istället riktas till arbetslösa som har goda kvalifikationer och allmänt kan betraktas som anställningsbara på arbetsmarknaden, men som sätter ett högt värde på den fritid som arbetslöshet för med sig. Dessa individer behöver inte kvalificerad arbetsmarknadsutbildning och inte ökad vägledning. Här kan istället anvisning till ett mindre attraktivt program som testar arbetsviljan vara det effektivaste sättet att förkorta arbetslösheten. Vår genomgång av empiriska resultat visar att en politik av detta slag kan utformas på olika sätt. Antingen kan man ha fasta tidsgränser för programdeltagande, information om allmänt ökad risk för deltagande eller, naturligtvis, enklast genom en direkt anvisning till ett specifikt program.

Ett problem är naturligtvis att avgöra vilka arbetslösa som verkligen behöver utbildning och vägledning och för vilka det finns ett läge att anvisa till ett program som testar deras arbetsvilja. Den befintliga forskningen ger inga svar på denna fråga. Det finns dock anledning att tro att förmedlarna har relativt goda möjligheter att göra en god bedömning. Vid sidan om förmedlarnas kunskaper om de enskilda arbetslösa skulle profilering, som vi återkommer till i Avsnitt 9, vara ett alternativ. Vi konstaterar också att

forskningen inte ger någon direkt vägledning om vilken typ av program som har störst annonseringseffekter.

9 Statistisk profilering och targeting

En arbetsförmedlare har normalt ansvaret för ett stort antal arbetslösa arbetssökande, särskilt under perioder med hög arbetslöshet. Många av dessa arbetssökande kan förväntas hitta ett jobb relativt snabbt och utan alltför omfattande insatser från förmedlaren. Vissa arbetssökande riskerar emellertid att bli långvarigt arbetslösa. Ett sätt att motverka långtidsarbetslöshet är att erbjuda de arbetssökande insatser redan tidigt under en arbetslöshetsperiod. Antalet arbetssökande per förmedlare innebär dock att alla arbetssökande inte kan få sådan hjälp – det skulle bli mycket dyrt att ge alla arbetssökande ett tidigt och omfattande stöd. Detta problem kan lösas på olika sätt. Ett sätt är att vänta med insatser under en inledande del av en arbetslöshetsperiod. Vissa arbetssökande kommer då att hitta jobb utan förmedlingens hjälp och antalet potentiella långtidsarbetslösa reduceras. Väntar man tillräckligt länge med insatserna kommer uppenbarligen alla kvarvarande arbetssökande att vara långtidsarbetslösa, men då har ingen av dessa kunnat få tidig hjälp. Gör vänteperioden istället kort, så kommer antalet kvarvarande arbetssökande fortfarande att var stort och inte så mycket är vunnet. Ett alternativ är att överlåta beslutet om tidiga insatser till förmedlaren. Detta tillvägagångssätt förutsätter att förmedlaren kan göra en god prognos om vem som riskerar att bli långtidsarbetslös så att förmedlingens resurser faktiskt kommer att användas för att ge stöd åt dem som har störst nytta och behov av det.

I ett antal länder har man utvecklat statistiska modeller som ett stöd för förmedlarna att förutsäga vilka arbetslösa som riskerar att bli långtidsarbetslösa, s.k. profilering.¹⁷ Profileringmodeller används alltså för att identifiera vem som riskerar långtidsarbetslöshet. En relaterad, men ambitiösare uppgift är att dessutom använda statistiska modeller för att bedöma vilka som ska få ta del av olika arbetsmarknadspolitiska insatser och när de i så fall ska sättas in, s.k. targeting.

¹⁷ Se exempelvis Rosholm m.fl. (2004), Frölich m.fl. (2003) eller Behnke m.fl. (2006). En svensk profileringmodell, baserad på Benmarker m.fl. (2007), användes på försök under en kortare period i Gävleborgs län. Detta försök är inte utvärderat.

Black m.fl. (2003) skattade effekterna av ”Worker Profiling and Reemployment Services” i Kentucky. I detta program gavs olika förmedlings- och programinsatser tidigt i en arbetslöshetsperiod baserat på prognostiserade arbetslöshetsperioder.¹⁸ På grund av platsbrist i programmet lottades platser ut i en försöksgrupp, där deltagande var ett villkor för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. På arbetslösa i kontrollgruppen ställdes inga sådana krav. Programdeltagarna fick högre inkomster och kortare perioder med a-kassa. Programeffekten uppkom huvudsakligen som ett kraftigt ökat flöde till jobb tidigt under arbetslöshetsperioderna. Syftet med uppsatsen är i första hand att undersöka de ovan redovisade effekterna av själva programmet, men författarna undersökte också hur profileringen fungerade. Resultatet blev att profileringen i detta fall inte fungerade särskilt väl. Individer som antogs vara kvar länge i arbetslöshet påverkades inte mer av programmet jämfört med andra arbetslösa. Vi vill dock markera att detta resultat gäller för denna typ av profilering och detta arbetsmarknadspolitiska program. Black m.fl. (2007) utnyttjade att arbetslösa som enligt profilering var relativt jämförbara när det gällde prognostiserade arbetslöshetsperioder behandlades olika som en konsekvens av profileringen för att skatta effekter för en bredare population och fann liknande effekter.

Lechner och Smith (2006) studerade effekterna av programplaceringar som arbetsförmedlare gjorde i Schweiz 1998. I studien jämfördes effekterna av de programplaceringar som förmedlarna gjorde med en slumpmässig fördelning och en fördelning som baserades på en statistisk modell. Lechner och Smith fann att arbetsförmedlarna uppnådde ungefär samma effekt som en slumpmässig programallokering, men att allokering enligt den statistiska modellen gav ett signifikant bättre resultat.

9.1 Diskussion

Grundtanken med profilering är att man tidigt ska identifiera vilka individer som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Targeting innebär att man på ett systematiskt sätt försöker individanpassa den aktiva arbetsmarknadspolitiken så att varje arbetslös får den mest optimala behandlingen. För att det senare ska fungerar måste vi veta vilka åtgärder som fungerar för vilka typer av arbetslösa, d.v.s. vi behöver identifiera heterogena effekter. Vi har i denna översikt diskuterat vilken typ av problem olika insatser är tänkt att lösa. Med bakgrund i dessa

¹⁸ I själva verket på prognoser som avsåg prognostiserade perioder med a-kassa.

diskussioner framkommer vilken typ av arbetslösa som kan behöva vilka åtgärder. Samtidigt är den systematiska genomgången av heterogena effekter i den empiriska litteraturen begränsad. Det är därför omöjligt att ge ett knivskarpt svar på vilken typ av arbetslösa som gynnas av olika typer av program. En slutsats är därför att vi behöver mer information om hur effekterna av olika program skiljer sig åt för olika grupper av arbetslösa för att man ska kunna skapa en trovärdig och systematisk targetingmetod.

Ett alternativ till profilering och targeting är olika former av garantier där deltagarna får olika typer av aktiviteter vid förutbestämda tidpunkter. Två sådana program är aktivitetsgarantin och jobb- och utvecklingsgarantin. Inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin ska deltagarna aktiveras vid specifika tidpunkter, däremot ska de specifika aktiviteterna individanpassas så mycket som möjligt. Detta är uppenbarligen ett annat synsätt än det som ligger bakom profilering och targeting, där tanken att individer som är i riskzonen tidigt ska få insatser samtidigt som inga insatser satsas på de som bedöms klara sig själva. Ett problem med garantierna är att de är fundamentalt svåra att utvärdera, eftersom alla individer går in i dem vid ett och samma tillfälle. Det finns därför ingen naturlig kontrollgrupp. Vi vet därför inte hur effektiva garantierna har varit på att få tillbaka de arbetslösa i arbete. Här behövs mer omfattande forskning, och försök som skapar en naturlig kontrollgrupp. Det finns också all anledning att pröva om lika former av garantier är det mest optimala sättet att utforma den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

10 Privata aktörer

De svenska arbetsmarknadspolitiska insatserna har tills nyligen huvudsakligen varit tillhandahållna av offentliga instanser¹⁹ – Arbetsförmedlingen (tidigare AMV), men också i viss utsträckning av kommunerna – men under den senaste tiden har en ökande andel av insatserna upphandlats av privata tillhandahållare ("kompletterande aktörer"). Frågan om privata aktörer ger upphov till en rad intressanta teoretiska och empiriska frågeställningar: Vilka insatser är bättre/sämre lämpade för privata aktörer? Vilka arbetslösa ska anvisas till privata aktörer? Hur ska kontrakten specificeras och hur ska ersättningen till de privata aktörerna utformas? Ska den arbetslöse eller arbetsförmedlingen välja

¹⁹ Arbetsmarknadsutbildning har upphandlats sedan mitten av 1980-talet.

privat aktör? Kan man helt ersätta arbetsförmedlingen med privata arbetsförmedlingar? Inom ramen för denna översikt har vi inte möjlighet att ge fullödiga svar på alla dessa frågor. En viktig anledning till detta är att forskningsunderlaget är ganska begränsat. Vi pekar istället först ut ett antal aspekter som vi anser är centrala för diskussionen om privata aktörer. Vi redovisar därefter den begränsade svenska och internationella forskningen som finns på området.

Huvudskälet för offentliga myndigheter, inklusive arbetsförmedlingen, att upphandla tjänster i stället för egen produktion är att privata aktörer har större ekonomiska incitament att investera i kostnadsbesparande och kvalitetsförbättrande innovationer eftersom frukten av sådana investeringar ger ägaren vinster (Grossman och Hart 1986; Hart och Moore 1990; Hart 1995). Om de privata aktörernas ekonomiska incitament gör att de uppfinner mer effektiva arbetsmetoder eller tillhandahåller bättre tjänster är det naturligtvis positivt med privata aktörer. Det kan också vara så att de privata aktörerna har andra typer av nätverk som de kan använda för att hjälpa de arbetslösa tillbaka till arbete. Hur viktiga dessa effekter är för att göra arbetsmarknadspolitiken mer effektiv är naturligtvis en empirisk fråga. Oavsett finns det ett antal potentiella problem man måste hantera för att ett system med privata aktörer ska fungera.

Ett problem är att privata aktörer i vissa fall har incitament att istället skapa vinst genom att producera till låga kostnader med negativa konsekvenser för kvaliteten (Shleifer 1998; Hart m.fl. 1997). Detta är möjligt eftersom det i många fall är omöjligt att i detalj specificera kvaliteten på tjänsten som de privata aktörerna ska erbjuda. Om så är fallet har man lite att vinna på privata aktörer. Ett sätt att försöka hantera detta är att de arbetslösa får välja den aktör de tycker är bäst. Om de enskilda arbetslösa verkligen kan bedöma hur bra de olika aktörerna är kommer det inte finnas någon marknad för dem som erbjuder tjänster av lägre kvalitet. Problemet är att det inte är säkert att de arbetslösa verkligen har så god information att de kan bedöma hur bra de olika aktörerna är.

Det är också i sammanhanget viktigt att poängtera att Arbetsförmedlingen har en viktig roll som kontrollant av de arbetslösas sökbeteende. Arbetsförmedlingens verksamhet är en kombination av stöd i form av olika insatser och kontroll av att de arbetslösa verkligen söker jobb. När en privat aktör övertar ansvaret för en arbetslös har Arbetsförmedlingens personal så klart mindre möjlighet att utföra denna kontroll. Det är därför centralt att de privata aktörerna kontrollerar de arbetslösa minst lika bra som Arbetsförmedlingen.

Problemet är att de arbetslösa som inte vill bli övervakade kan komma att välja privata aktörer som har rykte om sig att vara mindre noggranna kontrollanter.

Förutom att ge den arbetslösa rätt att välja sin arbetsförmedlare kan man hantera problemet med att de privata aktörerna har incitament att erbjuda en produkt av låg kvalitet genom att knyta ersättningen som de privata aktörerna får till hur bra de lyckas med sin uppgift. Detta kan exempelvis åstadkommas genom att betala en högre ersättning om de arbetslösa verkligen hittar ett jobb.

Ett annat problem med privata aktörer är att de har incitament att försöka attrahera de arbetslösa som kräver minst omfattande insatser. Därigenom kan de skapa vinst genom att hjälpa de arbetslösa som står närmast arbetsmarknaden, samtidigt som arbetsförmedlingen får ta hand om de arbetslösa som behöver mer omfattande insatser. Detta problem kan uppstå även om upphandlingen från de privata aktörerna riktas in på en specifik grupp, t.ex. långtidsarbetslösa, eftersom det finns stor variation även inom denna grupp. Det är långt ifrån säkert att samhället som helhet gynnas av en sådan sortering av arbetslösa. Ett tänkbart alternativ är därför att låta ersättningen som de privata aktörerna får bero på vilken typ av arbetslös de hjälper, exempelvis utifrån en profilingsmodell.

Generellt kan man därför säga att förutsättningarna för att upphandlingen av privata aktörer ska ge ett gott resultat är bättre om det finns små möjligheter att spara kostnader genom att sänka kvaliteten på sätt som är svåra att specificera i kontrakt, om branschen kännetecknas av hög innovationsaktivitet och om konkurrensen är hård mellan privata aktörer som är beroende av ett gott rykte. Upphandling kan alltså förväntas ge olika effekt i olika typer av verksamhet, och det är inte uppenbart hur de tjänster som Arbetsförmedlingen traditionellt har tillhandahållit kan beskrivas i termer av de olika faktorer som borde påverka hur upphandlingen utfaller. Vi vill därför påpeka att frågan om hur kontrakten med de privata aktörerna ska utformas är av helt avgörande betydelse.

En annan fråga är om hur omfattande ansvar de privata aktörerna ska ha. En potentiell fördel med Arbetsförmedlingen är att den inrymmer många olika typer av åtgärder, i form av förmedlingsinsatser, arbetsmarknadsutbildning, subventionerad anställning med mera. Det är också så att olika kombinationer vid olika tidpunkter passar olika arbetslösa. Fördelen med en offentlig arbetsförmedling är att man kan samla alla dessa olika insatser under ett paraply. De som väljer en privat aktör kommer mest sannolikt inte ha samma tillgång till denna flora aktiviteter. Det är också svårt att se hur man kan

utforma kontrakt som möjliggör att de privata aktörerna kan och vill anvisa arbetslösa till exempelvis arbetsmarknadsutbildning. Alternativet är att de privata företag endast ansvarar för enskilda avgränsade insatser, som till exempel en arbetsmarknadsutbildning eller en avgränsad förstärkt förmedlingsverksamhet.

Slutligen finns det annat argument mot upphandling som går ut på att många anställda i verksamheter som bedrivs i offentlig regi kan drivas av en stark inneboende (ickepekuniär) motivation för sitt arbete så att de i stor utsträckning internaliserar verksamhetens mål. Om så är fallet kan det gå att åstadkomma rätt incitament i offentlig verksamhet på billigare vis än i privat verksamhet (Besley och Ghatak 2005).

10.1 Empiriska forskningsresultat

Av naturliga skäl finns det inte en uppsjö av studier av privata aktörer i den svenska arbetsmarknadspolitiken.²⁰ Bennmarker m.fl. (2009) utvärderade en försöksverksamhet som genomfördes 2007–08 med privat arbetsförmedling i tre län. Slumpvis utvalda ungdomar, funktionshindrade och utrikes födda fick i försöket möjlighet att gå till en privat förmedling. Arbetssökande som gick till en privat förmedling hade i genomsnitt lika stor sannolikhet att få jobb som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Gruppernas inkomster skiljde sig inte heller åt. Utlandsfödda som erbjöds privat förmedling fick dock arbete snabbare och tjänade också mer än de som var på Arbetsförmedlingen. Det är oklart om skillnaderna berodde på att förmedlingarna satsade olika mycket resurser eller på att de privata förmedlingarna arbetade på ett mer effektivt sätt. Det kan också vara en effekt av att de fick byta till en ny aktör och inte att det just var en privat aktör. Vissa resultat tyder på att ungdomarna hos de privata förmedlingarna klarade sig sämre. En möjlig förklaring till detta är att de inte praktiserade hos arbetsgivare lika ofta. Alla effekter tenderade att försvinna relativt snabbt med en längre uppföljningshorisont.

Behrenz m.fl. (2002) utvärderade en försöksverksamhet som inleddes i september år 2000 där ett bemanningsföretag i Södertälje jämfördes med förstärkt förmedlingsverksamhet i Malmö. Behandlingsgruppen bestod av arbetslösa med invandrarbakgrund. Utvärderingen fann inga signifikanta skillnader mellan bemanningsföretaget och den förstärkta förmedlings-

²⁰ Möjligen kan det tyckas vara anmärkningsvärt att upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning inte alls har utvärderats.

verksamheten när det gällde summerade arbetslöshetstider under observationsperioden. Det är emellertid inte helt klart att försöks- och kontrollgrupperna var helt jämförbara – exempelvis är det inte uppenbart att man kan jämföra utfall mellan arbetsmarknaden i Södertälje och Malmö. Resultaten bör därför tas med en nypa salt. Det bör också noteras att den förstärkta förmedlingsverksamheten vid förmedlingen i Malmö gav en signifikant positiv behandlingseffekt jämfört med ordinarie förmedlingsverksamhet för samma målgrupp vid förmedlingskontor i Göteborg.

Privat tillhandahållen arbetsmarknadspolitik finns i ett antal länder (t.ex. Australien Nederländerna, Danmark, Storbritannien och Tyskland, se exempelvis Struyven och Steurs 2005; Bruttel 2005; Jahn och Ochel 2007; Bredgaard och Larsen 2007; Finn 2008 och Wright 2008). Det finns däremot bara ett litet antal försök att skatta effekterna av privatiseringen. Winterhager (2006) och Bernard och Wolff (2008) fann små negativa eller icke-signifikanta genomsnittliga sysselsättningseffekter av upphandling av förmedlingstjänster i Tyskland, medan Winterhager m.fl. (2006) fann positiva effekter för arbetsökande som utnyttjade vouchers på förmedlingstjänster hos privata förmedlingar i Tyskland. Utvärderingar av Brittiska ”sysselsättningszoner” tyder på positiva effekter av att lägga ut insatser för att återintegrera långtidsarbetslösa i vissa svaga regioner på privata utförare (Hasluck m.fl. 2003).

Slutligen är Behagel m.fl. (2009, 2010) en ny intressant fransk studie. De studerar effekterna av ett omfattande experiment med privata arbetsförmedlare i Frankrike. Till skillnad från Bennmarker m.fl. (2009) jämförde man två typer av förstärkt förmedlingsverksamhet. En grupp arbetslösa fick tillgång till förstärkt förmedling genom den offentliga arbetsförmedlingen och en grupp arbetslösa fick liknande insatser genom privata aktörer. Båda dessa grupper jämfördes med en slumpmässigt utvald kontroll grupp som fick ordinarie stöd vid den offentliga förmedlingen. I studien såg man att den förstärkta förmedlingen minskade arbetslöshetstiderna oavsett om den genomfördes i privat eller offentlig regi. Effekterna av förstärkt förmedling var dock mycket större i offentlig regi jämfört med privat regi. En anledning till detta var att den offentliga verksamheten riktade in sig på att hjälpa alla arbetslösa, medan den privata lade ner större resurser på att hjälpa de arbetslösa som gav dem större ersättning. Det visar att vi generellt inte kan förvänta oss att privata aktörer är bättre jämfört med den offentliga förmedlingen. Det visar också återigen att det är centralt hur de privata aktörernas incitament utformas.

10.2 Diskussion

Varken teoretiska resonemang eller empiriska studier talar ett entydigt språk om effekter av att upphandla arbetsmarknadspolitiska insatser av privata aktörer. Att de empiriska studierna inte ger några klara resultat är dock inte speciellt förvånande. Det finns endast ett svenskt experiment och ett franskt experiment som lyckats identifiera kausala effekter på ett systematiskt sätt. Ingen av studierna indikerar att privata aktörer skulle vara bättre på att få arbetslösa tillbaka i arbete jämfört med den offentliga förmedlingen. Om något visar det franska experimentet att de är sämre på att föremedla arbeten. Vi vill dock poängtera att det handlar om två tidsmässigt avgränsade experiment. Det är inte säkert att man skulle få samma resultat över en längre tid. De privata aktörerna kanske behöver tid för att pröva ut sina arbetsmetoder. Det tar också tid innan de bästa privata aktörerna sorteras ut. Övriga studier är väsentligen gjorda på ”observationsdata”, vilket gör att deltagarna kan skilja sig åt på olika sätt och det är därmed inte självklart att studierna har lyckats med att identifiera kausala effekter. I själva verket kan självselektion, d.v.s. att de arbetslösa själva har fått välja mellan privata och offentliga aktörer, vara en svår komplikation för studierna.

Vi vill också påpeka att det inte självklart att man skulle förvänta sig en väldefinierad effekt av att privata i stället för offentliga aktörer tillhandahåller tjänster. En viktig dimension av varje upphandling är vilka drivkrafter de använda kontraktet skapar och hur dessa drivkrafter förhåller sig till drivkrafterna hos de offentliga utförarna.

De drivkrafter som skapas av olika kontrakt kommer att avspegla hur svårt det är att i kontraktet specificera vad den privata aktören ska tillhandahålla, och detta kan naturligtvis skilja sig åt från en kontext till en annan. Men vi ska heller inte underskatta betydelsen av upphandlarens kompetens. Det är en rimlig hypotes att sådan kompetens tar tid att bygga upp och att resultaten därför kan avspegla under hur lång tid de offentliga myndigheterna har byggt upp kompetensen att sköta upphandlingar. De skattade effekterna kommer sannolikt att fånga upp skillnader beroende på sådana faktorer och de kan därför variera över tid, mellan länder och mellan verksamheter.

11 Ska arbetsmarknadspolitiken göras konjunkturberoende?

Frågor om arbetsmarknadspolitikens konjunkturanpassning är centrala för hur arbetsmarknadspolitiken i praktiken ska bedrivas: Ska arbetsmarknadspolitikens volym, inriktning och val av deltagare anpassas till konjunkturläget och i så fall hur? Ett antal förhållanden spelar roll för svaren på dessa frågor – åtminstone tre saker är centrala.

För det första så finns det så kallade inlåsnings effekter av arbetsmarknadspolitiska program. Arbetslösa som deltar i ett program har mindre tid att söka jobb under tiden de deltar i åtgärden (om inte programmet har fokus på jobsökande). Vi vet från enkätundersökningar att programdeltagare också söker jobb mindre intensivt än öppet arbetslösa. Den minskade sökaktiviteten för med sig ett långsammare flöde till jobb – en inlåsnings effekt. Storleken på denna inlåsnings effekt beror på avkastningen av den arbetslöses jobsökande. Om den arbetslöse relativt lätt kunnat hitta ett jobb är naturligtvis inlåsnings effekten större. Man kan därför förvänta sig att programmen har mindre inlåsnings effekter i en lågkonjunktur. Om det är ont om jobb kan det vara svårt att hitta ett jobb oavsett hur mycket man anstränger sig. I ett sådant läge skulle man kunna passa på att exempelvis utbilda vissa arbetslösa eftersom de skulle varit arbetslösa under programtiden oavsett om de utbildas eller söker jobb på heltid. Mer generellt talar detta argument för att kostnaden (i form av inlåsnings) för placeringar i program är lägre i lågkonjunktur. En lägre avkastning på jobsökande kan också medföra att vissa program blir mindre effektiva. Ett uppenbart exempel är intensifierade förmedlingsinsatser. Om det är väldigt ont om jobb medför det att vissa arbetslösa inte kommer att hitta något jobb oavsett hur mycket vägledning, coachning eller stöd de får från förmedlarna.

För det andra har olika program mer eller mindre stora undanträngnings effekter. Dessa effekter uppstår om arbetsgivare ersätter ordinarie anställda med programdeltagare. Denna effekt blir konjunkturberoende om arbetsgivarna är mer benägna att ersätta en vanlig anställd med en programdeltagare i tider av stor osäkerhet, exempelvis under en lågkonjunktur.

För det tredje kan det vara så att rekryteringen till och utformningen av programmen beror på konjunkturläget. Det kan vara svårare att veta vad man ska utbilda de arbetslösa till i en djup lågkonjunktur. I en lågkonjunktur har dessutom arbetsförmedlarna ofta fler arbetslösa att ta hand om, vilket skulle kunna göra att urvalet av deltagare genomförs på ett mindre optimalt sätt.

Samtidigt har man ett större antal arbetslösa att välja från under en lågkonjunktur. Eventuellt kan detta göra det lättare att hitta många som skulle gynnas av ett specifikt program.

Det finns således flera faktorer som potentiellt skulle kunna göra att effekterna av ett visst program är konjunkturberoende. De tre påpekandena ovan visar också att vi kan förvänta oss att olika effekter skiljer sig mellan olika program. Det är därför synd att det inte finns så starka empiriska forskningsresultat att luta sig emot. En anledning är troligtvis att det är svårt att avgöra om ett visst program är effektivare i tider av hög eller låg arbetslöshet. Programmen är ofta utformade på olika sätt och deltagarna skiljer sig ofta mellan olika tidsperioder. Det gör jämförelser mellan olika konjunkturlägen problematiska.

11.1 Empiriska forskningsresultat

Den enda svenska studie som har undersökt om arbetsmarknadspolitiska program har konjunkturberoende effekter är Forslund m.fl. (2011). I denna studie jämfördes effekterna av arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik i olika konjunkturlägen genom att utnyttja regionala variationer i konjunkturläget. Detta sätt att skatta effekterna gör det möjligt att konstanthålla ett antal faktorer som annars gör det svårt att särskilja effekter av konjunkturläget från annat som kan påverka programmets effekter (framför allt förändringar i regelverk och andra förutsättningar som är gemensamma för programmen). Huvudresultatet i analysen är konsistent med att inlåsningseffekter spelar en mindre roll i lågkonjunktur: arbetsmarknadsutbildningen, som är förknippad med mer inlåsningseffekter än arbetspraktiken, är det i mindre utsträckning i lågkonjunktur. Skillnaden mellan programmets effekter är dock sannolikt för liten för att motsvara kostnadsskillnaden mellan programmen.

Från en svensk horisont är det slående att flera utvärderingar visar att flertalet arbetsmarknadspolitiska program (särskilt arbetsmarknadsutbildningen) var förhållandevis ineffektiva under 1990-talet och förhållandevis effektiva under 2000-talet. Vid en första anblick skulle detta tala för att arbetsmarknadspolitiken är mer effektiv i en högkonjunktur jämfört med i en lågkonjunktur. Vi vill dock påminna om att förutom konjunkturläget är det flera andra faktorer som skiljer mellan dessa två decennier. Under 1990-talet fanns inte det s.k. 70-procentsmålet för arbetsmarknadsutbildningen och det fanns möjlighet att återkvalificera sig till a-kassan genom att delta i arbetsmarknadspolitiska program. En speciell komplikation för arbets-

marknadsutbildningen var sannolikt att eftersom krisen under 1990-talet var speciellt djup kan det ha varit extra svårt att veta vad man skulle utbilda för. Vi vill därför inte ta skillnaden mellan 1990-talet och 2000-talet som avgörande intäkt för att arbetsmarknadspolitiken i allmänhet och arbetsmarknadsutbildningen i synnerhet är mer effektiv i en högkonjunktur. Det är snarare ett område där vi är i stort behov av ytterligare svenska studier.

I den internationella litteraturen är Lechner och Wunsch (2009) en intressant studie. Studien fokuserar på frågan om den aktiva arbetsmarknadspolitiken är mer effektiv när arbetslösheten är hög. De studerar alla arbetslösa i Väst-tyskland som började i ett arbetsmarknadspolitiskt program mellan 1986 och 1995. I första hand handlar det om olika typer av utbildningsprogram. För att skatta effekterna använder man en matchningsinsats. I ett första steg indikerar denna analys att programmen är mer effektiva när arbetslösheten är hög. Frågan är då om detta verkligen beror på skillnaden i konjunkturläge eller om det beror på skillnader i vilka som deltar i programmen eller skillnader i vilka program som ges. För att kontrollera för detta justerar Lechner och Wunsch (2009) sitt urval med avseende på en målpopulation med jämförbara egenskaper i alla tidsperioder. Man justerar på samma sätt för att sammansättningen av programmen ser olika ut i olika tidsperioder. Man finner återigen att arbetsmarknadspolitiken är mer effektiv om arbetslösheten är hög. Resultatet är intressant, eftersom man så explicit försökt kontrollera för andra faktorer som skiljer sig mellan olika konjunkturlägen. Samtidigt ska man ha i åtanke att deras resultat i första hand gäller för en målpopulation bestående av personer med egenskaper som gör det troligt att de deltar i program oavsett konjunkturläge.

Lechner och Wunsch (2009) använder också en annan empirisk ansats. De delar in alla regioner i regioner med låg respektive hög arbetslöshet. De finner att i genomsnitt är programmen i regioner med hög arbetslöshet något mer effektiva jämfört med motsvarande program i regioner med låg arbetslöshet.

En tredje empirisk ansats finns i översikten Kluve m.fl. (2006). De ger en systematisk genomgång av 96 nyare europeiska skattningar av effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Man med hjälp av en så kallad Meta-analys studerar de om resultaten från de olika studierna är systematiskt korrelerade med typ av program, empirisk metod, konjunkturläge med mera. Man finner att studier som studerar program under tider av högre arbetslöshet och mindre ekonomisk tillväxt tenderar att visa mer positiva resultat. Frågan är dock om detta speglar att programmen faktiskt är mer effektiva i en

lågkonjunktur eller om det är en effekt av att deltagarna och programmen skiljer sig åt i någon dimension som man inte kan ta hänsyn till.

11.2 Diskussion

De studier som finns på området pekar således i riktning mot att vissa typer av program skulle vara mer effektiva i en lågkonjunktur. En trolig förklaring är att inlåsningseffekterna är lägre om arbetslösheten är hög. Det är dock viktigt att poängtera att studierna är få. De olika studierna är också behäftade med olika typer av problem. Dessutom gäller resultaten i Lechner och Wunsch (2009) i princip endast för olika typer av arbetsmarknadsutbildning. Slutligen är erfarenheterna av hur programmen fungerade i Sverige under 1990-talet inte så goda.

Vi kan därför inte dra några säkra slutsatser. Vi konstaterar dock att det teoretiskt finns goda skäl för att utöka exempelvis arbetsmarknadsutbildning under en lågkonjunktur. Detta gäller dock endast om ansvariga myndigheter klarar av att upprätthålla kvaliteten på programmen, utforma bra program med rätt inriktning och klarar av att välja ut de arbetslösa som har störst nytta av programmen även om arbetslösheten är hög. De empiriska resultaten gäller dessutom endast arbetsmarknadsutbildning.

12 Slutsatser och avslutande reflektioner

I den här rapporten har vi diskuterat och sammanfattat vad forskningen säger om hur de olika delarna av den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige påverkar sysselsättningen. Vi summerar nu de allmänna lärdomarna och ger ett par avslutande reflektioner. I vårt arbete har vi tagit avstamp i Calmfors m.fl. (2001, 2002, 2004) som inventerade och sammanfattade resultaten i de studier av den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter som var tillgängliga vid 2000-talets början. Vi har kompletterat den bild som gavs i dessa studier med nya forskningsresultat från Sverige, tagit intryck från internationella studier på de områden där svenska studier saknas eller är få, samt behandlat en rad nya områden. Det har gjort att vissa av slutsatserna från Calmfors m.fl. måste revideras samt att nya frågeställningar har tillkommit.

12.1 Den nuvarande arbetsmarknadsutbildningen fungerar bra

Calmfors m.fl. målade en ganska dyster bild av effekterna av den svenska arbetsmarknadsutbildningen. Anledningen är att studier av det tidiga 1980-talets arbetsmarknadsutbildning fann positiva effekter på deltagarnas sysselsättning eller inkomster, medan studier som avsåg det sena 1980-talet och 1990-talet i allmänhet fann insignifikanta eller negativa effekter. Mot denna negativa bild står tre stycken utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen under 2000-talet som alla visar på positiva effekter. Slutsatsen i Calmfors m.fl. måste därför revideras. I dagsläget går det inte med säkerhet att förklara orsaken till denna avgörande skillnaden mellan 1990-talet och 2000-talet. Vi har dock spekulerat i ett antal tänkbara förklaringar: Det s.k. 70-procentsmålet, som innebär att 70 procent av dem som genomgick yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning skulle ha ett arbete inom 90 dagar efter avslutad utbildning, har troligtvis gjort att Arbetsförmedlingen i större utsträckning försökt identifiera dem som verkligen gynnas av utbildningen. Det är också sannolikt att man blivit mer selektiv i vilka utbildningar som ges. Avskaffandet av möjligheten att återkvalificera sig för en ny period genom deltagande i arbetsmarknadsutbildning har troligtvis också gjort att de som idag deltar i utbildningen är mer lämpade för utbildningen. Slutligen har arbetsmarknadsläget troligtvis spelat in. I bättre tider är det lättare att veta vad man ska utbilda för, vilket sannolikt bidragit till att arbetsmarknadsutbildningen idag fungerar bättre. Denna omvärdering av effekterna av arbetsmarknadsutbildningen ska dock inte tas som intäkt för en obetingad omallokering av resurser till arbetsmarknadsutbildningen – insatsen är den i särklass dyraste av alla arbetsmarknadspolitiska program och en möjlig delförklaring till de mer positiva resultaten under det tidiga 2000-talet kan mycket väl vara att volymerna skalats ner.

Dessa lärdomar visar också att reglerna påverkar hur arbetsmarknadsutbildningen fungerar. Exempelvis tycks möjligheten att använda arbetsmarknadsutbildning för att återkvalificera sig för a-kassa ha haft negativa konsekvenser för programmets effekter på flödet från arbetslöshet till jobb. Det är också tydligt att effektivitetsmål för de olika programmen påverkar politikens utformning och effekter. Det är därför viktigt hur sådana mål utformas.

12.2 Subventionerade anställningar och förmedlingsverksamhet är viktiga insatser

Vid sidan om arbetsmarknadsutbildning är olika typer av subventionerad anställning och praktik den dominerande typen av program. Calmfors m.fl. konstaterade att det på det här området fanns betydligt färre studier per program, att resultaten var mycket varierande och att osäkerheten var stor. De fann dock ett tydligt mönster, nämligen att effekterna var bäst för de program som mest liknar ordinarie anställningar (starta eget-bidrag, rekryteringsstöd, anställningsstöd) och en tendens att effekterna var sämre ju längre från ett normalt arbete programmet var. Det tycktes också som att effekten av att delta i ett program snarare än att fortsätta söka jobb som öppet arbetslös var positiv för några av de program som mest liknar ordinarie arbeten, d.v.s. anställningsstöd och starta eget-bidrag. Denna bild bekräftas av de fåtal svenska studier som tillkommit under 2000-talet.

Ett potentiellt problem är dock att de program som mest liknar ordinarie anställningar förefaller ha haft störst undanträngningseffekter. Personerna med subventionerade jobb har trängt undan andra anställningar. Om man fick välja skulle man naturligtvis välja ett program som givet effekten på deltagarna har mindre undanträngningseffekter, eftersom de allmänna effekterna då är mer positiva. Vi skulle dock vilja poängtera att om olika typer av subventionerad anställning riktas in mot långtidsarbetslösa behöver undanträngningen kanske inte vara ett så stort problem. Eftersom långtidsarbetslösa står långt ifrån arbetsmarknaden kommer den som lämnar arbetslösheten för programmet att vara en person som inte i någon större utsträckning konkurrerar om de befintliga jobben. Den undanträngde, som inte är långtidsarbetslös och som står närmare arbetsmarknaden, kommer därför att bidra till en ökad konkurrens om jobben med en resulterande press nedåt på lönerna och därmed en indirekt effekt som motverkar den direkta undanträngningen

En tredje viktig del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken är förmedlingsverksamheten. På detta område konstaterade Calmfors m.fl. att de svenska studierna var föråldrade och endast avsåg insatser för enskilda grupper, vilket gjorde det omöjligt att fastställa om en generell förstärkning av förmedlingsinsatserna skulle ha en positiv effekt. Vår genomgång av nyare svenska studier och internationella lärdomar ger delvis tydligare svar. En övergripande slutsats av de internationella studierna är att förmedlingsinsatser kan öka sysselsättningen, kanske i synnerhet om de kombineras med kontroll. Ökat stöd och rådgivning tillsammans med ökad kontroll förefaller skapa en god mix av

utökat stöd och djupare uppföljning. Man skulle kunna se det som ett villkorat stöd, där den arbetslöse får extra hjälp i utbyte mot att verkligen göra sitt yttersta för att få ett nytt jobb. Det är dock viktigt att den internationella forskningen tolkas utifrån det faktum att olika typer av förmedlingsinsatser ingår i basutbudet i Sverige. De internationella forskningsresultaten visar att olika insatser, som till exempel möten med förmedlare, har positiva effekter. Det betyder att det finns all anledning att tro att den ordinarie förmedlingsverksamheten på arbetsförmedlingen är en viktig och fungerande del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt betyder det faktum att vi redan har en hög nivå på förmedlingsinsatserna i Sverige att de internationella resultaten inte kan tas rakt av som intäkt för en förstärkning av förmedlingsverksamheten.

12.3 Arbetsmarknadspolitiska program kan ibland användas för att testa arbetsviljan

Förutom de ovan diskuterade insatserna som också diskuterades i Calmfors m.fl. har vi studerat en rad ytterligare områden som aktualiserats av forskningen under senare tid. Ett sådant är de arbetsmarknadspolitiska programmens avskräckande effekt i och med att de som deltar i programmen går miste om fritid. Arbetslösa som sätter ett högt värde på sin fritid upplever därför programmet som något negativt, och ökar sin sökinsats eller tar ett mindre attraktivt jobb bara på grund av hotet att behöva delta i ett program. Forskningen visar att sådana anvisningseffekter, hoteffekter eller som vi valt att kalla det annonseringseffekter kan skapas på flera olika sätt. Lite tillspetsat skulle man kunna tala om ”träskjobb” eller liknande insatser. Vi ställer oss dock avvaktande till att detta skulle vara en allmän motivation för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Individier som behöver utbildning eller förvärva nya färdigheter hittar troligtvis inte jobb fortare om man konfiskerar deras fritid. Annonseringseffekter har dock en roll att spela för arbetslösa som har fullgoda kvalifikationer men ändå är arbetslösa under en längre tid. För att maximera denna effekt ska man ha tillgång till program som har som ett uttalat mål att konfiskera fritid och en anvisning till ett sådant program måste naturligtvis vara obligatorisk.

12.4 Vi vet fortfarande lite om vilka arbetslösa som gynnas av vilka program och hur omfattande åtgärderna ska vara

Ett genomgående tema i översikten har varit att vi för program efter program vet relativt lite om vilken typ av arbetslösa som gynnas av en specifik insats. Sådan kunskap är viktig eftersom det är möjligt att ett visst program fungerar bra för en viss typ av arbetslösa men sämre för andra. Exempelvis skulle det kunna vara så att ungdomar gynnas av andra program än de äldre arbetslösa. En närliggande fråga är hur de olika programmen ska utformas. Hur lång ska exempelvis arbetsmarknadsutbildningen vara, vilken är den optimala längden och subventionsgraden för nystartsjobb och andra typer av subventionerade anställningar, och vilka typer av förmedlingsaktiviteter är viktigast? Återigen kan vi konstatera att den nuvarande litteraturen är väldigt begränsad. En viktig anledning till detta är att man för att kunna göra en bra utvärdering skulle behöva två program som i alla avseenden utom programlängd eller annan intressant dimension var identiska.

För att kunna konstruera en effektiv arbetsmarknadspolitik är därför detta ett område där ny forskning är av central betydelse. Det är också viktigt att redan när programmen utformas fundera över hur man ska kunna utvärdera dem på ett bra sätt.

12.5 Det finns en motsättning mellan en individanpassad arbetsmarknadspolitik och omfattande garantier

En annan intressant frågeställning är hur pass individanpassad arbetsmarknadspolitiken ska vara och hur denna anpassning ska ske. Ett alternativ som diskuterats i litteraturen är så kallad profiling och targetting. Profiling innebär att man systematiskt försöker identifiera vilka som riskerar att bli långtidsarbetslösa och vilka som antas hitta ett jobb fort. Lyckas man med detta kan man tidigt sätta in insatser för dem som riskerar att bli långtidsarbetslösa, samtidigt som man sparar pengar genom att inte satsa pengar på dem som relativt fort skulle hittat ett jobb ändå. Targetting innebär att man försöker att individanpassa åtgärderna som sätts in så att varje arbetslös får de åtgärder som passar bäst. Systematisk profiling har testats i några länder. Ett alternativ till profiling och targetting är olika former av garantier där deltagarna får olika typer av aktiviteter vid förutbestämda tidpunkter. Exempelvis ska deltagarna inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin aktiveras vid specifika tidpunkter. Däremot ska de specifika aktiviteterna individanpassas så mycket som

möjligt. En politik som bygger på garantier baseras dock på ett annorlunda synsätt än profiling och targeting, där tanken är att individer som är i riskzonen att blir långtidsarbetslösa tidigt ska få insatser, samtidigt som inga insatser satsas på dem som bedöms klara sig själva.

I grunden är garantier och profiling således två olika synsätt på politikens allmänna utformning. På teoretiska grunder känns den senare ansatsen mer rimlig: var och en får rätt insats vid rätt tidpunkt. Argumentet förstärks ytterligare om man noterar att inlåsnings-effekten av en garanti rimligtvis är större om garantin omfattar en stor grupp där de flesta står nära arbetsmarknaden och där programmet i liten utsträckning innebär jobbsökande. Det finns därför argument för att ifrågasätta att olika garantier ska dominera den svenska aktiva arbetsmarknadspolitik. Vi vill dock poängtera att den empiriska kunskapen är fortfarande begränsad. Inte minst gäller detta kunskaper om effekten av att sätta in ”behandling” vid olika tidpunkter under en pågående arbetslöshetsperiod. Hur sannolikt det än kan verka att ”tidiga insatser” är effektiva, finns det så vitt vi vet inget empiriskt stöd för att det förhåller sig på detta sätt.

För att öka kunskapen om effekterna av statistisk profiling och targeting är det viktigt att framtida försök med dessa instrument i Sverige genomförs på ett sådant sätt att de kan utvärderas på ett trovärdigt sätt. Vi vill också framhålla ett problem med garantierna, nämligen att de är fundamentalt svåra att utvärdera, eftersom alla individer går in i dem vid ett och samma tillfälle. Det finns därför ingen naturlig kontrollgrupp. Det behövs med andra ord mer forskning och försök som skapar naturliga kontrollgrupper till deltagarna i olika garantiprogram.

12.6 Det finns inga enkla vinster med att ha omfattande inslag av kompletterande aktörer

En intressant fråga som vi har undersökt i denna studie är frågan om effekterna av att förmedlingstjänster i större utsträckning tillhandahålls av privata aktörer. Privata aktörer kan spela en viktig roll både som leverantörer av ett specifikt program eller genom att ha ett övergripande ansvar, d.v.s. en sorts privat förmedlingsverksamhet. I Sverige är detta en relativt ny företeelse – först i och med regeringens mål att en tredjedel av alla deltagare i jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin ska vara hos en kompletterande aktör har upphandlingen nått någon större omfattning. Vi konstaterar att varken teoretiska resonemang eller empiriska studier talar ett entydigt språk om

effekter av att upphandla arbetsmarknadspolitiska insatser av privata aktörer. Ett svenskt experiment visar att kompletterande aktörer är lika bra som offentlig förmedling, och ett franskt experiment visar att kompletterande aktörer är sämre än offentlig förmedling. Övriga studier är väsentligen gjorda på observationsdata och det är inte självklart att dessa studier har lyckats med att identifiera kausala effekter.

Ett problem med dessa studier är att det inte är självklart att man skulle förvänta sig en väldefinierad effekt av att privata i stället för offentliga aktörer tillhandahåller tjänster. En viktig dimension av varje upphandling är vilka drivkrafter de använda kontrakten skapar och hur dessa drivkrafter förhåller sig till drivkrafterna hos de offentliga utförarna. De drivkrafter som skapas av olika kontrakt kommer att avspegla hur svårt det är att i kontrakten specificera vad den privata aktören ska tillhandahålla, och detta kan naturligtvis skilja sig åt från en kontext till en annan. Men vi ska heller inte underskatta betydelsen av upphandlarens kompetens. Det är en rimlig hypotes att sådan kompetens tar tid att bygga upp och att resultaten därför kan avspegla under hur lång tid de offentliga myndigheterna har byggt upp kompetensen att sköta upphandlingar. De skattade effekterna kommer sannolikt att fånga upp sådana skillnader mellan olika länder och verksamheter.

Utifrån den begränsade litteraturen och mot bakgrund av vikten av hur kontrakten med de kompletterande aktörerna är utformade vill vi inte dra alltför långtgående slutsatser. Vi konstaterar dock att ett system med omfattande kompletterande aktörer inte erbjuder några enkla effektivitetsvinster. Väljer man trots allt ett system med kompletterande aktörer är utformningen av kontrakten helt central. Kontrakten måste konstrueras så att aktörerna inte får snedvridna incitament och så att aktörerna inte får incitament att försöka välja ut de arbetslösa med bäst egenskaper (i stället för dem som bäst kan dra nytta av aktörernas kompetens).

12.7 Det behövs mer kunskap om hur arbetsmarknadspolitiken ska anpassas till konjunkturläget.

En intressant fråga är om arbetsmarknadspolitiken ska göras konjunkturberoende. Ett skäl att variera de arbetsmarknadspolitiska programmen över konjunkturcykeln är det faktum att arbetslösa som deltar i program har mindre tid att söka jobb. Detta innebär att programdeltagare kan bli ”inlåsta” i programmen. Inlåsningseffekten är större om avkastningen på individens jobbsökande är hög, exempelvis i goda tider då många jobb är lediga. Ett

teoretiskt argument för att göra arbetsmarknadspolitiken konjunkturberoende är därför att man i en lågkonjunktur lika gärna kan passa på att låta fler personer delta i program, exempelvis genom att utbilda vissa arbetslösa, eftersom de skulle varit arbetslösa under programtiden oavsett om de utbildas eller söker jobb på heltid. Mot detta står bland annat att det kan vara svårare att veta vad man ska utbilda de arbetslösa till i en djup lågkonjunktur. Det är därför nedslående att oss veterligen endast två empiriska studier studerar arbetsmarknadspolitikens effekter i olika konjunkturlägen på något mer systematiskt sätt. Den ena studien, som jämför arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik i Sverige, finner att arbetsmarknadsutbildningen är relativt sett bättre i lågkonjunktur. Den andra studien, som baseras på data från Västtyskland, finner att arbetsmarknadspolitiken är mer effektiv i en lågkonjunktur. Vi vill inte dra alltför långtgående slutsatser från dessa studier. Vi konstaterar dock att det teoretiskt finns goda skäl för att utöka exempelvis arbetsmarknadsutbildning under en lågkonjunktur. Detta gäller dock endast om ansvariga myndigheter klarar av att upprätthålla kvaliteten på programmen, utforma bra program med rätt inriktning och klarar av att välja ut de arbetslösa som har störst nytta av programmen även om arbetslösheten är hög.

12.8 Det finns fortfarande ett stort behov av nya studier

I den här studien har vi sammanfattat och diskuterar en lång rad studier av intresse för den svenska arbetsmarknadspolitiken. Trots att litteraturen är omfattande finns det ett stort behov av nya studier. Det tillkommer ofta nya typer program som måste utvärderas. Program som funnits med under en längre tid måste också utvärderas på nytt, eftersom effekten kan förändras över tid. Ett exempel är arbetsmarknadsutbildningen där studier påvisat dåliga resultat under 1990-talet och bra resultat under senare tid.

I översikten har vi också identifierat ett par områden där bristen på studier är speciellt stor. Vi har redan nämnt de så kallade garantierna, profilering och targeting respektive hur arbetsmarknadspolitiken ska anpassas till konjunkturläget. Ett annat område där det behövs mer studier är effekterna av förmedlingsinsatser. Idag finns endast ett fåtal studier, varav flera är för speciella grupper, som undersöker effekterna av förstärkt förmedling. Det är också välkommet med fler studier om hur de så kallade kompletterande aktörerna fungerar.

Ett genomgående tema är att de områden där vi saknar studier också är svåra att utvärdera. Ett sådant exempel är förmedlingsaktiviteter. De flesta

förmedlingsåtgärderna ingår i arbetsförmedlingarnas basutbud, och ges därför till många arbetslösa vid många olika tillfällen. Detta kan jämföras med arbetsmarknadsutbildning som ofta ges vid ett enstaka tillfälle till en väl avgränsad grupp. Att utvärdera effekterna av förmedlingsinsatser är därför i många fall mycket svårt. För att underlätta utvärdering och utveckling är det därför centralt att man redan när man utformar en åtgärd eller insats funderar på hur den kan utvärderas och följas upp på ett bra sätt.

Slutligen vill vi också påpeka att de positiva lärdomarna av allmän förmedlingsverksamhet som vi har redovisat i denna studie påverkar hur resultaten för de olika programmen ska tolkas. I dessa fall har jämförelsegruppen bestående av öppet arbetslösa haft tillgång till arbetsförmedlingens tjänster. Vissa nedslående resultat av programdeltagande skulle därför kunna återspegla att den offentliga arbetsförmedlingen faktiskt fungerat bra och att det ofta är lika väl (om inte bättre) använd tid att söka arbete som att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. I många sammanhang görs en skillnad mellan aktiv (= program) och passiv (= ersättning från a-kassan) arbetsmarknadspolitik. Sådana resonemang tycks bygga på en föreställning om ersättning från a-kassan som en ersättning för att inte arbeta. Detta är en missledande beskrivning. Arbetslöshetsförsäkringen har ett regelverk som på olika sätt ska se till att den arbetslöse står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker jobb. I Sverige spelar Arbetsförmedlingen en nyckelroll i detta sammanhang. Arbetsförmedlingen ska både hjälpa den arbetslöse att söka jobb och övervaka att den som uppbär a-kassersättning står till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som arbetslöshetsförsäkringens regelverk föreskriver. Förmedlingsverksamheten bör i detta perspektiv i själva verket ses som ett arbetsmarknadspolitiskt program.

12.9 Vi kan inte förvänta oss att reformer av den aktiva arbetsmarknadspolitiken får avgörande effekter på sysselsättningen

Sysselsättningen i en ekonomi bestäms, för en given befolkning i arbetsför ålder, dels av hur många som vill och kan arbeta (förvärvsfrekvensen), dels av hur stor andel av dessa som faktiskt får ett jobb (arbetslösheten). Även om arbetsmarknadspolitiken kan ha en viss effekt på förvärvsfrekvensen, så är denna effekt sannolikt mycket mindre än effekterna av annan offentlig politik som pensionssystem, skolsystem och skatter.

När det gäller arbetslösheten på längre sikt handlar det i grund och botten om hur effektivt de arbetslösa konkurrerar om jobben. Konkurrensen om jobben har flera dimensioner: de arbetslösa måste söka jobb och göra det på ”rätt sätt” och de arbetslösa måste ha kvalifikationer så att de kan konkurrera effektivt om de befintliga jobben. Här kan uppenbarligen arbetsmarknadspolitiken (inklusive arbetslöshetsförsäkringen) bidra till en ökad konkurrens.

Arbetsförmedlingen kan genom stöd och övervakning påverka de arbetslösas sökbeteende så att de både söker mer och effektivare. Vidare kan arbetsförmedlingen förmå arbetslösa att söka jobb genom att ”beskatta deras fritid” med anvisningar till program, där programmets viktigaste egenskap är att de lägger beslag på en betydande del av den arbetslöses tid.

För en stor grupp arbetslösa är jobsökande den snabbaste vägen till ett nytt jobb. För en mindre grupp arbetslösa krävs sannolikt andra insatser. Förmedlingen kan bidra till att göra dessa arbetslösa mer anställningsbara, antingen genom att uppgradera deras kompetens eller genom att subventionera företag som anställer dem.

En väl avvägd arbetsmarknadspolitik kan på så sätt bidra till en lägre långsiktig arbetslöshet och därmed en hållbart högre sysselsättning. Skattningar, som är notoriskt svåra att göra, talar för att jämviktsarbetslösheten kan ligga på i storleksordningen omkring 5–6 procent av arbetskraften, och att den fram till 90-talskrisen låg mellan 2 och 3 procent. Om det senare tas som en gräns för vad som skulle vara möjligt i den bästa av världar, så blir det uppenbart att en aldrig så väl utformad arbetsmarknadspolitik i bästa fall kan ge ett inte försumbart, men heller inte stort bidrag till den långsiktiga sysselsättningen.

Vår genomgång av den svenska arbetsmarknadspolitiken har inte identifierat några uppenbara och stora systemfel. Sannolikt är det därför relativt ont om lågt hängande frukter som väntar på att bli plockade inom detta område. Vår slutsats är därför att vi bara ska förvänta oss mindre bidrag till den långsiktiga sysselsättningen från arbetsmarknadspolitiken.

Referenser

- Abbring, J., G. van den Berg och J van Ours (2005), "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", *Economic Journal* 115, 602-630.
- Andersson-Joona O. och L. Nekby (2009), "TIPing the scales towards greater employment chances? Evaluation of a trial introduction program (TIP) for newly-arrived immigrants based on a random program assignment", IZA Discussion Paper No. 4072.
- Andrén, D. och T. Andrén (2004), "Assessing the Employment Effects of Vocational Training using a One-factor Model", Working Papers in Economics No 133, Department of Economics, School of Economics and Commercial Law, Göteborg University.
- Andrén, T. och B. Gustafsson (2004), "Income Effects from Labour Market Training Programs in Sweden during the 1980s and 1990s", *International Journal of Manpower* 25, 688-713.
- Aranki, T. och M. Löf (2008), "Matchningsprocessen på den svenska arbetsmarknaden: En regional analys", *Penning- och Valutapolitik* 1:2008, 48–58.
- Arbetsförmedlingen (2009), "Arbetsmarknadsrapport 2009:2", Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Ashenfelter O, D Ashmore och O Deschênes (2005), "Do unemployment insurance recipients actively search work? Evidence from randomized trials in four U.S. States", *Journal of Econometrics* 125, 53-65.
- Axelsson, R. och O. Westerlund (2005), "Kunskapslyftets effekter på årsarbetsinkomster", Umeå Economic Studies No 647, Department of Economics, Umeå University.
- Bassanini, A. och R. Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", Social, Employment and Migration Working Papers 35, OECD.

- Behagel L., B. Crepon och M. Gurgand, (2009), "Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs de placement et le programme Cap ver l'entreprise", Rapport final, September 2009.
- Behagel L., B. Crepon och M. Gurgand, (2010), "Private or Public counseling of jobseekers: a lesson from a large randomized experiment", presentation Gent april 2010.
- Behnke S., M. Frölich och M. Lechner (2006), "Statistical assistance for programme selection – For a better targeting of active labour market policies in Switzerland", CESifo DICE Report 2/2006, 61-68.
- Behrenz L., L. Delander, J. Månsson och E Nyberg (2002), "Utvärdering av Pilotprojektet för arbetslösa invandrare: Ett försök med samverkan mellan bemanningsföretag och arbetsförmedling", Arbetsmarknadsstyrelsen Ura 2002:6.
- Benmarker H., K. Carling och A. Forslund (2007) "Vem blir långtidsarbetslös? IFAU Rapport 2007:20.
- Benmarker H., E. Grönqvist och B. Öckert (2009), "Effects of outsourcing employment services: evidence from a randomized experiment", IFAU Working paper 2009:23.
- Bernard S. och J. Wolff, (2008), "Contracting out placement services in Germany: Is assignment to private providers effective for need job-seekers?", IAB Discussion Paper 5/2008.
- Besley, T. och M. Ghatak (2005), "Competition and Incentives with Motivated Agents", *American Economic Review*, 95(3), 616-636.
- Black, D.A., J. Galdo, och J.A. Smith, (2007), "Evaluating the Worker Profiling and Reemployment Services System Using a Regression Discontinuity Approach", *American Economic Review*, Papers and Proceedings 97.
- Black D., J. Smith, M. Berger och B. Noel (2003), "Is the threat of reemployment services more effective than the services themselves? Experimental Evidence from the UI system, *American Economic Review* 93(4), 1313-1327.

- Blundell R., M. Costas Dias, C. Meghir, och J. Van Reenen (2004), "Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program", *Journal of the European Economic Association* 2, 569-606.
- Bredgaard, T. och F. Larsen (2007), "Implementing public employment policy: what happens when non-public agencies take over?", *International Journal of Sociology and Social Policy* 27(7/8), 287-300.
- Bruttel, O. (2005), "Are Employment Zones Successful?: Evidence from the First Four Years", *Local Economy*, 20(4), 389-403.
- Card D., J. Kluve och A. Weber, (2009), "Active labor market policy evaluations: A Meta-Analysis", IZA Discussion Paper No. 4002.
- Calmfors L., A. Forslund och M. Hemström (2001) "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences", *Swedish Economic Policy Review* 8, s 61-131.
- Calmfors L., A. Forslund och M. Hemström (2002) "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?", IFAU Rapport 2002:8.
- Calmfors L., A. Forslund och M. Hemström (2004) "The effects of active labor-market policies in Sweden: What is the evidence?", i J Agell, M Keen och J Weichenrieder (red), *Labor Market Institutions and Public Regulation*, MIT Press.
- Calmfors L. och H. Lang (1995), "Macroeconomic effects of active labour market programmes in a union wage-setting model", *The Economic Journal* 105, 601-619.
- Carling, K. och L. Gustafson (1999), "Self-employment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in the re-unemployment risk?", Working Paper 1999:6, IFAU.
- Carling, K. och L. Larsson (2005), "Does early intervention help the unemployed youth?", *Labour Economics* 12(3) , s 301-319.
- Carling K. och K. Richardson (2004), "The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's", *Labour Economics* 11, 335-354.

- De Giorgi, G. (2005), "Long-term effects of a mandatory multistage program: the New Deal for young people in the UK", IFS Working Papers W05/08, Institute for Fiscal Studies, London.
- de Luna X., A. Forslund och L. Liljeberg (2008), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning under perioden 2002-2004", IFAU Rapport 2008:01.
- Dolton P. and D. O'Neill (2002), "The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work Search Programmes", *Journal of Labor Economics* 20, 381-403.
- Finn D. (2008), "*The British 'welfare market' Lessons from contracting out welfare to work programmes in Australia and the Netherlands*", Joesph Rowntree Foundation.
- Forslund A. och K. Johansson (2007) "Random and stock-flow models of labour market matching - Swedish evidence" IFAU Working paper 2007:11.
- Forslund, A., P. Fredriksson och J. Vikström (2011), "What active labor market policy works in a recession?", Working Paper 2011:2, IFAU, Uppsala.
- Forslund A., P. Johansson och L. Lindqvist (2004), "Employment subsidies - A fast lane from unemployment to work?" IFAU Working Paper 2004:18.
- Forslund A. och A.-S. Kolm (2004) "Active labour market policies and real-wage determination - Swedish Evidence" in S Polachek (ed), "Accounting for worker well-being", *Research in Labor Economics* vol 23.
- Forslund A. och O. Nordström-Skans (2006), "Swedish youth labour market policies revisited", IFAU Working Paper 2006:6.
- Forslund, A. och J. Vikström (2010), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", bilaga 1 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2011:11.
- Fougère, D., J. Pradel och M. Roger (2005), "Does Job Search Assistance Affect Search Effort and Outcomes? – A Microeconomic Analysis of Public versus Private Search Methods", IZA Discussion Paper 1825, Bonn.
- Fransson, K. (2009), "Matchningsfunktionen - en indikator för matchningsprocessen", Working Paper 2009:1, Arbetsförmedlingen.

- Fredriksson, P. och P. Johansson (2003), Employment, mobility, and active labor market programs, Working Paper 2003:3, IFAU.
- Fredriksson P och P Johansson (2009), "Dynamic Treatment Assignment -- The Consequences for Evaluations using Observational Data", *Journal of Business and Economic and Statistics* 26, 435-445.
- Frölich, M., M. Lechner och H. Steiger (2003), "Statistically assisted programme selection – International experience and potential benefits for Switzerland", *Swiss Journal of Economics and Statistics* 139, 311-31.
- Geerdsen, L. och A. Holm (2007), "Duration of UI periods and the perceived threat effect from labour market programmes", *Labour Economics* 14, 639-652.
- Geerdsen, L. (2006), "Is there a threat effect of labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI system", *Economic Journal* 116, 738-750.
- Graversen, B. och J. Van Ours, (2008) "How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Programme", *Journal of Public Economics* 92, 2020-2035.
- Grossman, S. och O. Hart (1986), "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy* 94, 691–719.
- Hart, O. (1995), *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford University Press, Oxford.
- Hart, O. och J. Moore (1990), "Property Rights and the Nature of the Firm", *Journal of Political Economy*, 98, 1119–1158.
- Hart, O., A. Shleifer och R. Vishny (1997), "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics* 112, 1127–1161.
- Hasluck, C., P. Elias och A. E. Green (2003), *The Wider Labour Market Impacts of Employment Zones*. Warwick Institute of Employment Research.

- Hämäläinen, K., R. Uusitalo och J. Vuori (2006), "Long-term effects of job search training: Evidence from two randomized field experiments." Helsinki School of Economics, mimeo.
- Hägglund P. (2006), "Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies?: Evidence from three randomised experiments", IFAU Working Paper 2006:2.
- Hägglund P. (2009), "Experimental evidence on intensified placement efforts among unemployed in Sweden", IFAU Working Paper 2009:16.
- Jahn, E. och W. Ochel (2007), "Contracting-out employment services: temporary agency work in Germany", *Journal of European Social Policy* 17(2), 125-138.
- Johansson, K. (2001), "Do labor market programs affect labor force participation?", *Swedish Economic Policy Review* 8, 175-213.
- Johansson, K. (2006), "Do labor market flows affect labor-force participation?", Working Paper 2006:17, IFAU.
- Johansson, K. och A. Markowski (1995) "Påverkar arbetsmarknadspolitik arbetskraftsdeltagandet? – en empirisk studie", Konjunkturläget maj 1995, Specialstudier, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Johansson, P. (2006), "Using Internal Replication to Establish a Treatment Effect", Working paper 2006:3, IFAU.
- Johansson P. och O. Åslund (2006), "Virtues of SIN - effects of an immigrant workplace introduction program", IFAU Working Paper 2006:7.
- Kluve J. (2006), "The effectiveness of European Active Laor Market Policy" IZA Discussion Paper No. 2018.
- Lalivie R., J. van Ours och J. Zweimüller, (2005), "The effect benefit sanctions on the duration of unemployment", *Journal of the European Economic Association* 3, 1386-1417.
- Lindqvist L., L. Larsson och O. Norström-Skans (2005), "Friårets arbetsmarknadseffekter", IFAU Rapport 2005:10.
- Larsson L. (2003), "Evaluation of Swedish Youth Programs", *Journal of Human Resources* 38, 891–927.

- Lechner, M. och J. A. Smith, (2006), "What is the value added by caseworkers?", *Labour Economics* 14, 135–151.
- Lechner M. och C. Wunsch (2009), "Are training programs more effective when unemployment is high?", *Journal of Labor Economics* 27, 653-692.
- Liljeberg L. och M. Lundin (2010), "Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet", IFAU Rapport 2010:2.
- Lindgren, U. och O. Westerlund (2003), "Labour market programmes and geographical mobility: migration and commuting among programme participants and openly unemployed", Working Paper 2003:6, IFAU.
- Lundin, D. och L. Liljeberg (2008), "Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben", Rapport 2008:9, IFAU.
- Meyer B. (1995), "Lessons from the U.S. Unemployment Insurance experiments", *Journal of Economic Literature* 33, 91-131.
- Okeke, S. (2005), "Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen", Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik, Ura 2005:6, Ams.
- Rosholm M. (2008), "Experimental evidence on the nature of the Danish employment miracle", Working Papers 08-14, University of Aarhus, Aarhus School of Business, Department of Economics.
- Rosholm, M., M. Svarer och B. Hammer (2004), "A Danish profiling system", Working Paper 2004-13, Department of Economics, University of Aarhus.
- Rosholm, M. och M. Svarer (2008), "The threat effect of active labour market programmes", *Scandinavian Journal of Economics* 110(2), 385-401.
- Sianesi, B. (2004), "An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s", *The Review of Economics and Statistics* 86(1), 133-155.
- Sibbmark, K. och S. Martinson (2010), "Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?", Rapport 2010:15, IFAU, Uppsala.
- Shleifer, A. (1998), "State Versus Private Ownership", *Journal of Economic Perspectives* 12 (4), 133–150.

- Stenberg, A. (2003), "An Evaluation of the Adult Education Initiative Relative Labour Market Training", Umeå Economic Studies No 609, Department of Economics, Umeå University (doktorsavhandling).
- Stenberg, A. (2005), "Comprehensive Education of Vocational Training for the Unemployed?", Umeå Economic Studies No 663 , Department of Economics, Umeå University.
- Stenberg, A. och O. Westerlund (2004), "Does Comprehensive Education Work for the Long-Term Unemployed?", Umeå Economic Studies No 641, Department of Economics, Umeå University.
- Struyven, L. och G. Steurs, G. (2005), "Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and The Netherlands", *Journal of European Social Policy* 15(3), 211-29.
- Svarer, M. (2007), "The effect of sanctions on the job finding rate: Evidence from Denmark", IZA Discussion Paper No. 3015.
- Van den Berg G. J. och B. van der Klauuw (2006), "Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment", *International economic review* 47(3), 895-936.
- Van den Berg, G. J. och J. Vikström (2009), "Job search monitoring regimes, punishments, exit to work, and job quality", IFAU Working paper 2009:18.
- Wadensjö E. (1993), Arbetsmarknadspolitikens effekter på löner och priser, Politik mot arbetslöshet, *SOU 1993:43*, Fritzes. Stockholm.
- Weber, A. och H. Hofer (2003), "Active job-search programs a promising tool? A microeconomic evaluation for Austria", IHS working paper, Economic Series 131, Vienna.
- J. Vikström, M. Rosholm och M. Svarer (2010), "The Relative Efficiency of Active Labour Market Policies: Evidence From a Social Experiment and Non-Parametric Methods", mimeo, IFAU.
- Winterhager H. (2006), "Private Job Placement Services A Microeconomic Evaluation for Germany", Discussion Paper No. 06-026.

- Winterhager, H., A. Heinze och A. Spermann (2006), “Deregulating job placement in Europe: A microeconomic evaluation of an innovative voucher scheme in Germany”, *Labour Economics* 13, 505–517.
- Wright, S. (2008), “Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and the Netherlands”, CPAG policy briefing: December 2008.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2011:1** Hall Caroline och Linus Liljeberg "En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser"
- 2011:2** Angelov Nikolay, Per Johansson, Erika Lindahl och Elly-Ann Lindström "Kvinnors och mäns sjukskrivningar"
- 2011:3** Eliason Marcus "Undersköterskor och sjukvårdsbiträden i kristider: inkomst- och sysselsättningseffekter av friställningar inom den offentliga sektorn under 1990-talet"
- 2011:4** Brandén Maria och Sara Ström "För vems skull flyttar par? Kön, karriärmöjligheter och pars regionala rörlighet i Sverige"
- 2011:5** Sjögren Anna och Helena Svaleryd "Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna"
- 2011:6** Mörk Eva "Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?"
- 2011:7** Forslund Anders och Johan Vikström "Arbetsmarknadspolitiken effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt"

Working papers

- 2011:1** Eliason Marcus "Assistant and auxiliary nurses in crisis times: earnings and employment following public sector job loss in the 1990s"
- 2011:2** Forslund Anders, Peter Fredriksson och Johan Vikström "What active labor market policy works in a recession?"
- 2011:3** Brandén Maria och Sara Ström "For whose sake do couples relocate? Gender, career opportunities and couples' internal migration in Sweden"
- 2011:4** Bergemann Annette, Marco Caliendo, Gerard J. van den Berg och Klaus F. Zimmermann "The threat effect of participation in active labor market programs on job search behavior of migrants in Germany"
- 2011:5** van den Berg Gerard J., Petter Lundborg, Paul Nystedt och Dan-Olof Rooth "Critical periods during childhood and adolescence: a study of adult height among immigrant siblings"
- 2011:6** Ridder Geert och Johan Vikström "Bounds on treatment effects on transitions"
- 2011:7** Vikström Johan, Michael Rosholm och Michael Svarer "The relative efficiency of active labour market policies: evidence from a social experiment and non-parametric methods"

- 2011:8** Carlsson Mikael och Oskar Nordström Skans “Evaluating microfoundations for aggregate price rigidities: evidence from matched firm-level data on product prices and unit labor cost”
- 2011:9** Carlsson Mikael, Julián Messina och Oskar Nordström Skans “Wage adjustment and productivity shocks”

Dissertation series

- 2010:1** Johansson Elly-Ann “Essays on schooling, gender, and parental leave”
- 2010:2** Hall Caroline “Empirical essays on education and social insurance policies”
- 2011:1** Hensvik Lena “The effects of markets, managers and peers on worker outcomes”