

Finns det plats för alla på arbetsmarknaden?

En översikt med fokus på resultat och
utmaningar för arbetsmarknadspolitik
riktad mot specialgrupper

Arbets- och näringsministeriets publikationer
Arbete och företagsamhet
17/2015



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

RITA ASPLUND – PERTTI KOISTINEN

Finns det plats för alla på arbetsmarknaden?

En översikt med fokus på resultat och utmaningar för arbetsmarknadspolitik riktad mot specialgrupper

Tekijät Författare Authors Rita Asplund Pertti Koistinen	Julkaisu-aika Publiceringstid Date Mars 2015
	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Finns det plats för alla på arbetsmarknaden? En översikt med fokus på resultat och utmaningar för arbetsmarknadspolitik riktad mot specialgrupper	
Tiivistelmä Referat Abstract I denna litteraturoversikt utreds hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot specialgrupper fungerar och vilka resultat man uppnått med dessa åtgärder. Litteraturoversikten bygger på såväl finländsk som internationell forskning på området. Källmaterialet består huvudsakligen av så kallade primärkällor och forskning som genomgått refereeprocess. Denna princip har frångåtts enbart om utredningar, politiska dokument eller diskussionsinlägg har bedömts vara viktiga exempelvis med tanke på den politiska beslutsprocessen. Översikten behandlar arbetsmarknadspolitiska åtgärder som syftar till att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för unga, immigranter, personer med nedsatt arbetsförmåga och långtidsarbetslösa samt studier som utvärderat effekten av dylika åtgärder. Översikten bygger på en omfattande litteraturgenomgång: referenslistan täcker över 300 titlar. Litteraturoversikten inleds med en övergripande sammanfattning som både ger en introduktion till översikten och diskuterar dess viktigaste resultat och på dessa baserade rekommendationer. Därefter övergår översikten till att behandla var och en av de fyra ovan nämnda specialgrupperna varvid betoningen ligger på de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktats mot dessa grupper och de effekter åtgärderna haft. För varje specialgrupps del avslutas analysen med en diskussion av de slutsatser man kan dra på basis av föreliggande forskningresultat och de kunskapsluckor som fortfarande finns. Den inledande sammanfattningen ger en komprimerad bild av rapportens innehåll för dem som inte anser sig ha tid att läsa hela rapporten. De som däremot önskar sätta sig bättre in i det ämne som behandlas i rapporten eller helt enkelt kolla upp vad slutsatserna och rekommendationerna baseras på, uppmanas att också läsa de mer detaljerade analyserna av de enskilda specialgrupperna. Översiktens slutsatser kan sammanfattas i tre huvudsakliga reflexioner. För det första har forskningen kring arbetsmarknadspolitiska åtgärder gått framåt med långa steg vad gäller såväl datamaterial, metoder och teoretiska modeller. Detta har förbättrat möjligheterna att utvärdera effekten av åtgärderna och därmed också skapat förutsättningar för rationella politiska beslut. Trots denna positiva utveckling så kan den arbetsmarknadspolitiska utvärderingsforskningen och i synnerhet den politiska nyttan av densamma dock kritiserar för att utvärderingarna alltför ofta begränsats till att gälla enskilda åtgärder och effekten av dessa. Denna ansats är problematisk såtillvida att åtgärden så att säga ryckts loss från sin bredare omgivning såsom exempelvis efterfrågan på arbetskraft och en till struktur och funktionsätt föränderlig arbetsmarknad. Den fråga som inställer sig är hur dessa efterfråge- och arbetsmarknadsrelaterade omständigheter samtidigt påverkar sysselsättningsmöjligheterna för arbetsmarknadens specialgrupper, dvs för arbetslösa unga, immigranter och personer med nedsatt arbetsförmåga samt för långtidsarbetslösa. Å andra sidan bör man givetvis beakta att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är barn av sin tid. Sålunda togs exempelvis aktiveringsåtgärderna i bruk under en tidsperiod då arbetslösheten inom den Europeiska unionen alltmer övergått i långtidsarbetslöshet och den ekonomisk politiken dominerades av utbudsdriven nationalekonomi. I denna anda genomfördes också i Finland ett flertal reformer av arbetslöshetsunderstöd och sociala förmåner. Målsättningen var att utveckla understöds-systemet så att individen själv blev aktivare i sitt arbetssökande samtidigt som tröskeln att ta emot ett jobberbjudande blev lägre. Många av de genomförda reformerna förefaller de facto ha nått de uppställda målsättningarna. Men fungerar de också under en utdragen ekonomisk nedgång och recession? Ett flertal forskningsrapporter låter förstå att utan efterfrågan på arbetskraft, riktad stimulering och effektiv sammankoppling av åtgärder så utblir den önskade effekten av aktiv arbetsmarknadspolitik. Arbets- och näringsministeriets kontakter: Avdelningen för kunskapshandling/Pekka Tiainen, tfn 029 504 8072	
Asiasanat Nyckelord Key words specialgrupper, unga, immigranter, personer med nedsatt arbetsförmåga, långtidsarbetslösa, arbetsmarknadspolitik, utvärdering, effekt	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554 ISBN 978-952-227-961-3	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562 ISBN 978-952-227-962-0
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 189	Kieli Språk Language Hinta Pris Price Suomi, Finska, Finnish 28 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Förord

Som band 22 i serien Arbets- och näringsministeriets publikationer/Arbete och företagsamhet publiceras Rita Asplunds (Näringslivets forskningsinstitut) och Pertti Koistinens (Tammerfors universitet) undersökning ”Finns det plats för alla på arbetsmarknaden? En översikt med fokus på resultat och utmaningar för arbetsmarknadspolitik riktad mot specialgrupper.”

Syftet med undersökningen har varit att producera en omfattande och på forskningslitteratur baserad översikt av sysselsättningsmöjligheterna och i vilken mån det lönar sig att arbeta för specialgrupper på arbetsmarknaden – i första hand unga, invandrare, partiellt arbetsföra och långtidsarbetslösa – samt av resultatet av arbetskraftspolitiska stödåtgärder.

En viktig poäng är att de granskade specialgrupperna inte är strikt åtskilda, utan det är vanligt att samma person samtidigt hör till flera av dessa grupper. För det andra har dessa specialgrupper i regel definierats i enlighet med arbetskrafts- och de sociala myndigheternas klassificeringar, som vanligtvis baserar sig på villkoren för erhållande av förmåner. I arbetskraftsundersökningen har grupperna definierats på ett delvis vidare och delvis annorlunda sätt. Delvis är det också fråga om saker där de statistiska beskrivningarna inte når alla. Det är nödvändigt att beakta dylika omständigheter i utvärderingen.

Rapporten är en samlad översikt av forskningen och bidrar som sådan till att strukturera nuläget på forskningsfältet och framhäva forskningsbehoven samt främja beslutsfattandet nu när synnerligen många saker är föremål för bedömning i och med att man funderar på fortsatta riktlinjer och åtgärder. Samtidigt framträder prioriteringar som behöver vägas när politikåtgärder planeras. Med hänsyn till den begränsade tid som reserverats för denna undersökning betjänar den dessa behov väl och det vore önskvärt att den blir läst och att de teman som den lyfter fram diskuteras.

Ordförande för styrgruppen för undersökningen har varit Pekka Tiainen, konsultativ tjänsteman vid arbets- och näringsministeriet. Gruppmedlemmar har varit arbetsmarknadsrådet Matti Sihto och konsultativ tjänsteman Päivi Haavisto-Vuori, bägge från arbets- och näringsministeriet. Laila Riekkinen bistod med korrekturläsning och Pekka Vanhala från Etna hjälpte forskarna med att färdigställa tabeller och källor.

Helsingfors, maj 2014

PEKKA TIAINEN

politices doktor, ekonomi

konsultativ tjänsteman

arbets- och näringsministeriet

Översättningen av Arbets- och näringsministeriets publikation 22/2014 i serien Arbete och företagsamhet är ett samarbete mellan arbets- och näringsministeriet och Aktivera resurser-projektet vid Vates-stiftelsen. Översättningen är gjord av Cajsa Rudbacka-Lax.

Sisältö

Förord.....	5
Inledning, slutsatser och rekommendationer.....	9
1 Studiens syfte och uppgifter.....	9
2 Teoretiska och metodologiska utgångspunkter för studien.....	12
3 Slutsatser och rekommendationer.....	20
3.1 Allmänna slutledningar och rekommendationer.....	20
3.2 Slutledningar om specialgrupper på arbetsmarknaden.....	22
4 Finns det plats på arbetsmarknaden – fungerar politiken?.....	29
DEL I: Sysselsättning av unga.....	33
5 De unga är en heterogen grupp.....	33
6 Hög arbetslöshet bland unga – eller?.....	35
7 Olika åtgärder för unga i olika åldrar.....	39
8 För lågutbildade unga kommer utbildning i första hand.....	41
8.1 Största delen av de unga lyckas, resten är ofta i behov av stödåtgärder.....	41
8.2 Goda erfarenheter av att ingripa i problemet med avbrutna studier.....	44
9 Lovvärt med aktivåtgärder men resultaten varierar.....	47
9.1 Lågutbildade unga har fått det svårare på arbetsmarknaden.....	47
9.2 Mångformiga utvärderingar av aktivåtgärder.....	49
10 Sysselsättning av unga med funktionsnedsättning förutsätter specialåtgärder.....	61
10.1 Knapphändig information om unga med funktionsnedsättning.....	61
10.2 Knapphändigt med information om aktivering av unga med funktionsnedsättning och dess effekter.....	63
11 Många hinder på invandrarungas väg ut i arbetslivet.....	66
11.1 Utbildning är den effektivaste metoden för invandrarungdomar.....	66
11.2 Aktiv arbetskraftspolitik riktad mot invandrarunga är den nästbästa metoden.....	67
12 Slutledningar och diskussion.....	69
DEL II: Sysselsättning av invandrare.....	72
13 Invandringspolitikens metoder.....	72
14 Invandras anknnytning till arbetsmarknaden.....	75
15 Vad berättar den internationella utvärderingsforskningen?.....	78
15.1 Specialmetoder riktade mot invandrare och deras inverkan.....	78
15.2 Allmänna arbetskraftspolitiska metoder och deras inverkan.....	83

16	Invandrarna i ljuset av forskningsrön som gäller Finland.....	88
	16.1 Invandrares anknytning till arbetsmarknaden.....	88
	16.2 Invandrares integration i välfärdssystemet	90
	16.3 Få utvärderingar av integrationsprogram men resultaten är positiva	90
17	Slutledningar och resonemang	94
	DEL III: Sysselsättning av partiellt arbetsföra.....	96
18	Partiellt arbetsföra som föremål för arbetskraftspolitiska åtgärder	96
19	Vad berättar den internationella forskningslitteraturen?.....	101
	19.1 Partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden är sämre än genomsnittet.....	101
	19.2 Inverkan av institutionella arrangemang på sysselsättningsmöjligheter och jobb	107
	19.3 Ekonomiska incitament i trygghetssystemen vid arbetsoförmåga	114
20	Partiellt arbetsföra i ljuset av utvärderingsforskning som gäller Finland.....	123
	20.1 Klyftan mellan politik och praxis	123
	20.2 Den finländska kunskapen är bred men utvärderingskunskapsunderlaget snävt	124
21	Slutledningar och diskussion.....	129
	DEL IV: Sysselsättning av långtidsarbetslösa	132
22	Långtidsarbetslösheten som ett strukturellt problem.....	132
23	Långtidsarbetslöshet och arbetskraftspolitiska tyngdpunkter.....	137
	23.1 Förändrade tyngdpunkter i den aktiva arbetskraftspolitiken...	137
	23.2 Långtidsarbetslöshet och aktiveringspolitikens resultat: internationella erfarenheter.....	138
	23.3 Resultaten av aktiveringspolitiken i Finland	143
24	Vem har störst nytta av arbetskraftspolitiska program?.....	148
	24.1 Har de långtidsarbetslösa i Finland nytta av arbetskraftspolitiska program?.....	148
	24.2 Vad kan vi lära oss av Sveriges aktiva arbetskraftspolitik?.....	151
	24.3 Är det ändå fråga om arbetslösa arbetssökandes resurser och diskriminering?	156
25	Utdragen arbetslöshet samt social- och välfärdstjänster	160
	25.1 Arbetslöshetens längd och social trygghet.....	160
	25.2 Buffertar mot arbetslöshet och andra sociala risker i hushållet	162
26	Slutsatser och diskussion	165
	Litteratur	169

Inledning, slutsatser och rekommendationer

1 Studiens syfte och uppgifter

I enlighet med arbets- och näringsministeriets anbudsbegäran har syftet med denna studie varit att sammanställa en omfattande och på forskningslitteratur baserad översikt inriktad på arbetsmarknaden specialgrupper - i första hand unga, invandrare, partiellt arbetsföra och långtidsarbetslösa, hur deras sysselsättningsmöjligheter ser ut, i vilken mån det lönar sig för dem att arbeta och vilken nytta är av arbetskraftspolitiska stödåtgärder. Dessa specialgrupper har vanligtvis definierats med utgångspunkt i arbetskrafts- och de sociala myndigheternas klassificeringar, som i regel baserar sig på de regelverk som gäller för erhållande av förmåner. Arbetsförvaltningens definition av exempelvis unga arbetslösa motsvarar därför sällan den begreppsmässiga definition som används inom socialvetenskaplig litteratur.

I föreliggande slutrapport eftersträvar vi att i enlighet med anbudsbegäran svara på följande huvudfrågor:

- Vilka slags *frågeställningar* har analyserats i utvärderingsforskningen om sysselsättningsmöjligheter och jobb för arbetsmarknadens specialgrupper? Vilken typ av åtgärder har utvärderats och vilka har inte utvärderats?
- Vilka *tillvägagångssätt* har man valt att utnyttja? Vilka teorier, datamaterial och metoder har använts i utvärderingarna?
- Vilka *resultat* har erhållits för olika åtgärder? Hur borde dessa resultat tolkas och utvärderas i ljuset av det datamaterial och de metoder som använts i analyserna?
- Vilka *faktorer* förefaller enligt analyserna att påverka huruvida olika åtgärder lyckas eller misslyckas?
- Vilken *kunskap har vi i dag* i ljuset av det samlade kunskapsunderlaget enligt punkterna (a) - (d)? Om vilka omständigheter finns det kunskap till stöd för det politiska beslutsfattandet och var finns fortfarande kunskapsluckor?

Den här listan av frågor avspeglar väl det rådande arbetskraftspolitiska tänkandet, varvid man å ena sidan pekat på att resurserna som allokerats till arbetskraftspolitiken ökat och å andra sidan oroat sig för att de arbetskraftspolitiska resurserna inte till alla delar svarat mot de förväntningar som ställt på dem. Många av dagens problem såsom långtidsarbetslösheten, ungdomsarbetslösheten och marginaliseringen av unga, invandrarnas svaga integrering på arbetsmarknaden samt de partiellt arbetsföras svårigheter att hitta jobb ger oss anledning att ställa följande viktiga

fråga: Finns det utrymme för olikheter på arbetsmarknaden och fungerar de politiska programmen i en situation där arbetsmarknaden genomgår ständiga strukturella förändringar samtidigt som man av arbetskraften förväntar sig konkurrenskraft, effektivitet och anpassningsförmåga?

Litteraturöversikt, metaanalys eller utvärderingsforskning?

Utvärderingarna av arbetskraftspolitiken kan grovt taget indelas i tre kategorier: *litteraturöversikter*, som stöder sig på befintlig litteratur och lyfter fram de resultat som anses väsentliga; metaanalyser, där datamaterial och resultat som tagits fram i tidigare studier blir föremål för kvalitativ eller kvantitativ analys; samt *utvärderingsstudier*, som bygger på empiriska analyser baserade på primärdata. Enligt vår mening beskriver indelningen också utvärderingarnas 'rangordning'. De säkraste forskningsrönen kan erhållas bara om forskaren använder primärdata och därigenom kan bedöma de egna forskningsresultatens tillförlitlighet och allmängiltighet. Forskningsrönen är svagast då forskaren saknar möjlighet att bedöma tillförlitligheten och allmängiltigheten för befintliga forskningsresultat. Det är därför skäl att undvika så kallade sekundärkällor. I den mån det är nödvändigt eller oundvikligt att använda dylika källor, bör detta göras klart för läsaren.

Metaanalysen är en nykomling inom den arbetskraftspolitiska utvärderingen. Inom naturvetenskaper och till exempel empirisk medicin är den däremot en vanlig analysmetod. Den är en allmänt accepterad metod då det exempelvis varit nödvändigt att bedöma om någon medicin, åtgärd eller vårdform har lett till samma eller olika slutresultat hos olika befolkningsgrupper. Även inom metaanalysen finns olika metodologiska inriktningar. Genom metaanalys kan man försöka utföra begreppsanalys, men den kan också innebära statistiska test typiska för kvantitativ forskning (Borenstein m.fl., 2009; Cooper, 2009). Sålunda kan metaanalys i bästa fall betraktas som en självständig forskningsgren som utnyttjar datamaterial och resultat från tidigare studier (Card m.fl., 2010).

Metaanalyser har först på senare år blivit vanligare inom arbetskraftspolitisk utvärderingsforskning. Utvecklingen har hämmats framför allt av att skillnaderna mellan länderna är stora när det gäller exempelvis det datamaterial som studierna baserar sig på. Det är därför svårt att hitta jämförbara studier som forskningsunderlag för en metaanalys. Sålunda är till exempel Cards jämte kollegors (2010) och Kluves (2010) forskningsöversikter behäftade med uppenbara allmängiltighetsproblem just därför att man från vissa länder kan ha tiotals och från andra bara ett par studieexempel, och trots det gör forskarna generaliseringar angående de arbetskraftspolitiska åtgärdernas effektivitet.

Enskilda utvärderingsstudier ger ofta värdefull information om vilket program som fungerar och vilket som inte gör det, men svarar kanske inte på frågan varför ett program fungerar för en viss grupp men inte för andra grupper. För det andra verkar resultaten ibland överraskande motstridiga. Det är därför viktigt att göra åtskillnad

mellan grupper, omständigheter och uppenbarligen även det sätt på vilket programmet genomförs och av vem.

De frågeställningar och den utvärderingstradition som tecknats ovan kan betraktas som allmänt rådande inom arbetskraftspolitiken, men parallellt har det också idkats akademisk forskning med utgångspunkt i egna frågeställningar. I föreliggande slutrapport har vi som referensmaterial de facto i första hand godkänt relevant och ny akademisk, främst socialvetenskaplig och ekonomisk forskning.

Även om föreliggande slutrapport har karaktären av en litteraturöversikt, så har vår strävan varit att göra den enligt alla konstens regler. I praktiken har det inneburit att vi har

- försökt vara systematiska i vår litteratursökning,
- fokuserat på akademisk, främst socialvetenskaplig och ekonomisk forskningslitteratur,
- stött oss på i första hand primärkällor,
- undvikit sekundära källor, men nämnt tidigare utredningar på området som vi bedömt ha haft betydelse bland annat för det politiska beslutsfattandet.

Materialsökningen har gjorts på så vis att vi systematiskt gått igenom såväl Tammerfors universitets som ETLAs bibliotekstjänsters databaser i anslutning till ämnesområdet och använt för forskningstemat relevanta sökord och flera olika sökmaskiner. Som föremål för den systematiska informationssökningen har vi i första hand valt vetenskapliga tidskrifter som tillämpar extern utvärdering, av vilka många under de senaste åren publicerat temanummer som behandlat arbetskraftspolitikens effektivitet. För det andra ingår i våra hänvisningar också arbetspapper, som har publicerats av forskningsinstitut och internationella institutioner som koordinerar forskning på området, till exempel Economic Research Network (ERN), Institute for the Study of Labour (IZA), IDEA och Google Scholar. Därmed täcker kunskapsunderlaget för vår översikt också det som forskarna diskuterar just nu.¹ ETLA har därtill egna forskarkontakter, genom vilka vi har fått flera relevanta informationskällor. Dessutom hör översiktsrapportens bägge författare till flera nätverk av internationella forskare och har under årens lopp följt debatten på området. De flesta av de studier som samlats in med hjälp av den informationssökning som beskrivits ovan kan hänföras till kategorin utvärderingsforskning, men bland dem finns också klassisk grundforskning.

¹ Sökningar har gjorts bland annat på servrarna Ebsco, Jstor, Science direct och Arto med utgående från av olika sökord, till exempel employment policies, active labour market policies, active labour market policy measures samt korsvis med dessa med sökorden youth unemployment, short-term and long-term unemployment, immigrants, employment of immigrants, handicaps, disability, osv.

2 Teoretiska och metodologiska utgångspunkter för studien

De ovan presenterade frågeställningarna i anslutning till de arbetskraftspolitiska åtgärdernas effektivitet gjorde att utvärderingsforskningen och den politiska diskussionen tog fart i Finland inte minst under de förhållanden som rådde efter depressionen i början av 90-talet. I USA och Kanada men även i många europeiska länder har man dock betydligt längre traditioner, speciellt inom mikroekonomin, när det gäller att utvärdera arbetskraftspolitiska åtgärder och framför allt offentliga interventioner såsom arbete med stöd, arbetskraftspolitisk utbildning och arbetskraftsservice (t.ex. Heckman m.fl., 1999; Martin och Grubb, 2001; OECD, 2002; Card m.fl., 2010; Kluge, 2010). Heckman m.fl. (1999) identifierade 75 mikroekonomiska utvärderingsstudier som gällde i första hand USA. Card m.fl. (2010) använde i sin metaanalys 97 program som genomförts i olika OECD-länder under åren 1995 - 2007. Kluge (2010) å sin sida baserade sin metaanalys på material från 19 europeiska länder, vilket täckte inte mindre än 137 utvärderingar.

Martin och Grubb (2001, 11-12), som studerade arbetskraftspolitiska program som genomförts i OECD-länderna och hur framgångsrika dessa program varit, påpekar att trots att antalet utvärderingar av arbetskraftspolitikens effektivitet har ökat och utvecklats i teoretiskt-metodologiskt avseende, så har studierna oftast baserats på en uppföljningsperiod på enbart ett eller två år. Detta är emellertid en synnerligen kort tidsperiod, om syftet är att dra slutsatser om de ekonomiska och sociala effekterna av offentliga interventioner med avseende på sysselsättningen för såväl enskilda personer och hushåll som samhället i stort. Oftast har utvärderingarna gällt endast effekter som kan mätas i pengar medan de sociala effekterna kommit i andra hand. Martin och Grubb (2001) påpekar också att utvärderingarna i de flesta fall gjorts på uppdrag av offentliga myndigheter eller med beaktande av dessa myndigheters intressen, oavsett att det kunde vara värt att beakta att saken kan ligga även i andra gruppers intresse, eller att saken kunde behöva belysas från olika infallsvinklar.

Frågor kring arbetskraftspolitikens effektivitet och resultat har gjort att utvärderingsforskningen inte enbart ökat i kvantitet, utan därtill har det utvecklats allt bättre forskningsdata och forskningsmetoder för att utvärdera arbetskraftspolitikens effektivitet. Nationellt och internationellt datamaterial som lämpar sig för longitudinell uppföljning samt utvärdering av politikprogrammets effektivitet har i det sammanhanget spelat en central roll. Goda exempel på detta är bland annat OECD:s indikatorer på sysselsättningskydd (EP-index) och material som uppdaterar ändringar som inträffat i arbetskraftspolitiken, Finlands s.k. FLEED-mikrodata, Sveriges LISA-databas, Tysklands longitudinella datamaterial samt 'Evaluation Dataset' som sammanställts av det tyska IZA-institutet (Calliendo m.fl., 2011). När det gäller

själva utförandet av utvärderingsstudier skiljer till exempel Kluve (2006) mellan första, andra och tredje generationens utvärderingsmetoder. Ett belysande exempel på tredje generationens breda spektrum av ytterst sofistikerade statistiska metoder ger bland annat Nekby (2008) i sin översikt. Vid sidan av dessa metoder har metaanalyser stigit fram (Florax m.fl., 2002; Card m.fl., 2010).

Strukturella, tidsmässiga, institutionella och individuella faktorer

Som ett exempel på synvinklar som lyfts fram i den akademiska diskussionen kan man se Blossfelds (1986) klassiska artikel, där han visade att utvecklingen av många sociala fenomen, såsom sysselsättning och tillknytning till arbetsmarknaden, är beroende av såväl strukturella, tidsmässiga, institutionella som individuella faktorer. När Blossfeld lyfte fram den här helheten, ville han betona att det väsentliga för sysselsättning och anställning samt integrering på arbetsmarknaden är i vilken konjunkturfas till exempel nytexaminerade försöker komma in på arbetsmarknaden eller i vilken ekonomisk kontext eller i vilket sysselsättningsläge en individ förlorar sin arbetsplats eller försöker byta jobb.

Det är ändå inte enbart fråga om dessa konjunkturrelaterade faktorer utan också om vilka arbetsplatser som står tillbuds eller i vilka branscher jobben ökar och minskar. Exempelvis EU:s rapporter och bland annat ETLAs studier av Finland visar att före finanskrisen och den därpå följande ekonomiska recessionen, var tillväxten koncentrerad framför allt till arbetsuppgifter som krävde hög utbildning (Farber, 2011; Hurley och Storrie, 2011; Asplund m.fl., 2012). Den här utvecklingen erbjuder individer med god utbildning bättre möjligheter till sysselsättning och rörlighet än andra grupper, såväl inom företagen som på den externa arbetsmarknaden. Arbetsplatskonkurrensen har således varit öppnare och skapat större möjligheter i arbetsuppgifter med högre status och utbildningskrav, och å andra sidan hårdare och mera begränsad för arbetskraft med lägre utbildning. Denna kunskap är av väsentlig och kanske avgörande betydelse när man ska bedöma vilka resultat det är realistiskt att förvänta sig av exempelvis den arbetskraftspolitiska utbildningen, eller i vilken omgivning långtidsarbetslösa måste kämpa om en plats på arbetsmarknaden.

Vid sidan av ovan nämnda externa faktorer måste sysselsättningen och integreringen på arbetsmarknaden också bedömas mot bakgrund av i vilket livsskede och med vilken utbildnings- och erfarenhetsgrund en individ söker arbete eller försöker byta arbetsplats. De som första gången försöker komma in på arbetsmarknaden befinner sig i en helt annan situation än de som har lång arbetserfarenhet eller söker sig till arbetsmarknaden efter familjeledigheter. Nytexaminerade ungdomar befinner sig inte i samma situation som de som söker sig till arbetsmarknaden efter rehabilitering eller omskolning eller efter att ha vårdat en närstående.

I ett modernt välfärdssamhälle påverkas sysselsättningen och integreringen på arbetsmarknaden dessutom av samhällsinstitutioner och institutionell praxis. När den här aspekten uppmärksammades gav den upphov till institutionell ekonomi, en mångsidig teoretisk forskning samt olika skolor om välfärdsstaternas institutionella

praxis (Hall och Taylor, 1996; Greener, 2005; Streeck och Theelen, 2005). Speciellt i samband med större strukturella förändringar kan förändringar i institutioner och deras resurser och förfaranden i hög grad förklara hur stödåtgärder riktas mot olika arbetskraftsgrupper samt hur individer och företag uppträder inom de ramar som dessa nya villkor anger. Inom den ekonomiska forskningen kring arbetsmarknadens funktion har detta lett bland annat till forskning kring skrämselfaktorn och inom socialvetenskaperna till forskning kring individers resurser, tillgångar och förfaranden.

Ett dynamiskt hellre än ett statiskt tillvägagångssätt

Inom den akademiska forskningen har man på senare år också betonat att samhällsfenomen, såsom arbetsmarknaden, arbetsdeltagande, karriärutveckling och den bedrivna arbetskraftspolitikens effekter, borde utvärderas som ett longitudinellt och dynamiskt fenomen och inte enbart utifrån tvärsnittsinformation och inverkan av enskilda faktorer. Om vi ser på arbetsmarknaden ur en dynamisk synvinkel, är utgångspunkten den att individers anknytning till arbetsmarknaden bör granskas som en helhet, där strukturella, tidsmässiga och institutionella faktorer inverkar på vilka grupper av arbetssökande som vid olika tillfällen befinner sig i en lyckligare eller mindre lycklig ställning då de söker arbete. Ur den här synvinkeln sett är det också realistiskt att anta att ett åtgärdsprogram som visat sig vara mycket effektivt, såsom arbetskraftspolitisk utbildning, kan ha betydligt svagare effekt om det inträffar väsentliga förändringar på arbetsmarknaden. Om till exempel antalet arbetslösa ökar eller om det flyttar arbetssökande till orten som går förbi befintliga arbetssökande tack vare sin arbetserfarenhet eller utbildning eller de krav som de ställer på arbetet, kan de som varit arbetslösa redan från tidigare hamna i en ännu mer utsatt position. Om det samtidigt sker förändringar i yrkesutbildningen (frivillig utbildning, nya utbildningsområden osv.) eller sysselsättningskyddet (omställningsskydd) kan detta bidra till att tidigare grupper av arbetssökande blir allt mer trängda i konkurrensen om arbetsplatser.

Studier som utvärderar arbetskraftspolitikens resultat har de senaste åren bidragit med viktig kunskap om bland annat vilken typ av politikprogram som varit effektivare än andra (t.ex. utbildning vs. direkt sysselsättningsstöd), och i vilka länder exempelvis aktiveringsåtgärder framstått som effektiva och fungerande lösningar (Thomsen, 2009; Brinsky-Fay, 2011; Card m.fl., 2010). När dessa studier utvärderats har man emellertid ofta förbisettt samverkan mellan olika faktorer. Givetvis har dylika argument och till exempel analyser på basis av flernivåmodeller blivit möjliga i den takt som representativa registerdata öppnat för möjligheten att kombinera information om arbetstagare och arbetsgivare samt att sammanlänka institutionella data och data på makronivå med data på individnivå. Detta kan ha en omvälvande inverkan på hur samhällsförändringen ser ut och vilka möjligheter individerna har. Sålunda upptäckte till exempel Boockmann och Steffes (2005), som använde sammanlänkat arbetstagar-arbetsgivardata, att i Tyskland upphörde 50 procent av alla

nya anställningsförhållanden under de första två åren. Det väsentliga var ändå att anställningsförhållandena upphörde inte bara till följd av individuella faktorer utan också på grund av verksamhetsställets egenskaper. Detta föranledde forskarna att dra slutsatsen att individers rörlighet mellan arbetsplatser är betydligt lägre om man samtidigt beaktar heterogeniteten på företagsnivån. Mathias Dütsch och Olaf Struck (2011) fortsatte på Boockmann-Steffes linje och visade dels att individernas utbildning förebådade karriärmöjligheterna särskilt i början av karriären och dels att ett långt och gällande anställningsförhållande hade en stabiliserande effekt även på framtida karriärer. Ur denna synvinkel sett erbjuder ett företag alltså möjligheter som påverkar sysselsättningen på olika sätt och därmed hur riskerna för arbetslöshet fördelar sig mellan olika grupper tillhörande arbetskraften. Men inte heller i den här studien förklarade man hur individernas yrkeskarriärer påverkas av det ekonomiska läget och förändringar i efterfrågan på arbetskraft.

Uppmärksamma samverkande effekter framom enskilda faktorer

Ovan har vi betonat i synnerhet de tidsmässiga och strukturella faktorernas roll, dvs det faktum att varje politikprogram och dess institutionella funktionsduglighet (embeddedness) är bundna till sina egna villkor och traditioner i respektive samhälle. Å andra sidan konkurrerar också olika åtgärdsprogram sinsemellan, vilket gör det omöjligt att isolera och bedöma ett enskilt programs funktionsduglighet. Ingen enskild faktor och inget enskilt program fungerar i ett vacuum, utan dess effekt är också ett resultat av hur det fungerar antingen som en kompletterande eller ersätande åtgärd tillsammans med andra åtgärder och faktorer.

Dessa mångfacetterade dimensioner förklarar också ofta varför det inte går att utan vidare överföra politikprogram från ett land till ett annat eller från en institutionell och politisk kontext till en annan. Exempelvis minimilöner eller reservationslöner utformade av det sociala trygghetssystemet förmåner har ansetts höja ingångslönerna så pass mycket att de gör det dyrt att sysselsätta personer som för första gången försöker ta sig ut på arbetsmarknaden men även arbetslösa och således hindrar dem att bli sysselsatta. Hur en minimilönemodell och sysselsättningsstöd fungerar är dock i sista hand beroende av arbetsmarknadens allmänna struktur, lönestrukturen, regleringen av anställningsförhållanden samt de sociala trygghetssystemens verksamhetsprinciper, täckning och kompenserande effekt i respektive samhälle, och de kan inte direkt och som sådana betraktas varken som sysselsättningshinder eller som en garanti för lågavlönades utkomst.

Hur olika utbildningsmodeller, såsom arbetskraftspolitisk vidare- och fortbildning, fungerar är i sin tur i stor utsträckning beroende av hur den offentliga grundläggande utbildningen och yrkesutbildningen fungerar, i vilken mån den är integrerande eller diskriminerande och vilka inlärningsresultat ungdomsutbildningen överhuvudtaget presterar. Den arbetskraftspolitiska utbildningens och sociala integrationens effekter är med största sannolikhet betydande för unga som står utanför arbete och utbildning (de s.k. NEET-unga = *Not in Employment, Education or Training*)

samt för lågutbildade invandrare, partiellt arbetsföra och långtidsarbetslösa. Då är det emellertid ofta fråga om att en lyckad integrering av de här specialgrupperna förutsätter en effektiv kombination och samordning av flera åtgärder, vilket naturligtvis är en utmaning i sig. Vikten av parallella och sammankopplade åtgärder framträder i fråga om alla dessa specialgrupper. Exempelvis stöd för sysselsättning av invandrare borde i bästa fall inbegripa olika åtgärder, allt från styrning av invandrarströmmar (fri rörlighet vs. begränsade rättigheter) och integrering av invandrare (boende, socialservice, utbildning och språkkunskaper) till främjande av sysselsättning och yrkeskarriär. På exakt samma sätt kan en förbättring av långtidsarbetslösas sysselsättning förutsätta parallella åtgärder som lyfter dem ur fattigdom och skuldfällor samt förbättrar deras hälsa likaväl som psykiska och sociala välbefinnande, alltså just det som Amartya Sen (2000) avser med kapacitet och förmåga.

Ett annat belysande exempel är när specialgrupper söker sig till arbetsmarknaden, vilket kan inträffa under mycket varierande samhällssituationer. De kan söka sig till arbetsmarknaden exempelvis under en långvarig förändring i det ekonomiska läget (konjunkturedgång vs. konjunkturuppgång) eller i en situation då utbildningssystemet producerar allt bättre utbildade ungdomar, som söker sig till vissa ingångsarbetsuppgifter antingen för första gången eller efter att ha skaffat sig viss arbetserfarenhet. Exempelvis för en ung person eller en invandrare – oberoende av om personen är välutbildad eller har sämre utbildning – är det inte likgiltigt i vilken strukturförändrings-, konkurrens- och urvalssituation på arbetsmarknaden som han/hon söker arbete. Nya eller kanske skärpta krav för arbetsuppgifterna samt rikligt utbud på arbetskraft innebär svårare och mer svåröversägliga omständigheter för dem som ska konkurrera om arbetsplatserna. Sålunda har många sociologer såväl i Finland (t.ex. Erola, 2009, 2012) som i andra länder (t.ex. Brynin m.fl., 2008) kommit fram till att den sociala rörligheten mellan olika grupper har avtagit i samma takt som den allmänna utbildningsnivån stigit. Samtidigt som den sociala rörligheten avtagit har andra faktorer än utbildning börjat spela en allt viktigare roll för vem som lyckas när det gäller social rörlighet. De resurser som sökanden förfogar över och föräldrarnas bakgrund accentueras på nytt även i Finland, där den allmänna utbildningen har garanterat tidigare generationer social rörlighet. När man ska bedöma till exempel invandrades, partiellt arbetsföras, långtidsarbetslösas eller nyutexaminerade ungdomars integrering på arbetsmarknaden underlättar kunskap om den sociala rörligheten i samhället för oss att förstå vilka möjligheter det finns till socialt och yrkesmässigt avancemang.

När det gäller tidsmässiga och externa omständigheter är det motiverat att tänka att ju bättre sysselsättningsmöjligheterna är vid den tidpunkt då man söker sig till arbetsmarknaden desto mindre är riskerna när det gäller anknytningen till arbetsmarknaden. Gynnsamma arbetsmarknadsförhållanden påverkar dock inte enbart karriärutvecklingen för dem som söker sig till arbetsmarknaden, utan utvecklingen av karriärerna för hela befolkningen i arbetsför ålder (Blossfeld, 1986, s. 213). Vad gäller olika kohorters anknytning till arbetsmarknaden visade Blossfeld att varje

efterkrigstida generation hade högre yrkesmässiga krav än föregående generation. Varje generation startade med en högre nivå än den föregående, och därefter stärktes anknypningen till arbetsmarknaden livet ut. När man ska bedöma olika kohorters anknypning till arbetsmarknaden är det därför viktigt att även beakta att de nya generationerna knyts till arbetsmarknaden i olika åldrar. När den allmänna utbildningsnivån stigit så har konkurrensen om arbetsplatserna blivit hårdare än vad som var fallet för tidigare generationer, vilket försätter särskilt dem som avbrutit sin utbildning och NEET-ungdomar i en svårare situation än andra.

Aktivering som utvärderingsram

Under de senaste tjugo åren har det arbetskraftspolitiska tänkandet och argumenteringen dominerats av två begrepp, aktivering och utvärdering. Peter Taylor-Goodby (2004) bedömer att det skulle ha inträffat ett paradigmskifte i EU-ländernas arbetskraftspolitik när EU:s medlemsländer i början av 1990-talet började tillämpa Europeiska kommissionens direktiv som betonade arbetsmarknadens flexibilitet samt förbättring och aktivering av arbetslösa sysselsättningsförutsättningar. Även i Finland och Sverige har det gjorts otaliga förändringar i normerna för de arbets- och socialpolitiska systemen som överensstämmer med detta paradigmskifte. Aktiveringen av arbetslösa och betonandet av deras skyldigheter fick officiell välsignelse i Finland i det reformprogram för Aktivering av arbetskraftspolitiken som arbetsministeriets utredningsmän Harri Skog och Heikki Räisänen föreslog 1997. En av de centrala tyngdpunkterna i programmet var att arbetslösa arbetssökande skulle aktiveras samt servicesystemet revideras så att det stöder aktiveringsmålet. I betänkandet förklarades den arbetslösa ha rättigheter och skyldigheter, vilket i sig var unikt i internationell jämförelse med också jämfört med den tidigare diskussionen i Finland. Senare har aktiveringsidén börjat tillämpas även inom andra förvaltningsområden. Samtidigt har aktiveringsidén fått mer konkreta och bindande former än tidigare.

I sin bedömning av utvecklingen i Europa slår Guillianio Bonoli (2010) fast att den aktiva arbetskraftspolitiken genomgått tre utvecklingsfaser:

1. utvecklingen under 1950- och 1960-talen, då arbetskraftspolitikens uppgift var att med tanke på den ekonomiska tillväxten trygga tillgången på utbildad arbetskraft,
2. från oljekrisen 1972–1973 till slutet av 1980-talet var arbetskraftspolitikens uppgift tydligare än förr att sysselsätta arbetslösa, och
3. från 1990-talets början har arbetskraftspolitikens uppgift varit att lindra arbetslöshet förorsakad av strukturförändringar och att sysselsätta den icke-aktiva delen av befolkningen.

Indelningen är grov och ger inte till alla delar en korrekt beskrivning av till exempel arbetskraftspolitikens utveckling i Finland. Med dess hjälp kan man emellertid beskriva hur aktiveringspolitiken har utvecklats och vilka skillnader det finns mellan länderna. Bonoli (2010) visar att även man kan anse att aktiveringspolitiken och

betonandet av individens eget ansvar har stärkts inom arbetskraftspolitiken under de senaste årtiondena, så kan man urskilja alternativ och tydliga skillnader mellan länderna också i fråga om aktiveringspolitiken. Bonoli (2010, s. 440–442) identifierar fyra alternativa sätt enligt vilka arbetskraftspolitiken kan drivas: skärpta incitament för mottagande av arbete, stöd för sysselsättning, kvarstående i arbete och utveckling av den arbetssökandes yrkesskicklighet. Med *skärpta incitament* avses de åtgärder som reglerar erhållandet av arbetskrafts- och socialpolitiska förmåner. Kända metoder är bland annat att begränsa de universella förmånerna, att differentiera förmånerna enligt program och målgrupp samt att införa sanktioner. *Målet att stöda sysselsättningen* kan främjas genom att tillhandahålla arbetsförmedlingsservice, effektivisera rådgivningen och skapa arbetsplatser samt stöda service som de arbetssökande behöver, såsom barndagvård, och främja arbetssökandens yrkesskicklighet med hjälp av yrkesinriktad fortbildning. Till strategin för *kvarstående i arbete* kan räknas åtgärder vilkas syfte inte är att sysselsätta en arbetslös utan att se till att den arbetslösa är arbetsför och står till arbetsmarknadens förfogande. Exempel på dylika aktiveringsmetoder är arbetspraktik, arbete med stöd samt korta sysselsättningskurser. Till *metoder som syftar till att utveckla yrkesskickligheten* hör bland annat yrkesinriktad omskolning och fortbildning, som kan erbjudas arbetslösa, permitterade arbetstagare samt dem som byter arbetsplats.

Inom praktisk politik används alla dessa metoder parallellt varvid de riktas mot olika grupper av arbetssökande. Bonoli (2010) anser att den aktiveringspolitik som bedrivits i de nordiska länderna till stor del består av politikåtgärder som kan hänföras till den fjärde av de ovan nämnda kategorierna. De som känner till finsk arbetskraftspolitik förhåller sig dock skeptiskt till denna bedömning och hävdar att förutom den grundlinje som betonar utbildning och anställningsbarhet har aktiveringsåtgärderna också innehållit sanktioner och en rejäl portion kontroll.² Då man utvärderar den aktiva arbetskraftspolitikens linje och resultat är det m a o bra att komma ihåg att ingen modell är i praktiken renodlad och att idealmodellerna ska förstås som generella karakteriseringar. Å andra sidan är den praktiska tillämpningen av politikmodellerna i hög grad beroende av läget på arbetsmarknaden i respektive land samt arbetskraftspolitikens traditioner, resurser och institutionella strukturer i de olika länderna (Koistinen, 2014). Detta är bra att komma ihåg när vi i de avsnitt i föreliggande rapport som gäller specialgrupper på arbetsmarknaden presenterar reformer och åtgärder som genomförts i olika länder.

Samtidigt som arbetskraftspolitikens tyngdpunkt förskjutits i såväl Finland som andra länder mot aktiveringspolitiska åtgärder, har man även vid utvärdering av arbetskraftspolitikens resultat och effektivitet börjat fästa vikt vid frågor om hur programmen påverkar individernas beteende och sysselsättningsmöjligheter. Den

2 Sanktionerna gällande aktiveringspolitiken stärktes redan i den översyn av villkoren för erhållande av arbetsmarknadsstöd som genomfördes år 2006 (Hämäläinen m.fl., 2009). De lyftes fram på nytt i regeringen Katinaens avtal om budgetramarna (Statsrådets pressmeddelande 123:2014, 26.3.2014) samt i finansministeriets bakgrundspromemoria, där man betonar utökad utbud av arbete och aktiveringsåtgärder och användning av sanktioner på alla NTM-centralers områden (Hetemäkis arbetsgruppspromemoria 17.3.2014; <http://valtioneuvosto.fi/etusivu/rakenneuudistus395285/tiedostot/hetemaen-ryhman-loppuraportti/fi.pdf>).

mikroekonomiska och socialvetenskapliga forskningen har producerat intressant och viktig tilläggs kunskap om hur institutionella reformer (förändringar i förmåner, nya program osv.) påverkar arbetssökandes beteende. Problemet är emellertid att analyserna förbisett faktorer som hänför sig till de arbetskraftsrekryterande företagens beteende och efterfrågan på arbetskraft, liksom även andra samhällsfaktorer. Detta framgår med all tydlighet då man utvärderar hur arbetskraftspolitiska åtgärder fungerar i fråga om unga, invandrare, partiellt arbetsföra och långtidsarbetslösa. Det är skäl att ta även den här aspekten i beaktande då vi i föreliggande rapport på basis av befintlig utvärderingsforskning gör iakttagelser om arbetskraftspolitikens funktionsduglighet och resultat. Man kan säga att författarna till den här litteraturoversikten är på sätt och vis bundna av den existerande litteraturens villkor.

3 Slutsatser och rekommendationer

3.1 Allmänna slutledningar och rekommendationer

En av de viktigaste slutsatserna som kan dras på basis av föreliggande litteraturöversikt är att den empiriska utvärderingsforskningens förbättrade metoder och datamaterial samt den större mängden komparativa forskningsrön avsevärt stärkt möjligheterna till rationellt beslutsfattande. Nu känner vi bättre än tidigare till arbetsmarknadens strukturer och funktion. Dessutom vet vi hurdana arbetskraftspolitiska åtgärder som fungerar bäst, vem som har mest nytta av åtgärderna och hur allt detta påverkas av i vilken arbetsmarknads- och strukturförändringssituation de tillämpas. Bättre tillgång till registerdata om hela befolkningen och systematisk utveckling av uppföljningsmaterialet om arbetskraftspolitiska åtgärder har också gjort det möjligt att jämföra samhällen och att utnyttja forskningsresultaten från dylika jämförelser. Allt detta har skapat bättre förutsättningar för en rationell arbetspolitik.

Arbetskraftspolitiken är emellertid ett så till vida specifikt politikområde att där råder en mängd starka och svårföränderliga ideologiska och teoretiska föreställningar som omöjliggör en rationell politik. Joseph Stiglitz (2003, 2012) har konstaterat detta i flera olika sammanhang. Det går inte att förändra den rådande politiken på ett väsentligt sätt, även om själva fenomenet – problem på arbetsmarknaden, arbetslöshet osv. – skulle ropa efter förändringar och bättre politiska lösningar. Denna interna friktion och detta spårberoende hos politiken syns bland annat sålunda att vissa teoretiska föreställningar är rådande och styr det politiska beslutsfattandet trots att den samhällseliga omvärlden och arbetskraftspolitikens problem och dimensionerna hos dessa problem förändrats. De primära politiska lösningarna är fortsättningsvis arbetskraftspolitiska åtgärder riktade mot utbudssidan trots att såväl EU- som OECD-länderna har hamnat in i en långvarig recession och depression och svag efterfrågan på arbetskraft framstår som den viktigaste orsaken till arbetslöshet.

Det ovan beskrivna spårberoendet syns bland annat i OECD:s ekonomiskpolitiska utvärderingar. Under recessionen efter finanskrisen medgav OECD:s experter att regeringarna borde vara beredda att även förlänga och tillfälligt höja utkomstskyddet för arbetslösa samt subventionera kostnaderna för att sysselsätta arbetslösa för att förhindra att den ökande och utdragna arbetslösheten leder till att en allt större del av de arbetslösa blir fattiga och helt utslagna från arbetsmarknaden. I samma andetag varnar emellertid OECD för att regeringarna inte borde avstå från aktiveringspolitiska åtgärder som de har konstaterat vara bra, från att betona de arbetslösas eget ansvar eller från strikt kontroll av arbetskraftspolitiska stöd (Employment

outlook, 2010; Economic survey – Finland, 2014). Vi har senare kunnat läsa samma anvisningar och rekommendationer i de nationella regeringarnas och även till exempel i statens revisionsverks revisionsberättelse om långtidsarbetslöshet och marginalisering i Finland (2011).

I litteraturöversikten har vi också fört fram att arbetskraftspolitikens effektivitet hittills främst utvärderats på ett åtgärdsfokuserat sätt. Inom utvärderingsforskningen har man i första hand utrett hur bra enskilda åtgärder har främjat deltagarnas senare anknytning till arbetsmarknaden och hur individuella faktorer inverkat på vem som har störst nytta av åtgärderna. Gällande förhållanden och samhällsfaktorer, såsom ekonomiska konjunkturer, förändrade arbetsplats- och arbetskraftsstrukturer samt branschspecifika efterfrågefaktorer har fått mindre uppmärksamhet och ibland helt och hållet förbisetts. Detta har varit fallet trots att såväl utvärderingsforskningen som till exempel arbets- och näringsministeriets egna årliga effektivitetsutvärderingar av aktivåtgärderna låter förstå att rådande omständigheter (konjunktoreffekt, periodeffekt, regionala faktorer, osv.) tycks ha ett väsentligt förklaringsvärde för vilka faktorer som fungerar i olika arbetskraftspolitiska efterfrågesituationer. På exakt samma sätt har utanför utvärderingarna hamnat frågor kring hur i synnerhet företagets storlek, deras växelverkan och beroendeförhållanden eller nya produktionsbegrepp påverkat användningen av och efterfrågan på arbetskraft inom viktiga produktionsområden, såsom privat och offentlig service, skogs-, el- och elektronikindustrin eller programproduktion.

Ovan framförda frågeställningar har fortsatt att trampa i barnskorna trots att man kunde anta att de är av särskilt avgörande betydelse i ett land som Finland, där den regionala differentieringen (befolkning, arbetskraft, service, näringsstruktur, osv.) är stor och de regionala skillnaderna ökat. Många experter på arbetskraftspolitik, såsom Blanchard, Jaumotte och Loungani (2013), har betonat att arbetskraftspolitiska satsningar borde vara känsliga för de förändringar som inträffat i själva ekonomin och att de som ansvarar för arbetskraftspolitiken borde med hjälp av indikatorer på såväl makro- som mikronivå noggrant följa upp fluktuationerna i efterfrågan på arbetskraft och hur dessa påverkar olika grupper av arbetssökande.

Med tanke på arbetskraftspolitikens uppgifter och effektivitet är, förutom de ovan nämnda faktorerna, ytterligare en omständighet specifik för det finländska samhället: en modell baserad på ett förvärvsarbetande hushåll med två löntagare och två karriärer blev vanlig i Finland redan innan den anammades i många andra länder. Många samhällspolitiska verktyg (beskattning, social- och välfärdstjänster, social trygghet, osv.) har de facto utformats så att de stöder den här modellen med ett förvärvsarbetande hushåll och därmed också ett högt deltagande i arbetslivet. Dessutom uppfattar man den här modellen som effektivare än andra också då det gäller att fungera som buffert mot till exempel ekonomiska och sociala risker förknippade med arbete och sysselsättning (Blossfeld, 2007; Ehlert, 2012; Jolkkonen m.fl., 2014). I arbetskraftspolitiken har man däremot fäst förvånansvärt lite uppmärksamhet vid detta. Likväl kan man anta att modellen och de ändringar den genomgår (antalet

ensamförsörjarhushåll ökar, regnbågsfamiljer blir vanligare, invandrare har med sig egna modeller) har en väsentlig inverkan på såväl den sysselsatta som den arbetslösa arbetskraftens arbetsmarknadsbeteende, men även på företagens användning av arbetskraft. Effekten kan antas sträcka sig ända till hur individer och hushåll tyr sig till olika former av arbetskraftspolitik och social trygghet, hur hushållen garde-rar sig mot sysselsättningsrisker och hur arbetskraftspolitiska åtgärder överhuvud-taget når målgrupperna. Det är naturligt att anta att det är en helt annan sak om till exempel en långtidsarbetslös lever ensam eller ingår i ett hushåll där maken är arbetslös, har arbete eller står utanför arbetskraften.

Komparativ internationell forskning har gett intressant kunskap om hur institu-tioner samt ländernas varierande politiska program och interventioner har påver-kat arbetskraftspolitikens effektivitet och resultat. Även på detta område kan man säga att den arbetskraftspolitiska utvärderingsforskningen har tagit nya steg i och med att mångsidigare och mer representativt datamaterial än tidigare samt mer sofistikerade metoder har kunnat producera ny och värdefull kunskap om arbets-kraftspolitiken. Man måste ändå förundra sig över hur lite den här möjligheten sist och slutligen utnyttjats i den arbetskraftspolitiska forskningen. Exempelvis jäm-förelserna mellan de nordiska länderna är i metodologisk mening och således vad jämförbarheten beträffar anspråkslösa och kan tolkas på olika sätt. Man kunde dock föreställa sig att komparativ forskning skulle vara mycket nyttig även på den här nivån, i synnerhet som det finns både antagna likheter, växelverkan och spår-bundenhet mellan de nordiska länderna när det gäller själva arbetskraftspoliti-ken. Samtidigt finns det också betydande skillnader mellan de nordiska länderna vad gäller sociala faktorer (hushållens struktur, modeller för deltagande i arbete) samt befolknings- och arbetskraftsstrukturer (regionstrukturer, invandrarbefolk-ningens andel av arbetskraften), men också förmögenhet (hushållen, den offentliga ekonomin, sparande) samt de ekonomiska strukturerna och internationella bindningarna. Allt detta talar för att vi måste ta flera steg framåt i fråga om inter-nationella arbetskraftspolitiska jämförelser jämfört med var vi står idag. Det skulle ge betydligt bättre möjligheter till politisk lärdom och överföring av erfarenheter samt till att få en uppfattning om vilken plats Finland har i den internationella utvecklingen och vilka möjligheter politiken överlag har att styra arbetsmarkna-dens utveckling.

3.2 Slutledningar om specialgrupper på arbetsmarknaden

I det följande presenteras kort de slutledningar som kan dras för de fyra viktigaste specialgrupperna på arbetsmarknaden när det gäller arbetskraftspolitiska åtgärder och deras effektivitet. Mera detaljerade uppgifter och slutledningar för varje speci-algrupp presenteras i kapitlet med slutsatser i den del av rapporten som behandlar respektive grupp.

Åtgärder i syfte att främja ungas sysselsättning (Del I)

Ungdomar är en synnerligen heterogen grupp. Detta beror delvis på att till gruppen hör ungdomar i olika åldrar och som därför befinner sig i mycket olika livsfaser: en del går fortfarande i skola, en del har just påbörjat sin yrkeskarriär och en del är på väg ut i arbetslivet. Alla dessa faser är kritiska med tanke på ungdomarnas framgång på arbetsmarknaden.

Därför måste också politikåtgärderna differentieras. Ungdomar som upplever problem i livets olika skeden behöver mycket varierande individuellt stöd som motsvarar deras behov i just det skedet för att de skall lyckas. Det bästa sättet att ingripa i ungdomars problem är att det görs så tidigt som möjligt, kontinuerligt och långsiktigt i form av effektivt samarbete mellan olika aktörer.

Finland kännetecknas av en stark tradition av studiehandledning, socialt stöd och nu, som senaste form, tidigt ingripande i problem för ungdomar som avbrutit sin utbildning och riskerar att marginaliseras. Finland har också en stark forsknings-tradition inom såväl pedagogik som hälsovetenskaper gällande uppföljning av ungdomars situation på basis av omfattande longitudinellt datamaterial som representerar hela befolkningen. En motsvarande analysram skulle även behövas som grund för utvärdering och inriktning av politikåtgärderna. Detta skulle göra det möjligt att identifiera åtgärder riktade mot ungdomar och att observera effekterna av olika åtgärder.

Å andra sidan utvisar dylik information inte i vilken utsträckning enstaka åtgärder eller sammanlänkade åtgärder faktiskt påverkar den ungas situation, för att inte tala om åtgärdernas kostnadseffektivitet. Orsaken är mycket enkel. Vi vet inte vad som skulle ha hänt den unga personen utan interventionen. Vi vet inte heller om interventionen och dess effekter fungerar ens tillnärmelsevis lika effektivt för just den här unga personen som för andra ungdomar som varit föremål för åtgärden. En tredje jämförelsedimension som oundvikligen hamnar i skymundan har att göra med hur de ungdomar som deltagit i åtgärden lyckas jämfört med de ungdomar som inte deltagit i åtgärden. Uppföljningar av ungdomar som bygger på longitudinellt datamaterial borde m a o kompletteras med utvärderingsstudier som genomförs med regelbundna mellanrum.

Man kan emellertid fråga sig om en dylik analysram sist och slutligen räcker till för att informera beslutsfattarna om i vilket skede och vilken typ av åtgärder det lönar sig att rikta mot ungdomar. Inte nödvändigtvis. Såsom Wollscheid och Noonan (2012) nyligen konstaterat i fråga om ungdomar som avbrutit sin utbildning på andra stadiet ger åtgärder i syfte att lindra problemet tämligen bra resultat förutsatt att de implementeras på ett effektivt sätt. Betydelsen av hur åtgärderna implementeras uppmärksammades en tid även i samband med arbetskraftspolitiska aktivåtgärder (Sehlstedt och Schröder, 1989), men förefaller att sedan dess ha hamnat långt ut i periferin. Just implementeringsfasen kan emellertid framför allt för ungdomar vara en synnerligen kritisk faktor för att åtgärderna skall lyckas. Resultatet av åtgärderna kan m a o på ett avgörande sätt vara beroende av hur arbetskraftstjänstemännen

lyckas få ungdomarna att planera sin framtid och väcka deras motivation att delta i, med tanke på dessa planer, noggrant utvalda åtgärder.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att

- Sysselsättningen av ungdomar har stötts på många olika sätt: det råder ingen brist på åtgärder som kan riktas mot ungdomar som avbrutit sin utbildning, arbetslösa ungdomar och ungdomar som löper risk att marginaliseras.
- Utmaningen är snarare vilka slags åtgärder det lönar sig för samhället att satsa på i första hand, i vilken ordningsföljd (sammanlänkade åtgärder) och i vilket skede. Om detta saknas grundläggande och tillförlitligt kunskapsunderlag.
- Det finns fortfarande mycket lite utvärderingsforskning kring arbetskraftspolitiska aktivåtgärder som riktats mot ungdomar i Finland. Det kunde löna sig att utnyttja erfarenheter från andra länder, i lämpliga delar.
- Vilken betydelse har effektiv implementering av åtgärderna? Denna i sig viktiga aspekt har förbisetts inom utvärderingsforskningen.
- Åtgärderna begränsas till de ungdomar som kan nås. Man borde effektivare försöka nå ungdomar som står utanför både utbildning och arbetsmarknaden samt styra dem tillbaka till en utbildningsform som passar dem eller till andra typer av åtgärder.
- Ungdomar med funktionsnedsättning och ungdomar med invandrarbakgrund tycks ha 'fallit emellan'. Tillräcklig uppmärksamhet borde fästas vid deras specialbehov i samband med sysselsättningsfrämjande åtgärder för ungdomar.

Sysselsättningsbefrämjande stöd för invandrare (Del II)

I många europeiska länder har tyngdpunkten i invandrapolitiken i allt högre grad förskjutits mot arbetsrelaterad invandring. Förändringen har för det mesta motiverats med att många företag har rekryteringsproblem när det gäller arbetsuppgifter som kräver hög kompetens samt låglönejobb på utförande nivå i servicesektorn. Även i Finland har vissa branscher försökt svara på rekryteringsproblemen rentav på så vis att arbetskraftsmyndigheterna, företagen och utrikesministeriet aktivt varit i kontakt med myndigheterna i länder som överlåter arbetskraft, till exempel Spanien och Thailand, och tillsammans med kommunerna startat specialutbildning för arbetskraft som kommer till landet. Ett eget kapitel utgör bärplockning som sker med turistvisum, samt de arbetskraftsströmmar över gränsen som baserar sig på bilaterala avtal mellan Finland och Ryssland. Däremot finns det mycket litet, om alls någon, empirisk kunskap om effekterna av integrationspolitiken och de förändringar den genomgått.

Likaså finns det tillsvidare mycket lite forskningsbaserad kunskap om effekterna av åtgärder som syftar till att invandrarna ska bli hemmastadda i mottagarlandet, hitta arbete där, kvarstå i arbetslivet och avancera i yrkeskarriären. Det är därför ytterst svårt att dra allmängiltiga slutsatser utifrån befintliga utvärderingsresultat. Genomgången av internationella och inhemska studier ger stöd för den här

uppfattningen. Utvärderingarna gäller i huvudsak enskilda program och åtgärder i vilka ett begränsat antal invandrare deltagit.

En annan omständighet som gör det svårt att dra generella slutsatser är att man i studierna fokuserat på att utvärdera de kortsiktiga effekterna. Skillnaderna mellan de kort- och de långsiktiga effekterna kan emellertid vara stora. De longitudinella studier som gjorts signalerar klart att integreringen av invandrare på arbetsmarknaden borde granskas som en process som täcker den arbetsföra åldern i sin helhet. Detta borde vara utgångspunkt också för arbetskraftspolitiken och synas i vilken typ av åtgärder som behövs och hur dessa inriktas.

En ytterligare omständighet som är fast knuten till den föregående är att vårt nuvarande kunskapsunderlag inte gör det möjligt att jämföra effektiviteten hos olika program och åtgärder. Slutsatsen sammanhänger med att effektanalyserna har i de utvärderingsstudier som hittills gjorts gällt sysselsättningsmöjligheterna medan övriga aspekter hamnat i bakgrunden.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att

- I många europeiska länder har tyngdpunkten i invandringspolitiken i allt högre grad förskjutits mot arbetsrelaterad invandring. Det finns emellertid endast knapphändig empirisk kunskap om effekterna av integrationspolitiken och de förändringar den genomgått.
- Integreringen av invandrare på arbetsmarknaden och den arbetskraftspolitik som stöder den borde granskas som en process som täcker hela den arbetsföra åldern. Det finns dock föga forskningsrön om avancemang i yrkeskarriären och den politik som riktas mot detta.
- De utvärderingar som genomförts gäller främst enskilda program och åtgärder i vilka ett begränsat antal invandrare deltagit.
- De program och åtgärder som allmänt taget tycks fungera för arbetslösa förefaller att fungera bäst även för arbetslösa invandrare. Trots detta riktas dylika aktivåtgärder i mycket begränsad utsträckning mot arbetslösa med invandrarbakgrund; de hänvisas i första hand till åtgärder som ska förbereda dem för arbetslivet och som bidrar minst till deras möjligheter att hitta jobb. Däremot vet man inte hur det går för invandrarna efter att dessa åtgärder som ska förbereda dem för arbetslivet upphör och efter (den ofta relativt korta) uppföljningsperioden.

Stöd för sysselsättning av partiellt arbetsföra (Del III)

Det är en utmaning för såväl social- som välfärdspolitiken att upprätthålla och utveckla arbetsförmågan hos partiellt arbetsföra som står utanför arbetslivet. Man har börjat fästa allt större uppmärksamhet vid de partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden. Metoderna för att främja partiellt arbetsföras sysselsättning har blivit mångsidigare och utvecklats och arbetsförmågan har överlag börjat granskas i vidare bemärkelse som ett fenomen som växlar enligt människans ålder och

livssituation. Sysselsättningsmöjligheterna för partiellt arbetsföra kan inte längre analyseras enbart med avseende på individens arbetsförmåga utan bör också ses som en fråga för arbetsplatserna och arbetsmarknaden.

I många länder betonar man på ett lyckat sätt de partiellt arbetsföras kompetens i stället för deras arbetsförmåga. Som exempel kan nämnas den danska flexjobbsmodellen och kampanjen *Se kraften!* som startade i Sverige år 2010. Dessutom har man i högre grad börjat fästa uppmärksamhet vid förändringarna i de yrkesmässiga och sociala färdigheter som arbetsuppgifterna kräver och framför allt vid att arbetsgivarna och arbetsplatserna kunde aktivt bidra till att individernas kapacitet identifieras och att arbetsuppgifterna utformas i enlighet med deras läggning och önskemål.

Finland har dock valt en annan väg än de flesta andra EU-länder när det gäller partiellt arbetsföra. I stället för att rikta skraddarsydda specialprogram mot partiellt arbetsföra så har Finland valt en linje som betonar utveckling under normala förhållanden. I de övriga nordiska länderna tillämpas däremot mångahanda aktivtåtgärder som är riktade enbart mot partiellt arbetsföra. Dessutom har den aktiveringspolitik som Sverige och Danmark riktar mot partiellt arbetsföra reviderats avsevärt efter millennieskiftet. På det hela taget förefaller reformerna att ha minskat andelen partiellt arbetsföra som står utanför arbetslivet. I vilken mån det är fråga om äkta sysselsättning och inte om en förändring som beror på överflyttningar mellan olika trygghetssystem förblir dock oklart. I exempelvis Danmark verkar det ha skett överflyttningar från arbetsförmåga till arbetslöshet. I Sverige har man inte observerat motsvarande substitutionseffekt, vilket tros bero på att villkoren för utkomstskydd för arbetslösa samtidigt skärpts. Trots att systemen och lagstiftningen i Finland har reviderats, har förändringarna varit ganska små i förhållande till det stora antalet partiellt arbetsföra, och tanken på att bättre integrera personer med funktionsnedsättning och långtidssjuka på arbetsmarknaden förefaller ha spritt sig mycket långsamt i Finland.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att

- Det finns knapphändigt med information om partiellt arbetsföras sysselsättning och arbetslöshet och i vilken mån de står utanför arbetskraften. Vi vet inte med säkerhet i vilken riktning och i vilken mån sysselsättningen bland partiellt arbetsföra har förändrats.
- När det gäller partiellt arbetsföra har Finland valt en annan väg än de flesta andra EU-länder, inklusive övriga nordiska länder. Fungerar den princip som Finland valt och som betonar inklusion och normalisering bättre än specialprogram som skraddarsytts enbart för partiellt arbetsföra?
- Faktorer som befrämjar arbetsutbudet har en stark ställning inom den politik som syftar till att förbättra sysselsättningen av och för partiellt arbetsföra. Detta är ett iögonenfallande drag med tanke på att man i forskningslitteraturen inte har lyckats presentera tillförlitliga förklaringar till den klart sämre sysselsättningsituationen bland partiellt arbetsföra, även om betydelsen av

ekonomiska omständigheter förefaller att ha stigit fram som den viktigaste förklaringen i ljuset av de senaste årens forskningsrön.

- Finns det motstridigheter i politiken? Uppmuntrar den förda politiken de partiellt arbetsföra att kvarstå i arbetslivet och återvända till arbetslivet efter en period av arbetsoförmåga? Frågorna är motiverade med hänsyn till att ett förhållandevis stort antal partiellt arbetsföra står utanför arbetskraften och att en stor del av dem söker sig till sjukpension.
- Enligt den utgångspunkt som omfattas inom aktiveringspolitiken för partiellt arbetsföra borde framför allt de mer permanenta arrangemangen vid arbetsoförmåga skärpas i fråga om både villkor och generositet, om målsättningen är att uppmuntra partiellt arbetsföra att kvarstå längre i arbetslivet och också återvända till arbetslivet efter att ha varit arbetsoförmögna. Är arbetskraftspolitikens perspektiv härvidlag för snävt?

Åtgärder riktade mot långtidsarbetslösa (Del IV)

Undersökningar visar obestridligen att långtidsarbetslösheten har blivit ett strukturellt samhällsfenomen som hela tiden byter skepnad. De resurser som samhällena använder för att sköta långtidsarbetslösheten har ökat och erfarenheterna av resultaten av olika politikmodellen överförs mellan länderna.

I internationell jämförelse är de långtidsarbetslösas relativa andel av alla arbetslösa i Finland en av de lägsta i Europa efter Norge och Sverige. För det andra är den andel av utkomstskyddet för långtidsarbetslösa som kompenserar de tidigare inkomsterna en av världens högsta i Finland, Danmark, Island och Norge, även i Sverige är den lägre än i Finland. I Finland bryts utdragen arbetslöshet effektivt med arbetskraftspolitiska åtgärder. Detta räcker ändå inte till för att lösa problemet, eftersom arbetslösheten drar ut på tiden som en kombination av åtgärder, korta sysselsättningsperioder och arbetslöshetsperioder. Vid sidan av att yrkeskarriären splittras är hotet att yrkeskarriären börjar peka nedåt och att man blir fattigare. I Finland har vi starka vetenskapliga bevis på detta. Men har reformerna av utkomstskyddet för arbetslösa och den sociala tryggheten varit tillräckliga och fungerande för de långtidsarbetslösa?

I merparten av undersökningarna granskas de arbetssökande, och därvid också de långtidsarbetslösa, som individer som träffar arbetsmarknadsval. Frågorna ställs på detta sätt trots att såväl i Finland som i andra utvecklade länder hör största delen av dem som deltar i arbete till hushåll med två eller flera inkomsttagare och hushållet fattar besluten om deltagande på arbetsmarknaden och även hantering av de risker som hänför sig till sysselsättningen genom att man samordnar yrkeskarriärer, arbetstider och arbetsinkomster. Denna synvinkel har åsidosatts även när man utvärderat åtgärder för att lindra långtidsarbetslösheten, öka jobsökningsaktiviteten samt vilka stödåtgärder som över huvud fungerar bäst på kort sikt eller under hela livet. I detta avseende kan man säga att det finns ett svart hål i den arbetskraftspolitiska forskningen.

Forskningslitteraturen ger tydliga vinkar om att långtidsarbetslösa kan aktiveras endast om man samtidigt stöder utvecklingen av arbetslösa arbetssökandes resurser och även vid rekryteringen av arbetskraft kommer ifrån diskriminerande praxis. Det är inte heller möjligt att kämpa mot samhällsstrukturer, så som regionala skillnader och differentiering i fråga om sysselsättning och arbetsmarknad, med åtgärder på individnivå, utan man måste snarare försöka anpassa dem i enlighet med de yttre omständigheterna. I forskningen fästs det dock alltför litet uppmärksamhet vid detta.

Såväl i Finland som i andra länder har det genomförts flera intressanta reformer som uppenbarligen också lyckats när man ser till resultaten. Syftet med dem har varit att de som deltagit i programmen ska söka arbete aktivare. Den utvärderingsforskning och uppföljning som gällt reformerna har förbättrat möjligheterna till en rationell politik. Dessa utvärderingar är emellertid förenade med sådana teoretiska och metodologiska problem som vi har hänvisat till ovan.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att

- När tyngdpunkten i arbetskraftspolitiken såväl i Finland som i andra länder har förskjutits till aktiveringspolitiska åtgärder har också frågorna i samband med utvärderingen av arbetskraftspolitikens resultat och effektivitet fokuserats på hur programmen påverkar individernas beteende och sysselsättningsmöjligheter.
- Problemet är att utanför granskningen har då hamnat faktorer som hänförs till beteendet hos de företag som rekryterar arbetskraft och efterfrågan på arbetskraft samt hur organisationernas stöd påverkar de långtidsarbetslösas ställning.
- Mikroekonomisk och socialekonomisk forskning har producerat intressant tilläggsinformation om hur institutionella reformer (förändringar i förmånerna, nya program osv.) påverkar arbetslösa arbetssökandes beteende. Detta kommer fram bland annat
 - i undersökningar där man har utrett effekterna av Tysklands Harz-reformer,
 - i undersökningar där man har utrett vem som har mest nytta av arbetskraftspolitiska program i Finland och Sverige,
 - i uppföljningsundersökningar om reformerna av utkomstskyddet för arbetslösa i Finland 1997, 2003 och 2006.
- I forskningslitteraturen finns ett svart hål när det gäller hur de arbetskraftsrekryterande företagens beteende och selektiv efterfrågan på arbetskraft påverkar långtidsarbetslösheten eller hur diskriminering vs. positiv information som riktar sig mot arbetslösa påverkar jobbsökandet.
- I Finland finns det inte tillräcklig forskning om hur de ekonomiska förhållandena och de strukturella förändringarna på arbetsmarknaden har påverkat långtidsarbetslösas senare yrkeskarriärer.

4 Finns det plats på arbetsmarknaden – fungerar politiken?

I den här litteraturöversikten har vi med utgångspunkt i den befintliga forskningslitteraturen utrett hur de arbetskraftspolitiska program som riktats mot specialgrupper på arbetsmarknaden fungerar och vilka resultat man uppnått. Detta utgör den arbetskraftspolitiska forskningens såväl teoretiska som politiska kärna.

John Martin och David Grubb (2001) formulerar den här frågan på följande sätt: *”What works and for whom?”* Frågan har sedermera rönt stor uppmärksamhet bland såväl forskare som politiker. Man har försökt besvara den på nationell nivå och genom internationella jämförelser med hjälp av bättre forskningsdata och mer sofistikerade forskningsmetoder. Transnationellt lärande (*transnational learning*) och så kallad god praxis har likaså bidragit till att man kunnat jämföra olika länders politikprogram.

Även i Finland kan man påvisa att forskningen kring arbetskraftspolitiska program har gått framåt med stora steg när det gäller forskningsdata (longitudinellt data, registerdata, datamaterial som dokumenterar arbetskraftspolitiska åtgärder, osv.), forskningsmetoder och forskningens teoretiska utveckling. Vår strävan har varit att fästa uppmärksamhet vid detta i rapporten. Samtidigt vill vi emellertid poängtera att den arbetskraftspolitiska utvärderingsforskningen och framför allt möjligheterna att utnyttja den politiskt har lidit av att även finländska utvärderingar alltför ofta fokuserat enbart på enskilda åtgärder och effekterna av dessa. Den här forskningen har onekligen preciserat och stärkt vår kunskap om effekten av enskilda åtgärder. Det har dock förblivit ett problem att åtgärderna varit så att säga lösryckta från ett större sammanhang och till exempel från hur efterfrågan på arbetskraft och förändringar i arbetsmarknadens struktur och funktion påverkar sysselsättningsmöjligheterna för specialgrupper på arbetsmarknaden, i det här fallet arbetslösa ungdomar, invandrare, partiellt arbetsföra och långtidsarbetslösa.

Mot den här bakgrunden har vi velat lyfta fram frågan om i vilken mån man vid utvärdering av åtgärder även borde ta hänsyn till om det överhuvudtaget finns plats och efterfrågan på arbetsmarknaden – och på vilka villkor – för de grupper som man även i övrigt har ansett vara svårare att sysselsätta än andra grupper. Bland annat det faktum att arbetsmarknaden är mer konkurrensutsatt än tidigare gör det speciellt svårt att på arbetsmarknaden integrera de grupper som är föremål för vår litteraturöversikt – ungdomar, invandrare, partiellt arbetsföra och långtidsarbetslösa.

Arbetsmarknaden har öppnats upp för arbetskraftens internationella rörlighet, och varje strukturförändring (senast i ITC-branschen) har förändrat företagets rekryteringspraxis. Detta syns bland annat i att personer med hög och relevant

utbildning har dragit större nytta än andra av den förändrade efterfrågan på arbetskraft såväl vid rekrytering av ny arbetskraft som vid sysselsättning av personer som förlorat sin arbetsplats. Detta strukturella villkor är redan i sig en faktor som får oss att fundera om det sist och slutligen finns en plats på arbetsmarknaden för arbetskraftspolitiska specialgrupper. Om så är fallet, hur ser arbetsplatsen ut och vilka politiska stödformer gör det lättast att hitta det här jobbet?

En annan faktor som väcker den här typen av frågor är den sociala rörligheten, som minskat i Finland sedan 1990-talet jämfört med situationen på 1970- och 1980-talen. Denna utveckling betyder i första hand att utbildningens roll som möjliggörare av social rörlighet har planat ut och minskat. Utbildning garanterar inte längre på samma sätt som tidigare socialt avancemang och framgång på arbetsmarknaden. När detta omvandlas till arbetsmarknadsspråk och en arbetskraftspolitisk fråga, så verkar framgång i arbetslivet och gynnsamma yrkeskarriärer i dagens samhälle förutsätta inte bara utbildning utan också socialt stöd. Och när vi tänker på till exempel unga arbetslösa eller invandrare så kan vi ställa frågan om inte just de utgör grupper som ofta har svagare sociala nätverk än andra. Är det inte ett problem för just långtidsarbetslösa att när arbetslösheten drar ut på tiden, så är hindren för sysselsättning inte bara fattigdom utan också svagare nätverk till arbetsmarknaden och en försvagning av även övriga former av socialt stöd?

Även det sociala avståndet och inkomstskillnaderna har ökat i samhället (OECD, 2008a, 2011). När detta läggs till ovan nämnda sociala rörlighetsperspektiv, ger det oss orsak att anta att sociala nätverk och det sociala arvet har blivit viktiga också i kampen mot arbetslöshet och undersysselsättning samt utslagning från arbetslivet. I Finland har dessa växande sociala skillnader och avstånd fått sällskap av en kraftig regional differentiering i levnads- och välfärdsförhållandena. Därmed går det knappast att likställa och jämföra 2010-talets arbetsmarknad med tiden efter depressionen på 1990-talet. Strukturförändringarna har avlöst varandra och riktat sig mot lokalt och regionalt sett väldigt olika samhällen och därför ställt arbetskraftspolitiken inför svårlösta problem. Om den strukturförändring som följde på 1990-talets depression riktade sig mot skogs- och metallindustrin och det offentliga servicenätverket och arbetskraften i dessa branscher, så har strukturförändringen på 2010-talet drabbat de områden inom datatekniken och industrin som under tillväxtperioden 1993 – 2008 upplevde en stark ökning av efterfrågan på arbetskraft. Allt detta har haft en starkt differentierande inverkan på regionutvecklingen i Finland. Det ger i sin tur anledning att fråga om den gamla politiken fungerar i dessa nya strukturer och om vi överhuvudtaget kan anse det realistiskt att de sysselsättningsproblem som strukturförändringen orsakat skall kunna lösas enbart med arbetskraftspolitiska metoder.

Mot bakgrund av den helhet som tecknats ovan, kan vi inte undgå frågan om den traditionella politiken fungerar eller om det behövs nya idéer och förmåga att gestalta helheter för att vi också ska kunna bedöma om enstaka och riktade policyer fungerar.

Arbetskraftspolitiska program och modeller har tillkommit som lösningar på de problem som upplevts som aktuella vid respektive tidpunkt. Exempelvis aktiveringsåtgärderna tillkom under en tid då arbetslösheten i Europeiska unionen hade dämts upp till långtidsarbetslöshet. Eftersom den ekonomiska huvudströmningen var en utbudsfokuserad ekonomi, försökte man lösa arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionsduglighet genom att förbättra arbetsmarknadens flexibilitet och individernas egna satsningar på att söka jobb. I enlighet med denna modell företogs även i Finland flera reformer av arbetslöshets- och de sociala trygghetsförmånerna. Målet var att utveckla dem så att de skulle öka individernas egen jobbsökningsaktivitet och samtidigt sänka tröskeln att ta emot jobb. Enligt forskningslitteraturen verkar många av dessa program och reformer också i huvudsak ha uppnått de mål som ställdes för dem och ha fungerat bättre än sitt rykte.

Men när det gäller den ekonomiska situationen och läget på arbetsmarknaden efter finanskrisen samt specialgruppers sysselsättningsmöjligheter under en utdragen recession och depression, har det stått allt klarare att utan efterfrågan på arbetskraft, riktad stimulans och en kombination av övergripande program (kapacitet, resurser, hälsa) fungerar inte de arbetskraftspolitiska aktiveringsprogrammen på önskat sätt. Detta står klart även i fråga om de specialgrupper som granskas i föreliggande rapport.

- *Ungdomar* är en mycket heterogen grupp och därför behövs det ytterst varierande stödformer för att befrämja sysselsättningen av dem. I Finland finns visserligen en stark tradition av universalism, som bland annat inneburit att alla har garanterats avgiftsfri grundläggande utbildning av hög standard. Den har ändå inte kunnat undanröja det faktum att inte ens universella åtgärder räddar hela åldersklassen. Därutöver behövs även selektiva, väl underbyggda och integrerade åtgärder. Utan efterfrågan samt socialt och ekonomiskt stöd når även de bästa programmen endast halvvägs mot målet.
- *Invandrare* är likaså en mycket heterogen grupp. Största delen av invandrarna sysselsätts utan betydande samhällsstöd, men en stor grupp är i behov av selektiva åtgärder och även en kombination av åtgärder. Den punkt där arbetskraftspolitiken fortfarande befinner sig i barnskorna är en stödpolitik som skulle omfatta hela den arbetsföra åldern. Precis på samma sätt som man i fråga om majoritetsbefolkningen talar om att höja sysselsättningsgraden och att människor ska delta i arbete under hela sin arbetsföra ålder, borde även den politik som riktar sig mot invandrare ha samma perspektiv. Exempel från andra europeiska länder talar klarspråk om nödvändigheten av ett dylikt tillvägagångssätt.
- När det gäller socialt och ekonomiskt stöd för *partiellt arbetsföra* har man i Finland stor erfarenhet av och vetenskaplig evidens gällande stöd för rehabilitering och partiellt arbetsföras delaktighet i samhället. Rehabiliteringen av krigsinvalidier och veteraner och den socialmedicinska forskningen och utvecklingen kring den har skapat ett starkt kompetensunderlag i Finland

och delvis också en institutionell grund. Utnyttjar man denna erfarenhet öppnas i dagens samhälle omätliga möjligheter för stöd av sysselsättning och delaktighet i samhället även för personer med funktionsnedsättning och partiellt arbetsföra. Detta förutsätter dock långsiktiga investeringar och integrering av politikprogrammen. Arbetskraftsförvaltningen klarar inte ensam av att rehabilitera de partiellt arbetsföra och den åldrande arbetskraften och förbättra deras sysselsättningsmöjligheter.

- I Finland har man lyckats bryta *långtidsarbetslösheten* efter det första året och nått goda resultat även i internationell jämförelse. Men det att långtidsarbetslösheten bryts betyder inte nödvändigtvis att de berörda undgår en situation där kortvariga anställningsförhållanden, åtgärder och arbetslöshet avlöser varandra i en kedja som hotar leda en stor del av de långtidsarbetslösa in i fattigdom, kortjobb eller utslagning från arbetsmarknaden. Det går inte att bryta den här fattigdomsutvecklingen om inte efterfrågan på arbetskraft riktas mot långtidsarbetslösa. Studier för såväl Finland som andra länder pekar på att förbättrad anställningsbarhet för långtidsarbetslösa förutsätter stöd för utkomst, hälsa och rehabilitering och framför allt integrerade åtgärder som bryter fattigdoms- och marginaliseringsspiralen.

De faktorer som försämrar sysselsättningsmöjligheterna för dessa arbetskraftspolitiska specialgrupper i kombination med det som konstaterades ovan i fråga om bland annat konkurrensen och det sociala urvalet på arbetsmarknaden väcker frågan: Behövs det nu ny arkitektur och nya sätt att hantera helheterna inom arbetskraftspolitiken vid sidan av den uppföljning och de uppföljningsstudier som producerat viktig information om enskilda åtgärders funktionsduglighet och effektivitet? Förändringarna i arbetsmarknadens struktur och funktion samt de förändringar som skett i välfärdsstatens institutionella verksamhet samt i hushållens struktur och modeller för deltagande i arbete har även förändrat arbetskraftspolitikens uppgifter.

DEL I: Sysselsättning av unga

5 De unga är en heterogen grupp

De unga utgör en omfattande och heterogen grupp. När det gäller ålder, innefattas i gruppen vanligtvis samtliga unga, allt från 15/16-åringar till 24/25-åringar, men ofta sträcker sig åldersskalan ända upp till 30/31-åringar. Exempelvis den finska ungdomslagen (72/2006) definierar unga som personer som ännu inte fyllt 29 år. Inom den offentliga arbetskraftsservicen når man däremot den övre åldersgränsen för unga redan vid fyllda 25 år, vilket i själva verket motsvarar den åldersgräns som ILO använder för att definiera unga. Till följd av den breda åldersskalan är det inte överraskande att det inom gruppen unga förekommer en stor mängd olika aktiviteter, som dessutom kan växla i relativt snabb takt. Många unga studerar fortfarande, medan andra redan trätt in i arbetslivet och lyckats få en mer eller mindre fast anställning. Många unga arbetar vid sidan av studierna. Förutom arbetslöshetsperioder har en del även hunnit uppleva kortare eller längre perioder helt utanför arbetskraften till följd av exempelvis familjeledighet eller problem med funktions-, utbildnings- och/eller arbetsförmågan.

Till de viktigaste ungdomspolitiska målsättningarna har redan under en lång tid hört att slutföra en utbildning på andra stadiet, snabbt hitta ett arbete och också stanna kvar i arbetslivet, samt perioder i arbetslöshet som blir så korta som möjligt. Hur viktiga dessa målsättningar de facto är belyses av nya forskningsrön: den höga ungdomsarbetslösheten i Europa uppfattas ha blivit ett bestående fenomen (Carporeale och Gil-Alana, 2014). I många länder har man fäst uppmärksamhet speciellt vid de unga som avbryter sin utbildning och därför riskerar att på sin höjd få avgångsbetyg från grundskolan (t.ex. OECD, 2010c; European Commission, 2012). Oron är befogad: den snabba teknologiska utvecklingen, som gynnar hög kompetens, i kombination med de stora strukturella förändringar som arbetsmarknaderna genomgått sedan millennieskiftet (t.ex. Acemoglu och Autor, 2011) har märkbart försämrat sysselsättningsutsikterna för unga med låg utbildning och därmed ökat risken för att de ska marginaliseras.

I Finland, liksom i de övriga nordiska länderna, fortsätter man i allmänhet i utbildning efter avslutad grundskola, varför en stor del av de unga avlägger i något skede en examen på åtminstone andra stadiet (t.ex. Albæk m.fl., 2014a). Eftersom de flesta unga fortsätter att utbilda sig efter avslutad grundskola är den genomsnittliga sysselsättningsgraden bland unga vanligtvis relativt låg, i synnerhet om de unga som jobbar vid sidan av studierna lämnas utanför beräkningarna. Totalt sett blir andelen unga som befinner sig utanför både utbildning och arbetsliv (den s.k. NEET-graden,

eng. NEET rate) därför jämförelsevis liten. Arbetslöshetsgraden bland unga bedöms däremot vara mycket hög i samtliga nordiska länder, med undantag för Norge (se kapitel 6). Tabell 1 innehåller uppgifter för ett antal centrala indikatorer enligt situationen år 2012 för Finland, övriga nordiska länder, vissa andra västländer samt genomsnitten för EU- och OECD-länderna.

Tabell 1. Skolgång, sysselsättningsgrad samt s.k. NEET-grad 2012 för Finland, övriga nordiska länder, vissa andra västländer samt genomsnitten för EU- och OECD-länderna

	Inskrivna som studerande	Sysselsättningsgrad	Andel sysselsatta studerande	Andel sysselsatta icke-studerande	NEET-grad
Island	77,1	57,1	9,0	48,1	6,2
Norge	73,0	51,3	31,5	19,8	7,2
Sverige	74,4	36,2	18,0	18,2	7,4
Finland	73,5	35,7	18,1	17,6	8,9
Danmark	82,0	53,8	42,4	11,4	6,7
Spanien	69,3	18,4	5,8	12,6	18,1
Storbritannien*	58,0	46,6	19,5	27,1	14,9
Tyskland	70,7	46,3	25,1	21,2	8,1
USA	60,5	44,2	18,6	25,6	13,9
EU	67,5	32,3	13,3	19,0	13,6
OECD	60,0	38,9	14,8	24,1	15,9

NEET = not in employment, education or training.

*) För Storbritanniens del är uppgifterna från 2011.

Källa: OECD Youth Scoreboard.

I följande kapitel ser vi närmare på de ungas arbetslöshetsgrad samt alternativa sätt att beräkna ungdomsarbetslöshet och de resultat som dessa alternativ ger. Först därefter övergår vi till att granska de åtgärder som riktats mot unga. Därvid ligger tyngdpunkten ligger på både ungdomsutbildningens och de arbetskraftspolitiska aktivåtgärdernas roll och betydelse, eftersom den ungas ålder i regel avgör vilken typ av åtgärder som aktualiseras i första hand. Slutligen ser vi på utbildnings- och aktivåtgärdssituationen för två specialgrupper av unga - unga som bedöms vara partiellt arbetsföra samt unga med invandrarbakgrund. Det är motiverat att separat granska dessa två grupper av unga eftersom de oftast möter, förutom de utmaningar och hinder som unga vanligtvis stöter på i samband med sin skolgång och sin väg in i arbetslivet, även andra typer av problem både i skolan och vid övergången från skola till arbetsliv. I det sista kapitlet i denna del av rapporten presenteras och diskuteras de viktigaste resultaten av vår granskning av unga.

6 Hög arbetslöshet bland unga – eller?³

De ungas ställning på arbetsmarknaden och särskilt deras arbetslöshetssituation får ännu större uppmärksamhet då den ekonomiska tillväxten avtar. Detta är i och för sig föga överraskande. Oavsett de ekonomiska konjunkturerna är arbetslöshetsgraden klart högre bland unga än bland vuxna. Internationella jämförelser visar att ungdomsarbetslösheten är i nästan alla EU- och OECD-länder åtminstone dubbelt, ofta mer än trefaldigt, högre än arbetslösheten bland den vuxna befolkningen. Det enda betydande undantaget är Tyskland, där ungdomsarbetslöshetsgraden är enbart ungefär en och en halv gånger högre.

Därtill reagerar arbetslöshetsgraden bland unga mycket snabbare på konjunktur nedgångar än arbetslöshetsgraden bland vuxna. De ungas ställning på arbetsmarknaden försvagas inte minst av att deras anställningsavtal vanligtvis gäller för viss tid och att de mestadels jobbar i konjunktur känsliga branscher. Därför tenderar en konjunkturredgång att drabba unga speciellt kraftigt, varför arbetslöshetsgraden bland unga stiger betydligt snabbare än arbetslöshetsgraden bland vuxna. Så skedde under depressionsåren i början av 1990-talet och så har också skett till följd av finanskrisen och den därpå följande ekonomiska krisen i slutet av 2000-talet (t.ex. Scarpetta m.fl., 2010; ILO, 2011 och 2013; Räisänen, 2013). I nästan alla EU-länder steg arbetslöshetsgraden bland unga, mellan åren 2007 och 2012, betydligt mera än arbetslöshetsgraden bland vuxna (Eurostat, 2013).

Under en konjunkturredgång blir det dessutom svårare för unga att efter avslutad utbildning komma in på arbetsmarknaden. I konkurrensen om lediga arbetsplatser förlorar ofta nyutexaminerade unga som saknar arbetserfarenhet mot mer erfarna arbetssökande, speciellt om sysselsättningssituationen håller på att försämrans. När det blir svårare att hitta ett jobb, återvänder många unga till skolbänken eller använder mer tid än planerat för att slutföra sina studier. Andra låter bli att registrera sig som arbetslösa arbetssökande och försvinner därmed utanför arbetskraften. Därför finns det inte heller säkra uppgifter om hur många dessa unga de facto är eller vad de sysslar med.

Dagens situation kan betraktas som rätt paradoxal. Dagens unga är i genomsnitt betydligt bättre utbildade än de äldre generationer som är ute i arbetslivet. Samtidigt har åldersklassen unga krympt betydligt. Trots detta har det blivit svårare och mera komplicerat samtidigt som det tar längre tid för de unga att träda in i arbetslivet och bli fast knutna till arbetsmarknaden. Många internationella (t.ex. Eurostats, ILO:s och OECD:s) statistiköversikter och utredningar vittnar om denna utveckling av de ungas situation.

3 Detta kapitel baserar sig i stor utsträckning på Asplunds och Vanhalas skrifter (2013a, 2013b).

Å andra sidan har man också börjat ifrågasätta hur väl traditionella mått såsom arbetslöshetsgrad och sysselsättningsgrad förmår beskriva ungas övergång från skolan till arbetsmarknaden och deras framgång i arbetslivet. Sålunda kan exempelvis sysselsättningsgraden lätt ge en vilseledande bild av ungas möjligheter att träda in på arbetsmarknaden efter avslutad skolgång. En låg sysselsättningsgrad kan inte utan vidare tolkas som att ungas väg från utbildning ut i arbetslivet ofta misslyckas. En låg sysselsättningsgrad är en naturlig följd av den kraftiga utbyggnaden av utbildningen på mellan- och högskolenivå, vilket gett i princip alla unga som går ut grundskolan möjlighet att fortsätta åtminstone med utbildning på andra stadiet (jfr Tabell 1). På motsvarande sätt betyder en hög sysselsättningsgrad inte nödvändigtvis att de ungas väg från skolan ut i arbetslivet är i allmänhet rak och enkel. En hög sysselsättningsgrad kan lika väl vara ett tecken på att de tillbudsstående utbildningsalternativen inte räcker till för alla unga eller att de helt enkelt inte motsvarar det som unga helst väljer, vilket i sin tur avspeglas i matchningsproblem vad gäller utbud och efterfrågan på utbildningsplatser.

Arbetslöshetsgraden för unga har å sin sida ofta kritiserats för att överskatta ungdomsarbetslöshetsproblemet. Enligt Eurostats (2013) statistik var arbetslöshetsgraden bland unga (15-24-åringar) i Finland 19 % år 2012, vilket motsvarar den arbetslöshetsgrad som Statistikcentralen uppgav.⁴ Bland unga under 20 år (15-19-åringar) var arbetslöshetsgraden klart högre (29 %) än bland 20-24-åringarna (14 %). Dessa siffror baserar sig på uppgifter från Statistikcentralens arbetskraftsundersökning, vilka samlas in - huvudsakligen genom intervjuer - för en sampelpopulation som är representativ för hela Finlands befolkning. Sampelindividens huvudsakliga verksamhet vid observationstidpunkten utgör en del av den information som samlas in vid själva intervjutillfället. I arbetskraftsundersökningen betraktas en individ som arbetslös om han/hon meddelar att han/hon är utan arbete, söker arbete och är beredd att ta emot arbete. Också en heltidsstuderande som besvarar dessa frågor jakande under intervjun uppges vara arbetslös och inte studerande.

Vid sidan av dessa officiella arbetslöshetsciffror publicerar arbets- och näringsministeriet egna arbetslöshetsuppgifter utgående från information om de personer som finns i arbetsförvaltningens register över arbets sökande. Enligt arbets- och näringsbyråernas registeruppgifter hade exempelvis i december 2012 cirka 34 800 ungdomar registrerat sig som arbetslösa arbetssökande. Enligt Statistikcentralens arbetskraftsundersökning var antalet arbetslösa ungdomar vid samma tidpunkt 45 000.

Det har alltid förekommit skillnader mellan Statistikcentralens och arbets- och näringsministeriets arbetslöshetsciffror och dessa skillnader har upprepade gånger orsakat förvirring och diskussion. Det finns dock enkla förklaringar till varför dessa

4 Enligt OECD:s statistik är den andelen lägre, 17,8 %. (OECD, 2013). Man bör emellertid lägga märke till att Finland är ett av de få länder för vilka OECD:s ungdomsarbetslöshetsgrad skiljer sig från Eurostats motsvarande siffra. Enligt båda statistik källorna är antalet arbetslösa 15 - 24-åringar ungefär lika stort. Däremot är det arbetskraftstal (summan av sysselsatta och arbetslösa) som använts som divisor i arbetslöshetsgradskalkylerna olika i de två källorna. Det är oklart varför antalet sysselsatta 15 - 24-åringar som Eurostat använder varje år understiger antalet sysselsatta i OECD:s beräkningar med ungefär 20 000.

skillnader föreligger, vilket påvisas tydligt i Sihtos och Myrskyläs artikel från år 2000. Skillnaden mellan de två statistikställorna är särskilt stor vad gäller unga, även om den varierar rätt mycket under året och är störst på tröskeln till sommaren då skolorna slutar (jfr Hämäläinen och Tuomala, 2013, figur 1, s. 2). En viktig förklaring till denna skillnad i de två arbetslöshetsserierna är att alla unga utan jobb inte uppfyller arbetsförvaltningens villkor för att bli registrerade som arbetslösa arbetssökande (se t.ex. Myrskylä, 2011a; Larja, 2013). Sålunda kan en studerande bli registrerad som arbetslös arbetssökande i registret över arbetssökande först efter att studierna avslutats. Dessutom är det många unga som inte ens anmäler sig som arbetslösa arbetssökande om de vet att de inte har rätt att lyfta arbetsmarknadsstöd. Det finns därför en risk för att registret underskattar antalet unga arbetslösa arbetssökande.

Statistikcentralens officiella ungdomsarbetslöshetssiffror har i sin tur kritiserats för att överskattar arbetslösheten bland ungdomar, eftersom många ungdomar som klassificerats som arbetslösa i verkligheten är heltidsstuderande. Om arbetskraftsundersökningens siffror korrigeras för de studerandes del, är Finlands officiella ungdomsarbetslöshetsgrad högst hälften av den angivna (t.ex. Larja, 2013). Efter en dylik korrigering visar det sig dessutom att antalet unga arbetslösa är i själva verket nästan detsamma som antalet unga arbetslösa enligt arbetsförvaltningens uppgifter (t.ex. Hämäläinen och Tuomala, 2013, figur 1, s. 2).

Men de officiella arbetslöshetssiffrorna har inte enbart kritiserats för att de förmedlar en förvrängd bild av ungdomsarbetslösheten. Det har därtill framförts att det traditionella sättet att beräkna arbetslöshetsgraden inte nödvändigtvis är det bästa möjliga när det gäller unga personer. Det allmänt använda arbetslöshetsgradsmåttet ställer antalet arbetslösa i relation till arbetskraften (det sammanlagda antalet sysselsatta och arbetslösa). Eftersom antalet sysselsatta är relativt litet bland unga och i synnerhet bland unga under 20 år, så blir relationstalets divisor (arbetskraftstalet) liten. Därför leder redan ett jämförelsevis litet antal arbetslösa unga till en relativt hög ungdomsarbetslöshetsgrad. Vid sidan av den på traditionellt sätt beräknade arbetslöshetsgraden har det av denna orsak utvecklats alternativa sätt att mäta arbetslösheten bland unga. Om man ställer antalet arbetslösa i relation till hela befolkningen i åldersgruppen, och inte enbart till åldersgruppens arbetskraft, uppgick ungdomsarbetslösheten för år 2012 i Finland till 9,8 % enligt Eurostats och 9,4 % enligt OECD:s arbetslöshetsstatistik (Eurostat, 2013; OECD, 2013).

Dessa alternativa arbetslöshetssiffror erbjuder däremot ingen lösning på problemet med överskattning av de officiella ungdomsarbetslöshetsgraderna, eftersom antalet unga arbetslösa baserar sig också i dessa kalkyler på arbetskraftsundersökningens arbetslöshetsuppgifter. Dock har både Larja (2013) och Hämäläinen och Tuomala (2013) i sina beräkningar av ungdomsarbetslösheten försökt korrigera också de arbetslöshetstal som beräknas i relation till hela åldersgruppen med avseende på heltidsstuderande. Enligt Larjas resultat för år 2011 var de arbetslösa icke-studerande ungdomarnas (15-24-åringar) andel av åldersgruppen 4 %. Enligt

Hämäläinens och Tuomas motstående beräkningar sjunker ungdomsarbetslösheten i Finland under 2 % bland unga under 20 år och till ca 6 % för unga mellan 20 och 24 år. Det kan vidare konstateras att ungdomsarbetslösheten sjunker på motsvarande sätt också för de övriga nordiska länderna. Förändringen för de nordiska ländernas del är i själva verket så pass stor att deras placering i internationella jämförelser av arbetslösheten bland unga går från ena ytterligheten till den andra, dvs från att ha tillhört de länder som uppvisar den högsta ungdomsarbetslösheten till de länder som har den lägsta (se t.ex. Albk m.fl., 2014a).

Det är således mycket mer utmanande att beräkna arbetslösheten för unga än för vuxna. Men även om Statistikcentralens officiella arbetslöshetssiffror kan kritiseras för att de ger en alltför dystert bild av arbetslösheten bland finländska ungdomar, så kan man inte hävda att siffrorna är felaktiga. På samma sätt kan man inte heller påstå att de ungdomsarbetslöshetstal som beräknats på alternativa sätt skulle ge en korrektare bild av hur omfattande och allvarig de ungas arbetslöshetssituation är. Vilket mått på ungdomsarbetslösheten man sist och slutligen väljer beror på vilket fenomen man önskar belysa. Medan de officiella arbetslöshetssiffrorna ger en bra bild av ungas sysselsättningsläge, så kan arbetslöshetssiffror korrigerade i fråga om heltidsstuderande och relaterade till hela åldersgruppen förväntas ge en bättre bild av ungdomspolitikens övriga utmaningar i synnerhet vad gäller ungdomar som riskerar att marginaliseras.

7 Olika åtgärder för unga i olika åldrar

De unga utgör inte någon homogen grupp utan skiljer sig från varandra på många avgörande sätt. Till de viktigaste faktorerna hör åldern, som vanligtvis också ger en god uppfattning om den fas i utbildningen och yrkeskarriären som den unga sannolikt befinner sig i. Ålderns betydelse framgick tydligt i föregående kapitel, som visade att det sätt på vilket man väljer att beräkna arbetslösheten bland unga har avsevärd inverkan på det arbetslöshetstal man erhåller för dels 15-19-åringar och dels 20-24-åringar: ju yngre åldersgruppen är, desto starkare påverkas slutresultatet av valet av beräkningssätt. Detta gäller de facto också sysselsättningsnivån, även om motsvarande diskussion inte har förts om det 'rätta' sättet att beräkna sysselsättningsgraden bland unga. Vi återkommer till detta i nästa kapitel.

Att åldersdefiniera gruppen unga kan man ses som en ytterst viktig aspekt då man granskar ungas ställning på arbetsmarknaden. De åldersklassificeringar som används i internationella, nationella och lokala sammanhang varierar dock i betydande utsträckning och styrs ofta av det fenomen som är föremål för analys. Denna varierande praxisen gör att det ofta är svårt eller direkt omöjligt att jämföra olika situationer och bedöma hur dessa har utvecklats över tiden. Den delvis rätt röriga åldersgruppsklassificering som tillämpas påverkar givetvis även möjligheterna att jämföra uppgifter om ungas sysselsättning och marginalisering mellan olika länder men också vid olika tidpunkter inom enskilda länder.

Då man granskar ungas framgång i olika faser av utbildnings- och yrkeskarriären och de hinder och svårigheter de har att hitta ett jobb och stanna kvar i arbetslivet, väljer man ofta att indela de unga i tre huvudgrupper: unga under 16 år (framgång i grundskolan), unga under 21 år (lyckad/misslyckad övergång från grundskolan till fortsatta studier och/eller arbetslivet) samt unga som är 21 år eller äldre (lyckad/misslyckad inledning på yrkeskarriären och karriäravancemang). För dem som är under 21 år är det i stor utsträckning fråga om vägar inom utbildningssystemet samt från utbildning in i arbetslivet och den första arbetsplatsen och alla de svårigheter som kan uppstå under den här processen. För unga som är 21 år eller äldre ser situationen ofta annorlunda ut. Många har visserligen en övergång från utbildning till arbetslivet fortfarande framför sig, men för en allt större del är det fråga om att fästa sin ställning på arbetsmarknaden: byte av arbetsplats (eventuellt på tvång), perioder av arbetslöshet och återgång till arbetslivet, eller återinträde på arbetsmarknaden efter ett kortare eller längre avbrott (till följd av exempelvis familje- eller vårdledighet eller en utdragen period av arbetsoförmåga).

Trots att den här åldersindelningen är grov förefaller den att fungera rätt tillfredsställande också när det gäller åtgärder riktade mot unga personer. Arbetslösa under 21 år eller unga som av andra orsaker står utanför arbetslivet har i allmänhet

låg utbildning och liten, om alls någon, arbetserfarenhet. De har ofta endast betyg från grundskolan, eftersom de avbrutit utbildningen på andra stadiet eller inte alls fortsatt studera efter avslutad grundskola. Därför är den viktigaste åtgärden vad gäller dessa ungdomar oftast tidigt ingripande i syfte att förmå dem att återuppta studierna, enligt den studieform som bäst motsvarar deras behov. I exempelvis Finland utbetalas i allmänhet inte arbetsmarknadsstöd till följd av arbetslöshet till en arbetssökande ung person som har examen enbart på grundskolenivå eller studentexamen. I stället försöker man få den unga att återuppta studierna. För dem som är 21 år eller äldre är situationen däremot ofta redan en helt annan och ett återinträde i traditionell ungdomsutbildning upplevs inte sällan som ett otänkbart alternativ. För dessa unga personer spelar olika aktivåtgärder och alternativa utbildningsformer därför oftast en mycket större roll än för 16 - 20-åringar.

Vi kommer att utnyttja den här indelningen även i fortsättningen när vi går mer i detalj in på åtgärder som vidtagits i syfte att främja sysselsättningen av unga och den utvärderingsforskning som gjorts av dylika åtgärder. Inledningsvis utreder vi vad forskningslitteraturen har att säga om problem i anslutning till ungas övergång från utbildning ut i arbetslivet och hur dessa problem kan lösas. Därefter övergår vi till att analysera de utvärderingsresultat som tagits fram gällande aktivåtgärder riktade mot i första hand vuxna unga som registrerat sig som arbetslösa arbetssökande. I den följande genomgången av forskningslitteraturen på området behandlas inte internationella och inhemska utvärderingsresultat separat. I den utsträckning det finns resultat även för Finland beträffande effekter av åtgärder riktade mot unga så noteras de i det sammanhang där de lämpligast passar in.

8 För lågutbildade unga kommer utbildning i första hand

I föreliggande kapitel granskar vi till att börja med ungas övergång från utbildning ut på arbetsmarknaden och de typiska vägar som majoriteten av dem tenderar att följa. Därefter dryftar vi på generell nivå vilka åtgärder som främjar denna övergång. I detta sammanhang behandlar vi inte ungdomar med problem relaterade till funktions-, utbildnings- och arbetsförmågan och inte heller ungdomar med invandrarbakgrund, trots att sysselsättningsproblemetets kärna även för deras del ofta tycks vara att de avbryter eller inte alls påbörjar fortsatta studier. Vi har valt att dela upp vår granskning av ungas situation enligt den här modellen av den enkla anledningen att det ofta framförts kritik att situationen för i synnerhet dessa två grupper av unga behandlas ytterst ytligt. Därför återkommer vi senare, i separata kapitel (10 och 11), med en presentation och analys av den tämligen knapphändiga litteratur som gäller just dessa två ungdomsgrupper.

8.1 Största delen av de unga lyckas, resten är ofta i behov av stödåtgärder

Ungas övergång från skolan ut på arbetsmarknaden är ett fenomen som är svårt att mäta, eftersom arbetsmarknadssituationen för unga är ständigt förändring (t.ex. OECD, 2008b). De indikatorer som vanligtvis används, såsom ungas sysselsättnings- och arbetslöshetsgrad, andelen unga som avbryter sina studier och så kallade NEET-unga, räcker därför inte till för att beskriva de ungas situation och de förändringar denna ständigt genomgår. Den största svagheten är att indikatorerna är statiska till sin natur, dvs de beskriver ungas skolframgångar eller ställning på arbetsmarknaden vid en viss tidpunkt (t.ex. ett visst år eller rättare sagt vid en viss tidpunkt under året). Indikatorerna förmår inte beakta att de ungas övergång från skolan till arbetslivet är vanligtvis en lång process. De kan därför förmedla en alltför optimistisk eller pessimistisk bild av verkligheten.

Vid sidan av de statiska måtten har man försökt utveckla mer dynamiska indikatorer. Dessa mäter emellertid i första hand enskilda förändringar i de ungas arbetsmarknadssituation (t.ex. föregående år i utbildning, följande år i arbete eller föregående år i arbete, följande år arbetslös). Även om dylika mått ger en mångsidigare bild av ungas övergång från utbildning till arbetsmarknaden jämfört med statiska indikatorer så förmår de ändå inte åskådliggöra det faktum att dessa övergångar i allmänhet består av flera på varandra följande statusbyten: t.ex. utbildning, arbete för viss tid, arbetslös, utanför arbetskraften (Müller och Gangl, 2003; Wolbers, 2007; Saar m.fl., 2008; Lyche, 2010). Dessutom är statusförändringen inte nödvändigtvis begränsad till årsnivå så att den unga går ett år huvudsakligen i skola och till

exempel arbetar hela därpå följande år. På motsvarande sätt kan de ungas ställning på arbetsmarknaden förändras upprepade gånger under ett och samma år, till exempel variera enligt följande: studerande – jobb – arbetslös – studerande – inaktiv (alltså utanför såväl utbildning som arbetskraften). Därmed kan även valet av mättdpunkt på ett avgörande sätt påverkas den ungas huvudsakliga verksamhet vid observationstidpunkten. Sålunda kan den unga i samband med statistikföringen klassificeras som sysselsatt eller arbetslös trots att han/hon har varit största delen av året i utbildning, alltså varit heltidsstuderande (jfr kapitel 6).

Under senare år har det gjorts ett antal analyser av finländska unga baserat på registerdata. Som exempel kan nämnas Pekka Myrskyläs analyser (t.ex. 2011b, 2012) samt ETLAs analyser av ungdomars övergång från skola till arbetsmarknaden och marginaliseringsrisk (Asplund och Vanhala, 2013a; 2013b; 2014). I det följande presenteras valda resultat från ETLAs analyser av finländska ungdomars vägar ut i arbetslivet.⁵ Studien gäller de ungdomar som fyllde 16 år under 2003. Det är motiverat att välja just den här åldern som utgångspunkt för analysen eftersom de flesta unga i 16-årsåldern har gått ut grundskolan och står följaktligen inför viktiga val. Denna övergångsfas har i själva verket ofta hävdats vara det mest kritiska skedet i den ungas liv med tanke på framtiden. Dessa 16-åringars erfarenheter på resan mot arbetslivet följs upp ända tills de fyllt 20 år. Till den utvalda kohorten hör nästan 61 000 unga. Analysen bygger på Statistikcentralens så kallade FLEED-data (FLEED - Finnish Longitudinal Employer-Employee Data, som kombinerar information om både arbetstagare och arbetsgivare). Dess grundpelare är sysselsättningsstatistiken, som är ett omfattande registerdata på individnivå.

Sysselsättningsstatistiken innehåller information om de ungas huvudsakliga aktivitet under den sista veckan av året. På grund av det sätt på vilket uppgifterna om huvudsaklig aktivitet byggs upp (se t.ex. Myrskylä, 2011b) blir rätt många heltidsstuderande klassificerade som sysselsatta och inte som studerande. Vi börjar med att kort kommentera i vilken mån en korrigering av uppgifterna i sysselsättningsstatistiken gällande heltidsstuderande förändrar bilden av övergången från skola till arbetsmarknaden för de ungdomar som ingår i den analyserade kohorten. Största delen av de ungdomar som gått ut grundskolan fortsätter studera på andra stadiet. Efter en korrigering för heltidsstuderandes del ökar den tid som ägnas åt fortsatta studier ytterligare. På motsvarande sätt minskar den tid som unga är ute i arbetslivet, eftersom de heltidsstuderande som jobbat under den sista veckan av året antecknas som studerande. Samtidigt blir studieprofilerna efter avslutad grundskola klart mer sammanhängande jämfört med de studieprofiler som framträder på

5 En kort beskrivning av just dessa resultat kan motiveras på många sätt. För det första baserar sig resultaten på korrigerade uppgifter med avseende på heltidsstuderande (jfr kapitel 6). För det andra beskriver resultaten de ungas aktivitet efter avslutad grundskola på basis av longitudinellt datamaterial och så kallad sekvens- och klusteranalys, som gör det möjligt att bilda individuella vägar efter grundskolan och dela in dessa vägar i ett hanterbart antal typiska vägar ut på arbetsmarknaden. För det tredje används dessa typiska vägar som en av flera bakgrundsfaktorer i ett försök att förstå de ungas arbetsmarknadssituation 5, 10 och 15 år efter avslutad grundskola, dvs. när den unga är 21, 26 respektive 31 år gammal. Det hänvisas till dessa resultat även senare i denna del av rapporten. För det fjärde utgör den här analysramen grund för bland annat uppgifterna som presenteras i tabell 2 för Danmark, Finland och Norge.

basis av sysselsättningsstatistikens ursprungliga uppgifter om ungas huvudsakliga aktivitet.

Däremot har korrigeringen föga inverkan på de ungas övriga aktivitetsformer. En ytterst liten del av 16 – 20-åringarna är arbetslösa också efter att uppgifterna för huvudsaklig aktivitet korrigerats för heltidsstuderandes del. Detta beror på att sysselsättningsstatistikens arbetslöshetsuppgifter baserar sig på arbetsförvaltningens uppgifter och inte på intervjuuppgifter såsom i arbetskraftsundersökningen. Och, vilket redan konstaterades ovan, många unga godkänns inte in i arbets- och näringsbyråernas arbetsförmedlingsregister. Om de har hänvisats till att återuppta sina studier, klassificeras de som studerande i sysselsättningsstatistiken; om de vid observationstidpunkten är placerade i arbete, har de ett gällande arbetskontrakt och definieras därför som sysselsatta.

En annan beaktansvärd omständighet är att största delen av de unga i den analyserade kohorten (de som fyllde 16 år 2003) har avlagt examen på minst andra stadiet inom fem år efter att de gått ut grundskolan. År 2008 (som 21-åringar) har totalt ca 11 300 unga personer, dvs mindre än 18 % av kohorten betyg enbart från grundskolan. Anmärkningsvärt är att det under årens lopp förefaller ha skett ytterst små förändringar i denna andel: av de ungdomar som fyllde 16 år 1998 hade 19,7 % fortfarande som 21-åringar bara grundskolebetyg och av dem som fyllde 16 år 1993 var andelen ca 16 %. Motsvarande andel i exempelvis Danmark och Norge är dock betydligt högre. I de här två länderna tar de unga således betydligt länge tid på sig att slutföra sin utbildning på andra stadiet (tabell 2). Omvänt kan man säga att i både Danmark och Norge avlägger en relativt stor del av de unga en examen efter grundskolan först efter att de fyllt 21 år. I Finland sker det däremot små förändringar efter 21 årsåldern i den andel som avlagt examen på andra stadiet.

Tabell 2. Andelen med enbart grundskolebetyg (%) vid tre olika åldrar, i tre olika ungdomskohorter

	Norge	Finland	Danmark
Kohort 1 (16 år 1993)			
som 21-åring	28,5	16,0	34,7
som 26-åring	20,6	11,9	20,3
som 31-åring	17,8	10,4	16,7
Kohort 2 (16 år 1998)			
som 21-åring	29,1	19,7	39,0
som 26-åring	20,3	13,8	22,3
Kohort 3 (16 år 2003)			
som 21-åring	31,5	18,4	38,3

Källa: Albæk m.fl. (2014a).

Största delen av de unga lyckas således bra i skolan och avlägger examen på minst andra stadiet inom rimlig tid innan de kommer ut på arbetsmarknaden. Även de unga som av någon orsak har enbart grundskolebetyg ännu vid fyllda 21 år, har vanligtvis fortsatt sina studier antingen direkt efter grundskolan eller efter ett mellanår (mera sällan efter två eller tre mellanår). Trots att de är största delen av sin tid i utbildning, är det likväl många av dem som inte avlägger påbyggnadsexamen. Och eftersom de använder merparten av sin tid i 16 - 20 årsåldern till att studera på heltid, kan man inte säga att de avbrutit sin utbildning. Frågan blir snarare varför de inte lyckas avlägga någon påbyggnadsexamen.

Å andra sidan finns det också unga som fortsätter sina studier direkt efter grundskolan men som i allmänhet hoppar av redan efter det första året. Det finns säkert många orsaker till att de avbryter sina studier i ett tidigt skede, men för många unga förefaller den viktigaste förklaringen vara att de hittat ett jobb. Andra blir arbetslösa eller ställer sig helt och hållet utanför arbetsmarknaden. Det är emellertid beaktansvärt att många av dessa unga återupptar sina heltidsstudier efter några år. Inte heller de unga som hör till den här gruppen kan därför sägas avbryta sin utbildning i egentlig bemärkelse, även om de löper en klart större risk att hoppa av sina studier för gott jämfört med de unga som tillhör den föregående gruppen.

En tredje tydligt urskiljbar grupp unga söker sig överhuvudtaget inte alls till fortsatta studier efter att de gått ut grundskolan. En del börjar arbeta, en del blir arbetslösa (registrerad arbetssökande) medan andra står helt och hållet utanför arbetskraften, det vill säga även utanför arbetslöshetsregistret. Få av dem återvänder till skolan ens för en kort tid. Enligt en grov uppskattning utgör dessa unga cirka 3,5 % av ungdomarna i den kohort som fyllde 16 år 2003 och knappt 19 % av de unga i kohorten som fortfarande som 21-åringar hade enbart grundskolebetyg. Om i synnerhet de här unga kunde styras tillbaka till en stabil utbildnings- eller yrkeskarriär, skulle enligt bland annat Eurofound's (2012) uppskattningar de ekonomiska och sociala inbesparingarna vara betydande, inte bara för de unga själva utan också för hela samhället. Det ligger flera olika mekanismer bakom dessa inbesparingar. De som avbrutit sin utbildning är exempelvis överrepresenterade i många statistiker som skvallrar om problem (såsom brottslighet).

Redan denna grova tredelning åskådliggör att unga med låg utbildning är en ytterst heterogen grupp. Följaktligen borde också de åtgärder som riktas mot dem skraddarsys enligt deras specifika behov. Generella åtgärder riktade mot unga får därför sällan avsedd effekt och tenderar att först och främst främja sysselsättningen för unga som också annars klarar sig tämligen bra på arbetsmarknaden.

8.2 Goda erfarenheter av att ingripa i problemet med avbrutna studier

Unga som avbryter sin utbildning är fortsättningsvis en viktig utbildningspolitisk utmaning. Problemet samt dess orsaker och följder har undersökts tämligen

ingående under årens lopp. Forskningslitteraturen på området är vid det här laget mycket omfattande. Det är därför uteslutet att i den här rapporten ta upp all litteratur på området. Dessutom ligger ämnet, trots att det är synnerligen viktigt, i periferin av vårt huvudtema.

Låt oss ändå lyfta fram några resultat för Finlands del. Även hos oss har det i många undersökningar påvisats att när unga och deras familjer kommer från svaga sociala förhållanden, leder detta ofta till betydande hälso- och välfärdsskillnader och därigenom till sämre skolframgång och större svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden jämfört med andra grupper (Koivusilta m.fl., 2006; Pulkkinen, 2008, 2009; Rimpelä m.fl., 2008). Samtidigt som allt fler barnfamiljer kommit att höra till gruppen låginkomsttagare och barnfattigdomen ökat, så har tiden som låginkomsttagare förlängts särskilt i småbarnsfamiljer, i familjer där föräldern är ensamförsörjare och i stora familjer. Familjernas svårigheter avspeglas i sin tur i barnens möjligheter att sköta sin hälsa: unga som klarat sig dåligt i grundskolan, som stannat utanför all utbildning efter grundskolan eller som valt yrkesutbildning har sämre hälsa än unga som varit framgångsrika i skolan och valt gymnasieutbildning. Av resultaten följer att i den interaktionsprocess som leder till hälsoskillnader sammanflätas familjebakgrund, utbildningskarriär och vanor som främjar eller försämrar hälsan.

Därtill har det nyligen påvisats att ungas framgång i skolan och på arbetsmarknaden påverkas i avgörande grad inte enbart av familjebakgrund utan också av den ungas utbildnings- och arbetsmarknadserfarenheter efter avslutad grundskola (Albk m.fl., 2014a). En central iakttagelse är att dessa erfarenheter tycks ha en självständig, av familjebakgrund oberoende inverkan på de ungas senare framgång i studier och på arbetsmarknaden. Med andra ord, enligt denna studie, som täcker Danmark, Finland och Norge, kan de vägar som de unga slår in på efter avslutad grundskola tämligen väl förutspå deras framgång i utbildning och arbetslivet som unga vuxna. Dessa vägar kan signalera i synnerhet om problem som hopar sig under den ungas väg genom utbildningssystemet och vidare ut på arbetsmarknaden. De ungas övergångsprofiler efter grundskolan tycks således bära på värdefull information framför allt med tanke på de ungas risk att marginaliseras.

I detta sammanhang är dessutom skäl att påpeka att det även inom detta forskningsområde erbjuds utomordentliga litteraturöversikter. Exempelvis Wollscheid och Noonan (2012) har gjort en sammanställning av den litteratur som behandlar unga som avbrutit sin utbildning på andra stadiet. Deras översikt täcker totalt 150 internationella studier. De påvisar bland annat att åtgärder i syfte att motarbeta risken att unga hoppar av sin utbildning ger mycket goda resultat, förutsatt att de implementeras på ett effektivt sätt. Deras resultat framhäver därmed det faktum att det inte nödvändigtvis räcker med att åtgärderna är omsorgsfullt planerade. Minst lika viktigt är det sätt på vilket åtgärden genomförs i praktiken.

En särskilt stor utmaning utgör de unga som avbrutit sin utbildning och ställt sig helt och hållet utanför arbetsmarknaden och som därför är svåra att nå. Eftersom de inte nås via myndigheternas register, har man i vissa länder försökt ändra

utkomstskyddet för arbetslösa på ett sätt som skulle locka även dessa unga att registrera sig som arbetslösa arbetssökande. Då finns det möjlighet att nå dem och även hänvisa dem till lämpliga åtgärder. Som förebild fungerar uppenbarligen de system som byggts upp i Danmark och Nederländerna, där satsningar på utbildning, arbetskraft och social trygghet förenas på ett effektivt sätt. Med hjälp av systemen kan man följa upp samtliga ungas situation och aktivitetsformer och även ingripa i ett tidigt skede och på ett fortlöpande och långsiktigt sätt när problemen hotar att hopa sig för den unga.

Sporadiska och osammanhängande åtgärder är till föga nytta, speciellt då det gäller unga som riskerar att marginaliseras. Därför har även till exempel riksdagens revisionsutskott i en färsk rapport (2013) efterlyst ett motsvarande övergripande system också hos oss. I Finland har man dock tillsvidare valt andra lösningar. Betydande exempel på verksamhet som bedrivs i Finland är verkstäder för unga och uppsökande ungdomsarbete. Det har gjorts flera utredningar om hur dessa verksamhetsformer fungerar (t.ex. Statens revisionsverk, 2007; Häggman, 2011). Enligt Statens revisionsverks utredning har verkstäderna hjälpt unga och särskilt unga som har enbart grundskola att börja studera men däremot inte att hitta arbete.

9 Lovvärt med aktivtåtgärder men resultaten varierar

I detta kapitel för vi inledningsvis en mera generell diskussion om aktivtåtgärder som främjar ungas sysselsättning. Därefter övergår vi till att granska de resultat som utvärderingsforskningen presenterat i fråga om aktivtåtgärdernas effekter. I likhet med föregående kapitel, bortser vi från unga med problem med funktions-, utbildnings- och/eller arbetsförmågan samt ungdomar med invandrarbakgrund; kunskapsunderlaget gällande aktivtåtgärder riktade mot dessa två ungdomsgrupper behandlas senare, i separata kapitel.

9.1 Lågutbildade unga har fått det svårare på arbetsmarknaden

De senaste årens snabbt växande litteratur visar att de svårigheter som unga upplevt då de försökt ta sig in på arbetsmarknaden kan på ett avgörande sätt påverka deras möjligheter att hitta och även stanna kvar i sysselsättning och därför också deras inkomstutveckling i vuxen ålder. Arbetslöshet i ung ålder leder ofta till arbetslöshet även senare i arbetslivet och ofta även till sämre karriär- och inkomstutveckling än för genomsnittet. Man har noterat att de negativa effekterna av kortvariga arbetslöshetsperioder försvagas under årens lopp. Effekterna av långvariga arbetslöshetsperioder syns däremot vanligtvis som djupa och bestående ärr. Man talar allmänt om bestående ärrbildning (eng. *lasting scarring effects*).

Resultat för exempelvis Storbritannien pekar på att arbetslöshet i ung ålder ökar arbetslösheten, sänker lönen, försämrar hälsan och minskar förnöjsamheten i arbetet ännu 25 år senare (Bell och Blanchflower, 2009). Enligt en färsk studie för Tyskland leder varje dag som en ung person är arbetslöshet i värsta fall till ytterligare sex dagar av arbetslöshet i vuxen ålder (Schmillen och Umkehrer, 2013). Ju sämre ställning en ung person har på arbetsmarknaden, desto större är risken för att en arbetslöshetsperiod drar ut på tiden eller upprepas och därmed också risken för bestående ärrbildning. Sannolikheten för detta är onekligen störst i fråga om lågutbildade unga.

Den försämrade arbetsmarknadssituationen för unga med låg utbildning är föremål för livlig diskussion och många olika politikåtgärder. Till de kanske viktigaste satsningarna hör initiativet Youth on the Move (<http://ec.europa.eu/youthonthemove/>), som genomförs som en del av Europeiska kommissionens omfattande strategi Europa 2020. På initiativets elektroniska programsida har man samlat, förutom en avsevärd mängd statistik som berättar om de ungas situation, även omfattande information om politikåtgärder som riktats mot unga och så kallad god praxis. Men även på andra fronter har man börjat fästa allt mer uppmärksamhet vid

sysselsättningsmöjligheterna för unga med låg utbildning, i synnerhet som dessa försämrats ytterligare till följd av finanskrisen och den därpå följande ekonomiska krisen. Belysande exempel på detta är bland annat ett antal forskningsrapporter som publicerats under de senaste åren och som snarast kan klassificeras som politiska analyser i och med att man i ljuset av erfarenheter och utvärderingsresultat ingående dryftar och motiverar åtgärder som kunde riktas mot just denna grupp av unga. Dylika forskningsrapporter har nyligen producerats för enskilda länder, såsom Frankrike (Cahuc m.fl., 2013) och USA (Edelman och Holzer, 2013), men också med fokus på den övergripande situationen i Europa (Eichhorst m.fl., 2013). I den sistnämnda rapporten varnas för att nuläget i Europa kan leda till att en hel generation går förlorad.

Vad kan vi då göra? Några snabba lösningar finns inte, konstaterar Eichhorst m.fl. (2013). I många utvärderingsstudier konstateras att tillfälliga arbetsplatser inom den offentliga sektorn är en ineffektiv men framför allt dyr lösning även när det gäller unga personer. Att låta äldre arbetskraft avgå med förtidspension erbjuder inte heller någon lösning på ungdomsarbetslösheten. I många sammanhang har det tvärtom påvisats att unga och äldre arbetstagare inte konkurrerar med varandra på arbetsmarknaden, utan att de snarare kompletterar varandra i produktionsprocessen. En lösning som förts fram upprepade gånger är ett dualsystem av tysk typ, även om systemet tidvis kritiserats för att det anpassar sig alltför långsamt till de kontinuerliga förändringarna i kompetenskraven i arbetslivet. Anställningsskyddet har ofta diskuterats i samband med arbetsmarknadens funktionsduglighet. Även om ett starkt anställningsskydd ofta har påvisats försämra sysselsättningsmöjligheterna för dem som första gången försöker ta sig in på arbetsmarknaden, har det också konstaterats att försämrat anställningsskydd inte i sig ökar möjligheterna för unga att hitta arbete utan bör kompletteras med andra åtgärder. Sysselsättningsstöd anses fortfarande vara en effektiv åtgärd när det gäller att sysselsätta unga och särskilt unga med låg utbildning. Men stöden bör gälla för viss tid, vara noggrant riktade och omsorgsfullt övervakade så att den unga drar nytta av sin arbetserfarenhet och lär sig något nytt i sitt jobb.

I sin bedömning av nuläget för lågutbildade unga i USA betonar Edelman och Holzer (2013) särskilt en sak: politikåtgärderna på utbuds- och efterfrågesidan bör sammanflätas. Det räcker inte med att man försöker främja lågutbildade ungas arbetsutbud. Samtidigt borde man uppmuntra arbetsgivarna att anställa dessa unga och erbjuda dem med tanke på omständigheterna så bra arbetsuppgifter som möjligt även kvalitetsmässigt sett. Dylika funderingar för de två författarna in på samma tankebanor som till exempel Eichhorst m.fl. (2013): utbildning och åtgärder som förenar kompetensutveckling och förvärvande av arbetserfarenhet. Arbetsgivarnas centrala roll när det gäller att förbättra lågutbildade ungas ställning på arbetsmarknaden betonas i själva verket i rätt många färskrapporter (t.ex. Scarpetta m.fl., 2010; Duell och Vogler-Ludwig, 2011).

9.2 Mångformiga utvärderingar av aktivåtgärder

Det har i olika länder genomförts en betydande mängd åtgärder för att främja ungas sysselsättning. Ofta har det handlat om arrangemang som skapats för viss tid eller som av andra orsaker är av tillfällig natur. Många gånger har de också ändrats i den ena eller andra riktningen under tillämpningsperioden, till exempel till att gälla en bredare grupp av unga. Vissa åtgärder har genomförts på lokal nivå, andra på nationell nivå. Delvis har det också genomförts rena försök på exempelvis kommunnivå. Ibland har det varit fråga om enstaka åtgärder, ibland om åtgärder som kombinerats till program. Men trots denna brokighet har det under årens lopp gjorts utomordentliga både mer omfattande och mer snäva översikter och sammandrag av de aktivåtgärder som riktats mot unga i olika länder. Till dem hör bland annat Papparella och Savino (2008), OECD (2010c), Duell och Vogler-Ludwig (2011) samt nätverket European Employment Observatorys landrapporter och sammandragsrapporter.

Det råder ingen brist på alternativa aktivåtgärder som kan riktas mot arbetslösa unga. Effekterna av de åtgärder som riktats mot unga har däremot utvärderats i rätt begränsad utsträckning. Det har likaså gjorts endast ett fåtal översikter av utvärderingsresultaten. En del av dessa översikter behandlar resultat för unga som en del av en mer omfattande kartläggning av aktivåtgärdernas effekter (t.ex. Kluge, 2006; Card m.fl., 2010), andra åter fokuserar på åtgärder som riktats enbart eller särskilt mot unga (t.ex. White och Knight, 2002; Nekby, 2008). I de nämnda översikterna förs på ett lovvärt sätt fram både kvalitativa och kvantitativa utvärderingsresultat i fråga om åtgärder riktade mot unga. Därutöver har det utarbetats tämligen många översikter över så kallad god praxis. Såsom ovan konstaterades är utbudet av dylika översikter stort på programsidan för initiativet Youth on the Move.

Eftersom utvärderingsresultat för arbetskraftspolitiska åtgärder riktade mot arbetslösa unga har under senare år analyserats i flera litteraturoversikter, lyfter vi i detta kapitel fram resultat som gäller enbart vissa åtgärdstyper. Program och åtgärder riktade mot partiellt arbetslösa unga och unga med invandrabakgrund behandlas separat i senare kapitel. Indelningen blir onekligen delvis konstgjord, då åtgärder riktade mot arbetslösa unga oundvikligen innefattar även unga som tillhör dessa två grupper. Fördelen med den här indelningen är närmast den att de specialproblemen som är karakteristiska för partiellt arbetslösa unga och unga med invandrabakgrund framträder tydligare när utvärderingar som gäller dem granskas skilt.

Men innan vi går över till att granska olika aktivåtgärders uppskattade effekt på arbetslösa ungas sysselsättning i ljuset av de studier vi känner till, kan det vara på sin plats med några varningens ord. För det första utökas aktivåtgärderna för unga kännbart i en ekonomisk lågkonjunktur, eftersom arbetslösheten bland unga ofta ökar snabbt. Därför belyser utvärderingsresultaten vanligtvis åtgärdernas effekt i situationer då efterfrågan på arbetskraft avtar eller fortfarande är tämligen svag. Konjunkturläget och förändrade konjunkturer beaktas sällan i utvärderingarna.

För det andra är det svårt att jämföra utvärderingsresultat som gäller effekterna av åtgärder som vidtagits i olika länder. Detta beror inte bara på skillnader i olika länders institutioner, utan också bland annat på att även åtgärder som liknar varandra nästan undantagslöst är uppbyggda och genomförda på olika sätt. Även begreppsanvändningen varierar mycket i utvärderingsforskningen. Ibland används nästan samma benämning för olika åtgärder, ibland olika benämningar för åtgärder som är likartade. De program som ska utvärderas består dessutom i allmänhet av antingen olika åtgärder eller åtgärder av samma typ som går under olika benämningar, fast själva målgruppen kan vara nästan densamma.

Vidare bedöms åtgärdernas effekt vanligtvis endast på kort sikt, mera sällan även på längre sikt. Likaså kan definitionen av dessa två tidsrymder variera rätt mycket mellan olika studier, även i sådana fall där åtgärder av liknande karaktär ska utvärderas: i vissa studier tolkas till exempel två år efter det att åtgärden inletts som en kort tidsperiod, i andra som en lång. Ibland kan detta delvis bero på att de åtgärder som utvärderas är olika långa, men detta tycks inte hålla som allmän förklaring. Överlag är det bra att komma ihåg dylika aspekter när vi i det följande bekantar oss med behållningen av utvärderingsforskningen för arbetslösa ungas del.

De aktivåtgärder som kort presenteras i det följande och de utvärderingar som dessa åtgärder varit föremål för kan i princip indelas i två grupper: åtgärder enbart riktade mot unga personer samt aktivåtgärder som berör alla arbetslösa (såsom arbetskraftsutbildning). Även unga personer har i allmänhet möjlighet att delta i dessa ordinära arbetskraftspolitiska arrangemang. I fråga om åtgärder riktade mot enbart unga personer utvisar så kallade metaanalyser baserade på utvärderingsstudiernas resultat att effekten av dylika riktade åtgärder på ungas sannolikhet att bli sysselsatta är i allmänhet klart sämre än för ordinära aktivåtgärder (t.ex. Kluge, 2006). Man kan givetvis spekulera om vad slutsatsen beror på, men tillsvidare finns det inte något entydigt svar. Resultaten för ordinära aktivåtgärder har i utvärderingsstudierna tidvis även jämförts med motsvarande resultat för vuxna. Såsom senare framgår, har den här typen av jämförelser ibland resulterat i överraskande motstridiga slutsatser. Avslutningsvis granskar vi i all korthet vilka resultat man erhållit för unga som deltagit i aktivåtgärder utgående från arbets- och näringsministeriets uppföljningssystem för aktivåtgärder.

Vi börjar med att kartlägga ett antal specifika aktivåtgärder riktade mot enbart unga personer samt de utvärderingsresultat som föreligger i fråga om just dessa åtgärder. Karakteristiskt för den här utvärderingsforskningen är att utvärderingarna fokuserar på enskilda åtgärder och att de dessutom inte är av speciellt färskt datum. Å andra sidan tycks det här tyvärr vara ett gemensamt drag för en stor del av utvärderingsforskningen.

Det svenska ungdomsprogrammet lades ner

Av de nordiska länderna är det kanske Sverige som har längst erfarenhet av olika program och åtgärder riktade mot arbetslösa unga. Där genomfördes de första

arbetsmarknadsprogrammen för unga personer redan år 1984. De utvidgades avsevärt till följd av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Då (1992) infördes bland annat ett specialprogram för unga. Det skapades i första hand för lågutbildade unga som saknade arbetserfarenhet, dvs de unga som var i störst behov av hjälp och stöd. Som mest deltog över 60 000 unga i programmet, vilket motsvarade ca 10 % av den åldersklass som utgjorde målgruppen för programmet. Åtgärderna var inriktade på utbildning, arbetserfarenhet och arbetspraktik i den privata eller offentliga sektorn och berörde arbetslösa unga i åldern 18–24 år med utbildning på andra stadiet och en arbetslöshetsperiod på minst fyra månader bakom sig. Deltagarna hade möjlighet att använda upp till åtta timmar i veckan för jobbsökning, eftersom praktikplatserna inte var avsedda att ersätta arbetsgivarnas fasta arbetskraft.

Programmet lades ner redan efter tre år, i slutet av 1995, eventuellt på grund av att erfarenheterna i praktiken bedömdes som otillfredsställande. Ätminstone de utvärderingar som gjordes av programmet pekade på att effekterna av programmet var svaga. Enligt en utvärdering gjord i början av millenniet hade deltagande i programmet på kort sikt (ett år efter att man påbörjat programmet) en starkt negativ effekt på både sysselsättningsmöjligheterna och inkomsterna, och på längre sikt (två år efter att man påbörjat programmet) var effekten nära noll, dvs obefintlig (Larsson, 2003). Å andra sidan bedömdes programmets inverkan på såväl kort som längre sikt som mindre negativ än deltagande i arbetskraftsutbildning. Dessutom var effekten mindre negativ för kvinnor än för män. Enligt författarens bedömning kunde den svaga inverkan av ungdomsprogrammet ha berott på otillräcklig planering, eftersom programmet genomfördes enligt en snabb tidtabell och utvidgades i rask takt.

I en utvärdering som gjordes tre år senare kom man däremot till slutsatsen att arbetskraftsutbildningen hade en klart mer negativ effekt på arbetslösa ungas sysselsättning och inkomster än ungdomsprogrammet, men enbart på kort sikt (Forsslund och Nordström Skans, 2006). På längre sikt (två år efter att åtgärderna startade) var situationen den motsatta: ungdomsprogrammet hade en klart sämre, dvs mer negativ, effekt än arbetskraftsutbildningen. De olika resultaten på längre sikt väcker oundvikligen frågan: Vad beror skillnaden på?

Danmarks arbetslöshetsprogram styrde de unga tillbaka till utbildning

Den ursprungliga målgruppen för det arbetslöshetsprogram för unga som infördes stegvis från och med år 1996 utgjordes av lågutbildade unga som hade rätt till utkomstskydd för arbetslösa. Något senare, år 1999, utvidgades programmet till att omfatta alla arbetslösa unga under 25 år, inklusive unga som avlagt examen. Med hjälp av programmet uppmuntrades unga att hitta arbete på den öppna arbetsmarknaden eller att återgå till utbildning på ungdomsstadiet. Efter tre månaders arbetslöshet förutsattes de ta kontakt med arbetskraftsbyrån för utarbetande av en aktiveringsplan. Om den unga var fortfarande arbetslös tre månader efter det att planen

utarbetats, förutsattes han/hon delta i de åtgärder som var inskrivna i planen. Den vanligaste åtgärden efter sex månaders arbetslöshet var en 18 månader lång period i utbildning på ungdomsstadiet. Samtidigt avfördes den unga ur arbetslöshetsregistret och förmånen ändrades till vanligt studiestöd. Andra unga erbjöds en lika lång specialutbildning som byggts upp enkom för detta program, under vilken utkomstskyddet för arbetslösa halverades. De unga som inte gick med på att delta i programmet eller som inte följde aktiveringsplanen gick miste om sitt utkomstskydd för arbetslösa.

Programmets effekter har utvärderats av åtminstone Jensen m.fl. (2003). Deras huvudfråga var: I vilken mån berodde den lägre ungdomsarbetslöshetsgraden i slutet av 1990-talet på arbetslöshetsprogrammet och inte på den kraftiga ekonomiska tillväxt som inträffade samtidigt? Utvärderingsresultaten på kort sikt visade att av de unga som deltog i programmet återvände en betydligt större del till utbildning på ungdomsstadiet jämfört de arbetslösa unga som (på grund av det stegvisa införandet fortfarande) stod utanför programmet. Det var också vanligare att de som deltagit i programmet hittade arbete på den öppna arbetsmarknaden, men effekten var klart sämre än för återgången till studier. Programmet hade således en klar självständig effekt parallellt med den ekonomiska tillväxten. Däremot iaktogs inga skrämseleffekter (mer ingående om skrämseleffekter nedan). Programmets effekt på längre sikt har inte utvärderats.

Varierande erfarenhet av systemen med ungdomsgaranti

De program som föregick dagens system med ungdomsgaranti har en lång tradition framför allt i de nordiska länderna. Därför är det också naturligt att fokusera på utvärderingar som gjorts av ungdomsgarantisystemen i de nordiska länderna. Det är värt att notera, att dessa system och erfarenheterna av dem har under senare år granskats i ett flertal rapporter (t.ex. Paparella och Savino, 2008; OECD, 2010; Duell och Vogler-Ludwig, 2011; Scharle och Weber, 2011).

I Sverige infördes redan år 1994 ett garantiprogram för tidigt ingripande riktat mot unga. Programmets syfte var att garantera 20–24-åriga arbetslösa någon typ av arbetskraftspolitisk aktivåtgärd inom 100 dagar från det att den unga registrerat sig som arbetslös. Med avvikelse från tidigare praxis administrerades detta interventionsprogram av kommunerna. Det var visserligen frivilligt att starta upp dylika program men en stor del av kommunerna gjorde det. År 1998 ersattes programmet av ungdomsgarantiprogrammet, som också administrerades av kommunerna. Det garanterade arbetslösa unga någon form av intervention inom tre månader efter det att den unga registrerat sig som arbetslös. Även om programmets innehåll varierade tämligen mycket mellan kommunerna förutsattes det i princip erbjuda unga personer heltidssysselsättning under minst 12 månader. Åtgärderna skulle utformas så att de motsvarade den ungas behov och förbättrade den ungas kompetens på ett sätt som främjade sysselsättningsmöjligheterna. Åtgärderna bestod vanligtvis av arbetspraktik i kombination med jobbsökarkurs eller någon annan typ av

arbetsmarknadsträning. Det system med ungdomsgaranti som för närvarande gäller i Sverige infördes år 2009 (*jobbgarantin för ungdomar*⁶).

Det har tillsvidare gjorts få grundliga utvärderingsstudier av systemen med ungdomsgaranti. För Sveriges del drar Carling och Larsson (2005) slutsatsen att effekten på ungas sannolikhet att hitta ett jobb har på sin höjd varit lätt positiv på kort sikt, eventuellt till följd av skrämseffekten. På längre sikt har inverkan däremot varit negativ. Av den här orsaken konstaterade författarna att effekten av att delta i programmen på sannolikheten att hitta arbete har allmänt taget varit obefintlig. Dessutom fäste de uppmärksamhet vid att Arbetskraftsbyråerna hänvisade endast en del av de unga till dessa kommunadministrerade program. De gissade att detta avspeglade tjänstemännens skepsis mot programmets effektivitet. När Forslund och Nordström Skans (2006) jämförde effektiviteten av de program som kommuner och Arbetskraftsbyråer riktat mot arbetslösa ungdomar drog de i själva verket slutsatsen att kommunadministrerade program fungerar sämre. Å andra sidan påpekade de att en betydligt större del av dem som deltar i kommunernas program återvänder till utbildningssystemet. Detta är också i allmänhet det primära syftet med kommunernas program särskilt när det gäller de allra yngsta åldersgrupperna. Vad vi vet, så har det hittills inte gjorts några utvärderingar av effekterna av det system med ungdomsgaranti som infördes i Sverige år 2009.

Den ungdomsgaranti för 16–19-åringar som infördes i Norge år 1994 utvidgades tillfälligt (1995–1998) till att gälla även arbetslösa 20–24-åringar (Hardoy m.fl., 2006). Enligt de presenterade utvärderingsresultaten hade reformen en positiv effekt på sysselsättningen och inkomsterna för gruppen av äldre unga. Deltagarna kom inte enbart ut på den öppna arbetsmarknaden utan övergick också oftare än genomsnittet till andra typer av Arbetskraftspolitiska program. Senare ändringar i det norska systemet med ungdomsgaranti har veterligen inte utvärderats.

År 2005 infördes i Finland en samhällsgaranti för unga som gällde arbetslösa under 25 år.⁷ Syftet med garantin var att främja ungas placering i utbildning och på arbetsmarknaden, förhindra att deras arbetslöshet drog ut på tiden samt stöda deras hållbara karriärlösningar. Jobsökningsplaner gjordes till en central del av garantisystemet. Genomförandet och resultaten av samhällsgarantin för unga har varit föremål för åtminstone en omfattande utvärdering (Pitkänen m.fl., 2007). Författarna konstaterade att ungdomsgarantin för unga hade på det hela taget fungerat bra som en modell som stärker servicen och stödet för unga. Man bedömde att en bidragande orsak var att samhällsgarantin hade satts upp som ett resultatmål för Arbetskraftsbyråerna. Å andra sidan visade utvärderingen också att unga med goda sysselsättningsförutsättningar hade mer nytta av samhällsgarantin än unga i genomsnitt. För övriga arbetslösa unga var nyttan av samhällsgarantin klart sämre.

6 <http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Stod-och-service/Fa-extra-stod/Ar-du-under-25-ar/Jobbgaranti-for-ungdomar.html>

7 Det första systemet av denna typ infördes i Finland redan 1981 (se t.ex. Duell m.fl., 2009).

Samhällsgarantin för unga ersattes i början av år 2013 med ett system kallat ungdomsgaranti, varvid man genom åtgärder inom olika förvaltningsområden försöker påverka de ungas sysselsättningssituation och tillträde till utbildning. Ungdomsgarantin har nyligen behandlats på bred basis i en artikelsamling som benämns pamflett (Gretschel m.fl., 2014). Dessutom har effekterna av ungdomsgarantin varit föremål för en första utvärdering (Kuntoutussäätiö, 2014). I slutrapporten från utvärderingen konstateras emellertid att det i detta skede är svårt att utvärdera systemets effektivitet, eftersom det i ett svagt ekonomiskt läge är svårt att särskilja dess effekter från andra faktorer som samtidigt påverkar de ungas sysselsättningssituation. I samband med utvärderingen har det också utvecklats indikatorer som beskriver de ungas situation som stöd för genomförandet av ungdomsgarantin. Uppföljningsuppgifter som bygger på dessa indikatorer kommer att läggas ut regelbundet på internet.

På EU-nivå ligger all uppmärksamhet däremot fortfarande på själva genomförandet av ungdomsgarantin, medan det uppenbarligen blir aktuellt att planera och företa en utvärdering av systemets effekter först i ett senare skede. Implementeringen av systemet med ungdomsgaranti är i de flesta EU-länder ännu i initialfasen, om ens det. Enligt de senaste uppgifterna (15.1.2014) hade hittills bara 17 medlemsländer överlämnat till Europeiska kommissionen sin slutliga plan för genomförande av systemet med ungdomsgaranti. Men systemet har trots detta redan rönt stark kritik inte minst pga den kraftiga betoningen av systemets inputsida (t.ex. Bonin, 2013; Eichhorst m.fl., 2013). Det finns en risk, anser man, att man kommer upp med vilka utbildnings- eller arbetsplatser som helst för de unga bara för att nå upp till det mål som ställts för systemet. Hur åtgärderna inverkar på de ungas övergång till den öppna arbetsmarknaden hamnar i skuggan, varnar kritikerna. Bonin (2013) drar paralleller mellan systemet med ungdomsgaranti i sin nuvarande form och de erfarenheter man har av funktionsdugligheten hos ett arrangemang som tillämpas i Tyskland och som kallas övergångssystem. Även om det här tyska systemet inte har utvärderats ordentligt är, enligt Bonin, erfarenheterna hittills inte uppmuntrande. Systemet består av åtgärder som kombinerats på ett komplicerat sätt och vilkas uppgift är att fungera som ett skyddsnet för unga som efter avslutad utbildning på andra stadiet har svårigheter att komma in på den öppna arbetsmarknaden. Många unga tycks i och med systemet hamna in en 'programkarriär', som leder från ett åtgärdsprogram till nästa.

Reformen av arbetsmarknadsstödet i Finland sänkte NEET-graden

Arbetsmarknadsstödet har använts i Finland sedan 1994. År 1996 skärptes villkoren för erhållande av arbetsmarknadsstöd för arbetslösa under 20 år som saknade yrkesutbildning. Följande år utvidgades de skärpta villkoren till att gälla arbetslösa under 25 år som saknade yrkesutbildning. Det centrala målet för reformen var att aktivera unga att söka sig till arbetsmarknaden och utbildning (Aho m.fl., 2012).

På basis av Statistikcentralens registerdata har Seppälä och Pehkonen (2014) i en färsk studie utvärderat i vilken mån den här reformen av arbetsmarknadsstödet,

och särskilt utvidgningen av de skärpta villkoren år 1997, påverkat NEET-graden bland 22-24-åringar som gått ut grundskolan men saknar yrkesutbildning. Enligt deras resultat sjönk NEET-graden för den här gruppen av unga med fem procentenheter tack vare reformen. NEET-graden för dem som befann sig i en NEET-situation året innan sjönk ännu mera, med åtta procentenheter. Däremot hade reformen ingen inverkan på NEET-graden bland unga som gått ut gymnasiet.

Arbetspraktik med arbetsmarknadsstöd i Finland har ingen effekt

I mitten av 1990-talet hade arbetspraktik med arbetsmarknadsstöd i Finland blivit den vanligaste aktivåtgärden för arbetslösa under 20 år: åren 1995-1996 kanaliseras cirka 60 % av alla ungdomsåtgärder via arbetspraktik med arbetsmarknadsstöd (Hämäläinen och Ollikainen, 2004). Till denna utveckling bidrog eventuellt särskilt det faktum att åtgärden var klart förmånligast jämfört med traditionella aktivåtgärder. Å andra sidan visade deras resultat att arbetspraktik med arbetsmarknadsstöd inte överhuvudtaget främjade de ungas ställning på arbetsmarknaden. Den uppskattade effekten av åtgärden höll sig kring noll oberoende av om man bedömde åtgärdens inverkan på de ungas sysselsättning, arbetslöshet, studier, inkomstutveckling eller risk att hamna helt utanför arbetsmarknaden. Man har senare kommit fram till liknande resultat i analyser som bygger på uppföljningssystemet för arbets- och näringsministeriets åtgärder (se nedan). Å andra sidan måste man naturligtvis komma ihåg att de unga ofta bekantar sig första gången med arbetslivet genom arbetspraktik med arbetsmarknadsstöd. I allmänhet anses de unga därför ha hjälp av arbetspraktiken också när de ska välja utbildning. I vilken mån detta antagande stämmer har emellertid inte utretts.

Stor variation i arbetskraftsutbildningens effekter

I fråga om de arbetskraftsutbildningsprogram som genomfördes i Sverige under depressionsåren i början av 1990-talet drog Larsson (2003) slutsatsen att deras inverkan på sysselsättningen och inkomsterna för de unga som deltog i programmen var ännu negativare än för det ungdomsprogram som infördes år 1992 (jfr ovan). Utifrån dessa resultat drog författaren slutsatsen att under depressionsåren lönade det sig bättre för en arbetslös ung person att fortsätta söka arbete framom att delta i arbetskraftsutbildning. Åtminstone var det inte till nackdel för den unga att skjuta fram ett eventuellt deltagande. Forslund och Nordström Skans (2006) kom fram till liknande resultat när de delade in åtgärderna i sådana som riktades mot unga och sådana som riktades mot vuxna. Enligt deras resultat lyckades åtgärdsprogram riktade mot unga förkorta arbetslöshetsperioderna i större grad än åtgärdsprogram riktade mot vuxna, men det resultatet gällde endast på kort sikt (120 dagar från det att åtgärden inletts). På något längre sikt förekom det inte längre några tydliga skillnader i programmets effekt för de olika åldersgrupperna. Däremot framträdde betydande skillnader i effekterna av enskilda åtgärder. Sålunda kom även Forslund och Nordström Skans (2006) fram till att arbetskraftsutbildning hade på kort sikt en

klart mera negativ effekt på arbetslösa ungas sysselsättning och inkomster än det ungdomsprogram som startade år 1992. Men på lite längre sikt (två år från det att åtgärden inletts) blev situationen den omvända, dvs ungdomsprogrammet bedömdes ha en mer negativ effekt än arbetskraftsutbildningen.

Effekten av utbildningsprogram för unga har uppskattats vara mycket svag eller rentav negativ även för Norges del (Hardoy, 2005). Resultaten visade att utbildningsprogrammen inte hade lyckats främja deltagarnas utbildningsmöjligheter samtidigt som den sysselsättningsförbättrande effekten visade sig rentav vara negativ. Resultaten var desamma för alla arbetslösa unga oberoende av ålder, men var särskilt framträdande i gruppen 21-25-åringar. Dessutom var effekterna mer negativa för unga män än för unga kvinnor. Likaså ökade deltagarnas risk att bli arbetslösa jämfört med icke-deltagare. Utbildningsprogrammen genomfördes i huvudsak i form av kurser i klassform, vilka pågick från en till fem månader. Nästan lika svaga effekter erhöles för det utbildningsprogram som riktades mot arbetslösa unga under 20 år. Sannolikheten för fortsatt skolgång var svagt positiv, men endast för unga kvinnor. Däremot hade programmet en betydande negativ inverkan på sysselsättningsmöjligheterna. I utbildningsprogrammet ingick både arbetsträning och olika former av arbetspraktik på arbetsplatser men också utanför dessa. Även i fråga om dessa resultat bör det emellertid påpekas att effekterna är begränsade till depressionsåren i början av 1990-talet (två år efter att arbetslöshetsperioden började under år 1989). Det svaga ekonomiska läget avspeglas sannolikt på ett avgörande sätt i åtgärdernas uppskattade effekter.

De effektivitetsstudier med fokus på unga som gjorts i Finland ger däremot gediget stöd för att yrkesinriktad arbetskraftsutbildning klart förbättrar deltagarnas sysselsättningsmöjligheter. Resultatet förklaras sannolikt, åtminstone delvis, av att de tidsperioder som var föremål för analys gällde år präglade av ekonomisk tillväxt. Härmäläinen och Ollikainen (2004) undersökte unga i åldern 16-30 år som hade registrerat sig som arbetslösa arbetssökande första gången antingen 1995 eller 1996. De unga följdes upp på årsnivå ända till slutet av år 2000. Enligt resultaten hade den yrkesinriktade arbetskraftsutbildningen främjat de ungas ställning på arbetsmarknaden och även höjt deras årsinkomstnivå. Detta på kort sikt (två år efter att utbildningen påbörjats). På längre sikt (fem år efter att utbildningen påbörjats) hade åtgärden inte längre någon betydande inverkan på sannolikheten för att deltagarna skulle hitta arbete. Vidare pekade resultaten på att arbetskraftsutbildning föreföll att på såväl kort som lång sikt inverka negativt på sannolikheten att återgå till formell utbildning, dvs sannolikheten att återgå till utbildning var klart större bland arbetslösa unga som inte deltog i arbetskraftsutbildning.

Härmäläinen och Tuomala (2006, 2007) åter byggde sin analys på ett omfattande registermaterial som gjorde det möjligt att följa upp 16-25-åringar som första gången inlett yrkesinriktad arbetskraftsutbildning år 1998. Uppföljningsperioden sträckte sig ända till utgången av år 2002. Avsikten var att utreda i vilken mån, och framför allt i vilket skede av en ung persons arbetslöshet, en utbildningsåtgärd bäst

främjar den ungas möjligheter att bli sysselsatt. Deras utvärderingsresultat visade att yrkesinriktad arbetskraftsutbildning för unga under 26 år hör till de effektivaste åtgärderna med avseende på sysselsättningseffekterna: den yrkesinriktade arbetskraftsutbildningen visade sig ha förbättrat målgruppens sysselsättningsgrad med i genomsnitt ca sex procentenheter. Effekten var störst genast efter avslutad utbildning, men däremot nästan obefintlig fyra år efter att utbildningen påbörjats. Vidare pekade resultaten på att den bästa sysselsättande effekten uppnåddes när utbildningen hade påbörjats tidigast under den fjärde och senast under den sjätte arbetslöshetsmånaden. Arbetskraftsutbildning som inletts genast i början av arbetslöshetsperioden var däremot till föga nytta. Enligt författarna ifrågasatte deras resultat den reform som genomfördes år 2005 (samhällsgarantin för unga, se ovan) och enligt vilken en ung person som anmält sig som arbetssökande på arbetskraftsbyrån skulle hänvisas till arbetskraftsutbildning eller arbetspraktik redan inom tre månader.

Hämäläinen och Tuomala (2006) utredde också läroavtalsutbildningens effekter, dock utan att skilja mellan läroavtalsutbildning inom den privata och den offentliga sektorn. Deras resultat visade att läroavtalsutbildning som berättigar till lönesubvention inverkade synnerligen positivt på deltagarnas sysselsättningsmöjligheter efter det att åtgärden avslutats. Däremot tycktes läroavtalsutbildningens begynnelsepunkt inte just alls haft betydelse för deltagarnas sysselsättningsmöjligheter. Allmänt taget kan man alltså konstatera att redan den här nästan tio år gamla utvärderingsstudien gav starkt stöd för läroavtalsutbildning som en form av inlärning och introduktion till arbetslivet även i Finland. Det har emellertid konstaterats i många sammanhang att utvecklingen på området varit mycket långsam och att systemet med läroavtal i stor utsträckning förblivit en aktivåtgärd riktad mot unga vuxna. Det återstår att se i vilken mån undervisnings- och kulturministeriets åtgärdsprogram för ungas läroavtalsutbildning och inlärning i arbetet, som ska genomföras under åren 2014–2016, förmår ändra på situationen. Programmets målgrupp är unga under 25 år som saknar examen efter avslutad grundskola. De internationella erfarenheterna är inte särskilt uppbyggande: Norge är ett av de få länder som lyckats knyta yrkesinriktad dualutbildning på andra stadiet till sitt eget starkt skolbaserade utbildningssystem.

Effekterna av sysselsättningsstöd är i allmänhet positiva

Under årens lopp har man i fråga om rätt många länder fått belägg för att sysselsättningsstöd har en positiv inverkan på ungas sysselsättningsmöjligheter. Exempelvis utvärderingsresultat för Norge tyder på att sysselsättningsstöd i någon mån förbättrat arbetslösa ungas möjligheter att hitta arbete på den öppna arbetsmarknaden (Hardoy, 2005), men effekten tycktes uppträda enbart i den yngsta åldersgruppen, bland 16–20-åringar, och endast för kvinnor i gruppen 21–25-åringar. Sannolikt sammanhänger sysselsättningsstödet relativt anspråkslösa effekt delvis med själva analysperioden (den ekonomiska depressionen på 1990-talet). En annan förklaring kan vara att de sysselsättningsprogram som var föremål för utvärderingsstudien

omfattade både sysselsättningsstöd som beviljats den privata sektorn och arbetsplatser för viss tid som skapats inom den offentliga sektorn. Flera utvärderingsstudier ger vid handen att den senare typen av jobb tenderar att ha en mycket negativ effekt på arbetslösas sysselsättningsmöjligheter på den öppna arbetsmarknaden. Effekten av arbetsplatser som skapats inom den offentliga sektorn tycks i själva verket vara svagt positiv enbart för unga med låg utbildning.

Också Hämäläinens och Ollikainens (2004) resultat för Finland gör gällande att arbetsplatser skapade med sysselsättningsstöd är en viktig kanal ut i arbetslivet för många arbetslösa unga.⁸ Åtgärden inverkar positivt på de ungas ställning på arbetsmarknaden och även på deras årsinkomstnivå på såväl kort som lång sikt (två och fem år efter att de börjat i arbetet med stöd). På samma sätt som i fråga om yrkesinriktad arbetskraftsutbildning visade deras resultat att även arbete med stöd har en klart större sysselsättnings- och inkomsteffekt för unga män än för unga kvinnor. Däremot förefaller även arbete med stöd minska ungas intresse att åter sätta sig på skolbänken, en effekt som uppträdde på både kort och lång sikt. Å andra sidan tyder resultaten också på att det allmänt taget var bättre för unga att välja arbete med stöd än att börja i formell utbildning om man ser till sysselsättningsmöjligheter och inkomstnivå. Resultatet stöder därmed uppfattningen att det traditionella utbildningssystemet inte nödvändigtvis är den bästa kanalen för skoltrötta unga som avbrutit sin utbildning.

Även utvärderingsresultat för Danmark tyder på att sysselsättningsstöd främjar avsevärt ungas sysselsättning (Bolvig m.fl., 2003). Enligt deras studie, som gällde åren 1997–1999 och en specifik dansk kommun (Århus), var sysselsättningsstödet inverkan särskilt positiv för unga under 25 år.

Sysselsättningsstödet nästan undantagslöst positiva sysselsättande effekt väcker naturligtvis frågan om vad dess effektivitet kan bero på. De val som gjorts i fråga om sysselsättningsstödet struktur och dess målgrupp verkar vara av avgörande betydelse för dess effektivitet. Det centrala tycks vara att åtgärden vidtas i relativt begränsad skala och att man noga identifierar och väljer ut målgruppen (t.ex. Kangasharju, 2005). Dessutom har det i många sammanhang betonats att sysselsättningsstödet bör kopplas till andra åtgärder som kan bidra till att interventionen genomförs på ett lyckat sätt, såsom någon form av uppföljning i kombination med tät kontakt med dem som erbjuder arbetsplatser med stöd. Då har man också möjlighet att minska de negativa effekter som ofta kopplas samman med sysselsättningsstöd, inte minst arbetsmarknadsläckor. Å andra sidan har det också framförts att lönesubventioners positiva sysselsättningsseffekt inte i första hand är ett resultat av att antalet sysselsatta med stöd ökar utan till följd av att deras anställningsförhållanden förlängs och deras ställning på arbetsmarknaden därmed stärks (t.ex. Constant och Rinne, 2013, och den litteratur de för fram). Den tolkningen får i själva verket stöd också av de positiva inkomsteffekter som förts fram ovan.

8 Trots att de i sin studie inte gör skillnad mellan unga som placerat sig inom den privata och den offentliga sektorn, kan man anta att arbete med stöd inom den privata sektorn dominerar deras resultat.

Svag skrämseleffekt bland arbetslösa unga

Såsom konstaterats i olika sammanhang även i denna rapport, tycks den så kallade skrämseleffekten ofta vara en beaktansvärd faktor även i fråga om specialgrupper på arbetsmarknaden. Vetskapen om att skyldighet att delta i en arbetskrafts-politisk aktivåtgärd närmar sig kan mota och sporra arbetslösa att söka arbete effektivare och därför också påskynda deras möjligheter att hitta jobb på den öppna arbetsmarknaden.

Inom utvärderingsforskningen har man däremot inte fått stöd för denna effekt i fråga om arbetslösa unga. Exempelvis Hägglund (2006, 2011) visar för Sveriges del att effektivare kontakt mellan arbetskraftsbyråernas tjänstemän och unga samt skyldighet att delta i jobbsökarklubbars veckogrupper inte påskyndat de arbetslösa ungas utströmning från systemet med utkomstskydd för arbetslösa. Det kan finnas flera förklaringar till detta resultat, funderar författaren. Sålunda fick de unga som deltog i försöket information om åtgärderna med mycket kort varsel (i medeltal tre veckor på förhand). Å andra sidan kan det också vara så att jämfört med vuxna så har unga i allmänhet inget emot intensivare kontakt med arbetskraftsbyråns tjänstemän. Naturligtvis kan det också vara så att de åtgärder som riktades mot de unga i försökskonstellationens referensgrupp samtidigt effektiviserades på grund av att arbetslöshetsgraden i kommunen var hög. Å andra sidan hittade inte heller Jensen m.fl. (2003) belegg för förekomsten av skrämseleffekter, då de utvärderade effekten av det sysselsättningsprogram för unga som infördes stegvis i Danmark, med start år 1996 (se närmare ovan).

Resultaten från uppföljningssystemet för ANM:s åtgärder kräver tilläggsutredningar

Enligt den senaste analysen baserad på uppföljningssystemet för ANM:s åtgärder placerar sig unga, i detta fall 15–24-åringar, bäst på den öppna arbetsmarknaden (Sihto och Sardar, 2013). Samma resultat erhöles för samtliga åtgärder som var föremål för analys, men endast när de granskades separat. Då man bedömde ungas allmänna framgång på arbetsmarknaden efter att åtgärderna avslutats, klarade sig gruppen unga inte riktigt lika bra. Förklaringen är enkel och är i själva verket densamma som för invandrare (se del II av denna rapport): över två tredjedelar av de unga som deltog i aktivåtgärder omfattades av åtgärder som enbart förberedde dem för arbetslivet, dvs arbetspraktik /arbetslivsträning eller förberedande arbetskraftsutbildning. Från dessa var det klart svårare att övergå i arbete på den öppna arbetsmarknaden än från arbete med stöd eller yrkesinriktad arbetskraftsutbildning. De två sistnämnda övertag syntes även på andra sätt. Jämfört med resultaten från motsvarande analys året innan, hade möjligheterna att bli sysselsatt förbättrats relativt sett mest för just de här två åtgärdstyperna. För båda åtgärdernas del var därtill sambandet mellan längden på aktivåtgärden och sannolikheten att bli sysselsatt klart bättre. Detsamma gällde sannolikheten att hitta arbete då uppföljningsperioden förlängdes.

Av Sihtos och Sardars (2013) analys framgår också att unga som deltar i åtgärder som i första hand enbart förbereder dem för arbetslivet visar en större sannolikhet än andra unga att inleda studier eller fortsätta i andra arbetskraftspolitiska åtgärder. Mera sällan blir de unga arbetslösa oberoende av åtgärd. Däremot löper unga som deltagit i dessa förberedande åtgärder en betydande risk att helt stanna utanför arbetsmarknaden och utbildning. Dessutom förefaller den här risken stå i direkt samband med den ungas utbildningsnivå, dvs den är störst för unga med enbart grundskoleexamen.

Denna, liksom även tidigare motsvarande analyser baserade på uppföljningssystemet, berättar i klarspråk att mer långvariga och högklassiga aktivåtgärder också ger de bästa resultaten. Å andra sidan kan även åtgärder som förbereder för arbetslivet motiveras, eftersom de kan ses som en naturlig del av och fas i de ungas integrering på arbetsmarknaden. Samtidigt kan de riktas mot en relativt sett större målgrupp. Genom dessa åtgärder får de unga möjlighet att testa vilken utbildning och vilken typ av arbetsuppgifter som passar dem, medan arbetsgivarna ges möjlighet att bedöma om den här arbetskraften eventuellt lämpar sig för lediga arbetsuppgifter.

Då man bedömer de resultat från uppföljningsanalyserna som ovan beskrivs i korthet bör man dock beakta att i jämförelserna ingår enbart de unga som deltagit i aktivåtgärder. Följaktligen kan åtgärdernas effektivitet antingen under- eller över-skattas, något som också till exempel Nio och Sardar (2011) påpekar. Sålunda visade exempelvis Myrskyläs (2011b) longitudinella uppföljning att ställningen på arbetsmarknaden för dem som deltagit i arbetskraftspolitiska åtgärder utvecklades bättre än för dem som vid samma tidpunkt hade varit antingen arbetslösa eller stått utanför arbetsmarknaden. Aktivåtgärderna främjade utbildningsval: av dem som deltog i åtgärder hade 26,7 % avlagt någon form av examen under de fem följande uppföljningsåren, medan motsvarande andel var endast 12,4 % för dem som varit arbetslösa och bara 13 % för dem som stått utanför både arbetsmarknad och utbildning. Överlag väcker analyserna på basis av ANM:s uppföljningssystem många frågor som absolut tränger grundliga svar: Vad händer i övrigt under uppföljningsperioden med de unga som deltagit i olika åtgärder? Vad händer med dem i fortsättningen och i all synnerhet om de deltar i på varandra följande aktivåtgärder? Vilken åtgärds kombination förefaller ge största nytta, för vilka unga och på vilket sätt genomförd?

10 Sysselsättning av unga med funktionsnedsättning förutsätter specialåtgärder

I detta kapitel ligger fokus på unga personer med permanent nedsatt funktions-, utbildnings- och arbetsförmåga. Den bakomliggande orsaken kan vara medfödd likaväl som en sjukdom eller skada som utvecklats i barndomen eller ungdomen. Den kan också bero på en olycka. Dessa unga kallas i det följande unga med funktionsnedsättning, dvs till skillnad från Del III i denna rapport används inte termen partiellt arbetsför. Uttrycket funktionsnedsättning tycks i själva verket användas allmänt för att beskriva unga personer som har problem uttryckligen med funktions-, utbildnings- och arbetsförmågan. Nedan dryftar vi först vilket kunskapsunderlag vi allmänt taget har i fråga om unga med funktionsnedsättning. Därefter utreder vi på vilka sätt man har försökt främja sysselsättningen bland unga med funktionsnedsättning.

10.1 Knapphändig information om unga med funktionsnedsättning

Unga kan drabbas av så svåra hälsoproblem att deras funktions-, studie- och arbetsförmåga blir lidande. Detta leder lätt till att de har svårt att hitta arbete och stanna kvar i arbetslivet. I motsvarande grad ökar risken för arbetslöshet och marginalisering. Det är därför förvånansvärt att vår kunskap om omfattningen och utvecklingen av ungas hälsoproblem samt det sätt på vilket dessa hälsoproblem påverkar sysselsättning, arbete, arbetslöshet och marginalisering fortfarande vilar på en överraskande bräcklig grund. Detta konstateras i både finländska (t.ex. riksdagens revisionsutskott, 2013) rapporter och studier som gäller andra länder (t.ex. Ben-Shalom och Stapleton, 2013). Olika kunskapskällor berättar om olika fenomen eller om samma fenomen men ur väldigt olika perspektiv. De befintliga kunskapskällorna om unga med funktionsnedsättning är inte enbart splittrade, ofta saknas nödvändigt kunskapsunderlag helt och hållet. Till listan över uppgifter som saknas kan läggas bland annat direkta jämförelser av sysselsättningen bland unga med funktionsnedsättning och övriga unga, och hur de överlag klarar sig på arbetsmarknaden. Internationella jämförelser försvåras å sin sida framför allt av att man i olika länder använder olika definitioner, mått, kriterier, lagstiftningsmässiga arrangemang osv. Bland annat Eurofound (201) ger en utmärkt bild av hur knappa jämförelseuppgifterna mellan olika länder är och hur splittrad den tillgängliga informationen fortfarande är.

Mer enhetlig information finns om unga som lyfter olika former av förmåner till följd av arbetsförmåga (rehabiliteringsstöd, pensioner osv.) samt om unga som ansöker och beviljas förmåner av den här typen. Av de internationella informationskällorna innehåller OECD:s publikation *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers* från 2010 det tillsvidare bästa kunskapsunderlaget (OECD, 2010b). Enligt OECD:s uppgifter har psykisk ohälsa ökat avsevärt och särskilt bland unga personer. Enligt uppgifter för år 2008 stod de unga (20–34-åringarna) för i genomsnitt ca 70 % av de nya förmåner som beviljats vid arbetsförmåga orsakad av psykisk ohälsa. Omvänt innebär detta att de äldre åldersgruppernas andel i just den här diagnoskategorin är endast ca 30 %. Vidare framgår det att i Finland (liksom i Sverige) har mer än två av tre (ca 70 %) personer i åldern 20–34 år som beviljats förmåner vid arbetsförmåga psykisk ohälsa i bakgrunden, dvs bara en av tre i den här åldersgruppen beviljas förmåner vid arbetsförmåga av någon annan hälsorelaterad orsak. Situationen förefaller vara ännu mer oroväckande i Danmark där motsvarande andel är nästan 80 %. I Norge är den psykiska ohälsans andel i den yngsta (statistikförda) åldersgruppen däremot endast ca 55 %.

Anmärkningsvärt är också att den ökande psykiska ohälsan ofta förefaller att vara tydligt könsrelaterad: relativt sett fler unga kvinnor än unga män beviljas förmåner vid arbetsförmåga på grund av psykisk ohälsa. Enligt exempelvis de landjämförelser som Eurofound gjort (Eurofound, 2010, s. 18) gäller detta bland annat Finland. Samma slutsats kan dras på basis av resultat för övergången från skola till arbetsliv bland 16-åringar bosatta i Finland (Asplund och Vanhala, 2014). Mer detaljerade uppgifter om situationen i Finland under perioden 2004–2009 ger Raitasalo och Maaniemi (2011). Enligt deras resultat beviljades i gruppen 16–30-åringar kvinnor merparten av såväl de sjukdagar som ersattes på grund av psykisk ohälsa som de sjukdagpenningssdagar som år 2009 ersattes på grund av psykisk ohälsa var kvinnornas andel 60 % bland 25–29-åringarna, 67 % bland 20–24-åringarna och inte mindre än 74 % bland 16–19-åringarna.

Samtidigt är det också skäl att fråga sig vad den snabba ökningen av ungas hälso- och särskilt psykiska problem kan bero på. Är det fråga om en genuin ökning? Eller är det snarare så att man i dag är betydligt bättre på att identifiera hälso- och framförallt psykiska problem hos unga personer? Eller är det eventuellt så att de system som är i bruk uppmuntrar eller rentav tvingar unga att ansöka om förmåner vid arbetsförmåga, så att de kan få tillgång till även andra former av arrangemang, såsom medicinsk eller yrkesinriktad rehabilitering eller socialskydd? Även inom detta område har det i själva verket bedrivits mycket lite forskning. Exempelvis i en studie av situationen i USA drar man slutsatsen att de ungas hälsa försämrats sedan början av 1980-talet samtidigt som de äldre har blivit betydligt friskare (Lakdawalla m.fl., 2001). Enligt resultaten kan de ungas försämrade hälsa endast till en liten del förklaras av att villkoren för förmåner vid arbetsförmåga har lindrats. Utvecklingen beror huvudsakligen på att de ungas hälsosituation de facto försämrats.

10.2 Knapphändigt med information om aktivering av unga med funktionsnedsättning och dess effekter

Den ovan beskrivna utvecklingen kan betraktas som oroväckande mot bakgrund av att man redan en längre tid försökt via olika reformer begränsa övergången till förmåner vid arbetsförmåga även bland unga personer. I många länder vidtog man betydande reformer redan på 1990-talet, och reformvågen har fortsatt fram till de senaste åren. Synnerligen stora reformer har genomförts i Sverige och nyligen, i stor utsträckning enligt svensk modell, också i Danmark. Arrangemang gällande arbetsförmåga i de nordiska länderna och de förändringar som skett efter millennieskiftet har beskrivits i bland annat följande rapporter: Blomgren och Hytti (2013) samt svenska Inspektionen för socialförsäkringen (2013). Av dessa rapporter koncentrerar sig den senare uttryckligen på att beskriva hur arrangemangen vid arbetsförmåga utformats för unga personer i de nordiska länderna. Däremot har det inte ännu gjorts utvärderingar av effekterna av de radikala reformerna i Danmark och Sverige. I Finland har man i första hand utrett hur de genomförda reformerna har påverkat ungas övergång till sjukpension. Exempelvis Koskenvuo m.fl. (2010) utreder i sin översikt effekterna av rehabiliteringspenningen för unga, som infördes år 1999. De konstaterar bland annat att rehabiliteringspenningen för unga har skjutit fram men inte minskat övergången till sjukpension.

Det ökande antalet unga som omfattas av förmåner vid arbetsförmåga är en överraskande utveckling också i det avseendet att man samtidigt i många länder, inklusive Finland, vidtagit beaktansvärda åtgärder för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för partiellt arbetsföra och därmed minska deras arbetslöshet och inaktivitet (jfr Del III i denna rapport). En person som redan i unga år börjar lyfta förmåner vid arbetsförmåga löper därtill stor risk att i många år bli beroende av förmånen, eftersom det konstaterats att utströmningen från dylika arrangemang är vanligtvis mycket liten (t.ex. OECD, 2010b).

I många länderjämförelser har det dessutom konstaterats att arrangemangen för unga som drabbas av arbetsförmåga fortfarande oftast är passiverande, dvs de förutsätter eller uppmuntrar till att man ansöker om förmånen och också förblir förmånsmottagare i all synnerhet som det vanligtvis är besvärligt att flytta mellan olika tjänster (t.ex. Eurofound, 2010; Ben-Shalom och Stapleton, 2013). Även i Finland har man i olika sammanhang fäst uppmärksamhet vid de missförhållanden som hänförs till övergången mellan olika servicehelheter och som gäller både unga med funktionsnedsättning och andra partiellt arbetsföra (t.ex. Pietikäinen, 2007; Eduskunnan tarkastusvaliokunta, 2013; STM, 2013b). Belägg för att arrangemangen vid arbetsförmåga har en passiverande effekt ger å sin sida bland annat det faktum att merparten av ungdomarna flyttar direkt från utbildning (i regel avslutad grundskola) till olika arrangemang vid arbetsförmåga. Så tycks vara fallet även i Finland (Asplund och Vanhala, 2014), medan situationen i det här avseendet är en helt annan i

exempelvis Danmark och speciellt i Norge, där unga vanligtvis beviljas förmåner vid arbetsförmåga först efter att de fyllt 20 år (Albk m.fl., 2014b).

Vad kan denna otillfredsställande situation för unga med funktionsnedsättning bero på? En allmän förklaring som ofta förs fram är att unga och partiellt arbetsförmögna har traditionellt behandlats som separata grupper. I samband med sysselsättningsmöjligheter och jobb för unga har man inte i tillräcklig utsträckning, om överhuvudtaget, beaktat behoven hos unga med funktionsnedsättning (jfr t.ex. Eichhorst m.fl., 2010). När det gäller partiellt arbetsföra ligger tyngdpunkten vanligtvis vid att få dem att återgå till och stanna kvar i arbetslivet, medan behovet att förbättra situationen för (unga) personer med problem med funktions- och arbetsförmågan som första gången försöker ta sig ut i arbetslivet hamnat i skuggan eller glömts bort helt och hållet. Aktivåtgärder som främjar ungas sysselsättning tycks å sin sida ofta hjälpa i första hand sådana unga som sannolikt kan hitta arbete också annars. Följden är att vi i dag har mycket svag kännedom om hur den bedrivna arbetskraftspolitiken sist och slutligen inverkar på unga med funktionsnedsättning och vilken typ av åtgärder som i första hand borde vidtas för att förbättra deras situation.

Åtgärder för partiellt arbetsföra lämpar sig ofta även för unga med funktionsnedsättning

Faktum är att många åtgärder för partiellt arbetsföra kunde i mer eller mindre omvandlad form lämpa sig väl även för unga med funktionsnedsättning som försöker ta sig in på arbetsmarknaden. Dessa unga borde erbjudas yrkesinriktad rehabilitering som anpassats för just för deras situation. Att säkerställa och i ett tidigt skede inleda dylik rehabilitering är viktigt även för unga med funktionsnedsättning. I många länder förbises dock de ungas behov också då man planerar och genomför åtgärder av den här typen. Nedsatt funktions-, studie- och arbetsförmåga till följd av i första hand psykisk ohälsa utgör en ännu större utmaning, och då räcker traditionella verksamhetsformer inte nödvändigtvis längre till.

I social- och hälsovårdsministeriets omfattande utredning (STM, 2013b) fästs särskild uppmärksamhet uttryckligen vid yrkesinriktad rehabilitering. Rehabilitering för unga behandlas som ett eget tema. I detta sammanhang betonas många missförhållanden som lyfts fram även internationellt och de ändringar som behövs för att korrigera dem. Bland annat konstateras att utredningsprocessen i anslutning till rehabilitering för unga klienter bör effektiviseras och att det är nödvändigt att stärka de multiprofessionella servicenätverken (s. 33). Liknande kritik framförs även i en färsk forskningsrapport utgiven av riksdagens revisionsutskott.

Beaktansvärd potential i arbetsträning inom ramen för arbete med stöd

Under de senaste åren förefaller så kallad arbetsträning inom arbete med stöd (eng. *supported employment*) har blivit en speciellt populär åtgärdsform. Metoden har getts synlig plats i Europeiska kommissionens riktlinjer för aktivering av partiellt

arbetsföra. Den lyfts också starkt fram i till exempel Eurofound's bakgrundsrapport från år 2010 i anslutning till aktiv inkludering av unga som lider av hälsoproblem eller handikapp. I bakgrundsrapporten konstateras att metoden kunde lämpa sig speciellt bra för alla unga som behöver särskilt stöd för att hitta arbete, alltså inte enbart unga med funktionsnedsättning. Dessutom bedömer man att metoden kunde fungera klart bättre än skyddad sysselsättning för unga med funktionsnedsättning, eftersom de unga endast sällan lyckas ta sig från skyddad sysselsättning till den öppna arbetsmarknaden. De goda erfarenheter man haft i olika länder av arbetsträning inom arbete med stöd har beskrivits i ett antal rapporter (t.ex. Wynne m.fl., 2006), men det saknas fortfarande empiriskt stöd för aktivåtgärdens effektivitet och funktionsduglighet jämfört med alternativa åtgärdsformer (Scharle, 2013). Indirekt vetenskapligt stöd för den här metoden, speciellt då det gäller unga, ger dock exempelvis en studie av Katz (1998), som påvisar att en kombination av individuell arbetsträning och stöd för arbetsgivaren gett goda resultat.

Även i social- och hälsovårdsministeriets utredning (STM, 2013b, s. 41-44) fäster man en hel del uppmärksamhet vid de möjligheter som arbetsträning inom arbete med stöd erbjuder. Dessutom hänvisar man till bland annat två färskastudier som mera ingående analyserat själva metoden men också på vilket sätt den borde utvecklas för Finlands del. En av metodens många fördelar är att grunderna för verksamheten inte ändras med klienternas egenskaper utan metoden lämpar sig som sådan för alla som är i behov av stöd för att hitta ett jobb (s. 42). I utredningen behandlas metoden som en del av utvecklingen av arbetskrafts- och företagstjänsterna i syfte att främja sysselsättningen bland partiellt arbetsföra. Unga nämns inte särskilt i det sammanhanget.

11 Många hinder på invandrarungas väg ut i arbetslivet

I det följande betraktar vi situationen för unga med invandrarbakgrund. Först ser vi på invandrarbarns skolframgång utgående från några belysande exempel. Därefter tittar vi närmare på den aktiva arbetskraftspolitikens roll för invandrarungas del. Det befintliga kunskapsunderlaget är i bägge avseenden ytterst knapphändigt. Av den orsaken blir också vår rapportering oundvikligen mycket snäv.

11.1 Utbildning är den effektivaste metoden för invandrarungdomar

Det har i olika sammanhang upprepade gånger betonats att det effektivaste sättet att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för unga personer är att investera i deras utbildning (jfr ovan). Detta gäller alla unga men i synnerhet unga med funktionsnedsättning eller invandrarbakgrund.

Under de senaste åren har man alltmer riktat blickarna mot systemet med läroavtalsutbildning och de möjligheter läroavtal erbjuder att främja ungas inträde i arbetslivet. Framför allt har man lyft fram den traditionella läroavtalsutbildningen, dvs de dualsystem som tillämpas i främst Tyskland, Österrike och Danmark. Den tyska typen av yrkesutbildning, som kombinerar allmänbildande utbildning med förvärvande av arbetserfarenhet, ses i allt högre grad som en viktig utbildningsmodell när det gäller att integrera unga på arbetsmarknaden (se t.ex. Biavaschi m.fl., 2012).

Å andra sidan har det för just Tysklands del påvisats att unga med invandrarbakgrund har en klar lägre sannolikhet att gå över till dualsystemet (Constant och Rinne, 2013). Detta anses bero på två omständigheter. För det första har barn till invandrare i genomsnitt lägre utbildning än majoritetsbefolkningens barn, vilket försämrar deras möjligheter att börja studera inom ramen för dualsystemet. Orsaken till den lägre utbildningsnivån anses i första hand vara invandrarbarnens familjebakgrund, som är ofördelaktigare än genomsnittet. Men det förefaller inte vara enbart fråga om lägre utbildningsnivå än genomsnittet. Också efter att man beaktat skillnaderna i utbildningsnivå är sannolikheten för att barn till invandrare ska börja i dualsystemet fortfarande ca 20 % lägre än för majoritetsbefolkningens barn. Constant och Rinne (2013) bedömar att detta 'extra' hinder som invandrarbarn stöter på i stor utsträckning också förklarar varför en beaktansvärd del av invandrarunga i Tyskland är långtidsarbetslösa. De påpekar att fast andelen långtidsarbetslösa är klart större bland personer med invandrarbakgrund i samtliga åldersgrupper, så är andelen speciellt hög i gruppen 15-24-åringar: i slutet av

2000-talet var andelen 33 % (en tredjedel av åldersgruppen) jämfört med 9 % bland åldersgruppens infödda.

Men resultat för Tyskland visar också att över tre fjärdedelar av de unga med invandrabakgrund som får möjlighet att studera inom ramen för dualsystemet integreras väl på arbetsmarknaden (Burkert och Siebert, 2007). Eftersom detta motsvarar infödda ungas situation, ser unga med invandrabakgrund ut att klara sig lika bra inom dualsystemet som unga som hör till majoritetsbefolkningen. Problemet är således invandrarungas tillträde till systemet. Exempelvis Liebig (2007) funderar över möjliga förklaringar (utöver skillnaderna i utbildningsnivån) till varför deltagandegraden hos barn med invandrabakgrund är så mycket lägre. I Tyskland har man visserligen försökt förbättra invandrabarns deltagandegrad, men effekterna av dessa åtgärder har veterligen inte utvärderats tillsvidare.

Med tanke på den ekonomiska och sociala framtiden för barn och unga med invandrabakgrund är en lyckad integrering i mottagarlandets utbildningssystem således en extremt viktig faktor. Ett tecken på att man misslyckats i den här målsättningen är i all synnerhet det att invandrabarn och -unga allmänt taget klarar sig sämre i skolan än majoritetsbefolkningens barn och unga och därför också vanligtvis har sämre utbildning än genomsnittet.

Också uppgifter för Finland, även om informationen fortfarande är mycket knapphändig, utvisar att barn och unga som talar främmande språk har större problem än genomsnittet att slutföra sin utbildning (Ramboll Management Consulting, 2013). För grundskolans del finns det visserligen ingen information om barn som talar främmande språk och som avbrutit eller avslutat sin skolgång, men däremot nog för andra stadiets utbildning. Resultaten visar att unga som talar främmande språk hoppar av och avbryter sina studier på andra stadiet klart oftare än befolkningen i genomsnitt. Denna iakttagelse gäller dem som studerar i gymnasiet likaväl som dem som går i grundläggande yrkesutbildning. De som talar främmande språk är överrepresenterade också bland elever som får specialundervisning.

11.2 Aktiv arbetskraftspolitik riktad mot invandrarunga är den nästbästa metoden

Ett alternativt sätt att främja sysselsättningen för unga med invandrabakgrund (om deltagande i ungdomsutbildning inte längre är en realistisk lösning) är att utnyttja den aktiva arbetskraftspolitikens åtgärdsarsenal och särskilt yrkesintroducerande utbildning. Det har under årens lopp gjorts en stor mängd internationella utvärderingar av hur arbetskraftspolitikens aktivåtgärder påverkar ungas sysselsättningsmöjligheter (jfr ovan), men utan att någon skillnad gjorts mellan invandrarunga och övriga unga. I fråga om unga med invandrabakgrund är det därför möjligt att på sin höjd dra indirekta slutsatser utifrån det befintliga kunskapsunderlaget - under det villkoret och antagandet att den unga invandraren vanligtvis är lågutbildad.

Exempelvis Caliendo m.fl. (2011) drar slutsatsen att så gott som alla arbetskraftspolitiska aktivåtgärder som syftar till att främja ungas sysselsättning har positiv effekt på lång sikt. Till dessa åtgärder hör framför allt sysselsättningsstöd, stöd för jobsökning samt kort- och långvariga utbildningsprogram. Åtgärder som introducerar till läroavtalsutbildning, dvs olika former av träningsprogram, är effektiva när det gäller inträde i utbildning men de förefaller inte främja sysselsättningsmöjligheterna. Att skapa arbetsplatser inom den offentliga sektorn framstår också som en ineffektiv metod.

En viktig aspekt med hänsyn till alla dessa aktivåtgärder är emellertid att effekten tenderar att variera i betydande utsträckning beroende på vilken utbildningsnivå den unga har. Sålunda är programmets eller åtgärdens positiva sysselsättnings-effekt klart större för högutbildade unga. Sysselsättningsmöjligheterna för lågutbildade unga tycks däremot inte just förbättras med den här typen av åtgärder, konstaterar Caliendo m.fl. (2011). Den enda åtgärd som tycks fungera även för den här ungdomsgruppen är mer långvariga lönesubventioner. Eventuellt behöver unga med lägre utbildning mera tid för att sätta sig in i det lönesubventionerade arbetet och använda sin arbetserfarenhet som språngbräda till ett mer bestående anställningsförhållande utan lönesubvention, dvs på den öppna arbetsmarknaden. Detta talar i sin tur för större användning av lönesubventioner som utbetalas för en längre tid, framför allt i fråga om lågutbildade unga (jfr Constant och Rinne, 2013).

Men arbetskraftspolitiska aktivåtgärder och de effekter dessa uppskattas ha berättar enbart om att invandrarunga har problem att hitta ett jobb. Frågan vad problemen beror på får däremot inget svar. Detta betyder oundvikligen att grundvillkoret för tidigt, fortlöpande och långvarigt ingripande saknas. För att kunna skapa ett dylikt kunskapsunderlag behövs grundläggande analys - baserat på omfattande longitudinellt datamaterial - av invandrarungas vägar från skolan till arbetslivet och hur dessa alternativa vägar påverkar deras möjligheter att hitta arbete och också stanna kvar i arbetslivet. Dylika analyser kommer man att företa i exempelvis Danmark (http://www.sfi.dk/the_transition_from_school_to_work-1272.aspx).

12 Slutledningar och diskussion

De unga är i många avseenden en ytterst heterogen grupp. Detta beror delvis på att till gruppen hör unga i varierande ålder som därmed också befinner sig i helt olika livsfaser: en del studerar fortfarande, en del har redan påbörjat sin yrkeskarriär medan andra är på väg ut i arbetslivet. Alla dessa faser är kritiska inte bara med tanke på de ungas framgång på arbetsmarknaden senare i livet, utan för att de överhuvudtaget skall integreras i samhället. Merparten unga hittar jobb relativt enkelt och lyckas också stanna kvar i arbetslivet, medan andra redan i ett tidigt skede av yrkeskarriären upplever svårigheter att hålla sig kvar på arbetsmarknaden. Andra åter förefaller att stöta på stora problem redan i samband med att de försöker ta sig in på arbetsmarknaden. En del unga kommer inte ens såhär långt, utan de stannar (eventuellt medvetet) utanför såväl utbildning som arbetsmarknaden.

Unga som upplever problem i olika livsfaser behöver individuellt stöd i den form som bäst motsvarar deras behov i just den problemsituationen. Ungas problem tacklas bäst genom en fortlöpande och långsiktig handlingsplan som bygger på effektivt samarbete mellan olika aktörer och som sätts in ett så tidigt skede som möjligt. Ändå lyckas man inte alltid identifiera problemen och ingripa i ett tidigt, utan problemen hinner hoppa sig. Detta leder ofta till att utbildningen avbryts, att det blir svårare att hitta jobb och förbli sysselsatt, och att risken för marginalisering ökar.

Under årens lopp har man strävat till att ingripa i alla dessa fenomen på olika sätt. Det råder ingen brist på åtgärder riktade mot unga som hoppat av skolan, arbetslösa unga och unga som riskerar att marginaliseras. Den ständiga utmaningen är snarare vilken typ av åtgärder det i första hand lönar sig för samhället att satsa på och i vilket skede. Hur identifierar man de ungas behov och hur borde man gå till väga i praktiken? Tillsvidare har man inte lyckats ta fram det breda kunskapsunderlag som skulle behövas som stöd för beslutsfattandet. För att svara på detta kunskapsbehov har man försökt utvärdera åtgärdernas effekt med hjälp av vetenskapliga metoder, framförallt i vilken utsträckning en åtgärd lyckats nå det uppställda målet (t.ex. sysselsättning av arbetslösa unga). Utvärderingsforskningen gällande arbetskraftspolitiska aktivåtgärder riktade mot unga är emellertid fortfarande tämligen anspråkslös. Utvärderingarna har dessutom oftast inriktats på en enskild åtgärd, varvid man eftersträvat att uppskatta hur åtgärden påverkat situationen för de unga som varit föremål för interventionen samtidigt som man på ett mer eller mindre lyckat sätt försökt avgränsa effekten från inverkan av den omgivande ekonomin och samhället i övrigt. Mot den bakgrunden är det knappast överraskande att exempelvis åtgärder som enbart förbereder unga för arbetslivet bedömts ha relativt svag effekt på ungas möjligheter att hitta jobb. Sådana åtgärder tycks snarare styra de unga tillbaka till utbildning eller fortsatta aktivåtgärder. Frågan lyder: Vad händer sedan dessa unga?

Vid sidan av utvärderingsforskningen och sammanställningarna över dylika studier har det dessutom gjorts mångsidiga deskriptiva översikter över åtgärder riktade mot unga som i olika länder ansetts representera så kallad god praxis. Det förblir dock oklart hur denna goda praxis har identifierats (Vilka villkor har uppställts för att en åtgärd skall få den här statusen?) och hur kunde den på ett lyckat sätt förverkligas i andra länder (Vilka är de mest kritiska förutsättningarna för att man ska lyckas?). Med andra ord, vilket värde kan man sist och slutligen tillskriva god praxis?

I Finland finns en stark forskningstradition när det gäller att följa upp individers situation på basis av longitudinellt data som representerar hela befolkningen. Nu behövs en motsvarande analysram för utvärdering och inriktning av politikprogrammen. En dylik analysram skulle göra det möjligt att också identifiera åtgärder riktade mot unga och följa upp vilken inverkan åtgärderna eventuellt har. Däremot går det inte att utifrån dylik information utvärdera hur enskilda åtgärder eller en räckva av åtgärder påverkar de ungas situation, än mindre åtgärdernas kostnadseffektivitet. Orsaken är mycket enkel. Man vet inte vad som skulle ha hänt den unga utan denna intervention. Man vet inte heller om interventionen fungerar på långt när lika effektivt för en enskild ung person som för de andra unga som varit föremål för åtgärden. En tredje utvärderingsdimension som oundvikligen hamnar i skymundan har att göra med hur framgångsrika de unga som deltagit i åtgärden egentligen är jämfört med de unga som inte deltagit i åtgärden. Uppföljningar baserade på longitudinellt datamaterial borde därför kompletteras med regelbundna utvärderingsstudier av åtgärdernas effekt.

Men skulle en dylik analysram kunna informera beslutsfattarna om vilken typ av åtgärder det lönar sig att vidta och i vilket skede? Inte nödvändigtvis. Såsom till exempel Wollscheid och Noonan (2012) konstaterat i fråga om unga som hoppat av sin utbildning på andra stadiet så ger åtgärder i syfte att minska den här typen av problem tämligen goda resultat förutsatt att de implementeras på ett effektivt sätt. Betydelsen av det sätt på vilket åtgärder implementeras uppmärksammades en tid också i samband med de arbetskraftspolitiska aktivåtgärderna (Sehlstedt och Schröder, 1989), men förefaller att sedan dess ha hamnat långt ut i periferin. Just implementeringsfasen kan emellertid vara en särskilt kritisk faktor för att en åtgärd ska ha lyckad effekt på framförallt unga. Utfallet kan man på ett avgörande sätt vara beroende av i vilken mån arbetskraftstjänstemännen lyckas engagera de unga att planera sin framtid och väcka de ungas motivation att delta i åtgärder som nog valts ut mot bakgrund av dessa planer. Om detta lyckas, kan i princip varendaste en aktivåtgärd utvecklas till en effektiv intervention, även om det förutsatte tillräckligt med resurser samt fungerande praxis och verktyg. Den befintliga utvärderingsforskningen ger i själva verket åtminstone indirekt stöd för sådana funderingar. Två omständigheter kan här fungera som belysande exempel. Utvärderingsforskningen ger vid handen att dåligt planerade program som genomförts enligt en snabb tidtabell ger i allmänhet tämligen svaga resultat. Dessutom stöder utvärderingsforskningen för ungas del inte antagandet att en aktivåtgärd som närmar sig

skulle fungera som skrämselförmedling, dvs få arbetslösa unga att effektivare söka jobb. De unga tycks tvärtom värdesätta service i form av personlig kontakt.

Uppföljning och observation på basis av longitudinellt datamaterial erbjuder inte heller någon lösning på problemet med unga som står utanför både utbildning och arbetsmarknad. Det mest akuta problemet i fråga om de här unga är att överhuvudtaget nå dem. För att man ska nå de här unga och kunna styra dem tillbaka till en lämplig utbildningsform eller någon annan typ av åtgärder är man tvungen att bygga upp ett annat slags register. Det arbetsmarknadsstöd som i Finland utbetalas till unga medan de är i aktivåtgärder verkar inte vara ett tillräckligt incitament för dem att registrera sig som arbetslösa.

Slutligen är det skäl att påpeka att det finns ytterst lite information som beskriver och analyserar situationen för unga med funktionsättning eller invandrarbakgrund. Detta gäller i princip samtliga kritiska faser efter grundskolan: när de unga ska gå vidare inom utbildningssystemet och från skolan ut i arbetslivet, och när det gäller för dem att hitta jobb och också stanna kvar i arbetslivet och därmed skapa sig en yrkeskarriär. Dessa unga tycks hamna i skymundan när man analyserar unga, invandrare eller partiellt arbetsföra.

DEL II: Sysselsättning av invandrare

13 Invandringspolitikens metoder

Invandrades sysselsättningsmöjligheter och arbete kan främjas med många olika metoder i mottagarlandet i olika faser av invandringen.⁹ Med tanke på sysselsättningen är invandringsprocessen grovt taget indelad i tre centrala faser: invandring, etablering samt sysselsättning inbegripet att kvarstå i arbetslivet och avancera i yrkeskarriären. Samtliga faser kan påverkas genom invandringspolitiken.

Invandringspolitiken kan innehålla olika urvalskriterier, som på ett effektivt sätt inverkar på hur många som flyttar till landet och gruppens sammansättning och därigenom integrationen på arbetsmarknaden i mottagarlandet. Om målet för en selektiv invandringspolitik i första hand är att ta emot sådana invandrare vilkas ekonomiska och sociala integration löper utan större problem, tänker man att detta påskyndar invandrarnas integration på arbetsmarknaden och hjälper dem att starta en stabil yrkeskarriär.

De senaste årtiondena har EU-ländernas invandringspolitik förändrats i en klart strängare riktning i detta avseende, eftersom många medlemsländer har vidtagit åtgärder för att påverka strömmarna av invandrare till unionens område, framför allt från länder utanför Europa (t.ex. Koser, 2009; Cerna, 2010; European Parliament, 2011; Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2012). Länder som valt en strängare linje än andra är bland annat Danmark, Österrike och Storbritannien. Samtidigt har tyngdpunkten i politiken i allt högre grad förskjutits mot arbetsrelaterad invandring. Kursändringen har i första hand motiverats med brist på arbetskraft och särskilt med att många företag har rekryteringsproblem i fråga om arbetsuppgifter som kräver hög kompetens men också i servicebranschens låglöneuppgifter.¹⁰ Bristen på arbetskraft är en synlig del av den strängare invandringspolitiken i många av unionens medlemsländer (t.ex. Kahanec och Zimmermann, 2010). Ett belysande exempel erbjuder bland annat Tyskland, där man vill locka i synnerhet högtbildade att flytta till landet, även från länder utanför Europas gränser (se Constant och Tien, 2011; Constant och Rinne, 2013). Det finns mycket litet empirisk kunskap om effekterna av invandringspolitiken och de förändringar som inträffat i den.

9 Dock påverkar även försummad eller utebliven invandringspolitik invandrarnas integration på arbetsmarknaden i mottagarlandet lika väl som en aktiv invandringspolitik som bedrivs på olika sätt.

10 Å andra sidan har man också börjat ifrågasätta om indelningen av invandrare i hög- och lågutbildade alltid är den bästa indelningen inom denna strängare invandringspolitik. Man borde i lika hög grad beakta vilken slags kompetens det finns genuin efterfrågan på i mottagarlandet och i vilken mån invandrarnas kunskaper och färdigheter motsvarar denna efterfrågan (t.ex. Chiswick, 2011).

Ett annat sätt att påverka invandringspolitiken är att begränsa och styra inflyttarnas etablering i landet. Genom styrning och integrering kopplad till den påverkar man i vilka geografiska områden invandrarna först slår sig ner och vilket slags integrationsstöd som riktas mot dem i den fasen. Den primära tanken är att man kan främja invandrarnas anpassning genom att styra valet av den första bostadsorten med hjälp av till exempel utbildnings- och stödtjänster samt genom att anvisa första bostäder. Förutom offentlig styrning påverkas invandrarnas regionala etablering och senare rörlighet inom landet dessutom av invandrarnas sociala nätverk. Etablering och rörlighet inom landet är också kärnan i den teoretiska litteraturen om invandringspolitik, där som de viktigaste artiklarna räknas framför allt Chiswick (1978) och Borjas (1985). En bredare översikt av teorier som dryftar hur invandrare anpassar sig och klarar sig ger bland andra Borjas (1999) samt Constant och Zimmermann (2011).

Dessa teorier klarar inte av att ge något slutgiltigt svar på frågan i vilken mån man lyckas främja invandrades anpassning genom att styra dem till vissa områden i landet. Denna politik är förknippad med såväl positiva som negativa effekter, och därför vilar det på empirins ansvar att klarlägga för- och nackdelarna med styrmetoder av denna typ som genomförs i den inledande fasen av invandringen och att sätta dem i proportion till varandra. Styrmetoder i anslutning till valet av första bostadsort har använts i rätt många länder som Sverige, Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland liksom även i Finland. Å andra sidan måste det konstateras att inte heller effekterna av dylika politikmetoder har just alls undersökts empiriskt. Ett nämnvärt undantag är Edin m.fl. (2004), som bedömde effekterna av den etableringspolitik som infördes i Sverige 1985 och konstaterar att den i huvudsak misslyckats i sina mål.

Invandringspolitiken kan för det tredje innehålla olika program och åtgärder som syftar till att främja sysselsättning och arbete inte bara för invandrare som nyligen kommit till landet utan också sådana som redan bott en längre tid i landet. Dessa program och åtgärder kan vara antingen specialmetoder som byggts upp för invandrare eller allmänna arbetskraftspolitiska aktiv- och aktiveringsmetoder som är avsedda för alla arbetslösa. Enskilda åtgärder som sporadiskt riktas mot invandrare räcker dock nödvändigtvis inte. Såsom undersökningar som baserar sig på longitudinell analys visar är invandrarna en mycket heterogen grupp även med avseende på hur snabbt och genom vilka övergångar (utbildning, arbetslöshet, kortvariga anställningsförhållanden osv.) de hittar arbete (Fuller, 2011). Därför borde arbetskraftspolitiken stöda invandrades deltagande i arbete över hela den arbetsföra åldern på samma sätt som för majoritetsbefolkningen.

Alla ovannämnda faser påverkar invandrades sysselsättning direkt och indirekt. Men som vi tidigare konstaterade finns det mycket litet empirisk kunskap om de två första faserna. I denna litteraturöversikt koncentrerar vi oss därför på den sistnämnda biten av invandrapolitiken, det vill säga vi försöker i ljuset av befintliga forskningsrön klarlägga vilka alla faktorer som påverkar en lyckad integration av invandrare på arbetsmarknaden i olika faser av yrkeskarriären. På grund av denna

avgränsning stannar även frågan om hur invandringen påverkar arbetsmarknadens struktur och funktion samt lönenivån i det mottagande landet utanför granskningen. Sarvimäki (2010) går igenom de teoretiska och empiriska resultaten i anslutning till denna fråga. I detta sammanhang konstaterar han bland annat att ekonomerna i främsta ledet således är av olika åsikt om hur invandring påverkar majoritetsbefolkningens ställning på arbetsmarknaden. (s. 264 - 265) En bredare översikt av detta tema erbjuder bland andra Pekkala Kerr och Kerr (2011).

Dessutom behandlas endast de viktigaste metoderna med vilkas hjälp man försöker främja invandrades sysselsättning. Även om man i allt högre grad har börjat påverka invandrades integration på arbetsmarknaden även i invandrarnas hemländer (före flytten), såsom man har gjort i Finlands närområden och dessutom i till exempel Spanien och Thailand, begränsar vi oss i denna översikt till aktivåtgärder som vidtas i mottagarlandet. Då ligger huvudvikten ändå inte på att beskriva metoder som främjar invandrades sysselsättning, utan på resultat och slutsatser av eventuell utvärderingsforskning kring dem. Den grundliga utvärderingsforskning som finns är dock fortfarande snäv, även om den håller på att växa. Av denna orsak är det nästan omöjligt att utifrån dagens kunskap dra några allmängiltiga slutsatser om vilka metoder som bäst främjar invandrades sysselsättning.

I det följande dryftar vi först i korthet politikåtgärder som syftar till att stärka invandrades ställning på arbetsmarknaden och utvärderingen av dem. Därefter bekantar vi oss med internationell litteratur på området, och i det sammanhanget behandlar vi separat program och åtgärder riktade mot enbart invandrare samt å andra sidan allmänna arbetskraftspolitiska aktivmetoder som är riktade mot alla arbetslösa. I ljuset av denna allmänna översikt dryftar vi den utvärderingsforskning som har bedrivits i Finland om program och åtgärder som främjar sysselsättningsmöjligheterna och arbete för invandrare. Slutligen sammanfattar vi de viktigaste iakttagelserna samt dryftar de viktigaste kunskapsluckorna i den befintliga utvärderingsforskningen.

14 Invandrares anknytning till arbetsmarknaden

Invandrargruppens sammansättning med avseende på ursprung/utreseland varierar mycket i olika länder i Europa. Detta gäller både dem som flyttar till landet och dem som redan bor där och i synnerhet dem som kommer eller redan har kommit från länder utanför Europa. Detta påverkar naturligtvis hurudan invandrarnas andel på arbetsmarknaden blir, i vilka branscher och områden invandrarna etablerar sig, hur de hittar arbete och hur deras yrkeskarriär och lönebildning utvecklas. Invandrares, liksom andra specialgruppers, integration på arbetsmarknaden påverkas väsentligt även av de ekonomiska konjunkturen, förändringar i produktions- och branschstrukturerna samt företagsverksamhetens internationalisering. Det är alltså skäl att granska även invandrares integration på arbetsmarknaden som ett flerdimensionellt fenomen och med hjälp av flera olika indikatorer. Det räcker inte att granska invandrares integration på arbetsmarknaden som en enskild händelse av engångsnatur. Som vi konstaterade ovan är det mer realistiskt att granska den som en flerdimensionell process, som innehåller spårberoende, vars ramar bestäms av institutionerna och som fortsätter hela livet (Fuller, 2011).

Trots skillnader mellan samhällen, regioner och i invandrarnas socioekonomiska situation finns det också gemensamma drag hos invandrares integration på mottagarlandets arbetsmarknad. De är till exempel vanligtvis underrepresenterade bland de sysselsatta och åter överrepresenterade bland de arbetslösa. I Europa är deras sysselsättningsgrad i medeltal nästan tre procentenheter lägre än sysselsättningsgraden bland infödda och deras arbetslöshetsgrad på motsvarande sätt över fyra procentenheter högre (OECD, 2012).¹¹ De mekanismer som ligger bakom skillnaderna i invandrares och majoritetsbefolkningens sysselsättningsgrad och arbetslöshetsgrad har dryftats av till exempel Pekkala Kerr och Kerr (2011).

Situationen varierar dock avsevärt mellan länderna. Under den ekonomiska krisens första år (2009/2010) var sysselsättningsgraden bland invandrare avsevärt lägre än bland den infödda befolkningen i arbetsför ålder i bland annat Sverige (-12,9 %-enheter). Situationen var en aning bättre i Danmark och Norge (i vardera landet en skillnad på cirka -10 %-enheter). Av de nordiska länderna tycks skillnaden ha varit allra minst (-6,6 %-enheter) i Finland, där den i själva verket var lägre än i till exempel Tyskland (-8,7 %-enheter).

Även när det gäller klyftan i arbetslöshetsgrad tycks Sverige ha större svårigheter än de andra nordiska länderna (+8,7 %-enheter). På andra plats kommer Finland, där arbetslöshetsgraden var uppskattningsvis 8,2 %-enheter högre bland invandrare

11 Det kan nämnas att till exempel en rapport som Europaparlamentet beställt (European Parliament, 2011) anger något andra siffror, eftersom den beskriver invandrares ställning på arbetsmarknaden i relation till hela befolkningen i arbetsför ålder och inte till arbetskraften (dvs. det sammanlagda antalet arbetslösa och sysselsatta).

än bland infödda. Sedan kommer Norge (+7 %-enheter) och sist Danmark med en skillnad på +5,5 procentenheter, som i själva verket kommer mycket nära den siffra som angetts för Tyskland.¹² Dessutom förblir invandrarna vanligtvis också arbetslösa längre oberoende av sin formella kompetensnivå. För det andra har det likaså påvisats att sannolikheten för att ta sig ur arbetslöshet varierar avsevärt enligt invandrarnas etniska bakgrund. Gemensamt för invandrarna tycks ändå vara att svag framgång på arbetsmarknaden ofta är ett drag som ärvs över generationerna.¹³ Detta åter hindrar invandrades sociala rörlighet.

Ovannämnda indikatorer, sysselsättnings- och arbetslöshetsgrad, ger dock endast en antydning om invandrades integration på arbetsmarknaden. Dessutom finns det betydande skillnader i invandrades arbetslöshets- och sysselsättningsgrad beroende på framför allt invandrarnas ursprungsland, utbildning och kön. Däremot vet man tills vidare mycket litet om i hur snabb takt invandrare integreras på arbetsmarknaden eller hur de placerar sig med avseende på lön och socioekonomisk ställning. Med andra ord placerar de sig i första hand på lägre eller högre nivåer och för det andra är karriären uppåt- eller nedåtgående. Vi återkommer till detta i samband med resultaten för Finlands del.

Mot denna bakgrund är det knappast överraskande att under årens lopp har man på olika håll i Europa genomfört olika åtgärder för att främja invandrades sysselsättning. En del av metoderna är planerade uttryckligen med tanke på invandrades specialbehov. Till dem hör språkundervisning, integrationsprogram för nyanlända invandrare samt olika aktivåtgärder som kan räknas till den etablerade arbetskraftspolitiken men som är riktade mot enbart invandrare. Vid sidan av dessa tillämpas i många länder dessutom arrangemang för att bekämpa invandrades marginalisering. En annan stor grupp utgör standardmetoderna för den aktiva arbetskraften, som invandrarna kan delta i likaväl som den infödda befolkningen. Exempelvis Card m.fl. (2010) delar in dessa standardmetoder i fyra huvudgrupper: kompetenshöjande utbildning antingen i samband med arbetet eller utanför arbetsplatsen, arbete med stöd inom den privata sektorn, det vill säga incitament som syftar till att öka antalet arbetsplatser inom den privata sektorn, så som lönesubvention, arbete med stöd inom den offentliga sektorn, det vill säga tillfälliga arbetsplatser som skapas utanför den privata sektorn, samt offentlig arbetsförmedlingsverksamhet av olika former, i vilken ingår bland annat stöd för jobbsökning och eventuellt också sanktioner.

De metoder som genomförts i olika länder har beskrivits i flera olika sammanhang (t.ex. IOM, 2010).¹⁴ Däremot har gjorts mycket få vetenskapliga utvärderingar

12 Se OECD (2012) samt Butschek och Walter (2013, Table 1, s. 19). Beaktansvärt är att siffrorna omfattar endast första generationens invandrare. En anmärkningsvärd omständighet är också att klyftan mellan invandrades och inföddas arbetslöshetsgrad varierar överraskande mycket i storlek beroende på källa. Exempelvis Constant och Rinne (2013) rapporterar för Tysklands del att skillnaderna mellan gruppernas arbetslöshetsgrad under hela tidsperioden 1997–2012 har varit nästan 10 %-enheter.

13 Som exempel kan nämnas att färsk evidens för detta har för Storbritanniens, Frankrikes och Tysklands del framförts av Algan m.fl. (2010).

14 De senaste åren har man i allt högre nivå börjat fundera även på invandringspolitikens innehåll och särskilt om de olika programmen och åtgärderna är tillräckliga samt lämpliga med tanke på sysselsättningsmöjligheterna inte bara för dem som flyttar inom Europa utan också dem som kommer från länder utanför Europa. Denna sak har utretts grundligt av bl.a. Kahanec m.fl. (2013).

av deras inverkan på sysselsättningsmöjligheterna och arbete för invandrare. Detta kan åtminstone delvis förklaras av det faktum att metoderna ofta genomförs på lokal och inte nationell nivå och därför vanligtvis i så liten skala att konstellationen inte tillåter tillförlitlig utvärdering av effekterna av metoderna.¹⁵ Men ofta är orsaken helt enkelt den att det nödvändiga materialet är bristfälligt eller saknas helt och hållet.

Det är svårt att bilda sig en allmän uppfattning av olika metoders effektivitet eftersom grundlig utvärderingsforskning saknas och dessutom kan invandrare delta inte bara i program och åtgärder som byggts upp enbart för dem utan också i allmänna aktiva arbetskraftspolitiska metoder. När det gäller de senare strävar utvärderingsforskningen dock ofta efter att presentera resultat i fråga om såväl metodens genomsnittliga inverkan på deltagarnas sysselsättning som särskilt för de invandrare som deltagit i åtgärden (på det villkoret att det är möjligt att identifiera dem i det tillgängliga materialet och de är tillräckligt många för att utvärderingen ska bli tillförlitlig).

Möjligheten att jämföra resultaten försvåras framför allt av att definitionen av invandrare kan variera avsevärt mellan olika utvärderingsundersökningar. Sålunda antyder invandrare i allmänhet att personen i fråga har utländskt medborgarskap eller att personen eller dennes föräldrar eller far- eller morföräldrar är födda utomlands. Dessa indikatorer kan anses vara otillräckliga med avseende på utvärderingsforskningens kunskapsbehov. Å andra sidan finns i allmänhet ingen annan information tillgänglig. Dessutom kan målgruppen, det vill säga invandrare, avgränsas mycket olika i olika undersökningar. Ofta utgör invandrare en undergrupp av hela den granskade gruppen vid sidan av andra. I andra utvärderingsundersökningar som gäller allmänna metoder består observationsgruppen däremot av enbart invandrare, varvid det inte finns något referensunderlag för iakttagelser som gäller invandrare i förhållande till den övriga befolkningen. Genom undersökningarna kan man sålunda inte heller identifiera på vilket sätt invandrares integration på arbetsmarknaden avviker från andra grupper i fråga om till exempel konjunkturkänslighet eller social rörlighet.

Utvärderingsundersökningar är i allmänhet också förenade med den begränsningen att de utvärderar den undersökta metodens effektivitet ur enbart en synvinkel, i detta fall med tanke på främjande av sysselsättningsmöjligheterna (och arbete) och ofta även med hjälp av väldigt olika statistiska (ekonometriska) metoder.¹⁶ De politiska beslutsfattarna åter önskar så bredbasig information som möjligt om hur effektivt man kan främja invandrares integration på arbetsmarknaden med hjälp av olika metoder. De vill med andra ord veta hur framgångsrikt man nått de mål som satts för metoderna och även till vilka kostnader. Utan ett dylikt mångsidigt kunskapsunderlag är det omöjligt att utvärdera kostnadsnyttförhållandet för olika metoder eller över huvud taget placera dem i någon slags rangordning med avseende på effektivitet (i vid bemärkelse). Även den forskning som utvärderar sysselsättningsmetoder riktade mot invandrare har fortfarande en lång väg till en dylik idealsituation.

15 Ett nämnvärt undantag är Danmark, där man 1999 överförde integrationen av invandrare på kommunernas ansvar. Samtidigt skapades ett utvärderingssystem eller rättare sagt ett s.k. benchmark-system, med vars hjälp man kan bedöma hur kommunerna klarar av sin uppgift (se t.ex. OECD, 2007; IOM, 2010).

16 Se t.ex. Rinne (2012, Table 1, s. 25 – 27). Jfr också t.ex. Imbens och Wooldridge (2009).

15 Vad berättar den internationella utvärderingsforskningen?

Såsom konstaterades ovan har det tills vidare bedrivits tämligen litet grundlig utvärderingsforskning om effekterna av metoderna för att främja invandrades sysselsättning. Litteraturen på området växer dock i jämn takt. Detta har uppenbarligen uppmuntrats framför allt av att invandrarnas högre arbetslöshetsgrad än majoritetsbefolkningen i arbetsför ålder och motsvarande lägre sysselsättningsgrad tycks bero uttryckligen på deras svårigheter att hitta arbete. Exempelvis utredningar som gäller Tyskland visar att det inte finns några klara skillnader mellan invandrare och majoritetsbefolkning när det gäller att kvarstå i arbete och inte heller när det gäller att avancera i yrkeskarriären.¹⁷

Invandrades sämre sysselsättningsmöjligheter anses allmänt utgöra problemets kärna. Av denna orsak har det också i många länder blivit invandringspolitikens främsta mål att sänka eller helt och hållet undanröja hindren för invandrades sysselsättning. Till de mest centrala räknas marginalisering, bristande språkkunskaper, utbildningsnivå samt olika institutionella faktorer. På motsvarande sätt är forskningen på området i hög grad koncentrerad på att utvärdera de sysselsättningsfrämjande effekterna av program om åtgärder som uttryckligen syftar till att undanröja dessa hinder. Aspekten är motiverad och viktig, men samtidigt måste det påpekas att en sådan synvinkel begränsar blicken enbart till de allmänna villkoren för anknytning till arbetsmarknaden (*entry*). Den åsidosätter frågan om det finns något sådant i invandrades karriärutveckling (*social mobility*) eller utträde från arbetsmarknaden (*exit*) som skulle kräva mer ingående forskningsrön eller stödprogram.

15.1 Specialmetoder riktade mot invandrare och deras inverkan

Den internationella litteraturen täcker in väldigt litet forskning där man har försökt utvärdera effekterna av specialprogram och specialåtgärder som syftar till att främja invandrades sysselsättning. Däremot har gjorts flera översikter av den. Nekby (2008) har gjort en översikt av fyra undersökningar som utvärderar integrationsprogram för invandrare i de nordiska länderna. Rinnes (2012) kartläggning åter omfattar fyra undersökningar som utvärderar språkkurser och integrationsprogram avsedda för invandrare, samt två undersökningar där metoder mot marginalisering är föremål för utvärdering. Med ett undantag gäller dessa undersökningar specialmetoder som

17 Se t.ex. Constant och Rinne (2013, s. 14) samt de undersökningar gällande Tyskland som lyfts fram där.

genomförts i olika nordiska länder. Orsaken till att de nordiska länderna är överrepresenterade på detta område anses vara tillgången på lämpligt material och materialets höga kvalitet.

De specialmetoder som byggts upp för invandrare varierar mycket och de har också genomförts och utvecklats på olika sätt i olika länder. Grovt taget kan de indelas i två grupper. En del riktar sig mot enbart invandrare som nyligen flyttat till landet och en viss typ av invandrare så som flyktingar. Dessa kallas vanligtvis integrationsprogram. En del riktar sig mot alla arbetslösa invandrare oberoende av hur länge personen i fråga har befunnit sig i mottagarlandet. Därför kan även sådana som nyligen flyttat till landet delta i denna typ av specialmetoder. Eftersom dessa metoder mera betonar sysselsättning än integration kan de kallas riktade sysselsättningsprogram.

En dylik indelning av specialmetoderna är dock inte alltid rätlinjig. Vardera programkategorin omfattar i allmänhet både språkundervisning och arbetskraftspolitiska åtgärder. I integrationsprogrammen har dessutom under årens lopp framför allt de senares betydelse kunnat stärkas i sådan mån att deras innehåll stegvis utvidgats till att börja påminna på sysselsättningsprogrammets struktur. Den indelning i integrationsprogram och å andra sidan riktade sysselsättningsprogram som iaktas här kan av dessa orsaker åtminstone delvis anses vara konstgjord. Dessutom lyfter vi särskilt fram utvärderingsresultaten för språkundervisningens del, trots att språkutbildning ofta är en central del i framför allt integrationsprogram. Slutligen presenterar vi resultaten av några undersökningar som utvärderar åtgärder mot marginalisering. Det behöver inte sägas att dessa åtgärder berör alla invandrare.

Språkundervisning har varierande inverkan på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden

Otillräckliga språkkunskaper utgör ofta ett betydande hinder för invandrades sysselsättning. Att behärska (åtminstone ett av) mottagarlandets språk bra anses därför vara en sak som bestämmer hur invandrades ekonomiska och sociala integration lyckas. Sålunda anses språkundervisningens potentiella inverkan vara mycket stor. I den formella språkundervisningen ingår ofta även information om mottagarlandets historia, kultur och institutioner. Invandrare kan emellertid förvärva de språkkunskaper de behöver även på andra sätt, till exempel genom att studera på egen hand. Deltagande i formella språkkurser anses dock i allmänhet vara en effektivare inlärningsmetod, något som det också finns vetenskaplig belägg för (t.ex. Hayfron, 2001, för Norges del).

Utvärderingen av den sysselsättande effekten av deltagande i språkundervisning kan försvåras av flera faktorer. Den viktigaste av dem har att göra med vem som väljs till språkkurserna. Deltagande i språkkurser är beroende av två faktorer som är fast knutna till varandra: invandraren ska söka till en kurs och/eller bli godkänd för en kurs. Valet av kursdeltagare kan göras utifrån åtminstone delvis ofullständig information, om invandrarens språkkunskaper före kursen av någon orsak har mätts fel

(oupptäckta heterogena språkkunskaper hos deltagarna när kursen börjar). För att språkkursdeltagandets sysselsättningsfrämjande inverkan ska kunna utvärderas på ett tillförlitligt sätt förutsätts att man kan beakta denna eventuella inverkan av urvalsprocessen tillräckligt i kalkylerna.

I en undersökning som gäller Sverige drar Svantesson och Aranki (2006) slutsatsen att språkundervisning inte främjar deltagarnas sysselsättning. I en annan undersökning som gäller Sverige (Andersson Joona och Nekby, 2012) påvisas å andra sidan att framför allt flexibelt genomförd språkundervisning har en positiv inverkan på deltagarnas sysselsättning. I vardera utvärderingen utgör språkundervisningen en del av integrationsprogrammet. I den senare har man beaktat eventuella problem i anslutning till urvalet, men inte i den första. Även Clausen m.fl. (2009) rapporterar för Danmarks del positiva sysselsättningseffekter av förbättrade språkkunskaper under integrationsprogrammet samt språkundervisning som ges som en del av programmet.

I undersökningarna har språkkunskaper i allmänhet gett en betydande avkastning mätt i lön (t.ex. Chiswick och Miller, 1995). Däremot rapporterade till exempel Hayfron (2001) i fråga om män som flyttat till Norge från Pakistan, Chile och Marocko att deras förbättrade kunskaper i norska inte har haft någon betydande inverkan på deras inkomster.

Effekterna av integrationsprogrammen varierar

Det grundläggande syftet med integrationsprogrammen är att underlätta och således även påskynda invandrades anpassning till arbetsmarknaden och i vidare bemärkelse till samhället. Förutom språkundervisning innehåller dessa program vanligtvis olika arbetskraftspolitiska åtgärder så som utbildning eller arbete med stöd. Dessutom får invandrare ofta hjälp och stöd vid jobsökning.

Integrationsprogram utgör en viktig pelare i de nordiska ländernas invandringspolitik. I Sverige, där det är frivilligt att delta i integrationsprogram, har nyanlända invandrare erbjudits möjlighet att delta i denna typ av program ända sedan slutet av 1960-talet (t.ex. Andersson Joona och Nekby, 2012). I Norge och Danmark, där deltagande är obligatoriskt, har integrationsprogram införts först senare.¹⁸ I Danmark blev deltagande obligatoriskt 2002 och i Norge följande år, alltså 2003. I alla tre nordiska länder är integrationsprogrammen riktade mot begränsade grupper av invandrare, även om dessa grupper definieras på något olika sätt i länderna. Även när det gäller integrationsprogrammets innehåll förekommer det klara skillnader mellan länderna. Mest avviker Danmark, där stödåtgärderna för invandrare på senare år har utvidgats och utvecklats samtidigt som betydande ekonomiska incitament för kommunerna att se till att invandrare integreras effektivt på arbetsmarknaden har byggts in i programmet (t.ex. OECD, 2007). Motsvarande program har under de senaste åren dryftats även på andra håll i Europa, till exempel Tyskland.

18 Breidahl (2012) ger en bred översikt av bakgrunderna till införandet av integrationsprogram och deras utveckling i Norge, Sverige och Danmark.

Integrationsprogrammets starka sida är att de riktar sig mot sådana som nyligen flyttat till landet, det vill säga de erbjuder hjälp och stöd åt människor som ofta befinner sig i en mycket utsatt ställning. Å andra sidan anses programmets uppbyggnad också vara förenade med potentiella problem, som gör dem till mindre effektiva redskap för integration på arbetsmarknaden (t.ex. Carrera, 2006; Djuve och Kavli, 2007; Rinne, 2012). Eftersom det alltid betalas någon slags ersättning för deltagande i programmen, har det framförts misstankar om att detta vederlag eventuellt uppmunttrar invandrare att fortsätta i programmet längre än vad som skulle vara nödvändigt. Deltagande i programmen kan likaså leda till beaktansvärda låsningseffekter trots att det på förhand har angetts en maximilängd på programmen. Dessutom har man bedömt att dessa program kan starta en 'programkarriär' för deltagaren, det vill säga leda till deltagande i på varandra följande arbetskraftspolitiska program. Denna kritik har åter lett till många slags reformer av integrationsprogrammen, där huvudvikten har legat på att betona sysselsättningsåtgärdernas roll.

Eftersom integrationsprogram länge har utgjort en central del av de nordiska ländernas invandrapolitik, är det knappast överraskande att även deras effekter har utvärderats främst för de nordiska ländernas del. När Svantesson och Aranki (2006) utvärderade olika integrationsåtgärder som vidtagits i Sverige drog de slutsatsen att sysselsättningseffekten (mätt med sannolikheten för sysselsättning på kort sikt) blir positiv endast i fråga om vissa aktiviteter så som arbetspraktik. Övriga åtgärders inverkan på deltagarnas sysselsättningsmöjligheter konstaterades i övrigt vara allmänt obefintlig eller rentav negativ. Å andra sidan avspeglar deras resultat sannolikt det faktum att i undersökningen hade man inte beaktat eventuella problem i anslutning till urvalet. Det kan antas att urval förekommit i fråga om deltagande i såväl själva programmet som dess olika åtgärder.

I en annan undersökning som likaså gäller Sverige (Andersson Joonas och Nekby, 2012) jämförs sysselsättningseffekterna av integrationsprogram av ny typ och traditionella integrationsprogram. De innovativa dragen hos ett integrationsförsök som genomfördes i tre kommuner 2006 bestod framför allt av effektivare rådgivning och träning samt flexiblare språkundervisning. Som resultat av omsorgsfull modellering av urvalsbiasen visade forskarna att integrationsprogrammet av ny typ främjade sannolikheten för att deltagarna skulle sysselsättas åtminstone på kort sikt. Nyttan visade sig dock vara anspråkslös jämfört med vanliga integrationsprogram. Å andra sidan verkade det nya programmet klart öka sannolikheten för att deltagarna skulle övergå till etablerade aktiva sysselsättningspolitiska program. I undersökningen utvärderas däremot inte effekterna av denna 'programkarriär' på deltagarnas sysselsättningsutsikter.

Även för Danmarks del har man i någon mån utvärderat integrationsprogrammets effekter. Exempelvis Clausen m.fl. (2009) utreder vilka effekter program och åtgärder av olika typ har på nyanlända invandrades integration på arbetsmarknaden. Även deras resultat tyder på beaktansvärda låsningseffekter för dem som deltagit i programmen. Det enda betydande undantaget utgör arbete med stöd inom den

privata sektorn (lönesubvention), som klart tycks främja invandrares möjligheter att hitta en etablerad arbetsplats åtminstone på kort sikt. Till samma resultat kommer Heinesen m.fl. (2011) när de undersöker olika programs och åtgärders inverkan på sannolikheten för att invandrare ska övergå från att vara beroende av social trygghet till arbetslivet. Trots den positiva effekten hör lönesubvention ändå till de åtgärder som utnyttjas minst i Danmark. Nekby (2008) konstaterar att endast ungefär två procent av programmen för invandrare företräder arbete med lönesubvention.

Inte mycket kunskaper om effekterna av riktade sysselsättningsprogram

I Sverige infördes 2007 ett program kallat instegsjobb¹⁹, vars målgrupp definierades som alla arbetslösa personer som nyligen flyttat till landet. För personer som uppfyller vissa villkor garanterar programmet en lönesubvention, som för närvarande täcker 80 % av lönekostnaderna (upp till ett visst tak och för en viss tid). Vad vi vet har effekten av detta program ännu inte utvärderats.

Däremot har ett specialprogram för invandrare och flyktingar som prövats i Sverige utvärderats (Åslund och Johansson, 2011). Syftet med programmet, som inleddes i försökssyfte i 20 kommuner 2003 var att erbjuda arbete med stöd åt i första hand sådana invandrare och flyktingar som i princip borde kunna hitta arbete men som man trots detta misstänkte att upplevde stora problem med jobsökningen och därför ökad risk för långtidsarbetslöshet. Till särdragen hos detta program, som tidigare var riktat mot partiellt arbetsföra, hörde bland annat effektiviserad rådgivning, jobbsökarträning, träning för arbetsplatserna samt övervakning. Vid utvärderingen jämfördes resultaten i de kommuner som genomfört detta program med sådana kommuner som inte hade tagit i bruk programmet. Enligt resultaten förbättrade programmet avsevärt deltagarnas möjligheter att hitta arbete. Man bedömde att de positiva resultaten åtminstone delvis kan förklaras med att de metoder som användes inom programmet lyckades knyta deltagarna till arbetslivet på ett sätt som vanligtvis är omöjligt för nyanlända, eftersom deras nätverk och arbetsgivarkontakter är svaga eller obefintliga.

I Danmark har man infört en så kallad stegmodell, som fått stor internationell uppmärksamhet. Dess syfte är att integrera arbetslösa icke-västerländska invandrare på arbetsmarknaden (t.ex. OECD, 2007). Den kan beskrivas som en flexibel modell, med vars hjälp man stegvis försöker sysselsätta deltagarna i vanligt arbete. Till en början infördes modellen i 13 kommuner under perioden 2003 - 2006. Kommunerna har dessutom möjlighet att finansiera så kallade handledningsarrangemang på såväl privata som offentliga arbetsplatser. Föremål för ersättning är då den del av arbetstagarens arbetstid som går åt till att introducera nykomlingen i arbetet. Mentorprogrammen har konstaterats stöda sysselsättning och fortsatt arbete på ett effektivt sätt (IOM, 2010).

19 <http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Stod-och-service/Fa-extra-stod/Ny-i-Sverige/Instegsjobb.html>

Ringa bevis på nyttan av åtgärder mot diskriminering

Arbetsgivares diskriminerande inställning till invandrare kan synas på många sätt på arbetsmarknaden. I litteraturen på området finns det många exempel på att bakom löneskillnaderna mellan invandrare och infödda arbetstagare²⁰ ligger uppenbarligen också orsaker som kan räknas som diskriminering. Likaså kan en negativ attityd till invandrare på arbetsmarknaden helt och hållet hindra dem från att få arbete. Sålunda har det i många empiriska undersökningar påvisats att företagens rekrytering kan vara förenad med betydande diskriminering.²¹ Resultatet är i sig intressant för i teorin borde företagen alltid anställa de mest produktiva arbetstagarna oberoende av bakgrund och kön. Å andra sidan har det påvisats empiriskt att sannolikheten för att företag som sysslar med stark diskriminering ska överleva i allmänhet är klart mindre (t.ex. Weber och Zulehner, 2014).

Diskriminering av invandrare berättar att marknaden inte fungerar oklanderligt för deras del. Detta anses berättiga till politisk intervention. Den lagstiftning som förbjuder etnisk diskriminering företräder en typ av sådan intervention. Även om dylik lagstiftning redan tillämpas i flera länder, borde den enligt undersökningar tas i mycket mer omfattande och effektivare bruk än för närvarande.

Ett nytt slags tänkande på diskrimineringens område företräder åter så kallad anonym jobsökning. Anonyma ansökningsprocesser har hittills prövats i flera europeiska länder, så som Nederländerna, Frankrike, Sverige och Tyskland. Den allmänna slutsatsen tycks vara att försöken anses lyckade, eftersom de klart minskar invandrades diskriminering i samband med själva ansökningsprocessen. Det är naturligtvis en annan sak huruvida metoden också hjälper invandrarna att hitta arbete eller om inverkan är begränsad till ansökningsprocessens inledande fas. Exempelvis utvärderingen av ett försök som genomförts i Sverige ger som resultat att anonym jobsökning hjälper invandrare i intervjufasen men främjar inte möjligheterna att få arbetsanbud (Åslund och Nordström Skans, 2012).

15.2 Allmänna arbetskraftspolitiska metoder och deras inverkan

Det finns en omfattande vetenskaplig litteratur om arbetskraftspolitiska program och åtgärders inverkan på deltagarnas sysselsättningsmöjligheter och arbete. Dessutom har resultat och slutsatser av forskning som utvärderar dessa metoder under årens lopp samlats i många utmärkta översikter.²² Det har också utarbetats särskilda översikter av metodernas effekter på kvinnor (t.ex. Bergemann och van den Berg, 2008) och unga (se del I i denna rapport). Så som det konstaterats i många sammanhang är resultaten av sådan utvärderingsforskning i stora drag följande.

20 En utmärkt översikt av den vetenskapliga litteratur som utrett löneskillnaderna mellan invandrare och majoritetsbefolkningen ger bland annat Pekkaala Kerr och Kerr (2011).

21 Se t.ex. Carlsson och Rooth (2007) för Sveriges del. Krause m.fl. (2012) ger för sin del ett sammandrag av resultaten från olika länder

22 T.ex. Heckman m.fl. (1999), Greenberg m.fl. (2003), Kluge (2010) samt Card m.fl. (2010).

Sysselsättningseffekterna av arbetsplatser som skapats inom den offentliga sektorn med hjälp av stöd har i allmänhet bedömts som svaga. På kort sikt tycks stöd för jobsökning samt lönesubvention riktad mot den privata sektorn ha effekt, på längre sikt även arbetskraftsutbildning. Men vilken inverkan har dessa allmänna metoder på invandrades sysselsättning? I det följande försöker vi svara på denna fråga utifrån befintliga forskningsrön.

Men innan vi övergår till de resultat som påvisas av den utvärderingsforskning som bedrivits är det skäl att i korthet dryfta varför det är viktigt att producera tillförlitlig grundläggande information om sysselsättningseffekterna av en aktiv arbetskraftspolitik även för invandrades del. Exempelvis Rinne (2012, s. 8) åskådliggör behovet av information av denna typ på ungefär följande sätt. Han påminner bland annat om att arbetskraftspolitiska metoder företräder bara ett sätt att främja invandrades sysselsättning och därför konkurrerar de på sätt och vis med alternativa metoder. Sålunda är det viktigt att reda ut hur effektivt arbetskraftspolitiska metoder fungerar för invandrare särskilt som invandrarna i många länder är överrepresenterade inom dessa metoder på grund av sin relativt höga arbetslöshetsgrad. Eftersom dessa metoder inte är planerade uttryckligen för invandrades behov, kan inverkan för deras del vara annorlunda jämfört med infödda arbetslösa. Dessutom varierar effekterna eventuellt också bland invandrarna till exempel beroende på etnisk bakgrund. Om så är fallet borde man försöka beakta sådana skillnader när invandrare styrs till olika åtgärder.

Rinne (2012) kartlägger i sin översikt åtta utvärderingsundersökningar där man enligt hans klassificering har utrett hur olika typer av allmänna arbetskraftspolitiska metoder påverkar invandrades integration på arbetsmarknaden. Rätt många av dessa undersökningar behandlar emellertid program och åtgärder som är uppbyggda för invandrare och som snarare kan klassificeras som integrationsprogram än allmänna aktivmetoder som är riktade mot alla arbetslösa. Utvärderingsundersökningarna struktureras därför i detta kapitel på ett något annorlunda sätt än till exempel i Rinnes översikt.

Nytan för invandrare är delvis något större än för majoritetsbefolkningen

Det har redan konstaterats i flera sammanhang att man i många utvärderingsundersökningar har fått den överlägset mest positiva effekten av lönesubventionerat arbete. Så är fallet också i två undersökningar som gäller Norge (Kvinge och Djuve, 2006; Hardoy och Zhang, 2010). Föremål för utvärderingen av olika aktiva arbetskraftspolitiska åtgärder, som bland andra icke-västerländska invandrare hade möjlighet att delta i. Exempelvis Kvinge och Djuve (2006) visar att efter att eventuellt urval beaktats tycktes det resultat som erhållits i fråga om lönesubventionerat arbete stämma in på alla andra grupper av invandrare utom de som kommit från Latinamerika. Inverkan av olika utbildnings- och arbetspraktikprogram var genomgående positiv men liten. Inverkan var dock klart positivare än för infödda deltagare,

vilkas sysselsättningsutsikter snarare försämrades efter att de deltagit i arbetspraktikprogrammen. Däremot fick Hardoy och Zhang (2010) ingen positiv effekt av arbetspraktiken ens för invandrare.

I en undersökning som gäller Tyskland (Aldashev m.fl., 2010) utvärderades och jämfördes nyttan av deltagande i kortvariga utbildningsprogram utanför arbetet för personer med invandrarbakgrund och infödda. Föremål för utvärderingen var lämplighetstester, jobbsökarträning, arbetspraktik samt kombinerade utbildningsprogram. Enligt deras resultat drog alla deltagare nytta av lämplighetstester och arbetspraktik, även om nyttan för invandrare tycktes vara något större än för de deltagare som tillhörde majoritetsbefolkningen. Resultaten tolkas som att de tyder på att invandrades produktivitet i allmänhet underskattas på arbetsmarknaden och deras 'rätta' produktivitet kommer tydligare fram genom deltagande i dylika program. I fråga om jobbsökarträning erhöles positiv effekt endast för infödda kvinnor. Med andra ord, ingen effekt hittades för varken män eller invandrarkvinnor. Alla kombinerade program visade sig vara ineffektiva för alla deltagare.

En annan undersökning som gäller Tyskland utvärderade långtidseffekterna av två program med startpeng (Caliendo och Künn, 2011). Enligt resultaten hade programmen betydande inverkan för både infödda deltagare och deltagare med invandrarbakgrund, även om effekten för de senares del blev något svagare. Offentligt stöd för företagsetablering ansågs därför vara en effektiv metod att styra invandrare in på en permanent bana som självständig företagare.

Vi kan till sist i detta sammanhang konstatera att aktiva arbetskraftspolitiska metoder kan ha en positiv sysselsättningseffekt redan därför att det ser ut att bli aktuellt att delta i någon slags aktivitet. Effekten uppstår genom att den arbetslösas beteende med avseende på jobbsökningen förändras när sannolikheten för deltagande i en aktivitet ökar. Exempelvis Bergemann m.fl. (2011) har jämfört infödda och invandrare i Tyskland till denna del. Enligt deras resultat har metoderna en positiv inverkan bland majoritetsbefolkningen, men för invandrare varierar effekterna. Turkiska invandrare tycks utgöra det största undantaget, för i fråga om dem iaktogs ingen förändring i beteendet med avseende på jobbsökningen. Hos dem som kommit från länder i Mellan- och Östeuropa effektiviserades jobbsökningen däremot avsevärt.

Privat sysselsättningsstöd och deltagande i utbildning är de bästa metoderna – på kort sikt

Ovannämnda översikter (Nekby, 2008; Rinne, 2012) är av kvalitativ natur i det avseendet att det inte upprättas något så kallat formellt sammandrag, det vill säga som skulle basera sig på modellering, över resultaten av de undersökningar som behandlats i dem. Ett sådant ger däremot en färsk översikt som täcker sammanlagt 33 utvärderingsundersökningar (Butschek och Walter, 2013). De utvärderingsundersökningar som varit föremål för granskning härrör från fyra källor: Nekby (2008), Rinne (2012), Kluge (2010) samt Card m.fl. (2010). Sålunda gäller den stora majoriteten

av de undersökningar som behandlats i analysen sysselsättningseffekterna av allmänna arbetskraftspolitiska metoder. Endast sex undersökningar bedömde effekterna av specialåtgärder riktade mot invandrare. En annan beaktansvärd omständighet är att för analysen har ur de 33 utvärderingsundersökningarna plockats resultat endast om metodernas kortsiktiga effekter (högst två år från det att programmet inleddes). Det har samlats sammanlagt 93 utvärderingar som beskriver sådana effekter, av vilka dock endast sex gäller specialprogram och specialåtgärder riktade mot invandrare. De kartlagda undersökningarna utvärderade program och åtgärder som inletts i sammanlagt sju olika länder mellan åren 1984 och 2007 (de nordiska länderna med undantag av Island samt Nederländerna, Tyskland och Schweiz). Det kan emellertid konstateras att av de 93 utvärderingarna hänför sig ungefär två tredjedelar till politikmetoder som genomförts efter millennieskiftet.

Enligt resultaten främjas invandrares sysselsättningsmöjligheter av såväl stöd som betalats till den privata sektorn som deltagande i utbildning. Kalkylerna tyder emellertid på att det finns ett betydligt starkare positivt samband mellan stöd och sysselsättning än mellan utbildning och sysselsättning. Med andra ord sysselsättningsstöd verkar åtminstone på kort sikt vara ett alternativ med bättre effekt än deltagande i utbildning på det villkoret att det betalas till en arbetsgivare inom den privata sektorn. I fråga om andra arbetskraftspolitiska metoder är resultaten statistiskt icke-signifikanta. I fråga om dem går det alltså inte att påvisa någon klar positiv (eller negativ) sysselsättningseffekt.

Å andra sidan är det bra att komma ihåg att dessa resultat med största sannolikhet åtminstone delvis avspeglar en överrepresentation av utvärderingar som gäller Tyskland och de nordiska länderna: i endast en knapp femtedel finns utvärderingsresultat som gäller Nederländerna eller Schweiz.²³ Dessutom förekommer det klara skillnader mellan de tyska och de nordiska utvärderingsundersökningarna: De undersökningar som gäller Tyskland utvärderade i huvudsak sysselsättningseffekterna av utbildning, arbetsplatser som skapats inom den offentliga sektorn och offentlig arbetskraftsservice, de undersökningar som gäller de nordiska länderna däremot tämligen rättvist alla metoder som gjorts till föremål för granskning. En ännu mer central faktor som påverkar analysresultaten torde ändå vara att största delen (cirka 70 %) av de sysselsättningseffekter som gäller Tyskland är statistiskt icke-signifikanta. Av de utvärderingar som gäller de nordiska länderna är däremot hälften positiva. Även i valet av utvärderingsmetoder förekommer det en klar skillnad mellan de undersökningar som gäller Tyskland och de nordiska länderna. Utifrån den allmänna beskrivningen av detta grundmaterial (som alltså innehåller sammanlagt 93 konsekvensutvärderingar) känns huvudresultatet av analysen därför inte särskilt överraskande. Tvärtom antyder det att det kan vara skäl att förhålla sig med en viss försiktighet till resultaten.

23 Av de insamlade 93 utvärderingarna gäller cirka 46 % Tyskland. De nordiska ländernas andel är knappt 37 % och Nederländernas och Schweiz sammanlagda andel således cirka 17 % (se Butschek och Walter, 2013, Table 2, s. 20).

Dessutom måste man komma ihåg att analysen berättar enbart om de granskade arbetskraftspolitiska programmens och åtgärdernas relativa effektivitet som sysselsättningsmetoder för invandrare och enbart i fråga om de metoder som är tillräckligt välrepresenterade i grundmaterialet. Sålunda kan analysresultaten inte generera några tillförlitliga slutsatser enbart i fråga om specialmetoder riktade mot invandrare, eftersom det i grundmaterialet finns sammanlagt endast sex utvärderingar (av 93) som gäller dem. I själva verket gäller inte en enda Tyskland, eftersom invandrare inte behandlas som en särskild målgrupp i landet (Constant och Rinne, 2013, s. 15). Därför ger till exempel Nekbys (2008) eller Rinnés (2012) översikter en bättre bild av effekterna av dessa metoder.

Resultaten tycks också antyda att inverkan av de arbetskraftspolitiska åtgärderna skulle ha avtagit med tiden, det vill säga att de genomförda programmens och åtgärdernas kvalitet skulle ha försämrats. Denna åsikt fick dock inget stöd i samband med själva modelleringen. Å andra sidan utnyttjas inte så kallade interaktionstermer i modellen, med vilkas hjälp man skulle ha kunnat utreda om till exempel utbildningsprogrammen fungerat effektivare i fråga om sysselsättningsmöjligheterna på 1980- och 1990-talen än på 2000-talet.

Intressant är däremot det resultat som modellen ger i fråga om det ekonomiska lägets betydelse för metodernas effekter. I analysen har man nämligen försökt beakta i vilket konjunkturläge ekonomin befann sig när det program eller den åtgärd som utvärderades inleddes. Detta har man gjort genom att till modellen turvis foga begynnelseårets arbetslöshetsgrad och bruttonationalproduktens tillväxttakt. Av dessa alternativa indikatorer föredras arbetslöshetsgraden: dess inverkan är statistiskt starkt signifikant samtidigt som den sysselsättande inverkan av olika metodkategorier förblir nästan oförändrad. Det finns ett starkt positivt samband mellan arbetslöshetsgraden och sysselsättningseffekten, vilket berättar om det ekonomiska lägets avgörande inverkan på metodernas effektivitet. Som sammanfattning av sina analysresultat konstaterar Butschek och Walter (2013) att de för invandrarnas del är i linje med de slutsatser som framförts i tidigare översikter. Omvänt så ger deras resultat alltså ytterligare belägg för de utvärderingsresultat som tidigare framförts på detta forskningsområde.

16 Invandrarna i ljuset av forskningsrön som gäller Finland

Antalet invandrare har ökat avsevärt i Finland efter 1990-talets början. Utvecklingen har beskrivits i flera sammanhang utifrån olika statistiker. Däremot vet man relativt litet om invandrades integration på arbetsmarknaden i Finland, även om kunskapsunderlaget har breddats något i synnerhet under de allra senaste åren. Tills vidare har utredningarna och undersökningarna dock till övervägande del koncentrerats på att beskriva invandrarnas situation, och endast få undersökningar har försökt utvärdera effekterna av den bedrivna invandringsspolitiken. Utan att desto mera systematisera kunskapsunderlaget har utredningar och undersökningar gjorts om åtminstone följande fenomen.

16.1 Invandrades anknytning till arbetsmarknaden

Under denna underrubrik granskar vi de utredningar och undersökningar som vi känner till och som sätt eller annat åskådliggör invandrarnas anknytning till arbetsmarknaden i Finland. Låt oss emellertid konstatera att utöver dessa har det genomförts utvecklingsprojekt i olika form. Ett bra exempel ger Majakka-Beacon, som fungerade åren 2001 – 2005, och där man bland annat utvecklade ny sysselsättnings- och rehabiliteringsverksamhet för invandrare i huvudstadsregionen (Härkäpää och Peltola, 2005).

Sarvimäki (2010, 2011) beskriver invandrarna och deras integration på arbetsmarknaden i Finland genom att utnyttja statistikmaterial som gäller 2003 och 2008. I detta sammanhang dryftar han också bristerna i statistiken, av vilka de viktigaste är språkkunskaperna, orsaken/orsakerna till immigrationen samt utbildningsnivån. Alla tre utgör potentiella sysselsättningshinder. Rätt sätt att mäta språkkunskaperna togs upp redan tidigare i samband med de problem som hänför sig till utvärdering av språkundervisningens sysselsättningseffekt. Uppgift om utbildningsnivå saknas även i Statistikcentralens register för de flesta invandrades del. Å andra sidan är detta inte enbart ett finländskt problem, utan även i andra länder är det vanligt att uppgifter om invandrades utbildning saknas.

Erkännande i mottagarlandet av examina som högutbildade har förvärvat utomlands (utrese-/hemlandet) har upplevts som ett speciellt stort problem, något som beskrivs i bland annat Kyhäs doktorsavhandling från 2011. Kyhä (2011) granskar sysselsättningsmöjligheterna och yrkeskarriärens början i Finland för invandrare som avlagt högskoleexamen i utreselandet utifrån enkät- och intervjumaterial. En undersökning som är värd att nämnas i detta sammanhang är likaså Hardoy och Schøne (2011), där de försökte klarlägga orsakerna till låg utbildningsavkastning hos

icke-västerländska invandrare. Föremål för granskningen var examina som invandrarna avlagt i sitt hemland före flytten till Norge. I många länder är behovet av att rätta till de brister som hänför sig till erkännande och registrering av invandrades utbildning föremål för diskussion och åtgärder. Exempelvis i Tyskland har man försökt förbättra situationen genom lagstiftning, och i april 2012 trädde en lag om detta i kraft. Lagens effekter har dock ännu inte utvärderats.

De hinder som hänför sig till invandrades sysselsättning och särskilt utvecklingen av deras integration har också dryftats bland annat i en utredning som gjorts av inrikesministeriet (Inrikesministeriet, 2009). Utredningen innehåller många typer av utvecklingsförslag som gäller förbättring av invandrades ställning på arbetsmarknaden, främjande av deras sysselsättningsmöjligheter och minskning av incitamentsfällorna. Av förslagen kan nämnas utvidgning av tillämpningsområdet för integrationsplaner och omändring av den till en rätt för alla invandrare samt utökad rådgivning och handledning. I förslagen framförs likaså synpunkter som arbetsgivarna borde beakta när de sysselsätter invandrare. I vilken mån sådana program och åtgärder sist och slutligen förbättrar invandrades ställning på arbetsmarknaden och sysselsättningsmöjligheter samt minskar de incitamentsfällor som konstaterats i fråga om dem är dock fortfarande höljt i dunkel.

I fråga om invandrades sysselsättning och förvärvsinkomster har man i Finland kommit fram till en liknande allmän bild som i många andra länder där information av denna typ finns tillgänglig. Exempelvis Sarvimäki (2010, 2011) visar med material som gäller tidsperioden 1993-2003 att den genomsnittliga sysselsättningen och förvärvsinkomsterna bland invandrare även i Finland är klart lägre än nivån hos majoritetsbefolkningen. Den låga ingångsnivån hos inkomsterna förklaras framför allt av det sämre sysselsättningsläget. När sysselsättningen börjar förbättras stiger också inkomstnivån rentav snabbare än hos majoritetsbefolkningen. Invandrarna når dock inte upp till majoritetsbefolkningens inkomstnivå ens på lång sikt. Till liknande resultat kommer man i en färsk helhetsöversikt av integrationen (Ramboll Management Consulting, 2013): skillnaderna mellan invandrare och majoritetsbefolkning i sysselsättning, inkomster och boendeförhållanden tycks planas ut med tiden.

De få undersökningar som baserar sig på longitudinell uppföljning visar åter att invandrades anknytning till arbetsmarknaden är starkt differentierad i Finland. Exempelvis Krutova och Lipiäinen (2014) granskar invandrades övergång till arbetsmarknaden genom att utnyttja longitudinellt material som gäller åren 2000 - 2010 och identifierar upp till tio olika anknytningsmodeller. De viktigaste av dessa är: de som hittar arbete snabbt och får en stark anknytning; de som hittar arbete med fördröjning genom utbildning; de som hittar arbete efter flertalet stödåtgärder, kortvariga anställningsförhållanden och arbetslöshetsperioder; de som med fördröjning lämnar arbetsmarknaden efter upprepade arbetslöshetsperioder och kortvariga anställningsförhållanden; de som snabbt lämnar arbetsmarknaden efter upprepade arbetslöshetsperioder och kortvariga anställningsförhållanden.

Resultaten stöder således den slutsats som kan dras utifrån internationell litteratur på området (t.ex. Fuller, 2011), nämligen att invandrarna är en heterogen skara även när det gäller anknytning till arbetsmarknaden, och att det behövs arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att stöda invandrares deltagande i arbete över hela den arbetsföra åldern.

16.2 Invandrares integration i välfärdssystemet

På grund av det material som gäller 1993–2003 drar Sarvimäki (2010, 2011) slutsatsen att under sitt första år i Finland får invandrarhushåll ungefär två gånger mer inkomstöverföringar än majoritetsbefolkningens hushåll. Han förklarar skillnaden med sysselsättningen och avser då att när sysselsättningen förbättras minskar också invandrarhushållens inkomstöverföringar. De uppskattas nå majoritetsbefolkningens inkomstöverföringsnivå på ungefär tjugo år, om åtminstone mannen i hushållet är invandrare. Om kvinnan eller bägge i hushållet är invandrare, tycks deras inkomstöverföringsnivå hålla sig över majoritetsbefolkningens nivå även på lång sikt.

Å andra sidan tyder de kalkyler som gäller Finland på att invandrare använder något mindre offentlig service än majoritetsbefolkningen (Gissler m.fl., 2006). Resultatet är i själva verket i linje med den allmänna bild som den internationella litteraturen ger (t.ex. Council of Economic Advisers, 2007). Den uppfattning som tidvis framförts, att ett generöst socialt trygghetssystem skulle locka invandrare till sig, får på sin höjd ett mycket svagt stöd i empiriska undersökningar (t.ex. Pedersen m.fl., 2008; De Giorgi och Pellizzari, 2009; Giulietti m.fl., 2012).

Sarvimäki (2010) dryftar likaså hur invandringen påverkar den offentliga ekonomin. Han konstaterar att tvärtemot i till exempel Storbritannien har nödvändiga kalkyler med finländskt material tills vidare gjorts endast till hälften (Hämäläinen m.fl., 2005), så det saknas fortfarande en helhetsbild av invandringens inverkan på den offentliga sektorns inkomster och utgifter i Finland. I sin artikel beskriver han också hur en sådan uppskattning borde göras.

16.3 Få utvärderingar av integrationsprogrammen resultaten är positiva

I maj 1999 trädde den så kallade integrationslagen i kraft i Finland. Den gäller dock inte dem som ansöker om asyl eller som fått tillfälligt uppehållstillstånd, utan enbart personer vilkas hemort är Finland. Integrationsplanen utarbetas av kommunen, Arbetskraftsbyrån och invandraren, som i själva verket är skyldig att delta i utarbetandet av planen och även följa de åtgärder som överenskommit i planen. Vägran att göra upp en plan eller att delta i överenskomna åtgärder leder till sänkt integrationsstöd. Språkkurser, Arbetskraftspolitiska åtgärder, arbetspraktik, arbetslivsträning, rehabilitering, yrkesvalshandledning och med dessa jämförbara åtgärder är typiska inslag i integrationsplanen.

Integrationsplanernas inverkan på arbetslösa invandras inkomster har bedömts i en färsk undersökning (Sarvimäki och Hämäläinen, 2013).²⁴ Såsom tidigare konstaterats förutsätter grundläggande utvärdering att systemet i något skede har reviderats på ett betydande sätt. Den reform som utnyttjats vid utvärderingen är de integrationsplaner som infördes den 1 maj 1999 i kombination med att rättigheterna till en integrationsplan begränsades till invandrare som anmält sig till befolkningsdatasystemet efter den 1 maj 1997. Enligt resultaten ökade införandet av integrationsplaner de kumulativa inkomsterna (uppskattade på hushållsnivå) för dem som följde planen med sammanlagt 47 % beräknade över en tioårsperiod. Effekten är förvånansvärt stor konstaterar författarna, men i linje med resultaten av andra motsvarande utvärderingar. De bedömde att den positiva effekten beror på två faktorer. Eftersom arbetsförmedlingens finansiering inte ändrades till följd av reformen var man tvungen att effektivisera resursanvändningen vid arbetsförmedlingarna. Detta tycks har genomförts genom att innehållet i den träning som gavs invandrarna ändrades: man använde mer tid för språkutbildning och annan specialträning för invandrare och mindre för traditionell träning, så som jobbsökning. En central förklarande faktor anses också vara att målgruppen företrädde invandrare i tämligen svår ställning: Efter flytten till Finland hade de varit arbetslösa minst två år. I och med den lyckade integrationen kan deras inkomstnivå därför antas förbättras avsevärt. Slutligen konstaterar författarna att den forskningsram de använt inte tillät att avkastningen av investeringen sjönk. Däremot drar de slutsatsen att den nytta som uppnåtts i och med ändringarna i invandrarernas träning uppskattningsvis är av samma klass som den totala kostnaden för åtgärderna.

Tills vidare finns det klart mer information om hur utländska medborgare som gått igenom aktivåtgärder placerat sig på arbetsmarknaden i Finland. Denna information om sysselsättning för utlänningar som deltagit i arbetskraftspolitiska aktivåtgärder har producerats med hjälp av arbetskrafts- och näringsministeriets uppföljningssystem, som baserar sig på Statistikcentralens register med sysselsättningsstatistik och som har använts sedan 2005. Situationen på arbetsmarknaden för dem som avslutade en arbetskraftspolitisk aktivåtgärd 2010 tre och sex månader efter det att åtgärden upphörde har beskrivits av Sihto m.fl. (2012). Enligt resultaten var anknytningen till arbetsmarknaden för en stor del fortfarande på hälft efter ett halvt år. Utlänningars sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden var ännu sämre i fråga om alla åtgärder. Orsaken till skillnaderna i sysselsättning bland utlänningar och finländare som deltagit i åtgärderna bedömdes framför allt vara att utlänningarna deltog relativt sett mer i åtgärder som enbart förbereder dem för arbetslivet.

Studien har senare upprepats genom att man utnyttjat motsvarande uppgifter från uppföljningssystemet för 2011 (Sihto och Sardar, 2013). Enligt resultaten deltog utlänningar också 2011 relativt sett mer i åtgärder som kan anses innebära enbart förberedelse för arbetslivet, så som arbetspraktik och arbetslivsträning (av

24 En omfattande redogörelse för undersökningen finns också i Statistikcentralens Hyvinvointikatsaus 2/2011 (Hämäläinen och Sarvimäki, 2011).

de utlänningar som omfattades av åtgärder deltog 31 % i dessa åtgärder) samt förberedande arbetskraftsutbildning (50,2 %). Däremot var en mycket liten del av dem i arbete med stöd (8,2 %) eller i yrkesinriktad arbetskraftsutbildning (10,5 %). Den mycket snedvridna fördelningen av utlänningar som deltog i aktivåtgärder på olika åtgärder är iögonenfallande särskilt av följande orsak: sannolikheten för att de ska hitta arbete på den öppna arbetsmarknaden tre eller sex månader efter att åtgärden upphört är betydligt större i fråga om de två sista åtgärderna. I själva verket var deras sysselsättning i fråga om såväl arbete med stöd som yrkesinriktad arbetskraftsutbildning bara något sämre än för finländare som deltagit i motsvarande åtgärder. Dessutom tycktes denna skillnad i sysselsättning mellan utlänningar och finländare krympa när uppföljningsperioden förlängdes. Med andra ord, skillnaden var klart mindre sex än tre månader efter att åtgärden upphört. En färsk publikation från arbets- och näringsministeriet (Eronen m.fl., 2014) ger ytterligare belägg för resultatet att invandrades sysselsättning efter en åtgärd är högst i fråga om åtgärder som stärker färdigheter som direkt kan utnyttjas i arbetslivet. I undersökningen utreds på bred basis hur invandrare som flyttat till Finland deltar på arbetsmarknaden och i arbetskraftsservice genom att man utnyttjar både registermaterial på individnivå från 2000–2010 och intervjumaterial.

Den sneda fördelningen på olika åtgärder i fråga om utlänningar som deltar i aktivåtgärder förklarar inte bara att de har klart sämre möjligheter än finländare att hitta arbete på den öppna arbetsmarknaden, utan också att sannolikheten för att de ska fortsätta i någon annan åtgärd är större än för finländarna. Sihto och Sardar (2013) konstaterar att detta ofta är motiverat men inte nödvändigtvis för allas del. Ett mer oroväckande resultat är emellertid att ungefär hälften av de utlänningar som deltagit i åtgärder antingen förblir arbetslösa eller stannar utanför arbetsmarknaden. Andelen är större bland utlänningar än bland finländare och den avtar också långsammare än bland finländarna. Å andra sidan visar författarna också att det till alla delar förekommer mycket stora skillnader mellan olika invandrargrupper. Dessa skillnader ligger i stor utsträckning i linje med de resultat som erhållits i andra länder: De som kommer från länder utanför Europa har klart sämre möjligheter att hitta arbete samtidigt som det förekommer betydande skillnader även mellan icke-europeiska invandrargrupper.

16.4 Växande bevis på att invandrare diskrimineras

Det har producerats en omfattande rapport om diskrimineringen av invandrare på arbetsmarknaden i Finland (Larja m.fl., 2012). I rapporten påvisas att det förekommer beteende som ska tolkas som diskriminering även i samband med ansökningsprocesser. Resultatet baserar sig på ett försök där fiktiva arbetssökande med liknande egenskaper sökte sammanlagt 1200 lediga arbetsplatser (i vissa branscher) i slutet av 2011. De enda skillnaderna mellan de sökande var könet (man/kvinna) och namnet (ryskt/finskt). Det framgick bland annat att de med ryska namn måste skicka in dubbelt fler ansökningar än de med finskt namn för att bli kallade till en arbetsintervju.

Liknande erfarenheter rapporterade även en pakistansk sociolog, som doktore-
rade på invandrares sysselsättning vid Helsingfors universitet (Ahmad, 2005). Som
ett led i sin forskning svarade han på 400 arbetsplatsannonser. Han blev kallad till
arbetsintervju på grund av ansökan i 28 fall men skulle ha fått platsen i endast sex
fall. På denna grund drog han slutsatsen att invandrares möjligheter att få arbete
arbetsmarknaden i Finland fortfarande är dåliga.

17 Slutledningar och resonemang

I många europeiska länder har tyngdpunkten i invandrapolitiken i allt högre grad förskjutits mot arbetsrelaterad invandring. Ändringen har för det mesta motiverats med att många företag har rekryteringsproblem när det gäller arbetsuppgifter som kräver hög kompetens samt låglöneuppgifter på utförande nivå i servicesektorn. Även i Finland har man i vissa branscher försökt svara på rekryteringsproblemen rentav så att arbetskraftsmyndigheterna, företagen och utrikesministeriet aktivt har varit i kontakt med myndigheterna i länder som överlåter arbetskraft, till exempel Spanien och Thailand, och tillsammans med kommunerna startat specialutbildning för arbetskraft som kommer till landet. Ett eget kapitel utgör bärplockningen, som sker med turistvisum (Eriksson och Tollefsen, 2013), samt arbetskraftens rörlighet över gränsen som baserar sig på bilaterala avtal mellan Finland och Ryssland (Koisinen, 2014). Däremot finns det mycket litet, om alls någon, empirisk kunskap om effekterna av integrationspolitiken och de förändringar som inträffat i den.

Tills vidare finns det likaså mycket litet vetenskaplig grundkunskap om effekterna av åtgärder för att invandrarna ska bli hemmastadda i mottagarlandet, hitta arbete där, kvarstå i arbetslivet och avancera i yrkeskarriären. Det är därför mycket svårt att dra några allmängiltiga slutsatser utifrån de befintliga utvärderingsresultaten. De internationella och inhemska undersökningar som gåtts igenom stöder denna uppfattning. Utvärderingarna gäller i huvudsak enstaka program och åtgärder i vilka ett begränsat antal invandrare har deltagit. Skulle programmet eller åtgärden fungera bättre eller sämre om programmet eller åtgärden utvidgades till att gälla en större grupp invandrare? Det sannolika är att effektiviteten skulle bli lidande. Därför har man också bedömt att den positiva sysselsättningseffekten av till exempel lönesubvention åtminstone delvis förklaras med att den i många länder har riktats mot en liten grupp invandrare (t.ex. Rinne, 2012).

Ett annat drag som försvårar allmänna slutsatser är att i undersökningarna har man vanligtvis koncentrerat sig på att utvärdera de kortsiktiga effekterna. Det kan emellertid finnas även stora skillnader mellan effekterna på kort och längre sikt. Den tredje omständigheten som är fast knuten till de två föregående är att det utifrån dagens kunskap är omöjligt att jämföra effektiviteten hos olika program och åtgärder redan därför att utvärderingen av effekterna fokuseras på sysselsättning medan övriga effektivitetssynpunkter åsidosätts.

Om man trots dessa reservationer vill dra helst någon slags slutsats för invandrarernas del utifrån det existerande kunskapsunderlaget, vore slutsatsen sannolikt som följer: De program och åtgärder som allmänt taget tycks fungera för arbetslösa del tycks fungera allra bäst även för arbetslösa invandrare. Till dem hör framför allt metoder som är kopplade till fast arbete, så som arbete med stöd inom den privata

sektorn. Evidens som stöder denna slutsats har framförts i fråga om såväl Finland som flera andra nordiska länder.

Trots detta stabila kunskapsunderlag hänvisas invandrare som deltar i aktivåtgärder fortfarande i huvudsak endast till åtgärder som förbereder dem för arbetslivet och som också erbjuder de allra sämsta möjligheterna till sysselsättning. En vanligare påföljd tycks vara att de startar en 'programkarriär', det vill säga deltar i på varandra följande aktivåtgärder eller hamnar utanför arbetslivet. Invandrarnas situation är således till denna del mycket likadan som de ungas (jfr del I i rapporten). På samma sätt som för de ungas del kan man fråga hur det går för invandrarna efter att de åtgärder som förbereder dem för arbetslivet upphört och efter en (ofta relativt kort) uppföljningsperiod. En annan faktor som förenar unga och invandrare är att vardera gruppens sysselsättningsutsikter är konjunkturkänsliga. I vilken mån och på vilket sätt avspeglas den ekonomiska konjunkturen i effekterna av de åtgärder som riktats mot dem?

DEL III: Sysselsättning av partiellt arbetsföra

18 Partiellt arbetsföra som föremål för arbetskraftspolitiska åtgärder

Under de senaste årtiondena har det fästs allt mera uppmärksamhet vid partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden. Sysselsättningsbefrämjande åtgärder för partiellt arbetsföra har ansetts vara en viktig metod för att hjälpa dem att uppnå både ekonomisk och social självständighet. Därför har man i många länder de senaste åren utvecklat olika med offentliga medel finansierade stödprogram för partiellt arbetsföra i arbetsför ålder. OECD har med regelbundna mellanrum kartlagt de reformer som genomförts i olika länder och på denna grund utarbetat både detaljerade landrapporter (t.ex. senast 2008 om Finland) och övergripande sammandragsrapporter (OECD, 1992, 2003, 2010). Även när det gäller EU-länderna har man kartlagt åtgärder vidtagna i syfte att främja partiellt arbetsföras sysselsättning (t.ex. European Communities, 1999; COWI, 2011; European Commission, 2011).²⁵ Dessa rapporter innehåller mångsidig information om litteraturen på området.

Olika politikmodeller för partiellt arbetsföra och de offentliga resurser som styrts till dem har väckt frågor om vilka effekter som sist och slutligen uppnåtts med dessa specialsatsningar. Även när det gäller partiellt arbetsföra frågar man sig: Vilka system och åtgärder fungerar och vilka gör det inte – och varför? Ofta har frågan dessutom preciserats genom att tillägga: För vilka partiellt arbetsföra verkar aktivåtgärder fungera bäst? Frågan är ytterst motiverad av den enkla orsaken att definitionen till trots är gruppen av partiellt arbetsföra mycket heterogen. Till gruppen partiellt arbetsföra hänförs personer som skiljer sig från varandra i många centrala avseenden.

Faktorer som är avgörande med tanke på sysselsättningsmöjligheter och jobb har i litteraturen på området konstaterats vara bland annat arbetsförmågans svårighetsgrad och bakomliggande orsaker samt personens motivation och önskan att återgå till arbetslivet. Ju mindre problem med funktions- och arbetsförmågan och ju

25 Visst finns det även andra omfattande sammandragsrapporter som gäller EU-länderna, av vilka en del baserar sig på detaljerade landrapporter. Vi kan här nämna två: Greve (2009) samt Eichhorst m.fl. (2010). En i detta sammanhang nämnvärd översikt är likaså Blomgren och Hytti (2013), som jämför situationen i de nordiska länderna vad gäller skötseln av arbetsförmåga och arbetslöshet. Sveriges och Finlands välfärdsstrategier när det gäller partiellt arbetsföra jämförs detaljerat i en rapport av Hytti och Hartman (2008).

större motivation och önskan att åtgå till arbetslivet, desto större är sannolikheten för att personer hittar jobb och även kvarstår i arbetslivet.

En annan central faktor som också lyfts fram är den formella utbildningsnivån och den samlade arbetserfarenheten: mätt med dessa traditionella kompetensfaktorer klarar sig de partiellt arbetsföra i genomsnitt sämre än andra, vilket är ägnat att ytterligare försvaga deras ställning på arbetsmarknaden. Även kön (kvinna), ålder (äldre) och etnisk bakgrund kan på ett avgörande sätt försämra partiellt arbetsföras möjligheter att hitta arbete och kvarstå i arbetslivet.²⁶

Tyngdpunkten i den utvärderingsforskning som gäller partiellt arbetsföras sysselsättning har dock med tiden förändrats på flera väsentliga sätt. Till en början producerades i första hand information om partiellt arbetsföras sysselsättning, omständigheter som hindrar dem att hitta jobb samt lönesituation. Senare började man allt mer utvärdera enskilda aktivåtgärders inverkan och hur till exempel sjukförsäkringssystemen påverkar de partiellt arbetsföras arbetsutbud. Samtidigt har användningen av statistiska utvärderingsmetoder utvidgats även till området för aktivpolitik riktad mot partiellt arbetsföra.

Den ovan beskrivna utvecklingen syns även i uppbyggnaden av föreliggande kapitel. Vi utgår från en kort allmän översikt gällande partiellt arbetsföras arbetsmarknads- och lönesituation. Därefter presenteras i komprimerad form resultat för hur arbetsmarknadens institutioner och reglering påverkar de partiellt arbetsföras sysselsättning och arbete. Slutligen lyfter vi upp slutsatser som förts fram i den nyaste litteraturen om hur olika slags sjukförsäkringsarrangemang och särskilt de ekonomiska incitament som finns inbyggda i dessa system inverkar på sannolikheten för att partiellt arbetsföra ska återgå till arbetslivet. Efter att vi bekantat oss med den internationella utvärderingsforskningen övergår vi till att kartlägga det utvärderingsvetenskapliga kunskapsunderlaget om partiellt arbetsföras sysselsättningsmöjligheter och arbete i Finland.

De partiellt arbetsföras sysselsättningsmöjligheter, sysselsättningsbefrämjande åtgärder för partiellt arbetsföra samt utvärdering av effekterna av olika stödprogram, såsom rehabilitering och arbetskraftspolitiska åtgärder, är teman som de senaste åren åter aktualiserats i Finland och flera andra länder. Detta beror framför allt på att såväl OECD, EU som enskilda stater har strävat efter att omorganisera och effektivisera social- och välfärdstjänsterna och förbättra anställningsbarheten och deltagandet i arbete för alla grupper som hör till arbetskraften. Detta har i sin tur lyft fram den policy-orienterade utvärderingsforskningen, där tyngdpunkten ligger på programmets effektivitet med avseende på ekonomin och sysselsättningen. Utöver enskilda utvärderingar är också resultaten av så kallade metaanalyser intressanta i det här sammanhanget. Problemet med metaanalyserna är dock framför allt urvalsbiasen, som beror på bland annat att det i vissa länder finns rikligt med och i andra länder ringa utvärderingsforskning som lämpar sig för metaanalys. Detta försvårar

26 Partiellt arbetsföra unga behandlas i den del av rapporten som gäller sysselsättning av unga (Del I).

jämförelser mellan olika samhällen och regimer. En betydande svaghet hos de utvärderingar som gjorts kan också anses det faktum att de i allmänhet inte beaktar tidigare forskningstradition på området. Finland är ett belysande exempel på ett land där denna tradition kan anses ha varit särskilt stark på områden såsom socialmedicinsk rehabiliteringsforskning och rehabiliteringsverksamhet; i Finland skapade rehabiliteringsverksamheten för krigsinvalida och krigsveteraner en mycket stark grund för allmän befolkningsbaserad rehabilitering och upprätthållande av arbetsförmågan (se närmare kapitel 20 i denna del av rapporten).

Å andra sidan är det också skäl att betona att det tillsvidare bedrivits mycket lite grundläggande utvärderingsforskning kring program och åtgärder riktade mot partiellt arbetsföra. Detta gäller såväl Finland som andra länder. Det här missförhållandet kommer fram i många färska internationella översikter (t.ex. Greve, 2009; Eichhorst m.fl., 2010; OECD, 2010b; Scharle, 2013). På grund av det snäva forskningsbaserade utvärderingsunderlaget ligger huvudvikten i översikterna i stor utsträckning på att beskriva åtgärder som konstaterats utgöra så kallad god praxis i olika länder. I fråga om god praxis som främjar partiellt arbetsföras sysselsättningsmöjligheter finns det därför utmärkta rapporter som kartlägger även dagens situation. Ovan hänvisas till flera av dem. Dock är det skäl att förhålla sig något reserverat till god praxis. Exempelvis riksdagens revisionsutskott konstaterar i en färsk rapport (2013) att brokigheten hos åtgärder som klassificerats som god praxis är stor och att det förblir oklart i hur många fall det som presenterats som god praxis verkligen uppfyller kraven för god praxis. (s. 253) I rapporten frågar man likaså vem som sist och slutligen fastställer dessa krav, i synnerhet som det i Finland inte finns något gemensamt godkänt förfarande för att identifiera, det vill säga utvärdera, god praxis (s. 252).

Men innan vi övergår till att utreda åtgärder för att främja de partiellt arbetsföras sysselsättning är det skäl att precisera själva termen partiellt arbetsföra. Såsom ruta 1 visar i form av exempel har det under årens lopp använts olika termer för personer som upplever problem med funktions- och arbetsförmågan och terminologin är inte ännu heller etablerad (t.ex. STM, 2013a). Till detta faktum bidrar sannolikt framför allt det att situationen för en person som upplever problem med arbetsförmågan alltid är 'relativ', det vill säga att personens arbetsförmåga alltid bedöms utgående från de krav som ställs antingen på de nuvarande arbetsuppgifterna eller på de arbetsuppgifter som står till buds på den öppna arbetsmarknaden. Sålunda kan en person i princip anses vara partiellt arbetsföra endast tills dess att man för personen hittar ett jobb som är lämpligt med tanke på den partiella arbetsförmågan.

I den anbudsbegäran som ligger bakom den här litteraturöversikten används termen 'partiellt arbetsföra'. Detta är därför också den term som i första hand används i föreliggande rapport. Partiellt arbetsföra beskriver personer som på grund av handikapp eller sjukdom möter utmaningar på arbetsmarknaden, dvs termen hänvisar inte till personernas förmåga att utföra arbete. Vid sidan av begreppet partiellt arbetsföra använder vi dock ibland även alternativa termer som allmänt används i

litteraturen på området, om de i det aktuella sammanhanget på ett naturligare sätt beskriver fenomenet i fråga.

Ruta 1. Vem är partiellt arbetsför?

Nedsatt arbetsförmåga associeras ofta med både invaliditet och handikapp. Termen *partiellt arbetsför* (fi. *vajaatyökykyinen*) infördes första gången när arbetsförmedlingsverksamheten enligt lagen om invalidvård på 1960-talet överfördes från social- och hälsovårdsministeriet till arbetsförmedlingslagen (401/1962), det vill säga under det dåvarande ministeriet för kommunikationsväsendet och allmänna arbeten. Verksamheten ansågs omfatta de personer vilkas nedsatta arbetsförmåga eller ålder medförde svårigheter att hitta arbete. Termen *arbetshandikappad* (fi. *työrajoitteinen*) ersatte partiellt arbetsför i början av 1980-talet, då förordningen om stöd för placering av arbetshandikappade personer i arbete utfärdades (832/1982; förordningen var i kraft till utgången av 1986). Liksom i termen partiellt arbetsför ingick även i begreppet arbetshandikappad en vidare tolkning av arbetsförmågan än en bestående hälsomässig begränsning. Samtidigt sänktes tröskeln för att få tilläggstjänster, eftersom även olika sociala orsaker beaktades när arbetshandikappet bedömdes. I den sysselsättningsförordning som trädde i kraft 1988 (737/1987) infördes begreppet *handikapp* (fi. *vajaakuntoisuus*). Utanför definitionen på handikapp ställdes sociala orsaker, eftersom man ville inrikta tjänsterna uttryckligen på grundval av individens fysiskt eller psykiskt handikapp eller sjukdom eller funktionsnedsättning. Bakom det nya handikappbegreppet låg Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 159, som Finland ratificerade 1985 och som gäller yrkesinriktad rehabilitering och sysselsättning för handikappade. Begreppet skrevs också in i lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002, 1 kap. 7 §). Enligt den avses med handikappade enskilda kunder vilkas möjligheter att få ett lämpligt arbete, att bevara sitt arbete eller att avancera i det har minskat betydligt på grund av en på behörigt sätt konstaterad skada, sjukdom eller funktionsnedsättning.

Handikapp upplevs ofta som en stämplande term. På grund av detta föreslås i arbets- och näringsministeriets publikation (2011) som alternativ term åter *partiellt arbetsför* (fi. *osatyökykyinen*) men också *rehabiliteringsklient* (fi. *kuntoutuja*). Partiellt arbetsför beskriver en person som på grund av en funktionsnedsättning eller en sjukdom möter utmaningar på arbetsmarknaden. Detta allmänna begrepp hänvisar alltså inte till personens förmåga att utföra arbete. I social- och arbetsministeriets färskta utredning (STM, 2013b) konstateras åter att partiellt arbetsför och partiell arbetsoförmåga i stor utsträckning avser samma sak. Enligt rapporten berättar partiellt arbetsför att personen i fråga möter utmaningar på arbetsmarknaden på grund av en funktionsnedsättning eller en sjukdom. Rapporten fortsätter med att säga att om ordet tolkas så att det betyder nedsatt arbetsförmåga,

uppstår en felaktig bild av personens möjligheter att klara av arbetsuppgifterna ... begreppet borde inte användas när funktionsnedsättningen eller sjukdomen inte påverkar personens arbetsförmåga (s. 7). Redan i OECD:s rapport från 2003 påpekades att termerna bör användas korrekt. Där konstaterades bland annat att begreppen partiellt arbetsför (disabled) och oförmögen att utföra arbete (*not being able to work*) inte borde likställas.

Andra nyttiga källor är bland annat:

Expertseminarium: Delaktighet och arbetslivet utmaningar för rehabiliteringen 17.3.2014, <http://www.ulapland.fi/Suomeksi/Ajankohtaista/Tapahtumat/Tapahtumia-2014/Asiantuntijaseminaari-Kuntoutuksen-haasteina-osallisuus-ja-tyoelama>

Kuusinen, P. (2010): *Vajaakuntoinen työvoimahallinnon käsitteenä: lyhyt historia, määritelmä ja määrittely*. TEM/VETY, promemoria 8.2.2010.

Monimuotoinen kuntoutus ja sen käsitteet. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2013:43, Helsinki.

19 Vad berättar den internationella forskningslitteraturen?

19.1 Partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden är sämre än genomsnittet

Information som beskriver partiellt arbetsföras sysselsättning och ställning på arbetsmarknaden har länge stått till buds såväl i rapporter som gäller enskilda länder som i form av omfattande länderjämförelser (t.ex. Greve, 2009; Eichhorst m.fl., 2010; OECD, 2010b; Scharle, 2013). De ländervisa jämförelserna tycks dock ofta producera avvikande resultat. Dessutom kan det förekomma mycket olika bedömningar av samma land. Situationen förklaras framför allt av den betydande osäkerhet som karakteriserar kalkyler gällande partiellt arbetsföra, och som flera centrala faktorer tycks bidra till. De resultat som beskriver partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden verkar på ett avgörande sätt vara beroende speciellt av hur det datamaterial som använts i kalkylerna byggts upp (tvärsnitts- eller longitudinellt data) och avgränsats (t.ex. med avseende på ålder och kön) men framför allt av hur termen partiellt arbetsför definierats²⁷ och hur gruppen av partiellt arbetsföra avgränsats och jämförts. Ett lysande exempel på de utmaningar som är förknippade med identifieringen av partiellt arbetsföra och en tillförlitlig definition av gruppen partiellt arbetsföra ger ett projekt som nyligen startat i Danmark och som gäller partiellt arbetsföra. Eftersom grundläggande information av denna typ saknas i landet, sattes som första mål för projektet att skapa en mångsidig bild av gruppen partiellt arbetsföra, som upplevs som mycket heterogen i dagens Danmark (www.sfi.dk/shild).

Lägre sysselsättning och större konjunkturkänslighet

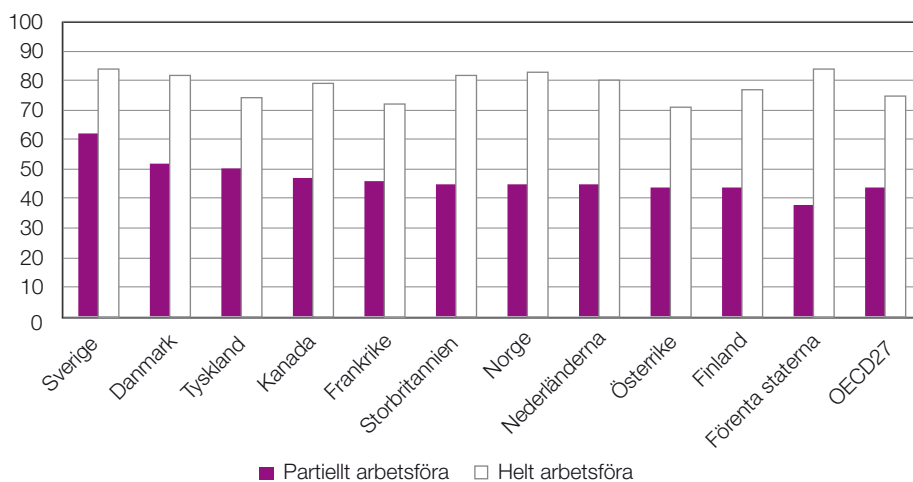
Sysselsättningen bland partiellt arbetsföra är i genomsnitt klart sämre än för andra i arbetsför ålder (se Figur 1 i fråga om utvalda länder). Omvänt, jämfört med den övriga befolkningen i arbetsför ålder är en relativt sett större andel av de partiellt arbetsföra antingen arbetslösa²⁸ eller helt och hållet utanför arbetskraften. Arbetslöshetsgraden bland partiellt arbetsföra är enligt OECD:s (2010b) kalkyler i genomsnitt ungefär dubbelt högre än bland den övriga arbetskraften, och av de partiellt

27 Arbetsoförmåga och dess olika grader kan definieras på många sätt utifrån olika typer av material. Definitionerna kan i princip delas in i två stora grupper: begränsningar som hänför sig till det dagliga livet och begränsningar som hänför sig till arbete (se t.ex. Rigg, 2005). Informationen om arbetsoförmågan och dess grad har i allmänhet lämnats av den berörda själv i samband med intervjun och kan därför variera avsevärt inte bara över tiden utan också mellan olika kulturer. I kalkylerna används dessa enskilda uppgifter (indikatorer) och kombinationer av dem i varierande mån. Forskaren har mer sällan tillgång till personupp-gifter som samlats in i olika register, för att inte tala om objektiva mätare på arbetsoförmåga som myndigheterna utvecklat och använder.

28 Av de partiellt arbetsföra hör många till gruppen långtidsarbetslösa, se närmare rapportens avsnitt om långtidsarbetslösas sysselsättningsmöjligheter och arbete (Del IV).

arbetsföra i arbetsför ålder står ungefär hälften helt och hållet utanför arbetskraften, då motsvarande andel för övriga i arbetsför ålder är ungefär 20 %. Enligt utredningar för EU-länderna finns det i många medlemsländer två gånger fler partiellt arbetsföra som saknar arbete än vad det finns registrerade arbetslösa, då man ställer siffrorna i relation till hela befolkningen i arbetsför ålder. Många partiellt arbetsföra söker inte ens jobb och står därför helt och hållet utanför arbetskraften (Scharle, 2013). Det här visar ett hur omfattande fenomen det är fråga om.

Figur 1. Sysselsättningsgrad (%) bland partiellt arbetsföra och övriga i arbetsför ålder, för utvalda länder



Källa: OECD (2010b, Figure 2.1, s. 51).

Även om man vet att sysselsättningen bland partiellt arbetsföra är sämre än bland övriga i arbetsför ålder, kan man ändå inte utifrån det nuvarande materialet med säkerhet sluta sig till i vilken riktning situationen har utvecklats under årens lopp. Eftersom kalkylerna nästan utan undantag baserar sig på tvärsnittsdata som gäller enskilda år, förekommer det så pass stora skillnader mellan definitionerna och avgränsningarna av innehållet att resultaten inte är direkt jämförbara med varandra. Den kanske mest tillförlitliga bilden ger OECD:s (2010b) kalkyler, enligt vilka de partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden överlag inte just förbättrats jämfört med situationen i mitten av 1990-talet. De partiellt arbetsföras sysselsättning i förhållande till sysselsättningen bland övriga i arbetsför ålder har snarare försämrats efter millennieskiftet samtidigt som antalet arbetsoförmögna har varit på väg uppåt.

Den teknologiska utvecklingen som förutsätter hög kompetens i kombination med ekonomins snabba internationalisering har uppenbarligen bidragit starkt till den här utvecklingen. Detta tros bero på att de arbetsuppgifter som passar för partiellt arbetsföra, i och med att de ofta har lägre (formell) utbildning än genomsnittet, har minskat eller flyttats till andra länder (t.ex. Autor och Duggan, 2003; Faggio

och Nickell, 2005; OECD, 2010b). Dessutom har de strukturella förändringarna på arbetsmarknaden minskat efterfrågan på arbetskraft som saknar yrkesutbildning, vilket också försämrat möjligheterna för många partiellt arbetsföra att hitta jobb och kvarstå i arbetslivet. De partiellt arbetsföras otillräckliga utbildnings- och kompetensnivå är ofta det största hindret för dem att hitta jobb och stanna kvar i arbetslivet, inte till exempel deras produktivitet, som antas vara lägre än genomsnittet, eller arbetsgivarens diskriminerande inställning (jfr t.ex. Scharle, 2013).

Ekonomiska lågkonjunkturer verkar enligt vissa studier drabba många partiellt arbetsföra kraftigare än andra arbetstagare (t.ex. Balloch m.fl., 1985, för Storbritannien och Burkhauser m.fl., 2001, för USA). På motsvarande sätt främjar konjunkturuppgångar deras sysselsättningssituation mindre och långsammare än för övriga arbetstagare. Å andra sidan tyder till exempel OECD:s (2010b) kalkyler på att effekten av ekonomiska konjunkturer på de partiellt arbetsföras sysselsättning är allmänt taget rätt liten i synnerhet jämfört med den försämrade inverkan på sysselsättningen som den partiella arbetsförmågan i sig tycks ha. Jämför man åter konjunkturernas inverkan med effekterna av strukturförändringar är den inte bara mycket svagare utan dessutom till övervägande del av tillfällig natur.

Den fördjupade ekonomiska krisen efter 2010 antas ha försämrat de partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden ytterligare (t.ex. OECD, 2010b). Det faktum att arbetsförmedlingarnas arbetsbörda samtidigt vuxit misstänks i många länder ha lett till en situation där resurserna inte räcker till för att svara på de partiellt arbetsföras behov. I kombination med förändringar i utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt den snabba ökningen av antalet sjukpensionärer hotar den ekonomiska krisen att lämna efter sig ett större och därför också mer utmanande problem i anslutning till de partiellt arbetsföra (t.ex. Røed, 2012). Argument som går i samma riktning har också framförts av t.ex. Arnkil m.fl. (2012), som har analyserat integreringen av dem som har en svag ställning på arbetsmarknaden i de nordiska länderna, Nederländerna, Storbritannien, Frankrike och Tyskland.

Å andra sidan döljer den allmänna bild som tecknats ovan det faktum att de partiellt arbetsföras sysselsättningssituation varierar avsevärt mellan olika länder och har även utvecklats på mycket olika sätt i olika länder (se t.ex. OECD, 2010b, Figure 2.1). Sålunda berättar OECD:s kalkyler att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan partiellt arbetsföra och övriga i arbetsför ålder är relativt stor i Finland (jfr Figur 1 ovan) och att skillnaden har i Finland ökat mest av OECD-länderna jämfört med situationen i mitten av 1990-talet. Detta står i och för sig inte i konflikt med de resultat som enligt vissa källor säger att sysselsättningen bland partiellt arbetsföra förbättrats i Finland (t.ex. Kannisto, 2013), utan berättar enbart att sysselsättningen för den övriga befolkningen i arbetsför ålder förbättrats relativt sett mer. Samtidigt är de varierande resultaten ett bra exempel på att infallsvinkeln har betydande inverkan på slutresultatet.

Vad dessa skillnader mellan länderna beror på är emellertid fortfarande en öppen fråga. I OECD:s (2010b) rapport bedömer man att det inte finns något direkt samband

mellan sysselsättningsgraden bland partiellt arbetsföra och den handikappolitik som bedrivits i landet. Sålunda kan sysselsättningsgraden bland partiellt arbetsföra visa sig vara högre än genomsnittet såväl i länder där man medvetet genom politiska beslut försökt förbättra de partiellt arbetsföras sysselsättning som i länder där man inte vidtagit motsvarande åtgärder. Slutsatsen är i och för sig inte överraskande, eftersom åtgärderna inte ensamma kan förklara de partiellt arbetsföras sysselsättning. Den avgörande faktorn är i sista hand efterfrågan på arbetskraft och företagens rekryteringspolitik.

Sysselsättningsgraden bland partiellt arbetsföra har visat sig vara desto högre ju större de partiellt arbetsföras andel är av landets befolkning i arbetsför ålder (t.ex. Scharle, 2013). Intuitivt kunde man förvänta sig att sambandet snarare skulle gå i motsatt riktning, men forskningen ger inget stöd för ett sådant antagande. Detta beror på att arbetsförmågan påverkas av väldigt många faktorer men sammanhänger också med att definitionen av och villkoren för partiell arbetsförmåga varierar avsevärt mellan länderna. Härav följer att det finns stora skillnader mellan länderna i antalet partiellt arbetsföra. Ju strängare villkor desto mindre blir gruppen av partiellt arbetsföra och desto större problem med funktions- och arbetsförmågan upplever sannolikt dessa personer. Omvänt leder mindre stränga villkor till en större grupp av partiellt arbetsföra, och till den hör därför också ett beaktansvärt antal partiellt arbetsföra som upplever relativt sett mindre problem med funktions- och arbetsförmågan och vilkas anknytning till arbetslivet är mycket god. Sannolikheten för att de ska hitta jobb och återgå till arbetet är därmed mycket hög.

Lägre lönenivå, mer låglönearbete och långsammare löneutveckling

Det internationella kunskapsunderlaget tyder också på att de partiellt arbetsföras inkomstnivå är i genomsnitt lägre än för övriga löntagare. Resultatet tycks återkomma i alla länder för vilka dylik löneinformation finns tillgänglig. Löneklyftans storlek varierar dock avsevärt mellan länderna, delvis beroende på vilket lönebegrepp som använts.²⁹ Den allmänna bild som utformats under de två senaste decennierna är i stor utsträckning följande: de största löneinkomstskillnaderna mellan partiellt arbetsföra och övriga löntagare observeras för USA och de minsta för Tyskland (t.ex. Burkhauser och Daly, 1998; OECD, 2003). Å andra sidan förefaller det att inträffa kontinuerliga förändringar i ländernas rangordning i detta avseende. Enligt de senaste uppgifterna från OECD hade situationen fram till år 2005 förändrats så att alla nordiska länder (utom Danmark) hörde till gruppen med de allra minsta inkomstskillnaderna (OECD, 2010b, Figure 2.5). Man bör dock beakta att OECD:s kalkyler baserar sig på hushållens disponibla inkomster per person och inte på förvärvsinkomsterna på individnivå. Å andra sidan verkar de disponibla inkomsterna (efter korrigering i förhållande till hushållets storlek) i synnerhet för de partiellt

29 Även kalkyler som gjorts för samma land ger en mycket varierande bild av lönesituationen för landets partiellt arbetsföra. En del av dem är rätt bra i linje med OECD:s kalkyler, andra inte. Exempel på landspecifika studier är: Storbritannien (Kidd m.fl., 2000; Rigg, 2005), Österrike (Humer m.fl., 2007), USA (Baldwin och Johnson, 2000), Tyskland (Lehner och Vasques-Alvarez, 2011).

arbetsföras del vara ett förnuftigare mått än de rena löneinkomsterna före inkomstöverföringar samt social- och välfärdsförmåner och -tjänster. Men till exempel kostnaderna för partiellt arbetsföra är av en annan storleksordning och hur detta borde beaktas när man jämför nivån på de partiellt arbetsföras disponibla inkomster med övrigas inkomstnivå är fortfarande en obesvarad fråga.

Det forskningsbaserade kunskapsunderlaget tyder likaså på att jämfört med andra löntagare har partiellt arbetsföra oftare låglönejobb (t.ex. Greve, 2009) och att partiellt arbetsföra lyckas mera sällan än andra övergå till bättre avlönat arbete. För deras del är risken dessutom större än för andra att flyttas nedåt på löneskalan, till låglönearbeten. Å andra sidan kan den större sannolikheten för partiellt arbetsföra att hamna i eller övergå till lägre avlönade arbeten delvis bero på att partiellt arbetsföra ofta arbetar färre timmar eller att de på grund av sin nedsatta funktions- och arbetsförmåga är tvungna att dra ner på sina arbetstimmar och därför också mer sällan än andra arbetstagare arbetar heltid. Partiellt arbetsföras inkomstutveckling har likaså visat sig vara långsammare än genomsnittet, men skillnaden jämfört med övriga löntagare förefaller att allmänt taget vara mycket liten.

I vissa landspecifika studier har man särskilt granskat de partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden som upplever större problem med funktions- och arbetsförmågan än genomsnittet. Jämfört med andra partiellt arbetsföra har det typiska för dessa personer konstaterats vara inte bara lägre sysselsättning utan också en till alla delar sämre lönesituation. Exempelvis i sin studie av Österrike drog Humer m.fl. (2007) slutsatsen att för minst 50 % av dem som fått status som arbetsoförmögen försämrades sysselsättningsutsikterna och löneutvecklingen avsevärt efter att de fått denna status. Detta tycktes gälla särskilt äldre arbetstagare (över 45 år). Dessutom verkade situationen för den här åldersgruppen att ha försämrats ytterligare under giltighetstiden för lagen som gäller personer som upplever svår partiell arbetsoförmåga: lagen trädde i kraft år 1969, men dess betydelse började stärkas först i början av 1990-talet. Å andra sidan förefaller kalkylerna inte beakta det faktum att sammansättningen av den grupp som fått status som svårt partiell arbetsoförmögen, och därmed omfattas av lagen, har förändrats rätt mycket i Österrike efter 1990-talets första hälft vad gäller framför allt ålder, kön och den konstaterade graden av partiell arbetsförmåga. När målgruppens sammansättning förändras kännbart är det mycket sannolikt att även systemets inverkan förändras (jfr resonemanget ovan).

Många drar sig tillbaka från arbetslivet

Det är vanligt att partiellt arbetsföra drar sig undan arbetslivet och sannolikheten för detta är desto större ju allvarligare problem med funktions- och arbetsförmågan det är fråga om. Då kan man naturligtvis tänka att partiellt arbetsföra har andra preferenser än helt arbetsförmögna. Bland de partiellt arbetsföras preferenser får särskilt deltagande i arbete, arbetstider, motivation och livsglädje i arbetet samt planering av vilotider och ledigheter en mer central ställning än för andra grupper. Å

andra sidan visade exempelvis Rigg (2005), som analyserat situationen i Storbritanien, att sannolikheten för att partiellt arbetsföra ska lämna arbetslivet är så pass mycket större än för övriga arbetstagare att orsakerna borde sökas på andra ställen än bland olika preferenser. För män var sannolikheten att lämna arbetslivet enligt Riggs kalkyler i medeltal mer än trefaldig och för kvinnor mer än tvåfaldig jämfört med övriga manliga/kvinnliga löntagare. Han konstaterade vidare att skillnaden beror på den ökade press och stress som partiellt arbetsföra upplever såväl i arbetslivet som överhuvudtaget i livet. I detta läge räcker det inte nödvändigtvis att minska antalet arbetstimmar och/eller gå ner på deltid. Det enda alternativet kan bli att helt och hållet dra sig tillbaka från arbetslivet.

Varför sämre ställning på arbetsmarknaden?

Såsom framfördes ovan är det många faktorer som tenderar att försvaga de partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden. Utöver individuella faktorer såsom utbildningsnivå, arbetserfarenhet, ålder och den partiella arbetsoförmågans svårighetsgrad påverkas de partiellt arbetsföras sysselsättningsmöjligheter också av efterfrågan på arbetskraft, arbetsmarknadens struktur och funktionssätt samt den bedrivna välfärdspolitiken, framförallt med avseende på villkoren för sjukpensionssystemen och hur generösa förmånerna är. Det finns dock ingen gedigen empirisk evidens för dessa varierande faktorerers relativa betydelse (t.ex. Scharle, 2013). Sålunda kan vi utifrån dagens kunskap inte heller sluta oss till om det är utbuds- eller efterfrågesidans faktorer som har en kraftigare inverkan på de partiellt arbetsföras sysselsättningsmöjligheter och hur dessa förändras samt i vilken utsträckning de partiellt arbetsföra söker sig till systemen för förmåner vid arbetsoförmåga.

Vid sidan av individuella faktorer samt förändringstrender inom ekonomin och på arbetsmarknaden inverkar därutöver många omständigheter som hänför sig till de partiellt arbetsföra och som ofta är betydligt svårare att mäta än till exempel den formella utbildningsnivån eller den förvärvade arbetserfarenheten. Samtidigt som dessa faktorer påverkar de partiellt arbetsföras sysselsättningsmöjligheter och anknytning till arbetslivet, kan de likaså avsevärt begränsa antalet arbetsplatser som står till buds och arten av dem och därigenom avspegla sig i lönenivån och i sista hand i karriär- och löneutvecklingen. Belysande exempel på hinder och svårigheter som kommer emot är ifyllande av ansökningsblanketter, behärskande av arbetsintervjusituationen, brist på lämpliga transportmedel, arbetsförmedlingens rätta förståelse för de begränsningar som den nedsatta funktions- och arbetsförmågan sätter när det gäller jobb, arbetsgivarens syn på den partiellt arbetsföras möjligheter att klara av arbetsuppgiften (t.ex. föreställningar om lägre produktivitet) samt arbetsgivarens eventuellt diskriminerande inställning till partiellt arbetsföra (t.ex. Burckhardt, 2001; Clayton m.fl., 2012).

När det känns övermäktigt att söka arbete eller orka i arbetet kan sjukpensionssystemet lätt bli ett klart mer lockande alternativ för den som är partiellt

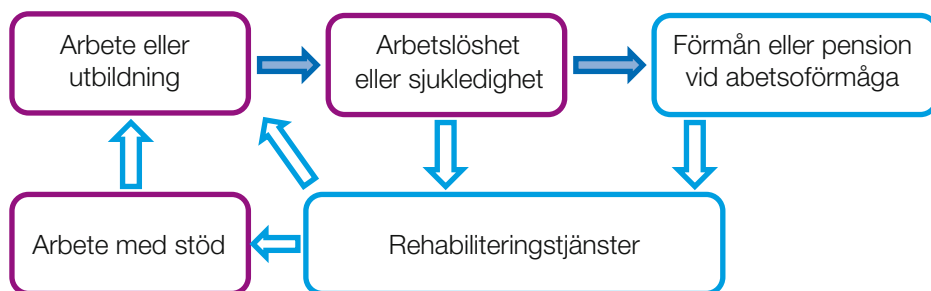
arbetsför. Dock tycks det budskap som litteraturen förmedlar vara att betydelsen av ekonomiska faktorer är idag beaktansvärd jämfört både med de partiellt arbetsföras personliga egenskaper och med de alternativ som den sociala tryggheten erbjuder.

19.2 Inverkan av institutionella arrangemang på sysselsättningsmöjligheter och jobb

De partiellt arbetsföras sysselsättningsgrad, som är lägre än genomsnittet (Figur 1 i kapitel 19.1), har lett till många olika slags åtgärder i syfte att förbättra de partiellt arbetsföras sysselsättning. Man har börjat fästa ökad uppmärksamhet vid vilken typ av åtgärder som bättre än de nuvarande förmår främja situationen för de partiellt arbetsföra som redan är ute i arbetslivet och därigenom förbättra deras möjligheter att fortsätta längre i arbetslivet.

Scharle (2013, s. 9) åskådliggör de aktivåtgärder som i olika faser riktas mot partiellt arbetsföra. Figur 2 berättar att det behövs mångsidiga åtgärder men att det också är nödvändigt att de bildar en effektiv kedja. Det hjälper till exempel inte enbart att förbättra rehabiliteringsmöjligheterna. Scharle (2013) konstaterar dock att ett dylikt övergripande system tillsvidare inte utvecklats i något europeiskt land.

Figur 2. Aktiv- och aktiveringsåtgärder som i olika faser riktas mot partiellt arbetsföra



En fylld pil beskriver vägar bort från arbetslivet, en tom pil åter vägar in i arbetslivet.

Källa: Scharle (2013, s. 9).

De åtgärder som riktats mot partiellt arbetsföra är till övervägande del enskilda åtgärder, med hjälp av vilka man försökt påverka åtminstone vissa omständigheter som är av avgörande betydelse för de partiellt arbetsföras väg till eller från arbetslivet. Till dessa åtgärder hör till exempel lagstiftning som förbjuder diskriminering av partiellt arbetsföra, olika kvotsystem, sysselsättningsstöd och effektivisering av strukturerna för utkomstskydd för arbetslösa. Bland annat OECD:s omfattande kartläggningar ger en utmärkt bild av de arrangemang som genomförts i olika länder

och de förändringar dessa genomgått under årens lopp (OECD, 1992, 2003, 2010b). Scharle (2013) åter ger en mera schematisk bild av de åtgärder som i första hand riktats mot partiellt arbetsföra arbets sökande och deras typiska effekt på de partiellt arbetsföras sysselsättning.

Tabell 3. Aktivåtgärder som i första hand riktats mot partiellt arbetsföra

	Skyddat arbete	Lönesubvention	Yrkesinriktad rehabilitering	Arbete med stöd
Huvuddrag	Placering i skyddad verkstad, stöd som betalas till arbetsgivaren och/eller arbetstagaren, arbetspraktik	Stöd som betalas till arbetsgivaren	Test av funktions- och arbetsförmågan, placering, anpassning av arbetsplatsen med tanke på den partiellt arbetsföras behov, osv.	Individuell yrkesinriktad rehabilitering och förberedelse för arbete, arbetsträning och uppföljningsstöd
Målgrupp	Svår partiell arbetsförmåga	Mindre svår partiell arbetsförmåga	Mindre svår partiell arbetsförmåga	Alla grader av partiell arbetsförmåga
Typiskt resultat	Permanent men isolerad sysselsättning, övergång till den öppna arbetsmarknaden sällsynt	Sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden är beroende av stöd	Sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden är beroende av stöd eller sker utan stöd	Permanent sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden

Källa: Scharle (2013, Table 1, s. 14).

Däremot finns det knapphändigt med forskningskunskap om effekten av olika åtgärder, vilket också de snäva översikter som gjorts av utvärderingsstudiernas resultat mycket väl visar (t.ex. Greve, 2009; Eichhorst m.fl., 2010). Även de typiska effekter som är samlade i tabellen är således fortfarande förknippade med betydande osäkerhet. Tyngdpunkten i de befintliga översikterna ligger snarare på att beskriva god praxis i ljuset av exempel från olika länder och de observationer som gjorts gällande dessa exempel.

I det följande lyfter vi i korthet fram vissa institutionella arrangemang på arbetsmarknaden med hjälp av vilka man försöker främja de partiellt arbetsföras sysselsättning och/eller förbättra deras ställning i arbetslivet och beträffande vilka det finns åtminstone några, om än enbart landspecifika utvärderingsresultat. Gemensamt för dessa arrangemang är framförallt att de partiellt arbetsföra själva i mycket begränsad utsträckning eller inte alls kan påverka följderna av dem genom att förändra sig eget beteende. Den mest avgörande faktorn är hur dessa institutioner och framförallt de reformer de genomgår förändrar arbetsgivarnas attityd gentemot de partiellt arbetsföra. Vissa av dessa arbetsmarknadsinstitutioner är av allmän karaktär i den meningen att de inte gäller enbart partiellt arbetsföra utan löntagare i allmänhet. Ett bra exempel på detta är minimilönen. En del av arrangemangen har däremot utvecklats uttryckligen med tanke på de partiellt arbetsföra.

Minimilönen har liten betydelse

Minimilönen har tidvis varit föremål för diskussion även när man dryftat sysselsättningsmöjligheterna för partiellt arbetsföra. Man kunde anta att minimilönen stärker de partiellt arbetsföras utkomstskydd och därigenom ökar deras arbetsutbud. Nackdelen med denna reglering har emellertid ofta ansetts vara att den höjer arbetskraftskostnaderna och därmed också sysselsättningsströskeln. Om arbetsinsatsens pris blir alltför högt i förhållande till de partiellt arbetsföras produktivitet på grund av bestämmelserna om minimilön, kan deras sysselsättningsgrad bli lägre än väntat. Detta har ansetts hålla streck särskilt i lågproduktiva branscher och yrken. När det gäller partiellt arbetsföra uppstår det alltså en konflikt mellan å ena sidan argument som betonar minimilönens betydelse som garant för en minimiutkomst och utbud av arbetskraft och å andra sidan reservationslöneargumentet, som befarar att minimilönen höjer arbetskraftskostnaderna och ytterligare gallrar i utbudet av låglönejobb.

Det finns fortfarande knappt med forskningsrön som stöder eller förkastar den här hypotesen.³⁰ Exempelvis Rigg (2005) presenterar för Storbritanniens del i första hand indirekt evidens gällande detta fenomen, som får honom att avvisa tanken. Sålunda konstaterar han att låglönetagare förekommer i betydligt högre grad bland partiellt arbetsföra än bland övriga arbetstagare och att löneinkomstskillnaderna mellan partiellt arbetsföra och övriga arbetstagare är allra störst uttryckligen bland låglönetagarna. På basen av detta sluter han sig till att i bakgrunden verkar samtidigt faktorer som försvagar de partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden och även deras lönesituation och att den sammantagna effekten av dessa faktorer klart vinner över minimilönens inverkan.

Få och motstridiga resultat om sysselsättningsstödet effekt

Beträffande effekterna av utbildningsprogram riktade mot arbetslösa har man i utvärderingsforskningen nästan undantagslöst konstaterat att satsningar av den här typen är i allmänhet till föga eller ingen nytta åtminstone på kort sikt. Forsningslitteraturen på området är omfattande och det har under årens lopp gjorts många utmärkta sammandrag av den. Huvudresultatet har alltså inte förändrats och det gäller partiellt arbetsföra lika väl som övriga arbetslösa. I detta sammanhang har man också dragit slutsatsen att arbetslösa arbetssökandes sysselsättning befrämjas bättre om åtgärderna styrs mer direkt till arbetsplatserna. Det finns många åtgärder av den typen (jfr Tabell 1 ovan). Här behandlas resultat som förts fram gällande sysselsättningsstödet (lönesubventionens) effekt. Något senare återkommer vi till inverkan av olika förpliktelser som riktats mot arbetsgivarna i fråga om de partiellt arbetsföras sysselsättning.

30 Däremot finns det rikligt med allmänna forskningsrön om minimilönens effekter på inkomstfördelningen, arbetsutbudet samt efterfrågan på arbetskraft både för de länder som redan tillämpar minimilön och för de länder som nyligen infört minimilön, såsom Tyskland. Nyttan av dessa forskningsresultat begränsas dock av att minimilönens funktionsduglighet är sist och slutligen beroende av arbetsmarknadens struktur och funktion i samhället samt av den institutionella och politiska praxis som styr lönebildningen.

I flera sammanhang har det betonats att lönesubventioner kan visa sig vara en effektiv åtgärd, men de är långt ifrån en problemfri politikmetod. De är förenade med många slags risker, bland annat arbetsmarknadsläckor (se t.ex. Asplund, 2009), som måste beaktas i det skede då åtgärden planeras och genomförs. Speciellt när det gäller lönesubventioner tycks följande tumregel gälla: ju mindre skala det är på åtgärden desto effektivare är den. Nackdelen med en småskalig åtgärd är å andra sidan att, eftersom syftet är att lösa problem som förhindrar en liten grupp att hitta jobb, så är dess effekt begränsad till en snäv målgrupp och därför är den ofta relativt dyr.

Det danska systemet med flexjobb (fleksjob) har fått mycket uppmärksamhet både bland lönesubventionens förespråkare som bland dem som är emot den. Som utgångspunkt i detta program, som infördes år 1998 och som är riktat mot partiellt arbetsföra, har man tagit personens arbetsförmåga. Man frågar m a o vad personen kan göra istället för vad han/hon inte kan göra (på grund av problem som hänför sig till funktions- och arbetsförmågan), när man försöker bedöma om personen skulle klara sig i det arbete med stöd som kallas flexjobb. En person kan få sjukpension först när arbetsoförmågan börjar vara så svår att han/hon inte skulle klara av ett flexjobb samtidigt som inte heller rehabilitering skulle vara till någon hjälp. Flexjobb innebär att en person som länge varit partiellt arbetsför får full lön för sitt arbete samtidigt som arbetsgivaren erhåller lönesubvention för hela anställningstiden. För att bestämma arbetsförmågan skapas en bredbasig individuell resursprofil för varje partiellt arbetsför.

Programmets effekter under de första åren i fråga om partiellt arbetsföra i åldern 18-49 år har utvärderats av Datta Gupta och Larsen (2010).³¹ Enligt deras resultat har programmet haft en betydande positiv inverkan på sysselsättningsmöjligheterna för partiellt arbetsföra som tillhör den här åldersgruppen. Däremot verkar programmet inte ha minskat sannolikheten för att partiellt arbetsföra ska övergå till sjukpension och inte heller främjat deras övergång från sjukpension till sysselsättning, vilket kan iaktas i form av en snabb ökning av antalet sjukpensionärer. Författarna bedömer att detta något paradoxala resultat beror på att man inom programmet lyckats klarlägga individernas arbetsförmåga tämligen bra: partiellt arbetsföra med bättre arbetsförmåga har hänvisats till subventionerade arbetsplatser samtidigt som partiellt arbetsföra med sämre arbetsförmåga, oavsett flexjobbprogrammet, har fortsatt att avgå med sjukpension, som är en permanent förmån. Syftet med de reformer av sjukpensionen som genomfördes i början av år 2013 är bland annat att dämpa flexjobbets snabbt växande popularitet genom skärpta villkor: stödåtgärderna ska i fortsättningen riktas mot de allra mest utsatta och inte mot dem som är i relativt bra skick, såsom hittills.

Datta Gupta och Larsen (2010) presenterar även resultat gällande flexjobbets kostnadseffektivitet. Som jämförelseobjekt väljer de den arbetskraftspolitiska

31 Det kan konstateras att programmet inte kan betraktas som någon väldigt betydande åtgärd när det gäller partiellt arbetsföra unga vuxna. Datta Gupta och Larsen (2010) uppger att vara cirka 5 % av dem som omfattas av programmet är under 30 år.

aktivåtgärd som för Danmarks del konstaterats vara mest kostnadseffektiv, dvs arbetspraktik för arbetslösa inom den privata sektorn (Jespersen m.fl., 2008). Enligt kalkylerna är flexjobbprogrammet inte lika kostnadseffektivt. Klyftan till förmån för arbetspraktik växer ytterligare, om man dessutom beaktar de så kallade arbetsmarknadsläckorna (deadweigh loss), som är vanliga i samband med sysselsättningsstöd, dvs det faktum att arbetsplatserna i stor utsträckning skulle ha fylls även utan lönesubvention.

Både nytta och nackdel med lagstiftningen om anställningstrygghet

I Österrike trädde 1969 i kraft lagstiftning om partiellt arbetsföra, vars mål var att främja partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden. Lagen omfattar alla partiellt arbetsföra, vilkas arbetsförmåga har försämrats med minst 50 procent. Genom lagen stärktes ställningen för dem som fått status som personer med nedsatt arbetsförmåga i tre centrala avseenden: deras anställningstrygghet förbättrades avsevärt jämfört med andra arbetstagare, de ska utgöra en viss kvot (1:25) av företagens anställda och staten subventionerar deras löner genom att betala företaget och/eller arbetstagaren ekonomiskt stöd. Lagen skyddar dem också från betydande lönesänkningar.

Humer m.fl. (2007) har utvärderat lagens effekter på ett mycket mångsidigt sätt. De fäster särskild uppmärksamhet vid den förbättrade anställningstrygghetens effekter på sysselsättningsmöjligheterna för dem som fått status som personer med nedsatt arbetsförmåga. Till denna del har Humer m.fl. resultat som visar att lagen har inverkat på väldigt olika sätt på arbetsmöjligheterna för denna grupp av partiellt arbetsföra. Den avgörande faktorn tycks vara om personen i fråga har varit sysselsatt eller stått utanför arbetslivet (arbetslös eller icke-aktiv) när han eller hon fick denna status. Enligt resultaten har arbetsutsikterna för dem som är i arbete förbättrats avsevärt i och med lagen efter det att statusen beviljades. Situationen för dem som står utanför arbetslivet när status beviljas har däremot försämrats ytterligare.

Författarna drar slutsatsen att den merkostnad som det förbättrade uppsägningskyddet medför för företagen är så kännbar att den försämrar sysselsättningsmöjligheterna för dem som fått status som personer med nedsatt arbetsförmåga. De bedömer också att det stöd som betalas för avlönande av partiellt arbetsföra är så anspråkslöst att det inte kan ändra på saken. Personer vilkas arbetsförmåga har försämrats med minst 50 procent tycks i och med lagen snarare ha indelats i två grupper, vilkas arbetsutsikter ser mycket olika ut beroende på om de råkar vara i arbete vid den tidpunkt då status beviljas. Det är alltså fråga om ett traditionellt *insider/outsider*-problem.

Inverkan av förpliktelser för arbetsgivarna varierar

Man har försökt förbättra ställningen på arbetsmarknaden för partiellt arbetsföra inte bara genom ekonomiska incitament för arbetsgivarna utan också genom direkta förpliktelser att sysselsätta personer som upplever problem med funktions- och

arbetsförmågan. Man har dock tillämpat något olika politikåtgärder för detta i olika länder. En betydande grupp utgör de länder som tillämpar ett kvotsystem för att förplikta arbetsgivarna att anställa även partiellt arbetsföra. En sådan kvot har i själva verket funnits redan länge i många europeiska länder (se OECD, 2003; Scharle, 2013, Table A4). En annan grupp utgör åter de länder där det är frivilligt att avlöna partiellt arbetsföra även om det i bakgrunden ofta finns lagstiftning med förbud mot diskriminering. Å andra sidan har det i olika sammanhang påpekats att det i många länder fortfarande finns utrymme för förbättringar när det gäller att implementera och genomföra denna lagstiftning (t.ex. Eichhorst m.fl., 2010).

Bedomningarna av effekterna av den lag gällande partiellt arbetsföra (*the 1990 Americans with Disabilities Act*) som trädde i kraft i Förenta staterna har gått i väldigt olika riktningar. Även om lagen förpliktar företagen att anpassa sina arbetsplatser till deras partiellt arbetsföra anställdas behov, får företagen i allmänhet inte ekonomiskt stöd för denna typ av investeringar. Man kunde tänka att detta i sig leder till sämre sysselsättningsmöjligheter för partiellt arbetsföra. Många utvärderingsundersökningar visade också att lagen direkt försämrade sysselsättningsmöjligheterna för partiellt arbetsföra, men man drog slutsatsen att resultatet berodde på det anställningsskydd som skrivits in i lagen och inte på förpliktelsen att anpassa arbetsplatserna (t.ex. DeLeire, 2000; Acemoglu och Angrist, 2001). Att lönerna för de partiellt arbetsföra som var i arbete förblev nästan oförändrade konstaterades ge ytterligare stöd för denna slutsats.³² Jolls ja Prescott (2004) kom några år senare fram till motsatt slutsats: lagens negativa sysselsättningseffekt berodde enligt dem uttryckligen på kostnaderna för företagen när de blev tvungna att vidta de 'rimliga anpassningsåtgärder'³³ som lagen förutsatte och på det uppsägningskydd som lagen erbjuder partiellt arbetsföra. Å andra sidan tycktes storleken av lagens negativa inverkan på sysselsättningsmöjligheterna för partiellt arbetsföra variera betydligt beroende på vilken mätare på partiell arbetsoförmåga som använts i utvärderingarna, och därigenom på den granskade målgruppens storlek och sammansättning (Kruse och Schur, 2003). Själva kom de fram till att sysselsättningseffekten varit positiv!

Utvärderingen av den lagstiftning (*Disability Discrimination Act*) som trädde i kraft i Storbritannien 1994, och som stegvis utvidgats i samma riktning som motsvarande lag i Förenta staterna, har som resultat gett negativa eller obefintliga effekter på partiellt arbetsföras sysselsättningsgrad (Bell och Heitmüller, 2009). Författarna antar att resultatet förklaras av bland annat otillräcklig kunskap om såväl lagen och de möjligheter som den erbjuder som vad det faktiskt kostar att anpassa arbetsplatserna till de partiellt arbetsföras behov.

En annan förpliktelse som rätt ofta riktar sig mot arbetsgivare gäller särskilt sysselsättning för sådana personer vars arbetsförmåga har konstaterats vara avsevärt

32 Det har påvisats att de partiellt arbetsföras situation före lagens ikraftträdande (då man följde andra lagar om diskriminering av partiellt arbetsföra) var den motsatta: samma sysselsättningsgrad men sämre löneställning (Beegle och Stock, 2003).

33 Däremot tycks sådana åtgärder förlänga den partiellt arbetsföras anställningsförhållande (t.ex. Burkhauser m.fl., 1995).

nedsatt. Ovan framgick det att enligt den lag som trädde i kraft i Österrike 1969 ska det på varje arbetsplats finnas en person med status som person med nedsatt arbetsförmåga per 25 arbetstagare. Om denna kvot inte uppfylls blir arbetsgivaren tvungen att varje månad betala en mycket kännbar skatt för varje otillsatt kvotarbetsplats. Humer m.fl. (2007) utvärderade inte detta drag i sin undersökning. Det har däremot Lalive m.fl. (2013) gjort. Deras resultat visar att denna kvot har en betydande inverkan på efterfrågan på partiellt arbetsföra: de företag som redan uppfyllt kvoten ökade tack vare lagen avlönandet av partiellt arbetsföra med cirka 12 procent. De bedömde att kvotens stora inverkan berodde på att beloppet av böteskatten är mycket kännbart.

I den tyska arbetslagstiftningen har en förpliktelse av motsvarande typ varit föremål för utvärdering. De utvärderingar som gjorts kan dock snarare karakteriseras som indirekta, eftersom man inte har kunnat bedöma kvotens inverkan på sysselsättningsmöjligheterna för dem som upplever en svårare grad av nedsatt arbetsförmåga utan enbart på den totala efterfrågan på arbetskraft. Sålunda bedömde Wagner m.fl. (2001) inverkan av en kvot på sex procent på små företags totala efterfrågan på arbetskraft och kom utifrån sina resultat fram till att kvoten inte klart såg ut att främja sysselsättningsmöjligheterna för denna specialgrupp. På grund av den höga arbetslöshetsgraden bland partiellt arbetsföra reviderades systemet 2001: kvoten sänktes till fem procent och antalet arbetstagare som omfattas av lagstiftningen minskades genom att den undre personalgränsen höjdes från 16 personer till 20 personer. För arbetsgivare med fler än 59 personer höjdes de böter som ska betalas om kvoten inte fylls samtidigt som avgiften för mindre arbetsgivare sänktes. Det mål som den tyska regeringen satt för reformen nåddes: de partiellt arbetsföras arbetslöshetsgrad sjönk med cirka 24 procent under treårsperioden 10/1999 - 10/2002. Verick (2004) visar dock att det goda resultatet av reformen förklarades helt och hållet med att andelen partiellt arbetsföra utanför arbetskraften ökade och inte med att sysselsättningen bland de partiellt arbetsföra allmänt förbättrades. Dessutom började arbetslösheten bland partiellt arbetsföra öka redan under 2003, det vill säga den positiva inverkan blev på sin höjd tillfällig. Det svaga resultatet förklaras uppenbarligen med de låga böterna i kombination med att reformen genomfördes när det ekonomiska läget var mycket dåligt.

Kvotssystemet har kritiserats för många av de drag som är förknippade med det. Sålunda har det bland annat kritiserats för att det skummar grädden av ytan, eftersom kvotarbetsplatserna ofta tillsätts med personer som även annars skulle ha lätt att hitta arbete, eller så överför man någon från den egna personalen, det vill säga redan anställda, till dessa kvotplatser.³⁴ Å andra sidan berättar denna kritik också att det sist och slutligen inte är lätt att göra en exakt utvärdering av kvotssystemets effekter. Det saknas helt enkelt nödvändigt detaljerat bakgrundsmaterial. Det bör emellertid

34 De missförhållanden som hänför sig till kvotssystemet har behandlats av bland andra Gundersen (2008).

också påpekas att man på grund av kritiken på olika sätt har försökt effektivisera de system som används till exempel med hjälp av noga genomtänkt monitorering.

Den tredje arbetsgivarförpliktelsen som gjorts till föremål för utvärdering gäller arbetsgivarens självriskandel av sjukpensionskostnaderna, det vill säga förpliktelsen att delta i betalningen av sjukpensioner till tidigare arbetstagare. Tills vidare finns det emellertid mycket få utvärderingar av effekterna av denna förpliktelse av den enkla orsaken att endast få länder har infört ett sådant system. Till undantagen hör bland annat Nederländerna, där ett sådant system har tillämpats sedan 1998. Under årens lopp har det både utvidgats och ändrats. Det har påvisats att systemet på ett betydande sätt minskat antalet som börjat få förmåner vid arbetsoförmåga (Koning, 2009). Vi kan redan i detta sammanhang nämna att ett liknande system tillämpas i Finland. Enligt Korkeamäkis och Kyyräs (2012) utvärdering har strömmen från sjukdagpenning till sjukpension minskat tack vare systemet. Däremot har det inte påverkat sjukledigheterna (se närmare kapitel 20).

19.3 Ekonomiska incitament i trygghetssystemen vid arbetsoförmåga

Under de senaste åren har allt större uppmärksamhet börjat fästas vid trygghetssystemen vid arbetsoförmåga och i synnerhet de ekonomiska incitament som finns inbyggda i dem som en del av den aktiva arbetskraftspolitiken. Det finns flera orsaker till detta. Till de viktigaste hör uppenbarligen det faktum att antalet fall av arbetsoförmåga som godkänts inom olika försäkringssystem har ökat avsevärt i många länder de senaste åren.³⁵ Enligt empirisk forskning har till denna utveckling bidragit särskilt den förändrade efterfrågan på arbetskraft till följd av strukturförändringarna inom ekonomin och på arbetsmarknaden, i en situation där sjukpensionsarrangemang i allt högre grad har börjat ses som ett beaktansvärt alternativ till att registrera sig som arbetslös.³⁶ Detta är fallet i synnerhet om det av någon orsak inte erbjuds lämpliga arbetsmöjligheter.

Den växande popularitet som olika trygghetssystem vid arbetsoförmåga röner anses höra till de största utmaningar som de utvecklade länderna måste svara på i framtiden med hjälp av olika hållbara lösningar. Problemet omfattning och allvar beskrivs inte bara av det stora antal som omfattas av trygghetssystemen vid arbetsoförmåga utan också av sjukpensionernas ofta permanenta karaktär. Få förmånstagare lämnar systemet av någon annan orsak än att de börjar få ålderspension eller avlider. Enligt bedömningar är utströmningen på årsnivå i allmänhet högst ett par procent (OECD, 2010b).

Denna situation har fått även de politiska beslutsfattarna att fundera på uppbyggnaden av trygghetssystemen vid arbetsoförmåga och särskilt i vilken mån deras

35 Utöver statistiken i OECD:s (2010) sammandragsrapport, se t.ex. Autor och Duggan (2003), Rigg (2005), Duggan och Imberman (2006), Bratsberg m.fl. (2010), Burkhauser och Daly (2011).

36 T.ex. Black m.fl. (2002), Autor & Duggan (2003), Rege m.fl. (2009), Bratsberg m.fl. (2010), Eichhorst m.fl. (2010). Se också OECD:s (2010) rapport, där denna iakttagelse får rätt stor uppmärksamhet.

inbyggda incitament lyckas påverka förmånstagarnas beteende beträffande återgång till arbetslivet. För att systemen borde utvecklas i en mer uppmuntrande riktning talar i synnerhet det faktum att många som omfattas av sjukpensionsarrangemang fortfarande besitter en betydande arbetskapacitet.³⁷ Med andra ord, de företräder ett outnyttjat utbud av arbete.

För att de eftersträlvade effekterna ska uppnås förutsätts naturligtvis att de ekonomiska incitamenten placeras på så rätt nivå som möjligt. Eftersom många partiellt arbetsföra är lågutbildade och därför vanligtvis beroende av låglönearbeten, kan generösa villkor locka förmånstagaren i en trygghetsfälla. Å andra sidan får de ekonomiska villkoren som uppmuntrar till åtgång till arbetslivet från förmåner vid arbetsoförmåga inte göras alltför stränga. När villkoren skärps ökar risken för att många arbetsoförmögna, och särskilt de som är permanent arbetsoförmögna, endast övergår till ett annat system, i första hand utkomstskydd för arbetslösa men ofta även social trygghet, eftersom de saknar realistiska möjligheter att återgå till arbetslivet (se t.ex. Marie och Vall Castello, 2012). För att undvika denna situation har man i många länder börjat utveckla system för tillfällig arbetsoförmåga vid sidan av stödsystemen för permanent arbetsoförmåga, även om en beaktansvärd utmaning i denna konstellation är att korrekt identifiera tillfällig och permanent arbetsoförmåga. Sålunda förordar till exempel OECD (2010b) att trygghetssystemen vid arbetsoförmåga och arbetslöshet sammanslås och att samma villkor och incitament används för alla förmånstagare.

I detta underkapitel bedömer vi utgående från internationell forskningslitteratur de ekonomiska incitamenten hos trygghetssystemen vid arbetsoförmåga. Utvärderingarna av de ekonomiska incitamenten hos trygghetssystemen vid arbetsoförmåga har tills vidare i första hand gällt förmånernas struktur och effekterna av denna. När det gäller förmånerna har man å ena sidan utrett effekterna av nivån på dem och å andra sidan effekterna av betalningsperiodens längd. När det gäller effekterna har utvärderingarna fokuserat på längden på perioden av arbetsoförmåga och på verksamheten efter perioden av arbetsoförmåga. I det följande granskar vi mera i detalj dessa två effekter. Slutligen dryftar vi betydelsen av alternativa system och åtgärder som riktas mot partiellt arbetsföra i ljuset av OECD:s studie.

37 T.ex. French & Song (2009), Maestas m.fl. (2013), Von Wachter m.fl. (2011), Kostøl & Mogstad (2014).

Ruta 2. Utvärdering av effekterna av ekonomiska incitament

De ekonomiska incitamenten av trygghetssystem vid arbetsförmåga har länge varit föremål för forskarnas intresse. Man har varit särskilt bekymrad för incitamentens brister eller total avsaknad av incitament. Å andra sidan finns det tills vidare mycket litet empirisk kunskap till stöd för sådana orosmoment. Dagens vetenskapliga evidens för effekterna av ekonomiska incitament kan i själva verket beskrivas inte bara som knapphändig utan också som mycket splittrad. Detta helhetsintryck beror i stor utsträckning på att systemen vid arbetsförmåga är uppbyggda på mycket olika sätt i olika länder (t.ex. OECD, 2010b). Sålunda är det nästan omöjligt att utnyttja resultat från ett land för att utveckla det system som används i ett annat land. Detta faktum ökar känslan av att den befintliga kunskapen är splittrad.

Dessutom förutsätter en tillförlitlig empirisk utvärdering av incitamenten bland annat att systemets villkor i något skede har ändrats på ett avgörande sätt (jfr. t.ex. Autor m.fl., 2012) och att det har samlats ett omfattande kunskapsunderlag om de personer som omfattas av systemet både före och efter reformen. Dessa vetenskapliga specialvillkor uppfylls i endast få länder, vilket i stor utsträckning förklarar varför kunskapsunderlaget är så knapphändigt.

De tillgängliga resultaten om effekterna av ekonomiska incitament avviker också ofta mer eller mindre från varandra. Till detta bidrar på ett avgörande sätt inte bara systemskillnaderna mellan olika länder och det material som utnyttjats för utvärderingarna, men framför allt de använda modellerna och metodlösningarna. En särskilt kritisk omständighet i detta sammanhang tycks vara huruvida personens arbetshistoria och beteende avspeglar sig i sjukpensionens nivå. En tillfredsställande modellering av detta drag har visat sig ge resultat, som vad incitamentens effekter beträffar är av helt annan klass jämfört de kalkyler där de faktorer som bestämmer förmånens nivå inte har beaktats tillräcklig eller överhuvudtaget (se t.ex. Fevang m.fl., 2013).

Ekonomiska incitament påverkar längden på perioden av arbetsförmåga

De vetenskapliga bevisen på ekonomiska incitaments inverkan på längden på en period av arbetsförmåga gäller tills vidare i första hand Förenta staterna.³⁸ Resultat som erhållits i Förenta staterna visar att det finns ett positivt samband mellan periodens längd och förmånens nivå, det vill säga perioden av arbetsförmåga blir längre när förmånens nivå stiger. Detta huvudresultat är dock förenat med osäkerhet. Detta därför att sambandet mellan arbetslöshetsperiodens längd och förmånens nivå tycks

38 En omfattande översikt av de första resultaten som gäller Förenta staterna erbjuder Bound och Burkhauser (1999).

variera beroende på det program som är föremål för utvärdering³⁹, och å andra sidan tyder nyare undersökningar på att sambandet mellan förmånens nivå och periodens längd skulle ha avtagit med tiden. Å andra sidan kan detta vara enbart en slump, och i bakgrunden finns det system som ska utvärderas, det utnyttjade materialets omfattning och art och/eller de använda metodernas lämplighet. Väsentligt i detta sammanhang är också att en granskning av längden på perioden av arbetsförmåga inte säger om slutresultatet är lyckat för individen. Lågt ekonomiskt stöd kan tvinga den som är arbetsförmögen att ta emot arbete, även om det skulle ha negativa effekter för den arbetsförmögnes livslånga arbetsförmåga och välfärd.

Något mer detaljerad information ger bland annat två färskva utvärderingar som gäller det norska trygghetssystemet vid arbetsförmåga. En av dem utvärderar effekterna av reformen av det pensionssystem som gäller arbetsförmåga (*uførepension*) (Kostøl och Mogstad, 2014), den andra åter effekterna av de ändringar som gjorts i pensionssystemet som gäller tillfällig arbetsförmåga (*tidsbegrenset uførestønad*⁴⁰) (Fevang m.fl., 2013). I vardera fallet var det fråga om att förbättra nivån på förmånen, om än på mycket olika sätt. I och med den reform som genomfördes 2005 tilläts de förmånstagare som omfattades av pensionssystemet vid permanent arbetsförmåga behålla en större del av sina förmåner än tidigare, om de kompletterade sina inkomster med förvärvsinkomster.⁴¹ Enligt utvärderingsresultaten ledde detta till att många förmånstagare började arbeta eller arbetade mer än förr. Ändringen av beräkningsgrunderna för sjukpensionsförmånerna för viss tid i januari 2002 delade åter in förmånstagarna i vinnare och förlorare. Den stora majoriteten (uppskattningsvis 76 %) hörde emellertid till vinnarna, och nivån på förmånerna steg (eller sjönk) absolut sett med i medeltal 23 %. Dessutom påvisades den höjda förmånsnivån ha sänkt avgångsgraden, det vill säga förlängt perioderna av tillfällig arbetsförmåga. Däremot tycktes inte förmånshöjningen just ha ändrat sammansättningen i fråga om dem som övergått till trygghetssystemet vid arbetsförmåga. Med andra ord, personer med liknande egenskaper sökte sig till och godkändes inom systemet även efter reformen.

I detta sammanhang är det likaså motiverat att presentera utvärderingsresultat om sambandet mellan sjukdagpenningen och sjukfrånvarons längd, eftersom utdragen sjukledighet ofta föregår arbetsförmåga. Dock finns det inte heller mycket sådana resultat. Den viktigaste förklaringen till de ringa utvärderingsresultaten är att man endast i få länder har företagit så pass betydande ändringar i sjukdagpenningssystemet att en tillförlitlig utvärdering skulle lyckas. Intressanta resultat finns från bland annat Nederländerna, Sverige och Tyskland. I Nederländerna minskade

39 Utvärderingarna av ersättningsprogrammet för arbetsrelaterade skador (*U.S. workers' compensation program for work-related injuries*) berättar om ett starkt och positivt samband mellan ersättningsnivån och försäkringsperiodens längd (t.ex. Butler och Worrall, 1985; Meyer m.fl., 1995; Krueger och Meyer, 2002). Även utvärderingen av det privata programmet gällande arbetsförmåga med lång verkan (*private Long Term Disability program*) visade på ett positivt samband, men resultatet var förenat med betydande osäkerhet (Autor m.fl., 2012).

40 Denna sjukpension för viss tid har senare (år 2010) lösgjorts från pensionssystemet och förenats till en förmån tillsammans med socialförsäkringen och arbetskraftsförvaltningens rehabiliteringspenning. Den nya förmånen kallades utredningspenning (arbetsavklaringspenning).

41 Reformen gäller endast de personer som hade övergått till systemet före 1.1.2004.

både förekomsten av långvarig sjukfrånvaro och antalet ansökningar som gällde arbetsförmåga på ett avgörande sätt när sällningen av ansökningarna skärptes (t.ex. de Jong m.fl., 2011).

I Sverige har reformer av systemet med sjuklön enligt utvärderingsundersökningar haft en betydande inverkan på sjukfrånvarons längd. Sålunda visade Henrekson och Persson (2004) att det finns ett klart positivt samband mellan nivån på sjuklönen och sjukfrånvarons längd: när sjuklönen i och med reformen blev mer generös, förlängdes också sjukfrånvaron och tvärtom. Hesselius och Persson (2007) kom fram till resultat som pekade i motsatt riktning. I sin undersökning utvärderade de inverkan på sjukfrånvarons längd inom kommunsektorn av den ändring som företogs i det svenska sjukförsäkringssystemet 1998. Ändringen tillät man sökte extra kompensation till exempel enligt kollektivavtal när sjukfrånvaron översteg 90 dagar utan att den sjukdagpenning som den offentliga sektorn betalade sjönk. Enligt deras resultat förlängde denna tilläggskompensation sjukfrånvaro som varade över 90 dagar med i medeltal nästan fem dagar, vilket i sin tur ökade de nationella sjukförsäkringsutgifterna med tre procent. För att kompensationssystemet skulle täcka alla kostnader som det orsakat, borde nivån på försäkringsavgifterna höjas med 22 procent, kom författarna fram till.

Johansson och Palme (2002, 2005) visar åter att den sänkning av ersättningsnivån i fråga om sjuklönen som genomfördes i Sverige 1991 (för industrianställdas del) ledde till att sjukfrånvaron både minskade och förkortades. I Tyskland, vars sjuklönesystem karakteriseras som ett av industriländernas mest generösa, genomfördes likaså i slutet av 1990-talet en sänkning av sjuklönen, som dock blev tillfällig.⁴² Reformen uppskattas ha minskat sjukfrånvaron med i medeltal två dagar på årsnivå (Puhani och Sonderhof, 2010). Inverkan visade sig i första hand kunna förklaras med att fallen av längre sjukfrånvaro förkortades. Återgången till det gamla systemet efter några år ledde åter till att sjukfrånvaron förlängdes nästan till samma nivå som före reformen.

Ekonomiska incitament avspeglas i verksamheten efter perioden av arbetsförmåga

Ovan granskades hur nivån på förmånen vid arbetsförmåga inverkar på längden på perioden av arbetsförmåga. I det följande granskar vi hur nivån på förmånen vid arbetsförmåga eventuellt inverkar på verksamheten efter att perioden av arbetsförmåga upphört, även om det empiriska kunskapsunderlaget till denna del är ännu snävare. Dessa fenomen är emellertid nära förknippade med varandra, och det behövs tillförlitlig information om bäggedera. Om en höjning (sänkning) av nivån på förmånerna är ägnad att förlänga (förkorta) perioden av arbetsförmåga, till vilken slags verksamhet övergår förmånstagarna i första hand efter att perioden av

42 1.1.1996 sänktes sjuklönen från 100 procent till 80 procent för de sex första veckorna. Reformen gällde enbart arbetstagare som stod utanför kollektivavtal. När regeringen byttes ut stoppades sänkningen av sjuklönen 1.1.1999, dvs. man återgick till det gamla systemet.

arbetsförmåga upphört? Kan de återvända till arbetslivet eller blir de i första hand klienter inom något annat trygghetssystem? Vilkendera övergången sker snabbare? Blir arbetet permanent eller kortvarigt med den påföljden att de snart återvänder till trygghetssystemet vid arbetsförmåga? Frågorna är mångahanda. Däremot finns det knapphändigt med svar eller inga svar alls. I de utvärderingar som gjorts har dessutom nästan utan undantag arbete varit föremål för intresse medan alternativa lösningar inte har granskats.

När Kostøl och Mogstad (2014) utvärderade reformen av förmånerna inom det norska pensionssystemet för bestående arbetsförmåga drog de slutsatsen att många förmånstagare började arbeta eller arbetade mer än förr när de i och med reformen fick behålla en större del av sina förmåner än tidigare. Enligt författarna visar detta klart att många med permanent sjukpension fortfarande besitter en betydande arbetskapacitet. Även en färsk undersökning som gäller Förenta staterna tyder på att hos vissa förmånstagare kan arbetsförmågan till och med förbättras när de omfattas av tryggheten vid arbetsförmåga och därigenom kan deras återgång till arbetslivet främjas (Moore, 2014). De som har kroniska besvär utgör dock ett undantag.

Kostøls och Mogstads (2014) resultat, som gäller Norge, avslöjade å andra sidan också att inverkan av reformen av det pensionssystem som täcker bestående arbetsförmåga tycktes variera avsevärt enligt åldern på sjukpensionären. För dem som närmade sig pensionsåldern tycktes reformen inte ha haft någon inverkan. De konstaterade effekterna uppstod endast bland 18–49-åringar. Men även i den åldersgruppen förekom stor variation så att reformens inverkan var allra störst i synnerhet hos män, högutbildade samt sådana som var specialiserade i branscher med låg arbetslöshet. Härav drog Kostøl och Mogstad (2014) slutsatsen att när man uppmuntrar personer med sjukpension att återvända till arbetslivet borde de ekonomiska incitamenten inriktas exakt och effektivt. Det kan också konstateras att enligt deras resultat minskade den förbättrade pensionsförmånen vid bestående arbetsförmåga inte utströmningen, det vill säga antalet som avstod från sin pension.

En annan norsk utvärderingsundersökning anlade ett betydligt bredare perspektiv på verksamheten efter att perioden av arbetsförmåga upphört (Fevang m.fl., 2013). Resultaten visade att i Norge senarelade förhöjningen av sjukpensionsförmånerna för viss tid förmånstagarnas övergång till såväl arbetslivet som till andra trygghetssystem. Förändringen i längden på perioden av arbetsförmåga tycktes ha varit minst i fråga om arbete: när nivån på förmånen steg med 10 procent förlängdes perioden med ungefär tre procent. Inverkan var något större i fråga om dem som övergick från sjukpension för viss tid till bestående arbetsförmåga (3,4 %) och klart störst för dem som övergick till arbetslöshetsregistret (4,1 %). Med andra ord, efter reformen av sjukpension för viss tid övergick man långsammare än tidigare till bestående arbetsförmåga och i synnerhet till arbetslöshet. Det är också anmärkningsvärt att forskarna inte hittade några klara skillnader mellan olika grupper i

detta avseende (kön, civilstånd eller etnisk bakgrund), det vill säga effekterna verkade ha varit mycket generella.

Till liknande resultat kom Banks m.fl. (2014) när de undersökte betydelsen av de ekonomiska incitamenten hos de brittiska pensionssystemen, även om det gjordes ur motsatt synvinkel: föremål för granskningen var sannolikheten att 50-69-åringar skulle lämna arbetslivet under perioden 2002/3-2010/11. Incitamenten konstaterades ha en betydande inverkan på beslutet att lämna arbetslivet, men i bakgrunden verkade i första hand andra pensionsarrangemang än den offentliga sjukpensionen och dess fasta förmån, som var oberoende av den tidigare förvärvsinkomstnivån. Enligt de presenterade resultaten tycktes de ekonomiska incitamentens inverkan inte heller variera enligt personens hälsa, utbildning eller kön. Vad dessa resultat sist och slutligen berättar är en fråga som vore värd att dryfta men som ända inte tas upp i undersökningen. En förklaring kunde helt enkelt vara att ekonomiska incitament inte ensamma räcker till utan förutsätter andra former av stöd så som social rehabilitering och hälsovård.

När Fevang m.fl. (2013) studerar det norska systemet vid arbetsoförmåga för viss tid koncentrerar de sig på sannolikheten för att de som omfattas av systemet ska återgå till arbete. De konstaterar bland annat att trots de betydande institutionella skillnaderna ligger deras resultat mycket nära de effekter som framförts i utvärderingar som gäller Förenta staterna.⁴³ Detta kunde tyda på att i bakgrunden finns mekanismer som inte just är beroende av institutionella arrangemang. Dessutom fäster de uppmärksamhet vid att de som har sjukpension för viss tid inte tycks reagera lika lätt på ekonomiska incitament som de som omfattas av utkomstskydd för arbetslösa. Man konstaterar att detta resultat visar att sysselsättningsmöjligheterna för (även tillfälligt) arbetsoförmögna allmänt taget är mer begränsade än för arbetslösa arbetssökande.

Å andra sidan påpekar forskarna att personer som börjar få sjukpension för viss tid i början av perioden vanligtvis klassificerats som hundraprocentigt arbetsoförmögna. Mot denna bakgrund upplevs inverkan av den förändring som företogs i förmånsnivån i början av 2002 som betydande.⁴⁴ Resultatet har dock kunnat påverkas av flera faktorer som hänför sig till själva systemet och omvärlden. En central del av sjukpension för viss tid är den medicinska och yrkesinriktade rehabiliteringen, och det hända att det samtidigt inträffat även betydande förändringar i denna verksamhet. Denna möjlighet dryftas dock inte i utvärderingen. Däremot försöker man beakta en rad faktorer i anslutning till den omgivande ekonomin, framför allt situationen (knappheten) beträffande efterfrågan på arbetskraft på den lokala arbetsmarknaden. Resultatet är knappast överraskande: ju högre lokal sysselsättningsgrad, desto snabbare övergår man också från arbetsoförmåga för viss tid till arbetslivet och

43 De referenser som de nämner är Butler och Worrall (1985) samt Meyer m.fl. (1995).

44 När en period av tillfällig arbetsoförmåga började tycktes en nivåhöjningen av förmånen i fråga om dem som klassificerats som partiellt arbetsföra ha en ännu kraftigare (fördröjande) inverkan på återgången till arbetslivet. Vad detta resultat eventuellt berodde på förblir dock öppet.

desto mindre är sannolikheten för att en period av arbetsförmåga som är avsedd att vara tillfällig omvandlas till arbetslöshet eller bestående arbetsförmåga.

Trots att det kan betraktas som ett tämligen logiskt resultat att situationen på den lokala arbetsmarknaden påverkar möjligheterna att återgå till arbetslivet, är implikationerna viktiga i många avseenden. Framför allt är resultatet en bra påminnelse om att arrangemangen vid arbetsförmåga inte fungerar isolerade från omvärlden. Systemets funktionsduglighet och även effekterna av reformer som företas i det är i sista hand beroende av det ekonomiska läget och de ändringar som samtidigt inträffar i det. Om till exempel förmånsvillkoren skärps eller nivån skärs ned i en ekonomisk lågkonjunktur, så syns effekterna av reformen med största sannolikhet i första hand som att personer som upplever problem med arbetsförmågan övergår till andra trygghetssystem, som sannolikt lämpar sig sämre för dem och som kan ge ännu sämre möjligheter till sysselsättning, och inte som en omedelbar återgång till arbetslivet.

Å andra sidan visar Fevang m.fl. (2013) också att det inte är likgiltigt hur förmånssystemet är uppbyggt. Sjukpension för viss tid, som efter en bestämd tid förutsätter deltagande i aktivåtgärder av viss typ, tycks uppmuntra åtminstone en del förmånstagare att återgå till arbetslivet innan åtgärderna sätts in. I detta avseende går resultatet således i samma riktning som i fråga om arbetslöshetsersättningar för viss tid⁴⁵ och sjuklöner⁴⁶.

Påverkar villkoren för förmåner vid arbetsförmåga antalet förmånstagare?

OECD har i sin sammandragsrapport som behandlar politikåtgärder i anslutning till sjukfrånvaro och arbetsförmåga försökt utreda varför det förekommer så stora skillnader i antalet förmånstagare som omfattas av trygghetssystemen vid arbetsförmåga mellan olika länder. Vilken roll spelar särdragen hos förmånarrangemangen vid arbetsförmåga i detta sammanhang? De resultat som relateras i den färskaste rapporten berättar i stora drag följande (OECD, 2010b, 91–93).

Det fenomen som ska förklaras är alltså OECD:s uppskattning av det totala antalet arbetsförmögna förmånstagare i olika länder, inte antalet nya arbetsförmögna till exempel på årsnivå. Den senare mätaren vore onekligen bättre, eftersom syftet med studien uttryckligen är att klarlägga reformernas inverkan på antalet arbetsförmögna. Materialet sätter dock alltför höga gränser för beräkning av en sådan tillförlitlig strömningsmätare.

OECD:s kalkyler visar i fråga om de ersättningar som hänför sig till arbetsförmåga att det finns ett starkt positivt samband mellan deras generositet och antalet förmånstagare. Beaktandet av olika ekonomiska fenomen försvagar dock avsevärt denna koppling, men trots detta förblir den beaktansvärd. Inverkan av åtgärder som

45 Se t.ex. Card m.fl. (2007), Røed och Westlie (2012) samt en färsk översikt som omfattar 12 undersökningar från nio länder (Filges m.fl., 2013).

46 T.ex. Markussen m.fl. (2011).

syftar till att knyta arbetsoförmögna bättre till arbetslivet på det totala antalet förmånstagare är däremot liten, i själva verket statistiskt icke-signifikant, det vill säga obefintlig. I rapporten tolkas detta resultat utvisa att det politiska beslutsfattandet och verkställigheten går i otakt.

En mer detaljerad granskning av olika politikmetoder visar åter att antalet förmånstagare ökar (minskar) när tillträdet till trygghetssystemen vid arbetsoförmåga underlättas (skärps) och/eller ersättningsnivån höjs (sänks). Motsvarande resultat har erhållits i landspecifika granskningar, vilket även framgår ovan. Även följande iakttagelse ligger i linje med de resultat som erhållits för olika länder: ett generöst sjuklönesystem som innehåller ringa övervakning ökar antalet arbetsoförmögna. Förklaringen torde vara att utdragen sjukfrånvaro ofta leder till sjukpension.

Dessutom tyder OECD:s kalkyl på att skärpta anvisningar i samband med bedömningen av arbetsoförmåga - tvärtemot förväntningarna - har varit ägnade att öka snarare än minska antalet förmånstagare. Ändringar i anvisningarna förutsätter å andra sidan motsvarande förändring i attityderna och praxis hos de människor som ska följa anvisningarna. Att mäta en sådan process är onekligen en utmanande uppgift och stannar därför också utanför OECD:s kalkyl.

En utökning av antalet program och åtgärder som syftar till att de som omfattas av trygghetssystemen vid arbetsoförmåga ska rehabiliteras och hitta arbete har enligt resultaten av kalkylerna en minskande inverkan på antalet arbetsoförmögna förmånstagare. Detsamma gäller när de incitament som främjar återgång till arbetslivet ändras i en mer uppmuntrande riktning. Lagstiftning som förbjuder diskriminering av dem som upplever problem med funktions- och arbetsförmågan försämrar däremot sysselsättningsmöjligheterna för arbetsoförmögna förmånstagare, det vill säga ökar deras antal. Även dessa resultat ligger i stor utsträckning i linje med de resultat som erhållits för olika länder.

På det hela taget överensstämmer resultaten av OECD:s kalkyl i huvudsak med intuitionen. Dessutom stöder den snäva landspecifika utvärderingsforskningen i stor utsträckning dessa resultat. Å andra sidan finns det många viktiga synpunkter som kalkylen inte täcker. Till dem hör i synnerhet följande. När en åtgärd förändras kan det avsevärt påverka effekten av en annan åtgärd, det förekommer alltså sannolikt mer eller mindre komplexa samband mellan åtgärderna. För det andra borde man beakta tidpunkten för reformen med avseende på den ekonomiska konjunkturen, för till exempel i en situation med svag efterfrågan på arbetskraft blir effekterna av en även välplanerad och genomförd reform ofta små och har i värsta fall snarare negativa effekter.

20 Partiellt arbetsföra i ljust av utvärderingsforskning som gäller Finland

20.1 Klyftan mellan politik och praxis

Taskinen (2012) konstaterar i sin artikel i Hyvinvointikatsaus att när hälsoproblem eller nedsatt funktionsförmåga mäts enligt vad länderna själva uppger så hör Finland till toppländerna i Europa (s. 37). Finland lyckas nå den här positionen i såväl Eurostats som OECD:s jämförelser. Statistikcentralens färskare utredning om arbetsförmåga och sysselsättning berättar likaså om omfattningen av sjuk- och hälsoproblemen bland 15–64-åringar som är fast bosatta i Finland. Den genomfördes som en tilläggsundersökning till 2011 års arbetskraftsundersökning. Av utredningen framgår bland annat att av dem som är i arbetsför ålder har en knapp femtedel någon form av begränsad arbetsförmåga på grund av sitt hälsotillstånd. Trots besvären deltar ändå största delen av dem i arbetslivet.

Av utredningen framgår å andra sidan också att ett beaktansvärt antal personer i arbetsför ålder blir tvungna att lämna arbetslivet på grund av sitt hälsotillstånd fast de fortfarande skulle vara villiga att arbeta. Ett liknande budskap förmedlade för några år sedan utredningsmannen Matti Vuorela (2008). Detta faktum framgår också i Hietalas (2013) färskare promemoria, enligt vilken det finns minst 6000 personer med sjukpension, inklusive FPAs minimisjukpension, som skulle vilja och kunna arbeta. Totalt finns det nästan 70000 arbetslösa arbetssökande med nedsatt funktionsförmåga och över 90000 arbetssökande med nedsatt funktionsförmåga. I detta sammanhang måste det dock konstateras att det också finns personer med sjukpension som arbetar och att deras antal har ökat klart de senaste åren, vilket bland annat Pensionsskyddscentralens utredningar visar (t.ex. Gould och Kaliva, 2010; Kannisto, 2013).

Samtidigt placerar sig Finland, enligt OECD:s kalkyler för år 2007, tack vare sin politik i topp bland OECD-länderna tillsammans med bland andra de övriga nordiska länderna. Finland får sammanlagt 32 poäng för både ersättnings- och integreringspolitiken för arbetsoförmögna (OECD, 2010b, Chapter 3). Föremål för utvärderingen var inom vardera politiksektorn totalt tio åtgärder enligt skalan 0–5, dvs poängtalet för en sektor kunde uppgå till högst 50. Den förändring som skett beträffande tyngdpunkten i politikåtgärderna (jämfört med situationen år 1990) förefaller dessutom att ha varit särskilt betydande i Finland jämfört med flera andra OECD-länder: ersättningspolitikens betydelse har minskat samtidigt som integreringspolitikens roll har ökat rejält.

Exempelvis OECD:s omfattande sammandragsrapporter (1992, 2003, 2010b) tillsammans med landrapporten för Finlands del (OECD, 2008c) erbjuder en bred översikt av den politik som bedrivits i Finland och de förbättringar som under årens lopp företagits i systemen vid arbetsförmåga av olika grad. Men samtidigt tecknar statistik och utredningar som gäller arbetsförmågan hos personer som är bosatta i Finland en bild som verkar passa överraskande dåligt ihop med den bedrivna politiken och de höga poäng som den fått i till exempel OECD:s länderjämförelse. Dock kan åtminstone en delförklaring vara att jämfört med invånarna i vissa andra länder har finländarna för vana att berätta samvetsgrant om sina begränsningar (jfr Taskinen, 2012). En minst lika viktig förklaring är sannolikt det faktum att praxis anpassar sig till politiska beslut med avsevärd fördröjning. Om detta skvallrar också det konstaterande som skrivits in i social- och hälsovårdsministeriets färskas arbetsgruppsrapport (STM, 2013b, s. 8), nämligen att det redan finns ett stort antal lösningsmodeller som syftar till att förbättra de partiellt arbetsföras möjligheter att dels fortsätta i arbete och dels hitta jobb, men de används splittrat och lösryckta från varandra. De problem som hänför sig till praxis har utretts i flera rapporter (t.ex. Kuuva, 2011). Av detta följer att en tredje möjlig förklaring kan vara bristfällig kunskap om hur olika metoder och sammankopplingar av dessa metoder påverkar partiellt arbetsföras möjligheter att hitta arbete och kvarstå i arbetslivet på såväl kort som längre sikt. Även denna synpunkt har i själva verket förts fram i både social- och hälsovårdsministeriets arbetsgruppsrapport (STM, 2013b) och riksdagens revisionsutskotts rapport (2013).

20.2 Den finländska kunskapen är bred men utvärderingskunskapsunderlaget snävt

För att man skall kunna främja de partiellt arbetsföras sysselsättning är det viktigt att man kan identifiera trösklar för deras sysselsättning och faktorer som hindrar dem att hitta jobb, likaväl som åtgärder som kan minska eller helt undanröja dylika hinder. Det behövs likaså tillförlitlig information om vilka åtgärder som uppmuntrar till arbete och överlag bidrar till att partiellt arbetsföra kan fortsätta jobba.

I Finland finns en lång tradition beträffande sysselsättning för partiellt arbetsföra, stöd för deras sysselsättning samt utvärdering av effekterna av olika stödprogram såsom rehabilitering och arbetspolitiska åtgärder. Redan på 1970-talet började man reformera rehabiliteringen och de arbetskraftspolitiska åtgärderna och då ökade också forskningsverksamheten i anslutning till detta. I Finland, liksom i övriga nordiska länder, finns specialkompetens och know-how beträffande social rehabilitering, socialmedicinsk rehabiliteringsforskning, tjänster som erbjuds personer med nedsett funktionsförmåga samt social trygghet, inklusive arbetskraftspolitisk service. I ruta 3 har listats exempel på litteratur som beskriver denna omfattande och långa forskningstradition.

Ruta 3: Exempel på finländsk litteratur som beskriver partiellt arbetsföras ställning och anställningsbarhet

Vajaakuntoisten työvoimapalvelun kehittämistoimikunta (1979): Vajaakuntoisten työvoimapalvelun kehittämistoimikunnan mietintö. Työministeriö, Helsinki.

Anttonen, M. (1990): Työhönvalmennuskokeilu Merikosken kuntoutus- ja tutkimuskeskuksessa 1988 - 1989. Sosiaalivaltio, Helsinki.

Hokkanen, L. (1991): Työkykyarvion ja kuntoutuksen ongelmat. Kuntouttava työllistäminen -kehittämissuunnitelman osaraportti 2. Lapin yliopisto, Rovaniemi.

Rantanen, S. (1991): Päivä kerrallaan: tutkimus kuntoutusasiakkaiden palkkatyöhön palaamisen vaikeuksista. Lapin yliopisto, Rovaniemi.

Mannila, S. (1993): Työhistoria ja syrjäytyminen: vaikeasti työllistyvien terveysongelmaisten elämäntilasta. Työministeriö, Helsinki.

Suikkanen, A. (1993): Tupla tai kuitti? Tutkimus kuntoutuksesta ja selviytymisestä. Lapin yliopisto, Rovaniemi.

Metso, Heini (1999): Ammatillisesti kuntoutetut tuki- ja liikuntaelinsairaat sijoittuneet hyvin työelämään, Sosiaalivaltio 37(1), 24-25.

Rytkönen, H. (2003): Vajaakuntoiset työelämässä: LEL-työntekijöiden ja muiden alojen työntekijöiden sekä työikäisten suomalaisten vajaakuntoisuus, kuntoutukseen osallistuminen ja kuntoutuksen tarve. Eteran tutkimuksia 1/2003.

Mannila, S. & Järvikoski, A. (2005): Disability and working life. Kuntoutussäätiö, Työelästä 32/2005.

Saari, P. (2005): Ammatillisen kuntoutuksen käyttö ja vajaatyökykyisten tukeminen kunnissa, Kuntoutus 28(3), 3 - 17.

Juntunen, J., Krantz, S., Holappa, T. & Rytkönen, H. (2006): Vajaakuntoisuus, kuntoutukseen osallistuminen ja kuntoutuksen tarve LEL-alojen naisilla. Eteran tutkimuksia 5/2006.

STM (2008): Pysytään työssä: vaikeavammaisten henkilöiden työssä pysymisen tukeminen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:13, Helsinki.

Järvikoski, A., Lindh, J. & Suikkanen, A. (2011): Kuntoutus muutoksessa. Lapin yliopistokustannus.

Pensola, T., Kesseli, K., Shemeikka, R., Rinne, H. & Notkola, V. (2012): Kuntoutukseen? Sosioekonomiset tekijät Kelan kuntoutukseen hakemisessa ja myönnytyksessä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 86/2012, Helsinki.

Karhu, J. (2013): Vajaakuntoisten henkilöiden työllistäminen ja tuetun työllistymisen merkitys työntekijöiden näkökulmasta. Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta, pro gradu -tutkielma, kuntoutustiede, syyskuu 2013.

Paanetoja, J. (2013): Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? Tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellisesta luonteesta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 0356-7206; n:o 316.

De partiellt arbetsföras situation har under senare år åter lyfts fram även i Finland. Situationen i Finland har kartlagts i landrapporter som utarbetats av såväl OECD som Europeiska kommissionen och Europaparlamentet, och den har jämförts med andra länder i omfattande sammandragsrapporter. År 2011 publicerades en utredningsmannarapport om hinder för partiellt arbetsföras sysselsättning (Lehto, 2011). I rapporten konstateras att de största hindren är fördomar samt brist på förtroende och kunskap. Som lösning på problemen föreslås inte mindre än sex åtgärdslinjer. I följd publicerades en arbetsgruppsrapport som utarbetats inom programmet Partiellt arbetsföra med i arbetslivet, där det föreslås ett beaktansvärt antal ändringar i lagstiftningen i syfte att förbättra möjligheterna för partiellt arbetsföra att fortsätta arbeta och hitta jobb (STM, 2013b). I rapporten tar man också ställning till ett stort antal åtgärder som främjar dessa målsättningar.

Däremot finns det få utvärderingar baserade på grundliga studier av effekterna av arbetskraftspolitiska åtgärder riktade mot partiellt arbetsföra. I själva verket känner vi till endast en, och de resultat som den för fram beskrivs i korthet nedan. Avslutningsvis återkommer vi till social- och hälsovårdsministeriets arbetsgruppsrapport och dess förslag till utvecklande av de tillbudsstående metoderna.

Efterfrågan på arbetskraft är en beaktansvärd faktor

Såsom konstaterats redan tidigare hör Finland till de få länder där arbetsgivaren har ålagts en självriskandel av kostnaderna för sina tidigare arbetstagares sjukpension. Inverkan av bland annat denna förpliktelse, som varierar enligt företagets storlek, på övergången från arbete till sjukdagpenning och sjukpension har utvärderats av Korkeamäki och Kyyrä (2012). Deras datamaterial täcker den privata sektorn och åren 1994–2004. De resultat som erhållits beträffande företagets självriskandel visar att systemet inte påverkar arbetstagarnas övergång till sjukdagpenning. Däremot verkar systemet ha minskat övergången från sjukdagpenning till sjukpension. Den senare effekten gäller stora företag, eftersom självriskandelen är allra störst för dem. Å andra sidan förekommer effekten inte hos alla storföretag, utan i första hand hos dem som på grund av en svag ekonomisk situation inte med lätthet kan täcka dylika merkostnader. Sålunda är det kanske inte heller överraskande att man för tillväxtföretagens del kan iakttä en något större utströmning till sjukdagpenning och sjukpension. Enligt resultaten förefaller många arbetsgivare att dra nytta av sjukpensionen när de ska anpassa arbetskraften framför allt i konjunkturen där det skulle vara svårt att motivera uppsägningar.

Finland har valt en annan väg för partiellt arbetsföra

De förslag som framförs i social- och hälsovårdsministeriets arbetsgruppsrapport (STM, 2013b) skvallrar om att Finland i flera avseenden har valt eller står i beråd att välja en annan väg än de övriga nordiska länderna beträffande partiellt arbetsföra. I det följande lyfter vi fram några exempel som åskådliggör detta.

I social- och hälsovårdsministeriets arbetsgruppsrapport konstateras att tack vare yrkesinriktad rehabilitering i ett tidigt skede har rehabiliteringen blivit mer effektiv och resultatrik än tidigare och förebygger övergång till sjukpension samt sparar pensionsutgifter (s. 11). Även om litteraturen i ruta 3 stöder den här slutsatsen, är de utvärderingsresultat som presenterats i fråga om sysselsättningseffekterna av yrkesinriktad rehabilitering inte lika positiva. Härkäpää m.fl. (2013) bedömer att sysselsättningsresultaten av arbetsträning, som ingår i yrkesinriktad rehabilitering, är anspråkslösa och att andelen som avbryter arbetsträningen är stor. Dessutom framkom det betydande brister i verksamheten. I sin färska doktorsavhandling drar Lindh (2013) å sin sida bland annat slutsatsen att övergången från sysselsättning och arbetslöshet till sjukpension utgör den viktigaste övergångstypen efter yrkesinriktad rehabilitering och att dessa övergångar blev klart vanligare under uppföljningsperioden.⁴⁷ Dessa utvärderingsresultat tyder på att tidigarelagd yrkesinriktad rehabilitering inte ensam räcker till för att nå de mål som ställts i arbetsgruppsrapporten till denna del.

Den verksamhetsprincip som Finland valt och som betonar inklusion och normalisering får starkt stöd i arbetsgruppens rapport. Principen avviker från den linje som de övriga nordiska länderna valt. Jämfört med övriga nordiska länder tillämpar Finland inte arbetskraftspolitiska åtgärder som är riktade direkt mot partiellt arbetsföra. Exempelvis Blomgren och Hytti (2013) anser att detta är anmärkningsvärt och konstaterar att man i Finland fortfarande inte tillämpar några som helst åtgärder som är direkt riktade mot personer med nedsatt funktionsförmåga, medan ungefär en och en halv procent av befolkningen i arbetsför ålder i Sverige och Danmark berörs av sysselsättning av personer med nedsatt funktionsförmåga (s. 34). Att man tillämpar och håller fast vid inklusionsprincipen i fråga om partiellt arbetsföra är en intressant observation även med beaktande av att man på den finländska arbetsmarknaden riktar åtgärder som ofta bedömts ha goda effekter mot andra specialgrupper. Det enda undantaget från den här principen utgör det skyddade arbete som kommunerna ordnar med stöd av socialvårdslagen samt det så kallade stödet för specialarrangemang på arbetsplatsen. Genom denna stödform, som beviljas av arbets- och näringsbyrån och är avsedd enbart för partiellt arbetsföra, försöker man förbättra arbetsgivarnas ekonomiska möjligheter att rekrytera partiellt arbetsföra. I ljuset av utvärderingsstudier som gjorts i andra länder verkar det ändå som om stöden borde vara mycket betydande innan de har en klart befämjande inverkan på de partiellt arbetsföras sysselsättning (jfr kapitel 19).

När det gäller arbetsgivare konstateras i arbetsgruppens rapport dessutom att lönesubventioner – det enda stöd som beviljas arbetsgivare i Finland för att sänka lönekostnaderna – är en tillräcklig kompensation för arbetstagarens nedsatta

47 När det gäller utvärderingsresultat är den internationella forskningslitteraturen på området mycket motstridig. Intervallet för sysselsättningseffekterna av yrkesinriktad rehabilitering är stort: 20 – 70 %. Dessutom har den yrkesinriktade rehabiliteringens effektivitet och verkningsfullhet ifrågasatts i många studier av orsaker som är typiska för arbetskraftsutbildningen. Som exempel kan nämnas att de som antagits till kurserna anses ha valts ut för att säkerställa en effektiv utbildning samt att deltagarnas jobbsökningsintensitet sjunker nära noll under kursen (den s.k. låsningseffekten).

produktivitet. Lönesubventioner ses som ett bättre alternativ än sänkta socialtrygghetsavgifter. Därmed avvisar man de synpunkter som framförts i Finland om att dylika åtgärder skulle vara de mest effektiva beträffande partiellt arbetsföra.

Även kvotsystemet berör arbetsgivarna. Det dryftas kort i arbetsgruppens rapport: man förhåller sig mycket reserverat till systemet och för fram samtliga missförhållanden och problem som kopplats ihop med det i olika sammanhang. Därför torde det vara motiverat att betona att det utöver den här kritiska litteraturen finns nyare forskning baserad på relevanta datamaterial och metoder som pekar på positiva effekter av kvotsystem (jfr underkapitel 19.2). Å andra sidan är det naturligtvis i grunden fråga om att välja mellan en modell som stöder sig på förpliktelser och ett system som grundar sig på ekonomiska incitament, trots att till exempel OECD redan i sin sammandragsrapport år 2003 rekommenderade en balanserad användning av negativa (såsom kvoter och böter) och positiva (såsom lönesubventioner) incitament. Finland har i detta avseende valt den senare lösningen.

21 Slutledningar och diskussion

Sysselsättningsgraden bland partiellt arbetsföra är i genomsnitt betydligt lägre än för övriga i arbetsför ålder, även om resultatet tycks variera avsevärt beroende på hur målgruppen definieras och vilket sysselsättningsmått som används. Däremot vet man inte med säkerhet i vilken riktning och i vilken mån de partiellt arbetsföras sysselsättningsituation förändrats. Likaså är en betydligt större del av de partiellt arbetsföra antingen arbetslösa eller helt utanför arbetskraften. Andelen partiellt arbetsföra som står utanför arbetsmarknaden har i själva verket uppskattats vara klart större än andelen arbetslösa, även om siffrorna även till denna del varierar betydligt mellan olika källor beroende på bland annat räknesättet. För exempelvis Finlands del, och till skillnad från de övriga nordiska länderna, uppskattade Blomgren och Hytti (2013, tabell 3) att den frånvaro från arbetslivet som beror på arbetsoförmåga och arbetslöshet fördelade sig nästan jämnt både 2005 och 2010. Scharle (2013, Table A1) däremot uppskattade att andelen partiellt arbetsföra i Finland var fem och en halv procentenheter större än andelen icke partiellt arbetsföra arbetslösa.

Många partiellt arbetsföra som står utanför arbetsmarknaden besitter fortfarande en betydande arbetskaperitet och vill också arbeta inom de gränser som den partiella arbetsförmågan tillåter. Att upprätthålla och utveckla de partiellt arbetsföras arbetsförmåga utgör en betydande utmaning för såväl social- som välfärdspolitiken. Tillika har man speciellt under senare år börjat fästa allt större uppmärksamhet vid de partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden. Metoderna för att främja de partiellt arbetsföras sysselsättningsmöjligheter och arbete har blivit mångsidigare och utvecklats samtidigt som arbetsförmågan överlag börjat granskas i vidare bemärkelse, som ett fenomen som växlar enligt människans ålder och livssituation. De partiellt arbetsföras sysselsättningsmöjligheter och arbete granskas inte heller länge enbart med avseende på individens arbetsförmåga utan också som en fråga för arbetsplatserna och arbetsmarknaden.

I många länder betonar man idag på ett lyckat sätt de partiellt arbetsföras kapacitet i stället för arbetsoförmågan, såsom i den danska flexjobbmodellen och kampanjen *Se kraften!* som startade i Sverige år 2010. Dessutom fästs i allt högre grad uppmärksamhet vid förändringar i de professionella och sociala färdigheter som krävs i arbetsuppgifterna och framför allt vid att arbetsgivarna och arbetsplatserna genom sitt eget agerande kan hjälpa till att identifiera den individuella kapaciteten och utforma arbetsuppgifterna i enlighet med individernas läggning och önskemål. I Finland finns det till exempel inom servicesektorn många bra exempel på hur partiellt arbetsföra kan integreras på arbetsplatserna och hur detta förbättrat organisationernas service och image i kundernas ögon.

Det finns idag ett mycket stort urval av de mest varierande program och åtgärder som byggts upp i olika länder i syfte att främja de partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden. Däremot har få av dem varit föremål för grundlig utvärderingsforskning. Och till den del utvärderingar gjorts, är resultaten ofta överraskande motstridiga. Av denna orsak har beslutsfattarna inte tillgång till omfattande basinformation om vilka metoder som klart bidrar till att förbättra de partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden och vilka metoder som inte gör det. Den nuvarande kunskapsbasen vilar till största delen på så kallad god praxis som samlats in i olika länder, det vill säga iakttagelser gällande utvalda metoder.

Å andra sidan är evidensbaserad kunskap om effekterna av åtgärder riktade mot enbart partiellt arbetsföra inte nödvändigtvis särskilt värdefull med tanke på den aktiv- och aktiveringspolitik som bedrivs i Finland. Såsom tidigare konstaterats har Finland valt en annan väg för de partiellt arbetsföras del än de flesta andra EU-länder. I stället för att rikta skräddarsydda specialprogram mot partiellt arbetsföra betonar den verksamhetsprincip som Finland valt inklusion och normalisering, dvs den företräder den så kallade *mainstream*-politiken (jfr Scharle, 2013, Table A4). I de övriga nordiska länderna används däremot många olika aktiveringsåtgärder som är riktade enbart mot partiellt arbetsföra. Dessutom har aktiveringspolitiken gällande partiellt arbetsföra reformerats i betydande utsträckning efter millennieskiftet inte minst i Sverige och Danmark. Dessa reformer har även behandlats ovan till den del som de har utvärderats med vetenskapliga metoder. Överlag tycks reformerna ha minskat andelen partiellt arbetsföra som står utanför arbetslivet. I vilken mån det är fråga om genuin sysselsättning och inte en förändring som beror på förflyttningar mellan olika trygghetssystem förblir dock mestadels oklart. Utifrån den bild som statistiken ger drar till exempel Blomgren och Hytti (2013) slutsatsen att det i Danmark tycks ha förekommit övergångar från arbetsoförmåga till arbetslöshet. För Sveriges del observerar de däremot inte motsvarande substitutionseffekter, vilket de anser kan beror på att villkoren för utkomstskyddet för arbetslösa samtidigt skärptes.

Dessutom konstaterar Blomgren och Hytti (2013) att ett gemensamt drag för de övriga nordiska länderna har varit att i synnerhet förmånerna vid arbetsoförmåga och de arbetskraftspolitiska åtgärderna har närmat sig varandra administrativt. De har delvis till och med smält samman. Som ett belysande exempel på detta lyfter de fram den åtgärdshelhet vid namn *arbetslivsintroduktion* som infördes i Sverige år 2010. Å andra sidan saknas det fortfarande kunskaper på bred basis om reformernas effekter. Även om systemen och lagstiftningen i Finland har reformerats, så har ändringarna varit ganska små i förhållande till det stora antalet partiellt arbetsföra, sluter sig Blomgren och Hytti (2013) till. De fortsätter med att konstatera att tanken på att integrera personer med nedsatt funktionsförmåga och långtidssjuka i högre grad än nu på arbetsmarknaden har spritt sig mycket långsamt i Finland (s. 40).

Slutligen finns det skäl att kort uppmärksamma det faktum att faktorer förknippade med arbetsutbudet har en stark och direkt dominerande ställning beträffande de politikmetoder som syftar till att främja de partiellt arbetsföras sysselsättning och

arbete. Faktorer som hänför sig till efterfrågan på de partiellt arbetsföras arbetsinsats har till största delen förbisetts i det här sammanhanget. Detsamma gäller den ekonomiska situationen samt läget och förändringarna på arbetsmarknaden. Det är iögonenfallande hur dominerande arbetsutbudsperspektivet är och hur det isolerats från efterfrågan på arbete sådan den formas av den ekonomiska omgivningen med tanke på att man i forskningslitteraturen inte lyckats presentera tillförlitliga förklaringar till att sysselsättningen bland partiellt arbetsföra är klart sämre. Det är inte enbart, och inte ens nödvändigtvis i första hand, fråga om de partiellt arbetsföras egenskaper och att förbättra dem på ett sätt som förbättrar sysselsättningsmöjligheterna och arbetssituationen, eller om ett behov av att se över (skärpa) villkoren för olika trygghetsarrangemang. I ljuset av de senaste årens forskningsrön förefaller betydelsen av den ekonomiska situationen att ha stigit fram som en viktigare förklaring än dessa utbudsrelaterade faktorer.

Det befintliga kunskapsunderlaget är ytterst knapphändigt även beträffande frågan varför ett relativt betydande antal partiellt arbetsföra står utanför arbetskraften och varför en stor del av dem söker sig till sjukpension. Enligt den utgångspunkt som anammats inom aktiveringspolitiken för partiellt arbetsföra borde framför allt de mer bestående arrangemangen vid partiell arbetsoförmåga skärpas vad gäller såväl villkor som generositet, om målet är att uppmuntra partiellt arbetsföra att stanna längre i arbetslivet och även återgå från arbetsoförmåga till arbetslivet. Samtidigt visar forskningen att detta sannolikt är ett alltför snävt perspektiv. Dock har det konstaterats ett starkt positivt samband mellan generositeten hos systemen vid arbetsoförmåga och benägenheten att söka sig till dessa system och även stanna kvar inom dem. Flexibiliteten har i allmänhet uppskattats till nästan 0,20, vilket berättar att man reagerar mycket lätt på ändringar i villkoren för dylika system. Tills vidare har det däremot funnits mycket litet information om de bakomliggande mekanismerna. Det har allmänt antagits att flexibiliteten förklaras med att generösa trygghetssystem vid arbetsoförmåga minskar benägenheten att arbeta. Den senaste tidens forskning visar emellertid att det finns utrymme för en korrigering av denna åsikt. Det är inte alls fråga om enbart en substitutionsmekanism som snedvrider arbetsutbudet. Största delen av den beräknade flexibiliteten förklaras istället av inkomsteffekten. Till detta hänför sig inte någon motsvarande snedvridning som skulle bero på arbetsmarknadsläckor, för i detta fall erbjuder sjukpension i första hand en saklig utkomst för personer som upplever problem med arbets- och funktionsförmågan i situationer där det inte längre tycks finnas någon möjlighet att hitta jobb eller kvarstå i arbetslivet. Dessa resultat stöds också av observationer gällande många arbetsoförmögna som till följd av skärpta trygghetsarrangemang vid arbetsoförmåga övergått till arbetslöshets- eller andra sociala trygghetssystem och inte till arbetslivet. Även resultat av denna typ borde avspeglas i den politik som riktas mot partiellt arbetsföra.

DEL IV: Sysselsättning av långtidsarbetslösa

22 Långtidsarbetslösheten som ett strukturellt problem

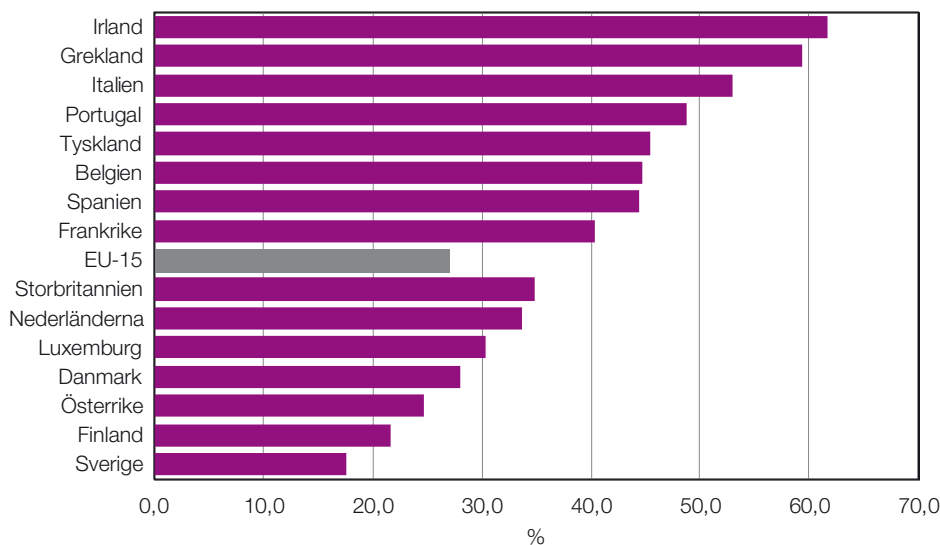
Långtidsarbetslöshet blev senast till följd av depressionen på 1990-talet ett betydande strukturellt problem såväl i Finland som andra europeiska länder (Bessinger och Möller, 2000; Martin och Grubb, 2001, s. 6–8; OECD, 2002; Thomsen, 2009; Card m.fl., 2010). Långtidsarbetslösheten har inte kuvats av varken den 14 år långa – från 1993 till 2008 – perioden av ekonomisk tillväxt (OECD, 2009) eller de otaliga reformer som vidtagits för att förbättra arbetsmarknadens funktion. Tillväxtperioden skapade visserligen efterfrågan på arbetskraft, men i ljuset av de befintliga forskningsrönen riktades efterfrågan i huvudsak mot andra arbetskraftsgrupper än de arbetslösa. Detta har påvisats i flertalet undersökningar (Hurley och Storrie, 2011; OECD, 2009, 2010a, 2011, 2012, 2013; Asplund m.fl., 2012).

Problemet med långtidsarbetslöshet löstes inte heller av att såväl EU som enskilda stater riktade mer resurser mot skötseln av långtidsarbetslösheten och att en stor del av dessa resurser riktades inte bara mot unga och invandrare utan även mot långtidsarbetslösa. Betydande resurser har allokerats till aktiva och passiva arbetskraftspolitiska åtgärder i synnerhet i de nordiska länderna (Blanchard m.fl., 2013). De åtgärder som riktats mot långtidsarbetslösheten har dock lindrat problemet och spelat en avgörande roll för dem som lyckades ta sig ur arbetslösheten. En fråga är dock fortfarande öppen: Fungerar åtgärderna i enlighet med målen för olika målgrupper, eftersom de olika grupperna av arbetssökande skiljer sig väldigt mycket från varandra vad gäller ställning på arbetsmarknaden, social position, resurser och andra individuella drag? Dessutom intar såväl arbetsgivarna som andra aktörer och institutioner i samhället en viktig position när de ska bedöma arbetssökandes lämplighet för lediga arbetsuppgifter.

Långtidsarbetslösheten är ett allvarligt problem i Finland, även om andelen som varit arbetslösa över ett år i internationell jämförelse är en av de lägsta i Europa. I Finland var ungefär 21,7 % av de arbetslösa långtidsarbetslösa 2012. Endast i Norge (8,7 %) och Sverige (17,5 %) var den lägre och till exempel i det i övrigt ekonomiskt mycket framgångsrika Tyskland var den dubbelt större än i Finland (45,5 %) (Figur 3). I Finland var andelen långtidsarbetslösa som lägst 2009 (16,6 %) sedan 1991, men överlag har den legat kring 20 procent (Bifogad tabell 1). Stora ekonomiska strukturförändringar har alltid medfört en ny grupp långtidsarbetslösa. Efter depressionen på 1990-talet drabbade arbetslösheten den traditionella skogs- och metallindustrin

men efter 2008 branscher som växte under den föregående tillväxtperioden samt el- och elektronikindustrin.

Figur 3. %-andel av de arbetslösa som varit arbetslösa över ett år i EU15-länderna 2012



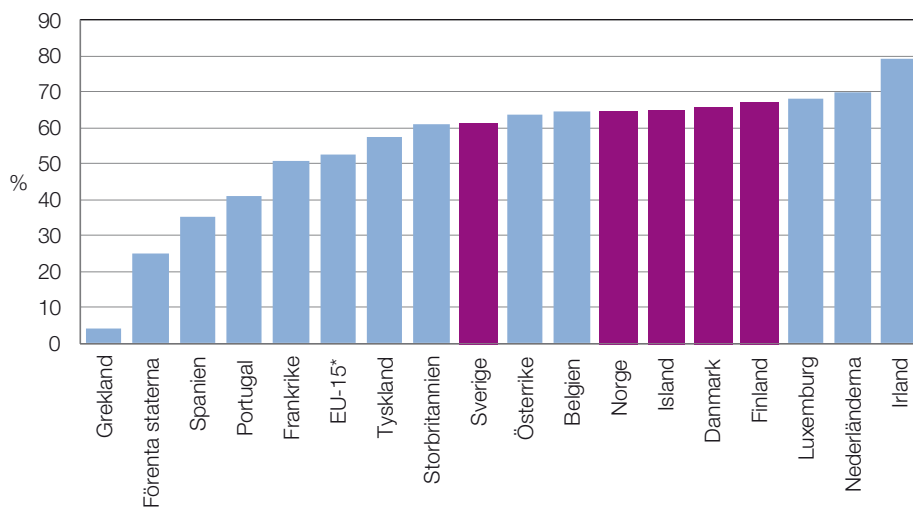
Källa: OECD / ETLAs databas.

Finlands låga andel som varit arbetslösa över ett år förklaras i första hand med arbetskraftspolitiken, vars mål har varit att bryta utdragen arbetslöshet genom att hänvisa arbetslösa till arbetskraftspolitiska åtgärder. Till följd av denna politik har utdragen arbetslöshet omvandlats till en kombination av arbetskraftspolitiska åtgärder, kortvariga anställningsförhållanden och arbetslöshetsperioder (Aho, 2008; Nio och Sardar, 2011). Dessa kombinationer kan pågå flera år. En annan faktor som påverkar långtidsarbetslöshetens längd är Finlands speciella system för utkomstskydd vid arbetslöshet och de ändringar som företagits i det under årens lopp.

En intressant sak när det gäller långtidsarbetslösheten i Finland är att trots att arbetslösheten fortfarande är en av de mest centrala fattigdomsriskerna så är kompensationsgraden hos utkomstskyddet för långtidsarbetslösa i förhållande till inkomsterna före arbetslösheten (NRR - Net income replacement rate) ändå en av de högsta. År 2010 hörde Finland tillsammans med Danmark, Island och Norge till samma kluster, där kompensationsgraden var hög (60-70 %), även om den inte var lika hög som i Irland, Nederländerna och Luxemburg (Figur 4). Även i Sverige var kompensationsgraden lägre än i Finland (Calmfors, 2014). Den höga kompensationsgraden har ändå inte räddat Finland från problemet att fattigdomsriskerna alltid, och särskilt under tider av hög arbetslöshet, har berott på arbetslöshet. Detta beror å

ena sidan på att alla arbetslösa inte omfattas av det inkomstrelaterade utkomstskyddet och å andra sidan på att de som varit arbetslösa över 500 dagar har förlorat denna förmån.

Figur 4. Nettoinkomsternas kompensationsgrad för långtidsarbetslösa i OECD-länderna 2010

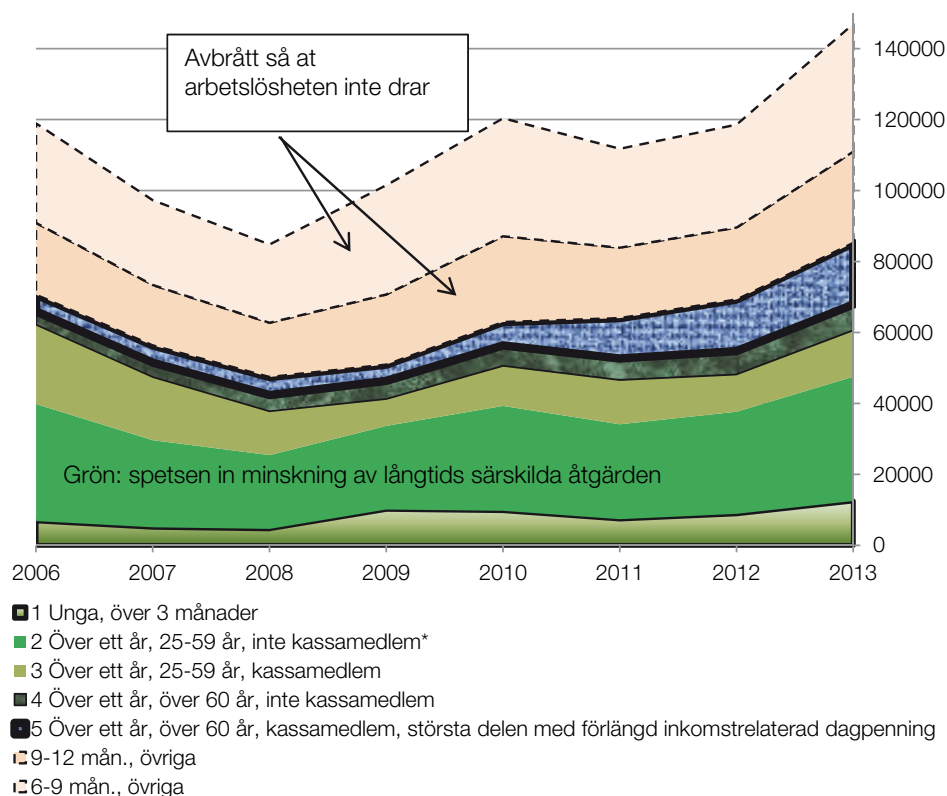


Källa: OECD / ETLAs databas.

Arbetslöshet och förfördelning kan hopas hos familjer, sociala grupper och bostadsområden. Om situationen drar ut på tiden kan den leda till social deprivation, fattigdom och marginalisering eller en särskild arbetslöshetskultur. Tidigare tänkte man kanske att anhopning av arbetslöshet och förfördelning var ett problem enbart på strukturförändringsorter, men de senaste årens utveckling visar att det dämns upp liksom till en egen ö inom städer och stadsregioner som är stadda i tillväxtutveckling. Elina Aholas och Heikki Hiilamos (2013) undersökning om mottagare av utkomststöd i Helsingforsregionen 2008–2010 visar att antalet mottagare av utkomststöd har varit på väg uppåt och att merparten av de nya klienterna är arbetslösa eller permitterade.

Ur social synvinkel och med tanke på arbetskraftspolitikens resultat har långtidsarbetslöshetens centrala problem i Finland blivit upprepad arbetslöshet som drar ner inkomstnivån. I figur 5 har detta problem åskådliggjorts genom att arbetslösheten beskrivs enligt såväl dess längd som utkomstskyddet för arbetslösa (medlem vs. inte medlem i arbetslöshetskassan).

Figur 5. Långtidsarbetslösa arbetssökande enligt arbetslöshetens längd, den arbetslösas ålder och typen av utkomstskydd för arbetslösa åren 2006–2013



*) A. sådana som snuttvis varit minst 500 dagar på arbetsmarknadsstöd bland dem som varit 300-500 dagar på arbetsmarknadsstöd utan avbrott, B. sådana som fått arbetsmarknadsstöd över 500 dagar (en del av dem som fått arbetsmarknadsstöd över 500 dagar har varit arbetslös utan avbrott mindre än ett år). C. övriga 25-59-åringar som varit arbetslösa i minst ett år utan avbrott

Källa: Tiainen, 2014.

Av bland annat ovannämnda orsaker frågar man inom den arbetskraftspolitiska forskningen allt oftare vilka arbetskraftspolitiska åtgärder som fungerar och för vem. John Martins och David Grubbs (2001) undersökning *"What works and for whom"*, där man utvärderade OECD-ländernas aktiva arbetskraftspolitiska metoder och resultaten av dem, var i detta avseende banbrytande på sin tid och det hänvisas fortfarande ofta till den.

Sedan Martins och Grubbs undersökning har den arbetskraftspolitiska utvärderingsforskningen stärkts kvantitativt och kvalitativt, men frågan "vad som fungerar och för vem" är fortfarande aktuell (Card m.fl., 2010). Den kan även riktas mot långtidsarbetslösheten och skötseln av den, eftersom den, om något, fortfarande är ett stort mysterium och inger rådlöshet. Rådlösheten gäller orsakerna till långtidsarbetslösheten, dess seghet och metoderna att lindra den. Långtidsarbetslöshetens

seghet beskrivs bland annat av att långtidsarbetslösheten har förblivit ett problem trots att andra indikatorer som beskriver den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningen ger en bild av att sysselsättningen skulle ha förbättrats. Problemet med långtidsarbetslöshet tycks förekomma särskilt i de europeiska länderna och bland annat i Tyskland, där andelen långtidsarbetslösa har hållit sig kring 50 %, trots att arbetslösheten i övrigt skulle ha legat på en rimlig, och till och med sjunkande, nivå (Thomsen, 2009; Blanchard m.fl., 2013).

Långtidsarbetslösheten är således ett allvarligt samhällsproblem, men den är också en synnerligen allvarlig utmaning för arbetskraftspolitiken och arbetslöshetsteorierna. Sålunda utmanades till exempel den ekonomiska argumentationen och de traditionella teorierna under 1990-talets strukturförändring och arbetslöshet åtminstone i Europa. Även om ekonomerna kanske trodde på samma läror i Europa som i Förenta staterna, blev de för de europeiska ländernas del tvungna att ta avstånd från de förklaringar som hade tillämpats på arbetslösheten i Förenta staterna och andra länder (Blanchard, 2003).

I den ekonomiska diskussionen fick den makroekonomiska argumentationen vid sin sida mikroekonomiska argument och till exempel de antaganden som var baserade på NAIRU-hypotesen ifrågasattes i samband med 1990-talets strukturförändring och arbetslöshet, eller åtminstone betraktades de som otillräckliga förklaringar (Bessinger och Möller, 2000). I Europa började man allt oftare betrakta välfärdsstatens institutionella stelbenthet och den icke-flexibla arbetsmarknaden som makroekonomiska orsaker till arbetslösheten. I praktiken ledde denna utbudsbetonade argumentation, som hävdade att arbetsmarknaden måste bli mer flexibel, till att den offentliga arbetskraftspolitikens tyngdpunkt blev politikprogram och stödformer med betoning på anställningsbarhet och bättre sysselsättningsförutsättningar för individer – långtidsarbetslösa. Målet var säkert motiverat, men problemet var bara att andra viktiga faktorer, så som analys av de faktorer som påverkar förändringen i arbetsplats- och arbetskraftsstrukturerna och efterfrågan på arbetskraft, kom i andra hand när man bedömde den aktiva arbetskraftspolitikens funktionsduglighet. Även begreppet aktiv arbetskraftspolitik krympte till att avse endast aktiveringsåtgärder och socialpolitik (Calmfors m.fl., 2001).

23 Långtidsarbetslöshet och arbetskraftspolitiska tyngdpunkter

23.1 Förändrade tyngdpunkter i den aktiva arbetskraftspolitiken

Vad som har betraktats som en aktiv arbetskraftspolitik eller hur de arbetskraftspolitiska möjligheterna har bedömts har förändrats och fått nya tyngdpunkter över tiden. När Calmfors m.fl. (2001) bedömde hur den svenska arbetskraftspolitiken förändrats efter depressionen på 1990-talet konstaterade de att när arbetslösheten dämpats upp började den aktiva arbetskraftspolitiken förändras allt mer i riktning mot socialpolitik inriktad på långtidsarbetslöshet. Senare har den aktiva arbetskraftspolitiken, felaktigt nog, smält samman med aktiveringspolitiken och blivit till olika tyngdpunkter i aktiveringspolitiken (Bonoli, 2010).

Arbetskraftspolitikens utbudsbetonade inriktning samt inriktningen på att sköta arbetslösheten har styrt arbetskraftspolitiken och dess argumentation samt även utvärderingen av arbetskraftspolitiken effektivitet. Detta trots att det har inträffat väsentliga förändringar även i arbetsmarknadens och arbetslöshetens struktur samt i den institutionella praxis som styr arbetsmarknadens funktion (Koistinen, 2014, s. 358–366). Av detta tänkande följer naturligtvis också att tyngdpunkterna i de programutvärderingar som gällt långtidsarbetslösheten har varit de arbetslösas individuella egenskaper samt de åtgärder som har syftat till att förbättra de långtidsarbetslösas resurser och anställningsbarhet. Teoretiskt betyder detta att såväl forskningen som politiken har riktat uppmärksamheten mot mikroekonomiska (individer och företag) frågor samt å andra sidan olika aktörers val (*behavioral economics*). Detta har också varit av avgörande betydelse för hur långtidsarbetslösheten har förstått och hur den aktiva arbetskraftspolitiken effekt har bedömts. Tyngdpunkten i bedömningen har legat på individuella faktorer och hur de arbetskraftspolitiska stödåtgärderna har förbättrat individens sysselsättningsmöjligheter och ställning på arbetsmarknaden. Som en negativ faktor som begränsar utvärderingen av arbetskraftspolitiken resultat kan ändå betraktas det faktum att konceptet för den aktiva arbetskraftspolitiken har krympt och på sätt och vis utslutit långtidsarbetslöshetens sociala och strukturella faktorer samt analys av arbetskraftens efterfrågefaktorer (Koistinen, 2014).

23.2 Långtidsarbetslöshet och aktiveringspolitikens resultat: internationella erfarenheter

Efter depressionen på 1990-talet genomförde flera europeiska länder reformer som syftade till att anpassa arbetsmarknaden och förbättra dess funktionsduglighet. För det första skärptes utkomstskyddet för arbetslösa, och därigenom även villkoren för erhållande av sociala trygghetsförmåner (van Gerven, 2008) och för det andra ändrades sysselsättningsskyddet så att man i allt högre grad övergick från penningkompensation för riskerna till att förutse riskerna och till proaktiva former av sysselsättningskydd (Koistinen, 2011). Två reformer fick dock företräde framom andra i den politiska debatten. En av dem var den danska flexjobbmodellen, som bedömdes ha lyckats med både att dämpa ökningen av arbetslösheten och att förbättra sysselsättningen. En annan omdebatterad modell är reformen av den tyska arbetskraftspolitiken (den s.k. Hartz-reformen), som genomfördes stegvis 2003–2005. Finland är dock ingen eftersläntrare när det gäller aktiveringspolitiska åtgärder, utan som vi för fram senare har man i Finland följt med den internationella utvecklingen och genomfört även sådana reformer som kan betraktas som ödesdigra.

Institutionella reformer i Danmark

I nästan femton års tid har man talat om den danska modellen som ”det danska undret” (*Danish Miracle*) (Larsen, 2002; Kvist och Pedersen, 2007; Eichorst och Konle-Seidl, 2008; Bengtsson, 2012) och den har bjudits ut som ett bra exempel som kunde tillämpas även i andra länder. Man har talat om den danska modellen som ett under och modellexemplar trots att modellen har genomgått förändringar, dess omvärld har förändrats, och med tiden har modellen även kritiserats. Till en början försökte den danska modellen motivera arbetslösa att ta emot arbete och samtidigt garanterade den utkomstskydd under arbetslösheten. I den första fasen riktades aktivering och förmåner som krävde motprestationer mot unga arbetslösa. Senare har principerna utvidgats till att gälla även andra åldersgrupper och även social- och arbetskraftspolitiska åtgärder. Samtidigt som aktiveringsprogrammets målgrupp och åtgärdsurvalet har vidgats har även syftet förändrats från att minska arbetslösheten till att höja sysselsättningsnivån. Senast har utvidgningen gällt framför allt partiellt arbetsföra samt invandrare, vilkas sysselsättningsgrad är låg även i Danmark (Kvist och Pedersen, 2007). År 2013 förkortades arbetslöshetsersättningens dagpenningperiod från fem till två år. Därefter ville man få in aktivering och förpliktelser även i utkomststödet. I början av 2014 infördes sålunda i Danmark en s.k. deltagande social trygghet, som stegvis skärper villkoren för centrala sociala förmåner, så som utkomststöd och studiestöd, och även förutsätter deltagande i utbildning, arbetsmöjligheter med stöd eller samhällsarbete.

Enligt Olli Kangas (2014) var den kanske mest radikala förändringen i den danska modellen att alla under 30 år framtogs rätten till utkomststöd. Utkomststödet ersattes

med studiestöd, som för en person är cirka 650 euro lägre än utkomststödet per månad. Det studiestöd som betalas till den som bor ensam uppgår i år (2014) till cirka 790 euro (5 857 DKK). För de ungas del är målet att alla unga ska antingen arbeta eller studera. Om sysselsättning eller studier inte lyckas inom tre månader, ska den unga delta i 'nyttarbete'.⁴⁸ Om den unga vägrar att delta i åtgärderna kan förmånerna skäras ner. För dem som deltar i aktiva åtgärder kan förmånerna åter höjas så att nivån motsvarar nivån på utkomststödet. Av utkomststötagare som fyllt 30 år krävs intensiv jobbsökning under de tre första stödmånaderna. Sysselsättningscentraler sköter uppföljningen. Om man inte hittar arbete övergår man till 'nyttarbete' för 13 veckor åt gången. Arbetstiden per vecka är 20 timmar. Det är kommunens skyldighet att hitta nyttarbete. Sambor som får utkomststöd får underhållsskyldighet, som hittills har berört endast äkta par (Kangas, 2014).

Den danska modellen har alltså levt med tiden. Den har utvidgats till nya målgrupper och erfarenheten visar att aktiveringen har flera effekter. Den har direkta och indirekta effekter på såväl de arbetslösas ställning som på arbetsmarknadens funktion. Undersökningar visar att den har haft betydande motiverande effekter för både dem som är arbetslösa i brist på arbete och dem som frivilligt väntar på bättre tider. Detta kommer fram framför allt när utbildning som förbättrar yrkeskompetensen har ingått i aktiveringsprogrammet. Utbildningens förbättrande inverkan på yrkesskickligheten har varit central i synnerhet för lågutbildade, men den arbetskraftspolitiska utbildningen har konstaterats ha negativa effekter för dem som har goda yrkesfärdigheter från tidigare. Även den arbetskraftspolitiska utbildningens innehåll och längd samt arrangemangen och tidpunkten har konstaterats ha väsentlig inverkan på den upplevda nyttan av utbildningen.Handledning och service som erbjuds i ett tidigt skede har konstaterats ha de bästa positiva effekterna. Det är dock svårast att uppnå positiva effekter av aktiveringspolitiken i grupper där det finns flera olika orsaker till problemen och den svaga ställningen på arbetsmarknaden. Exempelvis för de långtidsarbetslösa som har sociala eller personliga svårigheter förutsätts det ofta flera olika stödformer som används på ett flexibelt sätt för att lösa problemen. Aktiveringsprogrammen borde kunna inverka positivt även på klienternas livssituation och därför borde även aktiveringspolitikens resultat kunna bedömas på ett mera mångfasetterat sätt än enbart med tanke på anknytningen till arbetsmarknaden (Kvist och Pedersen, 2007, s. 111).

Den danska modellen har betraktats som ett bra exempel i fråga om flexskyddet, men i själva verket är just detta en sak som man enligt Jon Kvist och Lisbeth Pedersen (2007, s. 111) inte har några vattentäta bevis för. Det kan hända modellen förefaller effektiv ut makroekonomisk synvinkel, men den är problematisk på mikronivå och det kan hända att den har motsvarat flexskyddsidealen för vissa grupp, till exempel långtidsarbetslösa, men detta kan vara svårare att påvisa för andra målgruppers

48 Mer om ämnet på t.ex. webbplatsen Remapping Debate (<http://www.remappingdebate.org/article/recent-reforms-leave-denmark's-welfare-state-firmly-place>, hämtat 24.4.2014), the Copenhagen Posts webbplats (<http://cphpost.dk/news/the-facts-kontanthjaelp-reform.4447.html>, hämtat 24.4.2014)

del redan bara därför att de sociala trygghetssystem som finns fungerar på ett annat sätt för dessa grupper än för långtidsarbetslösa. Den ”deltagande sociala tryggheten” medförde betydande förändringar i nivån på och villkoren för sociala trygghetsförmåner och den hade ett mycket brett politiskt understöd. Den danska modellen kan inte heller sådär bara överföras till andra länder, eftersom den bygger på en egen institutionell struktur och arbetsmarknad samt sociokulturell modell.

Institutionella reformer i Tyskland

När man utvärderat arbetsmarknadsreformen i Tyskland har fokus legat på två saker: Å ena sidan har det frågats hur Hartz-reformen har påverkat tillväxten av låglönebranscherna och därigenom mottagandet av arbete och sysselsättningsmöjligheterna bland långtidsarbetslösa? Å andra sidan vilken inverkan på eller förbindelse med den allmänna sysselsättningsutvecklingen och den ekonomiska utvecklingen i Tyskland har Hartz-reformen eventuellt haft? Bedömningarna visavi dessa båda frågor har varierat i takt med att man fått mera erfarenheter av och forskningsrön om Hartz-reformens effekter. Man har ändå inte undgått motsatta ståndpunkter och krav på nya reformer. Mot varandra har ofta stått de som har ansett att arbetsmarknadens flexibilitet utgör förutsättning för en gynnsam utveckling av sysselsättningskrisen och ekonomin (Rinne och Zimmermann, 2011; Klinger och Rothe, 2012), och å andra sidan de som har betonat de långsiktiga följderna av uppkomsten av låglönebranscher (Solow, 2008; Bosch och Kalina, 2008; Kauhanen och Saukkonen, 2011; Dörre, 2013).

Det centrala målet för Hartz-reformerna, som genomfördes 2003–2005, var att (1) förbättra arbetskraftsservicens och de arbetskraftspolitiska åtgärdernas effektivitet och verkningsfullhet, (2) aktivera arbetslösa arbetssökandens jobbsökning och ge arbetslösa arbetssökande större ansvar än tidigare för sin sysselsättning samt (3) förbättra arbetsmarknadens funktion genom att revidera arbetsavtalens bindande natur och bestämmelserna om sysselsättningsskydd. Klinger och Rothe (2012) har undersökt hur dessa mål uppnåtts med hjälp av arbetskraftsförvaltningens registermaterial och därvid stött sig på hypotesen om matchning av lediga arbetsplatser och arbetssökande (*matching approach*). Frågan om hur Hartz-reformen fungerade i praktiken bedömer de empiriskt med hjälp av arbetslösheten, och i synnerhet långtidsarbetslösheten, och strömmarna (in-, ut- och nettoströmmarna). Antagandena är att skärpningen av villkoren för utkomstskyddet för arbetslösa och de arbetskraftspolitiska stöden och att de binds till motprestationer borde förbättra matchningen av lediga arbetsplatser och arbetssökande, eftersom reformen kan utöka jobbsökningsaktiviteten. På så vis skulle politikförändringen leda till att arbetsmarknaden börjar fungera bättre och att arbetslösa hittar arbete. Å andra sidan antog de att antalet arbetslösa korrelerar med ekonomisk effektivitet. Därför utredde Klinger och Rothe (2012) om förändringen i antalet arbetslösa också inverkar på variationen i antalet uppsagda. Tidigare undersökningar har nämligen visat att det i Tyskland skulle finnas en stark korrelation mellan de ekonomiska konjunkturerna och

möjligheten att hitta en arbetsplats, men i stället är antalet uppsägningar tämligen jämnt och varierar inte enligt de ekonomiska efterfrågefaktorerna. Detta fenomen kan förklaras av att under en depression är man inte villig att lämna sin arbetsplats eftersom möjligheterna till ny sysselsättning är dåliga. I detta tankesätt ingår fortfarande antagandet att inte bara uppsägningarna och antalet arbetsplatser som blir lediga varierar enligt konjunkturerna, utan även matchningseffektiviteten (*matching efficiency*). Under en depression genomför arbetsgivarna med största sannolikhet ännu noggrannare sällning när de rekryterar ny arbetskraft, vilket försätter långtidsarbetslösa i en ännu besvärligare ställning än förr. Detta kan synas som utdragen arbetslöshet, kvalifikationer som rostar och/eller minskad jobbsökningsaktivitet. Klinger och Rothe (2012, s. 97) ser dock annorlunda på saken när det gäller Hartz-reformen. Under Hartz-reformens tid förbättrades nämligen sysselsättningen med 3 %-enheter medan arbetslösheten sjönk med 27,2 %-enheter, vilket Klinger och Rothe sätter på den genomförda reformens konto.

Dessutom utredde Klinger och Rothe hur matchningen av lediga arbetsplatser och arbetssökande står i förbindelse med heterogeniteten hos gruppen arbetssökande, arbetslösa. Tidigare undersökningar har ju låtit förstå att arbetslösas sysselsättningsmöjligheter skulle stå i förbindelse med arbetslöshetens längd på olika sätt. Detta därför att utdragen arbetslöshet ökar risken för att yrkesskickligheten ska rosta. När arbetsgivarna rangordnar arbetssökande använder de å andra sidan arbetslöshetsperiodens längd som en signal som beskriver den sökandes mänskliga kapital och produktivitet. När man till detta lägger risken för att utdragen arbetslöshet ska inverka negativt även på den arbetslösas självkänsla samt den mentala och fysiska hälsan, finns det en risk för att långtidsarbetslösa hamnar i en besvärligare situation än andra arbetssökande. Detta föranledde Klinger och Rothe (2012, s. 98) att fråga om de som varit kort- och långtidsarbetslösa befinner sig i olika ställning med avseende på Hartz-reformens effekter.

Undersökningsresultaten var överraskande i fråga om alla frågor som ställdes ovan. Klinger och Rothe (2012, s. 111) visade att arbetslöshetsströmmarna (in-, ut- och nettoströmmarna) varierar på ett sätt som visar att den institutionella reformen inverkat på arbetsmarknadens anpassning. Hartz-reformen i allmänhet, men särskilt dess första fas, som ledde till att arbetsmarknaden avreglerades och satte större tryck på arbetslösa, och den andra fasen, som ledde till att arbetskraftsservicen omorganiserades, förbättrade matchningen av lediga arbetsplatser och arbetssökande med cirka 10 %-enheter. Den tredje reformfasen, som innebar att förhållandet mellan arbetslöshet och social trygghet skärptes, hade negativ inverkan på problemet med matchning av lediga arbetsplatser och arbetssökande för de korttidsarbetslösas del men inte för de långtidsarbetslösa. Detta förklarade forskarna med att i början av 2005 blev fler sådana personer arbetslösa än förr som var svårssysselsatta, eller med att de positiva effekterna av Hartz-reformens första och andra fas torkade in.

På grund av tidigare undersökningar kunde man också anta att såväl reserven och strömmen av arbetslösa som antalet lediga arbetsplatser avspeglar skärpningen på

arbetsmarknaden och den allmänna ekonomiska utvecklingen. Klingers och Rothes (2012) undersökning visade emellertid att det fanns en cyklisk variation i rekryteringen av arbetskraft och arbetslöshetens längd, men utifrån befintliga forskningsrön finns det inga bevis på att det skulle finnas ett klart samband mellan den ekonomiska tillväxten i Tyskland och Hartz-reformen, eller att Hartz-reformen skulle ha förklarat den kraftiga nedgången i arbetslösheten. Men det finns ändå bevis för att de långtidsarbetslösa hade större nytta av reformen än andra (Klinger och Rothe, 2012, s. 112).

Resonemang kring de institutionella reformerna i Tyskland och Danmark

I Klingers och Rothes analys, som presenteras ovan, låg huvudvikten på frågan om Hartz-reformen påverkade strömmarna av arbetslösa och därigenom matchningen av lediga arbetsplatser och arbetssökande. På detta sätt begränsas forskningsfrågan till mikroekonomins kärnområde. Den för fram att institutionella reformer kan ha både kortvariga chock- och hoteffekter och långvariga effekter på arbetsmarknadens struktur samt även på beteendet hos arbetslösa arbetssökande och företag som rekryterar arbetskraft. I Klingers och Rothes undersökning inskränkte man sig dock till att utvärdera endast de kortvariga förändringarna i strömmarna efter reformen utan att desto närmare specificera hur reformen påverkade olika aktörers beteende eller vilka andra faktorer, så som förändringen i Tysklands ställning på världsmarknaden eller andra faktorer som påverkar konkurrensförmågan, den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen, har påverkat de arbetslösas ställning på arbetsmarknaden. Sålunda bedömde Rinne och Zimmermann (2011) samt Bosch (2010) att andra faktorer än Hartz-reformen kunde förklara det faktum att Tyskland klarade sig ur den sysselsättningskris som orsakades av finanskrisen. De lyfter fram bland annat de investeringar som företagen en längre tid hade gjort för att utveckla och finansiera systemen med deltidsarbete och omskolningssystemen för arbetskraften.

Å andra sidan är det också bra att påpeka att man i Tyskland har fört en kritisk debatt om Hartz-reformens sociala effekter samt om dess långsiktiga effekter på arbetsmarknadens struktur och funktion. Kärnan i Hartz-reformen var att locka och genom sanktioner tvinga långtidsarbetslösa att ta emot låglönejobb. Låglönebranschens uppkomst har redan nu lett till att de arbetande fattiga blivit fler och till en kraftigare segregering av arbetsmarknaden (Bosch och Kalina, 2008). Forskarna har också varnat för att låglönebranschens uppkomst inte heller är förnuftig med tanke på hållbar sysselsättning och att den genom minskade sociala trygghetsavgifter och skatteinkomster kan leda till att välfärdsstatens grundvalar smulas sönder (Fachinger, 2009). Dörre (2013), som hör till Hartz-reformens kritiker, påstår att Hartz-reformen är det nya klassamhällets spegelbild, eftersom det sätt på vilket Hartz-reformen skärpte villkoren för den sociala tryggheten och sysselsättningskyddet samt arbetskraftsservicen beskriver i vidare bemärkelse hur den

ekonomiska och politiska eliten förhåller sig till dem som har en svagare ställning på arbetsmarknaden. Dörres bedömning har också fått stöd av undersökningar där den tyska reformen har jämförts med de reformer av aktiveringspolitiken som företags i Storbritannien och Sverige (Aurich, 2013).

Samma försiktighet kan rekommenderas även när det gäller lärdomarna av den danska aktiveringspolitiken. Larsen (2002) påpekade redan 2002 att trots den stora uppmärksamhet som den danska modellen fått i Europeiska unionen och OECD berättar den inte att det danska sysselsättningsundret skulle ha åstadkommit genom aktiveringspolitik utan det kan snarare anses bero på lyckosamma makroekonomiska omständigheter. Trots detta verkar politikerna se aktiveringspolitiken som en lösning på den strukturella arbetslösheten. Risker här är naturligtvis att en felaktig lägesanalys leder till att själva politiken misslyckas.

23.3 Resultaten av aktiveringspolitiken i Finland

I Finland har man noga följt den internationella utvecklingen och man kan påvisa att aktiveringspolitiken i Finland har en egen självständig historia (Räisänen m.fl., 2012). Den kan anses ha fått sin början när lagen om arbetsmarknadsstöd reviderades 1994, då man såg över villkoren för arbetsmarknadsstöd till unga som kom ut på arbetsmarknaden för första gången och då man senare 1996 och 1997 integrerade systemet med arbetsmarknadsstöd i systemet med utkomstskydd som kommer i sista hand samtidigt som man såg över villkoren för utkomstskyddet. År 2001 stärktes aktiveringen av dem som erhöll arbetsmarknadsstöd genom lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, som innehöll en förpliktelse att göra upp en särskild aktiveringsplan för långtidsarbetslösa. Efter det att maximitiden för arbetslöshetsdagpenning uppnåtts skulle en aktiveringsplan utarbetas för den arbetslösa och i lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte intogs skyldighet för kommunen att ordna arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte för unga och även för dem som fyllt 25 år. Om en arbetslös oberoende av ålder vägrade att samarbeta kring aktiveringsplanen gick han eller hon för viss tid miste om sin rätt till arbetsmarknadsstöd under arbetslöshetstiden.

Reformen av arbetsmarknadsstödet 2006

För de arbetslösa inträffande följande betydande förändring 2006, då arbetsmarknadsstödet aktiverande inverkan stärktes så att när arbetslösheten drog ut på tiden ökade kravet på motprestationer för stödet och den arbetslösa erbjöds effektiviserad service. Målet var att myndigheterna anvisar arbete och effektiviserade arbetskraftspolitiska åtgärder senast i det skedet när arbetsmarknadsstöd har betalats för 500 dagar av arbetslöshet eller den som har övergått från arbetslöshetsdagpenning har betalats arbetsmarknadsstöd för 180 dagar. För dem som får arbetsmarknadsstöd betyder motprestation skyldighet att delta i föreslagna åtgärder; den som vägrar går miste om sin rätt till arbetsmarknadsstöd (Hämäläinen m.fl., 2009, s. 10-12;

Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2011). Senare har dessa bestämmelser om indragning av arbetsmarknadsstödet upphävts.

Kari Hämmäläinen, Juha Tuomala och Minna Ylikännö har senare studerat effekterna av reformen 2006 i sin undersökning "Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset" ('Effekterna av aktiveringen av arbetsmarknadsstödet'; 2009). Undersökningen baserar sig på registermaterial, där man med hjälp av undersökningskonstellationen före-efter utredde den effektiverade hänvisningen av arbetslösa som fått arbetsmarknadsstöd mer än 500 dagar till arbetskraftspolitiska åtgärder. I undersökningen försökte man bedöma hur den arbetsmarknadsstödreform jämte hoteffekter som genomfördes 2006 bidrog till förändringen i de arbetslösas ställning på arbetsmarknaden. Bakom undersökningen låg å ena sidan Hämmäläinens och Tuomalas (2006) tidigare undersökningsresultat, enligt vilket de arbetskraftspolitiska åtgärdernas effektivitet konstaterades variera enligt typ av åtgärd, och å andra sidan det faktum att såväl yrkesinriktad arbetskraftsutbildning, arbete med stöd inom den privata sektorn som läroavtalsutbildning förbättrar möjligheterna att hitta arbete på den öppna arbetsmarknaden. I denna undersökning förblev det dock öppet i vilken mån arbetskraftspolitiska reformer, så som reformen av arbetsmarknadsstödet 2006, påverkade de arbetslösas beteende på arbetsmarknaden och förändrade deras ställning på arbetsmarknaden.

För att klarlägga denna fråga byggde Hämmäläinen m.fl. (2009) i sin undersökning upp en konstellation som gjorde det möjligt att utvärdera effekterna av den förmånsändring (det ultimatum) som ändringen av arbetsmarknadsstödet eventuellt orsakade indirekt. Enligt resultaten skulle aktiveringsreformen 2006 inte ha innehållit något egentligt ultimatum, men i stället för att sannolikheten att övergå till den öppna arbetsmarknaden skulle ha ökat, ökade sannolikheten för att övergå till arbetskraftspolitiska åtgärder. Reformen hade uppenbarligen en betydande aktiveringseffekt och å andra sidan ökade inte aktiveringsprogrammet sannolikheten för att de som blev föremål för aktivering skulle hamna utanför arbetskraften, utan det ökade sannolikheten för deltagande i aktiveringsprogrammet (Hämmäläinen m.fl., 2009, s. 34-35). Forskarna tolkar ändå sitt resultat som att aktiveringsprogrammet utgör ett ultimatum på grund av att i Finland har långtidsarbetslösa just ingen möjlighet att undvika deltagande i åtgärder utan att förlora arbetsmarknadsstödet och utkomststödet som kommer i sista hand. I detta avseende avviker de finländska resultaten från de danska, för i Danmark har principen om aktiveringsperioder riktats mot dem som får inkomstrelaterad utkomstskydd för arbetslösa. I Finland är aktiveringen på sätt och viss mera allmänt bindande och riktad mot dem som har den svagaste ställningen på arbetsmarknaden (Hämmäläinen m.fl., 2009, s. 38).

Hämmäläinens m.fl. (2009) undersökning ger också det viktiga resultatet att de som är bättre utbildade har mest nytta även av detta aktiveringskrav, för det är mer sannolikt att de som är bättre utbildade både hittar arbete och deltar i aktiveringsåtgärder än de som fått grundskoleutbildning i referensgruppen, och utbildning ökar också övergångar från en position till en annan. Utbildning var ändå inte den enda

faktorn som inverkar utan även regionala faktorer hade betydelse. Enligt undersökningen är skillnaderna mellan södra Finland och resten av landet uppenbara. Sannolikheten för att hitta arbete var större i södra Finland än i resten av landet och sannolikheten för att övergå från passivt utkomstskydd för arbetslösa till att hamna utanför arbetskraften var större på andra håll i Finland än i södra Finland (ibid., s. 39).

Reformen av trygghetsförmåner vid arbetslöshet 2003

En annan ändring av trygghetsförmånerna vid arbetslöshet av betydelse för långtidsarbetslösheten genomfördes i Finland 2003, då i utkomstskyddet för arbetslösa över 55 år. Före det gällde i Finland ett system med avgångsvederlag som skapats på 1970-talet och enligt vilket arbetslösa över 55 år som blivit uppsagda hade rätt till en utkomstgaranti jämförbar med avgångsvederlag tills de hittade arbete eller nådde pensionsåldern (förtidspension, arbetslöshetspension eller ålderspension). År 2003 ströks denna förmån, de som fick avgångsvederlag överfördes till utkomstskyddet för arbetslösa och samtidigt höjdes nivån på deras utkomstskydd. Man hoppades att reformen skulle både skydda dem som är över 55 år från försämrad utkomst och aktivera dem att söka jobb, trots att de som var över 55 år bedömdes ha sämre möjligheter än andra att hitta arbete.

Roope Uusitalo och Jouko Verho (2010) har senare undersökt hur denna reform påverkar längden på arbetslöshet som omfattas av förmånerna. Enligt uppföljning baserad på registermaterial kom de fram till iakttagelsen att reformen av utkomstskyddet ökade nivån på utkomstskyddet för de arbetslösa i denna grupp med cirka 15 % under de första 150 dagarna, men därefter utplanades den förhöjande inverkan på förmånsnivån. Samtidigt kunde man märka att när förmånsnivån steg förlängdes också arbetslöshetsperioderna och sannolikheten för att hitta nytt arbete sjönk med 17 %, men även denna förlängande effekt på arbetslöshetsperioderna gällde bara under de första 200 dagarna av arbetslöshetsperioden. Arbetslöshetsperioderna förlängdes med i medeltal 33 dagar. Därefter hade ändringen av utkomstskyddet för arbetslösa inget samband med arbetslöshetsperiodens längd. Ändringen av systemet med utkomstskydd för arbetslösa och höjningen av förmånsnivån hade ovan nämnda tydliga effekter på den grupp som enligt det gamla systemet hade rätt till avgångsvederlag och övergick till det nya systemet, men systemförändringen hade också effekter på andra grupper av arbetslösa. Beträffade dem som skulle ha haft rätt till det gamla avgångsvederlaget, om systemet inte hade slopats 2002, men som började omfattas av förhöjt utkomstskydd för arbetslösa enligt det nya systemet, inträffade inga statistiskt sett signifikanta förändringar i möjligheterna att hitta nytt arbete. För dem som var under 55 år och som alltså inte varit berättigade till avgångsvederlag enligt det gamla systemet men som började omfattas av det nya utkomstskyddet för arbetslösa sjönk däremot möjligheterna att hitta nytt arbete med så mycket som 20 % (Uusitalo och Verho, 2010, s. 650-651).

Detta resultat visar att förmånsnivån och villkoren inom systemet med utkomstskydd för arbetslösa inverkar på sannolikheten att hitta nytt arbete, och beroende på

vem ändringar riktas mot kan reformen ha en väsentlig inverkan på sannolikheten att hitta nytt arbete. Detta är ett viktigt resultat, men även det lämnar många frågor öppna, till exempel skulle effekterna ha varit desamma om reformen hade genomförts i någon annan strukturförändringssituation. År 2002 upplevde ekonomin och sysselsättningen i Finland en lätt svacka. Det sades handla om en tillväxtsvacka som berodde på datatekniken.

Resonemang kring aktiveringspolitikens resultat

I den offentliga debatten betraktas Danmark som en föregångare när det gäller aktiveringspolitik, men den bilden är kanske ändå överdriven. I själva verket blir många politikmodeller och reformer internationellt kända redan i beredningsfasen och det finns en lång tradition av transnationella lärdomar till exempel mellan de nordiska länderna (Kettunen ja Petersen, 2011; Bengtsson, 2012). Så är läget också när det gäller aktiveringspolitiken. En närmare analys visar att i Finland har aktiveringsåtgärder införts i arbetskrafts- och socialpolitiken steg för steg ända från 1990-talets början, och vissa av de reformer som genomförts i dess namn kan vad följeffekterna beträffar verka ännu radikalare än de reformer som genomförts i Danmark och Sverige. En sådan är den aktivering av arbetsmarknadsstödet som genomfördes 2006.

Trots alla dessa reformer skulle Finlands agerande enligt uppskattningen i OECD:s (2009) landrapport vara efterblivet jämfört med många andra länder och aktiveringsåtgärderna borde stärkas. I statens revisionsverks rapport (2011) inskrevs dessa reformbehov som följer: För att utöka aktiveringen och förbättra dess effektivitet vore det skäl för Finland att

- stärka centralförvaltningens (arbets- och näringsministeriets) roll i styrningen av den offentliga arbetskraftsservicen,
- tidigarelägga genomförandet av intervjuer med samt jobbsökningsplaner och aktiveringsplaner för de arbetssökande,
- utöka de arbetssökandes jobbsökningsrapporter och antalet möten mellan arbetskraftsrådgivaren och den arbetssökande samt
- utöka aktivprogrammets andel i arbetskraftspolitiken.

Dessutom fäste Statens revisionsverk i sin rapport uppmärksamhet vid att aktiveringspolitikens volym i Finland är klart mindre än i de andra nordiska länderna. Effektiviserad aktivering jämte aktiveringsplaner startar sent – efter en arbetslöshetsperiod på 136 veckor. I Sverige och Danmark sätts intensiv aktivering in redan under perioden med inkomstrelaterade dagpenning. OECD föreslog att aktivering jämte olika åtgärder och villkor (t.ex. utarbetande av en aktiveringsplan och obligatoriskt deltagande i åtgärder) borde även i Finland sättas in efter cirka ett års arbetslöshet. Dessutom påpekades att i Finland är nivån på de arbetskraftspolitiska aktivutgifterna relativt låg i förhållande till utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa och att i detta avseende skiljer sig Finland från Danmark, Norge och Sverige,

där man kraftigt betonar vikten av aktivåtgärder (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2011, 35–36.)

Det ovan sagda beskriver väl den politikmodell och uppfattning i vars ljus arbetskraftspolitiken och dess resultat har bedömts de senaste åren. Samtidigt visar det vilken roll jämförelser mellan länderna samt internationella expertorganisationers utlåtanden har fått för styrningen av arbetskraftspolitiken. Allt detta är säkert motiverat men det har också sina begränsningar. En av dem är att internationella jämförelser ger skillnader i politikprogrammen, men de är ofta ytliga när det gäller grundläggande skillnader mellan samhällen, ekonomier och arbetsmarknader. Exempelvis skillnaderna i regional och social struktur i Finland och den regionala differentieringen är en enorm utmaning för arbetskraftens såväl regionala som yrkesmässiga rörlighet. Detta framhävs särskilt i samband med strukturförändringar och när externa chocker leder till ökad arbetslöshet.

En förenklad indelning i aktiva och passiva arbetskraftspolitiska utgifter beaktar inte heller tillräckligt de investeringar som gjorts i sysselsättningens namn och som görs i Finland för att stöda strukturförändringsorter och främja sysselsättningen där. I Finland utgör också den offentligt stödda och genomförda yrkesutbildningen tillsammans med den arbetskraftspolitiska och frivilliga yrkesutbildningen en sådan proaktiv arbetskraftspolitisk helhet som man hoppas skulle synas bättre än nu i internationella jämförelser.

24 Vem har störst nytta av arbetskraftspolitiska program?

Frågan om vem som har nytta av arbetskraftspolitiska program är väsentlig och viktig. Man har försökt svara på den med olika forskningskonstellationer, material och metoder i såväl Finland som andra länder. I detta kapitel behandlar vi ämnet med hjälp av undersökningar som gäller Finland, Sverige och Tyskland. Undersökningarna i sig är inte jämförbara men de belyser ändå ämnet och bidrar till resonemanget kring korrekt inriktning av politiska program.

24.1 Har de långtidsarbetslösa i Finland nytta av arbetskraftspolitiska program?

I Finland har man försökt besvara frågan om vem som har mest nytta av arbetskraftspolitiska program genom att bedöma deltagandet i arbetskraftspolitiska åtgärder, åtgärdernas inriktning samt åtgärdernas effektivitet. Med hjälp av deltagandet i åtgärderna har man bedömt både deltagandets intensitet (upprepning) och åtgärdernas täckning. På detta sätt har man bedömt bland annat om åtgärderna når de grupper som de är avsedda att stöda. Genom att jämföra deltagande och icke-deltagande i åtgärderna har man kunnat svara direkt och indirekt på frågan om de som deltagit i åtgärderna har haft nytta av sitt deltagande eller skulle det ha varit möjligt att nå samma resultat utan att delta i åtgärderna.

Som banbrytande i detta avseende kan betraktas Simo Ahos (2005), Kari Hämäläinens och Juha Tuomas (2006) samt Simo Aho och Hannu Koponens (2008) undersökningar. I Aho (2005) undersökning "Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin" ('Struktur, arbetshistoria och deltagande i aktivåtgärder i fråga om mottagare av arbetsmarknadsstöd') utreddes deltagandet i arbetskraftspolitiska åtgärder och å andra sidan huruvida de som deltagit i arbetskraftspolitiska åtgärder skiljer sig från andra arbetslösa arbetssökande vad gäller de individuella egenskaperna. På basis av registermaterial gällande åren 1987 - 2002 visade Aho (2005) att mottagarna av arbetsmarknadsstöd var klart äldre än andra arbetslösa arbetssökande och att de saknade utbildning på andra stadiet. Även sysselsättningen under de tre åren som föregick arbetslösheten var med sysselsättningsmånader mätt väsentligt lägre och andelen med nedsatt arbetsförmåga var större bland mottagarna av arbetsmarknadsstöd än bland andra arbetslösa arbetssökande. Deltagandet i aktiveringsåtgärder minskade bland mottagarna av arbetsmarknadsstöd i samma takt som arbetslösheten förlängdes. Aktiveringsgraden var däremot desto högre ju yngre person det var fråga om och den var överlag högre bland kvinnor än bland män.

På så vis klarlade Aho (2005) hur arbetskraftspolitiska aktiveringsåtgärder riktade sig mot mottagarna av arbetsmarknadsstöd och hur de riktade sig mot andra arbetslösa arbetssökande. Utifrån dessa resultat hävdade Aho att det efter depressionen på 1990-talet skulle ha uppstått ett seg strukturell arbetslöshet i Finland, men hans undersökningsresultat kan även tolkas så att när arbetslösheten växer och drar ut på tiden fördelar sig inte de arbetskraftspolitiska åtgärderna nödvändigtvis som man kunde förvänta sig, och unga och kvinnor har oftare än andra nytta av aktiveringsåtgärder.

Aho och Koponen (2008) granskade arbetslöshetsperioder som börjat 1995, 1998 och 2001 med hjälp av material som byggde på registermaterial. Registren innehåller uppgifter om arbetslöshet, sysselsättning samt när arbetskraftspolitiska åtgärder börjar och slutar. En arbetslöshetsperiod ansågs ha börjat när arbetslöshet eller åtgärder inte hade förekommit under 24 månader före arbetslöshets- eller åtgärdsperioden. På motsvarande sätt ansågs en arbetslöshets- och åtgärdsperiod ha avslutats om arbetslöshet eller åtgärder inte hade förekommit under en uppföljningsperiod på 24 månader efter perioden. Med hjälp av detta material och denna konstellation försökte Aho och Koponen få fram strömmarna mellan sysselsättnings-, arbetslöshets- och åtgärdsperioder. Även om beskrivningen av övergångarna i sig är mycket deskriptiv, var undersökningen innovativ bland annat därför att registermaterialet var ett representativt prov på arbetskraftsförvaltningens kunder och å andra sidan därför att tyngdpunkten låg på att analysera hur de arbetslösas sysselsättnings-, arbetslöshets- och åtgärdsperioder varierar över tiden.

Enligt resultaten följdes hälften av alla 'arbetslöshetsperioder' som började 1995 och 1998 och som upphörde under uppföljningstiden av långvarig sysselsättning. Det var inte i några högre grad beroende av 'arbetslöshetsperiodens' längd om den följdes av sysselsättning. 'Arbetslöshetsperiod' definierades som en tidsperiod under vilken det förekom arbetslöshets- och åtgärdsperioder i individens arbetshistoria. När arbetslöshetsperioden drog ut på tiden minskade andelen sådana perioder som följdes av studier och i motsvarande mån ökade andelen sådana perioder som följdes av att personen i fråga ställde sig utanför arbetskraften. Ahos och Koponens (2008) undersökning visade också det faktum att sysselsättningsperiodernas andel sjönk först när individen ställde sig utanför arbetskraften. Med andra ord, i utdragen och upprepad arbetslöshet, i en arbetshistoria formad av arbetslöshet och åtgärdsperioder, ingick också sysselsättningsperioder. Sålunda var nästan två tredjedelar av dem vilkas arbetslöshetsperiod pågick nästan fem år under den tiden i arbete åtminstone i någon mån och ungefär fem procent minst hälften av perioden (ibid., s. 35).

Ahos och Koponens (2008) undersökning gav också intressant information om hur de arbetskraftspolitiska åtgärderna fördelar sig mellan dem som hittar arbete, börjar studera och hamnar utanför arbetskraften. Åtgärderna riktade mot dem som fått arbete utgjorde drygt 40 % av den totala åtgärdsvolymen riktade mot dem som påbörjat en 'arbetslöshetsperiod' 1995. Om orsaken till att den upphörde var studier eller någon annan tillfällig bortavaro från arbetskraften, hade ändå över 40 % av

deltagarna före det hunnit delta i minst en åtgärd. Om orsaken till att man lämnade arbetskraften var pension (eller att man avförts från materialet), hade 17 % deltagit i en åtgärd före det. Av den totala åtgärdsvolymen riktades endast en knapp femtedel mot personer vilkas arbetslöshetsperiod upphörde utanför arbetskraften (perioder som börjat 1995) och hälften av även dessa var sådana fall där arbetslöshetsperioden upphörde för att studierna fortsatte.

Med dessa resultat öppnade Aho och Koponen (2008) en intressant diskussion om dynamiken mellan kortvariga anställningsförhållanden samt arbetslöshets- och åtgärdsperioder och visade att arbetskraftspolitiska åtgärder spelar en betydande roll i arbetshistorien för dem som hamnat in på instabila yrkeskarriärer. Utdragna arbetslöshetsperioder och en spiral av kortvariga sysselsättnings-, arbetslöshets- och åtgärdsperioder kan naturligtvis ses som ett tecken på att de arbetskraftspolitiska åtgärderna är ineffektiva, men man kan också tolka saken på ett annat sätt och säga att arbetslöshetens karaktär och arbetsmarknadens funktion med största sannolikhet har förändrats så att de har gjort fenomenet segdraget, såsom Aho och Koponen (2008, s. 32) konstaterar.

Ovannämnda forskningsresultat kan betraktas som betydelsefulla även i det avseendet att kanske just på grund av deras inverkan har arbets- och näringsministeriet börjat utveckla ett eget uppföljningssystem som baserar sig på ministeriets registermaterial. Arbets- och näringsministeriet följer de arbetskraftspolitiska åtgärdernas effekt med hjälp av Statistikcentralens sysselsättningsstatistik och registeruppgifter om användningen av ministeriets egen arbetskraftsservice. Årsuppföljningen har bidragit till att utvärdera både mot vem åtgärderna riktar sig och i vilka grupper åtgärderna har gett bästa resultat. Enligt uppföljningen, som inleddes 2005, vet man att överlag förbättrades åtgärdernas effekt fram till 2008 med några procentenheter per år, men förbättringen inföll under en tid då det förekom efterfrågan på arbetskraft och sysselsättningsgraden var på väg uppåt. År 2009 inträffade en tydlig vändning i denna utveckling, vilket bedöms ha berott både på att efterfrågan på arbetskraft avtog och på att utökningen de arbetskraftspolitiska åtgärderna inte hann med den växande arbetslösheten. De arbetslösa arbetssökandena ökade med så mycket som 30 %, men den arbetskraftspolitiska åtgärdsvolymen ökade med endast knappt en procent och de arbetslösas aktiveringsgrad, det vill säga den andel arbetslösa arbetssökande som omfattades av åtgärder, sjönk från 29 % till 24 %. När man till detta ytterligare lägger att den aktiva arbetskraftspolitikens andel av utgifterna var bara en tredjedel och den passivas två tredjedelar av de totala arbetskraftspolitiska utgifterna (Nio och Sardar, 2011, s. 2) kan man säga att den aktiva arbetskraftspolitiken inte har haft någon stark ställning i Finland, och i den mån man har försökt effektivisera arbetskraftspolitiken har det allmännas åtgärder riktats mot aktivering av den passiva arbetskraftspolitikens förmåner och skärpning av villkoren för dem.

Trots att antalet som deltagit i arbetskraftspolitiska åtgärder senare har ökat, och till exempel 2011 deltog 112 500 personer och aktiveringsgraden steg till samma nivå

som före depressionen, inverkade den försämrade efterfrågan på arbetskraft dock så att de som fick arbete efter aktiveringsåtgärder minskade. Mest minskade andelen sysselsatta bland dem som utexaminerades från yrkesutbildning, så att 2009 sysselsattes 31 % av de utexaminerade då andelen tidigare var över 40 %. Av dem som sysselsattes med stöd fick också 31 % arbete efter åtgärderna, men i fråga om andra åtgärder var sannolikheten att få arbete betydligt lägre än så. Lättast att hitta arbete på den öppna arbetsmarknaden hade i allmänhet de som fått längre stödperioder med startpeng och de som fått arbete genom läroavtalsutbildning, men det avgörande i dessa fall har varit åtgärdens art och mot vilka åtgärderna riktats. Största delen av dem som fått arbete med lönesubvention (över 60 %) hade fått arbetsmarknadsstöd över 500 dagar och bara 14–15 % av dem fick arbete på den öppna arbetsmarknaden efter stödperioden. Ännu lägre sysselsättningsandelar än så förekom i fråga om arbetspraktik med arbetsmarknadsstöd (12,3 %) och förberedande utbildning (11,5 %) (Nio och Sardar, 2011, s. 4).

På det hela taget berättar sysselsättningsandelarna att de arbetskraftspolitiska åtgärderna är av olika natur, de riktar sig mot olika grupper, och sålunda har de också olika effekt. Trots detta präglas helhetsbilden av att åtgärdernas effekt är starkt bunden till situationen på arbetsmarknaden och framför allt till efterfrågefaktorerna och å andra sidan också till hur de arbetskraftspolitiska åtgärderna infaller tidsmässigt och i förhållande till de förändringar som inträffat på arbetsmarknaden. När det gäller dessa drag är utvecklingen i Finland som ett exempel ur en lärobok i arbetskraftspolitik och på de svårigheter som hänför sig till en korrekt dimensionerad, tidsmässigt inplanerad och inriktad politik.

24.2 Vad kan vi lära oss av Sveriges aktiva arbetskraftspolitik?

Sverige har alltid varit ett intressant jämförelseobjekt för Finland, eftersom det finns starka ekonomiska, politiska och sociala traditioner av växelverkan mellan länderna och bägge länderna har tittat på varandras erfarenheter när de företagit ändringar till exempel i sina arbetskrafts- och socialpolitiska system. Ur denna synvinkel är det också intressant att fundera hur den aktiva arbetskraftspolitiken och dess metoder fungerar i Sverige och kunde man lära sig något av dem även i Finland.

Sysselsättning efter arbetslöshet, sysselsättningens stabilitet och arbetsinkomsterna efter arbetslöshet i ljuset av svensk utvärderingsforskning

Madelene Nordlunds (2011) undersökning baserar sig på registerbaserat longitudinellt material från Sverige, där man har kombinerat uppgifter om individens sysselsättning samt hälsa och välfärd (*LISA data = Longitudinell Integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier*). Populationen består av personer som var sysselsatta 1992 och som inte hade några arbetslöshets- eller utbildningsperioder

det aktuella året, och som 1993 var långtidsarbetslösa (arbetslösa 12 mån.). Denna grupp omfattade cirka 50 000 arbetslösa som 1993 var i åldern 16–54 år. I undersökningen bedömdes sysselsättningen efter arbetslösheten (sysselsättningsmånader), sysselsättningsens stabilitet (i arbete vs. lämnat arbetsmarknaden) samt arbetsinkomsterna efter arbetslösheten. I undersökningen gick man igenom centrala iakttagelser från tidigare undersökningar och bedömde att forskningsresultaten ofta är motstridiga när det gäller resultaten av aktiv arbetskraftspolitik (AAP) för långtidsarbetslösa. Nordlund (2011, s. 144) bedömde att detta beror bland annat på att målgruppen är så heterogen, men också på vilka AAP-åtgärder som har utvärderats och under vilka samhällsförhållanden.

Nordlund skiljer mellan två AAP-åtgärdsmodeller: (1) arbetskraftspolitisk utbildning, som strävar efter att förbättra den arbetssökandes mänskliga kapital, och (2) åtgärder, som förbättrar de arbetslösas sysselsättningsförutsättningar genom att stöda de arbetslösas sociala nätverk samt motivera dem till jobsökning och sysselsättning. Detta andra mål stöds av bland annat arbetspraktik och utveckling av beredskapen att söka jobb. Nordlund antar att om det stöd som individerna behöver har bedömts fel eller om individerna har hänvisats till fel program är följden frustration, och de arbetskraftspolitiska stödåtgärderna fungerar ineffektivt. För att bedöma detta matchningsproblem återvänder Nordlund till den fråga om Martin och Grubb (2001) ställde: Vad fungerar och för vem? Hon preciserade dock denna fråga och försökte beakta även hur yttre omständigheter, så som arbetsmarknadens struktur, en arbetsmarknad differentierad enligt kön, osv. kan differentiera mäns och kvinnors, ungas och äldres samt hög- och lågutbildades sysselsättningsförutsättningar. Nordlund talar om att arbetslösheten orsakar ärr (*scars, scarring*). I Nordlunds undersökning är föremålet för bedömning i synnerhet sambandet mellan den arbetslösas ålder och arbetserfarenhet samt utbildningsnivån och hur AAP-åtgärderna påverkar den arbetslösas senare sysselsättning, sysselsättningsens stabilitet och inkomsterna efter arbetslösheten.

I sin undersökning antog Nordlund (2011), utifrån tidigare undersökningar, att äldre och lågutbildade skulle löpa större risk än andra grupper att höra till de långtidsarbetslösa. Därför utreddes i undersökningen om detta stämmer även i fråga om AAP-åtgärder. Undersökningsresultaten kontrollerade enligt bland annat följande faktorer: ålder, kön, antalet arbetslöshetsdagar 1993, antalet barn som bor hemma, socioekonomisk ställning, vilket slags arbete man haft tidigare, härkomst och typ av bostadsområde samt tidigare inkomster. Enligt resultaten förutsåg den arbetslösas ålder i väsentlig grad risken för arbetslöshet och det 'ärr' som arbetslösheten orsakar. Men differentierades denna risk om man beaktade deltagande i arbetskraftspolitisk utbildning? Hur påverkade åldern och deltagande i arbetskraftspolitisk utbildning sannolikheten att hamna utanför arbetsmarknaden eller i arbete där lönen är lägre än före arbetslösheten? Enligt resultaten förbättrades de yngres (under 24 år) sysselsättningsstabilitet med 37 %, om de deltog i arbetskraftspolitisk utbildning, när de jämfördes med dem som inte omfattats av åtgärder utan varit arbetslösa.

Resultaten visade också att nyttan av arbetskraftspolitisk utbildning gällde även andra grupper, men nyttoeffekten var mindre för andra åldersgruppers del. I kohorten 25–29-åringar var den positiva effekten 11 % och för dem som var över 50 år 8 %.

När Nordlund (2011) på motsvarande sätt bedömde växelverkan mellan arbetskraftspolitiskt stödd sysselsättning och åldern visade resultaten att de sysselsättande åtgärderna inte stödde en stabil sysselsättning, utan inverkan var snarare negativ när referensgruppen var arbetslösa som inte deltagit i några åtgärder. Även i detta avseende var dock skillnaderna mellan åldersgrupperna stora och för de äldre var den negativa effekten mindre än för de yngre kohorterna. När hon bedömde inverkan av deltagandet i AAP-åtgärder och åldern på att man hamnar utanför arbetsmarknaden lade hon märke till att deltagande i åtgärder minskade sannolikheten för att hamna utanför arbetsmarknaden för alla kohorters del. Denna positiva inverkan var störst för de unga kohorternas del. För dem som hade deltagit i arbetskraftspolitiskt stödd sysselsättning minskade sannolikheten för att hamna utanför arbetsmarknaden med 105 %, och åldern hade ingen direkt inverkan. Men när hon bedömde samverkan mellan ålder och ATP-deltagande var det intressant att äldre led av ett synnerligen starkt negativt ärr, så sannolikheten för att de skulle hamna utanför arbetsmarknaden var stor. Detta tydde på att AAP-åtgärderna jämnade ut skillnaderna mellan kohorterna.

Detsamma gällde också inkomstutvecklingen efter arbetslösheten: Ju äldre den arbetslösa var, desto större var sannolikheten för att han eller hon skulle sysselsättas i arbetsuppgifter där lönen var lägre än i det arbete som föregick arbetslösheten. Risken för detta var ytterst stor särskilt för dem som var över 50 år, vilkas löner rentav kunde halveras. Men även här är det intressant att fråga hur AAP-åtgärderna påverkade denna utveckling. Nordlunds (2011, s. 150) resultat visar att de unga åldersgrupperna drog nytta av effekterna av såväl arbetskraftspolitisk utbildning som arbetskraftspolitiskt stödd sysselsättning. Av deltagarna i arbetskraftspolitisk utbildning som var under 25 år lyckades 65 % komma upp till samma inkomstnivå som före arbetslösheten. Hos dem som var äldre var den positiva effekten svagare och till exempel i kohorterna 25–29, 35–39 och 45–49 ungefär 20 % av vad den var i den yngsta gruppen. De positiva effekterna av arbetskraftspolitiskt stödd sysselsättning på inkomsterna efter arbetslösheten var ännu större, men av denna åtgärd hade överraskande nog de som var över 45 år mera nytta än de unga.

När det sedan gäller sambandet mellan de arbetslösas utbildningsnivå och AAP-åtgärder så lyder frågan: Kan AAP-åtgärder (arbetskraftspolitisk utbildning och arbetskraftspolitiskt stödd sysselsättning) på samma sätt stöda dem som är hög- eller lågutbildade? Nordlunds (2011) resultat visar att de högutbildade hade mer nytta av arbetskraftspolitisk utbildning än de med lägre utbildning. De med mindre än tre års utbildning på gymnasienivå hade 15 % mer nytta av sysselsättningens stabilitet än lägre utbildade, medan de som hade minst tre års gymnasieutbildning hade 27 % mer nytta av den än lägre utbildade. Däremot hade arbetskraftspolitisk sysselsättning med stöd inte denna positiva effekt, men alla som deltagit i åtgärder blev

mindre benägna att ställa sig utanför arbetsmarknaden oberoende av utbildningsnivå. Risken för att de som deltagit i åtgärder skulle hamna utanför arbetsmarknaden minskade med 121 % jämfört med dem som inte deltagit i åtgärder. Detta differentierades enligt utbildningen så att för dem som hade mindre än tre års gymnasieutbildning minskade risken för att hamna utanför arbetsmarknaden ännu mer, med 172 %.

När det sedan gäller den sammantagna inverkan av personens utbildningsnivå och AAP-deltagandet på inkomstnivån efter arbetslösheten visade Nordlunds (2011) undersökning att utbildningsnivåns direkta inverkan är stor och statistiskt signifikant. För högutbildade var sannolikheten att nå samma inkomstnivå som före arbetslösheten 74 % större än för lägre utbildade. Deltagande i arbetskraftspolitisk utbildning ökade sannolikheten för att de som hörde till grupper med lägre utbildning skulle komma upp till tidigare inkomstnivå med 48 %, vilket avvek från nivån för andra utbildningsgrupper. Även möjligheterna för dem som deltog i arbetskraftspolitiskt stödd sysselsättning att komma upp till den tidigare inkomstnivån förbättrades med 164 % jämfört med de arbetslösa som inte hade deltagit i åtgärderna. Denna allmänna positiva inverkan differentierades dock enligt de arbetslösas utbildningsnivå så att för dem som hade kortare än treårig gymnasieutbildning var sannolikheten 16 % och för lägre utbildade än så 34 % mindre att komma upp till samma inkomstnivå som före arbetslösheten.

Resonemang kring de utvärderingsresultat som gäller Sverige

Såväl i Finland som överlag internationellt har det framförts starka tvivelsmål om att den aktiva arbetskraftspolitiken inte skulle vara effektiv och att den i värsta fall leder enbart till en spiral av kortvariga anställningsförhållanden, arbetslöshetsperioder och arbetskraftspolitiska åtgärder. Denna ståndpunkt har ofta framförts av såväl forskare som politiker. Exempelvis Statens revisionsverk, som 2011 publicerade sin revisionsberättelse om långtidsarbetslösheten och de politikformer som riktats mot den, konstaterade utifrån bedömningar som grundade sig på tidigare undersökningar att arbetskraftspolitiska åtgärder kan förbättra nettosysselsättningen endast när det råder brist på arbetskraft. I praktiken riktas åtgärderna emellertid inte bara mot dem för vilka de förbättrar sysselsättningen, utan ofta även mot sådana beträffande vilka åtgärderna är antingen onödiga eller otillräckliga. Dessa åtgärder förbättrar deltagarnas konkurrenskraft på arbetsmarknaden i förhållande till andra, men ökar inte samtidigt den totala sysselsättningen i någon väsentlig mån. Åtgärderna inverkar således mera på fördelningen av arbetslösheten än på dess volym. (Valtionalouden tarkastusvirasto, 2011, s. 36–37). Revisionsverket fogar visserligen en reservation till denna slutsats och konstaterar att de flesta uppföljningsundersökningar innefattar endast kortvarigt uppföljningsmaterial och kan bland annat av metodologiska orsaker producera för optimistiska eller för pessimistiska resultat.

Ovan har vi emellertid tolkat tidigare finländska resultat på ett annat sätt och betonat att utvärderingsundersökningarna baserar sig på väldigt varierande

material och undersökningar och att de också avspeglar den rådande tidsandan. Frågeställningarna bakom undersökningarna är starkt politikinriktade, och då man under de senaste tjugo åren i politiken allmänt har betvivlat välfärdsstatens och således också den aktiva arbetskraftspolitikens förmåga att lösa de arbetskraftspolitiska frågorna har även forskarna gått i samma fälla och ställt sina frågor så att den allmänna politiska linjen och pessimismen har fått direkt och indirekt stöd. Sist och slutligen visar undersökningsresultaten att resultaten av den aktiva arbetskraftspolitikens kanske ändå är bättre än sitt rykte. I Finland har man bedrivit betydande forskning i detta syfte och med dess hjälp har man kunnat identifiera många känsliga arbetskraftspolitiska frågor, men det är ändå en annan sak huruvida de arbetskraftspolitiska åtgärderna har reformerats och stärkts i samma mån som de förväntningar som riktats mot dem.

Enligt undersökningar som gjorts såväl i Finland som i Sverige skulle såväl arbetskraftspolitisk utbildning som arbetskraftspolitiskt stödd sysselsättning minska de negativa effekterna av arbetslöshet på anknytningen till arbetsmarknaden och inkomsterna efter arbetslösheten. Det överraskande var emellertid hur stora skillnaderna mellan åldersgrupperna var i fråga om effekterna av bägge åtgärderna. För de ungas del var AAP-åtgärderna som bäst när de förbättrade sysselsättningen för långtidsarbetslösa, medan de för äldre arbetstages del var bäst när de stödde deras inkomstutveckling i förhållande till tiden före arbetslösheten (Nordlund, 2011, s. 151). Å andra sidan visar såväl denna undersökning som undersökningar gjorda i Finland (Aho och Koponen, 2008; Härmäläinen m.fl., 2009) att högutbildade har större nytta än andra av arbetskraftspolitisk utbildning vad gäller sysselsättningseffekterna, men för alla grupper minskade arbetskraftspolitiska åtgärder de negativa följd effekterna av arbetslöshet. Effekterna var särskilt betydande för de äldre grupperna. Däremot var de arbetskraftspolitiska åtgärderna inte särskilt betydande för lägre utbildade, utan den arbetskraftspolitiska utbildningen verkade stöda särskilt högre utbildade. Unga arbetslösa lyckades på grund av sin utbildningsnivå bättre än äldre arbetstagar övergå från en arbetsgivare till en annan, och för dem hade risken att göra med deras osäkra ställning på arbetsmarknaden (Nordlund, 2011, s. 152).

Med avseende på arbetskraftspolitikens visar dessa resultat att nyttan av den aktiva arbetskraftspolitikens verkligen fördelade sig på olika sätt mellan olika grupper av arbetslösa. Bägge arbetskraftspolitiska åtgärder, arbetskraftspolitisk utbildning och arbetskraftspolitiskt stödd sysselsättning, hade allmänna positiva effekter jämfört med den grupp av långtidsarbetslösa som inte deltog i åtgärderna. En ännu viktigare iakttagelse var ändå att de positiva effekterna av arbetskraftspolitisk utbildning och arbete med stöd skiljer sig enligt ålder och tidigare utbildningsnivå hos dem som deltog i åtgärderna. Eftersom dessa resultat grundar sig på ett mycket omfattande och representativt undersökningsmaterial som gör det möjligt att kontrollera även viktiga bakgrundsfaktorer, kan man anta att resultaten är värdefulla även för utvärderingen av arbetskraftspolitiska val. Resultaten talar för att de arbetskraftspolitiska åtgärderna bör inriktas korrekt för att såväl individerna som

samhället ska ha största möjliga nytta av deltagandet i åtgärderna. När man utvärderar de resultat som erhållits av det svenska materialet och överför dem på Finland måste man emellertid vara mycket försiktig bland annat därför att det finns betydande skillnader mellan Finlands och Sveriges aktiva arbetskraftspolitik vad gäller de olika åtgärdernas attraktionskraft, sporrande inverkan och kontroll, och å andra sidan finns det betydande skillnader även mellan ländernas sociala trygghet och sociala förmåner, så som användningen och de arbetskraftspolitiska effekterna av familjeledigheter. Skillnaderna torde vara ännu större när det gäller arbetsmarknadens struktur och funktion. Man måste alltså gå in på mer specificerade former av arbetskraftspolitik och socialpolitik och å andra sidan beakta skillnaderna i arbetsmarknadens struktur och funktion.

24.3 Är det ändå fråga om arbetslösa arbetssökandes resurser och diskriminering?

Ovan behandlades frågan om vem som har störst nytta av arbetskraftspolitiska program, och uppmärksamhet fästes vid individuella egenskaper, så som arbetstagarrens ålder, utbildning samt tidigare arbetshistoria. Å andra sidan fästes uppmärksamhet också vid vilket slags arbetskraftspolitiskt program personen har haft nytta av. I detta underkapitel fortsätter vi på frågan "vad fungerar och för vem" genom att utvidga granskningen till inte bara typen av åtgärder och de individuella egenskaperna utan även till frågor om individernas hälsa samt ekonomiska och sociala ställning. Som referensundersökning används Stephen Thomsens (2009) undersökning där kärnfrågan var att studera orsakerna till kort- och långtidsarbetslösas olika anställningsbarhet i Tyskland. Som material för undersökningen användes registermaterial som sammanställdes med frågematerial som insamlats genom telefonintervjuer 2006. Det sammanslagna materialet omfattade 3 841 kort- och långtidsarbetslösa i åldern 18–57 år. Alla som ingick i materialet var registrerade som arbetssökande. Målet för undersökningen var att klarlägga hur anställningsbarheten bedömd på individnivå förutsåg sysselsättning. Den enkät som sammanställdes med registermaterialet innehöll 48 frågor som beskrev individens ställning på arbetsmarknaden och arbetshistoria, yrkesskicklighet, hinder för sysselsättning så som vårdansvar eller hälsa, den arbetssökandes hälsa, arbetsmotivation, jobbsökning och erfarenheter av den, livssituationens stabilitet, erfarenheter av arbetskraftsbyråns aktiveringsåtgärder samt socioekonomiska drag. Till denna del påminner materialet om finska Statistikcentralens material, där man har sammanställt resultaten av arbetskraftsundersökningen med registermaterial och på så sätt bildat ett panelmaterial. Uppgifter om persons skulder, vårdförpliktelser samt erfarenheter av dålig behandling spelade en väsentlig roll i Thomsens undersökning. Dessa faktorer visade sig också vara viktiga och de fördelade sig på mycket olika sätt mellan grupperna av kort- och långtidsarbetslösa samt mellan män och kvinnor. Sålunda var till exempel skuldproblem vanligare bland långtidsarbetslösa och män än bland

korttidsarbetslösa och kvinnor. Men när det kom till svårigheter med att ta emot arbete på grund av vårdförpliktelser var sådana vanligare bland korttidsarbetslösa än långtidsarbetslösa och bland kvinnor än män.

Ekonomisk och social ställning samt hälsa spelar en betydande roll

Enligt undersökningsresultaten fanns det väsentliga skillnader i kort- och långtidsarbetslösas sysselsättning efter sex månaders uppföljning. Oberoende av kön var sysselsättningen bland långtidsarbetslösa sämre än bland korttidsarbetslösa. I hela urvalet fick 28 % av de korttidsarbetslösa arbete under de sex månaderna medan motsvarande siffra för de långtidsarbetslösa var 8 % (Thomsen, 2009, s. 468). För männens del kan allt som allt 32 % av sysselsättningsskillnaderna mellan kort- och långtidsarbetslösa och för kvinnornas del 37 % förklaras med kompetensskillnader och resten till exempel med att arbetsgivarna förhåller sig på olika sätt till kort- och långtidsarbetslösa arbetssökande. Å andra sidan förklarade de långtidsarbetslösas sämre kvalifikationer deras sämre sysselsättning, men det löser uppenbarligen inte ensamt problemet. Enligt Thomsens (2009, s. 470) undersökning förklarar skillnaderna i arbetserfarenhet och de sociala nätverken mera än utbildningsskillnaderna. I detta avseende går Thomsens resultat i samma riktning som resultaten av andra undersökningar, enligt vilka sociala nätverk och deras omfattning och art spelar en avgörande roll för att man ska hitta en ny arbetsplats. Man kan få socialt stöd även genom arbete med stöd och företag i den tredje sektorn.

En ny iakttagelse som Thomsen (2009, s. 471) framför och som kompletterar de föregående är att jämfört med de skillnader som kan iakttagas i yrkesskickligheten framsteg socioekonomiska faktorer som beskriver hindren för sysselsättning, så som erfarenheter av orättvisor, penningproblem och vårdförpliktelser, som centrala faktorer som förklarar anställningsbarheten. Thomsen påstår att om långtidsarbetslösa skulle ha lika få faktorer som hindrar sysselsättning som korttidsarbetslösa skulle det minska sysselsättningsskillnaden mellan kort- och långtidsarbetslösa med cirka 20 %. När vi till detta ytterligare lägger att såväl skuldsättning som vårdförpliktelser fördelar sig på väldigt olika sätt mellan män och kvinnor väcker resultatet frågan huruvida tyngdpunkten i skötseln av arbetslösheten borde förskjutas ännu mer mot socialpolitik. Å andra sidan kan man också fråga om detta fenomen är specifikt för den tyska arbetsmarknaden och på något sätt en följd av den aktiveringspolitik som i Tyskland ledde till den dramatiska utökningen av låglönebranschen och 1-euroarbetsplatserna?

Thomsen (2009, s. 471) visade vidare att långtidsarbetslösas anställningsbarhet försämrades jämfört med korttidsarbetslösa av skillnader i hälsotillståndet. Hälsoskillnaderna mellan kort- och långtidsarbetslösa var så betydande att om långtidsarbetslösas hälsa skulle ligga på samma nivå som korttidsarbetslösas, skulle skillnaden i anställningsbarhet mellan kort- och långtidsarbetslösa minska med ytterligare 20 %. Detta resultat kan alltså läsas som att åtgärder som förbättrar hälsan och välfärden borde utgöra en väsentlig del av de åtgärder som riktas mot

långtidsarbetslösa. Utan dem är de resurser som satsas på fort- och vidareutbildning ineffektiva.

Och diskrimineringen då?

I forskningslitteraturen tar man ofta för givet det argumentet som dominerar inom mikroekonomin och som säger att utdragen arbetslöshet är en signal till arbetsgivaren om att den sökandes produktivitet och yrkesskicklighet är sämre än hos andra sökande med samma egenskaper. Socialvetenskapliga undersökningar av arbetsgivarnas rekryteringspraxis har också ofta stött en sådan argumentation. Sålunda har antagandena (diskrimineringshypotesen) även blivit fakta som inte ifrågasatts trots att de långtidsarbetslösa är en grupp som hela tiden förändras vad gäller antal, sammansättning och egenskaper.

Giuliano Bonoli (2012) gjorde ett i detta avseende intressant undantag och en undersökning där han kartlade förhandsinställningarna och rekryteringserfarenheterna hos företag i Schweiz som rekryterade arbetskraft samt förhållandet mellan dem och de praktiska rekryteringsbesluten. När företag som var kunder hos arbetskraftsbyråerna tillfrågades om rekryteringen av långtidsarbetslösa är förenad med risker svarade 37 % av arbetsgivarna att rekryteringen av en långtidsarbetslös kan vara förenad med motivationsproblem. 29 % av företagen bedömde att den är förenad med lågproduktivitetsproblem och 24 % med anpassningsproblem för personen, men det mest överraskande var att om denna fråga kompletterades med frågan om arbetsgivarna ändå hade rekryterat långtidsarbetslösa så berättade över hälften att de hade gjort det. Detta fick Bonolin att specificera diskrimineringshypotesen och han visade att stora företag är öppnare till att rekrytera arbetstagare på grundval av deras yrkeskompetens och inte är lika snabba till statistisk diskriminering som små företag. Stora företag är också mera vana att använda formella ansökningskanaler än små företag. Men det som kanske ändå var mest intressant var att arbetsgivarnas attityder och rekryteringspraxis kan påverkas med positiva erfarenheter och information (Bonoli, 2012, s. 14–16). Vilket betyder att man inte behöver vänja sig vid diskriminering av långtidsarbetslösa och betrakta den som en given sak.

Erfarenheter från Finland

I Finland finns det inga direkt jämförbara forskningsbevis på att resurserna hos arbetslösa och dem som har en svag ställning på arbetsmarknaden påverkar sysselsättningen. Däremot har vi starka bevis på sambandet mellan arbetslöshet, fattigdom och förfördelning och även intressanta utredningar om behovet av och möjligheterna med arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (t.ex. Harkko m.fl., 2012). I Finland har man också med hjälp av olika material utrett vilken service som tillhandahålls dem som har en svag ställning på arbetsmarknaden och deras servicebehov (t.ex. Terävä m.fl., 2011).

När det gäller sambandet mellan utdragen arbetslöshet, fattigdom och förfördelning så har det å andra sidan påvisats genom flera ekonomiska och social-

vetenskapliga undersökningar såväl i andra länder som i Finland (Kangas och Ritalio, 2008; Ahola och Hiilamo, 2013). En fråga som fortfarande är öppen är i vilken mån de befintliga sociala trygghets-, inkomstöverförings- och inkomstfördelningssystemen också är en del av problemet. I början av 2013 genomförde den finska regeringen flera reformer av de sociala trygghetsförmånssystemen som underlättar låginkomsttagares försörjning och som uppskattas åtminstone delvis ha förbättrat den ekonomiska ställningen för låginkomsttagare och personer med korta anställningsförhållanden. Å andra sidan håller man på att genomföra politiska reformer i samma riktning även i Tyskland, eftersom den nya regeringen i sitt regeringsprogram har förbundit sig att införa en lag om minimilön.

25 Utdragen arbetslöshet samt social- och välfärdstjänster

25.1 Arbetslöshetens längd och social trygghet

När utdragen arbetslöshet blev ett strukturellt problem i Europa under depressionen på 1990-talet och i samband med strukturförändringen efter den, framfördes att den höga kompensationsnivån och strikta normerna inom systemen för social trygghet och utkomstskydd för arbetslösa skulle ha förorsakat fenomenet. Sådan kritik riktades särskilt mot tryggheten vid arbetslöshet och principerna för fastställande av den. Å ena sidan bedömde man att nivån på utkomstskyddet för arbetslösa var så hög att den höjde löneförväntningarna mer än arbetstagarens faktiska produktivitet (den s.k. reservationslönen) och var sålunda ägnad att förlänga arbetslösheten. Ett annat liknande argument påstod att de sociala trygghetssystemen skulle fungera så bra att de försätter arbetslösa arbetssökande i en fälla av utdragen arbetslöshet, därför att sinsemellan motstridiga system av inkomstöverföringar, sociala tjänster och förmåner gör det svårt att ta emot kortvarigt arbete då detta ibland inte innebär någon ekonomisk belöning. Dessa argument var under många år så dominerande och politiskt accepterade att samhällsforskningen knappt producerade några avvikande argument.

Empiriska undersökningar, där man har kontrollerat effekterna av individuella (till exempel arbetstagarens utbildning och yrkeskarriärens längd) och institutionella faktorer (till exempel sysselsättningsskyddets strikthet och lagstiftningen om social trygghet) samt faktorer som beskriver företagets konkurrensposition och omvärld (innovativitet och investeringar i tekniska reformer), har gett mer information om många oklarheter. Enligt Jenny Bennett (2011) inverkar såväl risken för arbetslöshet som sysselsättningsskyddet på olika sätt på låg- och högutbildad arbetskraft enligt om det är fråga om framgångsrika eller efterblivna länder med avseende på tekniska reformer. Bennett använde Eurostats EU-SILC-material och visade på sambandet mellan sysselsättningsskyddet och risken för arbetslöshet och uttryckligen hur det eventuellt påverkades av teknisk innovativitet.

I alla undersökta länder löpte lägre utbildade större risk att bli arbetslösa än högutbildade. Undersökningsresultaten visade emellertid inte att risken för att lägre utbildade ska bli arbetslösa skulle vara särskilt hög i de länder som befann sig i ledande ställning vad gällde tekniska reformer. Däremot var risken för att lågutbildade skulle bli arbetslösa hög i de länder som låg efter i fråga om tekniska reformer. Ett strikt sysselsättningsskydd höjer risken för arbetslöshet för lägre utbildade men sänker den för högutbildade, enligt ju högre landets tekniska nivå och innovativitet ligger (Bennett, 2011). Detta betyder att lägre utbildade drar nytta av ett högt sysselsättningsskydd endast i de länder som ligger efter i den tekniska utvecklingen.

Trots att Bennetts resultat är förenat med reservationer, visar det att sysselsättningsskyddets institutioner (till exempel skyddets innehåll, täckning, kontroll och strikthet) har betydelse. När man bedömer sysselsättningsskyddets funktion bör å andra sidan uppmärksamhet fästas även vid ekonomins och arbetsmarknadens allmänna dynamik. Sysselsättningsskyddet bör emellertid inte bedömas enbart enligt dess strikthet (till exempel de direkta kostnader som avgångsvederlag och uppsägningar orsakar företagen) utan vid bedömningen måste uppmärksamhet också fästas vid samhällskostnaderna och hur de fördelas mellan olika parter. En egen specialfråga är hur de kort- och långfristiga kostnaderna för sysselsättningsskyddet skiljer sig med avseende på till exempel ekonomiska konjunkturen och teknisk innovativitet. Dessutom har undersökningarna hittills gällt endast kostnaderna under en kort tid. När effekterna av sysselsättningsskyddet bedöms borde analysen specificeras även så att man skulle beakta hur sysselsättningsskyddet påverkar olika aktörer (arbetstagarer, arbetsgivare, stödsystem) verksamhet och funktion samt hur sysselsättningsskyddets olika former (kompensationslinjen eller proaktiva former) påverkar arbetsmarknadens funktion och risken för arbetslöshet (Koistinen, 2014).

En sådan synvinkel betyder ändå inte att nivån på utkomstskyddet för arbetslösa och dess funktionsprinciper inte skulle bidra till att arbetslösheten drar ut på tiden. Exempelvis Røeds, Jensens och Thours (2008) undersökning om systemen med utkomstskydd för arbetslösa och sambandet mellan arbetslöshetsperiodernas längd i Norge och Sverige visar att skillnaderna i arbetslöshetens längd avspeglar skillnaderna i systemen med utkomstskydd för arbetslösa. I en undersökning som baserar sig på representativt registermaterial visar de att det skulle finnas en tydlig länk mellan ekonomiska incitament och jobbsökningsbeteendet. Till exempel i Sverige, där nivån på utkomstskyddet för arbetslösa är generös i synnerhet för arbetstagarer i de lägre inkomstklasserna till skillnad från Norge, tycks således utkomstskyddet för arbetslösa leda till längre arbetslöshetsperioder än i Norge. Å andra sidan visade en jämförelse mellan länderna att utkomstskyddets kompenserande inverkan skulle vara hälften mindre i Sverige än i Norge när det gäller utströmningen från arbetslöshet.

Det som i dessa undersökningar fortfarande är en öppen fråga har att göra med bland annat hur arbetslösas jobbsökningsbeteende, sysselsättning och yrkeskarriärer efter arbetslösheten utvecklas på längre sikt över konjunkturen eller tidsmässiga förändringar (t.ex. kohorteffekten), och hur de skiljer sig åt i olika hushållsstrukturer. Den ekonomiska argumentationens dominerande tanke är i princip att granska arbetslösa arbetssökande som individer, men i den takt som modellen med två arbetande löntagare har blivit vanligare, har det också blivit så att hushållen planerar och beslutar om sitt deltagande i arbete genom gemensamma avtal och överläggningar. Sålunda är det rationellt att tänka att arbetslösas jobbsökningsbeteende och val i väsentlig grad även påverkas av i vilken ställning den arbetslösa arbetssökandes make befinner sig (arbetslös eller sysselsatt) eller vilka resurser (utbildnings- och ekonomiska resurser samt sociala nätverk) hushållets medlemmar förfogar över.

Bedömningen av dessa faktorerers inverkan är emellertid på det hela taget ett outforskat område (Jolkkonen m.fl., 2014). Tidigare undersökningar låter dock anta att arbetslösas jobbsökningsaktivitet är beroende av familjebildning, hushållets storlek och makens ställning på arbetsmarknaden, utbildning och inkomstnivå.

25.2 Buffertar mot arbetslöshet och andra sociala risker i hushållet

I den vetenskapliga litteraturen bedöms riskerna för arbetslöshet ofta som fenomen på individnivå. Forskarna har naturligtvis styrts till detta tänkande av synen på att individen är sin egen lyckas smed och å andra sidan även av det faktum att en allt större del av de sociala trygghets-, beskattnings-, och inkomstfördelningssystemen behandlar såväl arbetssökande som inkomst- och förmånstagarna som individer. Så är fallet särskilt i de nordiska länderna, där modellen med två löntagare är vanlig och dess spridning har stötts med många social- och välfärdstjänster samt inkomstöverföringar och familjepolitiska stöd samt bestämmelser om sysselsättningskydd. Detta väcker frågan i vilken mån man borde undersöka även sysselsättningen, sysselsättningsförutsättningarna och arbetsmarknadsbeteende även bland låginkomsttagare och arbetssökande (arbetslösa och partiellt arbetsföra) samt sådana som byter arbetsplats och tolka resultaten med avseende på hushållet, dess förmögenhet, storlek och sammansättning samt övriga resurser.

Exempelvis Prieto-Rodriguez och Rodriguez-Gutierrez (2003), som använde Eurostats hushållspanelmaterial, upptäckte att om kvinnan står utanför arbetsmarknaden och hennes make har arbete, är det sannolikt att kvinnan stannar utanför arbetsmarknaden, blir ekonomiskt inaktiv. Men om en ekonomiskt inaktiv kvinna börjar söka arbete är sannolikheten för hon hittar arbete mycket större än att hon förblir arbetslös i en situation där maken har arbete jämfört med om även maken är ekonomiskt inaktiv. Å andra sidan, om kvinnan är inaktiv och hennes make förlorar sin arbetsplats eller blir ekonomiskt inaktiv, är sannolikheten för att kvinnan förblir inaktiv mindre än i en situation där maken fortfarande har arbete. Det är alltså mycket sannolikt att en gift kvinnas jobbsökningsaktivitet ökar när maken förlorar sin arbetsplats (ibid., s. 335). Men som Prieto-Rodriguez och Rodriguez-Gutierrez (2003) visade är denna tendens inte universell och saknar inte följder. I en jämförelse mellan olika samhällen var det bara några länder, så som Italien och i viss mån Tyskland, Spanien, Portugal och Holland, där kvinnans deltagande i förvärsarbete står i direkt samband med makens ställning på arbetsmarknaden. Det är också viktigt att påpeka att jobbsökningen inte alltid lyckas och att kvinnorna kan gå från att ha varit inaktiva till att bli arbetslösa (ibid., s. 335-336).

Å andra sidan visar undersökningar att individernas och hushållens arbetsmarknadsbeteende också är beroende av hur hushållen och välfärdsstaten kompenserar inkomster och inkomstbortfall. Markus Ehlert (2012) undersökte hushållets och välfärdsstatens kompenserande och buffertinverkan i situationer där medlemmar

av hushållet blev arbetslösa. Med hjälp av material som gällde Förenta staterna och Tyskland undersökte han inkomstutvecklingen och upptäckte att de trajektorer som beskriver en sjunkande inkomstutveckling var ungefär likadana i bägge länderna, medan det fanns betydande skillnader mellan länderna i hur hushållet och staten buffrade inkomstbortfallet. Undersökningen visade att det finns en stor skillnad beroende på kön i hur hushållet och familjesituationen påverkar inkomstutvecklingen. Männerna i Förenta staterna litar i betydande grad på hushållets resurser att buffra inkomstbortfall, medan åter välfärdsstaten kompenserar inkomstbortfall i Tyskland. Kvinnors inkomstbortfall ska dock i bägge länderna kompenseras med makens högre inkomster. Eftersom ensamförsörjare inte kan söka kompensation för inkomstbortfall i hushållet, är det ofta så att ensamförsörjarkvinnor i Förenta staterna upplever inkomstbortfall som större än i Tyskland. Ehlert (2012) visade också att den generösa tyska välfärdsstaten leder till att vid inkomstbortfall som beror på arbetslöshet är makarna inte på samma sätt tvingade att hjälpa varandra ens om någondera av dem förlorar sin arbetsplats. Med tiden har familjen och hushållet blivit en allt viktigare buffert i Förenta staterna, vilket har utjämnat männens men tillspetsat kvinnornas inkomstbortfall i situationer där familjens försörjare (*breadwinner*) förlorar sitt arbete. I Tyskland leder försämrade sysselsättningsmöjligheter i det långa loppet till minskade inkomster, vilket åter leder till att övertidsarbete och tilläggsinkomster blir eftertraktade för att garantera utkomstnivån. Men med tiden har modellen med två inkomsttagare blivit vanligare även i Förenta staterna och det har ökat inkomstutvecklingens stabilitet (Ehlert, 2012, s. 852-855). Det betyder att risken för arbetslöshet leder till att man försöker hitta ersättande inkomster och arbete.

Även undersökningar som gjorts i Finland stöder argumentet att hushållen är en viktig beslutsarena och att sysselsättningsrisker som upplevs på hushållsnivå påverkar bägge makarnas jobbsökningsbeteende. Detta har framkommit i flera uppföljningsundersökningar som gällt massuppsägningar (Jolkkonen och Kurvinen, 2009; Jolkkonen m.fl., 2012). Det är fortfarande en öppen fråga om risken för arbetslöshet och särskilt långtidsarbetslöshet är större för dem som stannar kvar i företaget i samband med en företagssanering eller för dem som lämnar företaget och hittar arbete någon annanstans, eller för dem som har lämnat 'det sjunkande skeppet' innan risken realiserar. I alla dessa situationer aktualiseras frågan om risken för arbetslöshet är ett resultat av ödesdigra omständigheter eller beror på individuella faktorer. I de flesta fallen är risken beroende av såväl externa som interna faktorer. Det är i hög grad beroende av svaret på dessa två olika frågor hur den politik borde vara som försöker minimera och förebygga risker för arbetslöshet.

På grundval av de iakttagelser som framförts ovan kan man påstå att utdragen risk för arbetslöshet är socialt selektiv och beroende av det ekonomiska läget, arbetsmarknadens funktion och även hushållets resurser och jobbsökningsbeteende. Det betyder att när arbetskraftspolitiska åtgärder planeras borde dessa faktorer beaktas mera än tidigare. Särskilt i låginkomsttagarhushåll som styrs av vårdförpliktelser

analyseras jobbsökningsbeslut noggrant. Den välmående och utbildade medelklassen kan mycket väl ha mer resurser än andra, vilket ger möjligheter att välja lämpligt arbete men kan å andra sidan förlänga den arbetslösa makens arbetslöshet utan att stämplas av social utarmning. Denna faktor är också en grund för att det är skäl att vara försiktig när man jämför utdragen arbetslöshet och arbetskraftspolitiska åtgärder i olika länder, eftersom en arbetslös make i ett hushåll med två löntagare kan betyda väldigt olika saker i till exempel Finland och Tyskland, vilket beror på olika arbetsmodeller, skillnader mellan de sociala trygghetssystemen samt skillnader mellan de kulturella modellerna för makar som bägge arbetar.

26 Slutsatser och diskussion

I detta avsnitt har vi utifrån befintliga forskningsrön utvärderat långtidsarbetslösheten och arbetskraftspolitikens inverkan på skötseln av långtidsarbetslösheten. Detta ger möjlighet att dra åtminstone tre slutsatser. *För det första*, när det gäller den bedrivna politikens effekt, har ända sedan 1990-talets början det primära budskapet från undersökningar och politiska diskurser varit tvivelsmål angående politikprogrammets effektivitet. Såväl enskilda forskare som internationella organisationer (OECD, IMF och EU) rekommenderade regeringarna att utöka sådana åtgärder som skulle förbättra programmets effektivitet. Detta har ofta betytt att villkoren för förmånerna har skärpts, att självrisken utökats och att deltagarna aktiverats. Detta framkommer bra bland annat i de rekommendationer som till exempel OECD har gett Finland i sina landrapporter (OECD, 2010a; OECD, 2014). Senare tycks även Statens revisionsverks experter ha omfattat samma ståndpunkt i sin revisionsberättelse om långtidsarbetslöshet och marginalisering i Finland 2011.

Man kan emellertid svara på denna pessimistiska läsart med flera argument. Om man utvärderar de befintliga undersökningsresultaten mer ingående och beaktar bland annat i hur stor utsträckning arbetskraftspolitiken har tvingats bli väktare i och med de ekonomiska strukturförändringarna, företagsorganisationernas snabba förändringar, arbetskraftens ökade internationella rörlighet samt modellerna för deltagande i arbete (hushåll med två löntagare, längre utbildningstider, utökade familje- och vårdledigheter, osv.), kan man se saken även på ett annat sätt och konstatera att arbetskraftspolitiken ändå har spelat en viktig roll och kanske fungerat bättre än sitt rykte. I ljuset av den utveckling som ägt rum kan man fråga om det ens vore möjligt att föreställa sig att Finland skulle ha klarat av alla de strukturella förändringar som landet har genomgått sedan depressionen i början av 1990-talet utan en aktiv arbetskraftspolitik. Å andra sidan visar uppföljningsundersökningar att de arbetskraftspolitiska åtgärderna är av olika karaktär, de riktar sig mot grupper som skiljer sig från varandra och sålunda skiljer sig även deras effekter från varandra. Trots detta måste det betonas av att åtgärdernas effekt är starkt bunden till situationen på arbetsmarknaden och framför allt till efterfrågefaktorerna och å andra sidan också till hur de arbetskraftspolitiska åtgärderna infaller tidsmässig och i förhållande till de förändringar som inträffat på arbetsmarknaden. När det gäller dessa drag är utvecklingen i Finland som ett exempel ur en lärobok i arbetskraftspolitik och på de svårigheter som hänför sig till en korrekt dimensionerad, tidsmässigt inplanerad och inriktad politik.

För det andra, när det gäller utvärderingen av arbetskraftspolitiska program, så har forskningens och politikens uppmärksamhet riktats mot mikroekonomiska (individer och företag) frågor samt å andra sidan mot olika aktörers val (*behavioral economics*). Detta har varit av avgörande betydelse även för hur långtidsarbetslösheten har

förståtts och hur den aktiva arbetskraftspolitikens inverkan har utvärderats. Tyngdpunkten i utvärderingen har legat på individuella faktorer och hur arbetskraftspolitiska stödåtgärder har förbättrat individens sysselsättningsmöjligheter och ställning på arbetsmarknaden. Som en negativ faktor som begränsar utvärderingen av arbetskraftspolitikens resultat kan ändå betraktas det faktum att konceptet för den aktiva arbetskraftspolitikerna har krympt och på sätt och vis utslutit långtidsarbetslöshetens samhälleliga och strukturella faktorer samt en analys av arbetskraftens efterfrågefaktorer.

För det tredje, forskningslitteraturen visar att samtidigt som arbetskraftspolitikens tyngdpunkt såväl i Finland som i andra länder har förskjutits till aktiveringspolitiska åtgärder har även vid bedömningen av arbetskraftspolitikens resultat och effektivitet större vikt lagts vid frågor om hur programmen påverkar individernas beteende och sysselsättningsmöjligheter. Den mikroekonomiska och socialvetenskapliga forskningen har också producerat intressant och nödvändig tilläggsinformation om hur institutionella reformer (ändringar i förmånerna, nya program osv.) inverkar på de arbetssökandes beteende. Frågorna ställs på detta sätt trots att största delen av dem som deltar i arbete såväl i Finland som andra industriellt utvecklade länder hör till hushåll med två eller flera löntagare, och besluten om deltagande på arbetsmarknaden och även hantering av riskerna i anslutning till sysselsättningen träffas inom hushållet så att man samordnar yrkeskarriärer, arbetstider och arbetsinkomster. Denna synvinkel har åsidosatts även när man utvärderat de åtgärder som syftar till att lindra långtidsarbetslösheten, ökad jobbsökningsaktivitet samt vilka slags stödåtgärder som över huvud fungerar bäst på kort sikt och under hela livet. Utanför granskningen har även ställts faktorer i anslutning till de arbetskraftsrekryterande företagens beteende och efterfrågan på arbetskraft samt andra samhälleliga faktorer. Man kan säga att det i detta avseende finns ett svart hål i den arbetskraftspolitiska forskningen, och inte heller vår utredning gav tillräcklig tilläggsinformation om detta.

I inledningskapitlet i vår litteraturöversikt betonade vi också att vid utvärderingen av politikprogrammets inverkan och resultat borde man i stället vid enskilda faktorer fästa uppmärksamhet även vid de sammantagna effekterna. Genom denna emfas vill vi understryka den socialvetenskapliga forskningens centrala iakttagelse, nämligen att politikprogram alltid är en del av någon större helhet och att varje program har sin egen historia och sitt institutionella arv i samhället, som är djupt rotade i respektive samhälle. När man utvecklar nya politikprogram borde man därför beakta hur de passar ihop med befintliga program och institutioner. Det går inte att sådär bara överföra politikmodeller från ett land och ställa till ett annat, utan de måste rotas i den nya omgivningen, vilket förutsätter att olika aktörer godkänner reformen. Redan ur denna synvinkel kan aktiveringspolitik och betoning på självrisk inte överföras enbart på programobjekten utan även andra aktörer måste arbeta för målet. Den vetenskapliga litteraturen ger tydliga vinkar om att aktivering av långtidsarbetslösa kan lyckas bara om man samtidigt stöder utvecklingen av arbetslösa

arbetssökandes resurser och vid rekryteringen av arbetskraft kommer bort från diskriminerande praxis. Det är inte heller möjligt att kämpa mot samhällsstrukturer, så som regionala skillnader i och differentiering av sysselsättningen och arbetsmarknaden med åtgärder på individnivå, utan man måste snarare försöka anpassa dem till de yttre omständigheterna. Även denna synvinkel är lätt att acceptera i teorin, men det fästs ändå alltför lite uppmärksamhet vid den i forskningen.

Bifogad tabell 1. Procentandelen som varit arbetslösa över ett år av de arbetslösa i EU-15-länderna och i vissa länder utanför EU 1990-2012 (i sjuhundra grad enligt situationen 2012)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Irland	66,0	61,5	58,8	59,1	64,3	61,6	59,5	57,0	55,3	33,1	30,1	32,8	34,9	33,4	31,6	29,5	27,1	29,2	29,2	49,1	59,3	61,7	
Grekland	49,8	47,7	49,6	50,9	50,5	51,4	56,7	55,7	54,9	55,3	56,4	52,8	51,3	54,9	53,1	52,1	54,3	50,0	47,5	40,8	45,0	49,6	59,3
Italien	69,8	68,1	58,2	57,7	61,5	63,6	65,6	66,3	59,6	61,4	61,3	63,4	59,6	58,1	49,2	49,9	49,6	47,3	45,7	44,4	48,5	51,9	53,0
Portugal	44,9	38,7	30,9	43,5	43,4	50,9	53,1	55,6	44,7	41,2	42,9	38,1	34,6	35,0	44,3	48,2	50,2	47,1	47,4	44,1	52,3	48,2	48,7
Tyskland	46,8	31,6	33,5	40,3	44,3	48,7	47,8	50,1	52,6	51,7	51,5	50,4	47,9	50,0	51,8	53,0	56,4	56,6	52,5	45,5	47,4	48,0	45,5
Belgien	68,5	62,9	59,1	53,0	58,3	62,4	61,3	60,5	61,7	60,5	56,3	51,7	48,8	45,4	49,0	51,7	51,2	50,4	47,6	44,2	48,8	48,3	44,7
Spanien	51,3	49,2	44,0	46,2	52,7	54,6	52,9	51,8	49,9	46,3	42,4	36,9	33,7	33,6	32,0	24,5	21,7	20,4	17,9	23,7	36,6	41,6	44,5
Frankrike	41,4	39,8	34,6	33,3	37,5	40,2	38,2	39,6	41,6	38,7	39,6	36,8	32,7	39,2	40,6	41,1	41,9	40,2	37,4	35,2	40,2	41,4	40,3
Storbritan- nien	34,4	28,8	35,4	42,5	45,4	43,6	39,8	38,6	32,7	29,6	28,0	27,8	21,7	21,5	20,6	21,0	22,3	23,7	24,1	24,5	32,6	33,4	34,8
Nederlän- derna	49,3	46,1	43,9	52,4	49,4	46,8	50,0	49,1	47,9	43,5	26,5	27,8	34,2	40,2	43,0	39,4	34,4	24,8	24,8	27,6	33,6	33,6	33,7
Luxemburg	47,4	31,3	14,3	31,6	29,6	23,2	27,6	34,6	31,3	32,3	22,4	28,4	27,4	24,7	21,0	26,4	29,5	28,7	32,4	23,1	29,3	28,8	30,3
Danmark	29,9	31,9	27,0	25,2	32,1	27,9	26,5	27,2	26,9	20,5	20,0	22,2	19,1	20,4	21,5	23,4	20,8	16,1	13,5	9,5	20,2	24,4	28,0
Österrike					18,4	29,1	24,9	27,5	30,3	29,2	25,8	23,3	19,2	24,5	27,6	25,3	27,3	26,8	24,2	21,3	25,2	25,9	24,8
Finland		9,2		30,6		37,6	34,5	29,8	27,5	29,6	29,0	26,2	24,4	24,7	23,4	24,9	24,8	23,0	18,2	16,6	23,6	22,6	21,7
Sverige	12,1	11,2	13,5	15,8	25,7	27,8	30,1	33,4	33,5	30,1	26,4	22,3	20,9	17,8	18,9			12,8	12,1	12,8	17,3	18,2	17,5
EU-15 ka	47,0	39,9	38,7	41,6	43,8	44,6	44,6	45,1	42,5	41,7	38,6	36,7	33,2	34,0	34,8	36,8	37,5	34,1	32,1	29,3	36,2	38,3	39,2
Norge	20,4	20,2	23,5	27,2	28,8	24,2	14,2	12,4	8,3	7,1	5,3	5,5	6,4	6,4	9,2	9,5	14,5	8,8	6,0	7,7	9,5	11,6	8,7
Island	..	6,7	6,8	12,2	15,1	16,8	19,8	16,3	16,1	11,7	11,8	12,5	11,1	8,1	11,2	13,3	7,3	8,0	4,1	6,9	21,3	27,8	27,9
Förenta staterna	5,5	6,3	11,1	11,5	12,2	9,7	9,5	8,7	8,0	6,8	6,0	6,1	8,5	11,8	12,7	11,8	10,0	10,0	10,6	16,3	29,0	31,3	29,3

Källa: OECD / ETLAs databas.

Litteratur

Acemoglu, D. & Angrist, J.D. (2001): Consequences of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy* 109(5), 915 - 957.

Acemoglu, D. & Autor, D.H. (2011): Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings, i verket Ashenfelter, O. & Card, D. (red.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 4B. Elsevier, Amsterdam.

Ahmad, A. (2005): Getting a Job in Finland: The Social Networks of Immigrants from the Indian Subcontinent in the Helsinki Metropolitan Labour Market. University of Helsinki, Department of Sociology, Helsinki.

Aho, S. (2005): Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin. Työhallinnon julkaisu 349. Työministeriö, Helsinki.

Aho, S. (2008): Työttömyyden pitkän aikavälin dynamiikka ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työvoimapolitiittinen aikakauskirja 4, 21 - 35.

Aho S. & Koponen H. (2008): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 24/2008. Helsinki.

Aho, S., Pitkänen, S. & Vanttaja, M. (2012): Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumisvelvoitteen arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 3/2012, Helsinki.

Ahola, E. & Hiilamo, H. (2013): Keitä olivat laman tuomat uudet toimeentulon saajat Helsingissä? I verket Ahola, E. & Hiilamo, H. (red.), *Köyhyyttä Helsingissä - Toimeentulon saajat ja käyttö 2008-2010*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127, Helsinki, 11 - 127.

Albæk, K., Asplund, R., Barth, E. & von Simson, K. (2014a): Early school leaving and labour market prospects. Kapitel 6 i verket *The Nordic Model - challenged but capable of reform*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2014:531, Copenhagen.

Albæk, K., Asplund, R., von Simson, K. ja Vanhala, P. (2014b): Young disability beneficiaries: A pertinent policy issue of today. Kapitel 5 i verket *The Nordic Model - challenged but capable of reform*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2014:531, Copenhagen.

Aldashev, A., Thomsen, S.L. & Walter, T. (2010): Short-Term Training Programs for Immigrants: Do Effects Differ from Natives and Why? ZEW Discussion Paper 10-021, Mannheim.

Algan, Y., Dustmann, C., Glitz, A. & Manning, A. (2010): The Economic Situation of First- and Second-Generation Immigrants in France, Germany, and the United Kingdom. *The Economic Journal* 120(542), F4 - 30.

Andersson Joonas, P. & Nekby, L. (2012): Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment. *Scandinavian Journal of Economics* 114(2), 575 - 600.

Arnkil, R., Spangar, T. & Jokinen, E. (2012): Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 10/2012.

Asplund, R. (2009): Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 40/2009.

Asplund, R. & Kauhanen, A. & Maliranta, M. (2012): Työtehtävien ja palkkojen dynamiikka. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Helsinki. <http://www.etla.fi/to/tehtavarakenteet/julkaisut/JULKAISU.pdf>. Hämtat 2.9.2013.

Asplund, R. & Vanhala, P. (2013a): Heikosti koulutettujen nuorten polut työelämään. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2013, 56, 5 - 17.

Asplund, R. & Vanhala, P. (2013b): Nuorten työllisyydestä ja työttömyydestä hyvin vaihteleva kuva. ETLA Muistio - ETLA Brief 19, Helsinki.

Asplund, R. & Vanhala, P. (2014): Peruskoulutodistuksen varassa olevien nuorten polut työelämään - 2000-luvun alussa peruskoulunsa päättäneiden kokemuksia. ETLA Muistio - ETLA Brief 23, Helsinki.

Aurich, P. (2013): Activating the Unemployed in European Societies. Doktorsavhandling. Hamburg: Universität Hamburg.

Autor, D. & Duggan, M.G. (2003): The Rise in the Disability Rolls and the Decline in Unemployment. *The Quarterly Journal of Economics* 118(1), 157 - 206.

Autor, D., Duggan, M. & Gruber, J. (2012): Moral Hazard and Claims Deterrence in Private Disability Insurance. NBER Working Paper 18172.

Baldwin, M. & Johnson, W.G. (2000): Labor Market Discrimination Against Men with Disabilities in the Year of the ADA. *Southern Economic Journal* 66(3), 548 - 566.

Balloch, S., Hume, C. & Jones, B. (1985): *Caring for Unemployed People. A Study of the Impact of Unemployment on Demand for Personal Social Services.* Bedford Square Press, London.

Banks, J., Emmerson, C. & Tetlow, G. (2014): Effect of Pensions and Disability Benefits on Retirement in the UK. NBER Working Paper 19907, February 2014.

Beegle, K. & Stock, W.A. (2003): The Labor Market Effects of Disability Discrimination Laws. *Journal of Human Resources* 38(4), 806 - 859.

Bell, D. & Heitmüller, A. (2009): The Disability Discrimination Act in the UK: Helping or Hindering Employment Amongst the Disabled? *Journal of Health Economics* 28(2), 465 - 480.

Bell, D.N.F. & Blanchflower, D.G. (2009): What to do about rising unemployment in the UK? IZA DP No. 4040, Bonn.

Bengtsson, M. (2012): Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark? University of Gothenburg, Department of Sociology and Work Science <http://ileraz2012.wharton.upenn.edu/RefereedPapers/BengtssonMattiasILERA.pdf>. Hämtat 22.4.2014.

Bennett, J. (2011): Unemployment Risks for Low- and Highly-Skilled Individuals and the Role of Employment Protection Legislation. http://doku.iab.de/veranstaltungen/2011/ws_flex2011_bennett.pdf (hämtat 11.11.2013).

- Ben-Shalom, Y. & Stapleton, D. (2013): Trends in the Composition and Outcomes of Young Social Security Disability Awardees. University of Michigan Retirement Research Center Working Paper WP 2013-284, June 2013.
- Bergemann, A. & van den Berg, G.J. (2008): Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe - A Survey. *Annales d'Economie et de Statistique* 91/92, 385 - 408.
- Bergemann, A., Caliendo, M., van den Berge, G.J. & Zimmermann, K.F. (2011): The Threat Effect of Participation in Active Labor Market Programs on Job Search Behavior of Migrants in Germany. *International Journal of Manpower* 32(7), 777 - 795.
- Bessinger, T. & Möller, J. (2000): Unemployment: Theoretical Explanations. I verket Wagner, H. (red.), *Globalisation and unemployment*. Springer, Berlin.
- Biavaschi, C., Eichhorst, W, Giuliotti, C., Kendzia, M.J., Muravyev, A., Pieters, J., Rodriguez-Planas, N., Schmidl, R. & Zimmermann, K.F. (2012): Youth Unemployment and Vocational Training. IZA DP No. 6890, Bonn.
- Black, D., Daniel, K. & Sanders, S. (2002): The Impact of Economic Conditions on Participation in Disability Programs: Evidence from the Coal Boom and Bust. *American Economic Review* 92, 27 - 50.
- Blanchard, O. (2003): *Macroeconomics*. Upper saddle river, New Jersey: Prentice Hall.
- Blanchard, O. & Diamond, P. (1992): The flow approach to labor markets. *American Economic Review Papers and Proceedings*. <http://www.nber.org/papers/w4000.pdf>. Hämtat 2.9.2013.
- Blanchard, O., Jaumotte, F. & Loungani, P. (2013): Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession. International Monetary Fund, Research department.
- Blomgren, J. & Hytti, H. (2013): Työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä aiheutuva työelämästä poissaolo sekä aktiivitoimenpiteille osallistuminen Pohjoismaissa 2005 ja 2010. Kela, Työpapereita 48/2013.
- Blossfeld, H.P. (1986): Career opportunities in the Federal Republic of Germany: a dynamic approach to the study of life-course, cohort, and period effects. *European Sociological Review* 2(3), 208 - 225.
- Blossfeld, H.P. (2007): Linked lives in modern societies. The impact on social inequality of increasing educational homogamy and the shift towards dual-earner couples. I verket Scherer, S., Pollak, R., Otte, G. & Gangl, M. (red.), *From Origin to Destination. Trends and Mechanisms in Social Stratification Research*, Frankfurt aM and New York, 275 - 291.
- Bolvig, I., Jensen, P. & Rosholm, M. (2003): The Employment Effects of Active Social Policy. IZA DP No. 736, Bonn.
- Bonin, H. (2013): The European Youth Guarantee is Very Unlikely to be Effective in the Future. *ZEW-news July/August 2013*, 5.
- Bonoli, G. (2010): The Political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics & Society* Vol. 38.
- Bonoli, G. (2012): Surmountable hurdles? Employers' perception of the long term unemployed and labour market interventions. Working paper de l'IDHEAP. July 2012.
- Boockmann, B. & Steffes, S. (2005): Individual and Plant-level Determinants of Job Durations in Germany. *ZEW Discussion Paper* No. 05-89.

- Borenstein, M., Hedges, L.V., Higgins, J., Rothstein, H. (2009): *Introduction to Meta-Analysis*. Chichester: Wiley
- Borjas, G.J. (1985): Assimilation, Changes in Cohort Quality, and the Earnings of Immigrants. *Journal of Labor Economics* 3(4), 463 - 489.
- Borjas, G.J. (1999): *The Economic Analysis of Immigration*. Kapitel 28 i verket Ashenfelter, O. & Card, D. (red.), *Handbook of Labor Economics*. Volume 3A. Elsevier, Amsterdam and New York, 1697 - 1760.
- Bosch, G. (2010): *Dismissing Hours not Workers: Work-sharing in the Economic Crisis*. A paper presented in the 31st annual conference of the IWPLMS in Valencia 14-17.7.2010.
- Bosch, G. & Kalina, T. (2008): *Low wage work in Germany: An overview*. I verket Bosch, G. & Weinkopf, C. (2008), *Low wage work in Germany*. Russel Sage Foundation. 19 - 113.
- Bound, J. & Burkhauser, R.V. (1999): *Economic Analysis of Transfer Programs Targeted on People with Disabilities*. Kapitel 51 i verket Ashenfelter, O. & Card, D. (red.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3C. Elsevier, Amsterdam.
- Bratsberg, Fevang & Røed (2010): *Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise?* IZA DP No. 4897.
- Breidahl, K.N. (2012): *Immigrant-targeted activation policies: a comparison of the approaches in the Scandinavian welfare state*. Kapitel 6 i verket Kilkey, M. & Ramia, G. (red.), *Social Policy Review 24: Analysis and debate in social policy*.
- Brynin, M., Longhi, S. & Martínez Pérez, A. (2008): *The Social Significance of Homogamy*. Institute for Social and Economic Research. University of Essex. No. 2008-32.
- Brzinsky-Fay, C. (2011): *School-to-Work Transitions in International Comparison*. Tampere University Press.
- Burchardt, T. (2001): *Moving in, Staying in, Falling out: Employment Transitions of Disabled People*. Manuscript prepared for BHPS 2001 Conference, 5 - 7 July, Colchester, Essex. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.181.918&rep=rep1&type=pdf>
- Burkert, C. & Siebert, H. (2007): *Labour Market Outcome after Vocational Training in Germany - Equal Opportunities for Migrants and Natives?* IAB Discussion Paper 31/2007, Nuremberg.
- Burkhauser, R.V. & Daly, M.C. (1998): *Disability and Work: the experiences of American and German men*. Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review 2, 17 - 29.
- Burkhauser, R.V. & Daly, M.C. (2011): *The Declining Work and Welfare of People with Disabilities: What Went Wrong and a Strategy for Change*. AEI Press, Washington D.C.
- Burkhauser, R.V., Butler, J.S. & Kim, Y.W. (1995): *The Importance of Employer Accomodation on the Job Duration of Workers with Disabilities: A Hazard Model Approach*, *Labour Economics* 3(1), 1 - 22.
- Burkhauser, R.V., Daly, M.C., Houtenville, A. & Nargis, N. (2001): *The Employment of Working-age People with Disabilities in the 1980s and 1990s: What Current Data Can and Cannot Tell Us*. FRB of San Francisco Working Paper No. 2001-20.
- Butler, R.J. & Worrall, J.D. (1985): *Work Injury Compensation and the Duration of Non-work Spells*. *The Economic Journal* 95(379), 714 - 724.

- Butschek, S. & Walter, T. (2013): What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-Analysis of the Evaluation Literature. ZEW Discussion Paper No. 13-056, Mannheim.
- Cahuc, P., Carcillo, S. & Zimmermann, K.F. (2013): The Employment of the Low-Skilled Youth in France. IZA Policy Paper No. 64, Bonn.
- Caliendo, M. & Künn, S. (2011): Start-Up Subsidies for the Unemployed: Long-Term Evidence and Effect Heterogeneity. *Journal of Public Economics* 95(3-4), 311 - 331.
- Caliendo, M., Künn, S. & Schmidl, R. (2011): Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labour Market Policies. IZA DP No. 6222, Bonn.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Helmström, M. (2001): Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. Seminar paper. Institute for international economic studies. Stockholm university.
- Calmfors, L. (2014): How well is the Nordic model doing? Recent performance and future challenges. Kapitel 1 i verket *The Nordic model - challenged but capable of reform*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2014:531, Copenhagen.
- Card, D., Chetty, R. & Weber, A. (2007): The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job? *American Economic Review* 97(2), 113 - 118.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010): Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452 - 477.
- Carling, K. & Larsson, L. (2005): Does Early Intervention Help the Unemployed Youth? *Labour Economics* 12, 301 - 319.
- Carlsson, M. & Rooth, D-O. (2007): Evidence of Ethnic Discrimination in the Swedish Labor Market Using Experimental Data. *Labour Economics* 14(4), 716 - 729.
- Corporale, G.M. & Gil-Alana, L. (2014): Youth Unemployment in Europe: Persistence and Macroeconomic Determinants. CESifo Working Paper No. 4696.
- Carrera, S. (2006): A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses. CEPS CHALLENGE Papers No. 1, 1 March 2006. <http://aei.pitt.edu/6773/>
- Cavaco, S., Fougère, D. & Pouget, J. (2005): Estimating the Effect of a Retraining Program for Displaced Workers on Their Transition to Permanent Jobs. IZA DP 1513, Bonn.
- Cerna, L. (2010): Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis. http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=14485. Hämtat 18.3.2014.
- Chiswick, B.R. (1978): The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-born Men. *Journal of Political Economy* 86(5), 897 - 921.
- Chiswick, B.R. (2011): Immigration: High Skilled vs. Low Skilled Labor. IZA Policy Paper No. 28, Bonn.
- Chiswick, B.R. & Miller, P-W. (1995): The Endogeneity Between Language and Earnings: International Analyses. *Journal of Labor Economics* 13(2), 246 - 288.

Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. & Rosholm, M. (2009): The Effect of Integration Policies on the Time Until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics* 16(4), 409 - 417.

Clayton, S., Barr, B., Nylen, L., Burström, B., Thielen, K., Diderichsen, F., Dahl, E. & Whitehead, M. (2012): Effectiveness of return-to-work interventions for disabled people: a systematic review of government initiatives focused on changing the behaviour of employers. *European Journal of Public Health* 22(3), 434 - 439.

Constant, A.F. & Rinne, U. (2013): Labour Market Information for Migrants and Employers: The Case of Germany. IZA Research Report No. 50, Bonn, February 2013.

Constant, A.F. & Tien, B.N. (2011): Germany's Immigration Policy and Labor Shortages. IZA Research Report No. 41, Bonn, October 2011.

Constant, A.F. & Zimmermann, K.F. (2011): Migration, Ethnicity and Economic Integration. Kapitel 7 i verket Jovanovic, M.N. (red.), *International Handbook of Economic Integration*, Volume III. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 145 - 168.

Cooper, H. (2009): *Research Synthesis and Meta-Analysis: A Step-by-Step Approach*, 4th edition. Los Angeles: Sage.

Council of Economic Advisers (2007): *Immigration's Economic Impact*. Executive Office of the President, Council of Economic Advisers. USA.

COWI (2011): *Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA. Good practices and recommendations in support of a flexicurity approach*. Study report for the European Commission, May 2011.

Datta Gupta, N. & Larsen, M. (2010): *Evaluating Labour Market Effects of Wage Subsidies for the Disabled - the Danish Flexjob Scheme*. SFI Working Paper 07:2010, Copenhagen.

De Giorgi, G. & Pellizzari, M. (2009): *Welfare Migration in Europe*. *Labour Economics* 16(4), 353 - 363.

de Jong, P.R., Lindeboom, M. & van der Klaauw, B. (2011): *Screening Disability Insurance Applications*. *Journal of the European Economic Association* 9(1), 106 - 129.

DeLeire, T. (2000): *The Unintended Consequences of the Americans with Disabilities Act*. *Regulation* 23(1), 21 - 24.

Djuve, A.B. & Kavli, H.C. (2007): *Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Felles utfordringer - like løsninger?* TemaNord 2007:575. <http://www.norden.org/no/publikasjoner/publikasjoner/2007-575>

Duell, N. & Vogler-Ludwig, K. (2011): *The Role of Public Employment Services in Youth Integration. A Review of European Good Practice*. DG Employment, Social Affairs and Inclusion, April 2011.

Duell, N., Grubb, D. & Singh, S. (2009): *Activation Policies in Finland*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 98, Paris.

Duggan, M. & Imberman, S. (2006): *Why Are Disability Rolls Skyrocketing?* Kapitel 11 i verket Cutler, D. & Wise, D. (red.), *Health in Older Ages: The Causes and Consequences of Declining Disability among the elderly*. University of Chicago Press.

Dütsch, M. & Struck, O. (2011): Individual, Firm-specific and Regional Effects on Internal Employment Trajectories in Germany With Special Focus on Education, Further Training and Skill Formation. Working paper - No. 5 - July 2011. Otto-Friedrich-University of Bamberg.

Dörre, K. (2013): Test for the Underclass: The effects of Activating labour market policies. Paper presented for the IWPLMS conference in Dublin.

Edelman, P.B. & Holzer, H.J. (2013): Connecting the Disconnected: Improving Education and Employment Outcomes Among Disadvantaged Youth. IZA Policy Paper No. 56, Bonn.

Edin, P.-A., Fredriksson, P. & Åslund, O. (2004): Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants. *Journal of Population Economics* 17(1), 133 - 155.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta (2013): Nuorten syrjäytyminen - Tietoa, toimintaa ja tuloksia? Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013, marraskuu 2013.

Ehlert, M. (2012): Buffering income loss due to unemployment: Family and welfare state influences on income after job loss in the United States and West Germany. *Social science research* 41(4) , 843 - 860.

Eichhorst, W., Hinte, H. & Rinne, U. (2013): Youth Unemployment in Europe: What to Do about It? IZA Policy Paper No. 65, Bonn.

Eichhorst, W., Kendzia, M.J., Knudsen, J.B., Hansen, M.O., Vandeweghe, B., Vanhoren, I., Rückert, E. & Schulte, B. (2010): The Mobility and Integration of People with Disabilities into the Labour Market. IZA Research Report No. 29, Bonn.

Eichhorst, W. Konle-Seidl, R. (2008): Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies. IZA DP No. 3905.

Eriksson, M. & Tollefsen, A. (2013): "Of Berries and Seasonal Work": Swedish Berry Industry and the Disciplining of Labor Migration from Thailand. Kapitel 10 i verket Geiger, M. & Pécoud, A. (red.), *Disciplining the Transnational Mobility of People*. Palgrave MacMillan, Basingstoke.

Erola, J. (2009): Social Mobility and Education of Finnish Cohorts Born 1936-1975: Succeeding While Failing in Equality of Opportunity? *Acta Sociologica* 52(4), 307 - 327.

Erola, J. (2012): Family Background and the Life Cycle Effects of Father's Class and Income. I verket Lambert, P., Connelly, R., Blackburn, R.M. & Gayle, V. (red.), *Social Stratification: Trends and Processes*. Ashgate, Farnham. 85 - 99.

Eronen, A., Härmälä, V., Jauhiainen, S., Karikallio, H., Karinen, R., Kosunen, A., Laamanen, J-P. & Lahtinen, M. (2014): Maahanmuuttajien työllistyminen. Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työ ja yrittäjyys 6/2014, Helsinki.

Eurofound (2010): Active inclusion of young people with disabilities or health problems. Background paper. Dublin.

Eurofound (2012): NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. Dublin.

European Commission (2011): Compendium of good practice: Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA.

European Commission (2012): 2012 EU Youth Report. Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the renewed framework for European cooperation in the youth field http://ec.europa.eu/youth/library/reports/eu-youth-report-2012_en.pdf

European Communities (1999): Good practice in employment of people with disabilities. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

European Parliament (2011): The integration of migrants and its effects on the labour market. Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Employment and Social Affairs, Brussels.

Eurostat (2013): Databases Statistics Database. Hämtat 12.11.2013. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

Fachinger, U. (2009): New forms of employment and social security system. http://mpa.ub.uni-muenchen.de/19279/1/MPRA_paper_19279.pdf. Hämtat 5.9.2013.

Faggio, G. & Nickell, S. (2005): Inactivity among Prime Age Men in the UK. CEP Discussion Paper No. 673, London School of Economics, London.

Farber, H.S. (2011): Job Loss in the Great Recession: Historical Perspective from the Displaced Workers Survey 1984-2010. Working paper 564, Princeton University, Industrial Relations Section, May 2011.

Fevang, E., Hardoy, I. & Røed, K. (2013): Getting Disabled Workers Back to Work: How Important Are Economic Incentives? IZA DP No. 7137, January 2013.

Filges, T., Geerdsen, L.P., Knudsen, A-S.D., Klint Jørgensen, A-M. & Kowalski, K. (2013): Unemployment Benefit Exhaustion: Incentive Effects on Job Finding Rates: A Systematic Review. SFI Campbell Systematic Reviews 2013:4, Copenhagen.

Florax, R.J.G.M., de Groot, H.L.F. & de Mooij, R.A. (2002): Meta-analysis: A Tool for Upgrading Inputs of Macroeconomic Policy Models. Tinbergen Institute Discussion Papers 02-041/3, Tinbergen Institute.

Forslund, A. & Nordström Skans, O. (2006): Swedish Youth Labour Market Policies Revisited. Vierteljahrshäfte zur Wirtschaftsforschung 75(3), 168 - 185.

French, E. & Song, J. (2009): The Effect of Disability Insurance Receipt on Labor Supply. Federal Reserve Bank of Chicago, Working Paper 2009-05.

Fuller, S. (2011): Immigrant Employment Trajectories and Outcomes in the First Settlement Years: A Sequence-Oriented Approach. Metropolis British Columbia, Centre of Excellence for Research on Immigration and Diversity Working Paper No. 11-07.

Gissler, M., Malin, M., Matveinen, P., Sarvimäki, M. & Kangasharju, A. (2006): Maahanmuuttajat ja julkiset palvelut. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 296, Helsinki.

Giulietti, C., Guzi, M., Kahanec, M. & Zimmermann, K.F. (2012): Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU. International Journal of Manpower 34(1), 24 - 38.

Gould, R. & Kaliva, K. (2010): Työkyvyttömyyseläke ja ansiotyö. Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:5, Helsinki.

Greenberg, D.H., Michalopoulos, C. & Robins, P.K. (2003): A Meta-Analysis of Government-Sponsored Training Programs. International and Labor Relations Review 57, 31 - 53.

- Greener, I. (2005): The Potential of Path Dependence in Political Studies. *Politics* 25(1), 62 - 72.
- Gretschel, A., Paakkunainen, K., Souto, A-M. & Suurpää, L. (red.) (2014): Nuorisotakuun arki ja politiikka. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 150, verkkojulkaisuja 76, Helsinki.
- Greve, B. (2009): The labour market situation of disabled people in European countries and implementation of employment policies: a summary of evidence from country reports and research studies. Academic Network of European Disability experts (ANED) - VT/2007/005, Human European Consultancy & University of Leeds, April 2009.
- Gundersen, T. (2008): Kvoteordninger i europeiske land for personer med nedsatt funksjonsevne. NOVA Rapport 8/08, Oslo.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44(5), 936 - 957.
- Hardoy, I. (2005): Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: the case of Norwegian youth programmes. *Labour* 19(3), 425 - 467.
- Hardoy, I. & Schøne, P. (2011): Returns to Pre-Immigration Education for Non-Western Immigrants: Why so low? *Education Economics* 19, 1 - 25.
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2010): Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?, *Søkelys på arbeidslivet* 27, 364 - 378.
- Hardoy, I., Røed, K., Torp, H. & Zhang, T. (2006): Virker ungdomsgarantien?, *Søkelys på arbeidslivet* 23, 21 - 30.
- Harkko, J., Lehtikoinen, T. & Ala-Kauhaluoma, M. (2012): Vaikeasti työllistyvät helsinkiläiset. Rekisteritutkimus kunnan osarahoittamaa työmarkkinatukea saaneista helsinkiläisistä. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2012:4.
- Hayfron, J. (2001): Language Training, Language Proficiency and Earnings of Immigrants in Norway. *Applied Economics* 33(15), 1971 - 1979.
- Heckman, J.J., Lalonde, R.J. & Smith, J.A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. Kapittel 31 i verket Ashenfelter, O. & Card, D. (red.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3A. Elsevier, Amsterdam and New York, 1865 - 2095.
- Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2011): The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. IZA Discussion Paper No. 5632.
- Henrekson, M. & Persson, M. (2004): The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System. *Journal of Labor Economics* 22(1), 87 - 113.
- Hesseliuss, P. & Persson, M. (2007): Incentive and spill-over effects of supplementary sickness compensation. IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 2007:16, Uppsala.
- Hietala, H. (2013): Työkyvyttömyyseläkeläisen avoimille työmarkkinoille työllistymisen taloudelliset kannustimet ja vaikutukset. VATES säätio. Muistio 4.6.2013.
- Humer, B., Wuellrich, J-P. & Zweimüller, J. (2007): Integrating Severely Disabled Individuals into the Labour Market: The Austrian Case. IZA DP No. 2649, Bonn.

Hurley, J. & Storrie, D. (2011): Shifts in the Job Structure in Europe during the Great Recession. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND), Dublin.

Hytti, H. & Hartman, L. (2008): Integration vs kompensation - välfärdsstrategier kring arbetsförmåga I Sverige och Finland. IFAU - Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Rapport 2008:10, Uppsala.

Hägglund, P. (2006): A Description of Three Randomised Experiments in Swedish Labour Market Policy. IFAU Working Paper 2006:4, Uppsala.

Hägglund, P. (2011): Are There Pre-programme Effects of Active Placement Efforts? Evidence from a Social Experiment. *Economics Letters* 112(1), 91 - 93.

Häggman, E. (2011): Raportti työpajatoiminnasta ja etsivästä nuorisotyöstä. Varsinais-Suomen ELY-keskus.

Hämäläinen, K. & Ollikainen, V. (2004): Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people's unemployment. VATT Research report 115, Helsinki.

Hämäläinen, K. & Sarvimäki, M. (2011): Vaikuttavaa kotouttamista. Hyvinvointikatsaus 2/2011. Tilastokeskus.

Hämäläinen, K. & Tuomala, J. (2006): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 315, Helsinki.

Hämäläinen, K. & Tuomala, J. (2007): Vocational labour market training in promoting youth employment. VATT Discussion paper 432, Helsinki.

Hämäläinen, K. Tuomala, J. & Ylikännö, M. (2009): Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ ja yrittäjyys 7/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Hämäläinen, K., Kangasharju, A., Pekkala, S. & Sarvimäki, M. (2005): 1990-luvun maahanmuuttajien työllisyys, tuloverot ja tulonsiirrot. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 265, Helsinki.

Hämäläinen, U. & Tuomala, J. (2013): Faktaa nuorisotyöttömyydestä. VATT POLICY BRIEF 2-2013.

Härkäpää, K. & Peltola, U. (red.) (2005): Maahanmuuttajien työllistymisen tukeminen ja kuntouslutsaus. Majakka-Beacon -hankkeen loppuraportti. Kuntoutussäätiön työselosteita 29/2005, Helsinki.

Härkäpää, K., Harkko, J. & Lehikoinen, T. (2013): Työhönvalmennus ja sen kehittämistarpeet. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 128, Helsinki.

ILO (2011): Global Employment Trends for Youth: 2011 update. Geneva.

ILO (2013): Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip. Geneva.

Imbens, G.W. & Wooldridge, J.M. (2009): Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature* 47(1), 5 - 86.

Inspektionen för socialförsäkringen (2013): Unga förtidspensionärer. Studie av sju europeiska länder. Rapport 2013:7, Stockholm.

IOM (2010): Part 2: Labour Market Integration Policies in the European Union (2000 - 2009). Del 2 i verket Migration, Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union (2000-2009). International Organization for Migration. <http://www.labourmigration.eu/research>

Jensen, P., Rosholm, M. & Svarer, M. (2003): The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives and Sanction. *European Journal of Political Economy* 19(2), 301 - 316.

Jespersen, S.T., Munch, J.R. & Skipper, L. (2008): Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programmes. *Labour Economics* 15, 859 - 884.

Johansson, P. & Palme, M. (2002): Assessing the effect of public policy on worker absenteeism. *Journal of Human Resources* 37, 381 - 409.

Johansson, P. & Palme, M. (2005): Moral hazard and sickness insurance. *Journal of Public Economics* 89, 1879 - 1890.

Jolkkonen, A. & Koistinen, P. & Kurvinen, A. (2012): Reemployment of Displaced Workers - The Case of a Plant Closing on a Remote Region in Finland. *Nordic Journal of Working Life Studies* 2(1), 81 - 100.

Jolkkonen, A. & Kurvinen, A. (2009): Joustavuus ja turvallisuus irtisanomistilanteissa - Tapaustutkimus Perlos Oyj:n tuotannon lopettamisesta Joensuu seudulla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Edita Publishing, Helsinki.

Jolkkonen, A., Koistinen, P., Kurvinen, A., Lipiäinen, L., Nummi, T. & Virtanen, P. (2014): Kohtalokkaat olosuhteet ja yksilölliset tekijät. Toimipaikan lakkauttamisen seurauksena työnsä menettäneiden työmarkkinoille kiinnittyminen erilaisissa taloudellisen kehityksen vaiheissa (opublicerat manuskript).

Jolls, C. & Prescottt, J.J. (2004): Disaggregating Employment Protection: The Case of Disability Discrimination. NBER Working Paper No. 10740, Cambridge, MA.

Kahanec, M. & Zimmermann, K.F. (2010): High-Skilled Immigration Policy in Europe. IZA DP No. 5399, Bonn.

Kahanec, M., Zimmermann, K.F., Kureková L. & Biavaschi, C. (2013): Labour Migration from EaP Countries to the EU - Assessment of Costs and Benefits and Proposals for Better Labour Market Matching. IZA Research Report No. 56, August 2013, Bonn.

Kangas, O. (2014): Osallistava sosiaaliturva Tanskassa: aktiivista työlinjaa vai alentavaa pakkotyötä? (<http://blogi.kansanelakelaitos.fi/>, hämtat 24.4.2014)

Kangas, O. & Ritakallio, V-M. (2008): Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kangasharju, A. (2005): Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms? *Economica* 74, 51 - 67.

Kannisto, J. (2013): Eläkkeellä ja työssä. Tilastoraportti eläkeläisten työnteosta vuosina 2007-2011. Eläketurvakeskuksen tilastoraportteja 05/2013, Helsinki.

Katz, L.F. (1998): Wage Subsidies for the Disadvantaged. Kapitel 1 i verket Freeman, R. & Gottschalk, P. (red.), *Generating jobs: How to increase demand for less-skilled workers*, 21 - 53.

Kauhanen, A. & Saukkonen, S. (2011): Miksi Saksa menestyy? Talous- ja työmarkkinauudistusten rooli Saksan taloudellisessa menestyksessä 2000-luvulla. ETLA B251, Helsinki.

Kettunen, P. & Pedersen, K. (eds) (2011): *Beyond welfare state models - Transnational historical perspectives on social policy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Kidd, M.P., Sloane, P.J. & Ferko, I. (2000): Disability and the labour market: an analysis of British males, *Journal of Health Economics* 19, 961 - 981.

Klinger, S. & Rothe, T. (2012): The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of the short-term and the long-term unemployment. *Scottish Journal of political economy* 59:1, 90 - 114.

Kluve, J. (2006): *The Effectiveness of European Active Labour Market Policy*. IZA DP No. 2018, Bonn.

Kluve, J. (2010): The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics* 17(6), 904 - 918.

Koistinen, P. (2011): Työllisyysturvan haasteet. *Työpoliittinen aikakauskirja 2/2011*, 54 - 71.

Koistinen, P. (2014): *Työ, työvoima & politiikka*. Vastapaino, Tampere.

Koistinen, P. & Krutova, O. (2013): Crossing the borders of Finnish and Northwest Russian labour markets. I verkett Eskelinen, H., Liikane, I. & Scott, J. (red.), *The EU-Russia Borderland - New context for regional co-operation*. Routledge.

Koivusilta, L., Rimpelä, A. & Kautiainen S. (2006): Health inequality in adolescence. Does stratification occur by familial social background, family affluence, or personal social position? *BMC Public Health* 6(110), 1 - 13.

Koning, P. (2009): Experience Rating and the Inflow into Disability Insurance. *De Economist* 157(3), September 2009, 315 - 335.

Korkeamäki, O. & Kyyrä, T. (2012): Institutional rules, labour demand and retirement through disability programme participation. *Journal of Population Economics*, 25(2), 439 - 468.

Koser, K. (2009): Study of Employment and Residence Permits for Migrant Workers in Major Countries of Destination. http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=14482. Hämtat 18.3.2014.

Koskenvuo, K., Hytti, H. & Autti-Rämö, I. (2010): Alle 25-vuotiaiden nuorten työkyvyttömyys- ja kuntoutustuksien käyttö ajalla 1995 - 2008. *Kuntoutus 2010:2*, 34 - 43.

Kostøl, A.R. & Mogstad, M. (2014): How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work. *American Economic Review* 104(2), 624 - 655.

Krause, A., Rinne, U., Zimmermann, K.F., Bösch, I. & Alt, R. (2012): Pilotprojekt "Anonymisierte Bewerbungsverfahren". IZA Research Report No. 44, Bonn.

Krueger, A.B. & Meyer, B.D. (2002): Labor Supply Effects of Social Insurance. Kapitel 33 i verkett Auerbach, A.J. & Feldstein, M. (red.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 4. Elsevier Science, North-Holland, 2327 - 2392.

Kruse, D. & Schur, L. (2003): Employment of People with Disabilities Following the ADA. *Industrial Relations* 42, 31 - 66.

Krutova, O. & Lipiäinen, L. (2014): The Vicissitudes of Job-placement during the Process of Labour Market Integration of Immigrants in Finland - Longitudinal research based on FLEED-data 2000-2010. Tampereen yliopisto, työpaperi.

Kuntoutussäätiö (2014): Yhdessä tekeminen tuottaa tuloksia. Nuorisotakuun tutkimuksellisen tuen loppuraportti. http://www.nuorisotakuu.fi/nuorisotakuu/info/ajankohtaista/uutta_tutkimustietoa_nuorisotakuusta.114756.news.

Kuuva, N. (2011): Takaisin työhön vai työkyvyttömyyseläkkeelle? Työkykyä palauttavat prosessit. Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 05/2011, Helsinki.

Kvinge, T. & Djuve, A.B. (2006): Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene? Fafo-rapport 517. <http://www.fafo.no/pub/rapp/517/index.htm>

Kvist, J. & Pedersen, L. (2007): Danish Labour Market Activation Policies. National Institute Economic Review 202(1), 99 - 112.

Kyhä, H. (2011): Koulutetut maahanmuuttajat työmarkkinoilla. Turun yliopiston julkaisuja, Sarja C, Osa 321, Turku 2011.

Lakdawalla, D., Bhattacharya, J. & Goldman, D. (2001): Are the young becoming more disabled? NBER Working Paper 8247, April 2001.

Lalive, R., Wuellrich, J-P. & Zweimüller, J. (2013): Do Financial Incentives Affect Firms' Demand for Disabled Workers? Journal of the European Economic Association 11(1), 25 - 58.

Larja, L. (2013): Nuorten elinoloja ei voi kuvata pelkän työttömyysasteen avulla. Hyvinvointikatsaus 1/2013, 9 - 17.

Larja, L., Wariius, J., Sundbäck, L., Liebkind, K., Kandolin, I. & Jasinskaja-Lahti, I. (2012): Discrimination in the Finnish Labor Market - An Overview and a Field Experiment on Recruitment. Ministry of Employment and the Economy, Employment and Entrepreneurship 16/2012, Helsinki.

Larsen, C. (2002): Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle. Journal of European Public Policy 9(5), 715 - 735.

Larssen, C & Vesán, P. (2011): Public Employment Services, Employers and the failure of placement of low-skill workers in six European countries. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe. http://www.sociology.ed.ac.uk/___data/assets/pdf_file/0005/61682/REC-WP_0211_Larsen_Vesan.pdf. Hämtat 5.9.2013.

Larsson, L. (2003): Evaluation of Swedish Youth Labor Market Programs. Journal of Human Resources 38(4), 891 - 927.

Lehner, M. & Vasques-Alvarez, R. (2011): The Effect of Disability on Labour Market Outcomes in Germany. Applied Economics 43(4-6), 389 - 412.

Lehto, M. (2011): Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:5, Helsinki.

Liebig, T. (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Germany. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 47, Paris.

Lindh, J. (2013): Kuntoutus työn muutoksessa. Yksilön vajavuuden arvioinnista toimintaverkostojen rakenteistumiseen. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 126, Rovaniemi.

Lyche, C.S. (2010): Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving. OECD Publishing, OECD Education Working Paper No. 53, Paris.

Maestas, N., Mullen, K. & Strand, A. (2013): Does Disability Insurance Receipt Discourage Work? Using Examiner Assignments to Estimate Causal Effects of SSDI Receipt. American Economic Review 103(5), 1797 - 1829.

Marie, O. & Vall Castello, J. (2012): Measuring the (income) effect of disability insurance generosity on labour market participation. Journal of Public Economics 96(1), 198 - 210.

Markussen, S., Røed, K., Røgeberg, O. & Gaure, S. (2011): The Anatomy of Absenteeism. Journal of Health Economics 30(2), 277 - 292.

Martin, J.P. & Grubb, D. (2001): What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. Working Paper Series 2001:14, IFAU - Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.

Meyer, B.D., Viscusi, W.K. & Durbin, D. (1995): Workers' Compensation and Injury Duration: Evidence from a Natural Experiment. American Economic Review 85, 322 - 340.

Moore, T.J. (2014): The Employment Effect of Terminating Disability Benefits. NBER Working Paper 19793.

Müller, W. & Gangl, M. (red.) (2003): Transitions from education to work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets. Oxford University Press, Oxford.

Myrskylä, P. (2011a): Nuorten työttömyyden mittaaminen on vaikeaa. Tieto&trendit 8/2011.

Myrskylä, P. (2011b): Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 12/2011, Helsinki.

Myrskylä, P. (2012): Hukassa - Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? EVA Analyysi No 19, 1.2.2012, Helsinki.

Nekby, L. (2008): Active labor market programs for the integration of youths and immigrants into the labor market. The Nordic experience. CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo No. 73, Santiago, Chile.

Nio, I. & Sardar, P. (2011): Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2009. Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyyseja 34/2011.

Nordlund, M. (2011): What works best when? The role of active labour market policy programmes in different business cycles. International Journal of Social Welfare 20, 43 - 54.

Nordlund, M. (2012): Who are the lucky ones? Heterogeneity in active labour market policy. International Journal of Social Welfare 20, 144 - 155.

OECD (1992): Employment Policies for People with Disabilities: Report by Evaluation Panel. Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 8, Paris.

OECD (2002): The Ins and Outs of Long-term Unemployment Source. Chapter 4 in Employment Outlook 2002. OECD Publishing, Paris.

OECD (2003): Transforming Disability into Ability. OECD Publishing, Paris.

OECD (2007): Jobs for Immigrants. Volume 1: Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden. OECD Publishing, Paris.

OECD (2008a): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. OECD Publishing, Paris.

OECD (2008b): Off to a Good Start? Youth Labour Market Transitions in OECD Countries. Chapter 1 in OECD Employment Outlook 2008. Paris.

OECD (2008c): *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. Vol. 3: Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands. OECD Publishing, Paris.

OECD (2009): Economic outlook 2009. Economic outlook issues 1 & 2. Issue 1. <http://www.oecd.org/els/oecdemploymentoutlook-downloadableeditions1989-2011.htm>. Hämtat 30.08.2013.

OECD (2010a): Employment Outlook 2010. Moving Beyond the Jobs Crisis. <http://www.oecd.org/els/emp/48806664.pdf>. Hämtat 30.08.2013.

OECD (2010b): *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2010c): *Off to a Good Start? Jobs for Youth*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2011): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2012): *Setting In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2013): Databasen OECD.StatExtracts. Hämtat 12.11.2013. <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=70273>.

OECD (2014): *OECD Economic Surveys: Finland 2014*. OECD Publishing, Paris.

Paparella, D. & Savino, L. (eds) (2008): *Pathways to work: Current practices and future needs for the labour market integration of young people*. YOUTH: Young in Occupations and Unemployment: Thinking of their better integration in the labour market. Final Report 30th June 2008.

Pedersen, P.J., Pytlikova, M. & Smith, N. (2008): Selection and Network Effects: Migration Flows into OECD Countries 1990 - 2000. *European Economic Review* 52(7), 1160 - 1186.

Pekkala Kerr, S. & Kerr, W.R. (2011): *Economic Impacts of Immigration: A Survey*. *Finnish Economic Papers* 24(1), 1 - 32.

Pietikäinen, R. (2007): *Palveluiden väliin putoamisesta yhtenäisiin palvelupolkuihin? Tutkimusinventaaari nuorten nivelvaiheen palveluja koskevista tutkimuksista*. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisuja 13.

Pitkänen, S., Aho, S., Koponen, H., Kylmäkoski, M., Nieminen, J. & Virjo, I. (2007): *Ryhtiä ja ruutia nuorten työvoimapalveluihin*. Nuorten yhteiskuntatakuun toteutumista ja tuloksia selvittävä tutkimus. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 333, Helsinki.

Prieto-Rodriguez, J. & Rodriguez-Gutierrez, C. (2003): Participation of married women in the European labor markets and the “added worker effect”. *Journal of Socio-Economics* 32, 429 - 446.

Puhani, P.A. & Sonderhof, K. (2010): The Effects of a Sick Pay Reform on Absence and on Health-Related Outcomes. *Journal of Health Economics* 29(2), 285 - 302.

Pulkkinen, L. (2008): Lapsuusiän kasvatusilmapiiri ja aikuisiän sosiaalinen toimintakyky. PS-kustannus, Jyväskylä.

Pulkkinen, L. (2009): Lapsesta aikuiseksi, mutta miten ja millaiseksi? Kehityksellinen ja yhteiskunnallinen näkökulma persoonallisuuteen, kapitel 18 i verket Riitta-Leena Metsäpelto, R-L. & Feldt, T. (red.), Meitä on moneksi. *Persoonallisuuden psykologiset perusteet*. PS-kustannus, Jyväskylä, 323 - 340.

Raitasalo, R. & Maaniemi, K. (2011): Nuorten mielenterveyden häiriöiden aiheuttamat sairauspoissalot ja työkyvyttömyys vuosina 2004 - 2009. Kela, Nettityöpapereita 23/2011.

Ramboll Management Consulting (2013): Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2013. TEM raportteja 38/2013.

Rege, M., Telle, K. & Votruba, M. (2009): The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization. *Journal of the European Economic Association* 7(4), 754 - 785.

Rigg, J.A. (2005): Labour Market Disadvantage amongst Disabled People: A longitudinal perspective. LSE STICERD Research Paper NO. CASE 103, November 2005, London.

Rimpelä, M., Happonen, H., Saaristo, V., Wiss, K. & Rimpelä, A. (2008): Äitiys- ja lastenneuvoloiden sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon käynnit, terveystarkastukset ja voimavarat 2007-2008. *Stakesin raportteja 40/2008*, Helsinki.

Rinne, U. (2012): The Evaluation of Immigration Policies. IZA DP No. 6369, Bonn, February 2012.

Rinne, U. & Zimmermann, K. (2011): Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession. IZA DP No. 6250

Räisänen, H. (2013): Suomessa talouskriisin vaikutuksia on vaimennettu ennen kaikkea lomautuksilla. *Hyvinvointikatsaus 1/2013*, 24 - 29.

Räisänen, H., Alatalo, J., Henriksen, K., Israelsson, T. & Klinger, S. (2012): Labour market reforms and performance in Denmark, Finland, Germany and Sweden. *Työ- ja yrittäjyys 19:2012*. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.

Røed, K. & Westlie, L. (2012): Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints. *Journal of the European Economic Association* 10(3), 518 - 554.

Røed, K. (2012): Active Social Insurance, *IZA Journal of Labor Policy* 2012, 1:8. <http://www.izajolp.com/content/1/1/8>

Røed, K., Jensen, P. & Thoursie, A. (2008): Unemployment Duration and Unemployment Insurance: A Comparative Analysis Based on Scandinavian Micro Data. *Oxford Economic Papers* 60(2), 254 - 274.

Saar, E., Unt, M. & Kogan, I. (2008): Transition from Educational System to Labour Market in the European Union: A Comparison between New and Old Members. *International Journal of Comparative Sociology* 49(1), 31 - 60.

Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. (2013): Integrating Immigrants. The Impact of Restructuring ALMP. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, työpaperi. <http://hse-econ.fi/sarvimaki/>

Sarvimäki, M. (2010): Maahanmuuton taloustiede: lyhyt johdatus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 106, 1/2010, 253 – 269.

Sarvimäki, M. (2011): Assimilation to a Welfare State: Labor Market Performance and Use of Social Benefits by Immigrants to Finland. *Scandinavian Journal of Economics* 113(3), 665 – 688.

Scarpetta, S., Sonnet, A. & Manfredi, T. (2010): Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-Term Consequences on a Generation? OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 106, Paris.

Scharle, A. & Weber, T. (2011): Youth Guarantees: PES Approaches and Measures for Low Skilled Young People. DG Employment, Social Affairs and Inclusion, May 2011.

Scharle, A. (2013): PES approaches for sustainable activation of people with disabilities. European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, August 2013.

Schmillen, A. & Umkehrer, M. (2013): The scars of youth – Effects of early-career unemployment on future unemployment experiences. IAB Discussion Paper 6/2013.

Sehlistedt, K. & Schröder, L. (1989): Språngbräda till arbete? EFTA-rapport nr 19, Stockholm.

Sen, A. (2000): Work and Rights. *International Labour Review* 139(2), 119 – 128.

Seppälä, V. & Pehkonen, J. (2014): Vuoden 1997 työmarkkinauudistus ja ammattikouluttamattomien nuorten NEET-aste. Työelämän tutkimus 12(1), 41 – 54.

Sihto, M. & Myrskylä, M. (2000): Erilaisia työttömiä erilaisissa tilastoissa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2000, 539 – 550.

Sihto, M. & Sardar, P. (2013): Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2011. Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyyseja 53/2013, Helsinki.

Sihto, M., Tuomaala, M. & Sardar, P. (2012): Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2010. Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM-analyyseja 42/2012, Helsinki.

Sisäasiainministeriö (2009): Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut. Sisäasiainministeriön julkaisu 2/2009, Helsinki.

Skog, H. & Räisänen, H. (1997): Toimivampiin työmarkkinoihin. Selvitysmiesten raportti työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi. Työministeriö, Helsinki.

Solow, R. (2008): German story – An introduction. I verket Bosch, G. & Weinkopf, C. (2008), Low wage work in Germany. Russel Sage Foundation.

Stiglitz, J. (2003): *Globalization and Its Discontents*. Penguin Books, London.

Stiglitz, J. (2012): *Freefall: Free Markets and the Sinking of the Global Economy*. Penguin Books, London.

STM (2013a): Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen. Toimintaohjelmaa valmisteleavan työryhmän välimietintö. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2013:6, Helsinki.

STM (2013b): Osatyökykyiset työssä -ohjelma. Osatyökykyisten työllistymistä edistävien säädösmuutostarpeiden ja palvelujen arviointi. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2013:37, Helsinki.

Streeck, W. & Theelen, K. (red.) (2005): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press, Oxford.

Svantesson, E. & Aranki, T.N. (2006): Do Introduction Programs Affect the Probability of Immigrants Getting Work? Örebro University, Swedish Business School Working Paper No 3, 2006. <http://www.ub.oru.se/PageFiles/15372/WP%203%2006.pdf>

Taskinen, P. (2012): Osatyökykyisillä on työhaluja terveysongelmista huolimatta. Hyvinvointikatsaus 4/2012, 36-39.

Taylor-Goodby, P. (2004): *New Risk, new welfare: the transformation of the European welfare state*. Oxford University Press, Oxford.

Terävä, E., Virtanen, P., Uusikylä, P. & Köppä, L. (2011): Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksia, Työ- ja yrittäjyys nro 23. Helsinki.

Thelen, K. (1999): Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science* 2, 369 - 404.

Thelen, K. (2012): Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity. *Annual Review of Political Science* 15, 137 - 159.

Thomsen S. (2009): Explaining the Employability Gap of Short-term and Long-term Unemployed Persons. *KYKLOS* 62(3), 448 - 478.

Tiainen, P. (2014): Pitkäaikaistyöttömät työttömyysturvan keston ja tyyppin mukaan Suomessa. (figur och tabell som överlätit till författaren).

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011): Vajaakuntainen TE-toimiston asiakkaana. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 31/2011.

Uusitalo, R., Verho, J. (2010): The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. *Labour Economics* 17(2010), 643 - 654.

Wagner, J., Schnabel, C. & Kölling, A. (2001): Threshold Values in German Labor Law and Job Dynamics in Small Firms: The Case of the Disability Law. IZA DP No. 386.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007): Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Toiminnantarkastuskertomus 146/2007, Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011): Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012): Työperäinen maahanmuutto. Tarkastuskertomus 13/2012, Helsinki.

Van Gerven, M. (2008): *The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms. A longitudinal study of social benefit reform in three European countries, 1980-2006*. Social security institution, Helsinki. (doktorsavhandling).

Weber, A. & Zulehner, C. (2014): Competition and Gender Prejudice: Are Discriminatory Employers Doomed to Fail? *Journal of the European Economic Association* 12(2), 492 - 521.

Verick, S. (2004): Do Financial Incentives Promote the Employment of the Disabled? IZA DP No. 1256, Bonn.

White, M. & Knight, G. (2002): Benchmarking the effectiveness of NDYP. A review of European and US literature on the microeconomic effects of labour market programmes for young people. Policy Studies Institute Discussion Paper 10, London.

Wolbers, M. (2007): Patterns of labour market entry: A comparative perspective on school-to-work transitions in 11 European countries. *Acta Sociologica* 50, 189 - 210.

Wollscheid, S. & Noonan, E. (2012): Tiltak mot frafall I videregående skole virker! Bedre skole nr 2/2012, 37 - 41.

Von Wachter, T., Song, J. & Manchester, J. (2011): Trends in Employment and Earnings of Allowed and Rejected Applicants to the Social Security Disability Insurance Program. *American Economic Review* 101(7), 3308 - 3329.

Vuorela, M. (2008): Työtä haluaville uusia mahdollisuuksia työhön. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Wynne, R., McAnaney, D., O'Kelly, C. & Fleming, P. (2006): Employment guidance services for people with disabilities. <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/efo633.htm>

Åslund, O. & Johansson, P. (2011): Virtues of SIN: Can Increased Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants? *Evaluation Review* 35(4), 399 - 427.

Åslund, O. & Nordström Skans, O. (2012): Do Anonymous Job Application Procedures Level the Playing Field? *Industrial and Labor Relations Review* 65(1), 82 - 107.

Tekijät Författare Authors Rita Asplund Pertti Koistinen	Julkaisu-aika Publiceringstid Date Maaliskuu 2015 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin		
Tiivistelmä Referat Abstract <p>Tässä kirjallisuuskatsauksessa on selvitetty, miten työmarkkinoiden erityisryhmiin kohdistetut työvoimapolitiittiset ohjelmat toimivat ja millaisia tuloksia niistä on saatu. Kirjallisuuskatsaus pohjautuu niin kansainväliseen kuin suomalaiseenkin tutkimuskirjallisuuteen. Lähteenä on käytetty ensisijaisesti primaarilähteitä ja vertaisarvioinnin läpikäyneitä tutkimuksia. Tästä periaatteesta on poikettu, mikäli aikaisemmat selvitykset, poliittiset dokumentit sekä keskustelualoitteet on arvioitu tärkeiksi muun muassa poliittisen päätöksenteon kannalta. Katsauksen kohteena ovat nuorten, maahanmuuttajien, osatyökykyisten sekä pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen tähdänneet politiikkaohjelmat ja niihin kohdistuneet arviointitutkimukset. Viitekirjallisuuden pohja on laaja sisältäen yli 300 viitettä.</p> <p>Kirjallisuuskatsaus alkaa laajennetulla tiivistelmällä, joka johdattaa katsaukseen ja pohtii sen keskeisimpiä tuloksia ja niiden pohjalta esiin nousevia suosituksia. Tämän jälkeen katsaus etenee erityisryhmiin ja niihin kohdistettujen työvoimapolitiittisten ohjelmien tulosten ja vaikuttavuuden analyysiin. Kunkin erityisryhmän tarkastelun lopussa pohditaan käytettävissä olevien tutkimustuloksien pohjalta tehtäviä johtopäätöksiä ja olemassa olevan tietopohjan aukkoja. Kiireinen lukija selviää raportista lukemalla sen laajennetun tiivistelmän. Se, joka haluaa paneutua asiaan tai tarkistaa johtopäätösten ja suositusten perusteet, voi lukea erityisryhmiä koskevat yksityiskohtaisemmat kirjoitukset.</p> <p>Selvityksen tulokset voi tiivistää kolmeen päähavaintoon. Työvoimapolitiittisiin ohjelmiin kohdentunut tutkimus on edistynyt suurin harppauksin mitä tulee tutkimusaineistoihin, tutkimusmenetelmiin ja tutkimuksen teoreettiseen kehitykseen. Se on parantanut politiikkaohjelmien vaikuttavuuden arviointia ja luonut edellytyksiä rationaaliselle politiikalle.</p> <p>Tästä myönteisestä kehityksestä huolimatta voidaan kuitenkin sanoa, että työvoimapolitiittista arviointitutkimusta ja ennen kaikkea sen poliittista hyödynnettävyyttä on vaivannut se, että arvioinnit ovat keskittyneet liian usein yksittäisiin toimenpiteisiin ja niiden vaikutuksiin. Ongelmaksi on tullut se, että toimenpiteet ovat tulleet ikään kuin irrotetuksi laajemmasta ympäristöstä kuten esimerkiksi siitä, miten työvoiman kysyntä ja työmarkkinoiden rakenteen ja toiminnan kehitys vaikuttavat erityisryhmiksi ajateltujen työttömien nuorten, maahanmuuttajien ja osatyökykyisten sekä pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen.</p> <p>Toisaalta työvoimapolitiittiset ohjelmat ja toimintamallit ovat oman aikansa lapsia. Esimerkiksi aktivointitoimet syntyivät aikana, jolloin Euroopan unionissa työttömyys oli patoutunut pitkäaikaistyöttömyydeksi ja tarjontapainotteinen taloustiede edusti talouspolitiikan valtavirtaa. Tässä hengessä Suomessakin tehtiin useita uudistuksia työttömyys- ja sosiaaliturvaetuisuuksiin. Tavoitteena oli kehittää tuet sellaisiksi, että ne lisäisivät yksilöiden omaa aktiivisuutta työhaussa ja samalla alentaisivat työn vastaanottamisen kynnyksiä. Monet näistä ohjelmista ja uudistuksista näyttävätkin toteuttaneen niille asetetut tavoitteet. Mutta toimivatko ne pitkittyneen taantuman ja laman olosuhteissa? Useat tutkimukset antavat ymmärtää, että ilman työvoiman kysyntää, kohdennettua elvytystä ja kokonaisvaltaista ohjelmien yhdistämistä työvoimapolitiikan aktivointiohjelmat eivät toimi toivotulla tavalla.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Tieto-osasto/Pekka Tiainen, puh. 029 504 8072</p>		
Asiasanat Nyckelord Key words erityisryhmät, nuoret, maahanmuuttajat, osatyökykyiset, pitkäaikaistyöttömät, työvoimapolitiikka, työvoimapolitiikan arviointi, vaikuttavuus		
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554 ISBN 978-952-227-961-3	Verkkopainettu julkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562 ISBN 978-952-227-962-0	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 189	Kieli Språk Language Suomi, Finska, Finnish	Hinta Pris Price 28 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Tekijät Författare Authors Rita Asplund Pertti Koistinen	Julkaisu-aika Publiceringstid Date March 2015 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Is there room for everyone in the labour market? A review of the outcomes and challenges of policies directed towards special labour market groups	
Tiivistelmä Referat Abstract This literature review aims to explore the functioning of active labour market policy (ALMP) programmes directed towards special labour market groups as well as the outcomes of these programmes. The review covers both national (Finnish) and in-ternational research on these issues. The main source used in the review is so-called primary information and peer-reviewed re-search. Exceptions to this rule have been made only if, for example, a report or policy document has been considered to be of importance from the point-of-view of policy decision-making. The focus of the review is on young persons, immigrants, disabled people and long-term unemployed, and the ALMP programmes undertaken in order to improve the employability of these specific groups. Special attention has thereby been paid to reported outcomes from evaluations of such programmes. The literature covered by the review is broad embracing more than 300 references. The literature review starts with a comprehensive summary, which provides an introduction to the review and also presents its main findings and policy recommendations. The review subsequently turns its focus to the four special groups, starting with young persons and ending with the long-term unemployed. Each of the four group-specific parts of the review looks more in detail into the outcome and impact of ALMP programmes having been subject to empirical research and evaluation. Each group-specific analysis ends with a section presenting conclusions to be made based on the available literature but also points to still existing knowledge gaps. A reader in a hurry can manage by merely reading the report's comprehensive summary. Those who wish to gain more in-depth information or, say, want to check the basis for the conclusions and recommendations made, are urged to devote some time to reading also the group-specific parts of the report. The findings of the review can be condensed into three main themes. The research on ALMP programmes has made a considerable leap when it comes to empirical data, statistical methods and theoretical modelling. This has substantially improved the possibilities to evaluate the impact of ALMP programmes and, hence, also the grounds for rational policy-making. Despite the positive development it may be argued that ALMP evaluation studies and their usefulness to policy-making are plagued by the fact that the evaluations undertaken have typically concerned single measures and their impact. The problem with this approach is that the measure is then, so to say, isolated from its broader environment such as the simultaneous impact of changing labour demand and labour market structures and functioning mechanisms on the employability of special labour market groups, that is, unemployed young persons, immigrants and disabled people as well as the long-term unemployed. On the other hand, ALMP programmes and policies are the children of their own time. For instance, the programmes stressing activation were introduced at a time when unemployment in the European Union area had manifested itself as long-term unemployment and economic policy was dominated by supply-driving economics. This mainstream policy thinking resulted in several reforms of unemployment and social benefits also in Finland. The goal was to change the benefits into a mode that was thought to both increase the individual's own job-search activity and reduce the threshold for accepting a job offer. Many of these actions seem to have reached their goals. But do they work also during prolonged recessions? Research findings often indicate that without labour demand, directed stimulation and comprehensive linking of measures, LMP activation programmes do not have the desired effect.	
MEE contacts: Knowledge management department/Pekka Tiainen, tel. +358 29 504 8072	
Asiasanat Nyckelord Key words specialgrupper, unga, immigranter, personer med nedsatt arbetsförmåga, långtidsarbetslösa, arbetsmarknadspolitik, utvärdering, effekt	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN 1797-3554 ISBN 978-952-227-961-3	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562 ISBN 978-952-227-962-0
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 189	Kieli Språk Language Hinta Pris Price Suomi, Finska, Finnish 28 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Finns det plats för alla på arbetsmarknaden? – En översikt med fokus på resultat och utmaningar för arbetsmarknadspolitik riktad mot specialgrupper

Fungerar arbetskraftspolitiken i enlighet med målen? Vem har mest nytta av arbetskraftspolitiska program? Dessa är klassiska frågor vid utvärderingen av arbetskrafts-politiken. De blev dock särskilt viktiga under depressionen på 1900-talet och den påföljande strukturförändringen, när arbetslösheten blev ett strukturellt problem i Europa. Samtidigt blev arbetskraftspolitikens flexibilitet det styrande nyckelbegreppet.

Syftet med denna litteraturöversikt är att besvara frågorna och väcka diskussion om huruvida det finns plats på arbetsmarknaden för unga, invandrare, partiellt arbetsföra och långtidsarbetslösa och fungerar de stödformer som riktas mot dessa grupper i enlighet med målen.

Försäljning:
Netmarket
Edita Publishing Ab
www.edita.fi/netmarket
asiahaspalvelu.publishing@edita.fi
Telefon 020 450 05
Fax 020 450 2380

Inbunden
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-227-961-3

Nätpublikation
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-962-0



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY