

RATIO

Ratio

The Swedish model
Rapport nr. 5

**Arbetsmarknads-
politikens undan-
trängningseffekt**

Av Martin Nordin

Förord

Inom ramen för Ratios välfärdsstatsprojekt lades i slutet av 2005 ett antal utredningsuppdrag ut på externa författare. Syftet med dessa var att sammanfatta kunskapsläget på ett antal områden av hög relevans för diskussionen kring den svenska välfärdsstaten och den svenska modellens framtid.

Följande rapporter ingår i projektet:

Rapport	Författare
Vad är den svenska modellen?	Miriam Nordfors
Reformerna som förändrade Sverige.	Dennis Josefsson
Svensk skattepolitik: Från Pomperipossa via århundradets skattereform till värnskattens utdragna avskaffande	Åsa Hansson
Insider-outsider fenomen och det nya utanförskapet	Kajsa Helmbring
Arbetsmarknadspolitikens undanträngningseffekter	Martin Nordin
Det svenska företagsklimatet – Himmel eller helvete?	Erik Wengström
Globaliseringen och det ökade förändringstrycket – Vad säger forskningen?	Pontus Rendahl
Avregleringar, entreprenadupphandlingar, kundvalsmodeller och vouchersystem	Henrik Jordahl
Lättare sagt än gjort? En översikt av politiska svårigheter vid välfärdsstatsreformer	Peter Santesson Wilson

Författarna svarar själva för analysen i rapporterna, som samtliga finns tillgänga på www.ratio.se. Kontaktperson för Ratios välfärdsstatsprojekt är Andreas Bergh, andreas.bergh@ratio.se.

1. Inledning

Det främsta syftet med arbetsmarknadspolitiska åtgärder är att öka sysselsättningen. För att uppfylla detta mål arbetar arbetsförmedlingen med att göra matchningsprocessen mellan arbetssökande och vakanser effektiv. Andra mer sekundära mål är bland annat att minska de sociala problem som kan förknippas med att vara öppet arbetslös samt att öka produktivitetstillväxten.

Sveriges traditionellt sett låga arbetslöshetstal har ofta förklarats med den stora förekomsten av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Forskare som exempelvis Layard, Nickell & Jackman (1991) har rekommenderat att andra länder bör ta efter Sveriges modell. Till följd av att förekomsten av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har ökat kraftigt sedan början på 1990-talet i Sverige,¹ främst på grund av ökningen av arbetslösheten, så har även antalet studier på området varit särskilt stort i Sverige under perioden. Men utifrån den empiriska 1990-tals forskningen, så tycks det vara betydligt mera osäkert ifall det verkligen föreligger ett positivt samband mellan arbetsmarknadspolitiska åtgärder och sysselsättningens storlek. På grund av de mycket speciella förhållanden som rådde under 1990-talet så är det emellertid osäkert om resultaten från 1990-talet kan generaliseras.

2. De arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas (för- och) nackdelar*

I litteraturen så brukar man ofta skilja på aktiva och passiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, där aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder inkluderar arbetsmarknadsutbildningar och andra sysselsättningsskapande åtgärder, medan de passiva åtgärderna främst är arbetslöshetsförsäkringen. I detta avsnitt kommer vi uteslutande uppehålla oss kring de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effekter, och spara diskussionen om arbetslöshetsförsäkringens effekter till slutet av rapporten.

Även om man i allmänhet kan anta att de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har positiva effekter på den arbetssökandes chanser att finna ett arbete, och därmed höja sysselsättningsnivån i ekonomin, så finns det en rad faktorer som kan tendera att motverka de positiva effekterna.

För det första så är det mycket troligt att deltagande i arbetsmarknadsprogram resulterar i inlåsnings effekter[†] som innebär att den arbetssökandes totala arbetslöshet förlängs. Riskerna

¹ Påpekas bör att trots att antalet arbetsmarknadsåtgärdsplatser ökade på 1990-talet så minskade faktiskt under perioden andelen arbetslösa (d v s kvoten mellan åtgärdsdeltagare och total arbetslöshet) som deltog i åtgärderna.

* Detta avsnitt är ingen presentation av den teoretiska grundstrukturen på området utan endast en mindre genomgång av ett antal centrala teoretiska effekter som rapporten kommer att behandla.

för inlåsnings effekter ökar dessutom om de arbetsmarknadspolitiska programmen systematiskt används för att förlänga arbetslöshetsförsäkringens längd (Sianesi, 2004).

För det andra, om deltagandet i en åtgärd framförallt är till för att individen skall återkvalificeras för en ny arbetslöshetsersättningsperiod, kan arbetsmarknadsprogrammet anses vara kraftigt begränsande av den arbetsökandes handlingsfrihet (Jackman, 1994). Den passivisering och direkta förlängning av arbetslöshetstiden som arbetsmarknadsprogrammet medför kan därmed öka risken för att individen hamnar i långtidsarbetslöshet. Aktivitetsgarantin som funnits sedan 2000 och som riktar sig mot individer som riskerar att bli långtidsarbetslösa tenderar delvis att vara konstruerad på ett sådant vis (Calmfors, Forslund & Hemström, 2001, s.66).

Slutligen så har de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna direkta och indirekta undanträngningseffekter som påverkar sysselsättningsnivån i ekonomin. Direkt undanträngning uppkommer som en följd av att företag och offentliga myndigheter kan prioritera att anställa arbetsökande i åtgärder därför att dessa anställningar ofta är subventionerade och därför mindre kostsam arbetskraft än reguljär arbetskraft. Denna metod för att skaffa sig konkurrensfördelar mot andra företag resulterar därför i en direkt undanträngning av reguljära anställningar. För kommuner så medför rekryteringen av arbetsökande i åtgärder en övervältring av lönekostnader från kommun till stat (Dahlberg & Forslund, 1999).[‡]

Indirekt undanträngning är främst förknippat med de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas påverkan på lönebildningen. Löneläget i ekonomin antas i sin tur bestämma sysselsättningsnivån. Om individer som förlorar arbetet, i allmänhet, anser det vara mera positivt att delta i en arbetspolitisk åtgärd än att vara öppet arbetslös, och sannolikheten att få delta i en sådan åtgärd är stor, så kan detta leda till att ”kostnaden” för att bli arbetslös minskar. Och är det så att facket agerar utifrån detta i förhandlingarna med arbetsgivarparten så minskar fackets incitament att arbeta för en låg arbetslöshet vilket kan innebära en press uppåt på lönerna (Dahlberg & Forslund, 1999).

Däremot kan en press nedåt på lönerna uppstå om nyligen arbetslösa individer tvingas att konkurrera om jobben med arbetslösa som genomgått arbetsmarknadsutbildningar och därigenom höjt sin konkurrenskraft. Om de arbetspolitiska åtgärderna effektivt fyller sin

[†] Inlåsnings effekter uppkommer på grund av att individen slutar söka arbete under pågående arbetsmarknadsprogram.

[‡] Men är det så att de subventionerade anställningarna främst är komplement och inte substitut till den reguljära arbetskraften så medför de subventionerade anställningarna ingen undanträngning av reguljär arbetskraft.

funktion så kan detta sålunda minska den nyligen arbetslösas möjligheter att få ett arbete. Givet att den fackliga organisationen tar hänsyn till detta så kan detta verka som en press nedåt på lönerna (Dahlberg & Forslund, 1999).

3. Empiriska studier

Den empiriska forskningen rörande de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effekter[§] kan delas upp på mikroekonomiska och makroekonomiska studier. Effekten för enskilda individer av att delta i arbetsmarknadsåtgärder studeras i mikrostudier. Till skillnad från mikrostudier där man inte kan dra slutsatser om arbetsmarknadsåtgärdernas totala effekter så är syftet med de makroekonomiska studierna att studera aggregerade allmänjämvikt effekter. Därmed är det endast makroekonomiska studier som kan svara på exempelvis frågan: medför arbetsmarknadspolitiska åtgärder några undanträngningseffekter av reguljär sysselsättning?

Först granskar vi de makroekonomiska och därefter de mikroekonomiska studierna inom området aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Därefter övergår vi till att studera de passiva arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effekter, d v s arbetslöshetsersättningens effekter på sysselsättningen.

3.1 Makroekonomiska studier

Det stora problemet när man vill undersöka ifall arbetspolitiska åtgärder uppfyller sitt huvudsakliga syfte, d v s att öka sysselsättningen, är att det existerar ett dualt samband mellan de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och sysselsättningsnivån i samhället. Eftersom omfattningen av arbetsmarknadsprogrammen beror på politikernas åtgärder för att förhindra en låg sysselsättningsnivå, eller i allmänhet en hög arbetslöshetsnivå, så är det mycket troligt att ett negativt samband mellan omfattningen av arbetsmarknadsprogrammen och sysselsättningen främst beror på arbetsmarknadsläget och inte på det omvända sambandet, att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ger upphov till en lägre reguljär sysselsättning. På grund av detta duala samband så är det mycket svårt att skatta icke-skeva parametrar (Calmfors, Forslund & Hemström, 2001, s. 95).

Undanträngningseffekter

En övervägande del av den svenska forskningen rörande undanträngningseffekter på arbetsmarknaden studerar arbetsmarknadspolitiska åtgärder som idag inte längre är aktuella

[§] Även om det är främst sysselsättnings (arbetslöshets) effekter som studeras så finns det en del forskning som studerar kopplingen mellan arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetskraftens storlek, inkomster eller sökintensitet.

eller tidsperioden före 1990-tals krisen. ** Den tidigare forskningen visar på att subventionerade anställningar verkar ha en undanträngande effekt på den reguljära sysselsättningen (Gramlich & Ysander 1981, Skedinger 1995, Forslund 1996, Forslund & Krueger, 1997). Gramlich & Ysander (1981) och Forslund & Krueger (1997) finner betydande undanträngningseffekter i byggnadsbranschen men inga signifikanta effekter i hälso- och sjukvårdsektorn. Skedinger (1995) rapporterar att undanträngningseffekterna för ungdomar är avsevärt större än för vuxna.

Även om den internationella forskningen på området är ytterst begränsad så tycks den samlade slutsatsen vara att det i de flesta länder finns ett negativt samband mellan subventionerade anställningar och nivån på den reguljära sysselsättningen (se bland annat Johnson & Tomola, 1977, Nathan, Cook & Rawlings, 1981, Casey & Bruche 1985). Johnson & Tomola (1977, s. 23) menar att undanträngningseffekter måste relateras till syftet med de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Kan de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skapa arbete för individer som har svårt att finna en anställning så bör åtgärderna värderas på ett annat vis än ifall de främst används som en konjunkturåtgärd.

I en studie av Dahlberg & Forslund (1999) undersöks emellertid den aktiva arbetsmarknadspolitikens direkta undanträngningseffekter för perioden även efter den svenska 1990-tals krisen. I mer precisa ordalag så studerar Dahlberg & Forslund hur tre olika grupper av arbetsmarknadsåtgärder, beredskapsarbete, arbetsmarknadsutbildning och övriga program †† påverkar den reguljära sysselsättningens storlek i 260 svenska kommuner.

Forslund (1996), en tidigare version av Dahlberg & Forslund (1999), kritiserades för att använda sig av en modell som ej var robust för förändringar i modellspecifikationen (Löfgren & Wikström, 1997, Sjöstrand, 1997). Forslund kritiserades dessutom för att använda sig av en för kort tidsperiod. Med data för åren 1987-1996 har Dahlberg & Forslund tillgång till en längre tidsperiod än Forslund (1996) och andra liknande svenska studier, vilket författarna menar ökar tillförsikten i studien. Vidare så modifieras modellen i Dahlberg & Forslund utifrån den tidigare kritiken.

De empiriska resultaten från Dahlberg & Forslund pekar på att beredskapsarbete och övriga program har signifikanta undanträngningseffekter på den reguljära sysselsättningen, medan det är betydligt mera osäkert huruvida arbetsmarknadsutbildningar medför några

** Den permanent högre öppna arbetslöshet som Sverige haft sedan 1990-tals krisen, kan betyda att resultaten för perioden före krisen inte kan generaliseras till att även gälla för efter krisen.

†† I gruppen övriga program inkluderas arbetsplatsintroduktion, invandrarpraktik, akademikerpraktik, arbetslivsutveckling, utbildningsvikariat och ungdomsåtgärder.

undanträngningseffekter. Storleksordningen på undanträngningseffekterna för beredskapsarbete och övriga program är omkring 65% vilket motsvarar att en subventionerad anställning ersätter ca 2/3 av en reguljär anställning.

Hansen & Persson (2001) menar å andra sidan att standardfelen tillhörande de undanträngningseffekter som Dahlberg & Forslund erhåller är underskattade, vilket skulle medföra, dels att den skattade undanträngningseffekten för beredskapsarbeten inte är signifikant skild från 0, och dels att koefficientintervallet för övriga program är större än vad som redovisas i Dahlberg & Forslund. Men trots att det inom forskningsområdet tycks finnas stor osäkerhet i resultaten, delvis orsakade av de små urvalen, men främst förknippade med det duala sambandsproblemet, så hävdar Calmfors, Forslund & Hemström (2001, s 101) att beroende på att man inte finner undanträngningseffekter för arbetsmarknadsutbildningar så är detta ett tecken på att sambandet man finner är en faktisk undanträngningseffekt. Zetterberg (2001) menar å andra sidan att slutsatserna huruvida arbetsmarknadspolitiska åtgärder har negativa sysselsättningseffekter inte kan generaliseras därför att resultaten baserar sig på en period då omfattningen av åtgärderna ökade dramatiskt, och närmst panikartat, i takt med att den svenska arbetslösheten ökade.

Edin, Forslund & Holmlund (1999) använder sig också av data för tidsperioden efter 1990-tals krisen och studerar specifikt utträngningseffekter för ungdomar. De finner att arbetsmarknadsprogram riskerar att tränga ut ungdomars reguljära sysselsättning.

Enkätundersökningar om undanträngningseffekter

I en rad svenska enkätundersökningar har man frågat arbetsgivare, programdeltagare och arbetsmarknadsförmedlare om de tror att arbetsmarknadspolitiska åtgärder undantränger annan arbetskraft (se bland annat Hallström, 1995, Anxo & Dahlin, 1996, Ams, 1995, 1997, 1998). Det stora flertalet av undersökningarna redovisar att arbetsmarknadsparterna tror att det existerar undanträngningseffekter förknippade med de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Det verkar dessutom finnas en tendens till att arbetsmarknadsparterna tror att åtgärder som ligger nära den reguljära arbetsmarknaden medför större undanträngningseffekter (Calmfors, Forslund & Hemström, 2001, s. 98). På grund av att det är svårt att värdera om en åtgärd verkligen undantränger annan arbetskraft så kan resultaten från dessa enkätundersökningar lätt bli felaktiga. De olika parterna kan tendera att svara, inte utifrån deras erfarenheter av åtgärderna, utan snarare utifrån de effekter som de förväntar sig att åtgärder skall ha. Programdeltagarna kan tendera att överskatta åtgärdernas positiva effekter. Arbetsgivare och arbetsmarknadsförmedlare kan istället välja att bortse från det faktum att åtgärder i viss utsträckning missbrukas.

Arbetskraftsdeltagande

Sveriges relativa arbetskraftstal (antalet individer i arbetskraften i relation till antalet individer i arbetsförålder) har sedan 1980-talet minskat med ca 6% från ca 84% till ca 78%^{††}.

I sammanhanget är det därmed också intressant att analysera kopplingen mellan arbetsmarknadsprogram och arbetskraftens storlek. Om det är så att arbetsmarknadsprogram ökar storleken på arbetskraften så kan detta i sin förlängning medföra att sysselsättningen ökar. Empiriska studier visar på att arbetsmarknadsprogram har en stor effekt på arbetskraftsdeltagandet (Wadensjö, 1993, Johansson & Markowski, 1995, Johansson, 2002). Men är det så att arbetsmarknadsprogram används för att förlänga arbetslöshetsersättnings längd så behöver inte ett positivt samband mellan arbetsmarknadsprogram och arbetskraftens storlek betyda en ökning av det effektiva arbetsutbudet (Johansson, 2002, s. 232).

Dahlberg & Forslund (1999, s. 28) påpekar å andra sidan att ett givet positivt samband mellan arbetsmarknadsprogram och arbetskraftens storlek kan föranleda att det relativa sysselsättningstalet kan minska. På grund av detta faktum erhåller Dahlberg & Forslund indirekt, i sin undanträngningsstudie, ett positivt samband mellan mängden programplatser och arbetskraftsdeltagandet.^{§§}

Indirekt undanträngning genom lönebildningen

Huruvida arbetspolitiska program orsakar en press uppåt eller en press nedåt på löner är (se tidigare sektion om indirekt undanträngning) oklart och är i slutändan en empirisk fråga. Svensk forskning som studerar perioden före 1990-talet rapporterar i de flesta fall att arbetspolitiska program innebär en press uppåt på löner (Calmfors & Forslund, 1990, 1991, Calmfors & Nymoén, 1990). Forslund & Kolm (2000) finner till skillnad från det stora flertalet studier att arbetspolitiska program inte innebär en press uppåt på löner. Forslund & Kolm (s. 73) misstänker att datarevisioner (exempelvis i nationalräkenskaperna) förklarar skillnaden i resultat jämfört med andra studier. Att mängden arbetsmarknadsåtgärder varierar positivt med arbetslöshetsnivån samt att arbetslöshetsnivån har en stabil och positiv effekt på löner, leder till att det är svårt att avgöra om kopplingen arbetsmarknadsåtgärder och löner inte i själva verket beror på sambandet mellan arbetslöshetsnivå och löner (Calmfors, Forslund & Hemström, 2001, s.102).

^{††} http://www.scb.se/templates/tableOrChart___23368.asp

^{§§} Beroende på att undanträngningseffekten varierar beroende på om man studerar sysselsättningen som en andel av populationen eller arbetskraften så betyder detta att det existerar ett samband mellan mängden arbetsmarknadsprogram och arbetskraftens storlek.

Nettoeffekter på sysselsättningen

Studier som försöker skatta arbetsmarknadsåtgärdernas nettoeffekt på sysselsättningen, så som skattningar av reducerade former, är eniga om att en ökning av arbetsmarknadsåtgärderna resulterar i en minskning av den öppna arbetslösheten. Å andra veckor inte den totala arbetslösheten (öppet arbetslösa plus personer i arbetsmarknadsprogram) påverkas av att fler individer deltar i arbetslöshetsprogram (Calmfors, Forslund & Hemström, 2001, s.106).

3.2 Mikroekonomiska studier

I "treatment" litteraturen, dvs när man avser att studera hur deltagande i arbetsmarknadsprogram påverkar individens framtida arbetsmarknadsposition, så är svårigheten huvudsakligen att konstruera eller finna en kontrollgrupp som man kan jämföra programdeltagarna med. Finns det ickeobserverade skillnader mellan deltagarna i ett arbetsmarknadsprogram och icke-deltagarna så blir behandlingseffekterna överskattade eller underskattade.*** På grund av de stora volymerna av arbetsmarknadsprogram så uppkommer det i Sverige ett specifikt kontrollgruppsproblem. I och med att en väldigt stor andel av de arbetslösa i Sverige riskerar att för eller senare hamna i ett program så är det särdeles svårt att i Sverige finna en kontrollgrupp som varken har eller kommer att ha deltagit i ett program. Beroende på svårigheterna att hitta en lämplig kontrollgrupp så går Carling & Larson (2000) så långt som att säga att utifrån 1990-tals data så är det omöjligt att utvärdera individeffekten av att delta i ett arbetsmarknadsprogram. Det är möjligt att effekterna av delta i ett arbetsmarknadsprogram skall tolkas som effekten av att delta i ett program vid en specifik tidpunkt alternativt ett specifikt program, snarare än effekten av att delta jämfört med att ej delta (Calmfors, Forslund & Hemström, 2001, s. 85).

Sysselsättnings och inkomsteffekter

Heckman, LaLonde & Smith (1999, s. 2079) hävdar, efter att ha granskat de aktiva arbetspolitiska åtgärderna i ett flertal Europeiska länder, att ingen specifik arbetsmarknadspolitisk åtgärd genomgående medför en större sysselsättningseffekter än andra åtgärder. Detta resultat ställer sig Martin & Grubb (2001, s. 31) å andra sidan tveksamma till. De rapporterar att i flera OECD länder så har anställningsstöd direkt till arbetsgivaren en större effekt än arbetsmarknadsutbildningar och offentliga sysselsättningsskapande åtgärder.

Carling & Richardsson (2001) studerar och jämför hur åtta olika svenska arbetsmarknadsprogram lyckas med att förkorta individens arbetslöshetstid. De empiriska resultaten visar på att träning eller arbetserfarenhet på företag förkortar arbetslöshetstiden mer effektivt än program som ger yrkesmässig klassrumsträning. Ju mer lik vanligt arbete

*** Se Heckman, LaLonde & Smith (1999) för en beskrivning av problematiken.

träningen är ju större effekt (s. 16). Forslund, Johansson & Lindqvist (2005) finner stöd för att anställningsstöd till arbetsgivare bidrar till en signifikant förkortad arbetslöshetstid för deltagarna. De hävdar samtidigt att på grund av undanträngningseffekter så kan detta trots allt inte förväntas minska den totala arbetslösheten nämnvärt (s. 7). Sianesi (2001) kommer fram till samma resultat, och påpekar att ”job subsidies was again found to be undisputedly the best performer, followed by trainee replacement, and – by a very long stretch – labour market training”. Andra studier visar även på att beredskapsarbete, rekryteringsstöd samt starta-eget bidrag uppvisar positiva resultat (Sehlstedt & Schröder, 1989, Edin & Holmlund, 1991, Korpi, 1994, Carling, Gustafson, 1999 Okeke & Spånt Enbuske, 2001).

För perioden innan 1990-talet så visar studier emellertid att även arbetsmarknadsutbildningar verkar ha positiva effekter på individens sysselsättning och inkomst (Edin & Holmlund, 1991, Axelsson & Löfgren, 1992). Generellt så visar sig arbetsmarknadsutbildningar på 1990-talet uppvisa ickesignifikanta eller rentav negativa sysselsättnings- och inkomsteffekter (Harkman, 1997, Regnèr, 1997, Larsson, 2003). De 1990-talsstudier som uppvisar positiva effekter (Okeke, 2001, Harkman, Johansson & Okeke, 1999, Richardson & van den Berg, 2002) har kritiserats för att möjligtvis ha överskattat effekten av arbetsmarknadsutbildning (Larsson 2001, Calmfors, Forslund & Hemström, 2002).

För ungdomar så verkar arbetsmarknadsutbildningar resultera i negativa effekter, d v s ungdomar som genomgått utbildningar har lägre sannolikhet att få ett arbete, och lägre framtida inkomster, än kontrollgruppen. Minst negativt tycks ungdomspraktikplatser fungera, dessa ger, i bästa fall, inte några effekter överhuvudtaget (Larsson, 2003). De negativa effekterna verkar emellertid främst vara kortsiktiga och försvinner inom två års tid. Larsson menar att en förklaring till de negativa resultaten kan vara inlåsnings effekter och passivisering av deltagarna (Larsson, 2001).

Vidare så menar Calmfors, Forslund & Hemström (2001, s. 89) att de långsiktiga effekterna tenderar att vara mera positiva (på 1990-talet ickesignifikanta istället för negativa) än de kortsiktiga effekterna av utbildningar.

Med data för andra halvan av 1990-talet rapporterar Sianesi (2004) att för individer som påbörjar ett program vid att tidigt skede av arbetslöshetstiden så ökar sannolikheten att bli sysselsatt. Sianesi (s. 150) visar även att arbetsmarknadsprogram medför inlåsnings effekter. Att påbörja ett program ökar arbetslöshetstiden, och detta är i synnerhet sant för de individer som påbörjar ett program omkring det att arbetslöshetsersättningen är på väg att ta slut. Påpekas bör att Sianesi inte gör någon uppdelning på olika typer av program.

Nyligen kom Ams (2005) med en rapport som studerar sysselsättningseffekten av arbetsmarknadsutbildningar. Med den ekonometriska metoden *propensity-score* matchning^{†††}, och med data för andra kvartalet av 2003, fås resultat som visar att 66,3% av programdeltagarna har arbete 180 dagar efter programmets avslut, vilket bara 48,0% av kontrollgruppen har. Rapporten redovisar emellertid alltför lite statistik för att man skall kunna avgöra om resultaten är tillförlitliga.^{‡‡‡}

Sökintensitet

Ett antal enkätundersökningar har genomförts med avsikten att studera hur sökintensitet hos arbetslösa påverkas av deltagande i ett arbetsmarknadsprogram. Samtliga studier finner att sökintensiteten tycks minska under programtiden (Edin & Holmlund, 1991, Ackum Agell 1996, Regnèr & Wadensjö, 1999). Regnèr & Wadensjö rapporterar emellertid att sökintensiteten i genomsnitt är högre för arbetslösa som har deltagit i ett program under de senaste 12 månaderna än för öppet arbetslösa som inte har deltagit i någon åtgärd under perioden, vilket betyder att inlåsnings-effekten endast verkar vara temporär.

3.3 Arbetslöshetsersättningens effekter

Enligt standard sök teori kommer sannolikheten att lämna arbetslösheten att öka allteftersom ersättningstiden närmar sig sitt slut och vara som störst när man når bidragets slutdatum. Eftersom att individens reservationslön beror på ersättningstiden så kommer dessutom arbetslöshetstiden bestämmas av nivån på ersättningen (Mortensen 1977).

Både svenska och internationella studier stödjer dessa teoretiska slutsatser. Den internationella forskningen är emellertid oense om hur stor effekt förändringar av ersättningsnivå har på arbetslöshetstiden. Layard, Nickell & Jackman (1991) sammanfattar forskningen och kommer fram till att effekten är mellan 0,2 och 0,9^{§§§}. Ett flertal internationella studier visar också att ersättningens varaktighet påverkar arbetslöshetstiden (se bland annat Katz & Meyer, 1990, Meyer 1990).

På grund av att arbetslösa individer som riskerar förlora sin ersättning i mycket hög utsträckning erbjuds en programplats som återkvalificerar individen för en ny ersättningsperiod så existerar det inte något reellt slutdatum för ersättningen i Sverige. Carling, Edin, Harkman & Holmlund (1996) undersöker detta och finner att arbetsgarantin inte

^{†††} Laura (2003) och Sianesi (2004) använder sig också av *propensity-score* matchning

^{‡‡‡} Bland annat så redovisas inte om *balancing score property* är uppfyllt, ett krav som måste uppfyllas för att matchningen skall ge korrekta skattningar.

^{§§§} Jag har inte hittat någon lämplig svensk översättning på denna effekt, men den engelska definitionen är "the elasticity of the expected duration with respect to benefits".

fullständigt tar bort incitamenten som leder till höjd sökintensitet när bidraget tar slut. Deras resultat visar att det finns en (marginellt) signifikant ökning i övergångsannolikheten till arbete runt bidragets slutdatum.

Benmarker, Carling & Holmlund (2005, s. 2) menar att det finns två svenska studier^{****} som använder sig av ”reasonably credible identification strategies” för att analysera ersättnings effekter på arbetslösheten. Den första är Harkman (1997) som studerar effekterna av 1993-års sänkning av ersättningsnivån från 90% till 80%. Carling, Holmlund & Vejsiu (2001) undersöker den ytterligare sänkningen av ersättningen från 80% till 75% som inträffade 1996.

Harkman (1997) använder sig av arbetslösa individer som inte är berättigad till A-kassa som kontrollgrupp vilket Benmarker, Carling & Holmlund (2005, s. 2) anser kan vara problematiskt därför att incitamenten för bidragstagare och icke-bidragstagare kan skilja sig åt. Harkman skattningar visar att effekten av förändringar av arbetslöshetsersättningen är 0.6, d v s ett resultat som är i enlighet med den internationella forskningen.

Carling, Holmlund & Vejsiu (2001) rapporterar att 1996-års sänkning av ersättningsnivån medförde en 10%-ig ökning av övergångsannolikheten till sysselsättning, vilket skulle motsvara en effekt på 1.6.^{††††} Denna förhållandevis stora effekt började påverka beteendet hos arbetslösa individer redan ett antal månader innan dess att förändringen implementerades. Vidare så finner Carling et. al. att effekten tycks vara större för ungdomar än för vuxna.

I ett pågående forskningsprojekt studerar Benmarker, Carling & Holmlund (2005) hur 2000 och 2001-års förändringar i ersättningen påverkar övergången till arbete. Förändringarna 2000 och 2001 innebar att man höjde taket i arbetslöshetsersättningen^{††††}, vilket betyder att man höjer den faktiska ersättningsnivån för ett stort antal arbetslösa^{§§§§}. Forskarna finner att reformernas effekter skiljer sig åt för kvinnor och män. Den sammantagna effekten av

^{****} Förutom deras egen studie.

^{††††} Det bör påpekas att Johansson & Selèn (2000, 2001) är starkt kritiska till Carling, Holmlund & Vejsius resultat och utifrån en realanalys av Carling, Holmlund & Vejsius studie så hävdar Johansson & Selèn att ”reformeffekten är en statistisk artefakt som inte kan tolkas kausalt”. Det är svårt att avgöra vem som har rätt i denna kontrovers, men jag har hittat ett uttalande av Carling i SO (2001) där han säger att deras studie har granskats och publicerats i ”den kanske tyngsta europeiska tidskriften” och att han inte har någon orsak att bemöta kritiken från Johansson & Selèn ”innan någon utomstående sakkunnig bedömt kvalitén i deras arbete”.

^{††††} 2000 höjde man taket med 17.2% under de 20 först veckorna av ersättningstiden. 2001 höjde man taket under de första 20 veckorna med ytterligare 7.4% och för den resterande ersättningstiden med 17,2%

^{§§§§} Även för medianinkomstagare innebär detta en höjning av den faktiska ersättningsnivån.

reformerna är för män att den förväntade arbetslöshetstiden ökar medan för kvinnor så innebär reformerna att den förväntade arbetslöshetstiden minskar^{****}.

Utifrån den empiriska litteraturen så menar Carling, Holmlund & Vejsiu (2001, s 786) att höga ersättningsnivåer bidrar till en hög arbetslöshetsnivå. Carling et. al. (s. 786) invänder däremot mot att en ”more aggressive benefit cutting strategy” på 1990-talet nödvändigtvis hade inneburit en snabbare återhämtning på den svenska arbetsmarknaden.^{††††} Resultat från en panelstudie med 20 OECD länder visar att en 10% ökning av ersättningsnivån ökar arbetslösheten med 13%, vilket skulle innebära att den genomsnittliga europeiska arbetslöshetsnivån på 90-talet ökade med en procentenhet (Nickell, 1998).

^{****} Förändringar som inträffade i barnomsorgen under perioden, och som möjligtvis kan tänkas påverka arbetssökandet, misstänks ge olika resultat för de båda könen.

^{††††} Stora sänkningar i ersättningen skulle kunna innebära en kraftig minskning av aggregerad efterfrågan.

Referenser

- Ackum Agell, S, 1996, Arbetslösas sökaktivitet, SOU 1996:34, *Aktiv Arbetsmarknadspolitik*, Expertbilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande, Fritzes, Stockholm.
- Ams, 1995, "Rekryteringsstödet resultat", Ura 1995:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Ams, 1997, "Åtgärdernas undanträngningseffekter. En enkätstudie utifrån deltagarperspektivet", Ura 1997:12, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Ams, 1998, "Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En enkätstudie ur både arbetssökande och arbetsgivarperspektiv", Ura 1998:8, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Anxo, D. & Dahlin, P, 1996, "Utvärdering av det generella och det riktade antämningsstödet", EFA-rapport 45.
- Axelsson, R. & Löfgren, K-G, 1992, "Arbetsmarknadsutbildningens privat- och samhällsekonomiska effekter", EFA-rapport 25, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Benmarker, H, Carling, K. & Holmlund, B, 2005, "Do benefit hikes damage job finding? Evidence from Swedish Unemployment insurance reforms", Working paper 2005:15, IFAU, Uppsala.
- Calmfors, L. & Forsklund, A, 1990, "Wage formation in Sweden" i L. Calmfors (red), *Wage formation and macroeconomic policy in the Nordic countries*, Stockholm: SNS och Oxford University Press.
- Calmfors, L. & Forsklund, A, 1991, "Real wage determination and labour market policies: The Swedish experience", *The Economic Journal*, 101.
- Calmfors, L. Forslund & Hemström, 2001, "Does active labour market policy Work? Lessons from the Swedish experience", *Swedish Economic Policy Review*, 8 (2).
- Calmfors, L & Nymoén, R, 1990, "Nordic employment", *Economic Policy*, 5.
- Carling, K, Edin, P-A, Harkman, A. & Holmlund, B, 1996, "Unemployment duration, unemployment benefits, and labour market programs in Sweden" *Journal of Public Economics*, 59.
- Carling, K, Holmlund, B. & Vejsiu, A, 2001, "Do benefits cuts boost job finding? Swedish evidence from the 1990s", *Economic Journal*, 111.
- Carling, K. & Gustafson, L, 1999, "Self-employment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in the re-employment risk?", Working paper 1999:6, IFAU, Uppsala.
- Carling, K & Larson, L, 2000, "Att utvärdera arbetsmarknadsprogram i Sverige: Rätt svar är viktigt, men vilken vara frågan?", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, nr 3.
- Carling, K. & Richardsson, K, 2001, "The relative efficiency of labour market programs: Swedish experience from the 1990's", *Labour Economics*, 11(3).

- Casey, B. & Bruche, G, 1985, "Active labour market policy: An international Overview", *Industrial Relations*, 24.
- Dahlberg, M. & Forslund, A, 1999, "Direct displacement effects of labour market programs: the case of Sweden", Working paper 1999:7, IFAU, Uppsala.
- Edin, P-A, Forslund, A. & Holmlund, B, 1999, "The Swedish youth labor market in boom and depression" i Blanchflower, D. & Freeman (red), *Youth employment and joblessness in advanced countries*", University of Chicago Press, Chicago.
- Edin, P-A. & Holmlund, B, 1991, "Unemployment, vacancies and labour market programs: Swedish evidence", i Schioppa, F. P. (red), *Mismatch and labour mobility*, Cambridge University Press.
- Forslund, A, 1996, "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Rapport till Riksdagens revisorer, utredningsavdelningen, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Forslund, A, Johansson, P. & Lindqvist, L, 2004, "Employment subsidies-a fast lane from unemployment to work", Working paper 2004:18, IFAU, Uppsala
- Forslund, A. & Kolm, A-S, 2000, "Active labour market policies and real-wage determination-Swedish evidence", Working paper 2000:7, IFAU, Uppsala
- Forslund, A. & Krueger, A, 1997, "An evaluation of the active Swedish labour market policy: New and received wisdom", i Freeman, R, Topel, R. & Swedenborg, B. (red), *The Welfare State in Transition*, Chicago University Press.
- Gramlich, E. M. & Ysander, B-C, 1981, "Relief work and grant displacement in Sweden, I Eliasson, G, Holmlund, B. & Stafford, F. (red), *Studies in labour market behaviour*, IUI, Stockholm.
- Hallström, N-E, 1995, Job matching and labour market programmes in Sweden, Mimeo, Department of Economics, Uppsala University.
- Hansen, S. & Persson, J, (2001), "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder", Working Paper Series 168, FIEF, Stockholm.
- Harkman, A, 1997, "Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen 1994 - effekter för individen, Ura 1997:10, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Harkman, A, 1997, "Arbetslöshetsersättning och arbetslöshetstid – vilken effekt hade sänkningen från 90 till 80 procents ersättningsnivå?", i Ura 1997:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Harkman, A, Johansson, A. & Okeke, S, 1999, "Åtgärdsundersökningen 1998-åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner, Ura 1999:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.

- Heckman, J. J, LaLonde, R. J. & Smith, J.A, 1999, "The economics and econometrics of active labour market programs, i Ashenfelter, O.C. & Card, D (red), *Handbook of Labor Economics* , Vol. 3A, Elsevier Science B.V, Amsterdam.
- Jackman, R, 1994, "What can active labour market do?", *Swedish Economic Policy Review*, 2.
- Johansson, K, 2001, "Do labour market programs affect labour force participation?", *Swedish Economic Policy Review*, 8.
- Johansson, K. & Markowski, A, 1995, "Påverkar arbetsmarknadspolitik arbetskraftsdeltagandet?-en empirisk studie", Konjunkturläget man 1995, Specialstudier, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Johansson, S. & Selèn, J, 2000, " Arbetslöshetsförsäkringen och arbetslösheten - En reanalys av IFAUs studie", FIEF, Working paper 162.
- Johansson, S, & Selèn, J, 2001, "Arbetslöshetsförsäkringen och arbetslösheten (2). Reformeffekt vid 1993 års sänkning av ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen?" FIEF, Working paper 170.
- Johnson, G. E. & Tomola, J, 1977, "The fiscal substitution effect of alternative approaches to public service employment", *Journal of Human Resources*, 12.
- Katz, L. & Meyer, B, 1990, "The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment" , *Journal of Public Economics*, 41.
- Korpi, T, 1994, "Employment stability following unemployment: evidence of the effect of manpower programs for youth" i *Escaping unemployment – Studies in the individual consequences of unemployment and labor market policy*, doktorsavhandling, Sofi nr. 24, Stockholms universitet.
- Larsson, L, 2001, "Kommentarer till Okeke: Arbetsmarknadsutbildningen 1999- effekter för individen", Mimeo, IFAU, Uppsala.
- Larsson, L, 2003, "Evaluation of Swedish youth labour market programmes", *Journal of Human Resources*, 38 (4).
- Layard, R, Nickell, S. & Jackman, R, 1991, *Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press, Oxford
- Löfgren, K-G. & Wikström, M, 1997, "Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitik. Kommentarer till Forslund-Sjöstrand-kontroversen, Arbetsmarknad & Arbetsliv 3.
- Martin, J. P. & Grubb, D, 2001, "What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies", *Swedish Economic Policy Review*, 8.
- Meyer, B, 1990, "Unemployment insurance and unemployment spells, *Econometrica*, 58.

- Mortensen, D, 1977, "Unemployment insurance and job search decisions", *Industrial and Labor Relations Review*, 30.
- Nathan, R, Cook, R. & Rawlings, V.L, 1981, *Public Service Employment: A fiels Evaluation*, Washington DD, Brookings Institution.
- Nickell, S, 1998, "Unemployment: Questions and some answers", *Economic Journal*, 108.
- Okeke, S, 2001, "Arbetsmarknadsutbildningen 1999 - effekter för individen, Ura 2001:7, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Okeke, S, 2005, "Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen", Ura 2005:6, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Okeke, S. & Spånt Enbuske, A, 2001, Utvärdering av 1995 års nystartade företag, Ura 2001:2, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Regnèr, H, 1997, *Training at the job and training for a new job: Two Swedish studies*, doktorsavhandling, Sofi nr. 29, Stockholms universitet.
- Regnèr, H. & Wadensjö, E, 1999, *Arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige. En beskrivning baserad på nya intervjudata*, Sofi, Stockholms universitet
- Richardson, K. & van den Berg, G, 2002, "Swedish labour market training and the duration of unemployment", *Swedish Economic Policy Review*, 8.
- Sehlstedt, K. & Schröder, L, 1989, "Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete, EFA-rapport 19.
- Sianesi, B, 2001, "Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s, *Swedish Economic Policy Review*, 8.
- Sianesi, B, 2004, An evaluation of the Swedish system of active labour market programs in the 1990th", *The Review of Economics and Statistics*, 86(1).
- Sjöstrand, K-M, 1997, Några kommentarer till Anders Forslunds rapport "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder", Bilaga till riksdagsrevisorernas rapport, utredningsavdelningen, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Skedinger, P, 1995, "Employment policies and displacement in the youth labour market", *Swedish Economic Policy Review*, 2.
- SO, 2001, "Morot och/eller Piska", Arbetslöshetskassornas Samorganisation, Nacka.
- Zetterberg, J, 2001, "Comments on Lars Calmfors, Anders Forslund and Maria Hemström: Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience", *Swedish Economic Policy Review*, 8.
- Wadensjö, E, 1993, "Arbetsmarknadspolitikens effekter på löner och priser, i SOU 1993:43, *Politik mot arbetslöshet*.