



Etablering eller segmentering?

*– En analys av systemet
med subventionerade anställningar*

Adnan Habibija, Enheten för samhällspolitik



Sverige har sedan 1990-talet haft hög arbetslöshet. I och med covid-19-pandemin har långtidsarbetslösheten ökat samtidigt som behovet av en klimatsmart, grön omställning blir allt mer akut.

Vi på LO är övertygade om att det går att göra mer för att sänka arbetslösheten och samtidigt rusta arbetslösa och löntagare för att bättre kunna möta strukturomvandlingen. Kampen för full sysselsättning och en progressiv samhällsutveckling måste handla om att arbetslösa inte bara ska få ett jobb, utan rätt jobb. Därför ska inte ekonomisk trygghet för arbetslösa och anställningsförhållanden på det nya jobbet glömmas bort.

För att lyckas med detta gäller det att ta till sig av den forskning och de goda exempel som finns och knyta samman arbetsmarknadspolitikens olika delar till en helhet. Det är bakgrunden till att LOs styrelse nu beslutat att genomföra projektet Ett helhetsgrepp om arbetsmarknadspolitiken.

Projektet är ett led i att lyfta två av de områden som LO-kongressen 2020 beslutade skulle sättas i fokus: trygga jobb och ökad jämlikhet. Vi ska genom ett antal kortrapporter visa hur olika delar av arbetsmarknadspolitiken fungerar, hitta goda exempel och visa vad som kan göras bättre.

Kortrapporterna kommer att mynna ut i ett arbetsmarknadspolitiskt program där konkreta förslag för att förbättra Sveriges arbetsmarknadspolitik läggs fram samtidigt som vi förklarar hur arbetsmarknadspolitikens olika delar är beroende av varandra för att fungera på bästa sätt.

Susanna Gideonsson

LOs ordförande

© Landsorganisationen i Sverige 2022

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Produktion och tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-566-3554-0

LO 22.04 500

Innehåll

Sammanfattning	4
1. Inledning	6
Vad är subventionerade anställningar?	6
Fördelar och nackdelar	7
Rapportens syfte och avgränsningar	8
Rapportens disposition	8
2. Utformningen av subventionerade anställningar	10
Extratjänster	10
Introduktionsjobb	12
Nystartsjobb	13
Lönebidrag och andra särskilda insatser	16
Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag	17
Yrkesintroduktion	20
Etableringsjobb	21
3. Hur fungerar de subventionerade anställningarna?	22
Sammansättning av de anställda	22
Branscher och yrken	28
Regionala skillnader	30
Utfall	30
Effekter för de anställda	35
Överutnyttjande och konkurrensnedvridning	36
4. Vilken roll spelar lönetaket?	39
Lönestatistik	39
Analys av förändrade lönetak	41
Slutsatser och diskussion	45
5. Sveriges höga utgifter för subventionerade anställningar	49
6. Slutdiskussion och policy slutsatser	53
Referenser	64
Bilaga. Regressioner från lönetaksanalys	67

Sammanfattning

SVERIGE SATSAR MYCKET resurser för att få till stånd subventionerade anställningar, betydligt mer än jämförbara länder. Det finns goda argument för detta, inte minst mot bakgrund av positiva effekter avseende övergång till osubventionerat arbete, särskilt om subventionerna riktas till grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden och särskilda svårigheter att få osubventionerade arbeten. Men samtidigt som lönesubventionerna i många fall förbättrar *etableringen* på arbetsmarknaden för de som anställs, bidrar regelverket och tillämpningen till att ett slags *segmentering* sker. Med segmentering menas i detta sammanhang att subventionerat anställda är överrepresenterade i lågkvalificerade yrken i vissa specifika branscher och har sämre löner och villkor än övriga arbetstagare. Rapporten lämnar ett antal förslag för att förhindra dessa konsekvenser.

Ett av huvudförslagen är att regeringens lågt satta lönetak på 20 000 kronor per månad höjs väsentligt (lönetaket innebär att arbetsgivaren inte får någon subvention för den del av lönen som överskrider taket). Genom att utvärdera regeringens takförändringar 2017 med hjälp av en så kallad RD-analys (Regression discontinuity design) finner rapporten att det finns ett statistiskt samband mellan lönetaket och lönerna för subventionerat anställda, något som inte har bevisats i en publicerad studie tidigare. Med andra ord kan lönetaket vara en av mekanismerna bakom segmenteringen. LO konstaterar att det låga taket är ett allvarligt hinder för en bredare spridning av subventionerade anställningar till fler branscher och yrken där lönerna normalt ligger på högre nivåer. Koncentrationen till de lägst avlönade näringsgrenarna skulle kunna avvärijas om en större del av arbetsmarknaden skulle öppnas upp för anställningar med subventioner.

Ett höjt lönetak är dock långt ifrån hela lösningen på problematiken med segmenteringen av subventionerat anställda. Därför presenterar rapporten en bred palett av åtgärdsförslag såsom:

- krav på arbetsmarknadspolitisk prövning även inför beslut om ny-startsjobb,
- förtydliganden i subventionernas regelverk så att löner och övriga villkor blir i nivå med kollektivavtal,
- förbättrad samrådshantering mellan Arbetsförmedlingen och berörda fackförbund,
- uppdrag till Arbetsförmedlingen att väga in fler aspekter inför beslut om subventionerade anställningar,
- bättre förutsättningar för myndigheten att kontrollera oegentligheter och fusk med subventionerade anställningar samt möjligheter att utkräva sanktioner gentemot arbetsgivare som kringgår kraven som ställs.

Om förslagen skulle bli verklighet skulle träffsäkerheten i de subventionerade anställningarna öka och en bättre utväxling av de ekonomiska resurser som satsas på denna typ av åtgärder säkerställas. Rapportens förslag skulle därmed leda till att systemet med subventionerade anställningar levererar mer av etablering och mindre av segmentering på arbetsmarknaden.

1. Inledning

DEN AKTIVA ARBETSMARKNADSPOLITIKENS främsta uppgift är att stödja personer som blir arbetslösa så att de kommer tillbaka till varaktig sysselsättning och egen försörjning. Eftersom arbetslösa individer utgör en heterogen grupp med varierade behov och förutsättningar krävs att det finns ett batteri av arbetsmarknadspolitiska verktyg såsom utbildning, arbetspraktik, vägledning och matchning, liksom subventionerad sysselsättning. Denna rapport analyserar den sistnämnda kategorin av arbetsmarknadspolitiska insatser.

Vad är subventionerade anställningar?

Subventionerade anställningar har under lång tid varit en dominerande del av den svenska arbetsmarknadspolitiken, så stor att Sverige är unikt i ett internationellt perspektiv med högst utgifter i förhållande till BNP i Europa. Satsningarna har ökat kraftigt under de senaste decennierna eftersom de svenska regeringarna har arbetat för att fler personer ska få anställningar genom omgjorda eller nyskapade anställningssubventioner, såsom introduktionsjobb, extratjänster och nystartsjobb. Vid utgången av 2021 hade omkring 104 000 personer någon form av subventionerad anställning. Drygt 4 000 personer hade ett introduktionsjobb, 10 000 en extratjänst, 26 000 ett nystartsjobb, 300 en yrkesintroduktionsanställning samt 64 000 ett lönebidrag eller annan typ av särskild insats för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det starka politiska intresset för denna typ av åtgärder bekräftas av att regeringen arbetar för att införa ytterligare en modell under innevarande mandatperiod, etableringsjobb. Det finns vissa skillnader i utformning men gemensamt för de olika lönesubventionerna är att arbetsgivaren subventioneras för hela eller delar av lönekostnaden för den anställde av staten.¹ Syftet med lönesubventionerna är att stimulera arbetsgivare

¹ I modellen för etableringsjobb är tanken att subventionen ska gå direkt till den anställde i stället för att gå till företaget retroaktivt, bland annat för att underlätta arbetsgivares administration.

att anställa personer som annars har svårt att få jobb och underlätta övergången till ett osubventionerat jobb.

Orsaken till subventionen kan vara att den anställde har lägre produktivitet än som krävs för många arbeten på grund av en funktionsnedsättning eller långvarig arbetslöshet. Orsaken kan också vara att arbetsgivaren misstänker att produktiviteten är lägre eftersom den som ska anställas har varit arbetslös länge eller är nyinvandrad till Sverige. Idén är att den ekonomiska ersättningen ska kompensera arbetsgivare för den förväntade eller faktiska lägre produktiviteten och stimulera till en bredare inkludering på arbetsmarknaden genom att sortera om i kön till arbete. Arbetsuppgifterna kan vara precis som i en reguljär anställning, eller så kan arbetet vara specialanpassat och innehålla arbetsuppgifter som annars inte skulle ha blivit gjorda. Genom subventionerad sysselsättning kan arbetslösa få möjligheter att förbättra sina yrkeskvalifikationer och språkkunskaper genom lärande i arbetet och stärka sina kontaktnät och få referenser som kan vara betydelsefulla i jobbsökandet. Ofta sammanblandas subventionerade anställningar med arbetspraktik, men en avgörande skillnad mellan dessa insatser är en förväntan om produktion i de subventionerade anställningarna. En person som deltar i produktionen genom en subventionerad anställning ska betalas lön och ha de villkor och rättigheter som normalt följer med en anställning.

Fördelar och nackdelar

Flera studier har utvärderat effekterna av olika typer av lönesubventioner till exempel avseende övergång till osubventionerat arbete och sysselsättning generellt. Effektutvärderingarna finner oftast positiva resultat, både när effekterna undersöks för samhället som helhet och för enskilda individer. Studier har även funnit en positiv effekt för företaget som anställer personal med subventioner, inte minst på företagets sysselsättningsutveckling och ekonomiska utfall. Samtidigt kan de subventionerade anställningarna ha vissa negativa samhällsliga konsekvenser, bland annat dödviktseffekter (att stöd utgår för individer som skulle ha anställts även utan stöd), undanträngningseffekter (att subventionerade anställningar tränger undan reguljära anställningar av andra personer) eller inlåsnings effekter (att stöden låser in individer i subventionerad sysselsättning längre tid än vad som är nödvändigt).

Flera studier framhåller dock att vissa negativa effekter kan accepteras, eftersom de positiva effekterna och nyttan av att vissa grupper får fotfäste på arbetsmarknaden kan anses överväga nackdelarna. Omsorteringen i kön till arbetstillfällena är avsiktlig. Kritik framförs även mot att en del företag överutnyttjar eller nyttjar subventionerna på ett sätt som inte är avsikten, eller att företag överkompenseras i relation till det förväntade eller faktiska produktivitsbortfallet. Detta kan bidra till sänkta arbetskrafts-/produktionskostnader för dessa företag, vilket kan ge fördelar som missgynnar konkurrerande företag. Denna problematik är mest förekommande i de branscher och yrken där subventionerna används flitigast.

Rapportens syfte och avgränsningar

Syftet med den här rapporten är att analysera subventionerade anställningars roll inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken samt att diskutera hur de bör se ut framöver. I fokus står de befintliga lönesubventionerna och regelverk som kringgärdar dem, men även gamla subventionsformer berörs. Särskild tonvikt läggs vid introduktionsjobbets, extratjänsternas och nystartsjobbets syfte, omfång, kvalitet och resultat. Av avgränsningsskäl har lönebidrag och andra särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga exkluderats i vissa delar av analysen. Detta gäller även anställningsformen yrkesintroduktion som omfattar få anställda.

Huvudfrågan i rapporten är huruvida lönesubventionerna bidrar till att förbättra *etableringen* på arbetsmarknaden för dem som anställs, eller om det samtidigt är så att subventionernas regelverk och tillämpning bidrar till att ett slags *segmentering* av de subventionerat anställda sker. Med segmentering åsyftas i detta sammanhang att subventionerat anställda oftare får arbeten inom lågkvalificerade yrken i vissa specifika branscher och har sämre löner och villkor än övriga arbetstagare. Rapporten diskuterar vad som kan göras för att förhindra dessa konsekvenser.

Rapportens disposition

Rapporten är indelad i sex kapitel som behandlar subventionerade anställningar utifrån olika infallsvinklar. Kapitel 2 är en central utgångspunkt för rapporten. Här beskrivs de beständiga och grundläggande

särdragen och motiven för olika typer av lönesubventioner och hur deras roll ska förstås i relation till arbetsmarknaden som helhet. I kapitel 3 görs en kartläggning av lönesubventionernas omfattning utifrån ett antal variabler för målgrupperna, såsom ursprung, utbildningsnivå och kön. Men också branscher, yrkeskategorier och utfall för de senaste åren studeras. Kapitlet innehåller även statistik uppdelad på länsnivå för att jämförelser vad gäller användningen av subventionerade anställningar mellan olika delar av landet ska kunna göras. Dessutom innehåller kapitlet en översikt av de senaste årens forskning över effekter av lönesubventioner. Kapitel 4 innehåller ett försök att utvärdera vilken roll det lågt satta lönetaket spelar för lönenivåerna för subventionerat anställda. Med hjälp av en så kallad RD-analys undersöks effekter av lönetaksförändringar som regeringen genomförde inom vissa program i slutet av 2017, detta får att kunna dra slutsatser om eventuella samband mellan lönetak och löner. I kapitel 5 undersöks Sveriges utgifter för subventionerade anställningar vilka jämförs med utgifterna i jämförbara europeiska länder. Rapportens centrala lärdomar sammanfattas i kapitel 6. Med utgångspunkt i dessa presenteras förslag på hur subventionerade anställningar bör utformas framöver. Rapporten avslutas med en referenslista och en bilaga. Bilagan innehåller ytterligare regressioner från analysen om lönetaken som presenterades i kapital 4.

2. Utformningen av subventionerade anställningar

TOTALT SETT FINNS det nio typer av subventionerade anställningar vid inledningen av 2022. Fyra av dem riktas till långtidsarbetslösa och nyanlända (extratjänster, introduktionsjobb, nystartsjobb och yrkesintroduktion). Fem lönesubventioner beskrivs som särskilda insatser som är inriktade mot att stödja personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (lönebidrag för anställning, lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för utveckling i anställning hos Samhall, lönebidrag för trygghet i anställning och offentligt skyddat arbete). Särskild tonvikt i denna rapport läggs vid insatserna som riktas till långtidsarbetslösa och nyanlända, det vill säga extratjänster, introduktionsjobb och nystartsjobb (även yrkesintroduktion riktas till dessa målgrupper men på grund av ett lågt antal anställda genom denna subventionsform har den exkluderats i vissa delar av rapporten).

Extratjänster

Extratjänster, med cirka 10 000 anställda i slutet av 2021, var ett vallöfte från Socialdemokraterna inför valet 2014 och inrättades i slutet av 2015 som ett verktyg för att få fler långtidsarbetslösa i arbete. De personer som är behöriga att ta del av extratjänster är personer som har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin (JoU) vid Arbetsförmedlingen i minst 450 ersättningsdagar. Stödformen utvidgades i slutet av 2016 så att det blev möjligt även för nyanlända i Arbetsförmedlingens etableringsprogram att ta del av stödet. Anvisningar till extratjänster tog fart först efter denna utvidgning och nådde sin toppnotering med cirka 20 000 anställda under 2018. Nedskärningar i statsbudgeten för 2019 medförde att antalet personer med en extratjänst sjönk kraftigt under 2019 (till omkring 3 000 anställda), men antalet har successivt ökat under 2020 och 2021 (dock inte till de nivåer som uppnåddes under 2018). Även statsbudgeten för 2022, som var en budgetreservat från Moderaterna, Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna, innehöll nedskärningar på anslaget för arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Med anled-

ning av budgetnedskärningarna beslutade regeringen i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2022 att fasa ut extratjänster genom att delge myndigheten om att nya beslut om extratjänster inte ska fattas efter 1 januari 2022. Detta kommer – om inte andra beslut fattas – att medföra att antalet anställda med en extratjänst minskar kraftigt under 2022.²

Det är Arbetsförmedlingen som bedömer om lönestödet är motiverat både ur ett individ- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv, innan utbetalning i form av kreditering till arbetsgivarens skattekonto kan ske. Extratjänster har framför allt två särdrag jämfört med andra stödformer. Det ena är att extratjänsterna är helsubventionerade, vilket innebär att arbetsgivaren kan få hela lönekostnaden, upp till lönetaket på 20 000 kronor per månad, subventionerad under högst 24 månader (lönetaket innebär att arbetsgivaren inte får någon lönesubvention för den del av lönen som överstiger 20 000 kronor per månad). Det andra särdraget är att extratjänster riktas till arbetsgivare inom offentligt finansierad verksamhet till exempel äldreomsorg, sjukvård och skolverksamhet. Regeringen utvidgade stödet 2017 så att även arbetsgivare som uppfyller särskilda krav inom viss kulturell, social och idrottslig verksamhet ska kunna anställa med extratjänster.³ Genom extratjänster kan arbetsgivare inom dessa yrkesområden få extra resurser som på olika sätt kan bidra till att stötta verksamheten och avlasta ordinarie personal som ofta har en tuff arbetssituation. Detta gör att extratjänster har ett tvådelat syfte; dels att förbättra etableringen på arbetsmarknaden för långtidsarbetslösa och nyanlända, dels att underlätta personalbemanningen inom välfärden.

En förutsättning för att syftet om underlättad personalbemannning ska uppnås är att de som anställs med en extratjänst ges goda möjligheter till introduktion i början av anställningen, handledning av en yrkeskunnig handledare och utbildning som krävs för att på sikt arbeta i det aktuella

2 Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2022.

3 Regeringen genomförde ytterligare en utvidgning av extratjänsterna år 2017. Utvidgningen innebar att statliga myndigheter omfattas och att de fick ett tydligt uppdrag att anställa personer med svag anknytning till arbetsmarknaden så att de utför enklare arbetsuppgifter, till exempel vissa administrativa uppgifter. Utvidgningen till extratjänster inom statlig verksamhet fick namnet moderna beredskapsjobb och blev således en egen typ av subventionerad anställning men med samma regelverk och utformning som gäller för extratjänster. På grund av neddragningar inom arbetsmarknadspolitiken i Moderaternas och Kristdemokraternas budgetreservation för 2019, som fick mer stöd i riksdagen är övergångsregeringens opolitiska budgetproposition, fattar Arbetsförmedlingen sedan den 1 januari 2019 inte några nya beslut om moderna beredskapsjobb.

yrket under tiden som anställningen varar. Andelen som övergår till en osubventionerad anställning efter en anställning med en extratjänst har varit lägre jämfört med andra subventionerade anställningar.⁴ Det hänger ihop med att stödformen generellt sett riktas till individer med svagare anknytning till arbetsmarknaden och att arbete i många välfärdsyrken kräver fullgjord utbildning och i många fall legitimation. Att utveckla extratjänster med framgångsfaktorer från konceptet med yrkesintroduktionsanställningar skulle kunna vara ett sätt att få fler personer med extratjänster att bli aktuella för osubventionerade arbeten inom flera välfärdsyrken. Några exempel är krav på en utsedd handledare, en utbildnings- och handledningsplan och avsatt tid för handledning och utbildning.

Introduktionsjobb

Introduktionsjobb infördes den 1 maj 2018. Regeringens intention var att förenkla det svåröverskådliga systemet med många liknande stödformer för att underlätta för arbetsgivare, arbetslösa och arbetsförmedlare. Fem typer av subventionerade anställningar – särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd, instegsjobb, traineejobb välfärd och traineejobb brist – omvandlades till de nya introduktionsjobben. Lönetaket sattes på 20 000 kronor per månad, samma som för extratjänsterna. Men redan den 1 november 2017 höjdes lönetaken för de då befintliga stödformerna, i syfte att harmonisera lönetaket för de olika typerna av lönesubventioner (lönetaket för särskilt anställningsstöd och förstärkt särskilt anställningsstöd var dessförinnan satt till 17 300 kronor per månad och för instegsjobb till 16 500 kronor per månad).⁵

Vid utgången av 2021 hade nästan 4 500 personer ett introduktionsjobb. Introduktionsjobb påminner mycket om extratjänster, inte minst eftersom även denna subventionsform riktas till långtidsarbetslösa i jobb- och utvecklingsgarantin och nyanlända och kräver en arbetsmarknadspoli-

4 Arbetsförmedlingens statistik.

5 Lönetaket för en månadslön med ett traineejobb har inte räknats fram, då denna stödform hade en speciell konstruktion där tanken var att unga arbetslösa skulle kunna få subventionerat arbete med 85 procent av lönekostnaden subventionerad för traineejobb i välfärdsyrken och 50 procent i bristryken. Men arbetet skulle kombineras med utbildning där minst 25 procent av arbetstiden läggs på studier. Eftersom det högsta ersättningsbeloppet var 510 kronor per ersättningsdag inom välfärdsyrken och 300 kronor per ersättningsdag inom bristryken går det att konstatera att lönetaket var satt till en mycket låg nivå.

tisk bedömning innan subventionen betalas ut. Regelverket som kringgärdar såväl extratjänster som introduktionsjobb finns i *förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd*. Den arbetsmarknadspolitiska prövningen för bägge insatser kräver samråd med en berörd facklig organisation. Såväl extratjänster som introduktionsjobb är därtill undantagna från lagen om anställningsskydd (LAS) och ger inte rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Liksom extratjänster kan introduktionsjobb ges under högst två år. Skillnader är att introduktionsjobb ger en ersättning om 80 procent av lönekostnaden upp till lönetaket och att alla arbetsgivare som uppfyller vissa grundläggande villkor, oavsett yrkesområde, kan anställa med introduktionsjobb. Förenklat är introduktionsjobb en något mindre generös subventionsform som även kan ges till arbetsgivare som inte verkar inom välfärdssektorerna.

Nystartsjobb

Nystartsjobb, med cirka 26 000 anställda i dagsläget, skiljer sig avsevärt jämfört med extratjänster och introduktionsjobb. Nystartsjobben infördes av den borgerliga regeringen år 2007 och är inte som ett vanligt arbetsmarknadspolitiskt program som kräver en anvisning från Arbetsförmedlingens handläggare. I stället bygger nystartsjobb på en rättighetslagstiftning, vilket innebär att subventionen är en rättighet och inte kräver någon arbetsmarknadspolitisk bedömning så länge som den anställde uppfyller vissa – förhållandevis vida – kvalificeringsvillkor (till exempel om att vara arbetslös under en viss tid, såsom minst 12 månader för personer över 25 år, eller om att vara nyanländ i etableringsprogrammet). Programmet var en del i den borgerliga regeringens reformer med syfte att göra det enklare och billigare för företag att anställa. Enkelheten i konstruktionen har sannolikt bidragit till att fler individer har anställts jämfört med andra subventionsformer, men även till att dödviktseffekterna är större, troligen eftersom arbetsgivare kan selektera arbetslösa med starkare anknytning till arbetsmarknaden. Detta stöds av evidens från Arbetsförmedlingen som tyder på att arbetslösa som fått anställning med nystartsjobb haft en starkare ställning på arbetsmarknaden än arbetslösa som fått jobb via ett anställningsstöd där en arbetsförmedlare anvisat den arbetslöse.⁶

⁶ Arbetsförmedlingen (2012).

Storleken och längden på ersättningen, som också ges genom kreditering på arbetsgivarens skattekonto, är olika beroende på målgrupp. Om den arbetslöse är mellan 20 och 25 år och har varit frånvarande från arbetslivet under sex månader till två år, kan arbetsgivaren få en ersättning som motsvarar arbetsgivaravgiften. För arbetslösa över 25 år som har varit frånvarande från arbetslivet under ett till två år motsvarar ersättningen också arbetsgivaravgiften. För arbetslösa över 20 år och som har varit frånvarande från arbetslivet under två till tre år motsvarar ersättningen två gånger arbetsgivaravgiften och om frånvaron från arbetslivet överstiger tre år motsvarar ersättningen 2,5 gånger arbetsgivaravgiften. Även för nyanlända i etableringsprogrammet motsvarar ersättningen 2,5 gånger arbetsgivaravgiften. I februari 2022 beslutade regeringen, i enlighet med riksdagens beslut, om tillfälliga förstärkningar av nystartsjobben som innebär att ersättningarna höjs för beslut mellan den 1 april 2022 och den 31 december 2023.⁷

Ytterligare en skillnad gentemot andra subventionerade anställningar är att nystartsjobb omfattas av lagen om anställningsskydd och är a-kassegrundande. För alla målgrupper gäller att lönetaket är satt till 20 000 kronor per månad. Den socialdemokratiskt ledda regeringen införde ett lönetak på 22 000 kronor per månad (tidigare fanns inget lönetak för nystartsjobb), som ett led i att skärpa kraven för arbetsgivare år 2015, eftersom oegentligheter hade uppdagats. Ett exempel är skenanställningar med orimligt höga löner och därigenom felaktiga utbetalningar. Samtidigt infördes krav om att anställda med nystartsjobb ska ges lön och övriga anställningsvillkor i nivå med kollektivavtalen i branschen. Nivån på lönetaket sänktes till 20 000 kronor per månad den 1 november 2017, i syfte att harmonisera regelverket för olika subventionerade anställningar.

Tabell 2.1 ger en sammanfattande bild med grundläggande information om de olika stödformerna så att likheter och skillnader enkelt kan överblickas (informationen i tabellerna har hämtats via regeringens och Arbetsförmedlingens hemsidor).

7 Ersättningen för personer som varit arbetslösa mellan ett och två år höjdes från en till två arbetsgivaravgifter. För personer som varit arbetslösa mellan två och tre år höjdes ersättningen från två till 2,5 arbetsgivaravgifter och för personer som varit arbetslösa i mer än tre år eller är nyanlända invandrare höjs ersättningen från 2,5 till tre arbetsgivaravgifter (Regeringen 2022).

Tabell 2.1 Sammanfattning över grundläggande information om vissa subventionerade anställningar

	Extratjänster	Introduktionsjobb	Nystartsjobb
Antal anställda, december 2021	10 200	4 500	26 100
Andel kvinnor	59 %	39 %	33 %
Införande	2015	2018	2007
Krav på ålder	Ja, 20 år och äldre	Ja, 20 år och äldre	Ja, 20 år vid årets ingång
Målgrupp	– Arbetslösa som varit i JoU i 450 dagar – Arbetslösa nyanlända med uppehållstillstånd/ uppehållskort	– Arbetslösa som varit i JoU i 450 dagar – Arbetslösa nyanlända med uppehållstillstånd/ uppehållskort	Arbetslösa långt ifrån arbetsmarknaden, nyanlända, arbetslösa frigivna eller villkorligt frigivna, alt. arbetslösa i JoU
Krav på arbetslöshet	450 dagar i JoU eller vara nyanländ (utan tidskrav) arbetssökande vid beslutstillfälle	450 dagar i JoU eller vara nyanländ (utan tidskrav) arbetssökande vid beslutstillfälle	– 20–25 år och arbetslösa i minst 6 av 9 senaste mån – Över 25 år och arbetslösa i minst 12 av 15 senaste mån
Subventionsgrad (exklusive tillfälliga förstärkningar av ersättningen)	100 % av lönekostnaden	80 % av lönekostnaden	– 20–25 år & arbetslös 6–24 mån alt. 25+ år arbetslös 12–24 mån: 1 agavgift, – 20+ år arbetslös 24–36 mån: 2 agavgift, 36+ mån 2,5 agavgift – Nyanlända (utan tidskrav) 2,5 agavgift – I JoU 1 agavgift
Tid med stöd, max	24 mån (12 mån i taget)	24 mån (12 mån i taget)	1–2 år beroende på vilken grupp man tillhör (vid 2 år gäller 1 år i taget)
Krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsenliga löner och villkor	Både lön och villkor ska följa kollektivavtal eller i väsentliga delar vara likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.	Både lön och villkor ska följa kollektivavtal eller i väsentliga delar vara likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.	Finns enbart krav om att lön följer av kollektivavtal eller är likvärdig med lön enligt kollektivavtal i branschen.
Möjlighet till handledningsstöd	Ja, max 3 200 kr/månad under de första tre månaderna och därefter 2 500 kr/månad.	Ja, max 2 000 kr/mån under de första sex månaderna.	Nej
Omfattas av lagen om anställningsskydd (LAS)	Nej	Nej	Ja
Berättigad till a-kassa	Nej	Nej	Ja

Källa: Regeringens och Arbetsförmedlingens webbplatser.

Lönebidrag och andra särskilda insatser

Det finns fem typer av lönesubventioner som är inriktade mot att stödja personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Tanken med dessa är att arbetet och arbetsplatsen ska anpassas efter individens behov och förutsättningar och att arbetsgivaren ska kompenseras genom ekonomiskt bidrag från Arbetsförmedlingen för anpassningen och individens nedsatta arbetsförmåga. Storleken på bidraget är inte förutbestämt som för de övriga subventionerade anställningarna, utan fastställs av arbetsförmedlare efter en särskild individuell prövning med hänsyn dels till graden av nedsättning i arbetsförmåga i förhållande till den aktuella anställningen, dels till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är bidragsgrundande.

I slutet av 2021 hade 64 000 personer någon form av särskild insats för personer med funktionsnedsättning, en nivå som har minskat successivt under de senaste åren, framför allt på grund av budgetnedskärningar inom arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens försvagade kapacitet att anvisa arbetslösa till program och insatser. *Lönebidrag för anställning* – som omfattar cirka 24 000 anställda – syftar till att öka individernas möjligheter att få eller behålla ett arbete som passar deras kompetenser och färdigheter. *Lönebidrag för utveckling i anställning* – med drygt 7 000 anställda – syftar till att utveckla individens kompetens och arbetsförmåga för att underlätta övergången till reguljärt arbete eller studier. De är till för personer som är i behov av en anställning för att pröva eller utveckla sin arbetsförmåga i förhållande till vissa arbetsuppgifter eller arbetsmarknaden i stort. Detsamma gäller *lönebidrag för utveckling i anställning hos Samhall* – som i slutet av 2021 omfattade 1 800 personer – med skillnaden att stödet enbart kan ges för anställningar hos det statliga bolaget Samhall. I slutet av 2021 var närmare 30 000 personer anställda med ett *lönebidrag för trygghet i anställning* som vardagligt även kallas trygghetsanställning. På grund av att vissa funktionsnedsättningar kan begränsa arbetsförmågan en längre tid, och i vissa fall permanent, är dessa anställningar tänkta att stödja personer med ett långvarigt behov av stöd för att få eller behålla arbeten och därigenom kunna delta i produktionen. Därtill finns stödformen *offentligt skyddat arbete* (även kallad OSA), som är ett tidsbegränsat och anpassat arbete hos en offentlig arbetsgivare för personer som bland

annat har en kognitiv funktionsnedsättning, allvarlig psykisk sjukdom, nedsatt arbetsförmåga på grund av missbruksproblem eller för personer som har rätt till stöd enligt lagen om stöd och service till funktionshindrade. Subventionsformerna regleras genom *förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, förutom anställningarna hos Samhall som regleras i *förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse*.

Det är värt att tillägga att Arbetsförmedlingen också kan erbjuda andra insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, såsom arbetshjälpmedel, personligt biträde samt introduktions- och uppföljningsstöd via en särskild stödperson, SIUS. Även för dessa insatser har det skett neddragningar under de senaste åren.

Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag

Såväl extratjänster och introduktionsjobb som nystartsjobb och lönebidrag har, trots sina skillnader i utformning och regelverk, gemensamt att Arbetsförmedlingen beslutar om subventionen (även om nystartsjobben inte föregås av en arbetsmarknadspolitisk prövning). Även om anställningen är beroende av att statlig ersättning ges, är det mellan arbetstagaren och arbetsgivaren som anställningsförhållandet gäller. Anställningskontraktet kan avse både tidsbegränsade anställningar och tillsvidareanställningar och på såväl deltid som heltid och utformas oftast helt i linje med Arbetsförmedlingens beslut om subvention till arbetsgivaren, det vill säga med samma startdag, slutdag, omfattning och villkor. Arbetsgivaren betalar ut lön till den anställde och får ersättningen retroaktivt. Om arbetstagaren eller arbetsgivaren avslutar kontraktet före slutdatumet i Arbetsförmedlingens beslut, förlorar arbetsgivare sin rätt till subvention. Arbetsförmedlingen har skyldighet att kontrollera att anställningen utförs på det sätt som framgår av regelverket och att begära återbetalning från arbetsgivaren om avsiktliga oegentligheter skulle identifieras. Några ytterligare straffsanktioner för att avskräcka från oegentligheter finns inte enligt rådande regelverk.

Regelverket kräver att arbetsgivare som anställer med subventionerade anställningar uppfyller vissa grundläggande villkor, såsom att inte vara belagd med näringsförbud, ha skatteskulder eller betalningsanmärk-

ningar. För samtliga subventionerade anställningar förutom nystartsjobb ska Arbetsförmedlingen göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning av lämpligheten i anvisningen. En parameter som bör vägas i bedömningen av lämpligheten är att den subventionerade anställningen inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden (att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inte snedvrider konkurrensen är ett uppdrag som framgår av Arbetsförmedlingens övergripande instruktion som gäller all arbetsmarknadspolitisk verksamhet⁸, men det är oklart hur väl uppdraget följs i praktiken). En annan viktig parameter i bedömningen av lämpligheten är anställningens lön och villkor. För samtliga subventionerade anställningar krävs att det finns kollektivavtal på arbetsplatserna, eller att lönen är likvärdig med kollektivavtal i branschen. För introduktionsjobb och extratjänster samt lönebidrag för personer med funktionsnedsättning krävs dessutom att övriga villkor, såsom arbetsskadeförsäkring och tjänstepension, ska vara likvärdiga med kollektivavtal i branschen. I *förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd* och *förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga* finns skrivningar om krav på både lön och villkor som följer av kollektivavtal eller ”i väsentliga delar” är likvärdiga med villkor enligt kollektivavtal inom branschen. Formuleringen ”i väsentliga delar” är olycklig eftersom den öppnar upp för tolkningsutrymme och en viss avvikelse från vad som bedöms vara kollektivavtalsnivå. Det är också olyckligt att nystartsjobben avviker från övriga subventionerade anställningar i kravet på kollektivavtalsenliga villkor. Som en del i Januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna togs kravet om kollektivavtalsenliga villkor bort för nystartsjobb 2019, vilket innebär att det inte längre finns något krav för arbetsgivaren om att betala premier för försäkringar och tjänstepension för den anställde, som normalt ingår i kollektivavtal.

Det finns uppenbara tecken på brister i Arbetsförmedlingens arbete med kontroll av de kollektivavtalsenliga lönerna och villkoren. Enligt en intern granskning av Arbetsförmedlingen gjord 2018 av 474 nystartsjobb saknades helt uppgifter om försäkring i 30 fall (eller 6 procent av

8 Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

ärendena).⁹ Andelen oförsäkrade var ännu högre i en utredning av lönebidrag från Riksdagens utredningstjänst år 2012.¹⁰ Uppgifterna tyder på att tusentals personer med ett subventionerat jobb kan vara oförsäkrade (i kapital 4 visas att det även tycks finnas brister i kontrollen av kollektivavtalsenliga löner). Enligt Arbetsförmedlingens granskning saknades dessutom en dokumenterad arbetsgivarkontroll i vart fjärde ärende och dokumentation om anställningsavtal i vart femte ärende. Desutom har det uppdagats att lönesubventioner kan gå till arbetsplatser som inte existerar i praktiken. En svag kontroll av användningen av subventionerade anställningar har bidragit till att Arbetsförmedlingen under våren 2022 har beslutat om att starta upp ett pilotprojekt för att myndighetens kontrollanter ska besöka arbetsplatser och kontrollera förekomsten av fusk med subventionerade anställningar.¹¹

Som tidigare nämnts ingår i Arbetsförmedlingens uppdrag, inför beslut om samtliga subventionerade anställningar förutom nystartstjobb, en skyldighet att samråda med berörd facklig organisation. Samrådet fyller en viktig funktion. De fackliga organisationerna har ofta information som är viktig för Arbetsförmedlingens bedömning av anvisningens lämplighet, till exempel vilka löner och anställningsvillkor som är normala för branschen och ifall det har skett uppsägningar som innebär att det finns tidigare anställda med återanställningsrätt. Detta är av betydelse för att Arbetsförmedlingen ska kunna fatta beslut på goda grunder. Men tyvärr fungerar inte samrådshandlingen bra nog. Utredningar har framhållit att det finns brister i genomförandet och det är oklart om fackförbundens synpunkter tas till vara i myndighetens beslut.¹² Enligt en återrappport till regeringen samråder Arbetsförmedlingen med facket i 7 av 10 fall. Av 76 ärenden där facket har avrått en placering ändras beslutet i 21 fall. 55 beslut förblir oförändrade, varav 20 avser en låg lön.¹³ Samrådshandlingen sker fortfarande genom en omodern lösning i form av en blankett som skickas mellan organisationerna, oftast via e-post. Det finns betydande potential för effektivisering och kostnadsbesparingar

9 Artikel från SVT Nyheter *Intern granskning: Fel och brister i fyra av fem beslut om nystartstjobb.*

10 Artikel från Dagens Arbete *Var tionde lönebidragsanställd saknar försäkring.*

11 Artikel från Arbetet *Nya kontrollanter hos Arbetsförmedlingen ska avslöja fuskande företag.*

12 Se t.ex. Carlén och Berg (2015).

13 Arbetsförmedlingen (2018a).

genom en modernare digital lösning. Kostnaden för fackliga samråds-
hanteringen bärs i dagsläget helt och hållet av fackförbunden och deras
medlemsintäkter, trots att samråd är en del av myndighetens kontrollar-
bete för att säkerställa lämplighet i anvisningarna och motverka felaktiga
utbetalningar av offentliga medel. Bristerna i genomförandet och höga
kostnader för enskilda fackförbund, inte minst som en konsekvens av
en skev branschfördelning av de subventionerade anställningarna, är
några av skälen till beslut från flera fackförbund att sluta att genomföra
samråd med Arbetsförmedlingen inför anvisningar till arbetsplatsför-
lagda insatser. En utredning vid Arbetsmarknadsdepartementet pågår
i skrivande stund för att hantera några av bristerna.

Yrkesintroduktion

Yrkesintroduktionsanställningar, eller YA-jobb, var ett initiativ från den
borgerliga regeringen 2011 som trädde i kraft 2014 för att minska den höga
ungdomsarbetslösheten. Yrkesintroduktion betraktas som en subventio-
nerad anställning men ska inte ses som ett vanligt arbetsmarknadspoli-
tiskt program. Tanken var att arbetsgivare som anställer unga personer,
men senare också långtidsarbetslösa och nyanlända, under minst 6 och
högst 12 månader på ett kombinerat utbildnings- och anställningsavtal
framförhandlat av parterna på arbetsmarknaden (där minst 15 procent
av anställningen ska innehålla utbildningsinsatser eller handledning)
får en lönesubvention och handledarstöd av Arbetsförmedlingen. Lö-
nen ska motsvara minst 75 procent av lägsta lönen enligt kollektivavtal
i branschen. Men arbetsgivaren är skyldig att upprätta en utbildnings-
och handlingsplan tillsammans med den anställde, en plan som berört
fackförbund har möjlighet att se över. Lärandeelementen har troligen
bidragit till att fler övergår till osubventionerade arbeten efter avslutad
stödperiod jämfört med andra subventionerade anställningar.¹⁴ Model-
len för YA-jobb har dock inte spridit sig till branscher i den utsträck-
ning ”*som krävs för att detta ska vara hållbart*”.¹⁵ Antalet personer med
ett YA-jobb har varit mycket lågt och nivån har pendlat mellan 200 och
1 000 personer under perioden 2014–2021.

¹⁴ Arbetsförmedlingen verksamhetsstatistik.

¹⁵ YA-delegationens webbplats.

Etableringsjobb

Etableringsjobb är en ny form av subventionerad anställning som regeringen planerar att införa under 2022. Modellen påminner mycket om yrkesintroduktionsanställningar och bygger på en principöverenskommelse mellan LO, Unionen och Svenskt Näringsliv från 2017. De berörda fackförbunden och deras motparter har en möjlighet att anta branschvisa avtal om etableringsjobb i linje med huvudavtalet. Likt flera andra subventionsformer är etableringsjobb tänkta att rikta sig till långtidsarbetslösa och nyanlända. Men ett särdrag är att den anställdes lön ska betalas ut dels av arbetsgivaren, dels som en ersättning från staten som Försäkringskassan betalar ut. Den statliga subventionen ska gå direkt till den anställde i stället för att arbetsgivaren betalar hela lönen till den anställde och sedan får ersättning för en del av lönen retroaktivt från staten. Den disponibla inkomsten genom lönen som arbetsgivaren betalar och den statliga individersättningen ska tillsammans motsvara *"vad en arbetstagare typiskt sett får om vederbörande har lägsta lön"* i kollektivavtal för branschen.¹⁶

Ytterligare ett särdrag med etableringsjobb är att den som anställs ska kunna delta i svenska för invandrare (sfi) och annan kortare relevant utbildning, som arbetstagaren och arbetsgivaren kommer överens om, under anställningen utan löneavdrag. Syftet med kombinationen av jobb och utbildning är att stärka individers möjligheter för varaktig etablering på arbetsmarknaden och bättre tillgodose arbetsgivares kompetensförsörjningsutmaningar. Etableringsjobb är tänkt att vara en tidsbegränsad anställning som ska kunna pågå i högst två år. Etableringsjobb har ett uttalat syfte att i normalfallet leda till en tillsvidareanställning på heltid på arbetsplatsen.

Unikt är också att en partssammansatt nämnd ska kontrollera tillämpning och efterlevnad. Det är viktigt att nämnden får tydliga befogenheter att utfärda skarpa sanktioner om anställningarna inte skulle fullföljas i linje med intentionerna i parternas överenskommelse. I skrivande stund pågår förhandlingar om ett slutligt huvudavtal mellan LO, Unionen och Svenskt Näringsliv och branschvisa avtal mellan medlemmar inom organisationerna samt förberedelsearbeten på Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för att anställningsformen ska kunna komma på plats under 2022.

¹⁶ Förhandlingsprotokoll överenskommelse om Etableringsanställningar med bilagor.

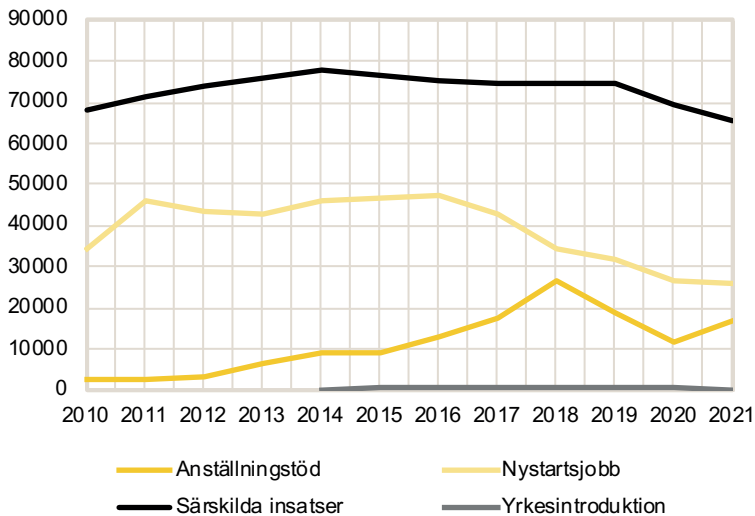
3. Hur fungerar de subventionerade anställningarna?

Sammansättning av de anställda

Antalet personer med en subventionerad anställning har ökat kraftigt under 2000-talet. Den borgerliga regeringen införde både nystartsjobb och instegsjobb år 2007, men det var först under mandatperioden 2010–2014 som antalet subventionerat anställda steg till väsentligt högre nivåer jämfört med tidigare. Framför allt ökade antalet med nystartsjobb som kom att bli den subventionsform som dominerar med mellan 40 000 och 50 000 anställda under perioden 2010–2016 (se diagram 3.1). Därefter syns ett tydligt trendbrott och antalet anställda med nystartsjobb har minskat successivt efter den socialdemokratiskt ledda regeringens regelskärpningar och införande av lönetak år 2015. Samma år infördes extratjänster och traineejobb. I diagrammet nedan har dessa stödformer bundits ihop med de andra subventionsformerna som inkluderas i *förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd* under beteckningen ”anställningsstöd”, det vill säga introduktionsjobb och dess föregångare. Som framgår av diagrammet nådde antalet personer med någon av dessa stödformer sin toppnotering år 2018 med närmare 27 000 anställda, framför allt eftersom antalet personer med en extratjänst ökade till cirka 20 000 personer. Nedgången under 2019 förklaras framför allt av tidigare nämnda budgetnedskärningar. Som syns i diagram 3.1 har antalet personer med ett lönebidrag eller annan typ av särskild insats för personer med funktionsnedsättning legat runt 75 000 under i stort sett hela 2010-talet, men även i detta fall syns en tydlig nedgång efter 2019 års budgetnedskärningar i arbetsmarknadspolitiken. År 2021 hade i genomsnitt omkring 17 000 personer någon form av anställningsstöd, 26 000 personer ett nystartsjobb, 66 000 personer en särskild insats och 300 personer en yrkesintroduktion.

Under det senaste årtiondet har en tydlig förändring i sammansättningen av de inskrivna arbetslösa ägt rum, där en allt större andel utgörs av utrikes födda. Huvudförklaringen är stora flyktingströmmar till Sverige år 2014–2015 och därmed inflöde till Arbetsförmedlingens etableringsprogram, framför allt under 2016–2017. Andelen utrikes födda har

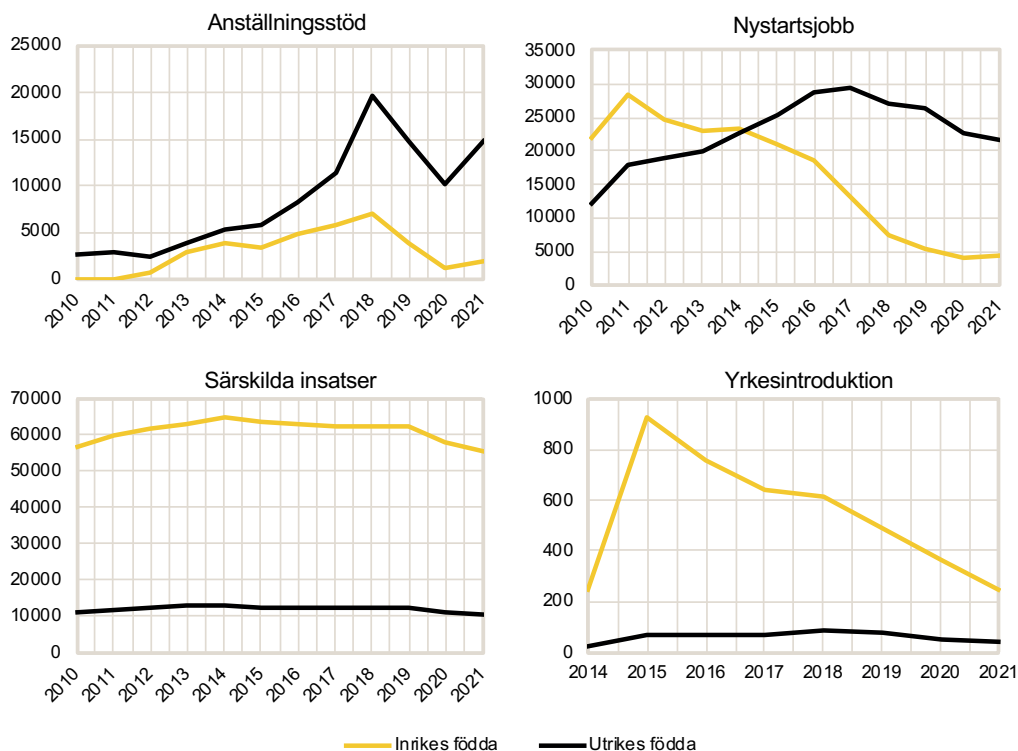
Diagram 3.1 Antalet subventionerat anställda efter subventionsform, årsgenomsnitt, 2010–2021



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

också därmed ökat bland de anställda med subventioner, vilket diagrammen 3.2 illustrerar. Totalt sett är nästan hälften, 44 procent, av de subventionerat anställda utrikes födda, vilket kan jämföras med en knapp fjärdedel, 23 procent, år 2010. Men det finns stora variationer mellan olika subventionerade anställningar. En stor majoritet, omkring 90 procent, av antalet personer med någon form av anställningsstöd och nystartsjobb är numera födda utanför Sverige. Bland dem med ett lönebidrag eller annan särskild insats är monstret i stället det omvända – över 80 procent är inrikes födda. Detsamma gäller för yrkesintroduktionsanställningarna, där också inrikes födda har varit klart överrepresenterade. En del av förklaringen till skillnaderna i ursprung bland de anställda med olika subventioner är att målgrupperna är annorlunda – nystartsjobb, introduktionsjobb och extratjänster riktas till långtidsarbetslösa och nyanlända. Inflödet av nyanlända till Arbetsförmedlingens etableringsprogram har varit stort under stora delar av 2010-talet, varav en del nu-

Diagram 3.2 Antal personer i olika subventionerade anställningar efter ursprung, 2010–2021



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

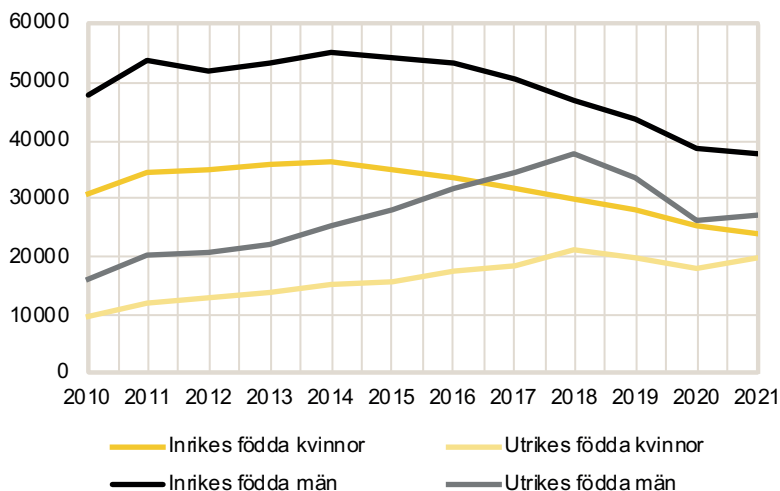
mera återfinns i Arbetsförmedlingens jobb- och utvecklingsgaranti för långtidsarbetslösa. Det är dock osannolikt att den förändrade sammansättningen av de inskrivna arbetslösa och subventionernas målgrupper utgör hela förklaringen. Även yrkesintroduktionsanställningar riktas delvis till nyanlända i Arbetsförmedlingens etableringsprogram, men ändå syns ingen tydlig ökning bland utrikes födda med denna anställningsform. Att det inte har skett någon ökning av antalet utrikes födda med en särskild insats under 2010-talet trots den förändrade sammansättningen av de inskrivna arbetslösa tyder också på att det kan finnas andra förklaringar som behöver analyseras vidare.

Könsfördelningen har varit förhållandevis konstant under perioden 2010–2021. Totalt sett har andelen kvinnor pendlat mellan 37 och 40 procent, men även i detta fall är skillnaderna stora mellan olika subventionersformer. Två tredjedelar av de anställda med nystartsjobb är män. Andelen är något lägre, cirka 60 procent bland dem med introduktionsjobb och särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning. Könsfördelningen är så gott som jämn bland de anställda med en extratjänst (mellan 50 och 60 procent är kvinnor), vilket sannolikt beror på att insatsen i större utsträckning riktas till traditionellt kvinnodominerade välfärdsbranscher.

Som framgår av diagram 3.3 har antalet utrikes födda män med någon form av subventionerad anställning ökat kraftigt under 2010-talet. Antalet nästintill dubblerades, från 20 000 till 38 000, under perioden 2012–2018. Därefter syns en brant nedgång som framför allt förklaras av minskat antal personer med ett nystartsjobb. Denna minskning hänger, åtminstone delvis, samman med covid-19-pandemin och dess följdverkningar på arbetsmarknaden. En försiktig ökning i antalet utrikes födda män syns igen under 2021 och det är troligt att den kommer att hålla i sig med tanke på att aktiviteten i ekonomin har ökat och att efterfrågan på personal inom servicebranscher, såsom taxi-, hotell- och restaurangbranschen samt handeln, är stark efter lättnader av covid-restriktioner under våren 2022. Även antalet utrikes födda kvinnor med en subventionerad anställning minskade under 2019 och 2020, men minskningen var betydligt mer blygsam. En stor del av denna minskning kan förklaras av färre anställda med extratjänster som var en följd av budgetnedskärningar 2019. Antalet utrikes födda kvinnor har ökat något under 2021, men det återstår att se om ökningen kommer att hålla i sig med tanke på nya nedskärningar i statsbudgeten för 2022 och beslutet av stoppa nya beslut om extratjänster. Att antalet inrikes födda män och kvinnor har minskat (cirka 18 000 färre män och cirka 12 000 färre kvinnor jämfört med 2014) beror i stor utsträckning på färre inrikes födda generellt bland de inskrivna arbetslösa och färre inrikes födda med nystartsjobb och särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning.

Det är även intressant att analysera utbildningsnivån bland de anställda med lönesubventioner. När det gäller nystartsjobb och anställningsstöd syns en tydlig ökning av anställda med en förgymnasial utbildning

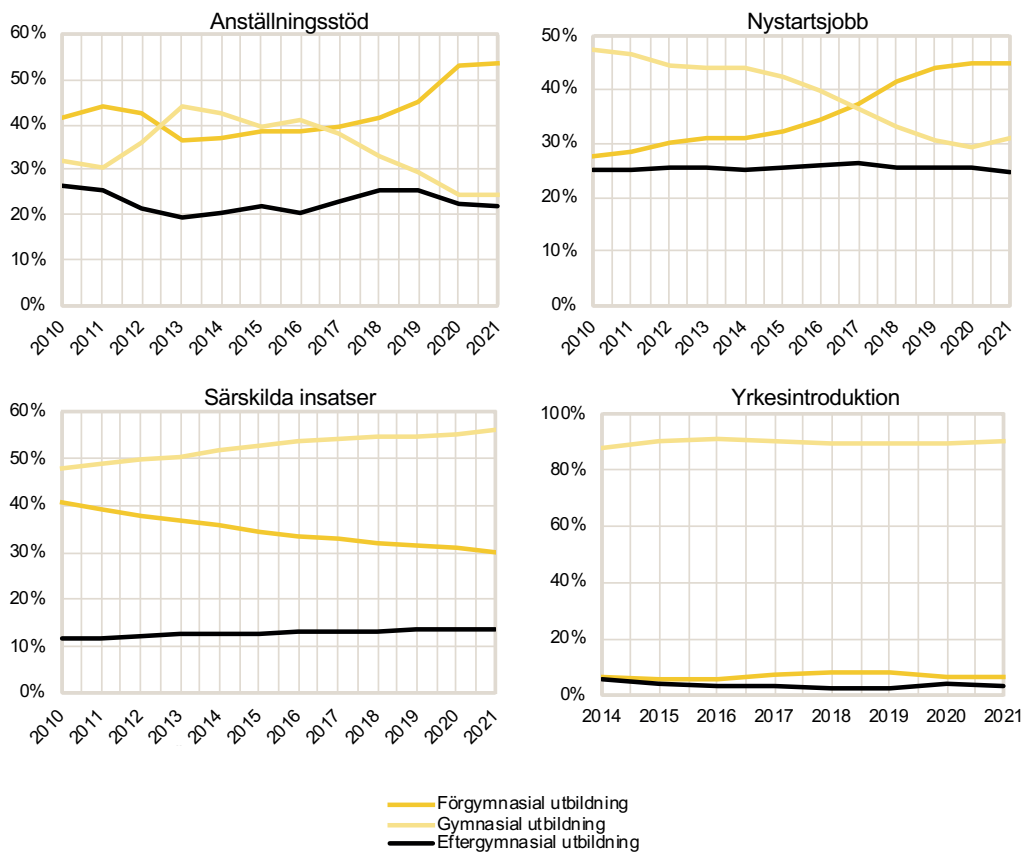
Diagram 3.3 Antal anställda med subvention efter kön och ursprung, 2010–2021



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

under de senaste åren, medan antalet gymnasialt utbildade har sjunkit markant (se diagram 3.4). Därmed tycks dessa lönesubventioner träffa grupper med svagare anknytning till arbetsmarknaden. Denna utveckling hänger ihop med den förändrade sammansättningen av de inskrivna arbetslösa och en omläggning av arbetsmarknadspolitiken som innebär att grupper med svagare anknytning till arbetsmarknaden i högre grad prioriteras. Andelen med en förgymnasial utbildning är högre för personer med något av de två anställningsstöden (54 procent), det vill säga introduktionsjobb och extratjänster, än andelen med nystartsjobb (45 procent). Det tyder på att de som får anställningsstöd har svagare anknytning till arbetsmarknaden än de som får nystartsjobb, som kan ha att göra med nystartsjobbets rättighetsbaserade konstruktion. Andelen med en eftergymnasial utbildning är också något högre bland anställda med nystartsjobb och har legat kring 25 procent under hela perioden 2010–2021. Analyseras i stället yrkesintroduktionsanställningar visar det sig att personer med en gymnasial utbildning är klart överrepresenterade. Liknande tendenser syns för de anställda med en särskild insats för

Diagram 3.4 Antal personer i olika subventionerade anställningar efter utbildningsnivå, 2010–2021



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

personer med funktionsnedsättning. Andelen anställda genom en särskilda insats som har en gymnasial utbildning har ökat över tid, medan andelen med en förgymnasial utbildning har minskat. Intressant nog går denna utveckling tvärt emot den förändrade sammansättningen av de inskrivna arbetslösa under 2010-talet som innebär fler med en kort utbildning.

Branscher och yrken

Under åren 2015–2020 har mellan 108 000 och 136 000 personer haft någon form av subventionerad anställning. Som tidigare har nämnts noterades en betydande nedgång i antalet personer med subventionerade anställningar under 2020, som en konsekvens av pandemin och det faktum att arbetsgivare hade svårt att anställa ny personal, inte minst företag i kontaktnära branscher såsom handeln och hotell- och restaurangbranschen. Men det finns också branscher som har behövt nyanställa, såsom sjukvården och äldreomsorgen. Behovet av ny arbetskraft i dessa branscher kommer att vara stort framöver. Det är ovanligt med subventionerade anställningar i dessa branscher. Åtgärder som extratjänster har en viktig roll att fylla både för att både pressa ned långtidsarbetslösheten och underlätta bemanningen i välfärden. Det är därför olyckligt att extratjänster har präglats av tvära kast och hastiga neddragningar.

Den skeva fördelningen av subventionerade anställningar inom olika branscher och yrkeskategorier är ett uppenbart problem. Mellan 2,4 och 3,1 procent av landets anställda har haft en subventionerad anställning under de senaste åren (beroende på vilket år som studeras), vilket totalt sett utgör en förhållandevis begränsad del av arbetsmarknaden. Men va-

Tabell 3.1 Andel personer i subventionerade anställningar av anställda 15–74 år efter näringsgren, årsgenomsnitt för 2015–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tillverkning, energi och miljö	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,1 %	2,0 %	1,7 %
Bygg och anläggning	3,6 %	3,5 %	3,1 %	3,0 %	2,6 %	2,3 %
Handel	4,2 %	4,2 %	3,9 %	3,7 %	3,5 %	3,3 %
Transport	2,5 %	2,5 %	2,3 %	1,9 %	1,8 %	1,6 %
Hotell och restaurang	9,1 %	9,1 %	8,7 %	8,5 %	8,7 %	8,1 %
Administration, ekonomi, juridik, teknik, IT, förvaltning och företagstjänster	2,8 %	2,8 %	2,9 %	2,9 %	2,6 %	2,2 %
Utbildning	1,7 %	1,8 %	1,9 %	2,0 %	1,8 %	1,7 %
Vård och omsorg	1,5 %	1,6 %	1,5 %	1,6 %	1,5 %	1,3 %
Personella och kulturella tjänster	8,8 %	8,3 %	7,4 %	7,0 %	6,7 %	5,9 %

Källa: Arbetsförmedlingen, SCB (AKU efter SNI) och egna beräkningar.

Tabell 3.2 Andel personer i subventionerade anställningar av anställda 15–74 år efter yrkesklass, årsgenomsnitt för 2015–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Chefsyrken	0,6 %	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %
2. Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens	0,5 %	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %
3. Yrken med krav på högskolekompetens eller motsv.	1,1 %	1,1 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %	0,6 %
4. Yrken inom administration och kundtjänst	5,1 %	5,2 %	5,0 %	5,1 %	5,0 %	4,6 %
5. Service-, omsorgs- och försäljningsyrken	3,0 %	3,2 %	3,3 %	3,6 %	3,4 %	3,2 %
6. Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	10,2 %	9,9 %	11,0 %	11,3 %	11,6 %	9,4 %
7. Yrken inom byggverksamhet och tillverkning	3,7 %	3,7 %	3,5 %	3,3 %	3,0 %	2,7 %
8. Yrken inom maskinell tillverkning och transport m.m.	4,3 %	4,4 %	4,3 %	3,9 %	3,8 %	3,2 %
9. Yrken med krav på kortare utbildning eller intro.	18,0 %	18,6 %	18,5 %	18,9 %	17,5 %	16,5 %

Källa: Arbetsförmedlingen, SCB (AKU efter SSYK) och egna beräkningar.

riationen mellan branscher är stor, som tabellerna 3.1 visar (skillnaderna inom branscherna är dessutom mycket stora men går inte att tyda från den presenterade statistiken). Av statistiken går det att dra slutsatsen att subventionerade anställningar är ovanliga i traditionellt mansdominerade branscher som kännetecknas av en stor brist på arbetskraft, till exempel tillverkningsindustrin och bygg- och transportbranschen. Anställningarna är också ovanliga även i vård, skola och omsorg med enbart mellan en och två procent av de totalt anställda. I stället är subventionerade anställningar vanliga inom servicebranscher, såsom handeln samt personella och kulturella tjänster. Den sistnämnda kategorin inkluderar till exempel hud- och fotvårdstjänster, städ- och tvätteriverksamhet och olika slags reparationer. Den bransch som sticker ut allra mest är hotell- och restaurangbranschen där närmare en tiondel av arbetskraften har någon form av subventionerad anställning.

Som framgår av tabell 3.2 är subventionerade anställningar mycket ovanliga inom yrken som kräver längre utbildning där de även blir alltmer ovanliga över tid. År 2020 var andelen anställda med subventioner 0,2 procent inom yrken med krav på fördjupad högskolekompetens och 0,6 procent inom yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande. I stället är lönesubventionerna vanliga i yrken med lägre utbildnings-

krav, framför allt inom vissa serviceyrken, såsom administrations- och kundtjänstyrken. Av tabellen framgår även att omkring en tiondel av samtliga anställda inom yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske har haft någon form av subventionerad anställning under de senaste åren. Nästan en femtedel av landets anställda inom yrkeskategori nio, det vill säga yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion såsom fönsterputsare, städare, torg- och marknadsförsäljare, hade en subventionerad anställning under åren 2015–2020.

Regionala skillnader

Det finns tydliga skillnader i hur subventionerade anställningar används i olika delar av landet. Tabell 3.3 innehåller en rad uppgifter som bedömts som relevanta fördelade efter län, såsom antal subventionerat anställda, kärndelning, arbetslöshet och sysselsättning. Samtliga uppgifter avser 2021. En av slutsatserna som kan dras är att de flesta länen hade mellan 2 och 3 procent subventionerat anställda av totalt sysselsatta, men vissa län sticker ut. Högst andel uppmättes i Gävleborgs län där 4,5 procent av de sysselsatta hade någon form av lönesubvention, medan motsvarande andel i Stockholms län var på låga 1,2 procent. Det tycks inte finnas något klart samband mellan nivån på arbetslösheten och andelen i subventionerad anställning. Det är också uppseendeväckande att andelen kvinnor skiljer sig så pass mycket mellan länen. I Blekinge län och Västmanlands län var andelen kvinnor 36 procent, medan den i flera län låg på 43–44 procent. Förklaringar bakom skillnader i könsfördelning skulle kunna vara att andelen kvinnor bland de inskrivna arbetslösa skiljer sig mellan län, att näringsgrensstrukturen är annorlunda men också att arbetssätt och prioriteringar på Arbetsförmedlingens lokalkontor är olika.

Utfall

Vad som är resultatet av en subventionerad anställning är en komplex fråga och det händer att utfall och resultat blandas samman. I detta avsnitt behandlas utfallet av subventionerade anställningar, det vill säga vad som händer med de anställda när subventionstiden har löpt ut. Detta mått berättar enbart hur det gick för individerna efteråt. Det säger däremot inte om det var den subventionerade anställningen som ledde till att individen till exempel gick från arbetslöshet till ett reguljärt arbete.

Tabell 3.3 Sammanfattande uppgifter om subventionerade anställningar, arbetslöshet och sysselsättning efter län, 2021

	Antal subventionerat anställda (årsgenomsnitt)	Andel kvinnor av subventionerat anställda	Arbetslöshet (AKU)	Inskrivna arbetslösa (årsgenomsnitt)	Andel subventionerat anställda av inskrivna arbetslösa + subventionerat	Antal sysselsatta (AKU)	Andel subventionerat anställda av sysselsatta
Blekinge	2 600	36 %	11,0 %	7 000	27 %	67 200	3,9 %
Dalarna	3 100	38 %	8,1 %	9 400	25 %	132 500	2,3 %
Gotland	700	38 %	..*	1 700	29 %	28 100	2,5 %
Gävleborg	5 500	43 %	12,7 %	13 700	29 %	122 800	4,5 %
Halland	2 900	40 %	7,3 %	10 200	22 %	168 800	1,7 %
Jämtland	2 200	42 %	5,9 %	3 900	36 %	63 600	3,5 %
Jönköping	3 900	40 %	6,7 %	11 800	25 %	178 800	2,2 %
Kalmar	2 900	41 %	8,5 %	8 300	26 %	108 300	2,7 %
Kronoberg	2 300	44 %	7,4 %	8 400	22 %	99 300	2,3 %
Norrland	3 500	40 %	5,6 %	7 300	32 %	116 900	3,0 %
Skåne	15 800	40 %	11,2 %	66 600	19 %	654 400	2,4 %
Stockholm	15 200	43 %	8,2 %	95 600	14 %	1281 600	1,2 %
Södermanland	3 700	39 %	11,4 %	14 800	20 %	133 400	2,8 %
Uppsala	3 200	39 %	8,5 %	13 700	19 %	184 700	1,7 %
Västmanland	4 000	39 %	8,2 %	10 400	28 %	128 300	3,1 %
Västerbotten	3 400	40 %	6,6 %	7 600	31 %	130 800	2,6 %
Västernorrland	3 400	40 %	6,5 %	9 800	26 %	114 500	3,0 %
Västmanland	3 400	36 %	11,4 %	13 400	20 %	122 900	2,8 %
Västra Götaland	17 700	40 %	8,6 %	64 700	21 %	855 000	2,1 %
Örebro	4 000	39 %	9,4 %	12 400	24 %	143 300	2,8 %
Östergötland	5 600	41 %	9,1 %	18 500	23 %	223 100	2,5 %

* SCBs arbetskraftsundersökningar är förknippade med osäkerhet eftersom de bygger på intervjuundersökningar.

I Gotlands län bedömdes arbetslösheten som särskilt osäker på grund av ett lågt antal observationer. Därför finns ingen uppgift specificerad om arbetslösheten i länet.

Källa: Arbetsförmedlingen, SCB och egna beräkningar.

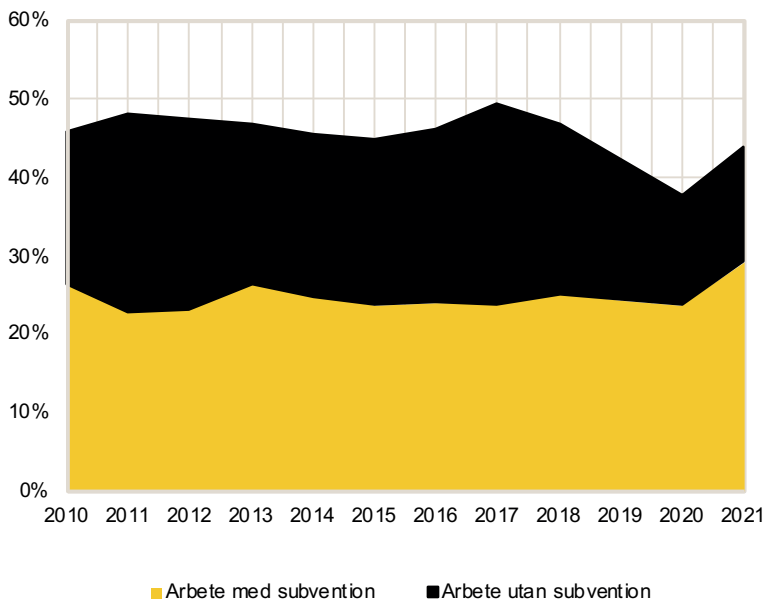
Effekter av subventionerade anställningar, det vill säga vilket resultat de faktiskt kan sägas ha orsakat, tas upp i nästa avsnitt.

Det finns vissa likheter i mönstren i utfallen för arbetsmarknadspolitiska insatser och deras effekter. Det talar för att förändringar i utfallet

kan tas som en första grov indikation på om effekten förändras. Därmed kan utfallen ändå fylla någon funktion som hjälpmedel i styrningen av subventionerade anställningar, eftersom de går att mäta mycket snart efter insatserna, medan effektutvärderingar tar tid att göra. Utfallet för de anställda påverkas inte bara av kvaliteten i anställningarna utan också av externa förhållanden såsom konjunkturläge, arbetsgivares krav på arbetskraften och diskriminering. I lågkonjunktur med en svag efterfrågan på arbetskraft kan det vara svårare att få jobb även om individen har varit anställd genom en subventionerad anställning med god kvalitet. När utbudet av ledig arbetskraft är stort ökar risken för att så kallade "scarring"-effekter, vilket innebär att arbetsgivare kan uppfatta tidigare arbetslöshet som en signal om låg produktivitet, som gör det svårare att få arbete. När valmöjligheten är stor för arbetsgivaren riskerar personer med tidigare arbetslöshet därför att väljas bort även om de har skaffat sig ny kompetens, till exempel genom en subventionerad anställning. Det motsatta gäller under högkonjunkturer och arbetskraftsbrist. Utfallet påverkas också av att många arbetslösa tar del av ett flertal åtgärder för att ta sig till jobb vilket innebär att det är svårt att fastslå om det var den subventionerade anställningen i sig som var orsaken till att individen gick från arbetslöshet till arbete. Effekten av lönesubventioner kan således inte fastslås genom studier av enskilda utfall. För att utvärdera effekten av att vara anställd med en subvention kan till exempel skillnaden i utfall mellan en grupp av anställda och en jämförelsegrupp undersökas. Jämförelsegruppens sammansättning ska då i alla avgörande faktorer spegla gruppen anställda med subventioner, bortsett från att deltagare i jämförelsegruppen inte var anställda med en subvention. Detta sätt att utvärdera fångar till stor del effekten av att anställas med en lönesubvention jämfört med att inte anställas. Några av de effektstudier som bygger på denna undersökningsmetodik och som har publicerats på senare år presenteras i nästa kapitel.

I diagram 3.5 redovisas andelen av de subventionerat anställda som är i arbete 90 dagar efter att beslutsperioden har löpt ut. I statistiken inkluderas alla som har fått ett beslut om någon form av subventionerad anställning under perioden 2010–2021. Givetvis finns skillnader i övergången mellan olika former av subventionerade anställningar, men av avgränsningsskäl går sådana inte att identifiera i denna rapport. Diagram

Diagram 3.5 Andel i arbete 90 dagar efter subventionerad anställning, 2010–2021*



* Statistiken för 2021 avser perioden mellan januari och oktober.
Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

3.5 särskiljer dock mellan övergång till *osubventionerat* och till *subventionerat* arbete. Diagrammet visar en dramatisk minskning av andelen som har övergått till osubventionerat arbete under perioden, framför allt under de tre senaste åren (andelen har minskat från 25 procent år 2017 till 15 procent år 2021). Den förändrade sammansättningen av de inskrivna arbetslösa och fler subventionerade anställda med en kort utbildning samt politikens omläggning, där långtidsarbetslösa har prioriterats i arbetsmarknadspolitiken, inte minst genom att nya subventionsformer har införts, kan ha påverkat det sämre utfallet. Det försämrade arbetsmarknadsläget i spåren av pandemin under 2020 och 2021 är troligen också en konsekvens. Andelen som övergått till subventionerat arbete har dock inte minskat under perioden, utan tvärtom ökat under de se-

Tabell 3.4 Andel i osubventionerat arbete 90 dagar efter subventionerad anställning efter näringsgren, 2015–2021*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tillverkning, energi och miljö	30 %	30 %	33 %	30 %	29 %	20 %	20 %
Bygg och anläggning	27 %	29 %	32 %	30 %	27 %	21 %	18 %
Handel	20 %	21 %	24 %	21 %	20 %	13 %	15 %
Transport	31 %	31 %	36 %	35 %	31 %	20 %	22 %
Hotell och restaurang	17 %	17 %	20 %	18 %	19 %	11 %	22 %
Administration, ekonomi, juridik, teknik, IT, förvaltning och företagstjänster	22 %	23 %	26 %	22 %	16 %	17 %	15 %
Utbildning	22 %	22 %	27 %	19 %	12 %	12 %	11 %
Vård och omsorg	21 %	22 %	26 %	21 %	16 %	14 %	13 %
Personella och kulturella tjänster	13 %	15 %	17 %	16 %	14 %	10 %	9 %

* Statistiken för 2021 avser perioden mellan januari och oktober.

Källa: Arbetsförmedlingen, SCB (AKU efter SNI) och egna beräkningar.

naste åren. En förklaring till detta kan vara regeringens tillfälligt mer generösa regler vad gäller förlängningar av flera lönesubventioner under pandemiåren 2020 och 2021.¹⁷

Tabell 3.4 inkluderar enbart övergång till osubventionerat arbete 90 dagar efter den subventionerade anställningen under de senaste sju åren, men här görs en nedbrytning efter vilken bransch som individen har arbetat inom. Inom i stort sett alla branscher syns en tydlig nedgång i övergången under de senaste åren, men nedgången tycks ha brutits och i stället vänt uppåt år 2021 i enstaka branscher, såsom inom handeln och transportbranschen, men framfört allt inom hotell- och restaurangbranschen. En intressant observation är att andelen i osubventionerat arbete är väsentligt större i traditionellt mansdominerade branscher där det råder stor brist på arbetskraft, såsom tillverkningsindustrin, bygg- och transportbranschen – det vill säga samma branscher som generellt sett

¹⁷ För att förhindra en stor återgång av anställda med subventioner till arbetslöshet beslutade regeringen i flera etapper att förlänga maxtiden för såväl introduktionsjobb och extratjänster som nystartsjobb så att den omfattar ytterligare en period om 12 månader.

har få subventionerat anställda – än i servicebranscherna handel, hotell- och restaurang samt personella och kulturella tjänster där det finns många personer med subventionerade anställningar.

Effekter för de anställda

Forskningen kring subventionerade anställningar är förhållandevis begränsad och har hittills fokuserat på effekter av olika stödformer. Få analyser har gjorts kring lönesubventionernas kvaliteteffekter, exempelvis vilka yrken personerna arbetar inom samt vilka löner och övriga villkor som erbjuds de subventionerat anställda samt vad detta kan bero på. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, har, på grund av myndighetens officiella uppdrag att studera frågorna, länge haft ledartröjan när det kommer till att studera effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser, även olika typer av subventionerade anställningar. Men också utredare vid Arbetsförmedlingens analysavdelning har genomfört vissa utvärderingar, inte minst som en del av myndighetens årsredovisningar och andra åiterrapporteringar till regeringen.

Flera av de tillgängliga utvärderingarna av lönesubventioner har visat goda effekter när det gäller att förbättra personers möjligheter att få osubventionerat arbeten. I många fall förkortas arbetslöshetstiden tack vare insatserna.¹⁸ Forskningsbeläggen om de positiva effekterna har troligen medfört en bred politisk enighet om subventionerade anställningar över lag. Detta bevisas genom att Sverige, i jämförelse med andra länder, har haft höga utgifter för subventionerade anställningar oavsett färg på regering (dock har olika regeringar prioriterat olika typer av subventionerade anställningar).¹⁹

Samtidigt kan subventionerade anställningar ha vissa negativa samhälls- och samhällsekonomiska konsekvenser. Studier uppmärksammar att lönesubventioner kan föra med sig dödviktseffekter (att stöd utgår för individer som skulle ha anställts även utan stöd), undanträngningseffekter (att subventionerade anställningar tränger undan reguljära anställningar av andra personer) eller inlåsnings effekter (att stöden låser in individer i subventionerad sysselsättning längre tid än vad som är

¹⁸ Se t.ex. Forslund (2018).

¹⁹ Se t.ex. Habibija (2020).

nödvändigt).²⁰ En uppmärksam studie kring nystartsjobb från 2012 visade att två av tre personer som fick denna insats skulle ha anställts även utan subvention.²¹ Studien bidrog till att regeringen genomförde förändringar av nystartsjobben under mandatperioden 2014–2018. Flera studier betonar dock att långtidsarbetslösa står långt ifrån jobben och att de kräver ett särskilt stöd. Det innebär att vissa undanträngnings-effekter kan accepteras, eftersom nyttan av att få in vissa grupper på arbetsmarknaden kan anses överväga nackdelarna.²²

Överutnyttjande och konkurrensnedvridning

En uppmärksam studie från forskare vid IFAU har även funnit positiva effekter för företag som anställer personal med subventioner, inte minst på företagets sysselsättningsutveckling och ekonomiska utfall. De stärkta ekonomiska utfallen medför att företagets sannolikhet att överleva ökar.²³ Det är därför motiverat att resa frågor huruvida subventionerade anställningar används på det sätt som är avsikten.

Lönesubventionerna ska normalt sett kompensera för faktiskt eller mistänkt lägre produktivitet. Tanken med subventionen är således inte att ge någon fördel till den anställande arbetsgivaren. En viss vinst kan anses vara acceptabel eftersom produktiviteten inte är känd på förhand och anställningen innebär därför en viss risk för arbetsgivaren. Höga vinster med anledning av lönesubventioner kan dock vara ett tecken på att arbetsgivare överkompenseras. Överkompensation i relation till den anställdes faktiska produktivitetsnivå kan bidra till sänkta arbetskrafts-/produktionskostnader för de anställande företagen, vilket kan ge fördelar som missgynnar konkurrerande företag på marknaden, det vill säga konkurrensnedvridning. Det är orättvist mot andra företag eller branscher, men riskerar också att bli till nackdel för andra anställda eftersom en lönepress kan uppstå.

Statistiken som presenterades i kapitlet visar att det finns en stark koncentration av subventionerat anställda i vissa branscher och yrken. Stora andelar subventionerade anställningar i samma bransch och/el-

²⁰ Forslund (2018).

²¹ Liljeberg m.fl. (2012).

²² Se t.ex. Forslund och Vikström (2011).

²³ Lombardi m.fl. (2018).

ler företag kan också vara ett tecken på överkompensation. Kritik, inte minst från myndighets- och fackligt håll, har framförts mot den starka koncentrationen av subventionerat anställda inom vissa branscher och yrken.²⁴ Flera fackförbund har även framhållit att vissa företag överutnyttjar eller nyttjar stöden på ett sätt som inte är avsikten, exempelvis genom att ersätta stora delar av personalstyrkan med subventionerat anställda, att systematiskt stapla subventionerade anställningar på varandra eller att ersätta subventionerat anställda med nya när stödperioder löper ut. Att alla subventionerade anställningar inte övergår i osubventionerade anställningar på samma arbetsplats behöver i sig inte vara ett misslyckande. Men ovanligt få som får osubventionerade anställningar och återkommande subventionerade anställningar på arbetsplatsen kan vara ett tecken på överkompensation.

Statistiken som presenterades i det här kapitlet överensstämmer väl med uppgifterna i en branschanalys som Arbetsförmedlingen genomförde 2016 som konstaterade att bilserviceverkstäder, restaurang- och taxibranschen har många lönesubventioner i förhållande till antalet anställda i respektive bransch. Även butiker, varuhus och stormarknader samt städbranschen hade ett stort antal subventionerat anställda enligt analysen. Arbetsförmedlingen skriver dock att studien inte indikerar *"något omfattande överutnyttjande av de subventionerade anställningarna"*, då en majoritet av arbetsgivarna *"har eller har bara haft enstaka stödpersoner anställda"*. Men samtidigt skriver myndigheten att *"Det finns dock exempel på företag som har/har haft många stöd utan att anställa någon och där det dessutom inte verkar ha stärkt den enskilde arbetssökandes möjligheter att få andra anställningar"*. Arbetsförmedlingen skriver vidare att *"dessa fall skulle kunna indikera på att stöden nyttjas på ett sätt som inte är avsikten och om det rör sig om företag som drivs i vinstsyfte kan det heller inte uteslutas att konsekvenserna leder till konkurrensfördelar för dessa företag"*.²⁵

Även en studie gjord av forskare vid Lunds universitet uppmärksammar att personer som är anställda med subventioner är överrepresenterade i vissa lågavlönade och lågkvalificerade yrken, inte minst inom handeln, hotell- och restaurangbranschen samt städ- och andra servi-

²⁴ Se t.ex. Riksrevisionen (2006).

²⁵ Arbetsförmedlingen (2016).

cebranscher. Studien visade att subventionerat anställda födda i Sverige oftare anställs på arbetsplatser som ägs/kontrolleras av svenskfödda, medan många av de utlandsfödda anställs av arbetsgivare med ägare som är utlandsfödda. I många fall innebär den sistnämnda kategorin mindre företag såsom tobaksaffärer, frisörsalonger, biltvättsföretag som mer sällan har kollektivavtal eller medlemmar i facket och där anställningsförhållandena generellt sett är sämre. Arbetsuppgifterna var ofta konstruerade så att de inte krävde några svenskkunskaper (till exempel packningsarbete, rengöring och städning eller tvätt av bilar). Det innebär att personerna i fråga inte får möjligheterna att utveckla svenskkunskaperna. Forskarna drar därför slutsatsen att subventionerade anställningar – i stället för att förbättra integrationen på arbetsmarknaden – kan förstärka den etniska segregeringen på arbetsmarknaden.²⁶

Det är djupt problematiskt om subventionerade anställningar överutnyttjas, snedvrider konkurrensen på arbetsmarknaden eller försärker den etniska segregeringen. Problematiken behöver analyseras vidare och motverkas. I nästa kapitel visas att subventionerat anställda har lägre löner än anställda i stort. Det förs resonemang om olika orsaker bakom koncentrationen av subventioner till jobb med lägre löner och kvalifikationsgrader och vad som kan göras för att uppnå en bredare spridning till fler branscher och yrken.

26 Frödin och Kjellberg (2020).

4. Vilken roll spelar lönetaket?

PERSONER MED SUBVENTIONERADE anställningar har betydligt lägre löner än anställda i stort. Det gäller även om hänsyn tas till att subventionerat anställda är överrepresenterade i vissa branscher och yrken med lägre kvalifikationskrav. För att kunna utföra närmare analyser av lönerna för subventionerat anställda har LO tagit del av datamaterial från Arbetsförmedlingen med anonymiserade uppgifter från beslut om subventionerade anställningar från 2016 till 2020 med månadslönen specificerad för varje beslut. Samtliga beslut för anställningsstöd, det vill säga extratjänster och introduktionsjobb (och dess föregångare) samt nystartsjobb, finns med i datafilerna (det vill säga exklusive särskilda insatser och yrkesintroduktion).

Lönestatistik

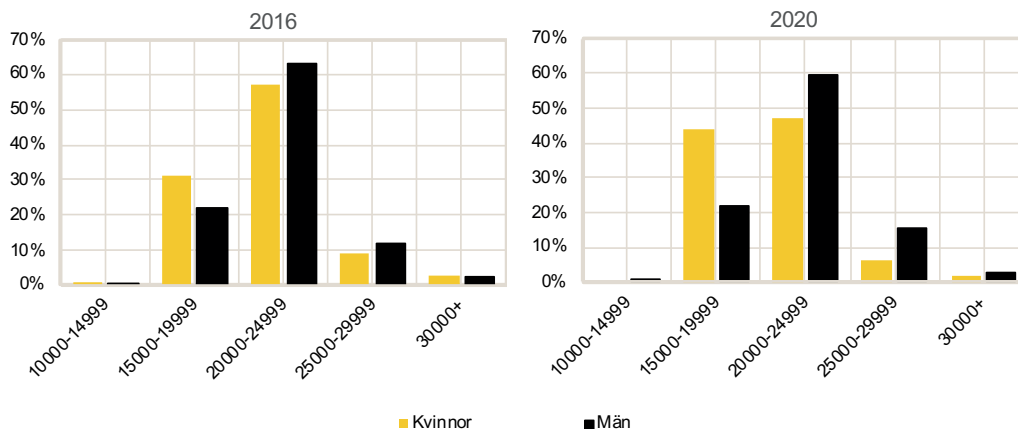
Medellönen bland cirka 76 800 beslut om anställningsstöd var 20 228 kronor per månad.²⁷ Medianlönen är något lägre (19 751 kronor), vilket innebär att det finns fler beslut med löner under medellönen än över. Medel- och medianlönen bland cirka 153 300 beslut om nystartsjobb är något högre, 22 467 respektive 22 000 kronor per månad, vilket kan hänga ihop med nystartsjobbets konstruktion och det faktum att subventionsformen i högre grad riktas till personer med något starkare anknytning till arbetsmarknaden. Enligt Statistiska centralbyrån uppgick medellönen på svensk arbetsmarknad år 2020 till 36 100 kronor, således en ordentlig bit över medel- och medianlönerna för de subventionerat anställda.²⁸

Diagrammen 4.1 har konstruerats med hjälp av datamaterialet från Arbetsförmedlingen. Totalt sett rör det sig om cirka 50 000 beslut under 2016 och 54 000 beslut under 2020. Därigenom kan en utveckling över tid identifieras. Diagrammen kategoriserar in besluten i olika löneinter-

²⁷ Månadslöner under 10 000 kronor och över 100 000 kronor samt anställningar på deltid har exkluderats, för att felrapporterade och avvikande löner inte ska påverka helheten.

²⁸ Statistiska centralbyrån (2021).

Diagram 4.1 Lönefördelning för personer med subventionerade anställningar (heltid), år 2016 och 2020



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

vall och visar andelen beslut inom respektive intervall av samtliga beslut. De särskiljer mellan kvinnors och mäns löner. Ungefär 60 procent av de subventionerat anställda männen hade en lön mellan 20 000 och 24 999 kronor både år 2016 och 2020. Andelen var något lägre år 2020. I stället hade andelen med en lön mellan 25 000 och 29 999 kronor ökat (från 12 till 16 procent). Fler män har således fått beslut om subventionerade anställningar med högre löner.

När det gäller kvinnor syns i stället en omvänd utveckling. Andelen kvinnor med en lön över 25 000 kronor per månad har sjunkit något. Andelen kvinnor med en lön mellan 20 000 kronor och 24 999 sjönk från 57 till 48 procent mellan åren, medan andelen med en lön under 20 000 kronor steg kraftigt (44 procent av kvinnorna hade en lön mellan 15 000 och 19 999 kronor år 2020, vilket kan jämföras med 22 procent av männen). Ytterst få av de subventionerat anställda har en lön över 30 000 kronor per månad. Ett antal personer, 87 personer under 2016 och 9 personer under 2020, hade en lön under 15 000 kronor per månad. Det finns ytterst få kollektivavtal i Sverige med en lägstalön under 20 000

kronor per månad. Att närmare hälften av kvinnorna och en femtedel av männen år 2020 hade en heltidslön under 20 000 kronor per månad tyder på att det finns många beslut med löner under kollektivavtalsnivå, detta trots att regelverket kring samtliga subventionerade anställningar kräver att subventionerat anställda ska ha löner som är i enlighet med kollektivavtal för branschen. Lönestatistiken visar på betydelsen av att Arbetsförmedlingen samråder med berörda fackförbund inför beslut om subventionerade anställningar för att säkerställa att löner och villkor är i enlighet med kollektivavtalen och att samrådshandlingen fungerar väl.

Analys av förändrade lönetak

Som visades i kapitel 3 finns en stark koncentration av personer med subventionerade anställningar inom vissa branscher och yrken, såsom handeln, lantbruk, hotell- och restaurang och andra servicebranscher. Dessa branscher kännetecknas generellt sett av anställningar med lägre löner och villkor, men också mer osäkra anställningsformer. Inga publicerade studier har undersökt, eller resonerat kring, vad koncentrationen av subventionerat anställda till dessa yrken kan bero på. En trolig förklaring är att en stor del av de som utgör målgrupperna för subventionerade anställningar (det vill säga långtidsarbetslösa, nyanlända i Arbetsförmedlingens etableringsprogram och arbetslösa med funktionsnedsättning) saknar de yrkeskvalifikationer och andra färdigheter som krävs för att arbeta inom mer kvalificerade och välbetalda yrken. Troligen är det generellt sett billigare för arbetsgivare i servicebranscher, med flera repetitiva och snabblärd arbetsuppgifter som inte kräver lång introduktion, att ta emot anställda med subventioner. Ytterligare en orsak till koncentrationen skulle kunna vara att Arbetsförmedlingen har upparbetade kontakter med vissa specifika och återkommande arbetsgivare. Den här rapporten fokuserar dock på regel- och utformningsmässiga förklaringar.

Som beskrivits tidigare finns inom samtliga subventionerade anställningar ett lönetak som innebär att arbetsgivaren inte subventioneras för det belopp som överskrider lönetaket. I detta avsnitt analyseras effekten av att förändra lönetaket i olika typer av subventionsformer. Det är viktigt att undersöka om det finns ett samband mellan lönetaken och de faktiska lönenivåerna samt jobbets kvalifikationsgrad av flera skäl. Om ett lågt lönetak pressar ned lönerna för subventionerat anställda

skulle lönetaket kunna bidra till mer ojämlikhet i samhället. Om ett lågt lönetak är en mekanism för att subventionera fram i huvudsak lågavlönade och lågkvalificerade jobb kan det också leda till lägre produktivitet för samhället. Det kan också leda till att arbetslösa med goda kvalifikationer inte i tillräcklig utsträckning får hjälp till anställningar genom lönesubventioner, eller att de anställs i subventionerade arbeten som inte matchar deras kvalifikationer. Med andra ord kan ett lågt lönetak innebära resursslöseri, eftersom kvalifikationer och kompetenser inte nyttjas till sin fulla potential. Eftersom lönesubventioner har positiva effekter skulle troligen fler personer kunna gynnas om fler subventionerade anställningar skapades i branscher och yrken där de i dag är ovanliga.

Lönetaken har varit olika för olika stödformer, men den socialdemokratiskt ledda regeringens ambitioner har varit att harmonisera regelverk och utformningar under mandatperioden 2014–2018. Sedan förändringar av lönetaket inom vissa subventionsformer genomfördes av regeringen under 2017 är lönetaket inom de allra flesta stödformerna satt till 20 000 kronor per månad, en bra bit under medellönen på arbetsmarknaden. Lönetaket innebär att subventionen som går till arbetsgivaren är lika hög oavsett om den anställde skulle få 20 000 eller exempelvis 30 000 kronor i månadslön. Att lönetaket är satt på en så låg lönenivå skulle kunna vara en mekanism som förstärker koncentrationen av subventionerade anställningar till lågavlönade branscher och yrken, eftersom anställningar med högre löner inte subventioneras i lika stor utsträckning som anställningar med låga löner. Förändringarna som trädde i kraft den 1 november 2017 innebar att taket inom vissa stöd höjdes till 20 000 kronor per månad (från olika nivåer) medan taket för nystartsjobb sänktes från 22 000 till 20 000 kronor per månad (en närmare beskrivning ges i kapitel 2). Tabell 4.1 ger en bild över hur lönetaken för några av subventionsformerna förändrades.

Metoden som används är en så kallad "Regression discontinuity design" (RD-analys) där lönerna för anställda med subventioner jämförs precis innan och efter att lönetaket för subventionen höjts/sänkts. Förenklat går det att säga att effekten av ett höjt/sänkt lönetak beräknas genom att jämföra individer som får ett jobb med en lönesubvention dagen innan lönetaket höjs/sänks (den 1 november 2017) med individer som får ett jobb med en lönesubvention dagen efter att lönetaket höjs/sänks.

Tabell 4.1 Sammanfattning över tidigare och nya lönetak för subventionerna i vissa subventionerade anställningar*

	Tidigare tak	Nytt tak 2018*
Särskilt anställningsstöd	ca 17 300 kr	..
Förstärkt särskilt anställningsstöd	ca 17 300 kr	..
Instegsjobb	ca 16 500 kr	..
Introduktionsjobb	..	20 000 kr
Nystartsjobb	22 000 kr	20 000 kr
Extratjänst	ca 18 800 kr	20 000 kr

* Introduktionsjobben infördes den 1 maj 2018, men redan den 1 november 2017 ändrade regeringen tak- och subventionsnivåer i de gamla stöden.

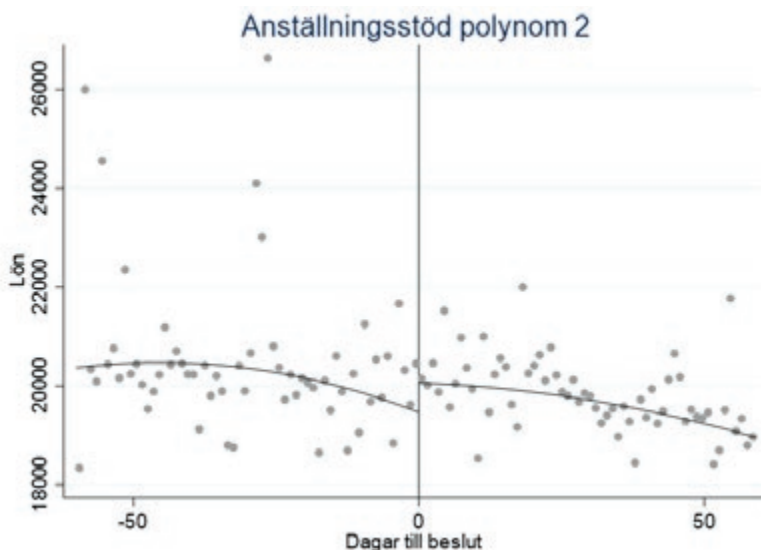
Källa: SFS 2017:885, SFS 2017:886.

Den genomsnittliga skillnaden i lön mellan dessa individer antas därför bero på det förändrade lönetaket.

Som första steg i analysen har Arbetsförmedlingens samtliga beslut för extratjänster och moderna beredskapsjobb samt de fem subventionsformer som den 1 maj 2018 omvandlades till introduktionsjobb, inklusive introduktionsjobb, inkluderats, det vill säga särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd, instegsjobb, traineejobb brist och traineejobb välfärd. Dessa subventionsformer har bundits ihop under beteckningen "anställningsstöd", precis som i kapitel 3. Besluten som totalt uppgår till 95 909 är tagna från den 1 januari 2016 till och med den 31 december 2020.

Diagram 4.2 visar effekten av att lönetaken i ovannämnda subventionsformer höjs till 20 000 kronor i månaden. Prickarna visar genomsnittliga löner för alla individer som får ett jobb med en lönesubvention en viss dag. X-axeln visar om beslutet fattats innan eller efter lönetaket höjts (den 1 november 2017). Lönetaket höjs dag 0, och tabellen visar att precis innan lönetaket höjs så är lönerna i genomsnitt lägre än efter att lönetaket höjts.

Diagram 4.2 RD-analys (anställningsstöd exkl. nystartsjobb), bandbredd 60 dagar

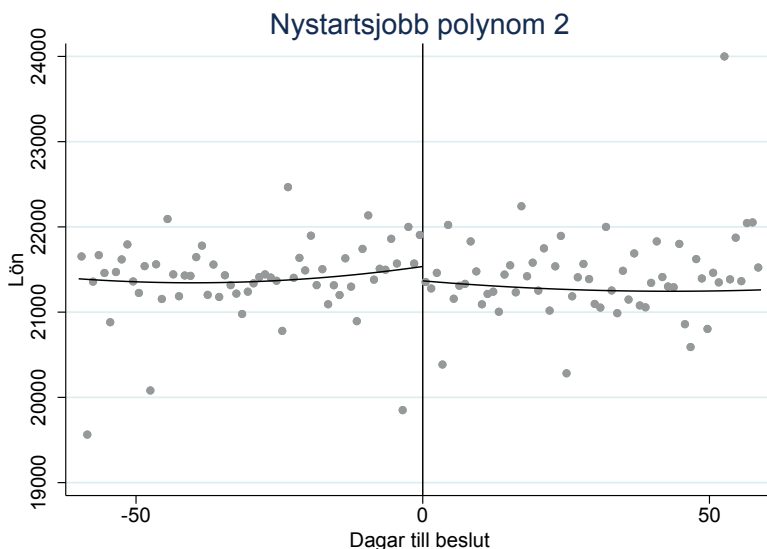


Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

I genomsnitt innebar takhöjningen att individer som fick jobb med anställningsstöd fick ungefär 600 kronor högre lön än de fick innan lönetaket höjdes. Effekten är något osäker och den beräknade lönehöjningen varierar beroende på olika metodval som kan göras inom RD-analysen. För den intresserade finns detta beskrivet i en bilaga till rapporten, där resultat från regressioner med olika metodval, såsom bandbredder, lönespann och polynomer, presenteras. Bilagan inkluderar även resultat från framgångsrika placebo tester som konstaterar att det inte tycks finnas någon effekt när regressioner körs för andra tidpunkter.

Nästa steg i analysen är att studera nystartsjobben, där lönetaket i stället sänktes från 22 000 kronor till 20 000 kronor i månaden. Effekten av ett sänkt lönetak är inte lika tydlig, men en närmare analys tyder på att det kan ha lett till att lönerna för individer med nystartsjobb sjönk med ett par hundra kronor i månaden.

Diagram 4.3 RD-analys för nystartsjobb, bandbredd 60 dagar



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Slutsatser och diskussion

Analysen av förändrade lönetak tyder på att dessa har en effekt på lönerna i Arbetsförmedlingens beslut. Även om effekterna, och framför allt storleken, är osäkra – och mer forskning skulle behövas på området – så pekar resultatet av undersökningen på att lönetakshöjningar tycks leda till högre löner, medan lönetakssänkningar verkar leda till lägre löner. Den sammantagna bedömningen är därför att det finns stöd för att lönetaket påverkar lönenivåerna i Arbetsförmedlingens beslut. Med andra ord tycks nivån på lönetaket ha en kausal effekt på lönenivåerna för personer med lönesubventioner.

Den kausala effekten består troligen av olika mekanismer: 1) att ett förändrat lönetak gör att personer anställs med lönesubventioner i andra yrken och i andra branscher med andra kvalifikationsnivåer och löner, 2) att ett förändrat lönetak gör att andra typer av arbetsgivare som betalar

ut andra löner attraheras av lönesubventioner, 3) att ett förändrat lönetak gör att andra målgrupper med exempelvis kortare/längre arbetslöshets-tider träffas av lönesubventioner, eller 4) att ett förändrat lönetak har en renodlad löneeffekt, det vill säga att samma typer av målgrupper får samma typer av subventionerade arbeten hos samma slags arbetsgivare men med en annorlunda lön. Det är inte möjligt att utifrån denna studie särskilja de olika mekanismerna. I RD-analysen jämförs endast individer strax före respektive efter takförändringen (bandbredden som har valts före respektive efter brytpunkten är mellan 30 och 90 dagar). Av denna anledning och för att regelverket kring subventionerade anställningar inte förändrades i övrigt under undersökningsperioden är det sannolikt att en förändrad sammansättning av anställda med subventioner och nya grupper av arbetsgivare endast utgör en begränsad del av förklaringen. I stället är bedömningen att en stor del av effekten består av en mer renodlad löneeffekt för samma typ av jobb, arbetsgivare och målgrupper.

Även om det inte går att särskilja mekanismerna är det möjligt att, utifrån den här undersökningens resultat, förvänta sig högre löner i Arbetsförmedlingens beslut om regeringen skulle välja att höja lönetaket och löneförsämringar om regeringen skulle välja att sänka lönetaket. Det är en lärdom som kan vara viktig att känna till för beslutsfattare, inte minst inför framtida förändringar av lönetaken inom subventionerade anställningar.

LO vill se en väsentlig höjning av taken för vilka löner som subventioneras fullt ut. Lönenivåerna spelar en viktig roll för individers privatekonomi, i synnerhet för personer med löner omkring dagens låga taknivå. Den låga nivån gör att lönerna för de individer som får subventionerade anställningar pressas, både genom låga ingångslöner och dålig löneutveckling. Men nivån på lönetaket är också viktigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, inte minst då ett lågt satt lönetak kan leda till en anhopning av subventionerade anställningar i låglöneyrken och till en press på reservationslöner. Lönetaket på 20 000 kronor per månad är mycket lågt sett till lönerna på svensk arbetsmarknad. Många av de heltidslöner som dagens tak omfattar ligger omkring den första percentillönen (det innebär att mycket få, cirka en procent, av alla löntagare i Sverige har löner som, uppräknade till heltidsanställningar, ligger

under taket för subventionerade anställningar).²⁹ Det låga taket innebär att subventionen är en bestämd summa när det gäller heltidsarbete och att subventionsgraden blir lägre ju högre lönen är. Rimligen gör det arbetsgivare mer tveksamma till att pröva någon i en subventionerad anställning ju högre lönen är, vilket kan vara en förklaring till koncentrationen av subventionerat anställda till låglönebranscher. De låga taken begränsar inom vilka arbetsmarknadssegment som arbetsgivare får avsedd kompensation för förväntad eller faktiskt nedsatt produktivitet. Det är ett allvarligt hinder för en bredare spridning av subventionerade anställningar till fler branscher och yrken där lönerna brukar vara högre.

LO vill dock inte att lönetaket i subventionerade anställningar ska vara orimligt högt eller obegränsat som i fallet med nystartsjobb före 2015. Avsaknaden av tak var ett starkt skäl till oegentligheter och överutnyttjande av stödformen. Det faktum att det förekom löneutbetalningar över 100 000 kronor, såsom SOU 2014:16 visade, bör ses som en tydlig signal om att det sannolikt förekom fusk med nystartsjobb. Enligt LOs mening bör taken för samtliga lönestöd sättas en bra bit över medellönen på svensk arbetsmarknad. Motiven för det är dels att öppna upp en större del av arbetsmarknaden, dels att undanröja en mekanism som riskerar att leda till lågt satta ingångslöner och svag löneutveckling för subventionerat antällda. För att även i framtiden motverka dessa mekanismer finns dessutom ett behov av att säkerställa att lönetaket indexeras och följer med löneutvecklingen.

Den föreslagna takhöjningen innebär inte att statens utgifter skulle öka dramatiskt. Undersökningen i detta kapitel visar att en takhöjning för anställningsstöd om 1 200–3 500 kronor per månad i genomsnitt ledde till högre löner med cirka 600 kronor. Eftersom endast en del av lönekostnaden subventioneras (förutom för extratjänster som är helsubventionerade) innebär högre betalda subventionerade arbeten även högre kostnader för arbetsgivare, en mekanism som håller tillbaka en förmodad utgiftshöjning för staten. En takhöjning skulle inte heller innebära att alla subventionerat anställda skulle få högre löner. Rapporten föreslår inte någon förändring av målgrupperna för subventionerade anställningar. Samma målgrupper bör således anställas även med ett

29 Tidigare LO-beräkningar har visat att den första percentillönen, uppräknad till heltidsanställning, låg på 19 400 kronor per månad år 2017.

höjt lönetak, vilket talar för opåverkade dödsviktseffekter. Att Arbetsförmedlingen bedömer lämplighet i anvisningar är ett sätt att säkerställa en god träffsäkerhet och lägre dödsviktseffekter. Genom rapportens förslag i kapitel 6 om skärpta krav, inklusive förslaget om bedömningar av lämplighet även för nystartsjobb, skulle träffsäkerheten förbättras.

5. Sveriges höga utgifter för subventionerade anställningar

DE SVENSKA REGERINGARNA har genom åren satsat mycket resurser för att få till stånd subventionerade anställningar. I tabell 5.1 framgår att Arbetsförmedlingen har betalat ut drygt 25 miljarder kronor för olika subventionerade anställningar under 2018 respektive 2019. Majoriteten av medlen gick till lönebidrag för personer med funktionsnedsättningar, men en betydande andel gick även till extratjänster och nystartsjobb; omkring fem miljarder kronor årligen för respektive insats.

Summan blev lägre 2020 och 2021 och uppgick till cirka 18,3 respektive 21,7 miljarder kronor. Förklaringen är inte i huvudsak att mindre resurser har anslagits av riksdagen och regeringen, utan att Arbetsförmedlingen inte lyckats använda en stor del av medlen för 2020 och 2021. Det har sin förklaring i covid-19-pandemin och dess konsekvenser på arbetsmarknaden. Huvudanledningen är att arbetsgivare i kontaktnära branscher som normalt anställer många personer med lönesubventioner inte har kunnat anställa ny personal. Ytterligare en orsak är att Arbetsförmedlingen kontinuerligt har minskat sin personalstyrka sedan myndigheten tvingades till stora personalneddragningar under 2019. Det har

Tabell 5.1 Utgifter för olika typer av subventionerade anställningar 2018–2020 (miljoner kronor)

	2018	2019	2020	2021
Extratjänster och moderna beredskapsjobb	4 755	4 443	1 986	3 656
Introduktionsjobb och dess föregångare	1 796	1 777	900	1 249
Nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar	5 032	4 662	3 759	3 399
Lönebidrag och Samhall m.m.	13 652	14 655	13 609	13 375
Totalt	25 235	25 537	18 268	21 679

Källa: Arbetsförmedlingens ekonomiavdelning.

sin grund i budgetnedskärningar på myndighetens förvaltningsanslag och att myndigheten har haft ett stort inflöde av arbetslösa i spåren av pandemin. Det har lett till en svag kapacitet att använda anslagna resurser genom att anvisa deltagare till arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Sammantaget medförde det att myndighetens utnyttjade medel för 2020 för lönebidrag och Samhall med mera uppgick till cirka 1,1 miljarder, för nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar till cirka 1,6 miljarder och för anslaget 1:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* (som bland annat innefattar kostnader för extratjänster och introduktionsjobb) till omkring 3,5 miljarder kronor.³⁰ De utnyttjade medlen för 2021 blev lägre, och uppgick för lönebidrag och Samhall med mera till 1,3 miljarder, för nystartsjobb till 0,8 miljarder och för anslaget 1:3 *Arbetsmarknadspolitiska program och insatser* uppgick till 0,9 miljarder kronor.

Sveriges satsningar på subventionerade anställningar är unika i ett internationellt perspektiv. Sveriges utgifter är i särklass högst i Europa, oavsett hur man väljer att jämföra länderna. Under 2019 (det senaste året som OECD har publicerat statistik för) satsade Sverige närmare en halv procent av BNP på lönesubventioner, vilket innebär 45 procent av de samlade utgifterna för den aktiva arbetsmarknadspolitiken som uppgick till drygt 1 procent av BNP. Som visas i tabell 5.2 ligger nivån avsevärt högre än jämförbara länder som, med undantag för Belgien och Norge, satsar en mycket låg andel av sina arbetsmarknadspolitiska medel på lönesubventioner.³¹ Danmark har högst utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik, 1,86 procent av BNP, men lägger enbart 0,17 procent av BNP på subventionerade anställningar. I stället investeras mycket resurser i arbetsmarknadsutbildning, något som de svenska regeringarna valt att prioritera allt mindre på senare tid.

³⁰ Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2020.

³¹ Länderna i tabell 5.2 har valts ut eftersom de historiskt, likt Sverige, har haft förhållandevis höga ambitioner vad gäller arbetsmarknadspolitiken. Att göra en jämförande analys med samtliga EU- eller OECD-länder skulle inte ge en rättvisande bild eftersom flera av länderna satsar lite resurser på arbetsmarknadspolitik och har väsensskilda institutionella kontexter och regelverk kring exempelvis arbetsmarknadspolitiska program jämfört med de rikare västeuropeiska länderna.

Tabell 5.2 Utgifter för subventionerade anställningar och aktiv arbetsmarknadspolitik som andel av BNP i 10 västeuropeiska länder, 2019

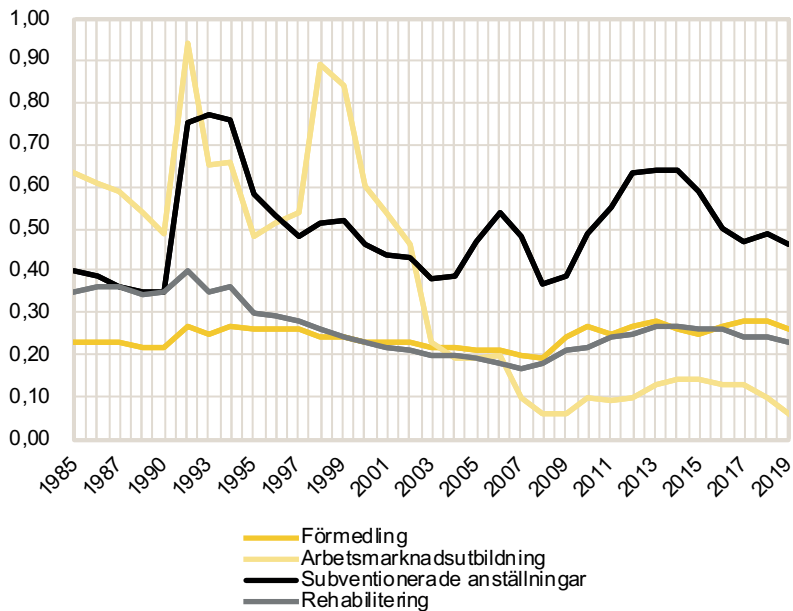
	Utgifter för subventionerade anställningar som andel av BNP (%)	Utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik som andel av BNP (%)	Utgifter för subventionerade anställningar av utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik (%)
Sverige	0,46	1,02	45
Belgien	0,23	0,92	25
Danmark	0,17	1,86	9
Finland	0,08	0,92	9
Norge	0,07	0,40	18
Schweiz	0,07	0,58	12
Österrike	0,06	0,70	9
Frankrike	0,02	0,71	3
Tyskland	0,02	0,60	3
Nederländerna	0,02	0,57	4

Källa: OECD och egna beräkningar.

I diagram 5.1 illustreras den svenska programmixen närmare, med en jämförelse över tid. OECD sorterar de arbetsmarknadspolitiska utgifterna i ett antal olika kategorier, varav fyra av de viktigaste presenteras i diagrammet.³² Enligt OECDs statistikdatabas har Sveriges utgifter för förmedling och rehabilitering varit förhållandevis konstanta över tid, åtminstone efter 1990-talskrisen. Mest uppseendeväckande är variationerna i utgifterna för arbetsmarknadsutbildning, som minskat dramatiskt sedan millenniumskiftet. I början av 2000-talet började i stället utgifterna för subventionerade anställningar att stiga kraftigt och nådde toppnoteringar 2011–2014, främst eftersom Reinfeldt-regeringens flaggskepp nystartsjobb ökade i omfattning. Sedan nystartsjobbets in-

³² "PES and administraton" i OECDs databas har översatts till förmedling, "training" till arbetsmarknadsutbildning, "Employment incentives" har översatts till subventionerade anställningar (men omfattar också arbetspraktik) och "Supported employment and rehabilitation" har benämnts rehabilitering i detta diagram. Den sistnämnda kategorin inkluderar utgifter för offentligt skyddade arbeten (OSA), lönebidragsanställningar vid Samhall och trygghetsanställningar (en närmare beskrivning av dessa insatser ges i kapitel 2).

Diagram 5.1 Sveriges utgifter för olika typer av aktiva insatser som andel av BNP, 1985–2019



Källa: OECD och egna beräkningar.

förande läggs ungefär hälften av den svenska budgeten för arbetsmarknadspolitiska insatser på olika typer av subventionerade anställningar. En mer utförlig redogörelse av Sveriges arbetsmarknadspolitiska utgifter finns i LO-rapporten *Den aktiva arbetsmarknadspolitikens tillbakagång*.³³

33 Habibija (2020).

6. *Slutdiskussion och policyslutsatser*

DENNA RAPPORT HAR uppmärksammat att Sverige satsar mer resurser än jämförbara länder för att få till stånd subventionerade anställningar. Det kan finnas goda argument för detta, inte minst mot bakgrund av de positiva effekterna, särskilt om subventionerna riktas till grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden och med särskilda svårigheter att få osubventionerade arbeten. Detta kapitel presenterar ett antal åtgärdsförslag, bland annat för att öka träffsäkerheten i de subventionerade anställningarna och för att säkerställa en bättre utväxling av de ekonomiska resurser som satsas på denna typ av arbetsmarknadspolitiska insatser.

Trots att Sveriges riksdag och regering har beslutat att mycket resurser ska avsättas för subventionerade anställningar är det ett faktum att en betydande andel av medlen inte har använts under de senaste åren. En förklaring är Arbetsförmedlingens försvagade besluts- och anvisningskapacitet som en konsekvens av nedskärningar inom organisationen. Det är olyckligt att medel som avsatts för att bekämpa den höga långtidsarbetslösheten och hjälpa arbetslösa att stärka sin ställning på arbetsmarknaden år efter år lämnats tillbaka till staten. Särskilt problematiskt är att antalet individer med ett lönebidrag eller annan särskild insats för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har sjunkit dramatiskt under de senaste åren, trots att gruppen med behov av dessa insatser inte har minskat. LO bedömer att betydande resurstillskott på Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag kommer att krävas under de närmaste åren, för att återupprätta beslutskapaciteten och säkerställa att anslagna programmedel kommer de arbetslösa till del.

Behoven på arbetsmarknaden är stora. En stor andel av de arbetslösa har en svag anknytning till arbetsmarknaden med lång arbetslöshetshistorik bakom sig. Dessutom råder en stor brist på arbetskraft inom flera branscher, såsom sjukvården och äldreomsorgen. Behovet av ny arbetskraft i dessa branscher kommer att vara stort under en lång tid

framöver. Matchningsproblematiken är komplex och för att arbetslösa individer utgör en heterogen grupp med varierade behov och förutsättningar krävs att det finns ett batteri av arbetsmarknadspolitiska verktyg. LO anser att åtgärder som extratjänster har en viktig roll att fylla både för att pressa ned långtidsarbetslösheten och på sikt underlätta bemanningen i välfärden. Förutom att extratjänsterna riktas till arbetsgivare i välfärdssektorer med stora behov av ny personal – branscher som generellt sett har en låg andel subventionerat anställda – är några fördelar att de träffar personer som generellt sett har en svagare anknytning till arbetsmarknaden och att könsfördelningen är jämn. Det är något som andra subventionerade anställningar har svårigheter att uppnå. Det är därför av flera skäl olyckligt att extratjänster har präglats av tvära kast med hastiga neddragningar och avveckling, både 2019 och 2022. LO rekommenderar att beslutet i Arbetsförmedlingens regleringsbrev om att fasa ut extratjänster ändras och att stödformen åter installeras. Resurser för extratjänster bör tillföras redan i vårändringsbudgeten för 2022.

För att stärka de anställdas möjligheter att på sikt få reguljära arbeten inom flera välfärdsyrken krävs bättre möjligheter till introduktion i början av en extratjänst, handledning av en yrkeskunnig handledare och utbildning för det aktuella yrket under tiden som anställningen varar. Inspiration kan hämtas från modellen med yrkesintroduktionsanställningar, med krav på en utsedd handledare, en utbildnings- och handledningsplan och avsatt tid för handledning och utbildning, vilket sannolikt bidragit till en hög övergång till osubventionerat arbete.

- Stärk Arbetsförmedlingens besluts- och anvisningskapacitet genom resurstillskott på myndighetens förvaltningsanslag.
- Stoppa avvecklingen av extratjänster genom att tillföra resurser till anslaget för arbetsmarknadspolitiska program och insatser och ändra styrningen av Arbetsförmedlingen.
- Utveckla extratjänster genom krav på en utbildnings- och handlingsplan, en utsedd handledare med yrkeskompetens samt tid för handledning och utbildning inom ramen för anställningen.

Denna rapport har, i likhet med andra studier, uppmärksammat att anställda med lönesubventioner är överrepresenterade i mindre kvalificerade serviceyrken. I rapporten har det också uppmärksamrats att lönerna för subventionerat anställda är betydligt lägre än för arbetstagarare i stort. Samtidigt som det finns goda belegg för att lönesubventioner förbättrar *etableringen på arbetsmarknaden* för många personer med en svag anknytning, är det tydligt att subventionerat anställda är förknippade med ett slags *segmentering på arbetsmarknaden* som innebär att de får sämre betalda och lägre kvalificerade arbeten än andra arbetstagarare. Inga publicerade studier har undersökt, eller resonerat kring, vad detta kan bero på.

Svaret på frågan är komplext och kräver sannolikt olika förklaringar som samvarierar. En trolig förklaring till segmenteringen är att många som utgör målgrupperna för subventionerade anställningar saknar de yrkeskvalifikationer och andra färdigheter som krävs för att arbeta inom mer kvalificerade och välbetalda yrken, såsom legitimationsyrken, industri-, bygg och hantverksyrken eller vissa akademiker- och tjänstemannayrken. Troligen är det generellt sett billigare för arbetsgivare i servicebranscher, med flera repetitiva och snabblärdas arbetsuppgifter som inte kräver lång introduktion, att ta emot subventionerat anställda. Ytterligare en orsak till koncentrationen skulle kunna vara att Arbetsförmedlingen har upparbetade kontakter med vissa återkommande arbetsgivare. En annan orsak skulle kunna vara att återkommande företag i vissa specifika branscher sätter i system att anställa med lönesubventioner eftersom det bedöms vara nödvändigt för att klara konkurrensen från andra företag som också anställer med subventioner. Mekanismen kan också finnas i utformningen av de subventionerade anställningarna, närmare bestämt regeringens lågt satta lönetak på 20 000 kronor per månad (lönetaket innebär att arbetsgivaren inte får någon subvention för den del av lönen som överskrider taket). Det är problematiskt om det lågt satta lönetaket ligger bakom de låga lönerna för subventionerat anställda.

Undersökningen som presenteras i kapitel 4 finner stöd för att det finns ett samband mellan regeringens lågt satta lönetak för subventionerade anställningar och lönenivåerna i Arbetsförmedlingens beslut. Lönetakshöjningar tycks leda till högre löner, medan lönetakssänkningar verkar leda till lägre löner, åtminstone när regeringens förändringar av

lönetaken år 2017 utvärderas. Sambandet mellan lönetaket och de faktiska lönenivåerna gör det befogat att anta att de låga taken för vilka lönekostnader som täcks tydligt begränsar inom vilka arbetsmarknadssegment som arbetsgivare får avsedd kompensation för förväntad eller faktiskt nedsatt produktivitet. Det är ett allvarligt hinder för en bredare spridning av de subventionerade anställningarna till fler branscher och yrken. Dessutom pressas lönerna för de individer som får subventionerade anställningar, både genom låga ingångslöner och dålig löneutveckling. Av dessa anledningar vill LO se en väsentlig höjning av taken för vilka löner som subventioneras fullt ut. Koncentrationen till de lägst avlönade näringsgrenarna skulle kunna avväjas om en större del av arbetsmarknaden skulle öppnas upp för anställningar med stöd. Detta skulle leda till fler arbetstillfällen för långtidsarbetslösa och därigenom stärka förutsättningarna för en effektiv matchning där både arbetslösas möjligheter till varaktig etablering och arbetsgivares behov av arbetskraft går ihop. Dessutom finns ett behov av att säkerställa att taket inom subventionerade anställningar indexeras och följer med inkomstutvecklingen, detta för att även i framtiden motverka den mekanism som i dag leder till lågt satta ingångslöner och dålig löneutveckling.

- Höj lönetaken för vilka löner som subventioneras fullt ut så att de läggs en bra bit över medellönen på arbetsmarknaden.
- Indexera lönetaken så att de följer löneutvecklingen i samhället i stort.

Rapporten har uppmärksammat att det finns en hel del personer som får beslut om subventionerade anställningar med löner som är sämre än de löner som normalt förekommer i kollektivavtalen, i vissa fall så låga att de understiger 15 000 kronor per månad. Detta trots att regelverket kräver att det finns kollektivavtal på arbetsplatser med subventionerade anställningar, eller att lönen är likvärdig med kollektivavtal i branschen. Dessutom ska Arbetsförmedlingen, i de allra flesta fallen, göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning av lämpligheten i anvisningen, vilket inbegriper att konkurrensen på arbetsmarknaden inte snedvrids. Utan en välfungerande kontroll av regelverket riskerar de

subventionerade anställningarna att underminera löner och villkor och snedvrیدا konkurrensen på arbetsmarknaden. I Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag ingår i de allra flesta fallen en skyldighet att samråda med ett berört fackförbund inför anvisning till subventionerad anställning. De fackliga organisationerna har ofta information som är viktig för Arbetsförmedlingens bedömning av anvisningens lämplighet, till exempel vilka löner och anställningsvillkor som är normala för branschen och ifall det har skett uppsägningar som innebär att det finns tidigare anställda med återanställningsrätt. Detta är av betydelse för att Arbetsförmedlingen ska kunna fatta beslut på goda grunder. Tyvärr fungerar inte samrådshandlingen bra nog. Utredningar har framhållit att det finns brister i genomförandet och det är oklart om fackförbundens synpunkter tas till vara i myndighetens beslut. En utredning i Arbetsmarknadsdepartementet som ska hantera några av bristerna pågår i skrivande stund. Det är av yttersta vikt att samrådshandlingen skyndsamt förbättras. Det är inte rimligt att statligt subventionerade anställningar bidrar till löne- och villkorsdumpning och snedvridning av konkurrensen på arbetsmarknaden.

Ytterligare ett förslag som LO vill ta upp i sammanhanget, och som bland annat lades i betänkandet SOU 2014:16, är att regeringen ska ge Arbetsförmedlingen mandat att göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning av nystartsjobb. Som nämnts tidigare har nystartsjobben en konstruktion som innebär en risk för selektering av vissa arbetslösa, men också oegentligheter och överutnyttjande. Ett skäl till detta är utformningen av insatsen som rättighetsstyrd, vilket innebär att det inte är fråga om någon arbetsmarknadspolitisk prövning inför beslut om utbetalande av subventionen. Arbetsförmedlingen saknar därför möjligheter att ifrågasätta lämpligheten i anvisningen. Med en instruktion om att göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning även vid nystartsjobb skulle den möjligheten ges. Ett annat skäl är att nystartsjobb inte omfattas av kravet på samråd med facklig organisation. Som en direkt följd av den föreslagna förändringen förutsätter LO att samrådsbestämmelsen ska omfatta även nystartsjobben. Den fackliga organisationens yttrande kan som sagt utgöra ett betydelsefullt underlag för Arbetsförmedlingens bedömning. I sammanhanget bör påpekas att Arbetsförmedlingen beslutar om många nystartsjobb varje år. Samråd med facklig organisation

inför dessa beslut skulle innebära en kraftigt ökad arbetsbelastning för enskilda fackförbund. Den administrativa bördan är redan i dag ett bekymmer, framför allt för mindre LO-anslutna fackförbund som på grund av den skeva branschfördelningen av subventionerade anställningar får hantera en stor mängd samråd. På grund av rådande ordning går arbetsbelastningen ut över den ordinarie fackliga verksamheten inom vissa fackförbund. Kostnaden för fackliga samrådshanteringen bärs helt och hållet av fackförbunden och deras medlemsintäkter, trots att samråd är en del av myndighetens kontrollarbete för att säkerställa lämplighet i anvisningarna och motverka felaktiga utbetalningar av offentliga medel. Det är av dessa skäl som LO tidigare har föreslagit att ett offentligt ersättningssystem för fackförbundens hantering av samråd ska införas, ett förslag som ännu inte har implementerats och som LO står fast vid.

Det bör tilläggas att nystartsjobb även avviker från andra subventionerade anställningar genom att de, sedan 2019, inte omfattas av krav på att anställningsvillkor, till exempel arbetsskadeförsäkring och tjänstepension, ska vara likvärdiga med vad som gäller i kollektivavtalen. LO ser detta som djupt problematiskt. Kravet på kollektivtvalsensliga villkor bör läggas till i *förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb*. I såväl *förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga* som *förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd* finns skrivningar om krav på lön och villkor som följer av kollektivavtal eller ”i väsentliga delar är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen”. Den olyckliga skrivningen öppnar upp för tolkningsutrymme och viss avvikelse från vad som är kollektivavtalsnivå. LO menar att det inte räcker att lönen och villkoren ”i väsentliga delar” är likvärdiga, utan att anställningarna ska villkoras med att lön och övriga villkor är likvärdiga med vad som gäller i kollektivavtalen.

- Ändra nystartsjobbets rättighetsstyrda konstruktion så att arbetsmarknadspolitisk prövning och samråd behöver genomföras inför beslut om utbetalning av subventionen.
- Förbättra samrådshanteringen mellan Arbetsförmedlingen och berörda fackförbund, bland annat genom en digital lösning och ett offentligt ersättningssystem för fackförbundens hantering av samråd.

- Förtydliga regelverket för samtliga subventionerade anställningar så att löner och övriga villkor blir i nivå med kollektivavtal i branschen, vilket inbegriper att ”väsentliga delar” tas bort från förordningar som reglerar de arbetsmarknadspolitiska insatserna och att villkor likvärdiga med kollektivavtalens gäller även för nystartsjobb.

Regeringen bär det yttersta ansvaret för att arbetsmarknadspolitiska insatser används på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Ändamålsenligheten i de arbetsmarknadspolitiska lönesubventionerna stärks genom krav på kollektivavtalsenliga löner och villkor. En utgångspunkt för kravet på att villkoren i de subventionerade anställningarna är i nivå med vad som anges i kollektivavtalen är att subventionen ska kompensera arbetsgivaren för risken för att den som anställs har lägre produktivitet än vad som normalt krävs. Om lön och andra villkor är lägre och sämre än vad som är normalt måste arbetet betraktas som mindre produktivt än normalt och skälet för subventionen är inte giltigt. En lönesubvention innebär i denna situation en uppenbar risk för att arbetsgivaren blir överkompenserad och att subventionen bidrar till att konkurrensen blir osund. Det finns andra, mindre uppenbara, sätt för arbetsgivare att upprätthålla en lågproduktiv verksamhet. En metod är att låta arbetstagarna bära en orimligt stor del av kostnaden för variationer i efterfrågan genom att låta verksamheten bäras upp av mycket korta och tillfälliga anställningar. LO anser att Arbetsförmedlingen i bedömningen av lämpligheten i en arbetsmarknadspolitisk lönesubvention bör väga in fler aspekter av anställningsförhållanden än hur lönekostnaden förhåller sig till nivåerna i kollektivavtalen. Oförklarligt stora andelar tillfälligt anställa och deltidsanställa och många subventionerade anställningar som inte leder vidare till fasta anställningar kan till exempel vara tecken på att verksamheten är mindre produktiv än normalt och att en lönesubvention är omotiverad. Arbetsförmedlingen bör även beakta andra förhållanden som framkommer i samrådet med den fackliga organisationen, såsom arbetsmiljörelaterade synpunkter.

LO anser att kraven på att en anvisning är lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv bör inskräpas genom att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att väga in fler

aspekter av anställningsförhållanden än hur lönekostnader och försäkringar förhåller sig till nivåerna i kollektivtalen. De arbetslösas möjligheter att få arbete som går att behålla skulle stärkas om lönesubventioner i större utsträckning riktades till arbetsplatser med stora andelar tillsvidareanställda och låg deltidsarbetslöshet. Dessa frågor bör därför vägas in när Arbetsförmedlingen bedömer om en anställning med lönesubvention är arbetsmarknadspolitiskt motiverad och bör behandlas i samrådet med den fackliga organisationen.

- Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att väga in fler aspekter av anställningsförhållanden än hur lönen förhåller sig till kollektivavtalen. Andelen tillfälligt anställda och deltidsanställda och antalet subventionerade anställningar som inte lett till fast anställning kan nämnas som exempel på aspekter att väga in.

I Arbetsförmedlingens övergripande instruktion ingår uppgiften att se till att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden eller på ett omotiverat sätt tränger undan arbetstillfällena. LO befärar att uppdraget inte har tagits på tillräckligt stort allvar, inte minst mot bakgrund av den skeva fördelningen av subventionerade anställningar och överrepresentationen av subventionerat anställda inom vissa branscher och yrken. Ytterligare analys kring överutnyttjande och konkurrenssnedvridning behöver göras, inte minst inom Arbetsförmedlingen. Uppdraget att inte snedvrida konkurrensen på arbetsmarknaden bör tas på större allvar, såväl på övergripande nivå som i bedömningar inför enskilda beslut om subventionerade anställningar. Det är angeläget att uppdraget i instruktionen skärps, något som skulle kunna uppnås genom förtydliganden i de förordningar som reglerar de subventionerade anställningarna.

Rapporten har uppmärksammat att det finns brister i kontrollerna av användningen av subventionerade anställningar. Det är positivt att Arbetsförmedlingen under våren 2022 har startat ett pilotprojekt för att myndighetens kontrollanter ska besöka arbetsplatser och kontrollera förekomsten av fusk med lönesubventioner. LO gör bedömningen att förbättrade förutsättningar att systematiskt kontrollera arbetsgivare

som anställer med lönesubventioner i större skala kräver resurstillskott till myndighetens förvaltningsanslag.

Kontrollförutsättningarna har förbättrats på senare tid genom Arbetsförmedlingens rätt att begära in uppgifter om lön och försäkringar från banker och försäkringsbolag, för att kunna kontrollera om lön verkligen har utbetalats och att individen har ett försäkringsskydd. Banker och försäkringsbolag har en skyldighet att lämna ut uppgifter till myndigheten. Ytterligare ett sätt att förbättra Arbetsförmedlingens kontrollmöjligheter är att låta myndigheten kunna ta del av Skatteverkets uppgifter om lön som numera rapporteras på månadsbasis. Men utvidgade kontrollmöjligheter är långt ifrån tillräckligt för att råda bot på problemen med oegentligheter och fusk med subventionerade anställningar. I likhet med SOU 2014:16 anser LO att straffsanktioner, i avskräckande syfte, måste kunna utkrävas gentemot arbetsgivare om Arbetsförmedlingens kontroller skulle påvisa att kraven som ställs avsiktligt inte uppfylls eller kringgås. En sanktion skulle kunna vara att utestängas från möjligheten att anställa med lönesubventioner under en viss tid. Några exempel på att inte uppfylla kraven, som flera fackförbund har vittnat om, är att inte ha en fysisk verksamhet där den subventionerat anställde arbetar eller att uppvisa att inbetalning för försäkringsskydd för den anställde har gjorts, men sedan att sluta att betala in premien efter att subventionen har blivit beviljad. I dessa fall räcker det inte att arbetsgivaren kan bli återbetalningsskyldig för det belopp Arbetsförmedlingen har betalat ut.

- Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att analysera och motverka överutnyttjande och konkurrensnedvridning. Uppdraget som ingår i myndighetens instruktion om att inte snedvrída konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden bör inskräpas och framgå även i de förordningar som reglerar de subventionerade anställningarna.
- Stärk Arbetsförmedlingens förutsättningar att kontrollera fusk och oegentligheter med subventionerade anställningar och inför möjligheter till strafffunktioner gentemot arbetsgivare som kringgår kraven.

Som nämndes i kapitel 2 kom LO, Unionen och Svenskt Näringsliv överens om en principöverenskommelse om etableringsjobb under 2017. Det pågår förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och förberedelser inom myndigheter för att den kollektivavtalsbaserade subventionsformen ska kunna införas under 2022. Ett av skälen till förseningar i implementeringen har varit att politiska partier har försökt driva igenom att etableringsjobb även ska omfatta företag utan kollektivavtal. Det är en idé som hade skadat upplägget. Etableringsjobb har ett uttalat syfte att i normalfallet leda till tillsvidareanställningar på arbetsplatsen. Unikt för etableringsjobb är också att en partssammansatt nämnd ska kontrollera tillämpning och efterlevnad. Tanken är att parternas nämnd ska kunna utfärda sanktioner, till exempel utestängning från att kunna anställa med anställningsformen, om anställningarna inte skulle fullföljas i enlighet med intentionerna i parternas överenskommelse. Det faktum att fackförbund och arbetsgivarorganisationer står som bärare av anställningsformen genom kollektivavtal är ett av skälen till att modellen inte bör öppnas upp för företag utan kollektivavtal. Ytterligare ett skäl är att den partssammansatta nämndens sanktioner – som är en garant för en god tillämpning – riskerar att bli verkningslösa om företag utan kollektivavtal skulle få möjlighet att anställa med subventionen. Det är av yttersta vikt att parternas modell för etableringsjobb behåller sitt särdrag som kollektivavtalsbaserad. Kommunikationen mellan den partssammansatta nämnden och Arbetsförmedlingens beslutshandläggare behöver därtill fungera väl.

- Inför parternas förslag om etableringsjobb inklusive förslaget om en partssammansatt nämnd som kontrollerar tillämpning och efterlevnad. Nämnden bör ha befogenheter att utfärda skarpa sanktioner mot företag som inte använder anställningsformen i enlighet med intentionerna i partsöverenskommelsen.

Personer med subventionerade anställningar utför ordinarie eller anpassade arbetsuppgifter på arbetsplatser. I normalfallet innebär en subventionerad anställning att personen anställs på samma sätt som ordinarie anställda med den enda skillnaden att en del av lönekostnaden finansier-

ras av Arbetsförmedlingen. Ändå är lagen om anställningsskydd (LAS) undantagen för flera subventionerade anställningar, såsom introduktionsjobb, extratjänster och lönebidrag. Anställningar genom introduktionsjobb och extratjänster ger inte heller någon rätt till ersättning från arbetslöshetsföräkringen. Arbetstagare kan ha haft anställningarna i flera års tid och ha varit medlemmar i en arbetslöshetskassa, utan att ha rätt att få arbetslöshetsersättning om anställningen skulle upphöra. Det är LOs bestämda uppfattning att personer som deltar i produktionen ska betalas lön och ha de villkor och rättigheter som normalt följer med en anställning. Det innebär att alla subventionerade anställningar borde omfattas av lagen om anställningsskydd och kunna kvalificera till a-kasseersättning.

➤ Låt alla subventionerade anställningar omfattas av lagen om anställningsskydd och vara a-kassegrundande.

Referenser

Statistik-/datakällor

Arbetsförmedlingen (2021a). Arbetsförmedlingens beslut om vissa anställningsstöd på individnivå från datalagret. Specialbeställd data från Arbetsförmedlingens statistikenhet. Mottaget 2021-11-18.

Arbetsförmedlingen (2021b). Arbetsförmedlingens beslut om nystartsjobb på individnivå från datalagret. Specialbeställd data från Arbetsförmedlingens statistikenhet. Mottaget 2021-11-18.

Arbetsförmedlingen (2021c). Arbetsförmedlingens offentliga verksamhetsstatistik. Månadsstatistik över antalet personer med olika subventionerade anställningar och övergång till arbete 90 dagar efter stödperiod.

OECD (2020). Labour market programmes; Public expenditure and participant stocks on LMP. <http://stats.oecd.org>

Statistiska centralbyrån (2021). SCBs lönestatistik för 2020.

Statistiska centralbyrån (2021). SCBs arbetskraftsundersökningar (AKU).

Litteratur

- Arbetet (2022). Artikel *Nya kontrollanter hos Arbetsförmedlingen ska avslöja fuskande företag*. Publicerad 10 februari 2022.
- Arbetsförmedlingen (2012). Arbetsmarknadsrapport 2012. Arbetsförmedlingen. Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2016). Subventionerade anställningar – Kartläggning ur ett bransch- och företagsperspektiv. Arbetsförmedlingen. Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2018a). Kartläggning av samråd med arbetstagarorganisationerna. Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2018. Arbetsförmedlingen. Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2018b). Subventionerade anställningar – en översikt. Arbetsförmedlingens rapport 2018:8. Arbetsförmedlingen. Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2021). Arbetsförmedlingens årsredovisning 2020. Arbetsförmedlingens åiterrapportering. Arbetsförmedlingen. Stockholm.
- Carlén och Berg (2015). I arbete eller åtgärd? En studie av arbetsplatsförlagda insatser i handeln. Handelsanställdas förbund.
- Dagens Arbeta (2012). Artikel *Var tionde lönebidragsanställd saknar försäkring*. Publicerad 19 juni 2012.
- Forsslund (2018). Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens. IFAU Rapport 2018:14. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.
- Forsslund och Vikström (2011). Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt. IFAU Rapport 2011:7. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.
- Frödin och Kjellberg (2020). Anställningsbidrag: integration eller etnisk segmentering? Sociologiska institutionen vid Lunds universitet. Lund.
- Habibija (2020). Den aktiva arbetsmarknadspolitikens tillbakagång. En resumé av svensk arbetsmarknadspolitik i ett historiskt och jämförande västeuropeiskt perspektiv. Landsorganisationsen i Sverige. Stockholm.
- Habibija (2020). Vad har hänt med den aktiva arbetsmarknadspolitikerna? Ekonomisk debatt 6/2020 årgång 48. Nationalekonomiska föreningen.
- Liljeberg, Sjögren och Vikström (2012). Leder nystartsjobben till högre sysselsättning? IFAU Rapport 2012:6. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.

- LO, TCO och Saco (2021). Åtgärder mot långtidsarbetslösheten – ett inspel inför budgetpropositionen 2021. Ett gemensamt initiativ från Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation och Sveriges akademikers centralorganisation. Stockholm.
- LO, Unionen och Svenskt Näringsliv (2017). Förhandlingsprotokoll överenskommelse om Etableringsanställningar med bilagor.
- Lombardi, Nordström Skans och Vikström (2018). Hur påverkar anställningsstöd och nystartsjobb de anställande företagen? IFAU Rapport 2018:13. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.
- Regeringen (2021). Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Regeringen (2022). Artikel *Högre stöd för nystartsjobb*. Publicerad 3 februari. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Riksrevisionen (2006). Anställningsstöd. RiR Rapport 2006:28. Riksrevisionsverket Stockholm.
- SOU (2014:16). Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Statens Offentliga Utredningar, Fritzes.
- Svensk författningssamling (2007). SFS 2007:1030 Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm.
- Svensk författningssamling (2017). SFS 2017:885 Förordning om ändring i förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm.
- Svensk författningssamling (2017). SFS 2017:886 Förordning om ändring i förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm.
- SVT Nyheter (2018). Artikel *Intern granskning: Fel och brister i fyra av fem beslut om nystartsjobb*. Publicerad 4 februari 2018.

Bilaga.

Regressioner från lönetaksanalys

DEN HÄR STUDIEN analyserar om det finns ett samband mellan regeringens lågt satta lönetak och lönenivåerna för personer med subventionerade anställningar. Ett sätt att undersöka sambandet är att utvärdera effekterna av regeringens förändringar av lönetaken för vissa subventionerade anställningar som genomfördes 1 november 2017. En närmare beskrivning av förändringarna ges i kapitel 4 i LO-rapporten *Etablering eller segmentering – en analys av systemet för subventionerade anställningar*.

Utvärderingen av regeringens förändringar av lönetaken genomförs med hjälp av ett unikt datamaterial från Arbetsförmedlingens data-lager över myndighetens anonymiserade beslut om olika lönesubventioner. Besluten är tagna mellan den 1 januari 2016 till och med den 31 december 2020. För att studien ska vara möjlig att genomföra har myndigheten överlämnat två filer. Den ena innehåller beslut för *extratjänster* och *moderna beredskapsjobb* samt de fem subventionsformerna som omvandlades till *introduktionsjobb*, inklusive introduktionsjobb, det vill säga *särskilt anställningsstöd*, *förstärkt särskilt anställningsstöd*, *instegsjobb*, *trainejobb* *brist* och *trainejobb välfärd*. Besluten uppgår till 95 909. Den andra filen avser endast beslut om *nystartsjobb* och uppgår totalt till 187 672. Båda datafilerna innehåller uppgifter om individernas löner, yrkeskategori (första siffran i SCBs SSYK 2012³⁴), kön och anställningens omfattning.

Metoden som används är en så kallad ”*Regression discontinuity design*” (RD-analys) där lönerna för anställda med subventioner jämförs precis innan och efter att lönetaket för subventionen höjts/sänkts. Förenklat

34 Kategori 1 består av chefsyrken, kategori 2 av yrken med krav på fördjupad högskolekompetens, kategori 3 av yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande, kategori 4 av yrken inom administration och kundtjänst, kategori 5 av service-, omsorgs- och servicearbete, kategori 6 av yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske, kategori 7 av yrken inom byggverksamhet och tillverkning, kategori 8 av yrken inom maskinell tillverkning och transport m.m., kategori 9 av yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion, samt kategori 0 av militärt arbete. SCBs yrkeskvalificering görs i fyra nivåer; ensiffernivå, tvåsiffernivå, tresiffernivå och fyrsiffernivå. Yrkeskoden i datamaterialet för denna studie är endast på ensiffernivå.

Tabell 1 RD-analys med alla löner (exkl. nystartsjobb), bandbredd 60 dagar

	Lön
RD-estimat (Polynom 1)	459**
Anställningsstöd alla löner	
(Standardfel)	(201)
Observationer före brytpunkten	4 339
Observationer efter brytpunkten	5 837
Bandbredd	60
P-värde	0,02
Konfidensintervall vänster	66
Konfidensintervall höger	853

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

går det att säga att effekten av ett höjt respektive sänkt lönetak beräknas genom att jämföra individer som får ett jobb med en lönesubvention dagen innan lönetaket höjs eller sänks med individer som får ett jobb med en lönesubvention dagen efter att lönetaket höjs eller sänks. Den genomsnittliga skillnaden i lön mellan dessa individer antas därför bero på det förändrade lönetaket.

I en RD-analys används olika bandbredder för att jämföra individer strax före och efter tidpunkten för en förändring. Att testa flera olika bandbredder är viktigt för att försäkra sig om att resultatet är robust. Modelleringen görs inledningsvis med första gradens polynom och därefter med andra gradens polynom, detta eftersom det är svårt att i förväg uppskatta om de båda trendlinjerna kommer vara linjära eller icke-linjära. Användningen av de båda polynomen kan således öka resultatets tillförlitlighet. Antalet observationer är detsamma oavsett polynom, men andra gradens polynom bör användas om sambandet inte är linjärt.

Som första steg i analysen körs regressioner för beslut om lönesubventioner för vilka lönetaken höjdes. Arbetsförmedlingens beslut för extratjänster och moderna beredskapsjobb samt de fem stödformer som omvandlades till introduktionsjobb inkluderas. Med en bandbredd på 60 dagar före och efter takhöjningen och första gradens polynom visar det sig att RD-koefficienten är positiv och statistiskt säkerställd (459

Tabell 2 RD-analys med alla löner (exkl. nystartsjobb), olika bandbredder

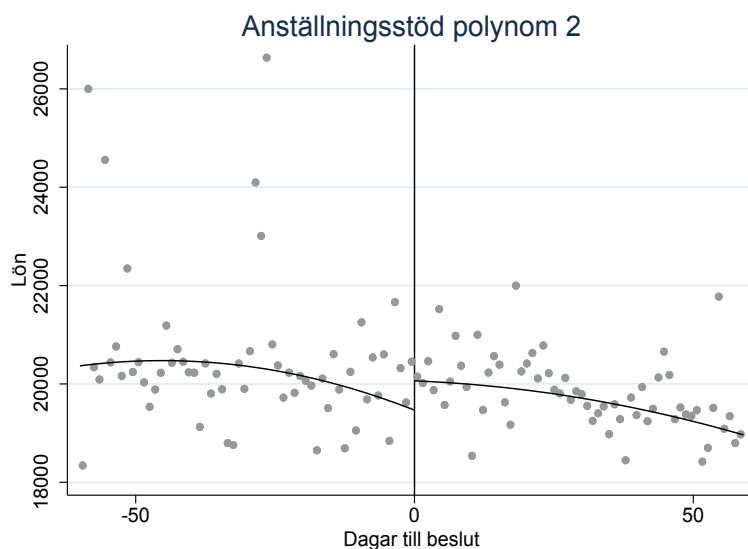
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Lön	Lön	Lön	Lön
RD-estimat (Polynom 1)	92	459**	573**	443
Anställningsstöd				
Alla löner				
(Standardfel)	(194)	(201)	(229)	(279)
Observationer	14 428	10 176	8 040	4 517
Bandbredd	90	60	45	30

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

kronor med p-värde 0,02). Som tabell 1 visar blir antalet observationer 10 176; 4 339 före och 5 837 efter takändringen. Värt att notera är att koefficienten är så pass hög att den uppgår till drygt två gånger standardfelen, vilket kan ses som högt. Det innebär att beslut efter förändringen i genomsnitt hade högre månadslön jämfört med besluten före, åtminstone när man jämför besluten som fattades under ett par månader före och efter takhöjningen. För att vara säker på att effekten är robust behöver dock analysen vidareutvecklas och ytterligare regressioner skattas, med andra bandbredder och polynom.

Tabell 2 illustrerar RD-koefficienten med fyra utvalda bandbredder (en månad, 30 dagar, två månader, 60 dagar och tre månader, 90 dagar) samt en tidpunkt på 45 dagar. Koefficienten är positiv i samtliga fall, även om den inte är statistiskt säkerställd i kolumnerna (1) och (4), det vill säga med en bandbredd på 90 respektive 30 dagar. Koefficienten tycks vara högre när en kortare bandbredd används (mellan omkring 400 och 600 kronor när bandbredden är 30–60 dagar). Antalet observationer minskar kraftigt när en smalare bandbredd används (från cirka 14 400 vid 90 dagar till cirka 4 500 vid 30 dagar). Även om urvalet kan bli för litet för att nå signifikans kan en smal bandbredd, till exempel 30 dagar, ändå vara det mest korrekta eftersom lönebeslut nära brytpunkten bör vara minst påverkade av andra effekter, såsom ändrade grupper som tar del av de subventionerade anställningarna eller nya typer av arbetsgivare. Att olika bandbredder ger samma resultat tyder på ett robust resultat.

Diagram 1 RD-analys med alla löner (exkl. nystartsjobb), bandbredd 60 dagar



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Om andra gradens polynom och en bandbredd på 60 dagar före och efter takhöjningen används visar det sig att RD-koefficienten är större (614 kronor, vilket innebär drygt två gånger standardfelen) och fortfarande tydligt statistiskt säkerställt. Diagram 1 illustrerar att det tycks finnas en tydlig diskontinuitet vid brytpunkten, det vill säga att lönerna i besluten är märkbart högre efter den 1 november 2017 jämfört med före. Punkternas placering i diagrammen ger intrycket av att trenden inte är linjär, vilket troligen betyder att andra gradens polynom skulle vara bättre lämpad att använda än första gradens polynom.

Det är lämpligt att använda olika bandbredder även med andragsgradspolynom. Som tabell 3 visar är RD-koefficienten fortfarande positiv med andragsgradspolynom. Det visar sig dock att den nu är 680 kronor och statistiskt säkerställd på 1-procentsnivå om en bandbredd på 90 dagar används. Koefficienten är lägre och inte signifikant med de två kortare

Tabell 3 RD-analys med alla löner (exkl. nystartsjobb), olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Lön	Lön	Lön	Lön
RD-estimat (Polynom 2)	680***	614**	446	35
Anställningsstöd				
Alla löner				
(Standardfel)	(237)	(302)	(308)	(344)
Observationer	14 428	10 176	8 040	4 517
Bandbredd	90	60	45	30

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

bandbredderna, det vill säga kolumn (3) och (4). Som tidigare beskrivits sjunker antalet observationer kraftigt när kortare bandbredder används, vilket visas i tabellen. Värt att notera är att en kort bandbredd i kombination med andragradspolynom kan vara problematiskt, eftersom det riskerar att kontrollera bort effekten.

Datafilen innehåller beslut med felaktiga/orimliga löner, eftersom det finns löner från 20 kronor per månad till 270 027 kronor per månad (regelverket för samtliga stöd kräver att lönen ska vara i nivå med lönen i kollektivavtalen för branschen). Arbetsförmedlingens statistikenhet menar på att felaktiga/orimliga löner kan bero på den "mänskliga" faktorn, det vill säga feltryckningar av arbetsförmedlare i myndighetens beslutssystem – oftast en siffra för lite eller för mycket. Fel löner korrigeras i efterhand, vilket gör att nya beslut fattas och kan innebära att flera beslut kan avse en och samma individ. Detta kan i sin tur innebära att vissa beslut inte fullgörs i praktiken. Det är några anledningar till att datamaterialet reduceras. Takförändringen till 20 000 kronor per månad är troligen mest betydelsefull för arbetsgivare som betalar ut löner i närheten av denna nivå. Sannolikheten för att felrapporterade löner har tagits bort är större med ett snävare lönespann. Av dessa anledningar reduceras datamaterialet till att enbart innehålla beslut inom ett lönespann om 5 000 kronor under och över det nya lönetaket, det vill säga 15 000 till 25 000 kronor per månad. Alla löner därutöver har således exkluderats.

Tabell 4 RD-analys med reducerad lön (exkl. nystartsjobb), olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Lön	Lön	Lön	Lön
RD-estimat (Polynom 1)	160***	224***	203***	130
Anställningsstöd				
Löner omkring taknivån				
(Standardfel)	(55)	(66)	(75)	(90)
Observationer	14 045	9 927	7 838	4 399
Bandbredd	90	60	45	30

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

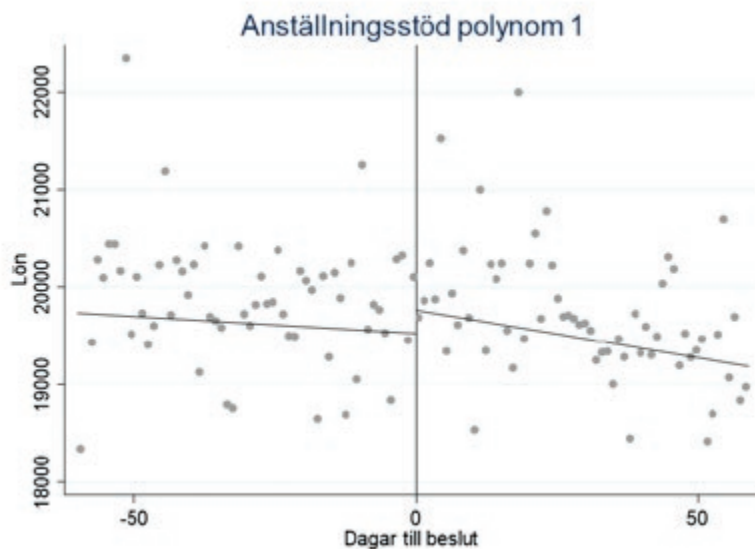
Tabell 4 visar RD-koefficienten med förstgradspolynom när enbart beslut med löner mellan 15 000 och 25 000 kronor inkluderas. Tabell 5 visar samma koefficient med andragsgradspolynom. Det går att dra slutsatsen att koefficienten i de båda tabellerna är lägre än i tidigare delar av analysen, men samtidigt stärks den statistiska signifikansen betydligt. P-värdet ligger under 0,01 i tre av fyra fall när förstgradspolynomen används. Koefficienten uppgår nu till hela tre gånger standardfelen. Signifikansen är inte lika stark när andragsgradspolynomen används, men det finns fortfarande en tydlig diskontinuitet om man använder en längre bandbredd. Diskontinuiteten, det vill säga ett hopp som innebär högre löner efter policyförändringen, illustreras i diagram 2 och diagram 3 som återigen använder en bandbredd på 60 dagar (diagram 2 innehåller ett förstgradspolynom och diagram 3 ett andragsgradspolynom).

Tabell 5 RD-analys med reducerad lön (exkl. nystartsjobb), olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Lön	Lön	Lön	Lön
RD-estimat (Polynom 2)	242***	161*	96	99
Anställningsstöd				
Löner omkring taknivån				
(Standardfel)	(78)	(91)	(103)	(123)
Observationer	14 045	9 927	7 838	4 399
Bandbredd	90	60	45	30

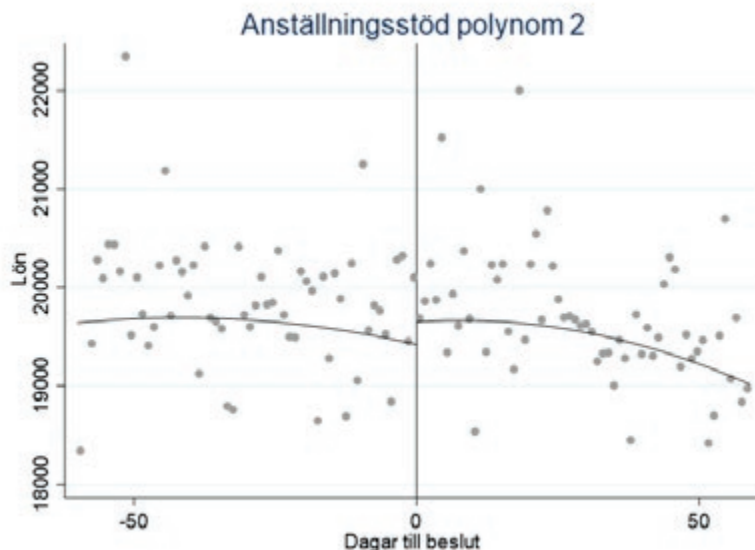
Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Diagram 2 RD-analys med reducerad lön (exkl. nystartsjobb), bandbredd 60 dagar



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Diagram 3 RD-analys med reducerad lön (exkl. nystartsjobb), bandbredd 60 dagar



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Nästa steg i analysen handlar om ett utföra placebo tester. Placeboregressioner är en metod för att komma närmare slutsatsen om det verkligen finns en statistiskt säkerställd ökning av lönerna som en följd av takhöjningen i anställningsstöden. Det görs för att säkerställa att effekten inte är slumpmässig och återkommande över tid. Samma regressioner körs som i tidigare delar av analysen, men nu studeras en brytpunkt 365 dagar före respektive 365 dagar efter den faktiska takhöjningen, detta för att se om det finns en statistiskt säkerställd effekt samma tidpunkt fast året innan och året efter den egentliga takhöjningen (av avgränsningsskäl körs placeboregressionerna endast med första gradens polynom, med samtliga löner inkluderade och med samma bandbredder som använts tidigare).

Tabell 6 och tabell 7 är resultat från placebo testerna som visar RD-koefficienten när en brytning görs 365 dagar före respektive 365 dagar efter den faktiska takhöjningen (i första gradens polynom, med samtliga löner inkluderade och med samma bandbredder som använts tidigare).

Tabell 6 Placeboregressioner 2016 anställningsstöd (exkl. nystartsjobb), olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Lön	Lön	Lön	Lön
RD-estimat (Polynom 1)	392	266	205	273
Anställningsstöd				
Alla löner				
(Standardfel)	(304)	(395)	(441)	(464)
Observationer	8 678	5 639	4 775	3 003
Bandbredd	90	60	45	30

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Tabell 7 Placeboregressioner 2018 anställningsstöd (exkl. nystartsjobb), olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Lön	Lön	Lön	Lön
RD-estimat (Polynom 1)	37	243	298	355
Anställningsstöd				
Alla löner				
(Standardfel)	(213)	(273)	(315)	(386)
Observationer	14 051	10 025	7 443	4 426
Bandbredd	90	60	45	30

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Även om koefficienten är positiv i samtliga fall är det tydligt att den är lägre än i den jämförbara tabellen 2 som också innehöll första gradens polynom och beslut med samtliga löner. Det finns inte någon statistiskt säkerställd löneökning vid de utvalda tidpunkterna. Med andra ord stärker placebo-testerna undersökningens hypotes om ett samband mellan regeringens lönetak och de faktiska lönerna i Arbetsförmedlingens beslut.

Sammantaget tycks regressionerna finna visst stöd för att lönerna i Arbetsförmedlingens beslut har blivit högre som en följd av regeringens takhöjning inom vissa stödformer under hösten 2017. Statistiskt säkerställda beräkningar med både förstgradspolynom och andragsgradspolynom, såväl när samtliga löner inkluderas som när enbart löner omkring taknivån undersöks, men också icke-signifikanta placeboberäkningar, ger stöd för att det finns ett statistiskt samband mellan regeringens satta lönetak för vissa subventionerade anställningar och lönenivåerna i Arbetsförmedlingens beslut. Effekten varierar beroende på vilket sätt man väljer att specificera regressionerna, men den högsta uppmätta statistiskt säkerställda koefficienten ligger på 680 kronor, vilket innebär att lönerna i Arbetsförmedlingens beslut efter 1 november 2017 i genomsnitt var 680 kronor högre än i besluten före detta datum (när besluten med alla löner tre månader före datumet jämförs med besluten tre månader efter). Med ett trimmat datamaterial, som enbart innehåller löner mellan 15 000 och 25 000 kronor per månad, ligger statistiskt säkerställda koefficienter i stället mellan ungefär 150 och 250 kronor.

Nästa steg i analysen är att analysera sambandet mellan lönetaket och faktiska lönenivåer för beslut om nystartsjobb där taket sänktes från 22 000 till 20 000 kronor per månad. Denna takförändring trädde i kraft vid samma tidpunkt som de övriga stöden (den 1 november 2017). I och med att det rör sig om en taksänkning analyseras om en lönesänkning kan identifieras. Samma metoder som använts i tidigare delar av analysen används för RD-analysen av nystartsjobb, det vill säga samma bandbredder, polynom, trimning av lönerna och placebotester, för att göra tabeller och diagram för de olika typerna av subventionerade anställningar så jämförbara och tillförlitliga som möjligt.

Tabell 8 illustrerar RD-koefficienten med första gradens polynom och samma bandbredder som har använts tidigare. Beslut med samtliga löner har inkluderats. Koefficienten är inte signifikant, så det går inte att dra någon slutsats om vare sig lönehöjningar eller lönesänkningar som en följd av regeringens taksänkning, men intressant är att koefficienterna är betydligt lägre än i fallet med de övriga lönesubventionerna och i vissa fall är de till och med negativa.

Tabell 9 visar att RD-koefficienten blir ännu tydligare negativ i de olika regressionerna (med undantag för bandbredd 90) om andra gra-

Tabell 8 RD-analys för nystartsjobb med alla löner, olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Lön	Lön	Lön	Lön
RD-estimat (Polynom 1)	34	68	-57	-210
Nystartsjobb				
Alla löner				
(Standardfel)	(145)	(166)	(177)	(191)
Observationer	17 675	11 475	9 392	5 438
Bandbredd	90	60	45	30

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

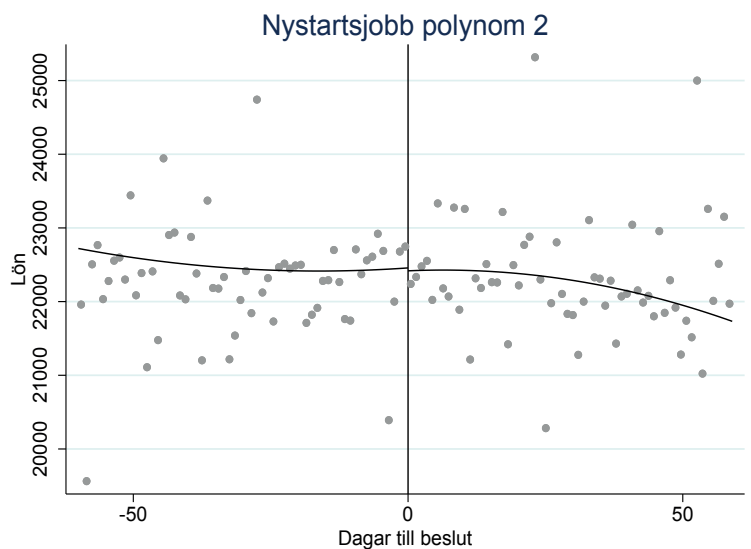
Tabell 9 RD-analys för nystartsjobb med alla löner, olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Lön	Lön	Lön	Lön
RD-estimat (Polynom 2)	39	-234	-343	-476**
Nystartsjobb				
Alla löner				
(Standardfel)	(188)	(206)	(212)	(227)
Observationer	17 675	11 475	9 392	5 438
Bandbredd	90	60	45	30

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

dens polynom används. Effekten av regeringens taksänkning går i en annan riktning än tidigare och tycks i vissa fall, i enlighet med förväntningarna, bidra till lägre löner i Arbetsförmedlingens beslut. Även om effekten inte är lika tydlig som i tidigare beräkningar, styrker det faktum att koefficienterna blir negativa när lönetaket sänks slutsatsen att lönetaket påverkar lönen.

Diagram 4 RD-analys för nystartsjobb med alla löner, bandbredd 60 dagar



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

På samma sätt som tidigare följer regressioner av beslut med ett snävare lönespann, detta eftersom datafilen innehåller en hel del orimliga löner och taknivån har mest betydelse för arbetsgivare som betalar ut löner omkring nivån för lönetaket. Därför följer tabeller och diagram med enbart beslut med en lön som ligger mellan 15 000 och 25 000 kronor per månad, först med förstgradspolynom och därefter med andra gradspolynom.

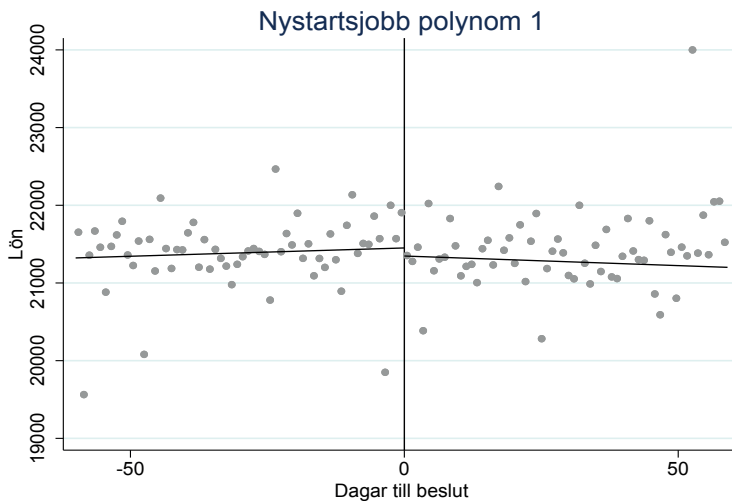
Det går att dra slutsatsen att koefficienten i tabell 10 har blivit lägre och att den statistiska signifikansen tydligare. P-värdet ligger under 0,1 i tre av fyra fall, varav under 0,05 i två av dem när förstgradspolynomen används. Koefficienten uppgår nu till cirka två gånger standardfelen. Det tycks finnas en viss negativ effekt, åtminstone om de tre kortare bandbredderna används. Liksom i fallet med de övriga subventionsformerna illustrerar diagram 5 en viss diskontinuitet vid tidpunkten för takförändringen när en bandbredd på 60 dagar används.

Tabell 10 RD-analys för nystartsjobb med reducerad lön, olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Lön	Lön	Lön	Lön
RD-estimat (Polynom 1)	-80	-130*	-163**	-220**
Nystartsjobb				
Löner omkring taknivån				
(Standardfel)	(57)	(71)	(81)	(98)
Observationer	14 788	9 682	7 922	4 550
Bandbredd	90	60	45	30

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Diagram 5 RD-analys för nystartsjobb med reducerad lön, bandbredd 60 dagar



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Tabell 11 RD-analys för nystartsjobb med reducerad lön, olika bandbredder

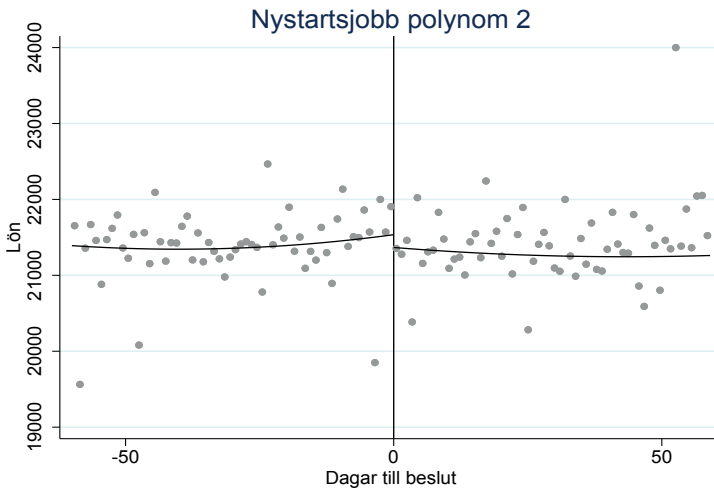
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Lön	Lön	Lön	Lön
RD-estimat (Polynom 2)	-169**	-218**	-273**	-361***
Nystartsjobb				
Löner omkring taknivån				
(Standardfel)	(83)	(99)	(113)	(134)
Observationer	14 788	9 682	7 922	4 550
Bandbredd	90	60	45	30

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Tabell 11 visar koefficienten när andra gradens polynom används och presenterar de starkaste resultaten inom ramen för denna studie. Som tabellen visar är koefficienten statistiskt säkerställd i samtliga fyra regressioner (i samtliga fall är koefficienten lägre och uppgår till mer än två gånger standardfelen, med ett lägre p-värde än i tabell 10). Diagram 6 illustrerar diskontinuiteten när en bandbredd på 60 dagar används.

På samma sätt som för de övriga lönesubventionerna har placeboregressioner körts för nystartsjobben med första gradens polynom och med en brytpunkt 365 dagar före och 365 dagar efter den faktiska takförändringen. Koefficienten är, till skillnad från tidigare tabeller, positiv och inte statistiskt säkerställd, oavsett bandbredd, när placebobytpunkten under 2016 undersöks (se tabell 12). I fallet med 2018 års brytpunkt finns såväl positiva som negativa koefficienter, varav en av dem är statistiskt säkerställd på tioprocentnivå (se tabell 13). Att ett av åtta placebotest är signifikant på tioprocentnivån är förväntat, då var tionde regression på grund av slumpen bör vara signifikant på just tioprocentnivån. Trots en statistiskt säkerställd koefficient i en av regressionerna går det således att dra slutsatsen att placeboresterna var framgångsrika och stödjer studiens hypotes.

Diagram 6 RD-analys för nystartsjobb med reducerad lön, bandbredd 60 dagar



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Tabell 12 Placeboregressioner 2016 för nystartsjobb, olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Lön	Lön	Lön	Lön
RD-estimat (Polynom 1)	255	153	128	291
Nystartsjobb				
Alla löner				
(Standardfel)	(179)	(218)	(237)	(273)
Observationer	20 653	13 097	10 850	6 799
Bandbredd	90	60	45	30

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Tabell 13 Placeboregressioner 2018 för nystartsjobb, olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Lön	Lön	Lön	Lön
RD-estimat (Polynom 1)	114	-8	-160	-403*
Nystartsjobb				
Alla löner				
(Standardfel)	(188)	(207)	(203)	(210)
Observationer	14 339	9 488	7 459	4 443
Bandbredd	90	60	45	30

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Sammantaget tycks även regressionerna för nystartsjobb finna evidens för att lönerna i Arbetsförmedlingens beslut har förändrats som en följd av regeringens takförändring under hösten 2017. Taket för nystartsjobb sänktes från 22 000 till 20 000 kronor per månad, och inga regressioner tyder på en löneökning som en följd av takförändringen. Taksänkningen har enligt flera regressioner i stället korresponderat i lägre löner efter den 1 november 2017. Även för nystartsjobben varierar effekten beroende på vilket sätt man väljer att specificera regressionerna. Slutsatserna som LO drar av lönetaksanalysen presenteras närmare i LO-rapporten *Etablering eller segmentering – en analys av systemet med subventionerade anställningar*.

Rapporter i serien

1. Etablering eller segmentering?
 - En analys av systemet med subventionerade anställningar
- ISBN 978-91-566-3554-0



Introduktionsjobb, extratjänster, beredskapsjobb, traineejobb, ny-startsjobb, lönebidrag – listan på namn kan göras lång. Sverige satsar mycket resurser för att få till stånd olika typer av subventionerade anställningar. Motiven är goda. Genom anställningarna kan arbetslösa med svag anknytning till arbetsmarknaden få möjligheter att förbättra sina yrkeskvalifikationer och språkkunskaper samt stärka sina kontaktnät och få referenser som kan vara betydelsefulla i det fortsatta jobsökandet. Lönesubventionerna har visat sig ha positiva effekter avseende etablering på arbetsmarknaden. Men systemet har flera brister.

I denna rapport till projektet *Ett helhetsgrepp om arbetsmarknadspolitik* analyseras de subventionerade anställningarnas roll inom den aktiva arbetsmarknadspolitik. Rapporten konstaterar att dagens regelverk och tillämpning bidrar till segmentering, det vill säga att subventionerat anställda är överrepresenterade i lågkvalificerade yrken i vissa branscher och har sämre löner och villkor än övriga arbetstagare. Rapporten lämnar en rad förslag för att förhindra dessa konsekvenser. Förslagen syftar till att öka träffsäkerheten i de subventionerade anställningarna och säkerställa en bättre utväxling av de resurser som satsas på denna typ av åtgärder. Därigenom skulle systemet leverera mer av etablering och mindre av segmentering på arbetsmarknaden.

April 2022

ISBN 978-91-566-3554-0

www.lo.se