



**Nationalekonomiska institutionen
EKONOMIHÖGSKOLAN VID
LUNDS UNIVERSITET**

Kandidatuppsats
Augusti 2005

Analys av uppföljning och utvärdering av ett arbetsmarknadspolitiskt program - exemplet friår

Handledare
Inga Persson

Författare
Victor Ståhl

Sammanfattning

I uppsatsen studerar jag hur Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har följt upp och utvärderat det svenska friårsförsöket. Jag undersöker om deras tillvägagångssätt stämmer överens med hur man teoretiskt bör följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program. Hemström med fleras (2002) ”Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program” ligger som huvudsaklig teoretisk grund för studien. I uppsatsen beskrivs även hur liknande friårsprogram har sett ut och varit utformade.

IFAU:s uppföljningar av friårsförsöket stämmer till stora delar överens med vad man bör ha med i enkla uppföljningar av program. Utredarna har även studerat hur implementeringsprocessen av friårsförsöket har gått till och implementeringens eventuella brister. De har dessutom utvärderat friårets arbetsmarknadseffekter på deltagarna.

Jag anser att IFAU genomfört uppföljningen och utvärderingen av friårsförsöket på ett professionellt sätt men för att kunna få en bild av hur friåret påverkar hela samhället borde man genomföra en samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys.

Nyckelord: Arbetsmarknadspolitiska program, uppföljning och utvärdering, friår.

Innehållsförteckning

1 Inledning	4
1.1 Syfte och problemformulering	4
1.2 Metod.....	5
1.3 Disposition.....	5
2 Friårsprogram i andra länder och friårsförsöket i Trelleborg	6
2.1 Danmark.....	6
2.2 Finland	7
2.3 Trelleborgsförsöket.....	9
2.4 Jämförelse av friårsprogrammen i de olika länderna	10
3 Uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiska program.....	12
3.1 Vad innebär det att följa upp respektive att utvärdera?	12
4 Uppföljningar	14
4.1 Enkel uppföljning	14
4.2 Kvalificerad uppföljning.....	17
4.3 Exempel – Friåret.....	17
4.3.1 Vad är friåret och vad innebär det?.....	17
4.3.2 Friårsprogrammets löpande registrering och dokumentation	20
4.3.3 Oberoende uppföljning och utvärdering av friårsprogrammet.....	20
4.3.4 IFAU:s uppföljningar av friårsprogrammet	21
4.3.5 Har IFAU följt upp friårsprogrammet på ett bra sätt?.....	23
5 Utvärderingar	24
5.1 Mikroekonomiska utvärderingar	25
5.1.1 Selektionsproblemet	25
5.1.2 Exempel – Friåret	27
5.1.3 Diskussion	32
5.2 Makroekonomiska utvärderingar	35
5.2.1 Arbetsmarknadspolitikens makroeffekter	35
5.2.2 Att utvärdera arbetsmarknadspolitikens makroeffekter	37
5.2.3 Exempel - Friåret	39
6 Samhällsekonomiska kostnads- och intäktsanalyser.....	41

<i>6.1 Exempel – Friårsprogrammet</i>	41
7 Sammanfattning och avslutande diskussion	44
Referenslista	47

1 Inledning

Sverige har historiskt varit föregångare vad gäller arbetsmarknadspolitik. Redan under mellankrigstiden var allmänheten bekant med Ams-lag, som bedrev framför allt skogsvård. Enstaka arbetsförmedlingar fanns lite varstans i landet, men år 1934 reglerades den offentliga arbetsförmedlingen i lag och privata arbetsförmedlingar förbjöds. Tanken med beredskapsarbeten var att alla - även de arbetslösa - borde bidra till hela nationens välfärd genom arbete. I och med organiserandet av Arbetsmarknadsstyrelsen (1948), länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar tillämpades en politik som hade som målsättning att matcha arbetskraftsutbudet med efterfrågan. För att åstadkomma detta beslutar regering eller riksdag om arbetsmarknadspolitiska åtgärder och program samt beviljar ekonomiska medel för genomförandet. Uppföljningar och utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och programmen visar om skattemedlen används på ett vettigt sätt.

1.1 Syfte och problemformulering

Huvudsyftet med uppsatsen är att analysera hur IFAU har följt upp och utvärderat friårsförsöket och undersöka om deras tillvägagångssätt stämmer överens med hur man bör utforma uppföljningar och utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program.

I uppsatsen kommer jag även att redogöra för hur liknande friårsprogram (i andra länder och det första friårsförsöket i Trelleborgs kommun) har varit utformade och hur de har fungerat. Jag kommer också att beskriva vilka slutsatser IFAU har kommit fram till i friårsrapporterna.

Frågeställningen är följande: Har IFAU följt upp och utvärderat friårsförsöket på ett lämpligt sätt och stämmer deras tillvägagångssätt överens med hur man teoretiskt bör utforma uppföljningar och utvärderingar?

1.2 Metod

Jag valt att studera tre olika rapporter om friårsprogrammet från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) samt en rapport från Statskontoret som diskuterar för- och nackdelarna med ett friår (rapporten skrevs innan friåret infördes). Rapporterna granskas kritiskt utifrån teori om hur man kan följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program. Hemström med fleras (2002) rapport ”Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program” ligger som huvudsaklig teoretisk grund för studien.

I uppsatsen redogörs för hur man teoretiskt bör följa upp respektive utvärdera program men också hur man i rapporterna om friårsförsöket faktiskt har följt upp och utvärderat friårsprogrammet. Jag kommer på så sätt att granska huruvida IFAU har följt upp och utvärderat friårsprogrammet på ett lämpligt sätt.

1.3 Disposition

Uppsatsen är disponerad på följande sätt: Första kapitlet beskriver uppsatsens syfte, problemformulering, metod och disposition. I andra kapitlet presenteras hur friårsprogram i andra länder och friårsförsöket i Trelleborgs kommun har utformats, och de jämförs med det svenska friårsprogrammet. I kapitel 3 diskuteras skillnaden mellan begreppen uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiska program. En mer precis beskrivning av uppföljning av program tas upp i kapitel 4. Där studerar jag även IFAU:s uppföljning av friårsprogrammet och försöker utifrån utvärderingslitteraturen bedöma hur de följt upp friårsprogrammet. Hur man kan utvärdera arbetsmarknadspolitiska program tas upp i kapitel 5. I kapitlet beskrivs hur man bör utforma mikroekonomiska respektive makroekonomiska utvärderingar och de eventuella problem som kan uppkomma. Dessa teorier kopplas till hur IFAU utvärderat friårsprogrammet. Jag diskuterar också huruvida de utvärderat friårsprogrammet på ett bra sätt. Hur man kan beräkna den samhällsekonomiska lönsamheten med arbetsmarknadspolitiska program tas upp i kapitel 6. I kapitlet beskriver jag även hur en samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys av friårsprogrammet skulle kunna tänkas se ut. En sammanställning av uppsatsens resultat redovisas i kapitel 7.

2 Friårsprogram i andra länder och friårsförsöket i Trelleborg

Friårsförsök har genomförts i flera olika länder men också i Trelleborgs kommun. I detta avsnitt kommer jag att redogöra för försöken i Danmark, Finland och Trelleborg.¹ I avsnittet jämförs de olika friårsprogrammets utformning med den svenska modellen av friårsförsöket. Danska erfarenheter av friåret och Trelleborgsförsökets resultat beskrivs främst utifrån Statskontorets rapport *Friåret – erfarenheter från den danska friårsmodellen och Trelleborgsförsöket* medan beskrivningen av friårsförsöket i Finland bygger på Fröberg med fleras *Friåret ur ett arbetsmarknadsperspektiv - delrapport 1*.

2.1 Danmark

Danmark genomförde 1994 en större arbetsmarknadsreform och införde bl.a. ”orlovsystemet”. Arbetstagare gavs möjligheten att ta ledigt för att studera (uddannelsesorlov), ta hand om sina barn (børnepasningsorlov), men de kunde även ta ut friår (sabbatorlov). Danmark hade vid den tiden en hög arbetslöshet och orlovsystemet infördes bl.a. för att förbättra arbetsmarknadssituationen, men även för att förbättra arbetstagarnas välfärd. Arbetstagarna kunde ta friår och fick i och med det möjlighet att studera och/eller ta hand om sina barn vilket därmed kunde tänkas förbättra deras livskvalitet (Statskontoret, 2001; s. 15-16).

Ledighetssystemet var tänkt att förbättra arbetstagarnas humankapital så att arbetskraften motsvarar arbetsmarknadens framtida behov och på så sätt främja sysselsättning, flexibilitet och produktivitet. Systemet skulle också uppmuntra till jobbrotation och på så sätt underlätta för arbetslösa att komma in på arbetsmarknaden och få arbetslivserfarenhet. Företagen fick också möjlighet att

¹ Även i Belgien har en liknande arbetsmarknadsåtgärd funnits, men det finns ingen bra dokumentation av åtgärden.

kompetensutveckla arbetstagarna samtidigt som produktionen kunde fortsätta som tidigare (ibid., s. 15-16).

Det svenska friårssystemet liknar i stort det danska sabbatsorlovssystemet. De danska arbetstagarna hade (med arbetsgivarens tillåtelse) möjlighet att ta ledigt mellan 13 veckor och 1 år. Den friårsledige var fri att göra vad hon ville under ledigheten medan vikarien var tvungen att ha varit långtidsarbetslös. Ersättningsnivån var vid reformens införande 80 % av arbetslöshetsersättningen, men kom gradvis att minska till 60 %. Åren 1994 och 1995 påbörjades 8 000 respektive 6 000 sabbatsorlov, vilket kan anses som ganska lite. Efterhand minskade efterfrågan på sabbatsorlov och åren 1996-98 tog endast ca 1 000 personer per år sabbatsorlov. Friårsdeltagarna tog de sista åren i genomsnitt ledigt i 3-5 månader. Sabbatsorlovet dominerades också starkt av kvinnor (70 % var kvinnor) och 60 % av dem som tog ledigt var över 40 år (ibid., s. 16-18).

Efterhand minskade efterfrågan på sabbatsorlov, främst p.g.a. att ersättningsnivåerna sänktes. Arbetslösheten blev mer och mer strukturell efterhand som arbetslösheten minskade, vilket gjorde att arbetsgivarna fick det svårare att hitta långtidsarbetslösa vikarier. Sabbatsorlovet avskaffades i april 1999 och kom först och främst att bli en konjunkturell arbetsmarknadsåtgärd (ibid., s. 19).

2.2 Finland

Finland införde den 1 januari 1996 ett sorts friårsförsök vid namn alterneringsledighet som var planerat att pågå i 3 år. Emellertid har försöket förlängts i flera steg sedan dess. Alterneringsledighetsreformen hade arbetsmarknadspolitiska målsättningar, såsom att minska långtidsarbetslösheten, underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden, öka kompetensen hos arbetskraften och förlänga anställdas tid i arbete. Reformen hade även socialpolitiska målsättningar, såsom att motverka att personer marginaliseras i samhället och att underlätta för arbetstagare att kunna ta ledigt för att exempelvis vårda sjuka barn eller andra anhöriga. Dock var den huvudsakliga målsättningen

med ledigheten att de friårslediga skulle kunna studera eller rehabilitera sig (Fröberg m.fl., 2003; s. 23).

Även det finska friårssystemet liknar det svenska. Alterneringsledigheten infördes, till skillnad från i Sverige, i hela landet redan från början. Den friårsledige kan ta ledigt i mellan 3 och 12 månader om arbetsgivaren godkänner ledigheten (ibid., s. 23).

På senare tid har man ändrat på reglerna för alterneringsledigheten. Från början var ersättningsnivån 60 % av arbetslöshetsersättningen, men ersättningsnivån är för närvarande 70 % för dem med mindre än 25 års arbetserfarenhet och 80 % för dem med mer än 25 års arbetserfarenhet. Tidigare fanns det inga krav på vikariens egenskaper utan det var upp till arbetsgivaren att hitta en lämplig vikarie. Den friårsledige fick under sin ledighet göra vad hon ville, även arbeta (emellertid rekommenderades det inte eftersom det motverkar syftet med reformen). Arbetstagare som ansöker om friårsledighet ska numera ha arbetat i minst 10 år och efter att en person har tagit friårsledigt måste den personen jobba i minst 5 år ytterligare för att kunna få söka friår på nytt. Även kraven på vikariens egenskaper har skärpts i en särskild paragraf, där arbetsförmedlingen och arbetsgivaren förpliktigas att prioritera arbetslösa under 25 år, långtidsarbetslösa och nyexaminerade studenter i så stor utsträckning som möjligt. Vidare har man förlängt lagen om alterneringsledighet till 31/12 2008 och därmed kommer friårsprogrammet att fortsätta existera i Finland (ibid., s. 25).

Uppföljningar av det finska friårsförsöket visar att i stort sett alla var nöjda med reformen men att friåret inte var så omfattande som många ville, eftersom alla inte kunde beviljas friårsledigt. Under försökets första år deltog endast 5 300 personer, varav 70 % var kvinnor. De flesta friårslediga arbetade inom välfärdssektorn, d.v.s. inom vård, skola och omsorg, men även kontorsarbete, socialt arbete, hotell- och storhushållsarbete var ofta förekommande. Även i Finland skiljde sig de ledigas och vikariernas ålder åt, vikarierna var i genomsnitt 33 år jämfört med de ledigas 43 års ålder (ibid.; s. 24).

Dock finns det inte enbart goda effekter av alterneringsledigheten, utan även vissa problem. Rapporterna tyder på att målen med alterneringsledigheten inte uppnåtts och då framför allt att vikarierna inte rekryteras bland de långtidsarbetslösa. Två tredjedelar av dem som undersöktes i rapporterna hade endast varit arbetslösa i 3 månader. Över hälften av vikarierna hade dessutom tidigare arbetat för arbetsgivaren. Ledigheten användes i mindre utsträckning än förväntat till studier, vilket kan förklaras med den låga ersättningsgraden, vilken då låg på 60 % av arbetslöshetsersättningen (ibid., s. 24).

2.3 Trelleborgsförsöket

Trelleborg kommun utsågs 1996 av regeringen att införa friåret på försök och därigenom skulle arbetsförmedlingarna ges möjlighet att använda sina finansiella resurser på ett friare sätt. Syftet med friårsförsöket var att skapa rotation mellan arbete och ledighet samt att ge långtidsarbetslösa en möjlighet att vikariera för en anställd och på så sätt stärka de långtidsarbetslösas ställning på arbetsmarknaden. De lediga skulle ges möjlighet till kompetensutveckling, men de hade inte några krav på sig vad de skulle göra under ledigheten. En viktig målsättning med försöket var att höja välmåendet både hos friårsvikarierna och de friårslediga (Statskontoret, 2001; s. 20).

Försöket pågick mellan oktober 1996 och december 1998 och friårstagaren ersattes med ett så kallat aktivitetsstöd, vilket kan jämföras ersättningsmässigt med full arbetslöshetsersättning. Friårstagaren skulle i början ersättas med en långtidsarbetslös² men efterhand togs kravet bort och inga absoluta krav ställdes. Vikarien skulle under vikariatet erhålla avtalsenlig lön. Även friårsledighetens längd ändrades under försöket från 6-9 till 3-12 månaders möjlig ledighet. Från början erbjöds enbart anställda inom den kommunala sektorn att ta friår och då främst yrkeskategorier med hög arbetslöshet. Efterhand riktade sig försöket också till anställda hos landstinget och privata arbetsgivare. Själva utformningen av friårsförsöket i Trelleborg kommun liknar den nuvarande svenska modellen i många avseenden. Dock är ersättningsnivån idag 85 % av arbetslöshetsersättningen, vilket kan jämföras med ersättningen i

² I detta fall definierat som en person som varit arbetslös i minst 6 månader.

Trelleborgsförsöket med ett aktivitetsstöd som motsvarade 100 % av arbetslöshetsersättningen. (ibid.; s. 20-22).

Misirli och Wendel (1998) finner att friårsvikariatet i Trelleborg i stor omfattning har tillsatts med personer med en relativt god förankring på arbetsmarknaden (i form av timvikariat, tillfällig anställning eller semestervikariat) istället för med långtidsarbetslösa. Majoriteten av vikarierna i offentlig sektor, och en tredjedel av vikarierna hos privata arbetsgivare, hade i praktiken inte varit arbetslösa. Något större problem har inte arbetsgivarna och arbetsförmedlingen haft att tillsätta vikariatet, eftersom arbetsförmedlingen har premierat att snabbt tillhandahålla lämplig person oberoende av personens arbetslöshetshistoria. Därmed kom de långtidsarbetslösas situation i liten utsträckning att påverkats av försöket (Fröberg m.fl., 2003; s. 26).

Friårsförsöket ledde inte till någon nämnvärd sysselsättningsökning. I offentlig sektor gavs ingen vikarie någon tillsvidareanställning. Däremot gavs vikarierna anställning i större omfattning i privat sektor, där 35 % av vikarierna fick en tillsvidareanställning (ibid., s. 26).

2.4 Jämförelse av friårsprogrammen i de olika länderna

Friårsprogrammen har utformats på lite olika sätt i Trelleborg och i de olika länderna. Målen med de olika friårsprogrammen var delvis arbetsmarknadspolitiska, men programmen hade även välfärdspolitiska drag. I Finland ville man få arbetstagare att exempelvis kunna få möjligheten att studera, vilket kan vara en folkbildande målsättning. Alla friårsprogrammen var utformade på så sätt att arbetsgivaren och arbetsförmedlingen var tvungna att vara överens om vilken person som skulle ersätta den ledige för att friårsledigheten skulle beviljas. Friårsprogrammet i Finland är fortfarande levande, medan programmen i Trelleborg och Danmark är nedlagda. Efterfrågan på att ta friår har sannolikt betydelse för att friårsförsöket ska kunna fortleva i de olika länderna. Det tyder Danmarks friårsprogram på där det med tiden blev mindre attraktivt för arbetstagare att ta friår eftersom ersättningarna efter hand kraftigt sänktes. En annan orsak till det minskande utnyttjandet av friårsprogrammet var att det blev

svårare för arbetsgivarna att hitta vikarier till de lediga. Friårsförsöken dominerades starkt av kvinnor i alla försöken, även om Trelleborgsmodellen från början enbart var riktad mot offentlig sektor och på så sätt gjorde att kvinnor blev överrepresenterade. De flesta friårsjobben i Finland och Trelleborgs kommun skapades i offentlig sektor.

3 Uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiska program

Uppföljning av ett arbetsmarknadspolitiskt program innebär att man samlar information om dess utfall och beskriver detta medan utvärdering av ett arbetsmarknadspolitiskt program också innebär att man skattar dess effekter. Programmets utfall och effekter är alltså inte alltid överensstämmande, vilket gör att man skiljer på uppföljning av ett programs utfall och effektutvärdering. Genom att följa upp och utvärdera program kan man få en bra bild av vad som har varit positivt och vad som har varit negativt med ett specifikt program. Om program med jämna mellanrum följs upp och på ett standardiserat sätt utvärderas blir sannolikheten att programmet utformas på ett så bra sätt som möjligt större för både arbetslösa och för ekonomin som helhet. Uppföljningar och utvärderingar gör att man kan kontrollera hur skattepengar används och därmed se hur förtroendevalda och deras verkställare – myndigheterna – utför sina uppdrag (Hemström m.fl., 2002; s.3).

3.1 Vad innebär det att följa upp respektive att utvärdera?

Olika vetenskapliga fält använder olika sorters definitioner på uppföljning och utvärdering. I detta arbete utgår jag från den praxis som används bland nationalekonomiska utvärderingsforskare.

En *uppföljning* innebär att man dokumenterar programmets förlopp, men även att man beskriver vad som hände efter programmets slut (oberoende av vad som orsakade utfallet). En uppföljning säger ingenting om varför olika saker hände och vad som hade skett i frånvaro av programmet. En *utvärdering* kompletterar uppföljningar genom att undersöka vilken effekt ett program har haft på utfallet. Utvärderingar bygger mycket på uppföljningars dokumentation för att komma

fram till vilka arbetsmarknadseffekter programmet har (Hemström m.fl., 2002; s. 3-4).

4 Uppföljningar

Uppföljningar kan vara *enkla* eller *kvalificerade*. Enkla uppföljningar går främst ut på att samla material och producera statistik samt presentera dessa. Den mer kvalificerade uppföljningen analyserar åtgärdens genomförande samt studerar och beskriver den administrativa processen (Hemström m.fl., 2002; s. 5).

Avdelning 4.1 och 4.2 bygger på Hemström med fleras (2002) ”Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program” och beskriver hur arbetsmarknadspolitiska program kan följas upp. Jag kommer även att redogöra för skillnaderna och likheterna mellan enkla och kvalificerade uppföljningar.

4.1 Enkel uppföljning

En tillförlitlig dokumentation är en förutsättning för såväl uppföljningar som utvärderingar. Att dokumentera ett projekt går ut på att samla in och sammanställa information och fakta angående projektets planering och genomförande. Dokumentationen görs av projektägaren, dvs. den person som är ansvarig för projektet och aktivt arbetar med projektet. Den ansvariga har då som uppgift att lägga upp rutiner för hur dokumentationen ska ske. Vid projektets slut sammanställs all tillgänglig dokumentation och ligger till grund för en systematisk sammanställning. Sammanställningen är beskrivande och innehåller ofta deskriptiv statistik som belyser vilka som deltog och vad som hände med deltagarna efter programmets slut. Syftet med uppföljningen är att besvara huruvida programmet har uppnått verksamhetens huvudmål. Exempel på frågeställningar som ofta ställs: Har deltagarna ökat sitt arbetsutbud efter programmets slut? Är deltagarna och övriga parter nöjda efter programmets slut? Har programmet hållit sig inom budgetramarna? (ibid., s. 5)

Förutom de som är ansvariga för projektet är det bra om de som beviljar de ekonomiska medlen för projektet reflekterar över hur projektet ska följas upp och utvärderas. Även bra utformade projektbeskrivningar är viktiga för att uppföljningar av program ska kunna genomföras på ett smidigt sätt. Den projektansvarige bör även få bra information om vad den enkla uppföljningen ska inkludera och när den ska vara färdig. För att underlätta jämförelser mellan olika program är det bra om det finns en enhetlig mall. På nästa sida presenteras några punkter som kan ingå i en enkel uppföljning av arbetsmarknadspolitiska program (ibid., s. 5).

Tabell 1 Enkel uppföljning

Dokumentation

Innan projektets start görs en projektbeskrivning som kan innehålla:

- Projektets syfte
- Kvantitativa och kvalitativa mål
- Vilka aktörer som deltar som t.ex. huvudman, projektägare, finansiär, avnämare
- Budget och finansiering
- Tidsramar, start- och slutdatum
- Planerat antal deltagare och hur dessa ska rekryteras
- En kort beskrivning av aktiviteter/ innehåll samt schema
- Hur och när projektet ska följas upp

Kontinuerligt under projekttiden samlas information om:

- Budget
- Fakta om deltagare
- Information om aktörer
- Övriga deltagare (t.ex. namn på praktikföretag)
- Aktiviteter och schema (om det finns något sådant)
- Protokoll från ledningsgruppsmöten och liknande
- Eventuella enkäter/uppföljningar gjorda med involverade parter

Sammanställning

En sammanställning som görs efter projektets slut kan innehålla:

- En kort bakgrund till projektet
- En beskrivning av processen kring projektet, t.ex. hur det genomfördes
- Beskrivande statistik över deltagarna
- Projektets kostnader (lokaler, deltagarnas finansiering)
- Uppföljning av kvalitativa och kvantitativa mål. Är t.ex. avnämare och deltagare nöjda? Hur många deltagare har ett reguljärt arbete efter 90 dagar?

Källa: Hemström m.fl. (2002), s. 6

4.2 Kvalificerad uppföljning

En kvalificerad uppföljning är en mer kvalitativ analys där man förutom att samla in och redovisa data också analyserar hur en åtgärd genomförts. Uppföljningen börjar med att man studerar hur åtgärden ser ut ”på pappret” efter att t.ex. regeringen eller den lokala arbetsförmedlingen beslutat om åtgärden. Man studerar sedan den administrativa processen ända tills åtgärden når allmänheten och deltagarna. Hur man administrerar projektet och vilket resultat ett projekt får är viktigt i en kvalificerad uppföljning. Frågor som kan uppkomma är huruvida beslutsfattarens syfte uppnåtts, hur projektet har genomförts från beslut till dess att det når deltagare och allmänhet samt hur det slutliga resultatet ser ut. En kvalificerad analys beskriver därmed hur processerna (som kan kopplas till ett program) har sett ut (ibid., s. 7).

Data samlas in genom tillgänglig statistik, övrig skriftlig dokumentation, intervjuer, enkäter samt i vissa fall genom observationer via platsbesök. Den kvalificerade uppföljningen bör genomföras vid en viss tidpunkt och av oberoende granskare utanför den organisation som undersöks. Oftast inleds den kvalificerade uppföljningen efter att ett projekt avslutats men i vissa fall kan den inledas under projektets genomförande (ibid., s. 7).

I praktiken är gränserna mellan enkel och kvalificerad uppföljning ganska flytande. En enkel uppföljning kan innehålla processliknande moment och en kvalificerad uppföljning kan innehålla samlande och sammanställning av material (då den enkla uppföljningen ej fungerat på ett tillfredsställande sätt).

4.3 Exempel – Friåret

4.3.1 Vad är friåret och vad innebär det?

Friåret är en arbetsmarknadsreform som infördes på försök från och med 1 februari, 2002 till och med 1 januari, 2005. Friårsförsöket omfattade 12 kommuner som skulle återspegla de regionala skillnaderna i Sverige. Från och med den 1 januari 2005 fungerar friåret som en permanent arbetsmarknadsåtgärd

och omfattar hela landet. Antalet friårsplatser utökades från tidigare 1 200 platser i försökskommunerna till 12 000 platser tillgängliga att söka i hela landet (Lindqvist m.fl., 2005; s. 4-5). Bakom beslutet ligger en överenskommelse mellan regeringen, miljöpartiet och vänsterpartiet, och åtgärden regleras av *Förordning (2001:1300) om friåret*.

Åtgärden fungerar på så sätt att en anställd kan ta ledigt mellan 3 och 12 månader för att studera, starta eget företag eller för att vila upp sig. Personen som tar friår får emellertid inte ta anställning hos en annan arbetsgivare, men annars är det fritt för den friårsledige att använda tiden som hon vill. Från början var de sökande tvungna att ha sin huvudsakliga arbetsplats i en av de 12 försökskommunerna för att kunna få ta ut friår. Den friårslediges tjänst tillsätts under ledighetsperioden i samarbete mellan arbetsförmedlingen och arbetsgivaren med det enda kravet att personen ska vara inskriven som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen (Lindqvist m.fl., 2005; s. 4-5).

Ett av syftena med reformen är förbättra långtidsarbetslösas, invandrares och funktionshindrades (som har nedsatt arbetsförmåga) ställning på arbetsmarknaden och stärka deras attraktivitet hos arbetsgivarna. Vikariatet är tänkt att ge vikarierna arbetslivserfarenhet och öka de friårsledigas välbefinnande genom att de friårslediga får möjlighet att vila upp sig, studera eller starta egna företag (Proposition 2004/2005:1 Bilaga 18).

Den friårsledige får en ersättning på 85 % av sin arbetslöshetsersättning, men minst 320 kr och högst 578 kr per dag. De friårsledigas ersättning kommer därmed att ligga mellan 7 040 och 13 662 kr per månad. Maxersättningen minskas efter 100 friårslediga dagar till 12 716 kr per månad (Försäkringskassan 2004). Ersättningen för de flesta friårslediga motsvarar 68 % av bruttolönen, men för personer med en bruttolönskomst som överstiger 20 091 kr (för de första 100 dagarna) och 18 700 kr (för de resterande dagarna) blir ersättningen procentuellt sett lägre än för övriga deltagare.

För att en anställd som söker friår ska kunna få ledigt finns det flera kriterier som ska uppfyllas. Arbetsgivaren och den anställde måste vara överens om att

arbetstagaren tar ledigt, när hon gör det och ledighetens längd. Den anställde ska också ha varit anställd hos arbetsgivaren de senaste två åren. Arbetsgivaren ska tillsammans med länsarbetsnämnden hitta en lämplig person som kan ersätta den friårsledige. Möjlighet finns även att låta en anställd gå in som ersättare för den lediga och anställa en vikarie som går in och vikarierar för den andre anställde. Vikarien ska anställas med minst samma sysselsättningsgrad som den lediges och även erhålla avtalsenlig lön. Om någon annan hävdar att hon eller han har företrädesrätt enligt 25 eller 25a § Lagen (1982:80) om anställningsskydd får en anvisning inte göras (Förordning (2001:1300) om friåret).

I och med att friåret kom att omfatta hela landet från och med den 1 januari 2005 valde regeringen att förtydliga de arbetsmarknadspolitiska målen med friåret genom att besluta att långtidsinskrivna, arbetshandikappade och invandrare ska utgöra en större andel av vikarierna (Proposition 2004/05:1 Bilaga 18). För att uppnå denna förändrade målsättning ändrades *Förordning 2001:1300 om friår* på så sätt att arbetsförmedlingen har givits större möjlighet att påverka vem som ska anställas som vikarie. Arbetsgivaren ska numera anställa vikarier på arbetsförmedlingens förslag och arbetsförmedlingen ska i första hand föreslå vikarier från de prioriterade grupperna. Arbets sökande som inte tillhör de prioriterade grupperna ska anvisas som friårsvikarie först om förmedlingen inte kan hitta en vikarie ur de prioriterade grupperna (Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2004:12) om tillämpningen av förordningen (2001:1300) om friår). Det bör också nämnas att det enda som ändrats är att arbetsförmedlingen fått en större roll i anställningsförfarandet. Arbetsgivaren har fortfarande rätt att välja vem av de föreslagna vikarierna som ska anställas. Arbetsgivaren kan således säga nej till friårsvikariat om de föreslagna vikarierna inte anses lämpliga (Lindqvist m.fl., 2005, s. 6).

I maj 2005 styrktes även att ett av huvudsyftena med friåret är att ge arbetstagare möjligt att ta friår, oavsett om den som anställts som vikarie tillhör någon av de prioriterade grupperna eller ej (Förordning om ändring i förordningen (2001:1300) om friåret).

4.3.2 Friårsprogrammets löpande registrering och dokumentation

Vid införande av arbetsmarknadspolitiska program bör man vara tydlig när man informerar inblandade parter om vilka ansvarsområden de har och vilka krav som ställs på dem. Det är också viktigt att direkt efter att projektmedel beviljats bestämma vilka uppgifter som ska registreras och vem som ska göra det, vilket är nödvändigt för att kunna utvärdera effekterna av programmet (Hemström m.fl., 2002; s. 8).

I AMV:s databas Händel finns det uppgifter om samtliga individer som någon gång, sedan augusti 1991, varit registrerad som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen. Friårsvikariernas och de friårsledigas karaktäristika och arbetslöshetshistoria finns på så sätt registrerade i Händel (Lindqvist m.fl., 2005). Det finns tyvärr vissa brister i dokumentationen över friårsdeltagarna eftersom det politiska beslutet om friåret kom tätt inpå starten av friårsförsöket. Under de första åtta månaderna saknades effektiva rutiner för hur man skulle gå till väga vid dokumentationen av information om friårsdeltagarna. På så sätt är informationen om deltagarna i Händel begränsad och i vissa fall bristfällig (Fröberg m.fl., 2003; s. 9-11).

4.3.3 Oberoende uppföljning och utvärdering av friårsprogrammet

IFAU fick, som oberoende utredningsenhet, som uppdrag av Näringsdepartementet att följa upp och utvärdera friårsförsöket. I uppdraget innefattades att analysera hur försöket implementerats och vilka arbetsmarknadseffekter åtgärden fört med sig. Uppdraget skulle dokumenteras i form av tre rapporter, varav de två första skulle vara uppföljningar (Fröberg m.fl., 2003; s. 4).

4.3.4 IFAU:s uppföljningar av friårsprogrammet

I min studie av hur man i praktiken följer upp och utvärderar arbetsmarknadspolitiska program kommer jag att använda mig av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) tre delrapporter om friårsförsöket. De två första rapporterna är uppföljningar som kommer att beskrivas nedan och kopplas till utvärderingslitteraturen.

Delrapport I

Fröberg med fleras (2003) ”Friåret ur ett arbetsmarknadsperspektiv – delrapport” behandlar olika sorters perspektiv och är främst en beskrivande rapport. De frågeställningar utredarna tar upp är bl.a. hur friårsförsöket har fungerat i praktiken, dvs. hur försöket har implementerats och vilka problem som har uppstått. De diskuterar även vilka teoretiska arbetsmarknadseffekter friåret kan ge upphov till. Uppföljningen beskriver även hur liknande försök i andra länder har utformats och fungerat och vilka som deltog i dessa friårsprogram. De drar också paralleller mellan utländska friårsprogram och det svenska friåret. I rapporten beskriver utredarna dessutom, med hjälp av statistik från AMV:s databas Häandel samt intervjuer med tjänstemän vid de berörda arbetsförmedlingarna, vilka personer som deltagit i försöket och deras karaktäristika. För att senare kunna uppskatta vilka kostnader friåret för med sig undersöks även hur länge vikarierna skulle ha varit arbetslösa i frånvaro av åtgärden (Fröberg m.fl., 2003; s. 4-5) .

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) är ansvarig för att de lokala arbetsförmedlingarna får bra och korrekt information om politiska beslut som berör dem (ibid. s. 9). Rapporten undersöker hur kommunikationen mellan AMS och de lokala arbetsförmedlingarna fungerat och om arbetsförmedlingarna har fått bra och tydlig information om vad friåret ska innebära. I förlängningen är tydlig information till arbetsförmedlingarna en viktig förutsättning för likartad regeltillämpning oavsett var i landet friårsdeltagarna befinner sig.

I rapporten nämns det att beslutet om utformningen av friåret kom nära inpå startdatumet för när arbetsförmedlingarna skulle börja behandla friårsansökningar. De flesta arbetsförmedlare ansåg att det fanns för lite tid att förbereda sig inför

programstarten. Vissa arbetsförmedlare ansåg att de skulle ha behövt ytterligare ett par månader innan införandet för att kunna förbereda datasystemen. Den korta tiden mellan riksdagsbeslutet om utformningen av programmet och införandet gjorde att administrationen inledningsvis blev krånglig och därmed tog lång tid. Överlag verkar de flesta arbetsförmedlare dock tycka att den sena informationen inte fört med sig några större problem för tillämpningen av reglerna (ibid., s. 9-10).

För övrigt anser arbetsförmedlarna att informationen varit konkret men dessvärre inte så utförlig som de önskat. Den knappa informationen har gjort att den enskilda arbetsförmedlingen, för att fylla ut diverse luckor i regelverket, har utformat egen praxis för hur arbetet med friåret ska fungera. Till exempel finns det två olika metoder för hur man ska prioritera bland friårsansökningar vid överefterfrågan på friårsledighet. På vissa arbetsförmedlingar har man använt sig av principen om ”först till kvarn” med ansökan, dvs. man skapar väntelistor med ansökningsdatum som grund. Andra arbetsförmedlingar har startdatumet för ledigheten som grund för väntelistan. Om det finns friårspengar och lämpliga vikarier när ledigheten ska starta så beviljas ledigheten. För att kunna motverka skillnader i regeltillämpningarna så kan kontakter mellan arbetsförmedlingarna vara ett sätt att främja en standardiserad regeltillämpning. Det har bl.a. hållits en telefonkonferens mellan förmedlingarna men på det stora hela har kontakterna mellan förmedlingarna varit få (ibid., s. 10-11).

Även om arbetsförmedlarna inte ansåg att den korta perioden mellan beslut och starten av behandling av ansökningar orsakat några större problem så hade det konsekvenser för regeltillämpningen. Friårssökanden på olika platser kom att behandlas olika i och med att regelverket tolkades på olika sätt på arbetsförmedlingarna. Istället för att använda lokal praxis borde det finnas mer objektiva kriterier för vilka som ska beviljas friår (ibid., s. 12).

Delrapport II

I den andra delrapporten ”Deltagare och arbetsgivare i friårsförsöket” studeras deltagarna och de ledigas arbetsgivare, men även försökets direkta (kortsiktiga) effekter på de friårslediga har undersökts. Rapporten hade två syften varav det

första var att beskriva friårsförsökets deltagare och de ledigas arbetsgivare. Frågeställningar som tas upp är vilka som deltagit i försöket, vad de lediga gjort under ledigheten, vad som var viktigt för arbetsgivaren vid beviljandet av ledigheten, anställandet av vikarien samt huruvida vikarierna har stärkt sin ställning på arbetsmarkanden. Det andra syftet med rapporten var att följa upp friårsförsökets direkta effekter (Lindqvist, 2004; s. 3-4). Rapporten är beskrivande samtidigt som de individeffekter som friåret ger upphov till utvärderas. Den är ett exempel på att gränsen mellan en uppföljning och en utvärdering inte är absolut och att beskrivande moment kan blandas med effektutvärderande moment och vice versa.

4.3.5 Har IFAU följt upp friårsprogrammet på ett bra sätt?

IFAU har med en bakgrundsbeskrivning till friårsprogrammet i både Fröberg m.fl. (2003) och Lindqvist (2004). I Fröberg m.fl. (2003) beskrivs även hur implementeringsprocessen av friårsprogrammet har fortlöpt. Utredaren beskriver där hur kommunikationerna mellan AMS och arbetsförmedlingarna har fungerat och hur arbetsförmedlingarnas arbetsbelastning har påverkats i och med friårets införande. Fröberg m.fl. (2003) uppskattar även vilka kostnader som friåret för med sig bl.a. genom att skatta hur mycket vikarierna skulle ha jobbat i frånvaro av åtgärden.

Båda rapporterna beskriver också vilka de friårslediga respektive friårsvikarierna är och vilka egenskaper de har. Lindqvist (2004) fokuserar speciellt på deltagarna i försöket. Han undersöker även vad de lediga har gjort under ledigheten, vad som är viktigt för arbetsgivaren vid beviljande av friårsledighet och huruvida vikarierna har stärkt sin ställning på arbetsmarknaden (dvs. hur utfallet har sett ut). Rapporten undersöker även om vikarierna är nöjda med programmet och om de tror att det har gjort att de har stärkt sin ställning på arbetsmarknaden.

Jag anser att IFAU har undersökt det som man bör ha med när man följer upp arbetsmarknadspolitiska program. Att IFAU:s sammanställning överensstämmer mycket bra med vad en enkel uppföljning i princip kan innehålla kan också vara intressant att påpeka (Se Tabell 1, s.16).

5 Utvärderingar

En utvärdering belyser huruvida ett arbetsmarknadspolitiskt program har varit effektivt, dvs. hur programmet fungerat relativt dess målsättningar. Att ett program kan ha gett ett bra utfall, som t.ex. att många efter programmets slut fått jobb, behöver inte betyda att programmet har varit effektivt. En utvärdering undersöker hur programmet påverkat deltagarna (allt annat lika). Programdeltagare kan t.ex. tänkas ha kunnat fixa ett arbete även i frånvaro av programmet och därmed skulle programmets effekt vara obefintlig i förhållande till vad resultatet skulle vara utan att programmet genomförts (Hemström m.fl., 2002; s. 11).

Arbetsmarknadspolitiska program kan ha olika sorters effekter på programdeltagare, andra enskilda individer och samhällsekonomin. Arbetsmarknadspolitiska program, såsom arbetsförmedlingarnas rådgivning och vägledning, har bl.a. som mål att förbättra de arbetslösas chans att få jobb. Åtgärderna kan även göra att samhällets arbetsutbud och dess efterfråga matchas på ett effektivare sätt. Programmen kan även leda till att deltagarna förbättrar eller kvarhåller sina yrkeskunskaper och skulle därmed göra att produktiviteten och den ekonomiska tillväxten ökar. Programmen kan även ge dödviktseffekter, vilket innebär att staten finansierar ett program där resultaten skulle ha varit liknande utan dess existens. Den reguljära sysselsättningen³ skulle också kunna minska då programdeltagarna inte söker jobb i samma utsträckning som de skulle ha gjort utan programmet (ibid., s. 11-12).

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan ha många olika effekter i samhället och man delar ofta upp effektutvärderingarna i flera olika utvärderingar.

³ Reguljär sysselsättning definieras av Arbetskraftsundersökningarna som antalet sysselsatta personer subtraherat med antalet personer i arbetsmarknadsåtgärder.

Mikroekonomiska utvärderingar studerar vilken effekt arbetsmarknadspolitiska program har på deltagarna i diverse program. *Makroekonomiska* utvärderingar fokuserar på hur samhällsekonomin påverkas av olika politiska åtgärder. Utvärderingar på mikro- resp. makronivån har många skillnader men också en hel del likheter (ibid., s. 12). I detta kapitel kommer jag att redogöra för de två olika typerna av utvärderingar och kapitlet bygger på Hemström med fleras (2002) ”Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program”. Jag kommer även att ta upp ett exempel med koppling till friåret och dessutom diskutera vilka makroeffekter som kan tänkas uppstå p.g.a. friårsprogrammet.

5.1 Mikroekonomiska utvärderingar

I mikroekonomiska utvärderingar studeras hur individer påverkas av exempelvis arbetsförmedlingars insatser och diverse arbetsmarknadspolitiska program. Vanliga frågeställningar i mikroutvärderingar är huruvida programdeltagare har det lättare att få jobb och att behålla anställningar efter programmets slut än om de inte deltagit i programåtgärden. Ett stort problem vid mikroutvärderingar är att individer bara kan göra en sak åt gången, vilket gör det svårt att ta reda på vad som hade hänt om t.ex. en person inte hade valt att delta i programmet. Det som inte händer, i exemplet att individen valde att inte delta i programmet, benämns ofta *det kontrafaktiska tillståndet*. Dessvärre är sällan deltagarna i olika program och icke-deltagarna (arbetslösa som inte deltar i det specifika programmet) likadana. Deltagarna i de olika grupperna skiljer sig ofta systematiskt från varandra, vilket ger upphov till selektionsproblem (ibid., 12-13).

5.1.1 Selektionsproblemet

Grunden till selektionsproblematiken är att urvalen till de olika programmen inte sker slumpmässigt utan systematiskt. Urvalet av deltagare sker alltså med hänsyn till vissa omständigheter. Exempelvis kan möjligheterna för olika personer att få arbete påverka vilka som väljs ut till olika program. Att deltagare och icke-deltagare är olika behöver inte vara ett problem vid utvärderingar, givet att de egenskaper som skiljer sig mellan grupperna är observerbara. Till exempel kan arbetsförmedlares och potentiella deltagares syn på programmens effektivitet vara en icke-observerbar faktor som påverkar deltagargruppens sammansättning.

Andra icke-observerbara faktorer kan även vara individernas motivation och deras sociala kompetens. De icke-observerbara egenskaperna ger också upphov till att man tolkar att vissa program ger vissa effekter som i verkligheten beror på individernas (icke-observerbara) karaktäristika och inte på programmets innehåll. Det finns olika sätt att ta hänsyn till problemet. Jag kommer nedan behandla hur man kan utvärdera program och samtidigt ta hänsyn till problemen med icke-observerbara egenskaper hos deltagarna (ibid., s. 13-15).

Kontrollerade experiment är en lösning på selektionsproblematiken då man låter slumpen avgöra vilka personer som ska delta i programmen. Experimenten går till så att det först slumpmässigt väljs ut en grupp som ska delta i programmet. De som inte deltar i programmet blir således kontrollgruppen. Därmed blir de icke-observerbara skillnaderna mellan grupperna slumpmässigt fördelade och anses på så sätt vara jämnt fördelade mellan grupperna. Slutligen jämförs de olika gruppernas genomsnittliga utfall, vilket gör att man kan få fram programmets effekter. Experiment har dock vissa nackdelar, såsom att vissa individer (dvs. kontrollgruppen) utestängs från att delta i programmen och att det ställs stora krav på hur man utför experimentet för att kunna få ett rättvisande resultat (ibid., s.15-16).

Ekonometri innebär att man använder statistiska metoder för att analysera ekonomiska data. Det finns flera olika metoder som kan lösa den selektionsproblematik som de icke-observerbara egenskaperna ger upphov till. *Fixed-effektmetoder* används när urvalsproblemet beror på individspecifika egenskaper som inte förändras över tiden. Metoden går ut på att man eliminerar de individspecifika egenskaperna genom att ta hänsyn till de förändringar som inträffar mellan två olika tidpunkter. Om problemet däremot ligger i att det finns icke-observerbara faktorer (såsom motivation) som påverkar exempelvis deltagarnas inkomst före och efter programdeltagandet kan man lösa problemet med hjälp av så kallade *tillståndsberoende modeller*. Genom att inkludera individens inkomst före programdeltagandet som en förklaringsvariabel kan man ta hänsyn till problemet. Ovanstående metoder kombineras ofta med matchning mellan programdeltagargruppen och kontrollgruppen vad gäller karaktäristika, som t.ex. social härkomst, kön, etnicitet, ålder och bostadsort (ibid., s. 16-17).

5.1.2 Exempel – Friåret

I IFAU:s 3:e rapport om friåret, ”Friårets arbetsmarknadseffekter”, redovisas friårets arbetsmarknadseffekter på friårsdeltagarna. Rapporten huvudsakliga syfte var att besvara följande frågeställningar: Hur påverkar friåret de ledigas framtida arbetsutbud och lön? Stärker vikarierna sin ställning på arbetsmarknaden? Stärker vikarierna sin ställning mer om vikariatet är långt? (Lindqvist m.fl., 2005; s. 3)

Ett förvärvsavbrott, som friåret är, ger upphov till diverse negativa respektive positiva effekter för de ledigas framtida arbetsliv. Individernas arbetsutbud och löner kan därmed påverkas efter att friårsledigheten har avslutats (ibid., s. 14-15). Nedan kommer jag att beskriva hur utredarna går till väga för att skatta de effekter som friårsledighet har på de friårsledigas arbetsutbud och på deras framtida löneutveckling. Jag kommer även att kortfattat behandla vilka studiens övergripande resultat är.

Hur påverkas de friårsledigas framtida arbetsutbud?

Utredarna diskuterar i rapporten vilka olika effekter som friårsledigheten kan ha på antalet arbetade timmar, sjukfrånvaro och pensionsbeslut, som i sin tur påverkar arbetsutbudet (ibid., s. 15). Jag kommer inte i uppsatsen att redovisa utredarnas diskussion om vilka effekter friårsprogrammet kan tänkas ha. Däremot kommer jag nedan att beskriva utvärderarnas metod.

Utvärderingen utformades på så sätt att de lediga jämfördes med dem som ansökt om friår men ej beviljats ledigt. Urvalet till programmet, dvs. beviljandet av friårsledighet, kan anses som slumpmässigt eftersom individernas personliga egenskaper inte påverkade urvalsprocessen utan andra kriterier låg som grund till urvalet. En urvalsmetod som användes var att de som först kom in med ansökningar om friår beviljades friår. På vissa ställen beviljades friårsledighet utifrån när de sökande önskat starta ledigheten och de som önskade starta ledigheten tidigast beviljades. De som inte beviljades friår nekades p.g.a. brist på ekonomiska medel hos arbetsförmedlingarna. Det gör att de friårslediga kan betraktas som behandlingsgrupp och de som nekades friåret som kontrollgrupp.

Därmed liknar urvalet av friårslediga ett experiment och det kan tänkas att icke-observerbara karaktärstiska är jämnt fördelade mellan behandlingsgruppen och kontrollgruppen. Genom att jämföra de friårslediga med dem som nekats friårsledighet kan man skatta de genomsnittliga arbetsmarknadseffekter som friåret gav upphov till (ibid., s. 15-16).

Utvärderingen bygger på statistik från AMV:s statistikdatabas Händel och två omfattande enkätundersökningar riktade till både friårslediga och de som nekats friåret. Med hjälp uppgifter från ovanstående registerdatabas får man kännedom om de ledigas start- och slutdatum för sin ledighet samt deras bakgrundsinformation såsom arbetslöshetshistoria, bostadskommun och utbildningsnivå. Information om hur mycket individerna jobbar och vilka löner de hade samlades in via enkäterna (ibid., s. 16).

Gruppen av friårslediga och gruppen som nekades friår hade liknande egenskaper i enkäterna och registerstatistiken. Det gjorde att programmets effekter kunde skattas på ett bra sätt utan att riskera att stora delar av effekterna kan härledas till individuella egenskaper (ibid., s. 16).

De effekter på individernas arbetsutbud, som friårsledigheten gav upphov till, kan mätas genom beräkningar av olika statistiska modeller. Modellerna tillämpades på data från enkätundersökningarna och tog på så sätt hänsyn till all tillgänglig information om de lediga och om dem som nekats friåret. Det gör att man kan mäta programeffekten på olika utfall, som t.ex. individernas arbetsutbud. Enkäter som undersökte hur mycket individerna arbetade under en specifik vecka, i vilken form och omfattning de var anställda och i förekommande fall varför de arbetade mindre än 36 timmar per vecka gjorde att utredarna fick information om programmets utfall. Enkäterna besvarade även hur ofta och hur många dagar behandlingsgruppen och kontrollgruppen varit sjukskrivna (under den 3-månadersperiod som föregick undersökningstillfället) samt frågor om individernas faktiska och önskade pensioneringsålder. Utfallen är mätta åtminstone 12 månader efter avslutad ledighet (respektive det fiktiva slutdatumet för dem som inte beviljades friår). I de modeller som använts tas det hänsyn till flera olika faktorer

som kan påverka utfallet av programmet, såsom ålder, kön, antal hemmaboende barn, utbildningsnivå, sektortillhörighet och arbetslivserfarenhet (ibid., s. 16-17).

Resultat – friårsledighetens effekter på arbetsutbudet

Det övergripande resultatet av skattningarna är att det inte finns något stöd för att friårsledighet påverkar de ledigas framtida arbetsutbud, varken vad gäller antalet arbetade timmar per vecka, höjd pensionsålder eller reducerad sjukfrånvaro. Dock verkar det som de friårslediga som är över 60 år går i pension tidigare än kontrollgruppen (ibid., s. 17-18).

Hur påverkas de ledigas framtida lön av friårsprogrammet?

På samma sätt som gäller för utvärderingen av de effekter på arbetsutbudet som friåret gav upphov till så krävs det en statistisk metod för att kunna utvärdera den löneeffekt som uppkom p.g.a. ledigheten. Samma sorts ansats som vid utvärderingen av friårets effekt på arbetsutbudet användes. De lediga valdes som behandlingsgrupp och övriga sökande som kontrollgrupp. Som utfallsmått användes de uppgifter om individernas arbetsrelaterade inkomster som samlats in med hjälp av enkäterna. Modellerna som beräknades tog hänsyn till all tillgänglig bakgrundsinformation om individerna som t.ex. ålder, civiltillstånd, sektortillhörighet, vilken kommun den ledige arbetar i och vid vilken tidpunkt ledigheten påbörjades (ibid., s. 18-19).

Resultat – friårsledighetens effekt på löneutvecklingen

Resultatet av skattningarna överensstämde med vad man teoretiskt kan förvänta sig av friårsledighet. Den ledige förlorar i genomsnitt 3 % (eller 570 kr) i utebliven löneökning och resultatet är statistiskt signifikant på 5 % nivån (respektive 10 % nivån). Löneeffekten skiljer sig dock mellan olika grupper. Yngre arbetstagare, anställda med kort arbetslivserfarenhet och med kort tid vid arbetsplatsen, privatanställda, arbetstagare med relativt hög utbildning och inkomst tycks påverkas i större utsträckning än andra arbetstagargrupper. Tidigare forskning visar liknande resultat. Dock kunde utredarna inte ta hänsyn till eventuella signaleffekter eftersom såväl behandlingsgrupp som kontrollgrupp gav liknande signaler. Den totala löneeffekten kan därmed tänkas vara något underskattad (ibid., s. 20).

Arbetsmarknadseffekter för friårsvikarierna

Ett av syftena med friåret var, som tidigare nämnts, att stärka friårsvikariernas ställning på arbetsmarknaden. Friårsvikariaten är tänkta att fungera som språngbräddor till fastare förankring på arbetsmarknaden. I rapporten undersöktes hur vikariernas arbetsmarknadssituation påverkas av att få delta i friårsprogrammet. Utredarna försökte besvara två olika frågeställningar: Vilken genomsnittlig effekt har ett friårsvikariat? Har längden på vikariatet någon arbetsmarknadseffekt? (ibid., s. 21)

Vilken genomsnittlig effekt har ett friårsvikariat?

För att kunna få reda på hur programmet i genomsnitt påverkat vikariernas arbetsmarknadssituation krävs det att programmets utfall jämförs med en kontrollgrupp. Som kontrollgrupp valdes arbetssökande som inte deltog i friårsförsöket men hade liknande karaktäristika som vikarierna (ibid., s. 22).

I AMV:s databas Händel finns det information om samtliga arbetssökande vid arbetsförmedlingen, däribland samtliga friårsvikarier. Databasen innehåller bl.a. information om de arbetslösas arbetslöshetshistoria, utbildningsbakgrund, ålder och medborgarskap. Med hjälp av registerinformationen valdes 901 personer ut som behandlingsgrupp. Personerna i behandlingsgruppen hade påbörjat sina friårsvikariat mellan augusti 2002 och februari 2003. Som kontrollgrupp valdes arbetssökande som inte deltog i friårsprogrammet, men som hade liknande arbetslöshetsbakgrund och mätbara personliga egenskaper som vikarierna. På så sätt kunde vikarierna matchas med kontrollgruppen och de genomsnittliga programeffekterna kunde skattas (ibid., s. 22-23).

Dessvärre är det omöjligt att mäta samtliga egenskaper som påverkar individens möjlighet att få en fast anställning. Tidigare forskning visar dock att det som mest påverkar sannolikheten att få jobb är individens arbetslöshetshistoria. Riklig tillgång till information om de arbetssökandes arbetslöshetshistoria utgör därmed en förutsättning för att hitta jämförelsepersoner med i genomsnitt samma (mätbara) förutsättningar att klara sig på arbetsmarknaden som vikarierna (ibid., s. 22-23).

Ett av syftena med friåret är att stärka friårsvikariernas ställning på arbetsmarknaden. För att mäta huruvida de har stärkt sin ställning studeras i vilken omfattning vikarierna är öppet arbetslösa, deltar i någon arbetsmarknadsåtgärd samt om de är registrerade vid arbetsförmedlingen efter vikariatet. En minskning av antalet dagar som registrerade vid arbetsförmedlingen kan tolkas som att individerna stärkt sin ställning på arbetsmarknaden (ibid., s. 23).

För vikarierna mäts utfallet under den 12-månadersperiod som inföll 1 år efter vikariatets slut, dvs. månad 13-24 efter vikariestarten. Behandlingsgruppen, alltså vikarierna, jämfördes med en kontrollgrupp bestående av individer som var inskrivna vid arbetsförmedlingen samtidigt som vikariaten startade. För kontrollgruppen mättes utfallet under samma period som för vikarierna. Effekten av vikariaten är beräknad som ett genomsnitt för hela utfallsperioden samt för varje enskilt kvartal (ibid., s. 23).

Resultat - genomsnittlig effekt av friårsvikariat

Resultatet visade att friårsvikarierna minskade sin genomsnittliga tid i arbetslöshet och program med 23 dagar under det år som efterföljde vikariatet. Det genomsnittliga antalet dagar i registrering kom också att minska med 40 dagar. Arbetsmarknadseffekten varierar troligen mellan olika grupper av arbetstagare även om utredarna inte kom fram till någon entydig skillnad mellan grupperna. Ovissheten om hur friårsvikariat påverkar olika arbetstagargrupper gör det omöjligt att säkert veta hur den genomsnittliga effekten kommer att förändras om sammansättningen av friårsvikarier förändras (ibid., s. 24).

Arbetsmarknadseffekten verkar också vara större för arbetstagare som tidigare inte varit i kontakt med arbetsgivaren. Det finns alltså en positiv effekt för vikarien av att komma i kontakt med en ny arbetsgivare (ibid., s. 24).

Har längden på vikariatet någon arbetsmarknadseffekt?

Längden på ett friårsvikariat kan tänkas ha en positiv eller negativ effekt på vikariens framtida ställning på arbetsmarknaden. För att få reda på hur friårsvikariatets längd påverkar vikariernas ställning på arbetsmarknaden

jämfördes vikarier som haft olika långa vikariat med varandra. Detta tillvägagångssätt förutsätter att det inte finns någon systematisk styrning av urvalet, dvs. vikariatens längd ska inte kunna påverkas av vikariernas egenskaper. Det finns också mycket som tyder på att friårsvikariatens längd inte påverkas av vikarierna, eftersom deras längd bestäms av de friårslediga och inte av vikarierna. I de data som användes i analysen fanns det ingen mätbar samvariation mellan vikariernas egenskaper och vikariatets längd (ibid., s. 25-26).

Samma urvalsgrupp, statistiska metoder och utfallsmått som användes vid beräkningen av de genomsnittliga effekterna av friårsvikariat användes för att analysera betydelsen av vikariatets längd. Utfallen efter ett långt vikariat (definierat som 12 månader) jämfördes med ett kortare vikariat (definierat som 3-11 månader) inklusive tid tillbragt på annat sätt än i form av ett friårsvikariat. Därmed kom alla olika vikariatslängder att jämföras med varandra. Startperioden för utfallsperioden var den 13:e månaden efter vikariatets start och avslutades efter den 24:e månaden (ibid., s. 26).

Resultat – vikariatlängdens effekt på arbetstid, lön och framtida arbetslöshet

Friårsvikariatets längd verkar inte påverka i vilken utsträckning individerna arbetar efter vikariatets slut. Ett längre vikariat verkar inte heller minska risken för att vara arbetslös jämfört med ett kortare vikariat. Dock finns det en tydlig effekt av friårsvikariatets längd: Sannolikheten att erhålla fast anställning vid arbetsplatsen ökar då vikariatet är långt. För varje ytterligare månad som vikarie ökar vikariernas genomsnittliga chans att erhålla fast anställning med 3 %. Resultatet tyder på att ett längre vikariat ökar sannolikheten att anställas på arbetsplatsen men inte sannolikheten att anställas på den övriga arbetsmarknaden (ibid., s. 27-28).

5.1.3 Diskussion

Utvärderingen av friårets effekt på de friårslediga

Vid utvärderingen av hur friårsledigas *framtida arbetsutbud* påverkas av friåret motiverar utredarna varför urvalet av friårslediga kan anses vara slumpmässigt och man därför kan bortse från systematiska fel. Urvalet av friårslediga kan därför

ses som en behandlingsgrupp i ett experiment och jämföras med de som nekats friår, som därmed blir en kontrollgrupp. Vid experiment kan man anta att icke-observerbara faktorer som påverkar utfallet blir slumpmässigt fördelade mellan behandlingsgruppen och kontrollgruppen och på så sätt kommer inte de icke-observerbara egenskaperna påverka skillnaden i utfallet (dvs. resultatet). I de modeller som utredarna använder har man även tagit hänsyn till flertalet faktorer som kan tänkas påverka utfallet.

Utredarna skiljer också på de skattade resultat som har varit statistiskt signifikanta och de som inte har varit statistiskt signifikanta⁴. De är för övrigt också försiktiga med att dra för långtgående slutsatser av resultaten. Jag anser att det är bra att utredarna inte drar för stora växlar av resultat som inte är statistiskt säkerställda. Utredarna tar även upp eventuella svagheter vid utvärderingen, som t.ex. att det vid analys av hur pensionsåldern påverkas av friåret möjligtvis fanns lite väl få observationer.

Liknande metod och urval som vid analysen av hur friårsledigas framtida arbetsutbud påverkas av friåret användes för att skatta hur friårsledigheten påverkat de ledigas framtida *löneutveckling*. En invändning man kan ha är att det inte är säkert att de lediga och övriga friårssökande har svarat sanningsenligt (medvetet eller omedvetet) och det skulle i så fall påverka utfallet och därmed resultatet. Det kan tänkas att urvalsgruppen, framför allt när det gäller arbetstid, inte har exakt koll på sin genomsnittliga arbetstid. Det bör dock påpekas att om båda grupper uppger felaktig lön och arbetstid i lika stor utsträckning påverkas inte skillnaden i utfall, dvs. resultatet. Även vid analysen av hur löneutvecklingen påverkats beaktade utredarna om resultaten var statistiskt signifikanta. Dock anser de att själva löneeffekten i verkligheten kan vara lite större eftersom de inte kunde ta hänsyn till eventuella signaleffekter ett friår kan tänkas ge upphov till. För att kunna skatta eventuella signaleffekter skulle det krävas en annan sorts metod eftersom både de lediga (behandlingsgrupp) och övriga sökande (kontrollgrupp) skickar liknande signaler till arbetsgivaren.

⁴ Att ett resultat är statistiskt signifikant betyder att sannolikheten att få samma resultat igen vid ett nytt slumpmässigt urval av friårstagare från det totala antalet sökande är stor .

Utvärderingen av friårrets effekt på friårsvikarierna

När utredarna analyserade vilka effekter ett friår har på friårsvikarierna utgick de från att friårsvikarierna sätts som behandlingsgrupp och arbetslösa med liknande egenskaper sätts som kontrollgrupp. Genom matchning av grupperna kunde utredarna skatta programmets genomsnittliga effekter. Utredarna tog även upp brister med sin metod. Ett exempel är att om sammansättningen av programdeltagare förändras så kommer troligen programmets effekter att påverkas. Det finns också fog för att tro att icke-observerbara egenskaper kan påverka individernas möjlighet att få ett arbete eftersom utredarna själv kommenterar att ”Det är inte möjligt att mäta en individs samtliga egenskaper som påverkar dennes förutsättningar att få ett fast arbete” (Lindqvist, 2005; s. 22).

En restriktion vid analys av hur programmet påverkar vikarierna är att utredarna bara har kunnat analysera hur deras ställning på arbetsmarknaden sett ut 12 månader efter vikariatets start. Anledningen till detta är att det inte har varit möjligt att i registerdata särskilja vikariatet från annan tillfällig, eller fast anställning. Tolv månader efter vikariatets start hade dock vikariaten i samtliga fall avslutats vilket gjorde att det var möjligt att mäta antal dagar i arbetslöshet, program eller annan tillfällig, eller fast anställning. Man kan också fråga sig huruvida svårigheterna påverkar det slutliga resultatet och i så fall i vilken riktning.

Utredarna analyserar också om längden på vikariatet har någon arbetsmarknadseffekt för vikarierna. De argumenterar för att vikariernas egenskaper troligtvis inte kan påverka valet av vikariatslängd, eftersom längden bestäms av de friårslediga. På så sätt anses vikariatets längd vara oberoende av vikariens karaktäristika. Utredarna valde att jämföra deltagare med ett kortare vikariat med deltagare med ett längre och kunde på så sätt skatta om vikarierna stärker sin ställning mer om vikariatet är långt. När de sammanfattade resultaten tog de hänsyn till vilka resultat som var statistiskt signifikanta och vilka som inte var det. De diskuterade också de skattade resultaten och tolkade dem ur olika perspektiv vilket är bra. På så sätt kan man se att resultat inte behöver ha en entydig betydelse utan kan i praktiken tolkas på flera olika sätt.

Slutliga kommentarer och summering

IFAU motiverar sina valda modeller och metoder utifrån det reella fallet och diskuterar sedan eventuella svagheter och problem vid genomförandet. Nödvändig information om deltagarna har samlats in dels från databasen Händel och dels i form av enkäter och sammanställts i statistik som också har sina begränsningar, vilket också påpekas.

Deras slutsatser av resultaten är lagom försiktiga genom att ta hänsyn till vilka resultat som är statistiskt säkerställda och vilka som inte är det. Utredarna försöker också tolka resultaten från olika synvinklar, vilket tydliggör att resultat inte är entydiga utan kan tolkas på flera olika sätt.

5.2 Makroekonomiska utvärderingar

Arbetsmarknadspolitiska program påverkar, förutom programdeltagarna och arbetslösa, även övriga samhället. Programmen berör även de reguljärt sysselsatta eftersom lönebildningen kan påverkas av programmens omfattning. De reguljärt sysselsatta påverkas även i och med att programmen finansieras av skattemedel.

Avsnitt 5.2.1 och 5.2.2 bygger på Hemström med fleras (2002) ”Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program” och i avsnitt 5.2.3 diskuteras vilka makroeffekter det nationella friårsprogrammet sannolikt ger upphov till.

5.2.1 Arbetsmarknadspolitikens makroeffekter

Arbetsmarknadspolitiken kan ha flera olika effekter på samhällsekonomin, som t.ex. förändrad arbetslöshetsnivå, förändrad sysselsättningsnivå och påverkan på arbetskraftsutbudet.

Arbetskraftsutbudet

Hur arbetskraftsutbudet förändras har stor betydelse för samhällsekonomin. Vid dåliga arbetsmarknadslägen lämnar en del arbetstagare arbetskraften genom t.ex. förtidspension eller sjukskrivning. Om denna arbetskraftseffekt blir bestående finns det risk för att det i bättre konjunkturlägen blir brist på arbetskraft och att

den reguljära sysselsättningen minskar. Arbetsmarknadsprogram kan i lågkonjunkturer anpassa arbetskraftsutbudet till en kommande efterfrågan och därmed vara ett instrument för att behålla människor i arbetskraften och motverka arbetskraftsbrist (Hemström m.fl., 2002; s. 19-20).

Sysselsättningseffekter

Arbetsmarknadspolitiska program kan medföra olika sorters sysselsättningseffekter. *Direkt undanträngning* av arbetskraft är en sysselsättningseffekt som innebär att en åtgärd för med sig att personer i åtgärden, i alla fall till viss del, får arbeten som andra arbetslösa skulle ha fått i frånvaro av åtgärden. Undanträngning leder alltid till att den reguljära sysselsättningen minskar. Nedan kommer jag att gå igenom några olika sorters undanträngning (ibid., s. 20).

Undanträngning sker exempelvis när en arbetslös person, som subventioneras med lönebidrag från AMS, får ett arbete istället för en person som inte får bidrag. I detta fall har undanträngningen relativt goda effekter eftersom den arbetslöse med bidrag skulle ha haft det svårare att få arbete utan bidraget än personen utan lönebidrag. Anställningsbidrag kan även ge upphov till dödviktseffekter, vilket innebär att anställningen av en person subventioneras trots att den personen skulle ha anställts även i frånvaro av subventioneringen. Dödviktseffekter är alltså odelat negativa för samhället. En annan form av direkt undanträngning är konkurrensnedvridning, vilket innebär att arbetsgivare som anställer arbetslösa med bidrag får en konkurrensfördel gentemot de arbetsgivare som inte utnyttjar lönebidragen. Det innebär att jobb trängs undan för arbetsgivare som inte utnyttjar bidragen (ibid., s. 20).

Arbetsmarknadsprogrammen påverkar även lönebildningen i samhället, vilket ger upphov till att den reguljära sysselsättningen (i alla fall till viss del) trängs undan. Den sortens undanträngning benämns *indirekt undanträngning*. När arbetsmarknadsprogrammen omfattar många personer är det s.k. arbetslöshetshotet förhållandevis inte lika stort. Givet att löneförhandlingarna anser att program är bättre än öppen arbetslöshet för icke-sysselsatta innebär det att omfattande programåtgärder därmed skulle kunna leda till högre löner (och

därmed lägre vinster i samhället) och minskad reguljär sysselsättning. Sysselsättningen påverkas emellertid till viss del positivt, eftersom företagens efterfrågan ökar i och med att löntagarna kan konsumera mera (ibid., s. 21).

Yrkesmässig och geografisk rörlighet

Även den geografiska och yrkesmässiga *rörligheten* på arbetsmarknaden påverkas av arbetsmarknadspolitiska program. Flera arbetsmarknadsåtgärder syftar till att främja arbetskraftens rörlighet till de yrken, sektorer och regioner där efterfrågan är stor. På så sätt kan man matcha efterfrågan och utbudet på ett bra sätt. Exempel på sådana åtgärder är flyttbidrag och arbetsmarknadsutbildningar. Sysselsättningsbidrag kan dessvärre motverka den geografiska rörligheten genom att de lönesubventionerade på så sätt motiveras att stanna kvar i geografiska regioner. Det är möjligt att de annars skulle kunna ha hittat en icke-subventionerad anställning på något annat ställe. Yrkesmässig inlåsning kan ske när de arbetslösa hellre går ett program än omskolar eller vidareutbildar sig. Personerna stannar därmed i yrken med överutbud istället för att omskola sig till yrken med högre efterfrågan på arbetskraft (ibid., s. 21).

5.2.2 Att utvärdera arbetsmarknadspolitikens makroeffekter

När man utvärderar arbetsmarknadspolitikens makroeffekter undersöks bl.a. hur arbetskraftens rörlighet, arbetskraftsutbudet och sysselsättningen påverkas av arbetsmarknadspolitikens omfattning och utformning. I och med att arbetsmarknadspolitiken kan påverka samhällsekonomin på många olika sätt utvärderas de ofta i flera olika utvärderingar (ibid., s. 21).

Makroutvärderingar har många likheter med mikroutvärderingar, såsom att det även i makroutvärderingar gäller att ta hänsyn till det kontrafaktiska tillståndet, dvs. ”det som inte hände”. Utredaren måste ta hänsyn till vad som hade hänt i samhällsekonomin i frånvaro av en åtgärd, för att kunna skatta vilken effekt åtgärden haft på samhällsekonomin. Problemet är då att välja ut en ”kontrollgrupp” för att kunna skatta hur samhällsutvecklingen sett ut i frånvaro av arbetsmarknadspolitiken och därmed få reda på hur politiken fungerat. När det gäller åtgärder specifika för vissa kommuner kan man försöka hitta

”kontrollkommuner” som liknar de undersökta kommunerna och därmed få reda på hur utvecklingen sett ut i frånvaro av arbetsmarknadspolitiken. I likhet med utvärderingar om arbetsmarknadspolitiken så måste man använda ekonometriska metoder för att kunna kontrollera ytterligare skillnader mellan de enheter som jämförs. I det fall det ska undersökas hur arbetsmarknadspolitiken påverkat landet som helhet så är det inte möjligt att använda sig av kontrollgrupper. Man får då försöka återskapa vad som sannolikt hade skett i frånvaro av programmet, t.ex. med hjälp av ekonometriska makromodeller (ibid., s. 21-22).

Selektionsproblem finns också inom makroutvärderingar, även om problemet inte är lika stort. När man ska utvärdera makroeffekter, som arbetsmarknadspolitiska program ger upphov till, så kan man inte använda sig av kontrollerade experiment utan är hänvisade till olika ekonometriska metoder. Hur lyckosamma makroutvärderingar blir är således beroende av hur bra tillgång det finns på diverse data. Ett exempel är att det finns många svenska ekonomiska studier av hur den geografiska rörligheten har sett ut över tiden medan den yrkesmässiga rörligheten inte är undersökt. Det beror till stora delar på att man inte har tillgång till yrkesstatistik, vilket gör att sådana undersökningar skulle bli svåra att genomföra (ibid., s. 22).

Nettoeffekter och kausala samband

Vid utvärdering av arbetsmarknadspolitiken makroeffekter är det inte tillräckligt att studera hur sysselsättningen förändras p.g.a. ökad produktivitet och förbättrad matchning. Forskaren måste även ta hänsyn till att den studerade politiken kan ge upphov till motverkande effekter. Motverkande effekter kan exempelvis vara diverse inlåsnings effekter och undanträngningseffekter. Hur man ska ta hänsyn till motverkande effekter är därmed ofta ett problem vid makroutvärderingar. För att få en rättvisande bild av arbetsmarknadseffekterna bör forskaren väga samman effekterna av olika företeelser och på så sätt utvärdera *nettoeffekterna* av exempelvis lönesubventioner eller olika arbetsmarknadspolitiska program (ibid., s. 22-23).

Forskarna måste också ta hänsyn till diverse *kausalitetsproblem* vid utvärderingar. För att beskriva fenomenet kan man exempelvis studera hur man kan mäta direkta undanträngningseffekter. Undanträngning leder ju som sagt till att den reguljära sysselsättningen minskar p.g.a. att programdeltagandet ökar. Å andra sidan kan en minskning av den reguljära sysselsättningen vara orsak till ett ökat programdeltagande. Vad som är orsak och vad som är verkan är således inte enkelt att ta reda på (ibid., s. 23).

5.2.3 Exempel - Friåret

Det finns inte några gjorda makroutvärderingar av friårsförsöket. I detta avsnitt kommer jag därför att diskutera vilka makroekonomiska effekter ett friår, som omfattar hela landet, sannolikt skulle ge upphov till. Avsnittet bygger på vad man kan förvänta sig för effekter utifrån tidigare forskning.

Vid införandet av friår kommer arbetande att få möjligheten att ta ledigt samtidigt som arbetslösa får möjligheten att "låna" deras jobb under friårsperioden. Vikarierna kommer därmed att räknas som reguljärt sysselsatta samtidigt som de lediga kommer att räknas som utanför arbetskraften⁵. Den direkta effekten av friåret, såsom den avspeglas i arbetsmarknadsstatistiken, kommer således att vara att arbetslöshetsstalet⁶ sjunker p.g.a. att arbetskraften minskar samtidigt som sysselsättningen förblir konstant (Fröberg m.fl., 2003; s. 14-15).

Jag kommer nedan att använda mig av en *förhandlingsmodell* för att beskriva hur arbetsmarknaden och lönebildningen fungerar. Även andra modeller som t.ex. effektivitetslönemodeller och sökmodeller tenderar att ge liknande resultat (ibid., s. 15).

Med en friårsreform ökar riskerna för *indirekt undanträngning* av reguljär sysselsättning. Med en minskad upplevd arbetslöshet så finns det större möjligheter för fackföreningar att driva på lönekraven och därmed minska vinsternas andel av förädlingsvärdet. Det skulle på så sätt kunna leda till att

⁵ Utanför arbetskraften är de personer som varken arbetar eller är aktivt arbetssökande

⁶ Arbetslöshetsstalet definieras som antalet arbetslösa dividerat med antalet personer i arbetskraften

arbetsgivarna blir mindre benägna att anställa, vilket leder till att sysselsättningen minskar. Därmed skulle en jämvikt uppnås som bestäms av en balans mellan lönekrav och arbetslöshetsnivåer (ibid., s. 15-16).

Om man antar att den indirekta effekten är minskad sysselsättning, så måste man fråga sig hur stor den effekten är. Storleken på den indirekta effekten påverkas, förutom av hur många som är arbetslösa även av vilka som deltar i friårsförsöket. Om vikarierna tillhör grupper som vanligtvis har mycket svårt att få jobb, såsom långtidsarbetslösa, skulle det ge mindre undanträngningseffekter än om vikarierna stod närmare den reguljära arbetsmarknaden (ibid., s. 16-17).

Yrken och sektorer med överutbud av arbetskraft skulle inte generera lika stora indirekta effekter som yrken och sektorer där utbud och efterfråga kan matchas på ett bra sätt. Hur attraktiva de arbetslösa är på arbetsmarknaden påverkar också lönebildningen. Ju attraktivare de arbetslösa ("outsiders") är på arbetsmarknaden desto svårare blir det för dem som förlorat sin anställning ("insiders") att få jobb, vilket gör att lönekraven minskar. Det skulle enligt grundantagandet ge mindre indirekta effekter (ibid., s. 17).

Den indirekta effekten skulle inte vara lika omfattande om friårsprogrammet medförde att sjukskrivningarna och förtidspensioneringarna minskade för de lediga. De minskade sjukskrivningarna och förtidspensioneringarna skulle därmed fungera som en motverkande effekt (ibid., s. 17).

6 Samhällsekonomiska kostnads- och intäktsanalyser

Arbetsmarknadspolitiska program kan ge upphov till såväl positiva som negativa effekter på programdeltagarna och samhällsekonomin. Även om program kan ha positiva effekter för deltagare och samhället i stort behöver det inte betyda att den arbetsmarknadspolitiska åtgärden är samhällsekonomiskt lönsam. Arbetsmarknadspolitiken ger upphov till direkta kostnader för samhället vilket gör att man kan se åtgärderna som en samhällelig investering med diverse avkastningskrav. För att kunna uppnå avkastningskravet bör samhällsintäkterna överstiga samhällskostnaderna. En kostnads- intäktsanalys är därmed en jämförelse mellan samhällets intäkter (dvs. nettoeffekterna) och kostnaderna för den samhälleliga investeringen (Hemström m.fl., 2002; s. 26-27).

Det bör även påpekas att det finns stora problem och svårigheter vid samhällsekonomiska kostnads- och intäktsanalyser. Det är framför allt svårt att korrekt uppskatta åtgärdernas intäkter och kostnader. Samhällsekonomiska kostnads- och intäktsanalyser kan även innebära diverse metodmässiga problem och förutsätter realistiska antaganden och precisa beräkningar (Hemström m.fl., 2002; s. 28).

6.1 Exempel – Friårsprogrammet

Någon samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys av friårsprogrammet har inte gjorts. I Statskontorets rapport *Friåret – erfarenheter från den danska friårsmodellen och Trelleborgsförsöket* uppskattas visserligen vilka omedelbara effekter ett friår skulle tänkas kunna ge på den statliga budgeten. Här kommer jag i grova drag diskutera hur en eventuell samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys av friåret skulle kunna se ut.

Friårsprogrammet påverkar friårsvikarierna och de friårslediga på flera olika sätt, vilket bör tas med i kalkylen. Det kan även tänkas att programmen ger upphov till diverse positiva respektive negativa externa effekter. Man bör väga samman alla samhällseliga effekter för att kunna skatta den samhällsekonomiska lönsamheten på ett korrekt sätt.

Friårsvikariatet gjorde att *vikarierna* stärkte sin ställning på arbetsmarknaden, vilket i förlängningen kan tänkas öka deras inkomster.⁷ Hur mycket individernas inkomster ökar fram till och med utvärderingstidpunkten är ganska lätt att beräkna, men hur mycket individerna i framtiden kan tänkas tjäna p.g.a. programdeltagandet är svårare att uppskatta. Hur som helst uppskattar man hur vikariernas framtida inkomster utvecklas relativt hur de hade utvecklats om de inte hade vikarierat och inkluderar inkomstökningarna i kalkylen. Dessvärre ledde friårsledigheten för *de friårslediga* till att deras löneutveckling påverkades negativt⁸. Effekterna på de friårsledigas framtida löneutveckling och arbetsutbud uppskattas och tas med i beräkningarna. I uppskattningen av både de ledigas och vikariernas inkomstökningar måste man inkludera antaganden om diskonteringsränta, deras pensionsålder och deras överlevnadssannolikhet fram till pensionen. Den uppskattade privatekonomiska intäktsökningen måste också modifieras med avseende på skattesystemets utformning för att kunna uppskatta den samhällsekonomiska vinsten på ett så korrekt sätt som möjligt.

Den *statliga budgeten* påverkas av friårsprogrammet. Friåret är utformat på så sätt att man betalar ut 85 % av arbetslöshetsersättningen till de friårslediga. I frånvaro av åtgärden hade istället hela arbetslöshetsersättningen betalats ut till friårsvikarierna. Samtidigt kan det tänkas att friårsvikarierna hade arbetat en viss del av friårsperioden om de inte hade fått vikariatet. Fröberg m.fl. (2003) skattade den genomsnittliga tiden i arbetslöshet till 5 månader, vilket motsvarar hälften av den genomsnittliga friårsperioden. Det skulle innebära att den statliga budgeten

7 Se avsnitt 4.3.4 som beskriver hur friårsprogrammet påverkar vikariernas arbetsutbud.

8 Se avsnitt 4.3.4 som beskriver hur friårsprogrammet påverkar de friårsledigas arbetsutbud och lön.

påverkas negativt av ett friårsprogram. Den direkta kostnaden på statsbudgeten ska också inkluderas som en kostnad i den samhällsekonomiska kostnads- och intäktsanalysen.

Något som kan vara viktigt att ha med i analysen är att arbetsförmedlingarna har lagt ned en hel del tid och andra resurser på friårsprogrammet. Man bör även ta hänsyn till att friårsprogrammet medför att varken vikarierna eller de lediga söker jobb under friårsperioden, vilket skulle kunna tänkas minska de *administrativa kostnaderna* under friårsperioden. Förmedlingarnas extra administrationskostnader som uppkommer i och med friåret borde således även tas med som en kostnadspost i kalkylen.

Man bör också ta hänsyn till de *undanträngningar* som arbetsmarknadspolitiska program ger upphov till. Indirekt undanträngning via lönebildningen i samhället bör i detta exempel tas med i kalkylen. Kostnaden kan erhållas genom att uppskatta värdet av det totala antalet timmar som trängts bort. Även de framtida kostnaderna som beror på den indirekta undanträngningen bör inkluderas i kalkylen. De indirekta kostnaderna måste också modifieras med avseende på skattesystemets utformning. Dessvärre är det mycket svårt att uppskatta i vilken utsträckning reguljär sysselsättning trängts bort p.g.a. friårsprogrammet.

Om nuvärdet av de totala intäkterna överstiger nuvärdet av de totala kostnaderna så är friårsprogrammet samhällsekonomiskt lönsamt.

7 Sammanfattning och avslutande diskussion

IFAU:s uppföljningar av det svenska friårsförsöket

I Fröberg m.fl. (2003) beskriver författarna hur implementeringsprocessen av friårsförsöket har fungerat. De skildrar hur införandet av friårsprogrammet gått till och hur kommunikationen mellan AMS och arbetsförmedlingarna fungerat i samband med friårsförsökets start. I efterhand kan det sägas att det var viktigt att studera hur kommunikationen mellan AMS och arbetsförmedlingarna fungerade, eftersom inte tillräckligt utförliga instruktioner till arbetsförmedlingarna gjorde att arbetsförmedlingarna kom att utforma egna praxis om hur beviljandet av friår skulle ske.

Lindqvist (2004) studerar arbetsgivarna och deltagarna i friårsförsöket. Han undersöker också vilka som tar friår och vilka som är vikarier. Rapporten undersöker också om deltagarna och arbetsgivarna var nöjda med friårsprogrammet, vilket gjorde att man kunde få kvalitativ information om friårsförsöket.

Jag anser att IFAU inkluderat alla moment som man kan kräva vid uppföljningar av arbetsmarknadspolitiska program och att de har utfört sitt uppdrag väl. Det kan också vara intressant att uppföljningarna av friåret stämmer bra överens med hur enkla uppföljningar av ett arbetsmarknadspolitiskt program kan tänkas se ut (se Tabell 1 s. 16). De har också inkluderat processliknande moment i rapporterna, vilket främst brukar återfinnas i kvalificerade uppföljningar. I uppföljningarna av friårsförsöket har utredarna blandat beskrivande moment med effektutvärderande moment, vilket tyder på att gränsen mellan uppföljningar och utvärderingar inte är absolut.

IFAU:s utvärdering av det svenska friårsförsöket

Det bör påpekas att IFAU har haft en relativt gynnsam utvärderingssituation, eftersom det uppkommit flera experimentliknande situationer. Urvalet av friårslediga och de som nekas friår kan anses ske slumpmässigt. Friårsledigas och de friårsnekades icke-observerbara egenskaper kan då tänkas fördelats slumpmässigt mellan behandlingsgrupp och kontrollgrupp (givet att individernas egenskaper inte påverkar urvalet). Efter det rensade man för observerbara skillnader mellan grupperna för att kunna jämföra liknande grupper. På så sätt är det troligt att skillnaderna mellan grupperna beror på att programdeltagandet och inte individernas egenskaper. Således kunde friårsprogrammets genomsnittliga effekter på de ledigas arbetsutbud och lön skattas. Dessvärre grundades vissa skattningar av programmets effekt på de friårslediga på relativt få antal observationer.

Dock valdes friårsvikarierna inte ut slumpmässigt utan valet av vikarier berodde på vikariernas egenskaper. Utredarna valde att matcha vikarierna med en kontrollgrupp bestående av arbetslösa med liknande arbetslöshetshistoria och andra observerbara egenskaper. Därmed kunde de skatta de genomsnittliga programeffekterna på friårsvikarierna.

Utredarna var också intresserade av att ta reda på hur längden av friårsvikariat påverkar vikariers framtida ställning på arbetsmarknaden. Det var inte möjligt att använda sig av matchning, vilket gjorde att de jämförde en grupp av vikarier som erhöll kortare vikariat med vikarier som erhöll långa vikariat. Troligtvis kunde inte vikariernas egenskaper påverka längden på deras vikariat, vilket IFAU:s analyser tyder på. Det fanns ingen (mätbar) samvariation mellan vikariatets längd och vikariernas personliga egenskaper.

Det bör påpekas att experimentliknande situationer är gynnsamma vid utvärdering av arbetsmarknadspolitiska program som i praktiken sällan uppkommer i utvärderingar av svenska arbetsmarknadspolitiska program (eftersom deltagarna ofta väljs ut systematiskt). Ofta är valet av metod mer problematiskt än det var för utredarna att välja metod vid skattningen av de friårsledigas framtida

arbetsutbud. Även vid matchningsförfarandet byggde skattningen på en stor kontrollgrupp, vilket gjorde det lätt att hitta lämpliga jämförelsepersoner.

Något som möjligtvis kan påverka möjligheten att erhålla rättvisande resultat är att utredarna bara har kunnat analysera hur vikariernas ställning på arbetsmarknaden sett ut 12 månader efter vikariatets start. Problemet berodde på att man inte kunde skilja mellan friårsvikariat och annan anställning i registerdata, vilket har gjort att man i flera fall inte kunnat analysera vad som hänt direkt efter vikariatets slut.

Vidare anser jag att utredarna var lagom försiktiga vid analyserna av resultaten och att de inte drog alltför stora slutsatser av sina resultat. De fokuserade på resultat som var statistiskt säkerställda och diskuterade i rapporten eventuella svagheter med deras modeller och metoder. Slutligen kan det sägas att IFAU utvärderat friårsförsöket på ett professionellt sätt och gjort att man fått information om friårets individeffekter.

Samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys

IFAU har bl.a. utvärderat vilka individeffekter som uppkommer i och med friåret. För att kunna ta hänsyn till hur ett friårsprogram påverkar hela samhället borde man kanske göra en samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys av friårsprogrammet. IFAU har till viss del tagit upp hur friårsförsöket påverkat dem som inte direkt berörs av friåret genom att skatta vilka direkta kostnader som friårsförsöket generade på statsbudgeten. Fröberg m.fl. (2003) diskuterar också kortfattat hur arbetsförmedlingarnas arbetsbelastning påverkats av friårsförsöket. Utredarna antyder att arbetsbelastningen varit större än vad belastningen skulle ha varit utan friåret. För att få en helhetsbild av hur friåret påverkat hela samhället borde samtliga samhällskostnader och samhällsintäkter beaktas.

Referenslista

Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2004:12) om tillämpningen av förordningen (2001:1300) om friår.

Försäkringskassan (2004) ”Friår – information om aktivitetsstöd”,
http://www.forsakringskassan.se/pdf-broschyr/faktablad/aktv_stod_friar.pdf

Fröberg Daniela, Lindqvist Linus, Larsson Laura, Nordström Skans Oskar & Ackum Agell Sussane (2003) ”Friåret ur ett arbetsmarknadsperspektiv – delrapport 1”, Rapport 2003:7, IFAU, Uppsala.

Förordning om ändring i förordningen (2001:1300) om friåret.

Förordning (2001:1300) om friåret.

Hemström Maria & Martinson Sara (2002) ”Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program”, Rapport 2002:1, IFAU, Uppsala.

Lindqvist Linus (2004) ”Deltagare och arbetsgivare i friårsförsöket”, Rapport 2004:6, IFAU, Uppsala.

Lindqvist Linus, Larsson Laura & Nordström Skans Oskar (2005) ”Friårets arbetsmarknadseffekter”, Rapport 2005:10, IFAU, Uppsala.

Misirli Leila & Wendel Monica (1998) ”Lokal samverkan – till allas fördel?, en utvärdering av Trelleborgsmodellen, ett arbetsmarknadspolitiskt försök med friår, inom Trelleborgs kommun”, Sociologiska institutionen vid Lunds universitet, Evaluation studies 1998:4, Lund.

Statskontoret (2001) ”Friåret – erfarenheter från den danska friårsmodellen och Trelleborgsförsöket”, 2001:5, Statskontoret, Stockholm.

Proposition 2004/2005:1 Bilaga 18, *Budgetproposition för 2005, Arbetsmarknad.*