

SCHOOL OF
ECONOMICS AND
MANAGEMENT

EN EFFEKTUTVÄRDERING AV
REGERINGENS FÖRÄNDRINGAR
AV LÖNETAKEN FÖR
SUBVENTIONERADE
ANSTÄLLNINGAR ÅR 2017

NATIONALEKONOMISKA INSTITUTIONEN
VID LUNDS UNIVERSITET

FÖRFATTARE: ADNAN HABIBIJA
HANDLEDARE: MARTIN NORDIN

MASTERUPPSATS
2022-01-13

Innehåll

Abstract.....	2
1. Inledning.....	3
2. Översikt av litteraturen.....	7
3. Bakgrund.....	11
4. Data.....	16
5. Metod och empirisk strategi.....	21
6. Resultat.....	24
7. Slutsatser och avslutande diskussion.....	35
Referenser.....	37

Abstract

For many decades, Sweden has been famous for its ambitious investments in active labour market policy programs, particularly in different types of wage subsidies/subsidy programs. There are important characteristics distinguishing the programs, but they have in common that the hiring company receives a substantial subsidy from the Public Employment Service (PES) for hiring either long-term unemployed individuals, newly arrived migrants, or unemployed with disabilities. The purpose is to stimulate employers to employ persons who have difficulties in getting a job, and to facilitate the transition to ordinary employment. Earlier research on wage subsidies has found positive effects on the transition to ordinary employment, but also on the employment development of the hiring companies and their financial results. Some studies, however, observe that wage subsidies are concentrated to some specific segments of the labour market, more specifically low-paid, low-qualified service jobs in e.g. hotels and restaurants, retail and the cleaning industry. No published studies have discovered the explanations for this concentration. One important reason is probably that many of the program participants have weak educational backgrounds and lack the competence to perform more high-skilled (and often well-paid) work, but there could also be some systematic and regulation-oriented explanations. The hypothesis of this study is that the low government-set wage roof of 20.000 SEK/month may play a role for the low salaries of the individuals who are employed with wage subsidies. The wage roof means that a company employing a person with a wage subsidy will not receive any subsidy for the part of the wage that exceeds this amount. The subsidy programs may be more attractive for employers paying low wages, since a larger part of the wage cost is subsidized. This study analyzes the effects of the Swedish government's wage roof reforms of 2017, by using an RDD-approach (Regression-discontinuity-design) and two unique sets of registry data of decisions made by PES; one for subsidy programs for which the wage roof increased, and the other one for new start jobs, where the wage roof decreased. The results indicate that a higher wage roof. *ceteris paribus*, leads to decisions with higher wages, while a lower wage roof leads to lower wages. Therefore, the conclusion of the study is that a causal relationship exists between the wage roof and actual wages in the decisions made by PES. In other words, the low wage roof may play an important role for the concentration of subsidy employments to low-paid jobs, which is new and important information for policymakers and other stakeholders.

1. Inledning

Den aktiva arbetsmarknadspolitikens främsta uppgift är att stödja personer som har blivit arbetslösa så att de kommer tillbaka till varaktig sysselsättning och egen försörjning. Det kräver ett batteri av arbetsmarknadspolitiska verktyg såsom utbildning, arbetspraktik, vägledning och matchning, liksom subventionerad sysselsättning. Subventionerade jobb har under lång tid varit en dominerande del av den svenska arbetsmarknadspolitikerna, 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 anställningsstöd, såsom introduktionsjobb, extratjänster och nystartsjobb.

Vid utgången av 2021 hade omkring 105 000 personer någon form av subventionerad anställning, varav närmare 5 000 ett introduktionsjobb, 10 000 en extratjänst, 26 000 ett nystartsjobb samt 64 000 ett lönebidrag eller en annan typ av särskild insats för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (Arbetsförmedlingen 2021c).¹ Det starka politiska intresset för denna typ av åtgärder bekräftas av att regeringen arbetar för att införa ytterligare en modell under innevarande mandatperiod - etableringsjobb. Gemensamt för de olika formerna av anställningsstöd är att arbetsgivaren subventioneras för hela eller delar av lönekostnaden för den anställde, antingen via ekonomiskt bidrag från Arbetsförmedlingen eller skattekreditering (i modellen för etableringsjobb är tanken att subventionen i stället ska gå direkt till den anställde, bland annat för att underlätta arbetsgivares administration). Syftet med subventionerna är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som annars har svårt att få jobb och underlätta övergången till osubventionerade jobb.

Subventionerat arbete innebär att man utför arbetsuppgifter och att arbetsgivaren får en del av, och i vissa fall hela, lönekostnaden subventionerad av staten. Orsaken till subventionen kan vara att den anställde har lägre produktivitet än normalt på grund av en

¹ Totalt sett finns i dagsläget nio typer av subventionerade anställningar. Fyra riktas till långtidsarbetslösa eller nyanlända (introduktionsjobb, extratjänster, nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar), medan fem 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). Den sistnämnda kategorin kommer i den här studien att benämnas "särskilda insatser" och endast beröras översiktligt i vissa avsnitt, eftersom lönetaket inte reformerades på samma sätt och vid samma tidpunkt som för de övriga anställningsstöden. Yrkesintroduktionsanställningarna exkluderas i studien på grund av att de har en särskild konstruktion som innebär att kollektivavtal träffas mellan arbetsmarknadsparterna, och eftersom anställningsformen i dagsläget endast omfattar omkring 300 personer.

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 och har språksvårigheter. 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 för en reguljär anställning på den ordinarie arbetsmarknaden, eller så kan arbetet vara specialanpassat och innehålla arbetsuppgifter som annars inte skulle ha blivit gjorda. Genom subventionerad sysselsättning kan arbetslösa få möjlighet 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. 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. I normalfallet innebär således en subventionerad anställning att personen anställs på samma sätt som ordinarie anställda med den enda skillnaden att en del av lönekostnaden finansieras av Arbetsförmedlingen.

Flera studier har utvärderat effekterna av olika typer av anställningsstöd till exempel på övergång till osubventionerat arbete, sysselsättning generellt eller företagets ekonomiska utfall. Effekttvärderingarna finner oftast positiva resultat, både när effekterna undersöks på en aggregerad nivå och för enskilda individer. Men få studier har undersökt kvaliteten i jobben för de subventionerat anställda. Ett antal studier har uppmärksammat att många personer som anställs med subventioner arbetar inom lågavlönade och lågkvalificerade yrken. Det finns en stark koncentration av personer med anställningsstöd inom handeln, hotell- och restaurangnäringen samt städ- och andra servicenäringar. Inga publicerade studier har undersökt, eller resonerat kring, vad denna koncentration kan bero på. En trolig förklaring är att en stor del av de som utgör målgrupperna för anställningsstöd (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, såsom legitimationsyrken på olika utbildningsnivåer, men också andra akademiker- och tjänstemannayrken eller industri-, bygg och hantverksyrken. Troligen är det generellt sett billigare för arbetsgivare i servicebranscher, med flera repetitiva och snabbblärda 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.

Det skulle dock även kunna finnas mer systematiska regel- och utformningsmässiga förklaringar. Inom samtliga anställningsstöd finns ett lönetak som innebär att arbetsgivaren inte subventioneras för det belopp som överskrider lönetaket. Lönetaken har varit olika för olika stödformer, men den socialdemokratiskt ledda regeringens ambitioner har varit harmonisera regelverk och utformningar under mandatperioden 2014–2018. Sedan förändringar av lönetaket inom vissa anställningsstöd genomfördes av regeringen under 2017 är lönetaket inom de allra flesta stödformerna satt till 20 000 kr/månad. Det är en nivå som ligger en bra bit under medellönen på svensk arbetsmarknad som år 2020 uppgick till 36 100 kr/månad (SCB 2021). Lönetaket innebär att subventionen som går till arbetsgivaren är lika hög oavsett om den anställde skulle få 20 000 eller exempelvis 40 000 kronor i månadslön. Att lönetaket är satt på en så låg lönenivå skulle kunna vara en mekanism som förstärker koncentrationen av anställningsstöd 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 kr/månad (från olika nivåer) medan taket för nystartsjobb sänktes från 22 000 till 20 000 kr/månad (en närmare beskrivning av förändringarna ges i avsnittet ”Bakgrund”). Att takförändringarna genomfördes i bägge riktningar gör det möjligt att analysera frågan från olika infallsvinklar och med godare tillförlitlighet.

Denna studie utgår ifrån ett unikt datamaterial från Arbetsförmedlingen som innehåller anonymiserad information från beslut om olika former av anställningsstöd på individnivå mellan den 1 januari 2016 och den 31 december 2020. Eftersom månadslönen finns specificerad i varje enskilt beslut är det möjligt att, genom en RD-analys, undersöka om förändringen av lönetaket har haft en påverkan på den faktiska lönenivån (stöd + lön som arbetsgivaren betalar). Därigenom är det möjligt att dra slutsatser om det finns ett statistiskt samband mellan lönetaket och de faktiska lönenivåerna, vilket skulle innebära ny information för beslutsfattare och policyutvecklare och ett värdefullt bidrag till den befintliga litteraturen. Om hypotesen stämmer bör regressioner kunna visa att höjningen av lönetaket leder till högre löner och sänkningen av lönetaket till lägre löner. Denna hypotes är rimlig att anta eftersom ett höjt lönetak innebär att arbetsgivaren inte behöver betala skillnaden i lön som motsvarar höjningen i taket (d.v.s. en takhöjning från exempelvis 18 000 till 20 000 kr/månad innebär att arbetsgivaren kan få en högre lönekostnad subventionerad av staten om individens lön är

högre). Samma resonemang är tillämpligt för den andra sidan av myntet, d.v.s. vid sänkningen av lönetaket för nystartsjobb. Ett sänkt lönetak innebär att arbetsgivaren behöver stå för en större del av lönekostnaden om samma lön ska erbjudas, vilket kan resultera i att arbetsgivare väljer att erbjuda subventionerade anställningar med lägre löner.

Uppsatsens resultat visar att lönetakshöjningar, allt annat lika, tycks leda till högre löner medan lönetakssänkningar leder till lägre löner. Det finns sannolikt olika mekanismer bakom de kausala effekterna, vilka inte är möjliga att separera i denna studie. I fallet med ett högre lönetak kan en möjlig mekanism vara att individer erbjuds mer kvalificerade arbetsuppgifter och i andra branscher än tidigare, möjligen hos nya grupper av arbetsgivare, som betalar högre löner (och vice versa vid lönetakssänkningar). Ett förändrat lönetak skulle också kunna bidra till att andra målgrupper än tidigare erbjuds subventionerade anställningar, d.v.s. att fler som tillhör grupper med starkare anknytning till arbetsmarknaden anställs när lönetaket höjs och att fler personer med svagare anknytning anställs när lönetaket sänks. Med andra ord skulle sammansättningen av de anställda med subventioner kunna ha förändrats, och det går att tänka sig att dessa förändringar ligger bakom de förändrade lönenivåerna. Den här uppsatsen bygger på en RD-analys som använder korta bandbredder, vilket betyder att endast individer strax före respektive efter takförändringen jämförs. Av denna anledning och för att regelverket kring anställningsstöden inte har förändrats i övrigt under studieperioden, är det dock sannolikt att 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 och målgrupper, vilket också brukar vara vad som oftast menas med en kausal RD-effekt².

Studien är strukturerad på följande sätt: avsnitt 2 ger en översikt av den tillgängliga litteraturen kring olika typer av subventionerade anställningar, avsnitt 3 beskriver anställningsstöden närmare, inklusive deras utformning och regelverk, avsnitt 4 beskriver den registerdata som används, avsnitt 5 redogör för de val som gjorts gällande metod och empirisk strategi, avsnitt 6 presenterar underökningens resultat, bland annat med hjälp av regressionstabeller och diagram, avsnitt 7 sammanfattar och diskuterar resultaten samt föreslår hur man skulle kunna gå vidare för att analysera frågan bättre.

² Betydelsen av kausal effekt beror på vilken nivå som avses. På individnivå brukar det benämnas ”den kausala effekten”, men på systemnivå är det troligen den kausala sammansättningseffekten som är mest intressant.

2. Översikt av litteraturen

Forskningen kring subventionerade anställningar är förhållandevis begränsad och har hittills fokuserat på effekter av olika stödformer. Få analyser har gjorts kring anställningsstödens kvalitetseffekter, exempelvis vilka yrken personerna arbetar inom samt vilka löner och övriga villkor som erbjuds de subventionerat anställda, samt vad detta kan bero på. IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering) 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 anställningsstöd. Men också utredare vid Arbetsförmedlingens analysavdelning har genomfört vissa utvärderingar, inte minst som en del av myndighetens årsredovisningar och andra återrapporteringar till regeringen.

Flera av de tillgängliga utvärderingarna av anställningsstöd har visat goda effekter när det gäller att förbättra personers möjligheter att få osubventionerat arbeten. I många fall förkortas arbetslöshetstiden på grund av insatserna (se t.ex. Forslund 2018).

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 europeiska länder, har haft höga utgifter för subventionerat anställningar oavsett färg på regering. Dock har olika regeringar prioriterat olika typer av subventionerat anställningar (Habibija 2020).

En uppmärksam studie från 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 (Lombardi m.fl. 2018). Det finns således stöd för att subventionerat anställningar har positiva effekter för både de individer som anställs och för arbetsgivare.

Samtidigt kan subventionerat anställningar ha vissa negativa samhälls- och samhällsekonomiska konsekvenser. Studier uppmärksammar att anställningsstöd kan föra med sig dödviktseffekter (att stöd utgår för individer som skulle ha anställts även utan stöd), undanträngningseffekter (att anställningsstöd 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) (Forslund 2018). En uppmärksam studie kring nystartsjobb från 2012 visade att två av tre personer som fick denna insats skulle ha anställts även utan subvention (Liljeberg m.fl. 2012.). Studien

bidrog till att regeringen genomförde förändringar av nystartsjobben under mandatperioden 2014–2018 (en närmare beskrivning av förändringarna ges i avsnitt ”Bakgrund”). Flera studier betonar dock att långtidsarbetslösa står långt ifrån jobben och att de kräver ett särskilt stöd. Det innebär att vissa undanträngningseffekter kan accepteras, eftersom nyttan av att få in vissa grupper på arbetsmarknaden kan anses överväga nackdelarna (se t.ex. Forslund och Vikström 2011).

Kritik, inte minst från myndighets- och fackligt håll, har framförts mot att vissa företag överutnyttjar eller nyttjar stöden på ett sätt som inte är avsikten (exempelvis genom att ersätta stora delar av personalstyrkan med anställda med subventioner eller att systematiskt stapla subventionerade anställningar på varandra och att ersätta subventionerat anställda med nya när stödperioder löper ut), eller att företag överkompenseras i relation den anställdes faktiska produktivitetsnivå. Detta kan bidra till sänkta arbetskrafts-/produktionskostnader för dessa företag, vilket kan ge fördelar som missgynnar konkurrerande företag på marknaden, d.v.s. konkurrensnedvridning (se t.ex. Riksrevisionen 2006).

En branschanalys som Arbetsförmedlingen genomförde 2016 konstaterade att bilserviceverkstäder, restaurang- och taxibranschen har många stöd i förhållande till antalet anställda i respektive bransch. Även butiker, varuhus och stormarknader samt städbranschen hade ett stort antal stöd. Arbetsförmedlingen skriver dock att analysen 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” (Arbetsförmedlingen 2016, sid. 7–8).

En annan studie uppmärksammar att personer som är anställda med subventioner är överrepresenterade i lågavlönade och lågkvalificerade yrken, inte minst inom handeln, hotell- och restaurangnäringen samt städ- och andra servicenäringar. Studien visade att subventionerat anställda födda i Sverige oftare anställs på arbetsplatser som

ägs/kontrolleras av svenskfödda, medan en majoritet 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 oftare saknar kollektivavtal eller medlemmar i facket samt där anställningsförhållandena är sämre. Arbetsuppgifterna kräver ofta inte svenskkunskaper (till exempel packningsarbete, rengöring och städning eller tvätt av bilar), vilket innebär att personerna i fråga inte får möjligheterna att utveckla svenskkunskaperna. Forskarna drar därför slutsatsen att anställningsstöd kan – i stället för att förbättra etableringen på arbetsmarknaden ha omvända effekter – förstärka den etniska segmenteringen på arbetsmarknaden (Frödin och Kjellberg 2020).

Koncentrationen av anställda med subventioner inom vissa yrken uppmärksammades även i en rapport från de fackliga centralorganisationerna LO, TCO och SACO från sommaren 2021. Rapporten konstaterar att mellan 2,4 och 3,1 procent av Sveriges samtliga anställda har haft en subventionerad anställning under de senaste sex åren, en andel som har minskat under de senaste åren, inte minst som en konsekvens av covid-19 pandemin och det faktum att många arbetsgivare i servicebranscher inte har kunnat anställa ny personal (många har i stället tvingats säga upp personal). Anställningarna var ytterst ovanliga, och blir alltmer ovanliga över tid, inom branscher och yrken med krav på högre utbildning (andelen anställda med subventioner var 0,2 procent år 2020 inom yrken med krav på fördjupad högskolekompetens, och 0,6 procent inom yrken ned krav på högskolekompetens eller motsvarande). Rapporten uppmärksammar däremot att anställningarna är mycket vanliga inom vissa serviceyrken. Nästan tio procent av de anställda inom hotell- och restaurangnäringen och inom yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske hade en subventionerad anställning under åren 2015–2020. En sjättedel av landets anställda inom den lägsta yrkeskategorin (yrkeskategori nio), d.v.s. yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion såsom fönsterputsare, städare, torg- och marknadsförsäljare, hade en subventionerad anställning under åren (LO, TCO och SACO 2021)

De fackliga organisationerna kopplar fördelningen av anställningsstöden till de lågt satta lönetaken. De skriver att de lågt satta lönetaken tydligt begränsar ”inom vilka arbetsmarknadssegment som arbetsgivare får tillräcklig kompensation för förväntad eller faktiskt nedsatt produktivitet”. Organisationerna menar att det är ”ett allvarligt hinder för en bredare spridning av de subventionerade anställningarna till fler branscher

och yrken” (LO, TCO och SACO 2021 2021 sid. 14). I rapporten föreslår de fackliga organisationerna att regeringen ska genomföra en väsentlig höjning av lönetaken och att taken ska indexeras så att de inte urholkas utan följer inkomstutvecklingen i samhället i stort. Rapporten antyder att det finns ett starkt statistiskt samband mellan lönetaken och de faktiska lönenivåerna men också att taken har betydelse för vilka jobb de subventionerat anställda får. Dessa samband har dock hittills inte bevisats i en effektutvärdering.

Det är viktigt att undersöka om det verkligen finns ett samband mellan lönetaken och lönenivåerna, men också med vilka branscher och yrken subventionerat anställda arbetar inom, av flera skäl. Om ett lågt lönetak bidrar till att lönerna för subventionerat anställda är låga 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 skulle ett lågt lönetak kunna innebära resursslöseri, eftersom kvalifikationer och kompetenser inte nyttjas till sin fulla potential. Eftersom anställningsstöden har positiva effekter för både individer som anställs och arbetsgivare, skulle troligen fler arbetslösa och arbetsgivare kunna gynnas om fler subventionerade anställningar skapades i branscher och yrken där anställningsstöden idag är ovanliga.

3. Bakgrund

Totalt sett finns det nio typer av subventionerade anställningar 2021. Fyra av dem riktas till långtidsarbetslösa och/eller nyanlända (extratjänster, introduktionsjobb, nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar). Fem stödformer är 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). Denna studie fokuserar inte på de särskilda insatserna och yrkesintroduktionsanställningar, eftersom lönetaket inte reformerades på samma sätt och vid samma tidpunkt som för de övriga anställningsstöden (taket för lönebidragen höjdes stegvis under 2018, 2019 och 2020 för att ligga på samma nivå som för de övriga anställningsstöden). I stället läggs tonvikten vid extratjänster, introduktionsjobb och nystartsjobb.

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. Anställningsstödet utvidgades i slutet av 2016 så att det blev möjligt även för nyanlända i Arbetsförmedlingens etableringsprogram att ta del av stödet. Det är Arbetsförmedlingen som bedömer om stödet är motiverat både ur ett individ- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv, innan utbetalning i form av bidrag till arbetsgivaren kan ske. Stödformen har framför allt två särdrag jämfört med andra anställningsstöd. Det ena är att extratjänsterna är helsubventionerade, vilket innebär att arbetsgivaren kan få hela lönekostnaden, upp till lönetaket på 20 000 kr/månad (innan den 1 november låg taket på cirka 18 800 kr/månad), subventionerad under högst tre år. Det andra särdraget är att extratjänster riktas till offentligt finansierade områden som inte bedriver affärsverksamhet inom 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. 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. Sannolikt skulle fler anställningar i välfärdssektorerna även kunna bidra till en

bättre service för brukare, patienter och elever. 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, t.ex. vissa administrativa uppgifter. Utvidgningen till extratjänster inom statlig verksamhet fick namnet moderna beredskapsjobb, och blev således en egen typ av anställningsstöd 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 Arbetsförmedlingens sedan den 1 januari 2019 inte några nya beslut om moderna beredskapsjobb.

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. Därför omvandlades fem typer av subventionerade anställningar - särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd, instegsjobb, traineejobb välfärd och traineejobb brist - till de nya introduktionsjobben. Men redan den 1 november 2017 höjdes lönetaken för de då befintliga stödformerna, i syfte att harmonisera lönetaket för de olika typerna av anställningsstöd (lönetaket för särskilt anställningsstöd och förstärkt särskilt anställningsstöd var dessförinnan satt till 17 300 kr/månad och för instegsjobb till 16 500 kr/månad³).

Vid utgången av 2021 hade nästan 5 000 personer ett introduktionsjobb. Introduktionsjobb påminner mycket om extratjänster, inte minst eftersom även denna stödform riktas till långtidsarbetslösa och nyanlända och kräver en arbetsmarknadspolitisk bedömning innan Arbetsförmedlingen kan betala ut subventionen. Såväl extratjänster som introduktionsjobb är därtill undantagna från lagen om anställningsskydd (LAS) och ger inte behörighet till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Skillnader är dock att introduktionsjobb ger en ersättning om 80 procent av lönekostnaden upp till lönetaket, att stödet kan ges under högst två år och att alla arbetsgivare som uppfyller vissa grundläggande villkor, oavsett yrkesområde, kan anställa med introduktionsjobb. Förenklat är introduktionsjobb en något

³ Lönetaket för traineejobben 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 bristyrken. Men arbetet skulle kombineras med utbildning där minst 25 procent av arbetstiden läggs på studier. Eftersom det högsta ersättningsbeloppet var 510 kr/ersättningsdag inom välfärdsyrken och 300 kr/ersättningsdag inom bristyrken går det att konstatera att lönetaket var satt till en mycket låg nivå.

mindre generös subventionsform som även kan ges till arbetsgivare som inte verkar inom välfärdssektorerna.

Nystartsjobb, med cirka 26 000 anställda i dagsläget, skiljer sig avsevärt jämfört med extratjänster och introduktionsjobb. Nystartsjobben infördes år 2007 och är inte som ett vanligt arbetsmarknadspolitiskt program som kräver en anvisning från en handläggare vid Arbetsförmedlingen. I stället bygger denna stödform på en rättighetslagstiftning, vilket innebär att subventionen är en rättighet och kräver ingen arbetsmarknadspolitisk bedömning, så länge som den anställde uppfyller vissa kvalificeringsvillkor (t.ex. om att vara inskriven arbetslös under en längre tid eller om att vara nyanländ i etableringsprogrammet) och arbetsgivaren uppfyller vissa grundläggande villkor. Programmet var en del i den borgerliga regeringens reformer 2006–2010 med syfte att göra det enklare och billigare för företag att anställa. Enkelheten i konstruktionen har bidragit till att fler individer än i tidigare subventionsformer har anställts, men även till att undanträngningseffekterna är större, troligen eftersom arbetsgivare kan selektera arbetslösa med starkare anknytning till arbetsmarknaden. Storleken och längden på ersättningen, som ges genom kreditering på arbetsgivarens skattekonto, är olika beroende på målgrupp. Om den arbetslösa är mellan 20 och 25 år och har varit frånvarande från arbetslivet under 6 månader till 2 år, kan arbetsgivaren få en ersättning som motsvarar arbetsgivaravgiften. För arbetslösa över 25 år som har varit frånvarande från arbetslivet under 1 till 2 år motsvarar ersättningen också arbetsgivaravgiften. För arbetslösa över 20 och som har varit frånvarande från arbetslivet under 2 till 3 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. Ytterligare en skillnad med nystartsjobben är att anställningarna omfattas av lagen om anställningsskydd och är a-kassegrundande. För alla målgrupper gäller att lönetaket är satt till 20 000 kr/månad. Löfven-regeringen satte ett lönetak på 22 000 kr/månad, som tidigare var obegränsat, som ett led i att skärpa kraven för arbetsgivare år 2015, eftersom stora undanträngningseffekter och oegentligheter, såsom skenanställningar med orimligt höga löner och därigenom felaktiga utbetalningar, hade uppdagats. Samtidigt infördes krav om att anställda med nystartsjobb ska ges lön och övriga anställningsvillkor i nivå med kollektivavtalen i branschen, något som inte ställdes tidigare. Nivån på lönetaket sänktes till 20 000 kr/månad den 1 november 2017, i syfte att harmoniera regelverket för de olika formerna av anställningsstöd. Som en del i Januariavtalet mellan Socialdemokraterna,

Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna, som låg till grund för regeringsbildandet år 2019, togs kravet om kollektivavtalsenliga villkor bort för nystartsjobb. Men krav om en kollektivavtalsenlig lön finns fortfarande kvar.

Såväl extratjänster som introduktionsjobb och nystartsjobb 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 såväl deltid som heltid, utformas oftast helt i linje med Arbetsförmedlingens beslut om bidrag till arbetsgivaren, d.v.s. med samma startdag, slutdag, omfattning och villkor. Arbetsgivaren betalar ut lön till den anställde och får bidraget retroaktivt, antingen som ett direkt bidrag från myndigheten eller genom skattekreditering. Om arbetstagaren eller arbetsgivare avslutar kontraktet före slutdatumet i Arbetsförmedlingens beslut, förlorar arbetsgivaren sin rätt till subvention. Arbetsförmedlingen har skyldighet att kontrollera så att anställningen utförs på det sätt som framgår av regelverket, och att begära återbetalning från arbetsgivaren om avsiktliga oegentligheter skulle identifieras.

Tabell 1 ger en bild över hur lönetaken för några av stöden förändrades, vilket är värdefull information inför nästkommande avsnitt. Tabell 2 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).

Tabell 1. Sammanfattning över tidigare och nya lönetak för subventionerna i vissa anställningsstöd.

Stöd	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 vissa av de gamla stöden (SFS 2017:885 och SFS 2017:886).

Tabell 2. Sammanfattning över grundläggande information om vissa anställningsstöd.

	Extratjänster	Introduktionsjobb	Nystartsjobb
Antal anställda	10 400	4 600	26 400
Andel kvinnor	60%	38%	32%
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	100 % av lönekostnaden	80 % av lönekostnaden	-20-25 år & arbetslös 6–24 mån alt. 25+ år arbetslös 12–24: 1 agavgift, - 20+ år arbetslös 24–36 mån: 2 agavgift, 36+ mån 2,5 agavgift - Nyanlända (utan tidskrav) 2,5 agavg - I JoU 1 agavgift
Hur stödet tillgodoses arbetsgivaren	Bidrag	Bidrag	Arbetsgivarens skattekonto krediteras
Tid med stöd, max	36 mån (12 mån i taget)	24 mån (12 mån i taget)	1–2 år beroende på vilket grupp man tillhör (Vid 2 år gäller 1 år i taget)
Krav på kollektivavtal eller kollektivavtaksenliga 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.
Berättigar till a-kassa	Nej.	Nej.	Ja.

4. Data

Utvärderingen av regeringens förändringar av lönetaken genomförs med hjälp av ett unikt datamaterial från Arbetsförmedlingens datalager över myndighetens anonymiserade beslut om olika anställningsstöd som 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 anställningsstöden som omvandlades till *introduktionsjobb*, inklusive introduktionsjobb, d.v.s. *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 datafiler innehåller uppgifter om individernas löner, yrkeskategori (första siffran i SCB:s SSYK 2012⁴), kön och anställningens omfattning. Tabellerna 3–6 sammanfattar deskriptiv statistik från den första filen, medan tabellerna 7–10 presenterar statistik för samma variabler för nystartsjobb.

Från tabell 3 framgår att 60 procent av besluten avser män, och att de i genomsnitt arbetade 92 procent av en heltidsanställning. Ett genomsnittligt yrke på nivån 6,6 innebär att personerna i besluten har fått en anställning på en förhållandevis låg kvalifikationsnivå. Medellönen bland de 95 909 besluten är 20 367 kr/månad. Medianlönen är något lägre, vilket innebär att det finns fler beslut med löner under medellönen än över. Tabellen visar även att data innehåller beslut med felaktiga/orimliga löner, eftersom det finns löner från 20 till 270 027 kr/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, d.v.s. feluttryckningar 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 i tabell 6 (och tabell 10 som avser nystartsjobb).

⁴ 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. SCB:s yrkeskvalificering görs i fyra nivåer; ensiffernivå, tvåsiffernivå, tresiffernivå och fyrsiffernivå. Yrkeskoden i datamaterialet för denna studie är endast på ensiffernivå.

Takförändringen till 20 000 kr/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 i tabell 6 och tabell 10 till att enbart innehålla beslut inom ett lönespann om 5 000 kr under och över det nya lönetaket, d.v.s. 15 000 till 25 000 kr/månad. Alla löner därutöver har således exkluderats. Det reducerade datamaterialet ligger också till grund för några av regressionerna som presenteras i avsnitt ”Resultat”. Reduceringen görs för att uppnå en ökad tillförlitlighet. På grund av att det finns en del beslut med orimliga löner är bedömningen att regressionerna med det reducerade datamaterialet bör anses ha störst tyngd.

Tabell 3. Data över anställningsstöd (exkl. nystartsjobb) med alla löner, 2016–2020

	Medelvärde	Median	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
LÖN	20 367	20 000	5 281	20	270 027
YRKE	6,6	6	2,2	0	9
MAN	0,6	1	0,5	0	1
OMFATTNING	92	100	17	3	100
Observationer	95 909				

I en RD-analys används olika bandbredder, detta för att kunna jämföra individer strax före och efter tidpunkten för en policyförändring. Bandbredder är viktiga för att individerna som påverkas av policyförändringen ska vara så lika som möjligt så att individernas egenskaper och andra tänkbara förändringar som inträffat under tiden inte påverkar resultatet (en närmare beskrivning av en RD-analys ges i avsnittet ”Metod och empirisk strategi”). Brytpunkten i studien sker den 1 november 2017 eftersom det var tidpunkten för regeringens takförändringar. 60 dagars bandbredd innebär att endast beslut högst 60 dagar före och efter tidpunkten inkluderas (i avsnitt ”Resultat” visas diagram där en bandbredd på 60 dagar används). När en bandbredd på 60 dagar används tas 10 183 beslut med i analysen, vilket tabell 4 visar. Antalet observationer halveras när en bandbredd på 30 dagar används (se tabell 5). Tabell 6 visar deskriptiv statistik för beslut från det reducerade datamaterialet där en bandbredd på 60 dagar används. Reduceringen gör att antalet observationer minskar med cirka 200 jämfört med i tabell 4.

Omfattningen och andelen män är desamma i tabellerna 3–6, men lönerna är olika. Även om medel- och medianlönen är förhållandevis lika, framgår det av tabellerna att en del orimliga löner försvinner när en bandbredd används och när den förkortas. Det beror på att en del beslut med orimliga löner ligger utanför det studerade tidsintervallet. En intressant

observation är att både medel- och medianlönen ligger nära regeringens nya lönetak, vilket kan ses som ett första tecken på att nivån på lönetaket kan spela en viss roll för lönenivåerna.

Tabell 4. Data över anställningsstöd (exkl. nystartsjobb), alla löner, bandbredd 60 dagar

	Medelvärde	Median	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
LÖN	19 903	19 000	6 716	20	240 000
YRKE	6,4	5	2,2	1	9
MAN	0,6	1	0,5	0	1
OMFATTNING	92	100	17	13	100
Observationer	10 183				

Tabell 5. Data över anställningsstöd (exkl. nystartsjobb), alla löner, bandbredd 30 dagar

	Medelvärde	Median	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
LÖN	20 108	19 000	7 941	10 500	237 448
YRKE	6,4	5	2,2	1	9
MAN	0,6	1	0,5	0	1
OMFATTNING	92	100	18	20	100
Observationer	4 927				

Tabell 6. Data över anställningsstöd (exkl. nystartsjobb), enbart löner omkring taknivån (15 000 – 25 000 kr), bandbredd 60 dagar

	Medelvärde	Median	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
LÖN	19 545	19 000	1 568	15 524	24 960
YRKE	6,5	5	2,2	1	9
MAN	0,6	1	0,5	0	1
OMFATTNING	92	100	17	13	100
Observationer	9 934				

Totalt sett är antalet beslut om nystartsjobb närmare dubbelt så stort som antalet beslut som avser övriga anställningsstöd (jämför antalet observationer i tabell 7 med tabell 3). Men faktum är att tabellerna 8–10, där en bandbredd använts, uppvisar liknande antal observationer som för de övriga anställningsstöden. Det beror på att fler beslut om nystartsjobb har tagits under en annan tid än inom tidsintervallet när en bandbredd används.

Omfattningen för nystartsjobb är på samma nivå som för de övriga anställningsstöden, men yrkeskvalifikationsnivån är högre jämfört med övriga subventionerade anställningar (vilket innebär mindre kvalificerade arbeten). Tabellerna 7–10 visar även att fler män har nystartsjobb. En orsak kan vara att nystartsjobb bygger på en rättighetslag och riktas i normalfallet till personer med något starkare anknytning till arbetsmarknaden (inskrivna arbetslösa män har generellt sett något starkare anknytning till arbetsmarknaden än inskrivna kvinnor). Detta kan också vara en orsak till att medel- och medianlönerna är något högre för

personer med nystartsjobb, en bild som överensstämmer med situationen på svensk arbetsmarknad i stort (män har i genomsnitt något högre löner än kvinnor). Medel- och medianlönen för nystartsjobb ligger enligt samtliga tabeller nära nivån för lönetaket innan taksänkningen som genomfördes under hösten 2017.

Tabell 7. Data över nystartsjobb med alla löner, 2016–2020

	Medelvärde	Median	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
LÖN	22 450	22 000	5 485	20	345 000
YRKE	6,7	7	2,2	0	9
MAN	0,7	1	0,5	0	1
OMFATTNING	93	100	16	1	100
Observationer	187 672				

Tabell 7 och tabell 8 visar att lönerna i besluten om nystartsjobb ibland är orimliga, eftersom maximumnivåer på 345 000 och 270 000 kr/månad noteras. Det går att misstänka att en del arbetsförmedlare av misstag knappt in en siffra för mycket i beslutssystemet, eller att arbetsförmedlare har räknat om månadslönen till en årslön. För att uppnå en ökad tillförlitlighet i analysen och eftersom lönetaket troligen har mest betydelse för arbetsgivare som betalar ut löner omkring taknivån, reduceras även datamaterialet för nystartsjobb så att enbart beslut med en lön mellan 15 000 och 25 000 kr/månad inkluderas. Tabell 10 visar deskriptiv statistik när lönenivån reduceras och när en bandbredd på 60 dagar används. Jämförs tabell 10 och tabell 8 går det att notera att cirka 1 800 beslut har exkluderats.

Tabell 8. Data över nystartsjobb, alla löner, bandbredd 60 dagar

	Medelvärde	Median	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
LÖN	22 392	22 000	6 223	100	270 000
YRKE	6,8	7	2,2	1	9
MAN	0,7	1	0,5	0	1
OMFATTNING	92	100	17	5	100
Observationer	11 511				

Tabell 9. Data över nystartsjobb, alla löner, bandbredd 30 dagar

	Medelvärde	Median	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
LÖN	22 450	22 000	5 538	100	249 444
YRKE	6,8	7	2,2	1	9
MAN	0,7	1	0,5	0	1
OMFATTNING	92	100	17	5	100
Observationer	5 892				

Tabell 10. Data över nystartsjobb, enbart löner omkring taknivån (15 000 – 25 000 kr), bandbredd 60 dagar

	Medelvärde	Median	Standardavvikelse	Minimum	Maximum
LÖN	21 337	21 516	1 628	15 288	24 995
YRKE	7,0	8	2,1	1	9
MAN	0,7	1	0,5	0	1
OMFATTNING	92	100	18	5	100
Observationer	9 715				

5. Metod och empirisk strategi

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. Den genomsnittliga skillnaden i lön mellan dessa individer antas därför bero på det förändrade lönetaket. Beräkningarna görs genom ett kommando för RD-regressioner i statistikprogrammet Stata ("rdrobust").

För att göra en RD-analys behövs individernas månadslön, typ av anställningsstöd samt datum för när beslutet fattades på individnivå. En RD-regression kräver också att det skapas en "dummy"-variabel för att indikera om beslutet fattades innan eller efter takändringen i anställningsstöden. Denna brytpunktsvariabel benämns Z-variabel. Lönen kommer vara den beroende variabeln (Y-variabeln) medan datum för anställningsstöd kommer vara den löpande variabeln (X-variabeln) som fångar upp sambandet mellan X-variabeln och Y-variabeln så att det enda som finns kvar precis vid brytpunkten är effekten vid policyförändringen (Z-variabeln). Z-variabeln kommer således visa effekten av den ändrade taknivån. $F(X-c)$ är datum för när anställningsstödet beslutades i relation till datumet för takändringen och ger de trendlinjer som kan ses på båda sidor av datumet, d.v.s. antalet dagar innan eller efter den 1 november 2017. Regressionsekvationen ser därmed ut på följande sätt:

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 Z_i + F(X_i - c) + u_i$$

Individernas löner är hämtade från Arbetsförmedlingens beslut som är tagna under perioden 1 januari 2016 - 31 december 2020. Datafilernas breda tidsintervall, med beslut cirka två år före takändringarna och drygt tre år efter, är en styrka för analysen eftersom det ger möjlighet att göra en noggrann RD-analys, med många observationer, olika bandbredder och placebo-tester vid olika tidpunkter.

Att använda flera olika bandbredder är ofta en förutsättning för en utförlig RD-analys. Att testa regressioner med olika bandbredder är ett slags test på effektens tillförlitlighet. I en RD-analys är det viktigt att inte använda för långa bandbredder, för att säkerställa att målgrupperna som jämförs före och efter policyförändringen inte har förändrats, d.v.s. att individerna som påverkas av Arbetsförmedlingens beslut är så lika som möjligt så att

individernas egenskaper och andra tänkbara förändringar som inträffat under tiden inte påverkar resultatet (det går dock att resonera kring om detta är ett problem i sammanhanget, då ett av de mest intressanta resultaten är om man med ändringar i lönetaket påverkar vilka grupper som träffas av anställningsstödet). På så sätt är sannolikheten större för att skatta kausala effekter och att det är själva policyförändringen som orsakar dem. Som beskrivits i avsnittet "Bakgrund" genomfördes en reformering av anställningsstöden den 1 maj 2018, d.v.s. sex månader efter höjningen av taken inom vissa anställningsstöd. Reformeringen innebar att fem stödformer slogs ihop och omvandlades till det nya anställningsstödet som fick namnet introduktionsjobb. Reformeringen kan ha inneburit att andra målgrupper än tidigare omfattas av det nya stödet, men också att arbetsförmedlare kan ha anpassat bedömningar och beslut i närheten av reformeringens tidpunkt, vilket är ett vanligt fenomen när policyförändringar implementeras. Reformeringen av anställningsstöden kan också ha inneburit viss marknadsföring av det nya stödet, både av regeringen och Arbetsförmedlingen, vilket i sin tur kan ha lett till ökat intresse från nya grupper av arbetsgivare. För långa bandbredder (t.ex. fem-sex månader) bör undvikas i regressionerna för att dem inte ska fånga upp sådana "individeffekter" eller "arbetsgivareffekter". En för kort bandbredd, å andra sidan, är inte heller önskvärd, eftersom det kan begränsa antalet observationer för mycket, vilket i sin tur kan leda till slumpmässiga och icke-robusta resultat. Av dessa anledningar utförs analysen med hjälp av fyra utvalda – och pedagogiskt enkla - bandbredder; en månad (30 dagar), två månader (60 dagar) och tre månader (90 dagar) samt en tidpunkt på 45 dagar (hälften av den högsta bandbredden).

Värt att påpeka är att alla regressioner i analysen använder en så kallad triangulär kärna ("triangular kernel") som är ett sätt att vikta värden så att värden som står närmare den specifika punkten får en större vikt än de värden som står längre ifrån punkten. Triangulär kärna är ett av det vanligaste sättet att utjämna funktioner i en RD-analys.

Som första steg i analysen körs regressioner för beslut om anställningsstöd där taken höjdes. Arbetsförmedlingens samtliga beslut för extratjänster och moderna beredskapsjobb samt de fem anställningsstöden som omvandlades till introduktionsjobb inkluderas.

Modelleringen av $F(X-c)$, på var sida av brytpunkten, 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 och för att användningen av de båda polynomen kan öka regressionernas tillförlitlighet. Antalet

observationer är detsamma oavsett polynom, men andra gradens polynom bör användas om sambandet inte är linjärt.

Nästa steg i analysen handlar om att studera det trimmade datamaterialet. Som beskrivits under avsnittet "Data" innehåller datafilen beslut med löner avsevärt under och över tänkbara rimliga nivåer. Därför visas tabeller och diagram som enbart innehåller beslut med en lön mellan 15 000 och 25 000 kr/månad, först med första graden polynom och sedan med andra gradens polynom. Som beskrivits tidigare påverkar reduceringen av datamaterialet antalet observationer något, men inte avsevärt.

Nästa steg i analysen handlar om att utföra placeboexperimenter. Placeboexperiment 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, och att säkerställa att effekten inte är slumpmässig och återkommande över tid. Därför körs samma regressioner 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 placeboexperimenterna endast med första gradens polynom, med samtliga löner inkluderade och med samma bandbredder som använts tidigare). Det finns även en metod för att samköra placeboexperimenterna med de ursprungliga RD-regressionerna, en så kallad "difference-in-discontinuity design". Resultatet i en sådan modell skulle i praktiken visa skillnaden mellan den aktuella effekten och effekten för placeboexperimenterna. Av avgränsningsskäl används endast "regression discontinuity design"-metoden i denna uppsats.

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 kr /månad. Som beskrivits under avsnittet "Bakgrund" trädde denna taksänkning i kraft vid samma tidpunkt som för de övriga stöden. I och med att det rör sig om en taksänkning analyseras om en lönesänkning kan identifieras. Arbetsförmedlingens datafil innehåller beslut om nystartsjobb på individnivå som totalt uppgår till 187 672. De är tagna mellan den 1 januari 2016 och den 31 december 2020. Samma metoder som använts i tidigare delar av analysen används för RD-analysen av nystartsjobb, dvs. samma bandbredder, polynom, trimning av lönerna och placeboexperimenter. Kontinuitet vad gäller metodval har fungerat som en ledstjärna för hela arbetet, för att göra tabeller och diagram för de olika typerna av anställningsstöd så jämförbara och tillförlitliga som möjligt.

6. Resultat

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 kr med p-värde 0,02). Som tabell 11 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 11.⁵ RD-analys med alla löner (exkl. nystartsjobb), bandbredd 60 dagar

	LÖN
RD-estimat (Polynom 1)	459,49**
Anställningsstöd alla löner (Standardfel)	(200,95)
Observationer före brytpunkten	4 339
Observationer efter brytpunkten	5 837
Bandbredd	60
P-värde	0,022
Konfidensintervall vänster	65,64
Konfidensintervall höger	853,34

Tabell 12 illustrerar RD-koefficienten med fyra bandbredder (en motivering bakom valet av bandbredder finns i avsnittet ”Metod och empirisk strategi”). Koefficienten är positiv i samtliga fall, även om den inte är statistiskt säkerställd i kolumnerna (1) och (4), d.v.s. med en bandbredd på 90 respektive 30 dagar. Koefficienten tycks vara högre när en kortare bandbredd används (mellan omkring 400 och 600 kr 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

⁵ Den statistiska signifikansen går i samtliga regressionstabeller i denna studie att uttyda genom att en stjärna (*) innebär ett p-värde på tioprocentnivå (lägre än 0,10), två stjärnor (**) innebär ett p-värde på femprocentnivå (lägre än 0,05) och tre stjärnor innebär ett p-värde på enprocentnivå (lägre än 0,01).

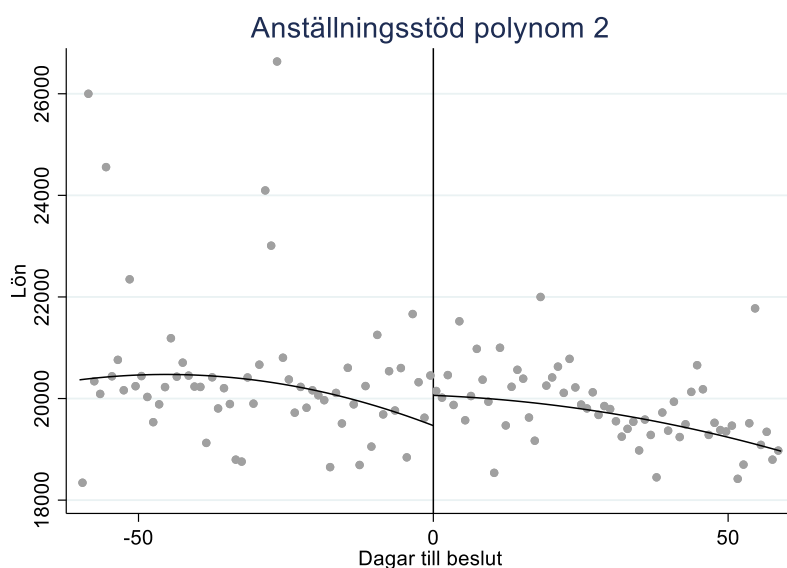
signifikans kan en smal bandbredd, till exempel 30 dagar, ändå vara ett det mest korrekta eftersom lönebeslut nära brytpunkten bör vara minst påverkade av andra effekter. Att olika bandbredder ger samma resultat tyder på ett robust resultat.

Tabell 12. RD-analys med alla löner (exkl. nystartsjobb), olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	LÖN	LÖN	LÖN	LÖN
RD-estimat (Polynom 1)	92,34	459,49**	573,08**	443,40
Anställningsstöd				
Alla löner				
(Standardfel)	(193,596)	(200,950)	(229,289)	(279,317)
Observationer	14 428	10 176	8 040	4 517
Bandbredd	90	60	45	30

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

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



Det är lämpligt att använda olika bandbredder även med andragradspolynom. Som tabell 13 visar är RD-koefficienten fortfarande positiv. Det visar sig dock att den nu är 680 kr och statistiskt säkerställd på 1 procentsnivå om en bandbredd på 90 dagar används. Koefficienten är lägre och inte signifikant med de två kortare bandbredderna, d.v.s. 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 konterolla bort effekten.

Tabell 13. RD-analys med alla löner (exkl. nystartsjobb), olika bandbredder

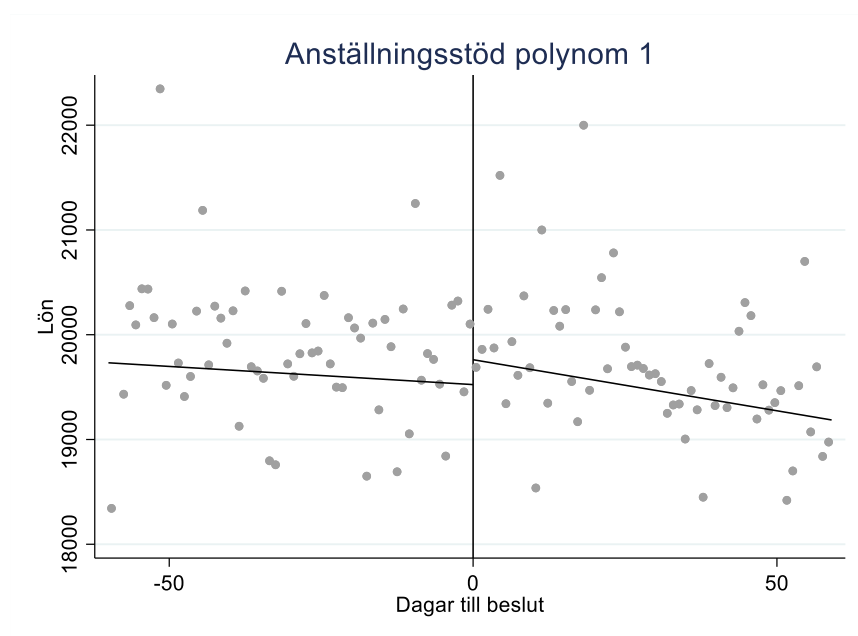
	(1)	(2)	(3)	(4)
	LÖN	LÖN	LÖN	LÖN
RD-estimat (Polynom 2)	680,09***	613,56**	446,22	35,28
Anställningsstöd				
Alla löner				
(Standardfel)	(236,538)	(301,711)	(307,652)	(344,350)
Observationer	14 428	10 176	8 040	4 517
Bandbredd	90	60	45	30

Tabell 14 visar RD-koefficienten med förstgradspolynom när enbart beslut med löner mellan 15 000 och 25 000 kr inkluderas. Tabell 15 visar samma koefficient med andragradspolynom. 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 andragradspolynomen används, men det finns fortfarande en tydlig diskontinuitet om man använder en längre bandbredd. Diskontinuiteten, d.v.s. 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 andragradspolynom).

Tabell 14. RD-analys med reducerad lön (exkl. nystartsjobb), olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	LÖN	LÖN	LÖN	LÖN
RD-estimat (Polynom 1)	160,25***	224,23***	203,27***	130,37
Anställningsstöd				
Löner omkring taknivån				
(Standardfel)	(55,071)	(66,412)	(74,743)	(90,275)
Observationer	14 045	9 927	7 838	4 399
Bandbredd	90	60	45	30

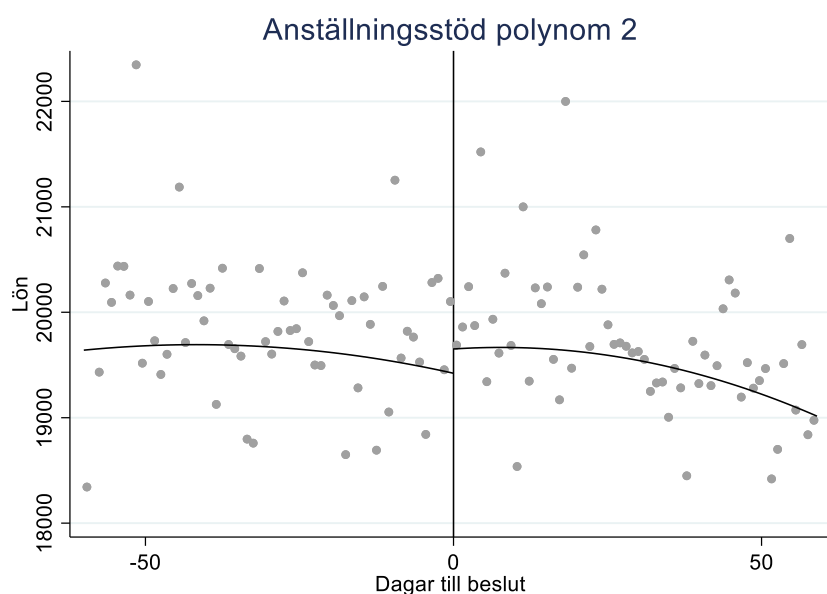
Diagram 2. RD-analys med reducerad lön (exkl. nystartsjobb), bandbredd 60 dagar



Tabell 15. RD-analys med reducerad lön (exkl. nystartsjobb), olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	LÖN	LÖN	LÖN	LÖN
RD-estimat (Polynom 2)	242,10***	160,51*	96,38	98,59
Anställningsstöd				
Löner omkring taknivån				
(Standardfel)	(77,823)	(90,770)	(103,306)	(122,632)
Observationer	14 045	9 927	7 838	4 399
Bandbredd	90	60	45	30

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



Tabell 16 och tabell 17 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). Även om koefficienten är positiv i samtliga fall är det tydligt att den är lägre än i den jämförbara tabellen 12 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 studiens hypotes om ett samband mellan regeringens lönetak och de faktiska lönerna i Arbetsförmedlingens beslut.

Tabell 16. Placeboregressioner 2016 anställningsstöd (exkl. nystartsjobb), olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	LÖN	LÖN	LÖN	LÖN
RD-estimat (Polynom 1)	391,50	265,54	204,83	273,26
Anställningsstöd				
Alla löner				
(Standardfel)	(303,503)	(394,904)	(440,637)	(463,919)
Observationer	8 678	5 639	4 775	3 003
Bandbredd	90	60	45	30

Tabell 17. Placeboregressioner 2018 anställningsstöd (exkl. nystartsjobb), olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	LÖN	LÖN	LÖN	LÖN
RD-estimat (Polynom 1)	37,26	242,93	298,36	355,46
Anställningsstöd				
Alla löner				
(Standardfel)	(213,330)	(272,787)	(315,092)	(386,181)
Observationer	14 051	10 025	7 443	4 426
Bandbredd	90	60	45	30

Sammantaget tycks regressionerna finna visst stöd för att lönerna i Arbetsförmedlingens beslut har blivit högre som en följd av regeringens takhöjning inom vissa anställningsstöd under hösten 2017. Statistiskt säkerställda beräkningar med både förstgradspolynom och andragradspolynom, 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 anställningsstöd 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 kr 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 kr/månad för att eliminera felaktiga beslut, ligger statistiskt säkerställda koefficienter i stället mellan ungefär 150 och 250 kronor.

Resultaten som följer är för beslut om nystartsjobb där en sänkning av taket från 22 000 till 20 000 kr/månad genomfördes. Av pedagogiska skäl har samma strategi om att ”tratta ner” resultaten använts här (d.v.s. först tabeller och diagram med alla löner, med förstgradspolynom och andragradspolynom, därefter med den reducerade lönen med förstgradspolynom och andragradspolynom, och till sist placeboregressioner).

Tabell 18 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 anställningsstöden, och i vissa fall är de till och med negativa.

Tabell 18. RD-analys för nystartsjobb med alla löner, olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	LÖN	LÖN	LÖN	LÖN
RD-estimat (Polynom 1)	33,93	67,92	-56,50	-209,55
Nystartsjobb				
Alla löner				
(Standardfel)	(144,639)	(165,687)	(177,361)	(191,221)
Observationer	17 675	11 475	9 392	5 438
Bandbredd	90	60	45	30

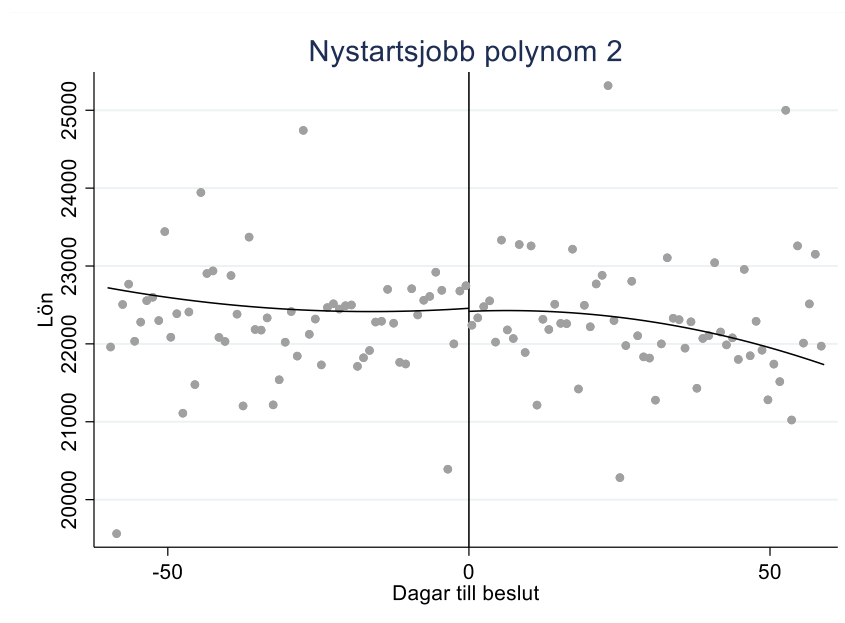
Om andra gradens polynom används visar det sig att RD-koefficienten blir betydligt mer negativ och statistiskt säkerställd i kolumn (4), d.v.s. om en bandbredd på 30 dagar används (koefficienten uppgår till -476 kr, vilket innebär drygt två gånger standardfelen, med ett p-värde som uppgår till 0,036). Nivån ligger förhållandevis nära koefficienterna i tabell 12 och tabell 13 som undersökte lönetakshöjningen för de andra anställningsstöden, med skillnaden att värdena då var positiva.

Även om stödet inte är lika starkt som i tidigare beräkningar, innebär den förändrade, och statistiskt säkerställda, koefficienten ett starkt skäl till att lönetaket har en effekt på lönenivåerna. 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. Det går åtminstone att dra slutsatsen att lönerna inte har ökat som i fallet med de andra anställningsstöden, vilket diagram 4, som har en bandbredd på 60 dagar och ett andragradspolynom, tydligt illustrerar genom att inte uppvisa något uppåtgående hopp i trendlinjen i den högra delen av diagrammet.

Tabell 19. RD-analys för nystartsjobb med alla löner, olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	LÖN	LÖN	LÖN	LÖN
RD-estimat (Polynom 2)	38,55	-233,78	-343,32	-476,47**
Nystartsjobb				
Alla löner				
(Standardfel)	(188,332)	(206,018)	(212,018)	(227,223)
Observationer	17 675	11 475	9 392	5 438
Bandbredd	90	60	45	30

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



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 kr/månad, först med förstgradspolynom och därefter med andragradspolynom.

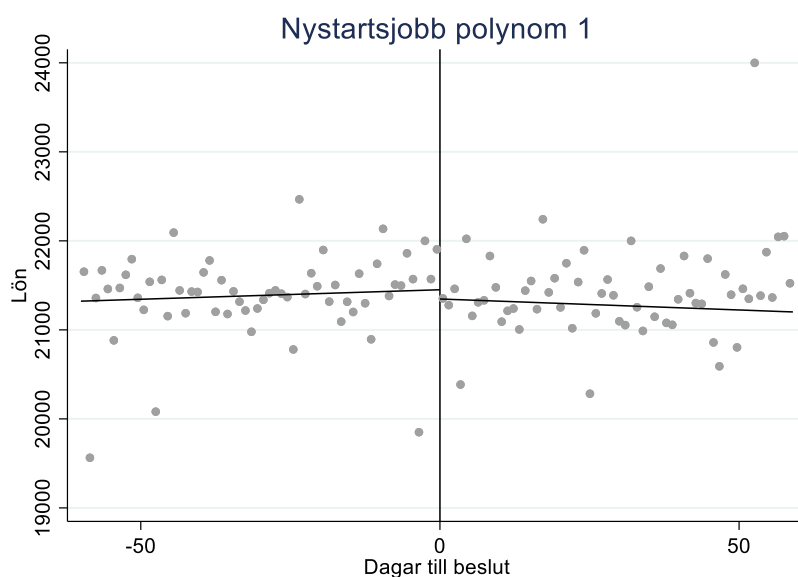
Det går att dra slutsatsen att koefficienten i tabell 20 har blivit lägre och att den statistiska signifikansen tydligare. P-värdet ligger under 0,1 i tre av fyra fall, varav under 0,05 i två av dem när förstgradspolynomen används. Koefficienten uppgår nu till cirka två gånger standardfelen. Det tycks finnas en viss nedåtgående diskontinuitet, åtminstone om de tre kortare bandbredderna används. Liksom i fallet med de övriga anställningsstöden illustrerar

diagram 5 en viss diskontinuitet vid tidpunkten för takförändringen när en bandbredd på 60 dagar används.

Tabell 20. RD-analys för nystartsjobb med reducerad lön, olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	LÖN	LÖN	LÖN	LÖN
RD-estimat (Polynom 1)	-79,58	-129,88*	-163,43**	-220,21**
Nystartsjobb				
Löner omkring taknivån				
(Stanrardfel)	(57,349)	(71,184)	(80,866)	(98,270)
Observationer	14 788	9 682	7 922	4 550
Bandbredd	90	60	45	30

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

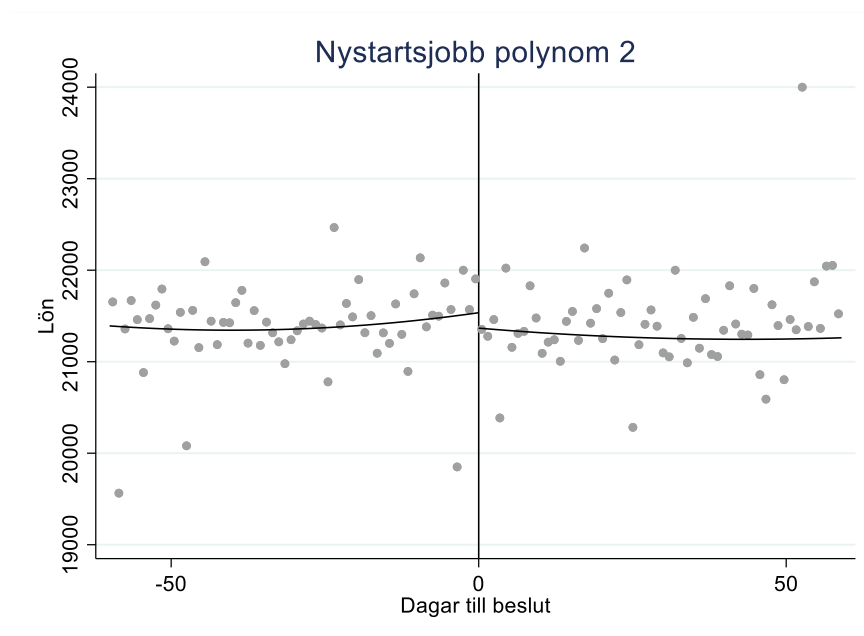


Tabell 21 visar koefficienten när andra gradens polynom används, och presenterar de starkaste resultateten inom ramen för denna studie. Som tabellen visar är koefficienten statistiskt säkerställd i samtliga fyra regressioner (i samtliga fall är koefficienten lägre och uppgår till mer än två gånger standardfelen, med ett lägre p-värde än i tabell 20). Diagram 6 illustrerar diskontinuiteten när en bandbredd på 60 dagar används. Den icke-linjära trendlinjen tycks återigen passa bättre än linjen för första gradens polynom.

Tabell 21. RD-analys för nystartsjobb med reducerad lön, olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	LÖN	LÖN	LÖN	LÖN
RD-estimat (Polynom 2)	-169,24**	-217,92**	-273,17**	-360,95***
Nystartsjobb				
Löner omkring taknivån				
(Standardfel)	(83,311)	(98,609)	(112,845)	(134,053)
Observationer	14 788	9 682	7 922	4 550
Bandbredd	90	60	45	30

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



På samma sätt som för de övriga anställningsstöden har placeboregressioner körts för nystartsjobben med första gradens polynom och med en brytpunkt 365 dagar före och 365 dagar efter den faktiska lönetaksförändringen. Koefficienten är, till skillnad från tidigare tabeller, positiv och inte statistiskt säkerställd, oavsett bandbredd, när placebobrytpunkten under 2016 undersöks (se tabell 22). I fallet med 2018 års brytpunkt finns såväl positiva som negativa koefficienter, varav en av dem är statistiskt säkerställd på tioprocentnivå (se tabell 23). 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.

Tabell 22. Placeboregressioner 2016 för nystartsjobb, olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	LÖN	LÖN	LÖN	LÖN
RD-estimat (Polynom 1)	255,45	152,61	128,36	290,62
Nystartsjobb				
Alla löner				
(Standardfel)	(179,247)	(217,636)	(237,318)	(273,108)
Observationer	20 653	13 097	10 850	6 799
Bandbredd	90	60	45	30

Tabell 23. Placeboregressioner 2018 för nystartsjobb, olika bandbredder

	(1)	(2)	(3)	(4)
	LÖN	LÖN	LÖN	LÖN
RD-estimat (Polynom 1)	114,28	-7,51	-159,95	-402,66*
Nystartsjobb				
Alla löner				
(Standardfel)	(187,668)	(206,507)	(203,184)	(209,578)
Observationer	14 339	9 488	7 459	4 443
Bandbredd	90	60	45	30

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 kr/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 1 november 2017. Även för nystartsjobben varierar effekten beroende på vilket sätt man väljer att specificera regressionerna.

7. Slutsatser och avslutande diskussion

Det finns en stark överrepresentation av anställda med subventioner inom lågavlönade och lågkvalificerade branscher och yrken. Ett antal studier har uppmärksammat att en stor del av personerna med olika typer anställningsstöd arbetar inom handeln, hotell- och restaurangnäringen samt städ- och andra servicenäringar, men inga publicerade studier har undersökt vad detta kan bero på. En trolig förklaring är att många arbetslösa som tillhör målgrupperna för anställningsstöden saknar de yrkeskvalifikationer och andra färdigheter som krävs för att arbeta inom mer kvalificerade och välbetalda yrken. Hypotesen för denna studie är att det även kan finnas systematiska regel- och utformningsmässiga förklaringar, närmare bestämt att regeringens lågt satta lönetak för anställningsstöden spelar en roll för vilka löner de subventionerat anställda får.

Även om ytterligare analyser behöver göras är resultatet av denna undersökning att lönetakshöjningar, allt annat lika, tycks leda till högre löner, medan lönetakssänkningar verkar leda till lägre löner, åtminstone när 2017 års förändringar av lönetaken som ledde till nya tak på 20 000 kr/månad undersöks. 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, 2) att ett förändrat lönetak attraherar andra typer av arbetsgivare, 3) att ett förändrat lönetak träffar andra målgrupper med exempelvis kortare/längre arbetslöshetstider, eller 4) att ett förändrat lönetak har en renodlad löneeffekt, d.v.s. att samma typer av målgrupper får samma typer av arbeten hos samma arbetsgivare men med en annorlunda lön. Det är inte möjligt att utifrån denna studie särskilja de olika mekanismerna emellan.

Ändock är det möjligt att, utifrån den här studiens 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 och policyutvecklare, inte minst inför framtida förändringar av lönetaken inom subventionerade anställningar, detta då lönenivåerna spelar en viktig roll för individens privatekonomi, i synnerhet för personer med löner omkring dagens låga taknivå. Men lönenivåerna för personer med anställningsstöd är också viktiga ur

ett samhällsekonomiskt perspektiv, och inte minst ur jämlikhetssynpunkt. Med andra ord skulle ett höjt lönetak kunna fungera som en jämlikhetsåtgärd för en grupp som har bland de lägsta lönerna på svensk arbetsmarknad, och sannolikt kunna stärka köpkraften bland långtidsarbetslösa, nyanlända och arbetslösa med funktionsnedsättning, eller andra som får anställningar med hjälp av Arbetsförmedlingens lönesubventioner (inklusive deras familjer).

Ytterligare utvärderingar behöver givetvis genomföras för att det ska vara möjligt att säkerställa vilka faktorerna är som driver utvecklingen (om t.ex. effekten skiljer sig mellan olika stödformer och olika målgrupper såsom kvinnor och män), om effekterna håller även i andra situationer (t.ex. andra lönetaksförändringar än de som genomfördes under 2017) samt för att fastställa nivån på effekten (hur stor andel av ändringen av lönetaket som återspeglas i ändrad månadslön). Denna studie bör därför ses som ett startskott för ett hittills utforskat område, och därigenom ett betydelsefullt bidrag till den befintliga litteraturen, som belyser samspelet mellan utformningen av anställningsstöden och lönenivåer för de subventionerat anställda.

Studien skulle kunna vidareutvecklas genom att använda en ”difference-in-discontinuity design” där RD-regressioner samkörs med placeboregressioner, vilket beskrivits i avsnittet ”Metod och empirisk design”. Fler studier i denna riktning skulle kunna stärka evidensen för att regel- och utformningsmässiga faktorer har betydelse för vilka anställningsvillkor personer som anställs med subventioner får, och möjligtvis vara en förklaring bakom den starka koncentrationen av subventionerade anställningar inom vissa branscher och yrken.

Ytterligare ett sätt att fördjupa analysen skulle kunna vara att undersöka kvaliteten på jobben som de subventionerat anställda får, bland annat genom att använda SNI- och SSYK-koder som Arbetsförmedlingen har information om i sitt datamaterial. I sådana fall skulle en RD-analys med inspiration från denna studie kunna vara behjälplig för att jämföra vilka branscher och yrken personer med anställningsstöd arbetar inom före respektive efter höjningen/sänkningen av lönetaket. På så sätt skulle lärdomar kunna dras huruvida ett höjt lönetak också leder till mer kvalificerade arbeten och sänkt lönetak till lägre kvalificerade arbeten. I sådana fall skulle ett förändrat lönetak inte ha en renodlad löneeffekt, men ändå sannolikt en eftersträvansvärd effekt då subventionerade anställningar till andra grupper av arbetslösa och inom mer produktiva arbeten skulle kunna medföra samhällsekonomiska vinster. Även sådana lärdomar skulle vara viktiga att ha med i policyutformningen av framtidens anställningsstöd.

Referenser

Datakällor

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

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

Statistikkällor

Arbetsförmedlingen (2021c). Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik. Månadsstatistik över antalet personer med olika anställningsstöd under november 2021. Hämtad 2021-12-17.

Statistiska centralbyrån (2021). SCB:s lönestatistik för 2020. Hämtad 2021-12-20.

Litteratur

Arbetsförmedlingen (2016). Subventionerade anställningar – Kartläggning ur ett bransch- och företagsperspektiv. Arbetsförmedlingen. Stockholm.

Arbetsförmedlingen (2018). Subventionerade anställningar – en översikt. Arbetsförmedlingens rapport 2018:8. Arbetsförmedlingen. Stockholm.

Forslund (2018). Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens. IFAU Rapport 2018:14. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.

Forslund 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). Vad har hänt med den aktiva arbetsmarknadspolitiken?. Ekonomisk debatt 6/2020 årgång 48. Nationalekonomiska föreningen.

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.

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.

Riksrevisionen (2006). Anställningsstöd. RiR Rapport 2006: 28. Riksrevisionsverket 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.