

# Subventionerade anställningar

Avvägningar och empirisk evidens

Anders Forslund



# Subventionerade anställningar

## Avvägningar och empirisk evidens<sup>a</sup>

av

Anders Forslund<sup>b</sup>

2018-09-14

### Sammanfattning

Denna rapport ger en översikt av de anställningsstöd som använts i Sverige sedan det tidiga 1980-talet. Ett antal olika aspekter på stödets utformning diskuteras: varaktighet, stödnivå, målgruppens storlek, handledningsstöd, arbetsgivaransvar, graden av detaljreglering och om de ska vara en rättighet eller kunna fås först efter anvisning från arbetsförmedlare.

Om stöden riktas till dem som står längst från arbetsmarknaden kan stora undanträngningseffekter vara ändamålsenliga för att hålla uppe arbetskraftsdeltagandet. Det blir mer konkurrens om jobben, lägre löner och på sikt högre sysselsättning. Detta är ett argument för en relativt smal målgrupp. Det kan också vara ett argument för en portvakt i systemet, exempelvis arbetsförmedlare. Många subventioner utnyttjas i ganska liten omfattning. Detta kan hänga samman med att stöden varit för många och därför svåra för arbetsgivarna att hålla reda på. Arbetsgivarnas osäkerhet om stödberättigades produktivitet kan också minska utnyttjandet.

---

<sup>a</sup> Rapporten har i en snarlik version publicerats i Bergström, A. och L. Calmfors (red.) (2018), Framtidens arbetsförmedling, Fores, Stockholm. Författaren tackar projektdeltagare på Fores, två anonyma granskare, Torbjörn Hållö, Andreas Bergström, Lars Calmfors, Sara Martinson och Olof Åslund för värdefulla synpunkter. Kvarvarande brister beror inte på dem.

<sup>b</sup> Anders.forslund@ifau.uu.se

## Innehållsförteckning

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | Inledning.....   | 3  |
| 2   | De svenska subventionerade anställningarna.....          | 3  |
| 2.1 | Antal anställda med olika former av subventioner .....   | 8  |
| 3   | Varför anställningsstöd?.....                            | 9  |
| 4   | Anställningsstödens utformning.....                      | 10 |
| 4.1 | Lång eller kort varaktighet?.....                        | 10 |
| 4.2 | Hög eller låg subventionsnivå?.....                      | 11 |
| 4.3 | Stor eller liten målgrupp? .....                         | 12 |
| 4.4 | Handledningsstöd.....                                    | 13 |
| 4.5 | Provanställning och arbetsgivaransvar .....              | 13 |
| 4.6 | Detaljreglering eller decentraliserat ansvar? .....      | 14 |
| 4.7 | Hur ska stöden fördelas? Anvisning eller rättighet?..... | 15 |
| 5   | "Underutnyttjande" av subventioner.....                  | 17 |
| 6   | Icke avsedda effekter.....                               | 18 |
| 7   | Avslutande diskussion.....                               | 20 |
| 7.1 | Nystartsjobb.....  | 21 |
| 7.2 | Introduktionsjobb.....                                   | 21 |
| 7.3 | Etableringsjobb.....                                     | 22 |
| 7.4 | Matchningsaktörer.....                                   | 23 |
| 7.5 | Slutligen.....   | 23 |

# 1 Inledning

Arbetsmarknadspolitiken innehåller i de flesta länder ett antal standardverktyg och kombinationer av dessa. Standardverktygen är förmedlingsverksamhet, utbildning, praktik samt ämnet för denna studie, nämligen subventionerade anställningar.

Enligt tillgängliga utvärderingar tycks arbetsmarknadseffekterna för de personer som anställs med anställningsstöd vara goda. Samtidigt tyder både teoretiska överväganden och empiriska resultat på att de goda effekterna för deltagarna i stor utsträckning tillkommer på bekostnad av arbetsmarknadsutfallen för dem som inte får en anställning med stöd. Det är därför viktigt för stödets nettoeffekt att de utformas så att deltagarna gynnas samtidigt som sidoeffekterna på andra blir så små som möjligt.

En annan problematisk aspekt av de subventionerade jobben är att flera av subventionsprogrammen har uppnått mycket låga deltagarantal i förhållande till målgruppernas storlek. Detta reser en fråga om hur programmen bör utformas så att de faktiskt utnyttjas.

En relaterad fråga rör själva målgruppen. Görs målgruppen tillräckligt bred, så förvärras problemen med att subventionera anställningar som skulle blivit av även utan subvention, samtidigt som problemen med underutnyttjande sannolikt minskar (jämför exempelvis instegsjobb för nyanlända med sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar).

Mer allmänt kommer detaljerna i hur ett anställningsstöd utformas att spela roll både för eftersträvarade effekter och sidoeffekter. Syftet med denna rapport är att belysa betydelsen av hur anställningsstöd utformas för stödets effekter. Framställningen behandlar såväl teoretiska överväganden som (i förekommande fall) resultaten i empiriska studier.<sup>1</sup>

## 2 De svenska subventionerade anställningarna<sup>2</sup>

Subventionerade anställningar kan definieras som anställningar med stöd i form av ekonomiskt bidrag eller skattekreditering till arbetsgivare för hela eller delar av lönekostnaderna. Subventionerade anställningar ingår i den bredare kategorin subventionerad sysselsättning, där personer kan utföra arbetsuppgifter vid

---

<sup>1</sup> Jag har inte systematiskt gått igenom den internationella litteraturen om effekter av att subventionera anställningar. Utländska erfarenheter som redovisas här kommer därför att huvudsakligen baseras på översikter.

<sup>2</sup> Segendorf (2003) innehåller detaljer om programmen fram till och med 2002. För perioden därefter kan man konsultera årliga arbetsmarknadspolitiska översikter från IFAU (Runesson, 2004; Sibbmark och Runesson, 2005; Sibbmark 2006, 2007, ..., 2014) samt relevanta författningstexter.

arbetsplatser även utan att vara anställda (exempelvis arbetspraktik, fas tre i jobb- och utvecklingsgarantin eller tidigare beredskapsarbete). Vissa av de subventionerade anställningarna har varit reserverade för personer med ”funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga”, medan övriga stöd inte har haft denna inriktning, utan främst varit avsedda för långtidsarbetslösa eller nyanlända. I den här genomgången bortser jag från de program som haft en målgrupp av personer med funktionshinder.<sup>3</sup>

Genom åren har en lång rad av subventionerade anställningar förekommit i den svenska statliga arbetsmarknadspolitiken.<sup>4</sup> År 1981 började statsbidrag lämnas till företag inom tillverkningsindustrin för nettoökning av sysselsättning. 1984 infördes *rekryteringsstöd* för att stimulera till anställning av huvudsakligen långtidsarbetslösa i den privata sektorn som ett alternativ till beredskapsarbete, som låg i den offentliga sektorn.

År 1994 utökades rekryteringsstödet och mindre företag kunde få stöd för att anställa arbetslösa akademiker. 1994 infördes ett *generellt anställningsstöd*, GAS, konstruerat så att en arbetsgivare som netto ökade sin sysselsättning 1994 jämfört med 1993 fick göra ett avdrag från arbetsgivaravgiften under 1994 motsvarande 15 procent den anställdes bruttolön.

Under 1995 ersattes GAS av ett *riktat anställningsstöd (RAS)*. Stödet innebar att arbetsgivare fick göra ett avdrag om högst 6 000 kronor per månad under högst tolv månader från arbetsgivaravgift för en arbetslös som nyanställdes 1 januari – 31 mars 1995.

År 1998 ersattes rekryteringsstöd av *anställningsstöd*. Även anställningsstödet var främst riktat till långtidsarbetslösa. Anställningsstöd lämnades under först sex, senare tolv månader med 50 procent av lönekostnaderna eller högst 350 kronor per dag. År 1999 ersattes anställningsstödet av *allmänt respektive förstärkt anställningsstöd*. Villkoren för det allmänna anställningsstödet sammanföll väsentligen med villkoren i det gamla anställningsstödet, medan det förstärkta anställningsstödet enligt huvudvillkoret var riktat till personer med minst två års inskrivning vid Arbetsförmedlingen, hade en högre subventionsnivå (75 procent av lönekostnaden eller högst 525 kronor per dag, lägre subvention efter sex till tolv månader) och en längre varaktighet (två år) än det allmänna anställningsstödet.

År 2000 tillkom ett *särskilt anställningsstöd* med liknande utformning som det förstärkta anställningsstödet; huvudskillnaderna var att målgruppen var äldre

---

<sup>3</sup> De mest omfattande insatserna för personer med funktionsnedsättningar har varit eller är anställningar i Samhall, anställning med lönebidrag, offentlig skyddad anställning, utvecklingsanställning och trygghetsanställning.

<sup>4</sup> Även de svenska kommunerna ägnar sig och har ägnat sig åt att subventionera anställningar. Det finns dock ingen samlad information om hur eller hur mycket.

(minst 57 år) långtidsarbetslösa och att subventionsnivån inte trappades av över tid.

Under år 2002 infördes ett *anställningsstöd som kombinerades med vård- och omsorgsutbildning* för en målgrupp arbetslösa som inom anställningen beviljats tjänstledigt för att gå en arbetsmarknadsutbildning inom vård och omsorg motsvarande längst nio månaders heltidsstudier.

Ett *anställningsstöd för långtidssjukskrivna* som inte bedömdes kunna återgå till sitt arbete fanns på vissa orter under perioden från mars 2004. Stödet infördes nationellt år 2006 och avskaffades under år 2008.<sup>5</sup>

I januari 2006 infördes *plusjobb*, ett särskilt anställningsstöd för anställningar inom den offentliga sektorn. Plusjobbet kunde pågå i 24 månader. Särskilt anställningsstöd i form av plusjobb lämnades med hela lönekostnaden, eller högst 1 000 kronor per dag. Arbetsgivaren kunde också under vissa förutsättningar få bidrag om 100 kronor per dag för att täcka merkostnader.

I januari 2007 tillkom *nystartsjobb* och i juli 2007 *instegsjobb*. I samband med detta förlorade de tidigare anställningsstöden mycket av sin betydelse. Nystartsjobben riktade sig till alla arbetsgivare och motsvarade beloppet av den lagstadgade arbetsgivaravgiften. Nystartsjobbet behöver inte förmedlas via Arbetsförmedlingen, men arbetsgivaren måste ansöka där om nystartsjobbet. Den arbetssökande ska själv visa att han eller hon kvalificerar sig för nystartsjobb. Stöd kan lämnas vid anställning av personer som är 20 år, anmälda hos Arbetsförmedlingen och som på heltid sedan minst ett år har

- 1) varit arbetslösa eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program,
- 2) haft ett skyddat arbete hos Samhall,
- 3) varit arbetslösa och fått ekonomiskt bistånd från socialtjänsten,
- 4) fått sjukpenning, rehabiliteringspenning eller sjuk- och aktivitetsersättning
- 5) omfattas av en kombination av förhållandena i 1)–4)

En nyhet med nystartsjobben var alltså att subventionen inte enbart kunde riktas till arbetslösa, utan att även annan frånvaro från arbetsmarknaden ("utanförskap") gav (och fortfarande ger) behörighet. En annan innovation var att subventionsperiodens längd direkt berodde på hur länge man befunnit sig i utanförskap. Grundregeln var att en månad i utanförskap berättigade till en

---

<sup>5</sup> Stödet lämnades med 85 procent av lönekostnaden eller högst 750 kronor per dag under högst sex månader.

månads subvention.<sup>6</sup> Nystartsjobben kräver inte någon arbetsmarknadspolitisk bedömning. Detta betyder att stödet beviljas om arbetsgivaren och den arbetssökande uppfyller de allmänna villkoren. Arbetsförmedlingen kan därför inte prioritera dem som står längst ifrån arbetsmarknaden.<sup>7</sup>

Villkoren för nystartsjobben har ändrats vid ett flertal tillfällen. I samband med finanskrisen fördubblades subventionsnivån från motsvarande en till två gånger den lagstadgade arbetsgivaravgiften. Från och med februari 2017 skärptes kraven på arbetsgivare som tar emot anställda med nystartsjobb. Regelförändringen innebar bland annat att arbetsgivarna måste ha kollektivavtal och att ersättning som längst kan betalas ut under två år. Även regelverket för ersättnings storlek förändrades. Den grundläggande principen för förändringarna i regelverket var att göra ersättningsbeloppen högre ju längre kvalifikationstiden är för den som är berättigad för stödet. Exempelvis är ersättningsnivån ett belopp som motsvarar en arbetsgivaravgift för den som varit frånvarande från arbetslivet ett till två år, två gånger arbetsgivaravgiften om frånvaron är mellan två och tre år och 2,5 gånger arbetsgivaravgiften om frånvaron överstiger tre år.<sup>8</sup> Om den arbetssökande är nyanländ får man en subvention som motsvarar 2,5 gånger arbetsgivaravgiften.

Instegsjobb var avsedda för inskrivna vid Arbetsförmedlingen som beviljats uppehållstillstånd under de senaste 36 månaderna. Anvisningen skulle inkludera handledning. Personen som anvisades skulle gå sfi (svenska för invandrare). Stödet var först 75 procent av lönekostnaden eller högst 750 kronor per dag (senare gällde 80 procent eller högst 970 kronor per dag). En anvisning fick göras för högst sex månader i taget och totalt pågå i högst 24 månader. Instegsjobben avskaffades under 2018 och var en av de åtgärder som ersattes av introduktionsjobb, se nedan.

*Yrkesintroduktionsanställningar (YA-jobb)* infördes i januari 2014. YA-jobb syftar till att främja arbetsplatsförlagt lärande för ungdomar, långtidsarbetslösa samt nyanlända. Insatsen är till för arbetssökande med formell utbildning men som saknar yrkeserfarenhet och därmed behöver hjälp att komma in på

---

<sup>6</sup> Stöd för nystartsjobb lämnas under lika lång tid som utanförskapets varaktighet, vid introduktionen högst fem år. För personer över 55 år kunde stödet i början lämnas under dubbelt så lång tid, dock högst i tio år och till månaden individen fyllde 65 år. För ungdomar, deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin samt deltidsarbetslösa kunde stödet lämnas i högst ett år. För nyanlända invandrare kunde stöd lämnas i högst tre år från tidpunkten för uppehållstillstånd. De exakta reglerna har ändrats vid flera tillfällen efter stödets introduktion.

<sup>7</sup> När det gäller övriga stöd och instegsjobb kan Arbetsförmedlingen prioritera deltagare utifrån en arbetsmarknadspolitisk bedömning. En kartläggning av deltagarna i de olika stödformerna, genomförd vid Arbetsförmedlingen, visar att nystartsjobben har gått till personer som står närmare arbetsmarknaden än som är fallet med andra stöd, se exempelvis Arbetsförmedlingen (2012).

<sup>8</sup> Detta regelverk gäller för dem som fyller 26 år eller mer under året.



arbetsmarknaden. Under anställningen får den arbetsökande lära sig sitt yrke med hjälp av en handledare. Arbetsgivare får ett stöd för att de erbjuder anställningen.

*Traineejobb*, som infördes under 2015, var en kombination av anställning och yrkesutbildning. Stödet innebar utbildning på halvtid för ungdomar 20 till 24 år i kombination med en lönesubvention på 50 till 85 procent beroende på hur länge man varit arbetslös. Målgruppen utvidgades juni 2016 till att även omfatta långtidsarbetslösa och nyanlända. Traineejobben avskaffades under 2018 och ersattes av introduktionsjobb.

*Extratjänster* infördes under 2015 för att ge arbete med anställningsstöd för dem som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i 450 ersättningsdagar (fas 3). Nyanlända tillkom som målgrupp för extratjänster i december 2016. Från och med 1 juli 2017 kan extratjänst även beviljas till kulturell verksamhet och verksamhet för att bevara kulturarvet, ideella idrottsföreningar, trossamfund samt ideella föreningar som främjar social hjälpverksamhet eller omsorg om barn och ungdom. Arbetsgivaren får ersättning med 100 procent av lönekostnaden när den anställda jobbar heltid och har lön enligt kollektivavtalet.

Ett *modernt beredskapsjobb* är en tidsbegränsad anställning hos en statlig myndighet riktad till långtidsarbetslösa eller nyanlända som står långt ifrån arbetsmarknaden. De moderna beredskapsjobben infördes år 2017. Regelverket och ersättningen för de moderna beredskapsjobben motsvarar de villkor som gäller för extratjänster.

Det *särskilda anställningsstödet* riktade sig till personer som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) sedan tillkomsten av denna. Det innebar att det krävdes längre tid utan arbete för att kvalificera sig för det särskilda anställningsstödet jämfört med nystartsjobben. Om personen deltog i jobb- och utvecklingsgarantin sedan 450 dagar utgick ett handledarstöd på 150 kronor per arbetsdag under de tre första månaderna, sedan 100 kronor per dag. Detta stöd kallades *förstärkt särskilt anställningsstöd*. De särskilda och förstärkt särskilda anställningsstöden avskaffades 2018.

Traineejobb, särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd och instegsjobb ersattes från maj 2018 med anställningsstödet *Introduktionsjobb*.<sup>9</sup> Introduktionsjobben förenklar uppenbarligen det komplexa systemet av anställningsstöd, och flera av de ersatta stöden har också haft en mycket blygsam omfattning. Introduktionsjobben har ett tak för lönesubventionen vid en

---

<sup>9</sup> Traineejobben har aldrig nått några volymer att tala om (något hundratals deltagare) och instegsjobben har aldrig kommit i närheten av att nå någon större del av målgruppen (de nyanlända). Nystartsjobb, extratjänster och yrkesintroduktionsanställningar berörs inte av reformen.

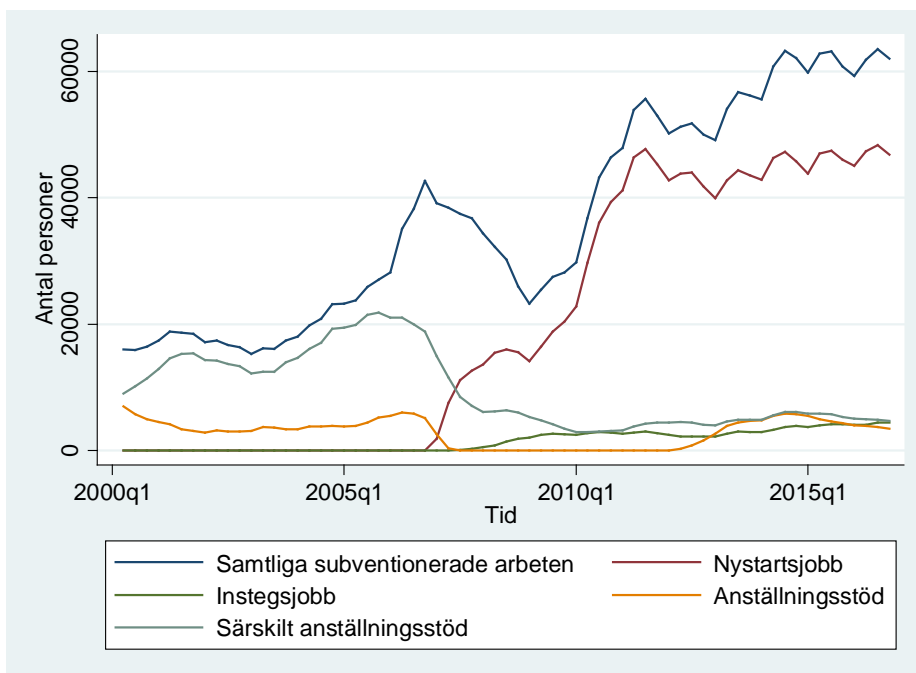
bruttolön på 20 000 kronor i månaden. Detta innebar en påtaglig höjning jämfört med de stöd som ersattes. Subventionsgraden i introduktionsjobben är 80 procent upp till taket och ett enhetligt handledarstöd har införts.

## 2.1 Antal anställda med olika former av subventioner

I Figur 1 ser vi antalet personer med olika typer av subventionerade anställningar sedan år 2000.<sup>10</sup> Vi kan notera ett antal saker. För det första ser vi att antalet personer med subventionerade anställningar har ökat trendmässigt under denna period – från under 20 000 till omkring 60 000. Antalet personer med subventionerade anställningar motsvarar därmed drygt en procent av arbetskraften under de senaste åren. För det andra ser vi att den stora ökningen, i en mekanisk mening, huvudsakligen återspeglar en mycket kraftig tillväxt i antalet personer som har någon form av nystartsjobb. Vi ser, för det tredje, att antalet personer med instegsjobb är blygsamt (några få tusen) jämfört med gruppen av behöriga, det vill säga väsentligen alla nyanlända som inte är arbetskraftsinvandrare. För det fjärde är antalen personer med yrkesintroduktionsanställningar, moderna beredskapsarbeten, traineejobb och extratjänster mycket blygsamma till och med år 2016. Antalet personer med extratjänster har dock ökat påtagligt under på senare tid och har under 2018 passerat 10 000.

---

<sup>10</sup> Jag visar bara de typer av åtgärder som har givit upphov till något betydande antal anställningar. Jag har också slagit samman likartade typer av insatser (alla nystartsjobb, alla "vanliga" respektive särskilda anställningsstöd).



Figur 1: Antal personer i olika typer av subventionerade anställningar 2000–2016, kvartalsgenomsnitt

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från Arbetsförmedlingens datalager. Uppgifterna om antalet deltagare i särskilda anställningsstöd är inte kompletta, då vissa av deltagarna här klassificeras som deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin i Arbetsförmedlingens uppgifter från och med år 2007.<sup>11</sup>

### 3 Varför anställningsstöd?

Det grundläggande motivet för olika typer av anställningsstöd är att de kan kompensera en presumtiv arbetsgivare för att en arbetssökandes faktiska eller förväntade produktivitet inte är tillräckligt hög för att bära avtalsenliga lönekostnader. Ett lämpligt utformat anställningsstöd kan därför göra det lönsamt att anställa personer vars (uppfattade) produktivitet är för låg för att göra dem anställningsbara. Det viktiga för anställningsbeslutet är den presumtive arbetsgivarens bedömning att produktiviteten kan vara låg, inte att den faktiskt är det. Åtgärder för att minska osäkerheten om arbetslösas produktivitet kan alltså vara ett viktigt komplement till anställningsstöd.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Det handlar inte om stora antal deltagare. Om något skulle tendensen till en trendmässig ökning av antalet anställda med olika subventioner förstärkas.

<sup>12</sup> Exempelvis arbetsmarknadsutbildning som leder till certifiering eller validering av färdigheter.

Förmågan att utföra ett jobb med tillräckligt hög produktivitet kan vara mer eller mindre varaktigt nedsatt, och kan ibland övas upp på ett arbete. Detta definierar på ett naturligt sätt behov av såväl tidsbegränsade som mer permanenta typer av anställningsstöd. I Sverige har vi dels olika långvariga, i praktiken ibland permanenta, insatser för personer med funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga, dels tidsbegränsade insatser för andra målgrupper, främst långtidsarbetslösa och nyanlända. När programmets effekter ska bedömas spelar det stor roll om programmet tänks vara mer eller mindre permanent eller om det är tidsbegränsat. När det gäller permanenta program är kanske det viktigaste kriteriet vid en utvärdering att programmet verkligen kommer personer med en permanent för låg produktivitet till del, även om andra kriterier som värdet av det arbete som utförs och välmåendet bland dem som utför arbetet också är potentiellt viktiga bedömningsgrunder. I min genomgång kommer jag inte att beröra anställningsstöd som riktas till en målgrupp med funktionsnedsättningar, utan fokus ligger på tidsbegränsade stöd till arbetsgivare för att anställa långtidsarbetslösa eller nyanlända, där programmen avses kompensera för en tillfälligt lägre, faktisk eller förväntad, produktivitet.

Här är alltså tanken att man genom att utföra ordinarie arbetsuppgifter på en arbetsplats antingen får en chans att visa att man har en tillräcklig förmåga att utföra arbetsuppgifter eller att man förvärvar denna förmåga efter en begränsad period på arbetet och därför blir anställningsbar. En eventuell anställning utan subvention efter en subventionerad anställning behöver självklart inte nödvändigtvis bli av hos den arbetsgivare som anställt med stöd – en möjlig mekanism är att de referenser man får från det subventionerade jobbet blir en biljett in hos en annan arbetsgivare.

## **4 Anställningsstödens utformning**

Anställningsstöd har ett antal uppenbara dimensioner där utformningen kan varieras. Kunskaperna om konsekvenser av variationer i utformningen är begränsade, så min genomgång innehåller både teoretiska prediktioner, förnufts- mässiga resonemang och mer handfasta empiriska resultat.

### **4.1 Lång eller kort varaktighet?**

En dimension i utformningen av anställningsstöd är deras varaktighet. Ett stöd, som är onödigt långt i förhållande till den period med nedsatt produktivitet som man vill subventionera, blir onödigt dyrt, medan ett kortvarigt stöd riskerar att inte bli tillräckligt attraktivt för att skapa en vilja hos arbetsgivare att anställa ur målgruppen. Om stödet enbart ska kompensera för risken att anställa någon med

låg produktivitet skulle stödet uppenbarligen inte behöva vara mer långvarigt än den tid det tar att verifiera den anställdes produktivitet. I praktiken kommer stöden att subventionera både det som ex post visar sig vara en redan vid anställningstillfället tillräckligt hög produktivitet, en produktivitet som efter en tid i anställningen blir tillräckligt hög och en produktivitet som aldrig når upp till en nivå där den överstiger lönekostnaden utan subvention. Hur dessa olika grupper ska vägas när det gäller stödets optimala längd är naturligtvis en svår fråga.

Hur påverkar subventionens längd arbetsmarknadsutfallen för de personer som anställts med subventioner? I en studie undersöktes det svenska friårsvikariatet och författarna fann att längre friårsvikariat (vilket kan likställas med en subventionerad anställning med längre varaktighet) inte påverkade sannolikheten att ha ett jobb efter vikariatets slut, men att sannolikheten att ha en tillsvidareanställning på samma arbetsplats som vikariatet ökade.<sup>13</sup> I en annan studie skattades effekten av att nystartsjobbets längd fördubblas när man fyllt 55 och författarna fann statistiskt signifikanta och inte försumbart stora effekter både på flödet in i den subventionerade anställningen, anställningens varaktighet och sannolikheten att ha ett jobb efter den subventionerade anställningens slut.<sup>14</sup> De två befintliga empiriska studierna ger alltså ingen entydig slutsats om hur en förlängd subventionsperiod påverkar subventionens effekt.

## 4.2 Hög eller låg subventionsnivå?

Allt annat lika betyder en högre subventionsnivå att fler anställningar kommer att vara lönsamma och därför bli av. Samtidigt riskerar en högre nivå på stödet att innebära att man subventionerar anställningar utöver vad som skulle ha varit nödvändigt och att stödet därför blir onödigt dyrt.

En intressant fråga är om ett givet belopp gör mest nytta om det betalas ut på en hög nivå under en kort tid eller vice versa. Det finns mig veterligen endast en studie som undersökt denna fråga empiriskt.<sup>15</sup> Enligt denna studie ger en fördubblad varaktighet mer positiva effekter än en fördubblad nivå på subventionen i nystartsjobben för äldre långtidsarbetslösa. Författarna visar också att det under vissa antaganden kan vara samhällsekonomiskt lönsamt att fördubbla längden men inte nivån på subventionen.

---

<sup>13</sup> Hartman med flera (2010). Effekten var både statistiskt signifikant och relativt stor – en förlängning av vikariatet med en månad ökade sannolikheten för en tillsvidareanställning på samma arbetsplats två år senare med 2,5 procent.

<sup>14</sup> Sjögren och Vikström (2015).

<sup>15</sup> Sjögren och Vikström (2015).

### 4.3 Stor eller liten målgrupp?

De flesta anställningsstöd som använts i Sverige har haft en tydlig inriktning mot långtidsarbetslösa. Det finns goda skäl att rikta anställningsstöd till väl avgränsade målgrupper. För det första är det sannolikt att de grupper som främst drar nytta av subventionerade anställningar är grupper som står relativt långt ifrån arbetsmarknaden – de som står närmare arbetsmarknaden får jobb även utan subventioner. För det andra innebär därför ett mer brett utformat stöd att en huvuddel av subventionerna kommer att bli en ren bonus för mottagarna – en ersättning för något som skulle ha blivit av även utan subventionen. Stöd som riktas till stora målgrupper kan också påverka de avtalsbestämda lönerna så att lönekostnaderna faller mindre än som motsvarar subventionen.<sup>16</sup> Slutligen är subventioner normalt förenade med undanträngningseffekter – den som anställer någon med en subvention kommer att vara mindre benägen att anställa utan subvention. Vi ska alltså förvänta oss att vissa anställningar utan subvention inte blir av. Detta kan naturligtvis vara motiverat. Sannolikheten att det ska vara motiverat är rimligen större om den som blir anställd med subvention har en svagare ställning på arbetsmarknaden än den som blir undanträngd. Detta talar rimligen, allt annat lika, för mindre och mer avgränsade målgrupper.

Ett möjligt problem med en snävt definierad målgrupp som står långt ifrån arbetsmarknaden är dock att subventionen då kan vara stigmatiserande, det vill säga att den tolkas som en signal för låg anställningsbarhet. Här saknas det dock, så vitt jag vet, empiriska forskningsresultat.

Ytterligare en tänkbar fördel med en brett definierad målgrupp är att regelverket då sannolikt kan göras enklare så att utnyttjandet av subventionen blir förenat med mindre administrativt krångel, en högre grad av förutsägbarhet och lägre informationskostnader.

Det finns ett antal empiriska studier av olika typer av svenska anställningsstöd med såväl tydligt profilerade som brett riktade insatser. Generellt finner studier av anställningsstöd som riktats till långtidsarbetslösa goda effekter för dem som tagit del av stöden.<sup>17</sup> Det finns också ett antal studier av mer brett inriktade subventioner, oftast sänkta arbetsgivaravgifter, för relativt stora målgrupper. Ett antal äldre studier av lönebildning i näringslivet eller industrin tyder på att lönerna anpassar sig till förändrade arbetsgivaravgifter för samtliga

---

<sup>16</sup> Det finns exempelvis belägg för att ändrade nivåer på arbetsgivaravgifterna i stor utsträckning har gått hand i hand med lika stora förändringar i lönerna åt motsatt håll så att lönekostnaderna på längre sikt blivit i stort sett opåverkade; se diskussionen av empiriska studier nedan.

<sup>17</sup> Se Sehlstedt och Schröder (1989), Harkman, Johansson och Okeke (1999), Carling och Richardson (2004), Sianesi (2008), Forslund med flera (2004) och Sjögren och Vikström (2015). Goda effekter betyder i detta sammanhang en signifikant positiv effekt på något önskvärt arbetsmarknadsutfall.

anställda så att lönekostnaderna endast påverkas marginellt.<sup>18</sup> Därmed kan man endast förvänta sig marginella effekter på sysselsättningen av förändrade arbetsgivaravgifter för stora löntagarkollektiv enligt dessa studier. Studier av sysselsättningseffekterna av regionala nedsättningar av arbetsgivaravgifter i Sverige och Finland finner inga signifikanta effekter av dessa subventioner.<sup>19</sup> Slutligen har sysselsättningseffekterna av de sänkta arbetsgivaravgifterna för ungdomar i Sverige under åren 2007–2014 skattats i studier som fann signifikant positiva men modesta effekter.<sup>20</sup>

När det gäller undanträngningseffekter tyder befintliga studier på att sådana förekommer och att de inte är obetydliga.<sup>21</sup> Jag återkommer till att diskutera hur undanträngningseffekter kan bero på målgruppen i ett separat avsnitt om icke önskade effekter av anställningsstöd.

#### 4.4Handledningsstöd

Arbetsgivarens anställningskostnader handlar inte enbart om lönekostnader. En nyanställd måste sätta sig in i arbetsplatsen och arbetsuppgifterna i det nya jobbet. Detta är resurskrävande och skulle också kunna ha en menlig inverkan på övriga anställdas produktivitet.

En anställningssubvention behöver inte endast vara monetär, den kan också innefatta andra typer av stöd. Ett komplement till monetärt stöd är handledning – arbetsgivaren kan få hjälp med att introducera den nyanställda till arbetsplatsen och arbetsuppgifterna. Anställningsstöd kan sålunda utgå med eller utan handledningsstöd.

I två enkätundersökningar riktade till arbetsgivare finns också ett visst stöd för att handledningsstöd skulle göra företagen mer benägna att anställa med stöd.<sup>22</sup>

#### 4.5Provanställning och arbetsgivaransvar

En del av det som ett anställningsstöd subventionerar är arbetsgivarens osäkerhet om en presumtiv anställds egenskaper. Denna osäkerhet är sannolikt större när

---

<sup>18</sup> Se exempelvis Forslund (1997) för en översikt.

<sup>19</sup> Bohm och Lind (1993), Bennmarker, Mellander och Öckert (2010) och Korkeamäki och Uusitalo (2009) studerade svenska och finska regionala nedsättningar av arbetsgivaravgifterna. Både de svenska och de finska nedsättningarna av arbetsgivaravgifter var riktade till arbetsgivare i glesbygdregioner, företrädesvis i de norra delarna av länderna.

<sup>20</sup> Se Egebark och Kaunitz (2013, 2017) och Saez, Schoefer och Seim (2017). Bördós, Csillag & Scharle (2015) redovisar resultat som leder till liknande slutsatser baserat på studier från ett antal länder.

<sup>21</sup> Se Calmfors med flera (2002) för en översikt av den tidiga litteraturen. Se också Sjögren och Vikström (2015).

<sup>22</sup> Behrenz med flera (2015) och Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

det gäller rekryteringar via annat än olika egna kontaktnät. Sannolikheten att ingå i sådana kontaktnät är nästan definitionsmässigt lägre för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Därför kan insatser för att minska konsekvenserna av arbetsgivarnas osäkerhet vara ett komplement till en ren subvention. Två sådana insatser kan vara att erbjuda subventioner med möjligheter till provanställning eller att det offentliga i ett inledande skede av en anställningsrelation tar arbetsgivaransvaret och i praktiken fungerar som ett uthyrningsföretag. I de tidigare nämnda enkätstudierna tyder de tillfrågade företagens svar på att anställningsstöd med sådana inslag skulle kunna öka deras benägenhet att anställa ur målgrupperna med stöd.<sup>23</sup>

#### 4.6 Detaljreglering eller decentraliserat ansvar?

Regelverket för subventionerade anställningar kan erbjuda mer eller mindre av detaljreglering och, som en spegelbild av detta, större eller mindre möjligheter för handläggare, arbetslösa och arbetsgivare att individanpassa subventionernas utformning. Regelverket kan också, i princip, läggas fast på olika nivåer för beslutsfattande: riksdag, regering eller myndighetsledning. För bästa resultat bör rimligen de berörda parterna ha rätt redskap till sitt förfogande och drivkrafter att utnyttja dem på ett ändamålsenligt sätt. Rimligen kommer normalt de direkt berörda i ett enskilt fall att ha den bästa informationen om vilken typ av behov som föreligger. Detta talar i princip för ett minimum av detaljreglering.

God information är dock bara ett nödvändigt och inte ett tillräckligt villkor för att bra beslut ska fattas. Handläggare och arbetslösa kan exempelvis ha ett gemensamt intresse av alltför frikostiga villkor för en subvention eftersom båda dessa parter kan gynnas av att den arbetslöse får en lösning som avlägsnar honom/henne mer varaktigt från Arbetsförmedlingens rullor. Mer generell föreligger det i normalfallet flera sådana problem där var och en av de berörda aktörerna har drivkrafter att bete sig på ett sätt som avviker från det av huvudmannen önskade, eftersom de ofta har delvis andra mål för sitt agerande än denne. Sådana problem kan lindras av att parterna ges bättre drivkrafter (mer i överensstämmelse med huvudmannens) eller genom ett mer detaljreglerat användande av subventionerna.

Totalt sett finns det alltså för- och nackdelar med både detaljreglering och frihet för lokal tillämpning av ett lösare regelverk. Det är svårt att utifrån allmänna resonemang entydigt avgöra vilken typ av regelverk som ger störst sannolikhet för önskade utfall. Jag känner inte heller till någon empirisk forskning med direkt bäring på detta problem.

---

<sup>23</sup> Behrenz med flera (2015) och Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).



## 4.7 Hur ska stöden fördelas? Anvisning eller rättighet?

Alla som saknar arbete bör inte erbjudas en subventionerad anställning. Alltså måste frågan om vilka som ska ta del av insatsen lösas på något sätt. Man kan tänka sig åtminstone två principer (eller kombinationer av dem) för att fördela insatser inom arbetsmarknadspolitiken. För det första kan man fördela insatserna så att deras nettoeffekter blir så stora som möjligt. För det andra kan man se till vilka personer som har störst behov av en viss typ av hjälp.

När det gäller nettoeffekter på sysselsättningen av subventionerade anställningar handlar det dels om vilka effekter insatsen har för dem som får ta del av den, dels om hur andra påverkas (undanträngningseffekter). I brist på bättre kan man nog utgå ifrån att vilka och hur många som trängs undan kommer att vara ungefärligen opåverkat av vilka som får ta del av insatsen, även om detta sannolikt inte är exakt riktigt.<sup>24</sup> Den primära frågan för nettoeffektens storlek rör därför sannolikt hur stora de positiva effekterna av subventionen kan förväntas vara för olika personer. När det gäller behov av insatsen handlar det framför allt om hur långt ifrån ett jobb en individ befinner sig (under förutsättning att den subventionerade anställningen har en positiv effekt över huvud taget).

Att bedöma behov av insatser (det vill säga väsentligen att bedöma hur lång tid en person riskerar att bli kvar i arbetslöshet) är ingen trivial uppgift, men statistiska profileringsmodeller i kombination med en bedömning av en handläggare efter ett möte med en arbetslös kan sannolikt resultera i en rimligt god bedömning.<sup>25</sup> Det är betydligt svårare att prognosticera individuella programeffekter (eller effekter på relativt finfördelad gruppnivå). Det finns exempelvis belegg för att deltagarna själva inte kan göra goda prognoser om de egna programeffekterna.<sup>26</sup> Så hur ska urvalet göras?

Ser vi till utformningen av svenska subventionerade anställningar har det antingen handlat om självselektion för behöriga (det enda renodlade exemplet på detta är nystartsjobb) eller om en process där formellt arbetsförmedlaren anvisar en behörig arbetslös till en subventionerad anställning (exempel på detta är instegsjobben och alla insatser som har anställningsstöd i sitt namn).

---

<sup>24</sup> Exempelvis kommer rimligen vem som får en subventionerad anställning att spela roll för vilket jobb som tillsätts med en subventionerad anställning och därmed för vem som får konkurrera med den person som får ta del av anställningssubventionen.

<sup>25</sup> Bennismarker med flera (2007) visade till exempel att en profileringsmodell för Sverige kan bidra till en påtaglig förbättring av de prognoser om vem som riskerar att bli långtidsarbetslös som mer eller mindre naiva men inte orimliga alternativ ger upphov till. Träffsäkerheten i prognoser av vem som skulle bli arbetslös i minst sex månader som gjordes utanför den skattade modellens skattningsperiod var nästan 70 procent.

<sup>26</sup> Se Smith, Whalley och Wilcox (2014).

Det är inte orimligt att tro att såväl arbetslösa som handläggare kan ha en hygglig uppfattning om hur långt ifrån arbetsmarknaden en individ står, också jämfört med andra behöriga arbetslösa. Det är också troligt att ingen av dem har en lika god uppfattning om en eventuell effekt på andra behöriga arbetslösa.

Säg att vi har att göra med en (arbetslös) person som är behörig för en subventionerad anställning, men som står relativt nära arbetsmarknaden. Det är inte uppenbart att personen själv skulle ha några starka invändningar mot en subventionerad anställning.<sup>27</sup> Det är mer sannolikt att handläggaren skulle vara tveksam till att anvisa en person som står nära arbetsmarknaden till en subventionerad anställning, åtminstone under rimliga antaganden om faktorer som påverkar handläggarens arbetssituation. Under förutsättning att subventionerade anställningar ökar jobbchanserna för dem som får dem, minskar ett stöd som riktas till en person som står långt ifrån arbetsmarknaden handläggarens arbetsbelastning mer än en subvention som riktas till en person som ändå skulle ha lätt att få ett jobb. Denna mekanism kan naturligtvis ges understöd genom att utforma system som belönar handläggare mer ju längre från arbetsmarknaden personer som får arbete via handläggaren står. Ett sådant system skulle till exempel kunna utformas så att man sätter ”prislappar” på arbetslösa som återspeglar deras jobbchanser enligt någon statistisk profileringsmodell.

Om resonemangen om individens respektive handläggarens incitament är riktiga, tyder de på att handläggaren sannolikt i större utsträckning kommer att prioritera arbetslösa med en svag ställning på arbetsmarknaden än det urval som blir resultatet av självselektion från de arbetslösas sida. Handläggaren skulle, enkelt uttryckt, kunna agera som en portvakt. Evidens från Arbetsförmedlingen tyder också på att arbetslösa som fått anställning med subvention i form av nystartsjobb haft en starkare ställning på arbetsmarknaden (enligt en skattad profileringsmodell) än arbetslösa som fått jobb via ett anställningsstöd där en arbetsförmedlare anvisat den arbetslöse.<sup>28</sup>

I den ena vågskålen har vi sålunda att mycket talar för att selektionen netto blir bättre om handläggaren spelar en viktig roll för urvalet av personer som får ta del av anställningssubventioner. I den andra vågskålen ligger den större enkelheten i en process där individen själv har ett större inflytande över valet att utnyttja en anställningssubvention.

---

<sup>27</sup> Det mest sannolika skälet för en person att vara skeptisk mot en subventionerad anställning är att en sådan skulle kunna uppfattas som stigmatiserande av arbetsgivare. Att detta är mer än en teoretisk möjlighet framgår av diskussionen i Avsnitt 5.

<sup>28</sup> Exempelvis presenterad i Arbetsförmedlingen (2012).

## 5 "Underutnyttjande" av subventioner

De subventionerade anställningarna som fanns under 2017 var nystartsjobb, instegsjobb, särskilt anställningsstöd (förstärkt eller inte), extratjänster, traineejobb inom brist- eller välfärdsyrke, moderna beredskapsjobb samt olika anställningsstöd till personer med funktionsnedsättning (lönebidrag, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, trygghetsanställning och utvecklingsanställning inom och utom Samhall).

Vi såg i Figur 1 att den överväldigande majoriteten av alla som var anställda med subvention hade nystartsjobb och att de allra flesta andra typerna av subventionerade anställningar hade en liten omfattning. En naturlig fråga är varför vi kan observera dessa mönster. Diskussionen i avsnitt 4.7 ger en ledtråd till att nystartsjobben fått så stor omfattning, nämligen att subventionen är en rättighet för den som befunnit sig minst kvalifikationstiden (tolv månader för vuxna) i utanförskap eller är nyanländ. Det finns alltså ingen portvakt som kan säga nej till att subventionera anställningar för personer som tycks vara anställningsbara även utan subvention.<sup>29</sup> Det faktum att övriga insatser har portvakter (i form av arbetsförmedlare) kan däremot inte rimligen förklara varför de resulterat i så få anställningsbeslut – det verkar exempelvis osannolikt att det blygsamma antalet instegsjobb i första hand beror på att arbetsförmedlare har lagt in veton mot ett stort antal sådana. Mer sannolikt är att subventionerna inte uppfattas som tillräckligt attraktiva, antingen av de arbetslösa eller av presumtiva arbetsgivare.<sup>30</sup>

När det gäller de arbetslösa kan det handla om flera saker. En sådan är att subventionerna kan uppfattas som stigmatiserande. Det kan vara en förklaring till att en betydande andel av dem som gått till arbete från jobb- och utvecklingsgarantin, där alla inskrivna är behöriga för nystartsjobb, faktiskt har gått till osubventionerade anställningar.<sup>31</sup> En annan möjlighet är bristande information. Det kan exempelvis vara svårt att informera sig om alla stödformer för den som inte har svenska som modersmål. Men informationsproblemen kan vara betydande även för dem med svenska som modersmål och möjligen även för de arbetsförmedlare som ska administrera stöden. Vidare innebär vissa stöd att man kan tillgodoräkna sig tiden i anställning med stöd för att upparbeta ett arbetsvillkor för ersättning från a-kassan (nystartsjobb och särskilt nystartsjobb), medan detta inte är fallet för vissa andra stöd (exempelvis instegsjobb). Det kan, slutligen, också handla om villkor som är kopplade till en del av stöden, som

---

<sup>29</sup> Självklart måste programmet också uppfattas som attraktivt av arbetslösa och arbetsgivare.

<sup>30</sup> Riksrevisionen (2018) visar också att antalet deltagare i många arbetsmarknadspolitiska program, inklusive flera typer av anställningsstöd, överskattats i regeringens prognoser.

<sup>31</sup> Se Liljeberg med flera (2013).

exempelvis det att instegsjobben ska innefatta att man deltar i svenska för invandrare (sfi).

När det gäller arbetsgivarna finns det också ett antal möjliga förklaringar till det låga utnyttjandet. En möjlig förklaring är att subventionerna (inklusive villkoren för att få dem) och kontakterna med Arbetsförmedlingen upplevs som krångliga eller kostsamma. Det stora antalet stöd kan göra det svårt, även för arbetsgivare, att hålla reda på villkoren för alla typer av stöd. Vidare kan politiska beslut ändra villkoren på ett svårförutsägbart sätt. Arbetsgivare kan tolka subventioner som en signal om en så låg produktivitet att inga rimliga subventionsnivåer är tillräckliga. Slutligen kanske vissa arbetsgivare helt enkelt har en aversion mot subventionssystem.

När det gäller de arbetslösa och stöden finns det mig veterligen ingen empirisk forskning som direkt kastar ljus över tänkbara skäl till lågt utnyttjande av stöd. När det gäller arbetsgivarnas syn på subventionerna finns det emellertid tre relativt nya enkätstudier.<sup>32</sup> Enligt samtliga tre studier känner en ansenlig andel av de svarande arbetsgivarna helt enkelt inte till möjligheterna att anställa med subventioner. Förbättrad information skulle alltså kunna öka utnyttjandet av subventionerade anställningar. Ett annat intressant resultat är att svar från företag som har respektive inte har utnyttjat olika subventionerade anställningar uppvisar betydande skillnader: enligt både Behrenz med flera och Arbetsmarknadsekonomiska rådet tyder svaren på att arbetsgivare som har erfarenheter av subventionerade anställningar har mer positiva attityder till sådana än arbetsgivare som inte har använt sig av stöden. En intressant sådan skillnad rör möjligheterna att hitta lämplig personal bland dem som är behöriga för subventioner. Det är också notabelt att varken Behrenz med flera eller Arbetsmarknadsekonomiska rådet finner att kontakterna med myndigheterna har uppfattats som alltför arbetskrävande av de företag som faktiskt utnyttjat stöden, medan företag som inte utnyttjat stöden i större utsträckning uppfattar dem som krångliga.

Ett mer transparent system skulle sannolikt vara lättare att informera om och inte löpa lika stor risk att uppfattas som krångligt av de arbetsgivare som saknar erfarenhet av att utnyttja det och därmed möjligen bli mer utnyttjat.

## 6 Icke avsedda effekter

Subventionerade anställningar som riktas till grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden påskyndar enligt tillgängliga studier övergången till ordinarie

---

<sup>32</sup> Statskontoret (2011), Behrenz med flera (2015) och Arbetsmarknadsekonomiska Rådet (2017).

(osubventionerade) anställningar för dem som får ta del av dem.<sup>33</sup> Detta är den avsedda effekten med subventionerna.

De subventionerade anställningarna har emellertid också effekter för dem som inte får ta del av dem. Något förenklat gäller att om man ökar sannolikheten för någon att bli anställd, så kommer man i normalfallet att minska sannolikheten för någon annan – undanträngningseffekter.<sup>34</sup>

Undanträngningseffekter innebär dels att nettoeffekten på sysselsättning blir mindre än antalet subventionerade anställningar, dels (vilket är en annan sida av samma mynt) att den positiva effekten för den som tar del av subventionen har en spegelbild i form av att någon annan får en längre väg in på arbetsmarknaden. Av båda dessa skäl är det viktigt att utforma stöden så att, allt annat lika, de medför så små undanträngningseffekter som möjligt, och att stöden går till ”rätt” personer. Det är till exempel svårt att se en poäng i att subventionera anställningar som går till personer som i genomsnitt skulle ha haft lika lätt att hitta jobb som de personer som ”trängs undan”.

Ett första allmänt resultat från den empiriska forskningen om undanträngning är att alla studier finner belägg för betydande undanträngning. Ett andra resultat är att undanträngningen tycks vara större ju närmare en ordinarie anställning det subventionerade jobbet är. För att minska undanträngningen skulle man alltså kunna rikta subventionerna så att de i så stor utsträckning som möjligt går till anställningar som inte innebär att man utför ordinarie arbetsuppgifter. Ett dilemma uppstår då eftersom det också finns belägg för att de positiva effekterna för dem som får subventionerade jobb sannolikt blir störst om de subventionerade anställningarna innebär att man utför ordinarie arbetsuppgifter.<sup>35</sup>

En möjlig väg ur detta dilemma kan vara att i stället fokusera på vem som får ta del av de subventionerade jobben. Om man ser till att målgruppen står långt ifrån arbetsmarknaden, kommer subventionerna att ”sortera om” i kön bland de arbetslösa. Detta kan vara en poäng även om undanträngningen är stor. I ett extremfall kan man tänka sig att de subventionerade jobben skulle kunna gå till personer som annars aldrig hade fått ett jobb och därför i frånvaro av subventionen hamnat i någon form av förtidspension. I så fall kan effekten av subventionen beskrivas som ett långsiktigt större arbetsutbud, vilket i sin tur på sikt skulle motsvaras av en högre sysselsättning.<sup>36</sup> Enligt detta resonemang är

---

<sup>33</sup> Se exempelvis Calmfors med flera (2002) och Forslund & Vikström (2011) för svenska studier eller Card med flera (2010, 2017) för metastudier baserade på internationella studier.

<sup>34</sup> Jag berörde dessa redan i Avsnitt 4.3.

<sup>35</sup> Se Calmfors med flera (2002) för en dokumentation av dessa resultat. Se också Arbetsmarknads-ekonomiska rådet (2017) och Liljeberg med flera (2012).

<sup>36</sup> Se till exempel diskussion och empiriska belägg i SOU 2011:11.

alltså det viktiga inte vilka arbetsuppgifter som utförs, utan vem som får ta del av subventionerna.

Mot bakgrund av diskussionen i avsnitt 4.7 talar mycket för att inriktningen mot grupper långt ifrån arbetsmarknaden skulle underlättas av en konstruktion där arbetsförmedlare kan agera portvakter och förhindra att anställningar av personer som ligger för nära arbetsmarknaden blir vanliga. Resonemanget leder också naturligen till slutsatsen att personer som står längre från arbetsmarknaden ska vara berättigade till mer generösa subventioner.

## 7 Avslutande diskussion

Som vi har sett så finns det många överväganden att ta hänsyn till när man utformar anställningssubventioner. Jag lyfter några av dessa teman i den här avslutande diskussionen. Ett första tema är att subventionssystem med självselektion riskerar att bli mindre träffsäkra och alltför omfattande. Den grundläggande logiken är ganska rättfram: incitamenten att inte utnyttja en subvention är sannolikt relativt svaga även för personer som skulle vara anställningsbara utan subvention. Ett andra tema är att många typer av (även mycket generösa) subventioner inte utnyttjas fullt ut. Detta skulle kunna återspegla ett antal faktorer, men bidragande förklaringar kan vara att den stora mängden subventioner har skapat ett svåröverskådligt system samt att monetärt stöd kan behöva kompletteras med andra stödformer. Jag ska lägga dessa raster över ett några sentida reformer och reformförslag i min diskussion av politikens utformning nedan.

En observation man kan göra är emellertid att den empiriskt grundade kunskapen om hur utformningen av olika subventionssystem påverkar effekterna är fragmentarisk. Delvis återspeglar detta att utvärderingsproblemen är påtagliga, särskilt när det gäller grupper av arbetssökande där vi inte kan observera personerna under någon längre tid på den svenska arbetsmarknaden.<sup>37</sup> Två sådana grupper är uppenbarligen nyanlända och unga. Här skulle ett genomtänkt genomförande av insatserna på ett sätt som underlättar utvärdering på lång sikt vara ett viktigt bidrag till en evidensbaserad politik. I frånvaro av sådan evidens är det svårt att ge mer definitiva förslag om den ”bästa” utformningen av lönesubventioner.

---

<sup>37</sup> Det finns forskning som visar att man genom att observera arbetsmarknadshistorik kan ta hänsyn till egenskaper som annars är svåra att observera (Caliendo med flera, 2017).

## 7.1 Nystartsjobb

Nystartsjobben är den i särklass största insatsen bland de subventionerade anställningarna sett till antalet subventionerade anställningar. Min diskussion har pekat på ett antal möjliga problem med programmet. Framför allt kan frånvaron av portvakt innebära att fel grupper subventioneras och att kostnaderna blir onödigt höga genom att anställningar som skulle bli av även i frånvaro av subventionen kommer att erhålla stöd. Mot detta ska programmets enkelhet och transparens (i jämförelse med andra subventionsformer) vägas – det är kanske tack vare dessa egenskaper som omfattningen blivit så stor. Det är emellertid svårt att se ett egenvärde i att man subventionerar många anställningar om träffsäkerheten är låg. Mot denna bakgrund ser den senaste omläggningen av nystartsjobbets regelverk rimlig ut – subventionsnivån för dem med den kortaste tiden utanför arbetsmarknaden har sänkts, samtidigt som subventionsnivån för dem med längst tid utanför arbetsmarknaden har höjts. Detta borde medföra en förbättrad träffsäkerhet. Ännu finns dock inga empiriska studier som kastar ljus över detta. Det är också en öppen fråga om frånvaron av portvakt även med det nya regelverket innebär att en del av subventionerna riktas till personer som står relativt nära arbetsmarknaden och att volymerna, och därmed kostnaderna, därför blir höga på grund av stor undanträngning och höga dödviktskostnader per subventionerat jobb. Även här saknas det än så länge empirisk forskning.

## 7.2 Introduktionsjobb

Traineejobb, särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd och instegsjobb ska från och med maj 2018 ersättas med anställningsstödet *Introduktionsjobb*. Ingen av de gamla stödformerna har uppnått speciellt stora volymer, och en möjlig bidragande förklaring till detta är att det kan ha varit svårt för berörda att informera sig om alla tillgängliga stödformer. Detta stöds också av svaren på enkätfrågor till arbetsgivare.<sup>38</sup> Ur detta perspektiv kan reformen kanske bidra till att fler berättigade också kan ta del av den nya subventionen. Förenklingen kan emellertid också ha en avigsida, nämligen om arbetslösa med i grunden olika förutsättningar att hitta ett arbete får ta del av samma subvention. Speciellt kan det finnas fog för en viss oro för att stöden inte blir tillräckligt generösa för de personer som står längst ifrån arbetsmarknaden. Detta skulle kunna vara fallet för målgruppen för det förstärkta särskilda anställningsstödet, som ju har en mycket lång period av frånvaro från arbetsmarknaden (mer än två år). Även här saknar vi i nuläget (av naturliga skäl) empirisk kunskap.

---

<sup>38</sup> Behrenz med flera (2015) och Arbetsmarknadsekonomiska Rådet (2017).

### 7.3 Etableringsjobb

Ett antal stora parter på arbetsmarknaden och regeringen har träffat en principöverenskommelse om så kallade etableringsjobb.<sup>39</sup> Enligt överenskommelsen är en etableringsanställning en visstidsanställning på heltid i upp till två år för nyanlända och andra som står långt från arbetsmarknaden. Den anställdes ersättning ska motsvara lägsta lönen enligt kollektivavtal efter skatt, där arbetsgivaren under år 2019 ska betala 8400 kr och staten högst 9870 k som ett bidrag direkt till den anställde. Utöver anställningsformen och lönen ska kollektivavtal gälla och enbart arbetsgivare med kollektivavtal kan använda sig av anställningsformen. Anställningen ska kunna kombineras med relevanta utbildningar som exempelvis svenska för invandrare (sfi) utan löneavdrag. En partsgemensam nämnd ska övervaka att avtalen följs på avsett sätt. Konstruktionen innebär alltså att även staten förutsätts bistå med resurser och överenskommelsen innebär de facto att man kommit överens om en form av statlig anställningssubvention.

Subventionen blir enligt förslaget relativt brett inriktad, men är riktad till en grupp där en stor majoritet sannolikt befinner sig långt från den ordinarie arbetsmarknaden. Och det går knappast att överdriva betydelsen av en lyckad arbetsmarknadsintegration för den stora mängden nyanlända. Men innehållet i denna principöverenskommelse reser också en del frågor. Till att börja med kan man notera att införandet av en insats av detta slag innebär ett avsteg från den förenklingsprincip som ligger bakom införandet av introduktionsjobben.<sup>40</sup> Vidare kan man notera att konstruktionen har ganska mycket gemensamt med de befintliga YA-jobben. Här kanske det vore på sin plats med ett försök att tydligare reda ut relationen mellan dessa anställningsformer och kanske samordna dem. Man kan också notera att nyanlända, efter de senaste förändringarna i regelverket för nystartjobb, är berättigade till anställningssubventioner som motsvarar 2,5 gånger den lagstadgade arbetsgivaravgiften. Slutligen innebär överenskommelsens förslag en stor subvention – större än i nystartsjobben och yrkesintroduktionsanställningarna, men dock mindre än i de nya introduktionsjobben.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Detta är inte det enda förslaget om nya typer av subventionerade jobb. Exempelvis har Centerpartiet utarbetat ett förslag om ingångsavgifter och allianspartierna ett förslag om inträdesjobb för att underlätta de nyanländas etablering. Jag väljer att diskutera etableringsjobben eftersom regeringen och parterna har kommit överens om detta förslag.

<sup>40</sup> Fyra insatser med separata regelverk sammanförda till en insats och ett regelverk.

<sup>41</sup> Detta gäller vid nivåer på månadslönen runt 19 000 kronor, dvs. ungefärligen den lönenivå där etableringsjobben kommer att ligga.



## 7.4 Matchningsaktörer

Jobb- och utvecklingsgarantins tredje fas är under avveckling. En del av de tidigare deltagarna har fått extratjänster, men en mycket stor andel av de tidigare deltagarna har gått tillbaka till garantins andra fas. Ett utredningsförslag, som lanserar så kallade matchningsaktörer och matchningsanställningar, syftade till att åtgärda en del av problemen för den grupp av personer med mycket långa tider utanför den ordinarie arbetsmarknaden som fanns i fas tre.<sup>42</sup> Insatsen kan ses som en subventionerad anställning där det offentliga, via matchningsaktören, tar ett arbetsgivaransvar för den arbetslöse. Eftersom en stor del av dem som tidigare återfanns i fas tre inte har fått extratjänster, verkar det troligt att det finns ett behov av ett alternativ med en annan konstruktion. En sådan möjlighet, som tar fasta på att arbetsgivare i enkätsvar har uppgett att de skulle kunna bli mer benägna att ta in långtidsarbetslösa på sina arbetsplatser om de kunde ”anställa utan arbetsgivaransvar” ligger just i matchningsanställningens konstruktion, där ju det offentliga ser till att arbetsgivaransvaret tas av matchningsaktören. En invändning mot detta är naturligtvis att matchningsanställningen skulle vara en ny insats och bidra till ett mer komplext subventionssystem.

## 7.5 Slutligen...

I den här genomgången redovisar jag såväl kunskap om som kunskapsluckor runt subventionerade anställningar. Jag ska inte här ens försöka sammanfatta vad jag tycker att man med gott samvete kan hävda att vi vet om subventionerade anställningar och deras effekter. I stället ska jag peka på vad jag uppfattar som de kanske största kunskapsluckorna. Den mest uppenbara bristen på kunskap gäller anledningar till att många generösa subventionsprogram har utnyttjats i så liten utsträckning i förhållande till den tilltänkta målgruppens storlek. Även om det finns en del ledtrådar till möjliga delförklaringar (informationsbrist och behov av mer handledarstöd är två exempel) skulle vi behöva veta mer för att kunna utforma programmen så att de skulle nå fler. En andra viktig kunskapslucka är att vi vet för lite om hur olika grupper påverkas av hela systemet av stöd – innebär exempelvis förhållandevis generösa stöd som riktas till personer som står relativt nära arbetsmarknaden att de nödvändiga subventionsnivåerna för grupper som står riktigt långt ifrån arbetsmarknaden blir prohibitivt höga? En föga överraskande forskarståndpunkt blir då att vi behöver mer forskning för att skapa ett bättre underlag för en ändamålsenlig subventionspolitik.

---

<sup>42</sup> Se A2014:D.

## Referenser

- A 2014:D, Matchningsanställningen – nya vägar till jobb, Departementsserien, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Arbetsförmedlingen (2012), Arbetsmarknadsrapport 2012.
- Arbetsmarknadsekonomiska Rådet (2017), Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Tudelningarna på Arbetsmarknaden.
- Behrenz, L, L Delander, O Frödin, C Mathieu, J Månsson & M Ottosson (2015), Arbetsgivares perspektiv på subventionerade anställningar, – En kartläggning, Rapport 2015:17, Linnéuniversitetet, Linnaeus University Centre for Labor Market and Discrimination Studies.
- Benmarker, H, K Carling & A Forslund (2007), Vem blir långtidsarbetslös?, Rapport 2007:20, IFAU, Uppsala.
- Benmarker, H, E Mellander & B Öckert (2010), Do regional payroll tax reductions boost employment?, *Labour Economics* 16, 480–489.
- Bohm, P & H Lind (1993), Policy evaluation quality: A quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden, *Regional Science and Urban Economics* 23, 51–65.
- Bördös K, M Csillag & À Scharle (2015), What works in wage subsidies for young people: A review of issues, theory, policies and evidence, ILO Employment Policy Department Employment Working Paper No. 199.
- Caliendo M, R Mahlstedt & O Mitnik (2017): Unobservable, but Unimportant? The Relevance of Usually Unobserved Variables for the Evaluation of Labor Market Policies, *Labour Economics* 46, 14-25.
- Calmfors, L, A Forslund & M Hemström (2002), Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?, Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala.
- Card D, J Kluge & A Weber (2010), Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-analysis, *Economic Journal* 120, F452–F477.
- Card D, J Kluge & A Weber (2017), What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, *Journal of the European Economic Association*, jvx028, <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>
- Carling, K & K Richardson (2004), The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's, *Labour Economics* 11, 335–354.

- Egebark, J & N Kaunitz (2013), "Do Payroll Tax Cuts Raise Youth Employment?", Working Paper 2013:27, IFAU, Uppsala.
- Egebark, J & N Kaunitz (2017), Payroll Taxes and Firm Performance, Working Paper 1175, IFN, Stockholm.
- Forslund, A (1997), Lönebildningen och arbetsmarknadens funktionssätt, Bilaga 1 till delbetänkande SOU 1997:164 från Utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut, Stockholm 1997.
- Forslund, A, P Johansson & L Liljeberg (2004), Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work? Working paper 2004:18 IFAU, Uppsala.
- Forslund A & J Vikström (2011), Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt, Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.
- Harkman A, A Johansson & S Okeke (1999), Åtgärdsundersökningen 1998 – åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner, Ura 1999:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Hartman, L, L Liljeberg & O Nordström Skans (2010), Stepping-stones, dead-ends, or both? An analysis of Swedish replacement contracts, *Empirical Economics* 38, 645–668.
- Korkeamäki, O & R Uusitalo (2009), Employment and wage effects of a payroll-tax cut—evidence from a regional experiment, *International Tax and Public Finance* 16, 753–772.
- Liljeberg, L, S Martinson & J Thelander (2013), Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?, Rapport 2013:12, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L, A Sjögren & J Vikström (2012), Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?, Rapport 2012:6, IFAU, Uppsala.
- Riksrevisionen (2018), Deltagarantal i nya arbetsmarknadspolitiska insatser – önsketänkande framför träffsäkra volymbedomningar, RiR 2018:10.
- Runesson, C (2004), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2003, Rapport 2004:12, IFAU, Uppsala.
- Saez, E, B Schoefer & D Seim (2017), Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden, NBER Working Paper No. 23976

- Segendorf, Å Olli (2003), Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II, Rapport 2003:9, IFAU, Uppsala.
- Sehlstedt K & L Schröder (1989), Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete, EFA-rapport Nr 19, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Sianesi, B (2008), Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s, *Labour Economics* 15, 370–499.
- Sibbmark, K (2006), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2005, Rapport 2006:13, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K (2007), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2006, Rapport 2007:27, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K (2008), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2007, Rapport 2008:21, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K (2009), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2008, Rapport 2009:21, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K (2010), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2009, Rapport 2010:18, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K (2011), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2010, Rapport 2011:24, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K (2012), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2011, Rapport 2012:23, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K (2013), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2012, Rapport 2013:22, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K (2014), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2013, Rapport 2014:20, IFAU, Uppsala.
- Sibbmark, K & C Runesson (2005), Arbetsmarknadspolitisk översikt 2004, Rapport 2005:14, IFAU, Uppsala.
- Sjögren, A & J Vikström (2015), How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuities, *Labour Economics* 34, 127–137.
- Smith, J, A Whalley & N Wilcox. (2014), Are Participants Good Evaluators? Book manuscript under revision for W.E. Upjohn Institute.

SOU 2011:11, Långtidsutredningen 2011.

Statskontoret (2011), Subventionerade anställningar: en kartläggning, Rapport 2011:34.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på [www.ifau.se](http://www.ifau.se)