

Bilaga 1 till LU2011

Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*

Anders Forslund

Johan Vikström

* Vi tackar John Hassler, Oskar Nordström Skans och Stefan Eriksson för användbara kommentarer.

Innehåll

1	Inledning	5
2	Den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken – en översikt	9
2.1	Arbetsmarknadsutbildning.....	9
2.2	Subventionerad sysselsättning.....	10
2.3	Förmedlingsverksamhet.....	12
2.4	Allmänna garantier.....	12
2.5	Den aktiva arbetsmarknadspolitiken omfattning.....	14
3	Arbetsmarknadspolitiken tänkbara effekter	19
4	Arbetsmarknadsutbildning	23
4.1	Diskussion.....	25
5	Subventionerad anställning	29
5.1	Ungdomsprogram.....	31
5.2	Diskussion.....	33
6	Förmedlingsverksamhet	35
6.1	Internationell evidens.....	37
6.2	Diskussion.....	41

7	Arbetsmarknadspolitikens allmänna jämviktseffekter	43
7.1	Arbetsmarknadspolitikens effekter på matchning.....	43
7.2	Arbetsmarknadspolitikens direkta undanträngningseffekter	44
7.3	Effekter på lönebildningen.....	46
7.4	Arbetsmarknadspolitikerna och arbetskraftsdeltagandet.....	47
7.5	Totaleffekter på arbetslösheten.....	47
7.6	Diskussion.....	48
8	Obligatoriska program	49
8.1	Internationell evidens	51
8.2	Diskussion.....	52
9	Statistisk profilering och targeting	55
9.1	Diskussion.....	56
10	Privata aktörer	59
10.1	Empirisk evidens	62
10.2	Diskussion.....	63
11	Ska arbetsmarknadspolitikerna göras konjunkturberoende?	65
11.1	Empirisk evidens	66
11.2	Diskussion.....	67
12	Slutsatser och avslutande reflektioner	69
12.1	Den nuvarande arbetsmarknadsutbildningen fungerar bra	69
12.2	Subventionerade anställningar och förmedlingsverksamhet är viktiga insatser	70

12.3	Arbetsmarknadspolitiska program bör ibland användas för att testa arbetsviljan.....	72
12.4	Vi vet fortfarande lite om vilka arbetslösa som gynnas av vilka program och hur omfattande åtgärderna ska vara	72
12.5	Det finns en motsättning mellan en individanpassad arbetsmarknadspolitik och omfattande garantier.....	73
12.6	Det finns inga enkla vinster med att ha omfattande inslag av kompletterande aktörer	74
12.7	Det behövs mer kunskap om hur arbetsmarknadspolitiken ska anpassas till konjunkturläget.	75
12.8	Det finns fortfarande ett stort behov av nya studier	76
12.9	Vi kan inte förvänta oss att reformer av den aktiva arbetsmarknadspolitiken får avgörande effekter på sysselsättningen	77
	Referenser	79
	Effects of active labour market policies on employment and unemployment – Summary	87

1 Inledning

En aktiv arbetsmarknadspolitik är sedan länge en av grundbultarna i den svenska sysselsättningspolitiken och Arbetsförmedlingen (tidigare Ams) 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 arbetsmarknadspolitik, och handlar det om omfattande insatser som använts under en längre period finns det ofta utvärderingar (om än ibland relativt gamla) av programmet i fråga. 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 dra om den förväntade effekten av ett svenskt program om vi får veta att ett liknande program fungerat bra för fattiga, lågutbildade ensamstående mödrar i USA? Problemen med att generalisera resultat från denna grupp är att många i den gruppen har en social situation som är betydligt besvärligare än vad som är vanligt i Sverige

Calmfors m.fl. (2001, 2002, 2004) inventerade och 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 av svenska arbetsmarknadspolitik som tillkommit under de senaste åren. Dessutom var översikten i Calmfors m.fl. begränsad till studier av svensk arbetsmarknadspo-

litik. Detta är en begränsning, då det saknas svenska studier inom ett antal områden där det finns studier av andra länders arbetsmarknadspolitik som enligt resonemanget ovan ibland kan öka kunskapen om effekterna av den svenska politiken.

Syftet med den här översikten är att ge 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 kapitel 2 de program och insatser som använts under de senaste decennierna. Kapitlet ger också en översikt över omfattningen och utvecklingen av den svenska arbetsmarknadspolitik. Kapitlet visar att inriktningen på den svenska politiken förändrats på en rad avgörande sätt sedan mitten på 1990-talet. Kapitel 3 ger därefter en allmän beskrivning av syftet med och tänkbara effekter av olika arbetsmarknadspolitiska program. Det visar att det är viktigt att ta hänsyn till att arbetsmarknadspolitik 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 av dessa tre områden tar avstamp i huvudresultaten i de studier som behandlades i de tidigare översikterna av Calmfors m.fl. Dessa översikter kompletteras med resultaten i senare svenska studier. Syftet med denna komplettering 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 evidensen när det gäller så kallade allmänna jämviktseffekter. Utgångspunkten är att många program inte bara påverkar dem som deltar i ett program. Genom effekter på lönebildning, anställningsmönster med mera har programmen också omfattande indirekta effekter på andra arbetslösa och individer i arbete. För att fånga hela effekten på sysselsättning och arbetslöshet är det centralt att ta hänsyn till sådana indirekta effekter.

Förutom dessa frågeställningar som också 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 aktualise-

rats av arbetsmarknadspolitiska insatser i andra länder. I Kapitlen 8–11 identifiera vi fyra stycken ”nya” frågeställningar. En naturlig följd av att det är relativt nya frågeställningar 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 programmet startar. Antingen på grund av att man upplever programmet som betungande eller på grund av att man väldigt gärna vill delta i programmet. Kapitel 9 diskuterar så kallad profiling och targeting. Profiling innebär att man systematiskt försöker identifiera vilka 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 innebär 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. Kapitel 10 redovisar vi vad vi ett om effekten av att använda kompletterande/privata aktörer i arbetsmarknadspolitiken. Kapitel 11 diskuterar om arbetsmarknadspolitiken ska göras konjunkturoberoende, dvs. om arbetsmarknadspolitiken ska vara särskilt omfattande i ett speciellt konjunkturläge.

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

2 Den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken – 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 arbetsmarknadspolitiken.

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 varit 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 de traditionella 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 har utgjort 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 av program 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”).

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 anställningsstöd 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 det senaste regeringsskiftet.

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 och 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. För utom 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 praktik kategorin 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 arbetsmarknadspolitiken. 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 ungdomar 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.¹ Skyldigheten inträdde om annan sysselsättning inte kunnat erbjudas inom 90

¹ Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

dagar från att ungdomen anmält sig som arbetslös. Deltagarna 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 ungdomar². 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.

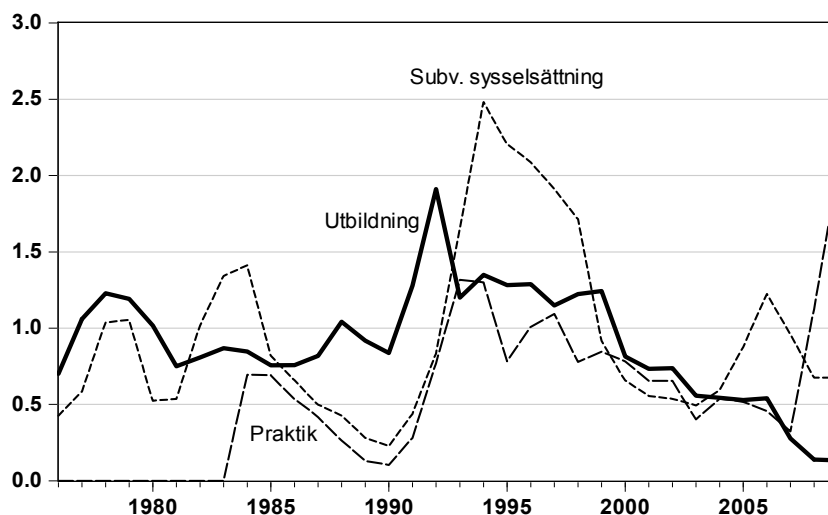
En annan viktig reform var införandet av *aktivitetsgarantin* år 2000. Denna åtgärd riktades till dem som var eller riskerade att bli långtidsinskrivna vid förmedlingen eller som hotades av utförsäkring från a-kassan. I praktiken gick deltagarna in i garantin efter en eller två perioder med ersättning från a-kassan (dvs. 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. Denna reform 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* (JOG). En viktig skillnad mellan aktivitetsgarantin och JOG är att ersättningen till deltagarna i JOG är lägre än i a-kassan – högst 65 % 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 JOG ligger tidigare under en pågående arbetslöshetsperiod än vad som var fallet i aktivitetsgarantin.

² Namnet är intressant med tanke på att en av de saker man inte kan garantera inom programmet är jobb.

2.5 Den aktiva arbetsmarknadspolitiken omfattning

Det finns en lång tradition av aktiv arbetsmarknadspolitik i Sverige. Figur 1 ger en tydlig bild av hur den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige har 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. Den kraftiga ökning av kategorin ”praktik” under det sista året beror på att Jobbgarantin för ungdomar och Jobb- och utvecklingsgarantin faller i denna kategori.

Figur 2: Antalet deltagare i olika typer av arbetsmarknadspolitiska program 1992–2008



Källa: Arbetsförmedlingens Händel-databas.

Not: Kategorin "Praktik" inkluderar subventionerad sysselsättning i denna figur.

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 arbetsmarknadspolitiken. 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. Tendensen att en allt större del av deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program deltar inom ramen för en garanti-åtgärd 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 arbetsmarknadspolitiken med hur det ser ut i andra länder. I Figur 3 beskriver vi hur utgifterna för den aktiva arbetsmarknads-

politiken 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 arbetsmarknadspolitiken 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.

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 Ams 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 arbetssökandes 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 arbetsmarknadslågen 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 komma att inträffa påverka den arbetslöses sökaktivitet. När (eller om) programmen används i detta syfte är det inte i första hand den eventuella "behandlingseffekten" 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 förväntade anvisningen med konsekvenser exempelvis för flödet till jobb 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 *inläsningseffekt* 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.³

³Tidigare tillkom en ytterligare effekt genom att deltagande i åtgärder påverkade möjligheten att få arbetslöshetsersättning framöver.

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 "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 arbetsmarknadspolitiken 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 insignifikanta eller negativa effekter. Ett antal utvärderingar av 1990-talets arbetsmarknadsutbildning har publicerats senare än de studier som redovisades i Calmfors m fl.⁴ 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 AF (Okeke, 2005; Arbetsförmedlingen, 2009).⁵ de Luna m.fl (2007)

⁴ Se exempelvis Fredriksson & Johansson (2003), Stenberg (2003), Stenberg & Westerlund (2004), Andrén & Andrén (2004), Andrén & Gustafsson (2004), Stenberg (2005), Axelsson & Westerlund (2005) och Johansson (2006).

⁵ Forslund & Nordström Skans (2006) jämförde arbetsmarknadsutbildning för ungdomar i åldern 20–24 år under perioden 1999–2003 med praktikprogram för samma grupp och fann

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 %. Denna slutsats gällde i stort sett oavsett grupp av deltagare och kursinriktning. Detta resultat kan naturligtvis återspegla att nya betingelser och ny implementering 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 % till under 5 %.

Okeke 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–) än under början av den studerade perioden.

de Luna m.fl. (2008) skattade även separata effekter för olika grupper av såväl deltagare som kurs typer. De fann inga betydande könsskillnader, i viss utsträckning beroende på vilka utfall som studerades. De fann vidare en viss 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.

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.

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. Speciellt 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 90-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 så kallade 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 vara i 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.⁶

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 konjunkturläge 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 kunska-

⁶ 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.

pen 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 anställde 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 netto-sysselsättningen. 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 praktikprogram 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 betydligt 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 studera, 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, dvs. anställningsstöd och starta eget-bidrag.⁷ 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 innebär att den förväntade tiden till arbete minskade med ungefär 8 % eller 8 månader med en uppföljningshorisont på 3 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 från program till arbete just när subventionen tar slut. Detta tyder på att en betydande del av effekten uppkom genom att den subventionerade anställningen övergick i en ordinarie anställning.⁸ Detta mönster

⁷ Forslund, Johansson & Lindqvist (2004) fann exempelvis förhållandevis stora positiva effekter av allmänt anställningsstöd på flödet från arbetslöshet till arbete.

⁸ Forslund m.fl. (2004).

skulle vi inte se om anställningsstöden i stor utsträckning subventionerade anställningar av personer med en permanent lägre arbetsförmåga. I den mån en betydande del av dem som står utanför arbetsmarknaden gör det av detta skäl krävs antingen löneanpassningar eller mer permanenta subventioner som förvärvsavgifter 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 med matchningsmetoder 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 3 och 12 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 & 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 & Richardson (2004) jämförde effekterna av 8 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 individeffekter. 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 både lägre inkomst, lägre sannolikhet att befinna sig i arbete och lägre sannolikhet att övergå till studier i det reguljära utbildningsväsendet än öppet arbetslösa ungdomar. 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 resultatet för ungdomarna kan bero på deltagarna snarare än programmen. Carling & 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 inläsningseffekt av att faktiskt delta i programmet.

Den senaste studien av ungdomsprogram, Forslund & Nordström Skans (2006), fann i vissa avseenden likartade effekter som Carling & Larsson; det faktum att sannolikheten att gå in i program efter omkring 100 dagar var mycket stor för 24-åringar men inte för 25-åringar tycktes vara förknippad med fler övergångar till jobb bland 24-åringarna innan programmen började.⁹ 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 vill undvika att gå in i program efter 100 dagar. Vidare resultat i Forslund & Nordström Skans (2006) visade att 19-åringar hittade jobb i mindre utsträckning än 20-åringar, vilket kan ha återspeglats att 19-åringar gick in i program för tidigt (redan innan 100 dagar). 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.

Forslund & 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 utbildnings-

⁹ Jämförelserna är gjorda för personer födda samma år, men olika delar av året, för att minska risken att ålderseffekter påverkar resultaten.

nivå. Författarna fann en del skillnader i punktskattningar, 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) och en tendens att effekterna var sämre ju längre från ett normalt arbete programmet var. 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 annonseringseffekter som påskyndat flödet till jobb tidigt i pågående arbetslöshetsperioder. Dessa effekter har emellertid inte varit stora. Vidare tyder resultaten i Forslund & 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", dvs. olika former av stöd till ett mer effektivt jobbsökande. 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 morot och 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 6 studier om effekterna av intensifierad förmedlingsverksamhet gjorda på data från 1970- och 80-talet. Deras slutsats är att "Sammanfattningsvis tyder resultaten på att intensifierade förmedlingsinsatser för en

delmängd av de arbetssökande 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”.

Till stora delar har vi inte funnit anledning att omvärdera dessa slutsatser. Antalet svenska studier är fortfarande begränsat. Trogligtvis 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.¹⁰ Detta gällde i synnerhet i det experiment som kombinerade förstärkt förmedling med ökad kontroll.

Liljeberg & Lundin (2010) undersökte det så kallade Jobbnätet, som riktades till långtidsarbetslösa som deltog i aktivitetsgarantin i Stockholms län. Projektet är intressant eftersom liknande program finns idag inom Jobb- och utvecklingsgarantin. 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 & 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

¹⁰ 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).

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 & Åslund (2006) och Andersson-Joona & Nekby (2009) olika program för invandrare. Johansson & 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 & 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 till högre grad fann jobb och i större utsträckning deltog i arbetsmarknadspolitiska program. Även om resultaten från dessa två studier härrör från en 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 Internationell evidens

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) ger en systematisk genomgång av 96 nyare europeiska skattningar av effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Card m.fl. (2009) går igenom sammanlagt 97 empiriska studier 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 studierna 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. I de två ovan diskuterade översikterna ingår allt från studier som undersöker effekterna av sanktioner till studier av kurser i effektivt jobbsökande. I Kluve (2006) ingår exempelvis 12 studier som undersöker olika förmedlingsinsatser och kontroll. Av dessa visar 8 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 dock intressant att försöka bryta ner denna övergripande insikt. Det finns flera intressanta 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 till programmen var slumpmässig. Resultaten är därför mycket trovärdiga. Meyer (1995) diskuterar en första serie om 5 experiment från fem olika delstater. Experimenten utvärderar 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 vägledning om hur man kan utforma den mest effektiva balansen mellan vägledning och kontroll. Mot denna bakgrund är experimenten som

redovisas i Ashenfelter m.fl. (2005) intressanta. De behandlade i dessa studier utsattes endast för ökad kontroll. Resultaten ger inga tydliga positiva effekter av kontroll i form av verifikation av sökta jobb.¹¹ 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 frågeställning 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 som hade fått ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i minst 6 månader att delta i ett 4 månader långt program. Deltagarna fick intensifierad förmedlingsverksamhet i form av att de tilldelades en mentor som de tvingades att möta minst en gång varannan vecka. Mentorn kombinerade kontroll med vägledning och utbildning i hur man söker jobb. Efter 6 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 utvärderat i Dolton & O'Neill (2002). Ungdomar som varit utan jobb i 6 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 vänta oss mindre inlås-

¹¹ Vi vill dock poängtera att kontroll och sanktioner har visat sig ha positiva i många andra studier såsom Abbring m.fl. (2005), Svarer (2007), Lalive m.fl. (2005) och van den Berg & Vikström (2009). Samtidigt finner en studie av Hofer & 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.

ningseffekter 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 litteraturen inte entydig. Exempelvis finner Dolton & O'Neill (2002) positiva effekter av ett program med intervjuer var sjätte månad. Programmet var alltså ett lågintensivt program. Hämläinen 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 & Hofer (2003) positiva effekter av utbildning i jobb-sökande som varade totalt 8 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 & van der Klauuw (2006) en intressant studie. Man utvärderade ett experiment i form av tidigt stöd och kontroll i form av genomgång av planerade jobbsökningar, 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 evidensen 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. Den internationella evidensen ger också indikationer på att en förstärkt kontroll i samband med att man får extra stöd skulle vara fördelaktigt. Man kan se det som ett villkorat stöd, där den arbetslöse får extra stöd 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 den svenska evidensen 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 den svenska evidensen på detta område är tämligen begränsad. Förutom den ovan nämnda studien finns det i första hand endast studier från långt tillbaka i tiden eller för enskilda grupper som invandrare. En anledning till detta är troligtvis att de flesta förmedlingsåtgärderna ingår i arbetsförmedlingarnas basutbud och inte inom i tiden välvärnsade program så är fallet för 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 den internationella evidensen ska tolkas. Den internationella evidensen 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 arbetsmarknadspolitik. Samtidigt betyder det att den internationella evidensen inte kan tas som intäkt för att obetingat öka denna verksamhet.

En annan närliggande frågeställning är om dessa insatser ska vara obligatoriska eller inte. Empiriskt är detta en svår fråga, eftersom det naturligt 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 troligtvis 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 viss evidens från Storbritannien att förmedlingsinsatser kan gynna unga och annan evidens 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 rölighetsstimulerande politik, exempelvis arbetsmarknadsutbildning, skulle kunna förbättra matchningen mellan arbetsökande 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 arbetsökande 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 slut-

satsen att ”vi i stort sett saknar kunskap och att behovet av nya studier är mycket stort”. Sedan dess har några studier av matchningsfunktionen genomförts (Forslund & Johansson, 2007; Aranki & Löf, 2008 och Fransson, 2009). Resultaten i Forslund & Johansson (2007) samt i Fransson (2009) tyder på att programdeltagare och personer med lönesubvention bidrar till matchningen i mindre utsträckning än öppet arbetslösa.¹²

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 & 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 & 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 nettoeffekt jämfört med arbetsökande i öppen arbetslöshet uppkom som summan av en inläsningseffekt 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*).

¹² Aranki & Löf (2008) undersöker inte vilken roll arbetsmarknadspolitikens spelar i matchningsprocessen.

Resultaten antyder, enligt genomgången av Calmfors m.fl. att undanträngning av en icke-trivial storleksordning nästan utan undantag att 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 & 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 programvolymer påverkats av arbetsmarknadsläget snarare än tvärtom, är svårslöst. 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 emellertid förvänta oss att lönerna påverkas och att de potentiellt påverkas olika beroende på hur programmen är utformade. Anställningsstöd är förknippade med stor direkt undanträngning. Om emellertid anställningsstöden riktas till personer 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: pro-

grammens 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 & Lang, 1995; Forslund & 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 & Kolm, 2004). Inga nya studier av sambanden mellan arbetsmarknadspolitik och lönebildning har tillkommit efter Calmfors m.fl. genomgång.

7.4 Arbetsmarknadspolitik och arbetskraftsdeltagandet

Ett uttalat syfte med den svenska arbetsmarknadspolitikerna 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 & Markowski, 1995 och 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 arbetsmarknadspolitikerna 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 totaleffekt 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 & Duval (2006) är en studie som tillkommit sedan Calmfors m.fl. översikt. 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 man deltar i programmet. Arbetslösa som sätter ett högt värde på sin fritid kommer därför uppleva deltagande i ett program som något negativt. Därför 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 tiden i arbetslöshet. 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 individer som upplever programmet som jobbigt och meningslöst är annonseringseffekten troligtvis stor. Individer 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 ett visst program. 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. Annonserings-effekterna för dessa individer är naturligtvis små.

Det finns endast enstaka svenska studier. Därför går vi också igenom aktuella internationella studier. En intressant svensk studie är Hägglund (2006), som presenterar resultaten från tre experiment, där de behandlade 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 & Larsson (2005) och Forslund & Nordström-Skans (2006) studerade Ungdomsgarantin, som dels innebar ökad assistans tidigt under arbetslösheten och 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 & 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 tämligen begränsad. Annonseringseffekter är därför ett viktigt område för framtida forskning.

8.1 Internationell evidens

En intressant studie är Black m.fl. (2003) som undersöker ett arbetsmarknadspolitiskt program i USA. Programmet som undersöks kombinerade ökad kontroll, mer vägledning, workshops och träningsprogram. Deltagarna i programmet valdes delvis ut slumpmässigt, vilket gör att resultaten från undersökningen är trovärdiga och potentiellt intressanta. Efter att deltagarna valts ut informerades de om att de valts ut och var tvingade att delta i programmet. Författarna finner att programmet 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, dvs. tydliga annonseringseffekter.

Förutom denna studie domineras den internationella evidensen av studier från Danmark. Studierna är av skiftande kvalitet, vilket gör att vi inte vill dra alltför långtgående slutsatser av studierna. De visar dock att på ett bra sätt annonseringseffekter kan tänkas uppstå på ett flertal olika sätt. 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 4 till 2 år, och den aktiva perioden var konstant 3 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 & Svarer (2008) och Geerdsen & 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 studerar 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 speciellt 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 individer 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 annonserings-effekter (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 arbetsmarknads-utbildning och inte ökad vägledning. Här kan istället anvisning till ett mindre attraktivt program som testar deras arbetsvilja 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 evidensen 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 den befintliga evidensen inte ger någon direkt vägledning om vilken typ av program som har störst annonseringseffekter.

9 Statistisk profilering och targetering

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 emellertid att alla arbetssökande inte kan få sådan hjälp och att 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. Görs 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.¹³ Profileringmodeller används alltså för att identifiera vem som riskerar långtidsarbetslöshet. En relaterad, men ambitiösare uppgift är att dessutom använda statis-

¹³ Se exempelvis Rosholm m.fl. (2004), Frölich m.fl. (2003) eller Behnke m.fl. (2006). En svensk profileringmodell, baserad på Bennmarker m.fl. (2007), användes på försök under en kortare period i Gävleborgs län. Detta försök är inte utvärderat.

tiska 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.

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.¹⁴ 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) använde diskontinuiteter i programplacering för att skatta effekter för en bredare population och fann liknande effekter.

Lechner & 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 & 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 fungera måste vi veta

¹⁴ I själva verket på prognoser som avsåg prognostiserade perioder med a-kassa.

vilka åtgärder som fungerar för vilka typer av arbetslösa, dvs. 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 diskussioner framkommer vilken typ av arbetslösa som kan behöva vilka åtgärder. Samtidigt är den systematiska genomgången av heterogena effekter i den empiriska litteraturen tämligen begränsat. 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 är att individer som är i riskzonen tidigt ska få insatser samtidigt som inga insatser sätts 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 arbetsmarknadspolitikerna.

10 Privata aktörer

De svenska arbetsmarknadspolitiska insatserna har tills nyligen huvudsakligen varit tillhandahållna av offentliga instanser¹⁵ – Arbetsförmedlingen (tidigare Ams), 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/sämlre 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 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 den befintliga empiriska evidensen är tämligen begränsad. Vi pekar istället först ut ett antal punkter som vi anser är centrala för diskussionen kring privata aktörer. Vi redovisar därefter den begränsade svenska och internationella evidens 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 & Hart, 1986; Hart & 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 viktig dessa effekter är för att gör arbetsmarknadspolitiken mer effektiv är

¹⁵ Arbetsmarknadsutbildning har upphandlats sedan mitten av 1980-talet.

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 problem är att de arbetslösa får välja den aktör de tycker är bäst. Om de enskilda arbetslösa verkligen kan bedöma hur bra de olika aktörerna 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 kontrollerade 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 lång 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 man 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 tillgång till denna flora aktiviteter, i synnerhet inte dyrare aktivitet som arbetsmarknadsutbildning. 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 & Ghatak, 2005).

10.1 Empirisk evidens

Av naturliga skäl finns det inte en uppsjö av studier av privata aktörer i den svenska arbetsmarknadspolitiken.¹⁶ 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. Arbets sökande som gick till en privat förmedling hade i genomsnitt lika stor sannolikhet att få jobb som arbets sökande 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 förmedlingsverksamheten 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 (Australien Nederländerna, Danmark, Storbritannien, Tyskland, se exempelvis Struyven & Steurs, 2005; Bruttel, 2005; Jahn &

¹⁶ Möjligen kan det tyckas vara anmärkningsvärt att upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning inte alls har utvärderats.

Ochel, 2007; Bredgaard & Larsen, 2007; Finn, 2008 och Wright, 2008). Det finns däremot bara ett litet antal försök att skatta effekterna av privatiseringen. Winterhager (2006) och Bernard & 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 arbetssökande 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, det gällde 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, medans 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 entydiga 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 vara en svår komplikation för studierna om de arbetslösa själva har fått välja mellan privata och offentliga aktörer.

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 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 skillnader beroende på sådana faktorer och de kan därför variera över tid, mellan länder och mellan verksamheter.

11 Ska arbetsmarknadspolitiken göras konjunkturberoende?

En intressant fråga är om arbetsmarknadspolitiken volym, inriktning och selektion av deltagare ska anpassas till konjunkturläget. För att kunna besvara dessa frågor är åtminstone tre punkter centrala.

Den första punkten är så kallade inläsningseffekter. Arbetslösa som deltar i ett program har mindre tid att söka jobb under tiden man deltar i programmet. Storleken på denna inläsningseffekt beror på avkastningen av den arbetslöses jobbsökande. Om den arbetslöshet relativt lätt kunnat hitta ett jobb är naturligtvis inläsningseffekten större. Man kan därför förvänta sig att programmen har mindre inläsningseffekter 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 utbilda vissa arbetslösa eftersom de skulle varit arbetslösa under programtiden oavsett om de utbildas eller söker jobb på heltid. En lägre avkastning på jobbsökande kan också ha andra effekter. Det skulle kunna göra vissa program mindre effektiva. Ett 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.

En andra viktig punkt är att olika program har mer eller mindre stora undanträngningseffekter. 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 och utformningen av programmen skiljer sig beroende 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 en större pool av arbetslösa att välja från under en lågkonjunktur. Eventuellt skulle det kunna göra det lättare att hitta många som skulle gynnas av ett specifikt program.

Det finns således många faktorer som potentiellt skulle kunna göra effekterna av ett visst program konjunkturberoende. De tre punkterna visar också att vi kan förvänta oss olika effekter skiljer sig mellan olika program. Det är därför synd att den empiriska evidensen är förhållandevis svag. En anledning är troligtvis att det är svårt att besvara om ett visst program är mer effektivt 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 Empirisk evidens

Från en svensk horisont är det slående att flera utvärderingar visar att flertalet arbetsmarknadspolitiska program varit förhållandevis ineffektiva under 1990-talet och förhållandevis effektiva under 2000-talet. Vid en första anblick skulle det 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 de s.k. 70-procentsmålet, det fanns möjlighet att återkvalificera sig till a-kassan genom att delta i arbetsmarknadsutbildning, och 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 är mer effektiv i en högkonjunktur. Det är snarare ett område där vi är i stort behov av svenska studier.

I den internationella litteraturen är Lechner & 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 Västtyskland som gick in 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 & 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 deras målpopulation bestående av individer med egenskaper som gör det troligt att de deltar i program oavsett konjunkturläge.

Lechner & 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 Kluge 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 inlåsnings effekterna 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 pro-

blem. Dessutom gäller resultaten i den dominerande studien Lechner & 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 vill därför inte dra några säkra slutsatser från den existerande empiriska evidensen. 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 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 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 kompliterat den bild som gavs i dessa studier med nya forskningsresultat från Sverige, tagit intryck från internationella studier på de områden där den svenska evidensen är begränsad, 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 dystert bild över 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 dystra bild står tre stycken utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen under 2000-talet som alla visar på positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning. Den dystra bilden 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-procents-

målet, 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 bra arbetsmarknadsutbildningen fungerar. En slutsats är att arbetsmarknadspolitiska program inte bör kvalificera för en ny period med arbetslöshetsförsäkring. Det är också viktigt att arbetsförmedlingen har tydliga effektivitetsmål för de olika programmen, även om ett fast 70-procentsmål kan diskuteras.

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 avgörande 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, dvs. 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 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 den befintliga svenska evidensen var föråldrad 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 stöd i utbyte mot att den verkligen gör sitt yttersta för att få ett nytt jobb. Det är dock viktigt att den internationella evidensen tolkas utifrån det faktum olika typer av förmedlingsinsatser ingår i basutbudet i Sverige. Den internationella evidensen 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 att den internatio-

nella evidensen inte kan tas som intäkt obetingad förstärkning av förmedlingsverksamheten.

12.3 Arbetsmarknadspolitiska program bör ibland användas för att testa arbetsviljan

Förutom de ovan diskuterade insatserna som också diskuterades i Calmfors m.fl. har vi studerat en rad ytterligare frågeställningar som aktualiserats av forskningen under senare tid. En sådan frågeställning är att arbetsmarknadspolitiska program kan ha en 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. Den befintliga litteraturen 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. Individer 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 arbetslös under en längre tid. För att maximera denna effekt ska man då ha tillgång till program som har ett uttalat mål att konfiskera fritid och en anvisning till ett sådant program måste naturligtvis vara obligatoriskt.

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

Ett genomgående tema i denna översikt har varit att vi för program efter program vet relativt lite om vilken typ av arbetslösa som gynnas av ett visst program. Sådan kunskap är viktig eftersom det är möjligt att ett visst program fungerar bra en viss typ av arbetslösa men sämre för andra. Exempelvis skulle det kunna vara så att ungdomar gynnas av andra program jämfört med 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 vettig utvärdering skulle behöva två program som i alla avseenden utom programlängd eller annan intressant dimension var identiska.

För att kunna utforma 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 arbetsmarknadspolitik ska vara och hur denna anpassning ska ske. Ett alternativ som diskuterats i litteraturen är så kallad profiling och targeting. Profiling innebär att man systematiskt försöker identifiera vilka som riskerar att bli långtidsarbetslösa och vilka som antas hitta ett jobb fort. Lyckas man med det kan man tidigt sätta in insatser mot 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. Targeting innebär att man försöker att individanpassa åtgärderna som sätts in så att varje arbetslös får de åtgärder som passar bäst. Systematisk profiling har testats på ett par ställen runt om i världen. Ett alternativ till profiling och targeting 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. Det är dock ett annorlunda synsätt mot profiling och targeting där tanken 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 inlåsningseffekten 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 anledning att ifrågasätta att olika garantier ska dominera den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken. 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 profilering och targeting ser vi också gärna 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 förmedlingstjänster i större utsträckning ska tillhandahållas av privata aktörer. Privata aktörer kan potentiellt spela en avgörande roll både som leverantörer av ett specifikt program eller med ett övergripande ansvar, dvs. en sorts privat förmedlingsverksamhet. I Sverige är detta en relativt ny företeelse, med regeringens mål att en tredjedel av alla deltagare i jobbgarantin för ungdomar och jobb och utvecklingsgarantin ska vara hos en kompletterande aktör. 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 väsent-

ligen 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 vikten av kontrakten med de kompletterande aktörerna 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 utformas så att aktörerna inte får snedvridna incitament och så att aktörerna inte får incitament att försöka välja ut de arbetslösa med bäst egenskaper.

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

En intressant fråga är om arbetsmarknadspolitiken ska göras konjunkturberoende. En grund till detta är det faktum att arbetslösa som deltar i ett program har mindre tid att söka jobb under tiden man deltar i ett program. Inlåsningseffekten är större om avkastningen på individens jobbsökande är högt, 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 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 en enda empirisk studie angriper denna fråga på något mer systematiskt sätt. Studien som är gjord på data från Västtyskland finner att arbetsmarknadspolitiken är mer effektiv i en lågkonjunktur. Vi vill inte dra alltför långtgående slutsatser från denna enda studie. 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 denna omfattande litteratur finns det ett stort behov av nya studier. Det tillkommer alltid nya typer program som måste utvärderas. Program som funnits med under en längre tid måste också utvärderas på nytt, eftersom det kan vara så att hur effektivt ett program är kan förändras över tiden. Ett exempel är arbetsmarknadsutbildningen som påvisade 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, profiling och targeting respektive hur arbetsmarknadspolitiken ska anpassas till konjunkturläget. Ett annat område där det behövs mer studier är effekterna av förmedlingsinsatser. I dag 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. 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. För att underlätta utvärdering och utveckling är det därför centralt att man redan när man utformar en åtgärd eller insats funderar om den kan utvärderas och följas upp på ett bra sätt. Uppföljning är central för möjligheterna att utforma en effektiv arbetsmarknadspolitik. Ett bra sätt att göra det är att genomföra fler experiment med slumpmässigt tilldelade behandlings- och kontrollgrupper.

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 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", de arbetslösa måste ha kvalifikationer så att de kan konkurrera effektivt om de befintliga jobben. Här kan uppenbarligen arbetsmarknadspolitiken (inklusive arbetslöshetsförsäkringen) ge bidrag.

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 jobbsökande 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 av jämviktsarbetslösheten (som är notoriskt svåra att göra) talar för att den kan ligga i storleksordningen 5–6 % av arbetskraften, och att den fram till 90-talskrisen låg mellan 2 och 3 %. 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 marginella bidrag till den långsiktiga sysselsättningen från arbetsmarknadspolitiken.

Referenser

- Abbring, J., G. van den Berg and 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. & 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. & 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. & 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. & 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 & 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. & 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 Institu-

- tions. Social, Employment and Migration Working Papers 35, OECD.
- Behagel, L., B. Crepon & 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 & M. Gurgand, (2010), "Private or Public counseling of jobseekers: a lesson from a large randomized experiment", presentation Gent April 2010.
- Behnke, S., M. Frölich & 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 & E. Nyberg (2002), "Utvärdering av Pilotprojektet för arbetslösa invandrare: Ett försök med samverkan mellan bemanningsföretag och arbetsförmedling", Arbetsmarknadsstyrelsen Ura 2002:6.
- Bennmarker, H., K. Carling & A. Forslund (2007) "Vem blir långtidsarbetslös? IFAU Rapport 2007:20.
- Bennmarker, H., E. Grönqvist & B. Öckert (2009), "Effects of outsourcing employment services: evidence from a randomized experiment", IFAU Working paper 2009:23.
- Bernard, S. & 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. and M. Ghatak (2005), "Competition and Incentives with Motivated Agents", American Economic Review, 95(3), 616–636.
- Black, D.A., J. Galdo, & J.A. Smith, (2007), "Evaluating the Worker Profiling and Reemployment Services System Using a Regression Discontinuity Approach", American Economic Review Papers and Proceedings 97, page.
- Black, D., J. Smith, M. Berger & 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, & 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. & 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., Kluve J. & Weber A., (2009), "Active labor market policy evaluations: A Meta-Analysis", IZA Discussion Paper No. 4002.
- Calmfors, L., A. Forslund & 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 & M. Hemström (2002) "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?", IFAU Rapport 2002:8.
- Calmfors, L., A. Forslund & M. Hemström (2004) "The effects of active labor-market policies in Sweden: What is the evidence?", i J. Agell, M. Keen & J. Weichenrieder (red), *Labor Market Institutions and Public Regulation*, MIT Press.
- Calmfors, L. & H. Lang (1995), "Macroeconomic effects of active labour market programmes in a union wage-setting model", *The Economic Journal* 105, 601–619.
- Carling, K. & L. Gustafson (1999), *Self-employment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in the re-employment risk?*, Working Paper 1999:6, IFAU.
- Carling, K. & L. Larsson (2005), "Does early intervention help the unemployed youth?", *Labour Economics* 12(3), s 301–319.
- Carling, K. & 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 & 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. & K. Johansson (2007) "Random and stock-flow models of labour market matching – Swedish evidence" IFAU Working paper 2007:11.
- Forslund, A. , P. Johansson & L Lindqvist (2004), "Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work?" IFAU Working Paper 2004:18.
- Forslund, A. & 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. & O. Nordström Skans (2006), "Swedish youth labour market policies revisited", IFAU Working Paper 2006:6.
- Fougère, D., J. Pradel & M. Roger (2005), "Does Job Search Assistance Affect Search Effort and Outcomes? – A Microeconomic Analysis of Public versus Private SearchMethods", IZA Discussion Paper 1825, Bonn.
- Fransson, K. (2009), Matchningsfunktionen – en indikator för matchningsprocessen, Working Paper 2009:1, Arbetsförmedlingen.
- Fredriksson, P. & P. Johansson (2003), Employment, mobility, and active labor market programs, Working Paper 2003:3, IFAU.
- Fredriksson, P. & 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 & 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. & 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. & Van Ours, J. (2008) "How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory

- Activation Programme Journal of Public Economics” 92, 2020–2035 .
- Grossman, S. & 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. & J. Moore (1990), “Property Rights and the Nature of the Firm”, Journal of Political Economy, 98, 1119–1158.
- Hart, O., A. Shleifer & 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 & A. E. Green (2003), The Wider Labour Market Impacts of Employment Zones. Warwick Institute of Employment Research.
- Hämäläinen, K., R. Uusitalo & 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. and 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. & 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. & Åslund O. (2006), ”Vitruous of SIN-effects of an immigrant workplace introduction program”, IFAU Working Paper 2006:7

- Kluve J. (2006), "The effectiveness of European Active Labor Market Policy" IZA Discussion Paper No. 2018.
- Lalive R., J. van Ours & 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 & O. Nordström 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. & J. A. Smith, (2006), "What is the value added by caseworkers?", *Labour Economics* 14, 135–151.
- Lechner M. & C. Wunsch (2009), "Are training programs more effective when unemployment is high?", *Journal of Labor Economics* 27, 653–692.
- Liljeberg L. & M. Lundin (2010), *Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet*, IFAU Rapport 2010:2
- Lindgren, U. & 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. & 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 & B. Hammer (2004), *A Danish profiling system*, Working Paper 2004-13, Department of Economics, University of Aarhus.
- Rosholm, M. & 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.

- 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. & O. Westerlund (2004), Does Comprehensive Education Work for the Long-Term Unemployed?, [http://www.econ.umu.se/Umeå Economic Studies](http://www.econ.umu.se/Umeå%20Economic%20Studies%20No%20641) No 641, Department of Economics, Umeå University.
- Struyven, L. & G. Steurs, (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. & 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. & J. Vikström (2009), Job search monitoring regimes, punishments, exit to work, and job quality, *IFAU Working paper* no 2009:18.
- Wadensjö, E. (1993), Arbetsmarknadspolitikens effekter på löner och priser, *Politik mot arbetslöshet*, SOU 1993:43, Fritzes. Stockholm.
- Weber, A. & 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 & 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.

Effects of active labour market policies on employment and unemployment – Summary

Introduction

In this report we survey and discuss research evidence on the effects of active labour market policies (ALMPs) on employment and unemployment. The point of departure is Calmfors et al. (2001, 2002, 2004) where Swedish evidence available in the early 2000s was surveyed. We have complemented the picture given in these surveys by new Swedish evidence as well as international evidence in areas where Swedish evidence is scarce. We have also covered a number of new topics. In this process some of the conclusions reached by Calmfors et al. have been modified and a number of new issues have been raised.

Vocational training programmes

The picture painted by Calmfors et al. of the effects of ALMPs in the 1990s was to a large extent a gloomy one. Not least is this the case for training programmes. Whereas the few available studies of training programmes in the 1980s found significant and reasonably large positive effects of vocational training programmes, most evaluations of those programmes in the 1990s at best found insignificant effects. This pattern is again reversed in the three studies of training programmes in roughly the last decade, where positive treatment effects are found again.

As yet, there is no conclusive evidence on why treatment effects seem to have improved since the 1990s. One can, however, list a number of possible explanations: *First*, a target was introduced that 70 per cent of vocational training programme participants should

have a job within 90 days after completed training. This may have induced the case workers at the Public Employment Service (PES) to work harder to identify both participants and courses. With heterogeneous treatment effects, this could lead to better treatment effects to the extent that the individuals identified actually would be selected on expected treatment effects rather than on expected job finding rates. To the extent that the target made case workers work harder to identify courses that were better adapted to labour demand, this would produce better treatment effects. *Second*, the possibility to renew UI benefit eligibility by participation in a training programme was removed. This changed the incentives in a way that probably made participants more interested in acquiring useful skills rather than a prolonged period with UI benefits. *Third*, the recession of the 1990s was very deep. This made it hard to identify which occupations and sectors to train for – there were no easily identified bottlenecks. Also in this respect, things had changed for the better for the training programme participants of the early 2000s. *Finally*, it seems that a number of the evaluations of training programmes in the 1990s did not make a distinction between prep courses and vocational training. This raises some issues of how the estimated effects should be interpreted, and results in Forslund et al. (2007) suggest that that the estimates are likely to be downward biased estimates of the effects of vocational training programmes.¹⁷

It is, however, important to stress that the new results should not be used as a rationale for an unconditional expansion of training programmes. Training programmes are much more expensive than other programmes, and the improved results probably, at least partly, reflect that volumes in the early 2000s were much smaller than in the 1990s.

Subsidised employment programmes

The second major type of programme is subsidised employment of various kinds (including practice programmes and most programmes targeted at youth). Calmfors et al. concluded that the available evidence suggested that the closer a programme in this category

¹⁷ There is a fundamental problem involved in estimating the effects of prep courses. This problem arises because prep courses are designed to prepare for other programmes (most often, but by no means always, vocational training programmes), and not directly for transitions from unemployment to work. This raises hard to solve issues of how sequences of programmes should be evaluated.

was, the more likely it was to speed up the transition to an ordinary job. They also found that the programmes with the closest resemblance to ordinary jobs (employment subsidies and self employment grants) actually seemed to have a positive treatment effect in the sense that they outperformed continued job search in open unemployment. The latter result is confirmed by the few available new studies.

A potential problem with the programmes most similar to ordinary jobs is that there is evidence that these programmes also tend to be the programmes most associated with crowding out ordinary jobs. However, how serious this problem is, taking also other general equilibrium effects into account, depends crucially on how the programmes are targeted. If the programmes are targeted at long-term unemployed outsiders, those “crowded in” by the programme will on average exert only a limited downward pressure on wage as they are outsiders and probably also rather compete for available jobs only to a limited extent. Those crowded out will on average be more like insiders and efficient competitors for the available jobs. The net effect will be a downward pressure on wages and higher employment, counteracting the direct crowding out effect at given wages.

Employment service

A third important part of active labour market policies is the employment service. Calmfors et al. concluded that Swedish evidence was rather old and pertained to certain groups only. Hence, they concluded that it was impossible to establish whether or not a general increase in the service level would have a positive effect. Our survey of international and more recent Swedish research gives somewhat more precise answers.

An overall conclusion based on the international studies is that intensified job search assistance, in particular combined with increased control, gives rise to positive effects on employment. Increased support and counselling together with increased control seems to create a good mix of increased support and more in-depth follow up. It can be considered conditional support, where the unemployed gets extra support in exchange for increased search efforts. However, when interpreting the international evidence, it is important to keep in mind that monitoring and counselling are parts of the normal supply of “services” at the Swedish PES. Hence, unless effects are linear, the international evidence does not

support an unconditional increase in counselling and monitoring. More research using controlled variation in levels of counselling and monitoring is needed to determine whether or not the benefits exceed the costs of raising the level of support in the Swedish PES above its present level.

The positive effects found for counselling and monitoring also has some bearing on how one should interpret the estimated effects of participating in various labour market programmes. The control group in Swedish studies of labour market programmes consists of unemployed persons with access to the services offered by the PES. Some gloomy evaluation results may therefore reflect good effects of the alternative treatment – it may well be the case that time used for job search, using the facilities of the PES is equally well (or better) used than time spent in a labour market programme. In fact, the distinction between active (= programmes) and passive (= UI benefits) labour market policies may be seriously misleading and seems to be based upon a view of UI benefits as compensation for non-work. In fact, in the Swedish unemployment insurance, as well as unemployment insurance in other countries, receipt of benefits is conditional on meeting a whole set of requirements relating to job search and being available for work. In Sweden, the PES plays a key role in this process. The PES is supposed to provide job search assistance as well as monitoring of job search behaviour to make sure the benefit recipient meets the requirements in the legal framework of UI. From this perspective, job search assistance and monitoring should be considered a labour market programme.

Pre-programme effects and compulsory programmes

In addition to the topics discussed above, which were also covered by Calmfors et al., we have covered a number of issues raised by recent research. One such issue relates to compulsory programmes where the timing of programme entry can be predicted with good accuracy. The interest in such programmes at least to some extent has arisen because expected programme entry may affect the behaviour of the unemployed already before programme start. In principle, the effect on present behaviour of future expected compulsory programme participation will depend on the expected utility of taking part in the programme. If the expected utility is negative (compared to some relevant alternative), the unemployed has

incentives to avoid the programme. The normal way to achieve this is to find a job. If, on the other hand, the expected utility of programme participation is positive, the unemployed will act so as to get access to the programme. Hence, the announcement of a compulsory programme will generally affect the job-finding rate of the unemployed already before programme start, pre-programme effects.

The empirical literature indicates that such pre-programme effects actually seem to be present. This creates a complicated situation for policy design. In order to maximise a pre-programme increase in the job-finding rate, programmes should be made unattractive: they should confiscate a maximum of leisure time, pay low benefits and have bad treatment effects. However, it is likely that at least some unemployed job seekers would benefit from a well designed programme involving skills upgrading. Hence, an optimal policy design would treat job seekers with different labour market prospects differently in terms of the types of programmes offered. For job seekers with good labour market prospects, compulsory low-quality programmes may be a good way to increase job-search efforts and decrease reservation wages. Job seekers with bad labour market prospects should instead be offered programmes with important skills-upgrading components. Given this view, it becomes crucial for policy to identify how to sort the unemployed into these different kinds of treatments. This is, of course, a non-trivial task.

Profiling and targeting

One possible way to improve programme assignment is to give caseworkers access to statistical profiling and targeting instruments. Profiling aims at early identification of the labour market prospects of unemployed job seekers, usually in the form of a prediction of the risk that somebody will become long-term unemployed. If the caseworker, aided by the profiling instrument, can identify those at risk of becoming long-term unemployed, measures can be taken early in the unemployment spell and resources will not be wasted on those that will find a job anyway. A pilot using a profiling model was launched a few years ago. This pilot has as yet not been evaluated. Systematic profiling has been used in a few other countries, but the empirical evidence on the effects so far is not conclusive.

Suppose that those at risk of becoming long-term unemployed are properly identified (possibly from a statistical profiling instrument). A more ambitious task is then to assign the “right” treatment to those at risk. This is the aim of statistical targeting models. Targeting models have also been used on a small number of occasions. Too little is known about the effects to warrant any conclusions.

Fundamentally, compulsory programme assignment for all and profiling/targeting represent polar views on how to conduct ALMPs. On a priori grounds, the latter approach is attractive: each and every one will get the right treatment at the right time. In addition, locking-in effects will be excessively large if a compulsory programme is used for groups with good labour market prospects, especially if the programmes only to a limited extent involve job search activities. Hence, there may be good reasons to question the strong focus in present Swedish ALMPs on compulsory programmes, “guarantees”. However, it is necessary to stress that empirical knowledge in this area is almost non-existent. For instance, this applies to knowledge about the effects of the timing of treatment. However probable it may seem that early intervention is an efficient strategy, there is no empirical support for this view.

To increase the knowledge about the effects of targeting/profiling, it is necessary to introduce such instruments in a way that facilitates evaluation. It is also necessary to gain more knowledge about the alternative – compulsory programmes for all. A fundamental problem about compulsory programmes for all is that they, in general, cannot be evaluated due to the lack of control groups. To gain more knowledge about such programmes, it is necessary to conduct pilot studies where, for example, programmes are not rolled out in the whole country at the same time.

Private provision of ALMPs

An interesting has arisen due to the introduction in Sweden of privately provided labour market policy measures during the last few years. Private providers can potentially be important complements to the publicly provided services, both as providers of specific programmes and as providers of whole packages of services (similar to what is provided by the PES). In Sweden this is a recent phenomenon, but the government aims for a rapid increase in the market share of private providers; actually the target for the present year is

that a third of the participants in the Job and development guarantee and the Job guarantee for youth should be serviced by private providers. Our survey of theoretical arguments and empirical evidence suggests that there are no unambiguous effects to be expected from privatisation.

There are only a small number of empirical studies of the effects of private provision of labour market policy measures. All but one of them (the only Swedish study) relies on non-experimental observational data, and it is not completely clear that the studies have actually identified causal effects, given that self-selection to private providers poses a serious evaluation problem. However, even if selection has been handled in a satisfactory way, it is not evident what one should expect. An important dimension of any process with private provision of services is contract design. All contracts create incentives, and the extent to which these incentives reflect the interest of the principal depends on a number of conditions, and these conditions, such as how hard it is to specify the services in a way that is verifiable, can be expected to vary from one context to another. A special feature of interest in the context of labour market policies is the fact that private provision a relatively novel feature. Probably it takes time for the principal to acquire skills in contract design. The results in the empirical studies may well reflect also this learning process – estimated effects are likely to pick up such differences between different countries and types of services.

(How) Do policy effects differ due to differences in context?

A last interesting question is whether the effects of labour policies vary with the business cycle in a predictable way and, if so, which the consequences of this are for policy conduct. The main basis for the belief that ALMPs may have varying effects over the business cycle is that there is survey evidence that programme participants devote less time to job search than do openly unemployed. This creates a locking-in effect of programmes. This effect will be increasing in the payoff to job search, which normally will be higher in good business cycle conditions with many vacant jobs. Hence, there is a sound argument for, *ceteris paribus*, increased programme participation in bad business cycle conditions. On the other hand, looking specifically at training programmes, we argued earlier that it is harder to identify what to train for in a bad labour market.

Unfortunately, there is to our knowledge only one empirical study that has attacked this issue systematically. This study, looking at German training programmes, found higher programme efficiency in bad business cycle conditions. Similar results were also found in a “meta study” compiling evidence from a number of studies. It is, however, premature to base any final verdict based on this scarce evidence.