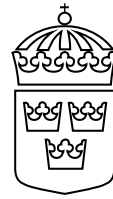


Regeringens skrivelse

2013/14:252



Riksrevisionens rapport om effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa

Skr.
2013/14:252

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 september 2014

Fredrik Reinfeldt

Lena Adelsohn Liljeroth
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat om syftena med förändringen av villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösa har uppfyllts. Förändringen infördes den 7 april 2008. Riksrevisionen har främst med kvantitativa men även kvalitativa metoder utvärderat om regeringens målsättning med förändringen har uppnåtts i termer av syssel-sättningseffekter och aviserade utgiftsminskningar.

Regeringen har i ett tilläggsdirektiv (dir. 2012:90) gett Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04) i uppdrag att göra en översyn av den nuvarande deltidsbegränsningen. Kommittén ska lämna sitt slutbetänkande senast den 31 januari 2015. Regeringen avser att invänta slutbetänkandet innan några eventuella åtgärder vidtas när det gäller deltidsbegränsningen i arbetslöshetsförsäkringen. I övrigt har regeringen inte för avsikt att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen anser därmed att gransknings-rapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1.	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Metod och genomförande.....	3
2.3	Granskningens resultat	3
2.4	Rekommendationer	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 september 2014	8

1. Ärendet och dess beredning

Skr. 2013/14:252

Den 25 mars 2014 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa (RiR 2014:5), *se bilaga*. Denna skrivelse har tagits fram med anledning av rapporten.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrund

Riksrevisionen har granskat effekterna av förändrade regler för deltidsarbetslösa som genomfördes i april 2008. Syftet med granskningen har varit att undersöka om målsättningarna med reformen har infriats, dvs. främst om förändringen har inneburit att deltidsarbetslösa i högre grad övergår till heltidsarbete och om de förväntade utgifts-minskningarna har uppnåtts. Riksrevisionen har även granskat hur regeringen styrt och följt upp reformen.

2.2 Metod och genomförande

Granskningen har huvudsakligen genomförts med hjälp av kvantitativa metoder, vilket innebär olika statistiska bearbetningar och analyser. Den kvantitativa analysen, liksom bedömningar av regeringens insatser, har föregåtts av intervjuer med tjänstemän vid Regeringskansliet samt representanter centralt för arbetsgivare, fackföreningar och Arbetsförmedlingen och arbetsförmedlare på lokal nivå. Det har även genomförts dokumentstudier.

2.3 Granskningens resultat

Riksrevisionens granskning visar att intentionerna med förändringen av villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösa har infriats till viss del. Granskningen visar att övergången till heltidssysselsättning har ökat efter reformen för gruppen av deltidsarbetslösa och att reformen har medfört utgiftsminskningar i arbetslöshetsförsäkringen. Samtidigt visar granskningen att även övergången till heltidsarbetslöshet har ökat inom gruppen av deltidsarbetslösa och att den beräknade utgiftsminskningen inte har realiserats fullt ut. Riksrevisionen menar därför att det finns utrymme för förbättringar.

Riksrevisionen konstaterar att gruppen deltidsarbetslösa är heterogen och granskningen visar att förändringen slår olika inom gruppen. Förändringen har fått negativa konsekvenser för de deltidsarbetslösa som arbetar mindre än två och en halv dag i veckan (korta deltider). Omställningstiden för dessa blir kortare, eftersom de uppnår de 75 dagar de kan få ersättning för vid deltidsarbetslöshet väsentligt snabbare än de

som exempelvis arbetar fyra dagar i veckan. Granskningen visar att deltidsarbetslösa med korta deltid i större utsträckning kvarstår hos Arbetsförmedlingen jämfört med dem som arbetar lång deltid. Det indikerar att individerna i denna grupp har särskilda svårigheter att öka arbetstiden jämfört med dem som arbetar långa deltid.

Riksrevisionen anför att deltidsarbetslösa med korta deltid i viss utsträckning är sysselsatta på arbetsmarknaden, men att de av försörjningsskäl riskerar övergång till långtidsarbetslöshet om de inte får insatser som skapar förutsättningar för övergång till heltid. Tidigare satsningar på deltidsarbetslösa visar att det kan röra sig om relativt små insatser för att stärka de deltidsarbetslösa till ökad konkurrenskraft på arbetsmarknaden.

Riksrevisionen anför slutligen att, trots att reformen har varit i kraft i nästan sex år, ingen närmare utvärdering har gjorts av reformens effekter. Vidare visar de beräkningar som Riksrevisionen har gjort att utfallet av utgiftsminskningen är betydligt mindre än regeringens beräkningar inför reformen. Denna avvikelse, som uppgår till cirka 25 procent och motsvarar två miljarder kronor, borde fortlöpande ha återrapporterats till riksdagen. Detta särskilt eftersom underlaget till beräkningarna inför förändringen var osäkert, enligt intervjuer med anställda vid Regeringskansliet. Det är först efter ett tillkännagivande från riksdagen i juni 2011 som regeringen vidtagit åtgärder för en översyn av deltidsförändringen som genomfördes i april 2008. Översynen planeras vara klar i januari 2015, dvs. närmare sju år efter förändringens införande. Riksrevisionen bedömer att denna hantering inte är tillräckligt snabb, inte minst mot bakgrund av att effekterna inför reformen bedömdes som osäkra.

2.4 Rekommendationer

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till regeringen.

- Utvärdera effekter av beslutade arbetsmarknadsreformer när det gäller både sysselsättningseffekter och utgiftsminskningar, särskilt när beräkningsunderlagen är osäkra.
- Fortlöpande informera riksdagen om avvikelser från tidigare beräkningar i statsbudgeten.
- Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att rikta insatser för deltidsarbetslösa, särskilt för arbetssökande med korta deltid.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring

Regeringen genomförde under förra mandatperioden genomgripande reformer av arbetslöshetsförsäkringen i syfte att stärka försäkringens roll som en omställningsförsäkring mellan två arbeten och öka incitamenten

att ta ett arbete. Införandet av deltidsbegränsningen var en del i regeringens reformering av arbetslöshetsförsäkringen.

Även tidigare fanns det en begränsningsregel vid deltidsarbete. Den omfattade endast tillsvidareanställningar på deltid och aktualiserades om den arbetssökandes deltidsanställning pågick vid övergången från en ersättningsperiod till en annan. Ersättning kunde därmed lämnas jämsides med ett deltidsarbete under en hel ersättningsperiod, vilket kunde innebära flera år vid deltidsanställningar med höga sysselsättningsgrader. Den nuvarande deltidsbegränsningen syftar till att motverka de inlåsnings effekter som kan uppstå när den som arbetar deltid fastnar i ofrivillig arbetslöshet. Den syftar även till att förstärka de deltidsarbetslösas incitament att söka heltidsarbete och förmå arbetsgivarna att i större utsträckning erbjuda heltidsarbete.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att reformen har inneburit utgiftsminskningar i arbetslöshetsförsäkringen. Vid denna typ av beräkningar är det dock viktigt att beakta eventuella effekter som andra faktorer kan medföra. Det gäller exempelvis andra reformer som har gett effekt samtidigt, förändrad täckningsgrad för arbetslöshetsförsäkringen och konjunkturförändringar.

Sammantaget bedöms reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen bidra till att sänka jämviktsarbetslösheten och öka sysselsättningen.

Uppföljning och utvärdering

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att effekter av större arbetsmarknadsreformer bör utvärderas. Effekttvärderingar kan bidra med värdefull kunskap som kan leda till att förbättra utformningen av politiken. Regeringen konstaterar även att det finns olika metoder för att utvärdera effekter av reformer och regelförändringar. Det bör framhållas att en avvägning måste göras mellan att utan fördröjning införa generella insatser som kommer fler till del, och att först pröva att ge insatsen i mindre skala för att möjliggöra användning av kontrollgrupper. Avsaknaden av relevant kontrollgrupp är något som försvårar möjligheten att utvärdera reformer inom arbetsmarknadspolitiken.

Den 13 april 2011 publicerade ekonomiska avdelningen vid Finansdepartementet rapporten Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?, där man redogör för sin bedömning av hur arbetsmarknadens funktionssätt utvecklas från 2006 och fram till 2020 samt för de metoder som används vid denna bedömning. Fokus ligger på utvecklingen av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft som tillsammans ger en övergripande bild av arbetsmarknadens funktionssätt. I rapporten redogör ekonomiska avdelningen även för sin bedömning av de effekter på sysselsättning och jämviktsarbetslöshet som reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen har inneburit. Deltidsbegränsningen är en del i denna redovisning.

När det gäller att utvärdera effekter av beslutade arbetsmarknadsreformer, får regeringen även underlag från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) som bl.a. har i uppdrag att genomföra uppföljningar och effekt- och processutvärderingar av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Den 13 september 2012 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv (dir. 2012:90) till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04). Enligt tilläggsdirektivet ska kommittén bl.a. göra en översyn av den nuvarande deltidsbegränsningen. I översynen ska kommittén analysera hur den nuvarande begränsningsregeln påverkar dels de arbetssökandes sökintensitet och risken för ett begränsat arbetsutbud, dels arbetslöshetsperiodens längd och chansen att få ett heltidsarbete. Om kommittén finner det lämpligt, ska den även föreslå alternativ till nuvarande deltidsbegränsning som säkerställer att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.

När det gäller att fortlöpande informera riksdagen om avvikelser från tidigare beräkningar i statsbudgeten, gör regeringen årligen i budgetpropositionen en bedömning av utgifterna inom ett politikområde eller anslag, inklusive beslutade och föreslagna reformer, i enlighet med gällande regelverk. I dessa bedömningar finns det dock ibland osäkerhetsfaktorer, t.ex. i fråga om volymer och beteendeförändringar, som kan påverka de faktiska kostnaderna av olika reformer. Det är inte praktiskt möjligt för regeringen att löpande följa utgiftsförändringarna till följd av samtliga enskilda reformer. I stället görs en samlad bedömning av utgifter och inkomster i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

Regeringens prioriteringar inom arbetsmarknadspolitiken

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att rikta insatser till deltidsarbetslösa, särskilt för arbetssökande med korta deltider. Regeringens mål med arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och till att varaktigt öka sysselsättningen. När det gäller Arbetsförmedlingen ska den enligt sin instruktion verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, främst genom att effektivt sammanföra arbetssökande med arbetsgivare och prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden.

De arbetsmarknadspolitiska insatserna ska enligt regeringens prioritering riktas till dem med störst behov, dvs. de långtidsarbetslösa. Samtidigt bör åtgärder vidtas tidigt i arbetslöshetsperioden för att motverka att fler blir långtidsarbetslösa, främst genom förmedlingsinsatser men även genom programplatser till dem som löper störst risk för långtidsarbetslöshet. Även deltidsarbetslösa kan ta del av programinsatser tidigt i arbetslösheten i de fall de riskerar att hamna i långvarig arbetslöshet.

Senast 30 dagar efter det att en arbetssökande anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen ska en individuell handlingsplan upprättas. I handlingsplanen ska den sökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning anges. Sedan den 1 september 2013 ska även samtliga arbetslösa i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder man har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Redovisningen ska utgå från den individuella handlingsplanen. Aktivitetsrapporten syftar till att underlätta och förbättra Arbetsförmedlingens uppföljning av arbetssökandet.

I rapporten presenterar Riksrevisionen även uppgifter om att kvinnor är överrepresenterade bland dem som arbetar deltid. Arbetsmarknadsdepartementet har remitterat förslag som innebär att det i regelverket tydliggörs att Arbetsförmedlingen inom sitt verksamhetsområde, förutom att främja mångfald och motverka diskriminering, ska främja jämställdheten och motverka en könsuppdelning på arbetsmarknaden. Skr. 2013/14:252

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen avser att invänta slutbetänkandet från Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04) innan några eventuella åtgärder vidtas när det gäller deltidsbegränsningen i arbetslöshetsförsäkringen. I övrigt har regeringen inte för avsikt att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen anser därmed att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 september 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Hatt, Ek, Lööf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Lena Adelson Liljeroth

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa



Effekter av förändrade
regler för deltidsarbetslösa

RIR 2014:5



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 337 0

RIR 2014:5

FOTO: JESSICA GOW/TT

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014



RiR 2014:5

Effekter av förändrade regler för deltidarbetslösa



EFFEKTER AV FÖRÄNDRADE REGLER FÖR DELTIDSARBETSLÖSA



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-03-13
DNR: 31-2013-0119
RIR 2014:5

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Effekter av förändrade regler för deltidarbetslösa

Riksrevisionen har granskat effekterna av förändrade regler för deltidarbetslösa. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Krister Sund* har varit föredragande. Revisionsledare *Christian Jonsson*, revisionsdirektör *Jonas Månsson* och programansvarig *Jesper Antelius* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Krister Sund

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet.

EFFEKTER AV FÖRÄNDRADE REGLER FÖR DELTIDSARBETSLÖSA



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Motiv till granskning	14
1.2 Syfte och revisionsfrågor	15
1.3 Avgränsningar	15
1.4 Bedömningsgrunder	16
1.5 Metod	17
2 Bakgrund	19
2.1 Arbetslöshetsersättningen till deltidsarbetslösa	19
2.2 Antal deltidsarbetslösa enligt AKU och Arbetsförmedlingen	20
2.3 Forskning om arbetslöshetsförsäkringen	22
3 Kvantitativ analys	25
3.1 Metod	25
3.2 Data och beräkningsmetoder	26
3.3 Resultat	32
3.4 Känslighetsanalys och ytterligare analyser	37
3.5 Sammanfattande iakttagelser	38
4 Regeringens styrning och uppföljning	39
4.1 Styrningen av Arbetsförmedlingens insatser för deltidsarbetslösa	39
4.2 Regeringens uppföljning av deltidsförändringen	40
4.3 Sammanfattande iakttagelser	42
5 Slutsatser och rekommendationer	43
5.1 Slutsatser	43
5.2 Rekommendationer	46
6 Referenser	47
7 Bilagor	51

EFFEKTER AV FÖRÄNDRADE REGLER FÖR DELTIDSARBETSLÖSA



Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om syftena med förändringen av villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidarbetslöshet har uppfyllts. Förändringen infördes den 7 april 2008. Riksrevisionen har främst med kvantitativa men även kvalitativa metoder utvärderat om regeringens målsättning med förändringen har uppnåtts i termer av sysselsättningseffekter och aviserade utgiftsminskningarna. Granskningen har skett mot bakgrund av regeringens beslut samt gällande lagar och regler.

Granskningens bakgrund

Motiv: År 2012 var det enligt AKU¹ drygt 1 miljon personer i arbetskraften som arbetade deltid. Detta inkluderar såväl individer som är nöjda med sin arbetstid som deltidarbetslösa som önskar öka sin sysselsättningsgrad. I april 2008 förändrades villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidarbetslösa². Förändringen innebar att en deltidarbetslös därefter endast kan ta ut ersättning för en del av en vecka tills att antalet uttagna dagar uppgår till maximalt 75. Tidigare var antalet dagar 300. Reformen var tänkt att öka incitamenten för deltidarbetslösa att gå över till heltidssysselsättning, men även att minska möjligheten till överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen och att därigenom uppnå en ekonomisk besparing. Förändringen syftade även till att öka incitamenten för arbetsgivarna så att de skulle erbjuda heltidsarbete i större utsträckning till deltidarbetande. Reformen beräknades i budgeten för 2008 medföra en minskning av utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen med drygt åtta miljarder kronor under perioden 2008–2010.

Reformen har inte utvärderats. Arbetsmarknadsdepartementet följer utvecklingen för deltidarbetslösa i samband med budgetarbetet samt att Finansdepartementet har gjort en begränsad uppföljning av förändringens sysselsättningseffekter men inte av dess ekonomiska resultat.³ Kunskap om vad reformen inneburit för deltidarbetslösa individer är därför begränsad och det är oklart om reformen har fått de effekter som riksdagen och regeringen förväntade sig, såsom en ökad övergång till heltidsarbete.

¹ Arbetskraftsundersökningarna (AKU) beskriver utvecklingen på svenska arbetsmarknaden och genomförs av Statistiska Centralbyrån

² Förändringen påverkar även timanställda

³ Ekonomiska avdelningen Finansdepartementet 2011:1 "Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?".

Syfte: Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att undersöka om målsättningarna med reformen har infriats. Det vill säga främst om förändringen har inneburit att deltidslösa i högre grad övergår till heltidsarbete och om de förväntade utgiftsminskningarna har uppnåtts. Riksrevisionen har även granskat hur regeringen styrt och följt upp reformen.

Genomförande: Granskningen har huvudsakligen genomförts med hjälp av kvantitativa metoder, vilket innebär olika statistiska bearbetningar och analyser. Den kvantitativa analysen, liksom bedömningar av regeringens insatser, har föregåtts av intervjuer med tjänstemän på Regeringskansliet samt representanter centralt för arbetsgivare, fackföreningar och Arbetsförmedlingen liksom av arbetsförmedlare på lokal nivå. Vi har även genomfört dokumentstudier.

Granskningens resultat

Det finns utrymme för förbättringar

Riksrevisionens granskning visar att intentionerna med förändringen av villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidslösa till viss del har infriats. Granskningen visar att övergång till heltidssysselsättning har ökat efter reformen för gruppen av deltidslösa och att reformen har medfört utgiftsminskningar i arbetslöshetsförsäkringen. Samtidigt visar granskningen att även övergången till heltidslöshet har ökat inom gruppen av deltidslösa samt att den beräknade utgiftsminskningen inte fullt ut har realiserats. Riksrevisionen menar därför att det finns utrymme för förbättringar.

Deltidslösa med korta deltid har påverkats negativt

Gruppen deltidslösa är heterogen och granskningen visar att förändringen slår olika inom gruppen. Förändringen har fått negativa konsekvenser för de deltidslösa som arbetar mindre än 2,5 dagar i veckan (korta deltid). Dels blev omställningstiden för gruppen kortare, då de uppnår de 75 dagar de kan få ersättning vid deltidslöshet väsentligt snabbare än dem som exempelvis arbetar fyra dagar i veckan. Granskningen visar att deltidslösa med korta deltid i större utsträckning kvarstår hos Arbetsförmedlingen jämfört med dem som arbetar lång deltid. Det indikerar att individerna i denna grupp har särskilda svårigheter att öka arbetstiden jämfört med de som arbetar långa deltid.

Arbetsförmedlingen bör få i uppdrag att anpassa insatser för deltidslösa, främst till dem med korta deltid

Deltidslösa med korta deltid är ju i viss utsträckning sysselsatta på arbetsmarknaden. Men de riskerar, på grund av försörjningsskäl, övergång till långtidslöshet om de inte får insatser som skapar förutsättningar för övergång till

heltider. Tidigare satsningar på deltidsarbetslösa visar att det kan röra sig om relativt små insatser för ett stärka de deltidsarbetslösas humankapital och kompetens syftande till ökad konkurrenskraft på arbetsmarknaden.

Regeringen kan förbättra rapporteringen av reformens resultat

Trots att reformen har varit i kraft i nästan sex år har ingen närmare utvärdering gjorts av reformens effekter. Vidare visar de beräkningar som Riksrevisionen har gjort att utfallet av utgiftsminskningen är betydligt mindre jämfört med regeringens beräkningar inför reformen. Denna avvikelse, som uppgår till cirka 25 procent och motsvarar två miljarder kronor, borde fortlöpande ha återrapporterats till riksdagen. Detta särskilt eftersom underlaget till beräkningarna inför förändringen var osäkra, enligt intervjuer vid Regeringskansliet.

Det är först efter ett tillkännagivande från riksdagen i juni 2011 som regeringen vidtagit åtgärder för en översyn av deltidsförändringen som genomfördes i april 2008. Översynen planeras vara klar i januari 2015, det vill säga närmare sju år efter förändringens införande. Riksrevisionen bedömer att denna hantering inte är tillräckligt snabb, inte minst mot bakgrund av att effekterna inför reformen bedömdes som osäkra.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- utvärdera effekter av beslutade arbetsmarknadsreformer både gällande sysselsättningseffekter och utgiftsminskningar, särskilt när beräkningsunderlagen är osäkra
- fortlöpande informera riksdagen om avvikelser från tidigare beräkningar i statsbudgeten
- ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att rikta insatser för deltidsarbetslösa, särskilt för arbetssökande med korta deltider.

1 Inledning

Regeringen har sedan tillträdet framhållit att arbetslinjen utgör en viktig del av den förda politiken. Arbetslinjen ska stärka drivkrafterna för arbete och minska utanförskapet. Regeringen menar att arbetskraftsutbudet ska stimuleras, bland annat genom att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring vid kortare perioder av arbetslöshet.⁴ Vidare ska efterfrågan på arbetskraft som står långt från arbetsmarknaden stimuleras och matchningen mellan arbetsökande och lediga arbeten effektiviseras.⁵

Enligt regeringen är det främst genom ekonomiska incitament som arbetskraftsutbudet ska öka. I linje med detta har en rad förändringar i arbetslöshetsförsäkringen genomförts och det så kallade jobbskatteavdraget införts. Förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen har bland annat inneburit att möjligheten till förlängning om ytterligare 300 ersättningsdagar har avskaffats. Föräldrar till barn under 18 år har rätt till en period om 450 ersättningsdagar. Vidare har arbetsvillkoret skärpts och beräkningen av normalarbetstiden har förändrats på så sätt att den arbetade tiden under hela ramtiden ska beaktas. Den tidigare möjligheten att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning genom studier har även den avskaffats.⁶ De senare förändringarna gäller även deltidsarbetslösa. Dessutom har en avtrappning av ersättningsnivån genomförts och taket i arbetslöshetsersättningen har varit oförändrat sedan 2002.⁷

Utöver de ovan nämnda förändringarna aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2008 att den avsåg att begränsa möjligheten till arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet.⁸ ⁹ Antalet ersättningsdagar jämsides med deltidsarbete begränsades från tidigare 300 till 75 dagar. I praktiken innebär det att den som exempelvis har ett heltidsarbete och blir deltidsarbetslös på 20 procent kan få arbetslöshetsersättning i maximalt cirka 1,5

⁴ Prop. 2006/07:15 "En arbetslöshetsförsäkring för arbete".

⁵ Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 13.

⁶ Arbetsvillkoret skärps. En sökande ska under en ramtid av 12 månader före arbetslösheten, enligt huvudregeln, ha arbetat minst 80 timmar per kalendermånad, vilket inte deltidsarbetslösa som arbetar mindre än halvtid når upp till. Normalarbetstiden ska beräknas på den genomsnittliga arbetstiden under ramtiden tolv månader. Detta innebär att den som arbetar 6 månader (halvtid) får sin ersättning halverad jämfört med tiden innan reformen.

⁷ Prop. 2006/07:15 "En arbetslöshetsförsäkring för arbete".

⁸ Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 13.

⁹ Ensamstående som, på grund av vårdnad eller umgänge, har egna barn under 18 år, boende helt eller delvis i sitt hem får anvisas till jobb- och utvecklingsgaranti när de 75 deltidsdagarna har förbrukats.

år, medan motsvarande tid innan begränsningen var sex år. En deltidssarbetslös på 60 procent får en betydligt kortare omställningstid än den som är deltidssarbetslös på 20 procent då de 75 dagarna försvinner i snabbare takt. Förändringen beräknades även medföra en minskning av utgifterna i arbetslöshetsförsäkringen med 225 miljoner kronor 2008, 3 928 miljoner kronor 2009 och 4 108 miljoner kronor 2010. Det innebär totalt drygt åtta miljarder kronor under treårsperioden.

I arbetsmarknadsutskottets betänkande ställde sig utskottet positivt till regeringens initiativ att bereda deltidssarbetslösa förutsättningar att gå upp till heltidsarbete. I samband med förändringen i arbetslöshetsförsäkringen för deltidssarbetslösa utökades målgruppen för nystartsjobb¹⁰ tillfälligt under 2008 till att även gälla deltidssysselsatta. Detta för att förmå arbetsgivare att i större utsträckning erbjuda heltidsanställning till befintliga deltidssanställda. Utskottet uttryckte även i betänkandet att en alltför generös arbetslöshetsförsäkring kan ha en negativ påverkan på drivkrafterna att ta ett arbete och minska personers vilja att hitta ett nytt arbete.¹¹ Även finansutskottet ställde sig bakom regeringens ekonomiska politik för stärkta drivkrafter för arbete. Enligt utskottet ska begränsningen i arbetslöshetsförsäkringen öka drivkrafterna till heltidsarbete och minska inlåsning för dem som idag arbetar deltid.¹² Regeringen beslutade därefter i enlighet med utskottets förslag att begränsa antalet dagar med ersättning för de deltidssarbetslösa till 75, från de tidigare 300. Regeringen angav att begränsningen av arbetslöshetsersättningen vid deltidssarbetslöshet innebär ökade drivkrafter för deltidssarbetslösa att ta ett heltidsarbete.¹³ Förändringen trädde i kraft den 7 april 2008.

1.1 Motiv till granskning

Det är inte självklart vilka effekter som kan förväntas av den begränsning som genomfördes i arbetslöshetsförsäkringen för deltidssarbetslösa i april 2008. Reformen har inte utvärderats utan endast följts upp i viss omfattning.¹⁴ Det finns därmed inte någon klar kunskap om vilka effekter reformen har haft på övergång till heltidssysselsättning eller övriga effekter. Utifrån forskningen kan heller inga säkra slutsatser dras då evidensen på området är allt annat än entydig. Enligt forskningen finns visst stöd för att deltidssarbete utgör en väg

¹⁰ Nystartsjobb är en subventionerad anställning för långtidssarbetslösa.

¹¹ 2007/08: AU1 Utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv.

¹² 2007/08: FiU1.

¹³ Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 13.

¹⁴ Utvecklingen följs upp av arbetsmarknadsdepartementet i samband med budgetarbetet. 2011 gjordes en uppföljning av Ekonomiska avdelningen Finansdepartementet i 2011:1 "Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?".

in på arbetsmarknaden och till heltidssysselsättning.¹⁵ Men det finns även stöd i forskningen för det motsatta, det vill säga att deltidsarbete kan visa sig vara en återvändsgränd med inläsnings effekter i deltidsysselsättning som snarare motverkar möjligheterna till heltidsanställning.¹⁶

Detta har motiverat Riksrevisionen att granska om förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen har medfört att reformens intentioner har infriats.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har främst varit att undersöka om intentionerna med reformen har uppfyllts, det vill säga om förändringen i villkoren för arbetslöshetsförsäkringen medfört att deltidsarbetslösa i större utsträckning än tidigare övergått till heltidssysselsättning. Granskningen har också omfattat regeringens styrning och uppföljning av reformen samt om de förväntade utgiftsminskningarna har uppnåtts.

Granskningens revisionsfrågor är:

- Har regeringens målsättningar med förändringen av villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösa infriats?
- Har regeringens styrning och utvärdering av reformen främjat ett effektivt genomförande och utfall av reformen?

1.3 Avgränsningar

I granskningen har vi studerat sysselsättningseffekterna till följd av den förändring i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösa som genomfördes i april 2008. Granskningen omfattar regeringens åtgärder i samband med reformens genomförande och uppföljningar därefter. Vi har inte granskat effektiviteten i Arbetsförmedlingens insatser för deltidsarbetslösa. Detta eftersom myndigheten efter 2006 inte har något specifikt uppdrag gällande insatser för deltidsarbetslösa.

¹⁵ Kyrrä, 2010.

¹⁶ Månsson och Ottosson, 2011.

1.4 Bedömningsgrunder

I budgetpropositionen för 2008 presenterade regeringen de nya reglerna för ersättning vid deltidarbetslöshet.¹⁷ ¹⁸ Förändringarna motiverades dels med att minska överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen, dels med att det fanns ett behov av att öka drivkrafterna för övergång till heltidsanställning samt undvika inläsning i deltidarbete. Förslaget syftade även till att förmå arbetsgivarna att i större utsträckning erbjuda heltidsarbete till deltidarbetande. Reformen beräknades också medföra relativt stora utgiftsminskningar i arbetslöshetsförsäkringen.

I arbetsmarknadsutskottets betänkande motiverades förändringen med att begränsningen skulle fungera incitamentshöjande och öka drivkrafterna för de deltidarbetslösa att ta ett heltidsarbete.¹⁹ Utskottet uttryckte även i betänkandet att en allt för generös arbetslöshetsförsäkring generellt kan ha en negativ påverkan på drivkrafterna att ta ett arbete och därmed minska personers vilja att hitta ett nytt arbete. Regeringen beslutade därefter att begränsa antalet dagar med ersättning jämsides med deltidarbete till 75, från de tidigare 300.

I budgetlagen 1 kapitlet 3 § (2011:203) anges att statens verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och iakta god hushållning. I budgetlagen anges vidare att regeringen noggrant ska följa hur statens utgifter utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp. Vidare ska regeringen i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret.²⁰ Likalydande bestämmelser fanns även i den tidigare lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Mot denna bakgrund har regeringens insatser och det ekonomiska utfallet av deltidförändringen granskats.

Utifrån ovanstående har Riksrevisionen bedömt om reformen varit effektiv i den bemärkelsen att den har lett till en ökad övergång till heltidsarbete för deltidarbetslösa men även om den förväntade utgiftsminskningen har infriats.

¹⁷ Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 13.

¹⁸ Deltidsbegränsningen regleras i 7 § förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring som beslutas av regeringen, baserat på bemyndigande från riksdagen, i 40 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁹ Bet 2007/08:AU1

²⁰ 9 kap. 1 § budgetlagen (2011:203).

1.5 Metod

Granskningens iakttagelser och slutsatser baseras på omfattande analyser av registerdata samt dokumentstudier och intervjuer.

Registerdata har inhämtats från Statistiska centralbyrån (SCB), Arbetsförmedlingen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Datamaterialet består av alla inskrivna på Arbetsförmedlingen med arbetslöshetsersättning under perioden 2004–2011 samt ett urval av förvärvsarbetande inom vissa specifika yrkesområden²¹ för samma period. Motivet för valet av tidsperiod är att erhålla tillräckligt långa observationsperioder både före och efter regelförändringen, vilken infördes i april 2008. Att ha tillgång till information både före och efter förändringen utgör en förutsättning för att identifiera effekterna av reformen.

Identifieringen av deltidarbetslösa som uppbär ersättning har gjorts med utgångspunkt från IAF:s data. I IAF:s data registreras både antalet tillgängliga och förbrukade dagar med deltidarbetslöshetsersättning, något som inte finns att tillgå vare sig i SCB:s eller i Arbetsförmedlingens register. Bakgrundsinformation om de deltidarbetslösa, såsom kön, ålder, utbildning, födelseland och arbetslöshetshistorik har inhämtats från SCB och Arbetsförmedlingen.

Då gruppen deltidarbetslösa varken är helt arbetslösa eller heltidssysselsatta används två olika jämförelsegrupper i analysen. I den första analysen har vi jämfört utflödet till heltidsarbete med gruppen helt arbetslösa.²² Den hypotes som provas är om utflödet från deltidarbetslöshet till heltidssysselsättning har ökat efter den 7 april 2008, jämfört med övriga arbetslösa.

I den andra analysen har Riksrevisionen granskat utflödet från deltidarbetslöshet till heltidsarbetslöshet jämfört med förvärvsarbetande. Jämförelsegruppen utgörs i dessa analyser av en liknande grupp av förvärvsarbetande som inte är arbetssökande men som även de kan övergå till heltidsarbetslöshet. Hypotesen som provas i denna analys är om utflödet till heltidsarbetslöshet har ökat till följd av reformen, jämfört med förvärvsarbetande.

I granskningen har vi även med hjälp av uppgifter från IAF undersökt hur väl regeringens beräknade utgiftsminskningar har uppnåtts.

²¹ Det är ett 60 procentigt urval bland yrkesområden där deltidarbete är vanligt förekommande såsom vård samt hotell och restaurang.

²² Utflyde är när en individ lämnar en status för att övergå till en annan, till exempel att denne lämnar deltidarbetslöshet för en heltidssysselsättning.

EFFEKTER AV FÖRÄNDRADE REGLER FÖR DELTIDSARBETSLÖSA

Vidare har vi genomfört dokumentstudier och intervjuat tjänstemän vid Regeringskansliet, Arbetsförmedlingen samt olika berörda aktörer centralt för arbetsgivare och fackföreningar. Syftet med dokumentstudien och intervjuerna med Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen centralt har varit att undersöka på vilket underlag och med vilket stöd som förändringen i arbetslöshetsförsäkringen genomfördes, samt att granska hur regeringen styrt berörda myndigheter inför och efter reformen. Dokumentstudierna omfattar främst propositioner, utskottsbetänkanden och regleringsbrev. Intervjuerna med Arbetsförmedlingen lokalt har främst använts för att ge kunskap om vilka följder regelförändringen fått för berörda individer och vilka typer av insatser som Arbetsförmedlingen riktar till deltidslösa. Syftet med övriga intervjuer har varit att undersöka olika intressenters bedömning av deltidslösa reformens effekter samt att ge kvalitativ information för tolkningar av de kvantitativa resultaten.

2 Bakgrund

Kapitlet redovisar hur arbetslöshetsersättningen till deltidsarbetslösa förändrats sedan 1950-talet. Det redovisar också olika forskningsresultat för denna grupp arbetslösa.

2.1 Arbetslöshetsersättningen till deltidsarbetslösa

Ända sedan 1950-talet har det varit möjligt att erhålla arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet. Reglerna för arbetslöshetsförsäkring på deltid har sedan dess genomgått flera förändringar, både i antalet berättigade ersättningsdagar och försäkringsskyddets utformning. Under åren har antalet dagar för ersättning vid deltidsarbetslöshet varierat från som minst 50 till 300 för tiden närmast före reformen i april 2008 då regelverket av många bedömdes som förhållandevis generöst.

Redan i samband med att rätten till ersättning vid deltidsarbetslöshet infördes framfördes farhågor om att ett överutnyttjande av försäkringen kunde komma att ske.²³ Tjänstemän på Arbetsmarknads- och Finansdepartementet, som intervjuats under granskningen, menar att om risken för upptäckt är låg kan det ge incitament för såväl arbetsgivare som arbetstagare att överutnyttja arbetslöshetsförsäkringen.²⁴ Med överutnyttjande menas i detta sammanhang att den deltidsarbetande registrerar sig som arbetssökande och får arbetslöshetsersättning, trots att personen inte är villig att ta ett heltidsarbete. Det kan även finnas ekonomiska incitament hos arbetsgivarna för en sådan konstruktion eftersom det är billigare med deltidsanställningar jämfört med heltid. Å andra sidan, om försäkringen istället är mycket begränsad i omfattning kan det innebära att omställningstiden för kunna erhålla en heltidssysselsättning blir allt för kort för den arbetssökande, vilket riskerar att minska arbetsutbudet på längre sikt.

Förekomsten av deltidsarbete och deltidsarbetslöshet kan delvis även kopplas till framväxten av Sverige som välfärdsstat.²⁵ Det finns forskning kring

²³ Pettersson (2005).

²⁴ Intervju Finansdepartementet 18 december 2013.

²⁵ Se Forssell och Jonsson, 2005; Hartman, 2008.

deltidsarbete och deltidslöshet i Sverige.²⁶ Utifrån de nedan refererade studierna kan konstateras att deltidarbete och deltidslöshet främst förekommer bland kvinnor och inom vissa branscher, exempelvis vård- och omsorgsområdet samt hotell- och restaurangnäringen.

Innan reformen var gruppen deltidslösa en prioriterad grupp vid arbetsförmedlingarna. Den så kallade DELTA-utredningen²⁷ gav Arbetsmiljöverket, tillsammans med fyra andra myndigheter, i uppdrag att stimulera åtgärder för att minska deltidslösheten.²⁸ Detta arbete bedrevs inom ramen för det så kallade HelaProjektet. Det övergripande målet för uppdraget var att minska deltidslösheten bland deltidstännda och timanställda, att minska hinder för möjligheten till heltidsarbete samt att verka för bestående förändringar inom dessa områden. Merparten av de medel som avsattes för projektet fördelades inom följande tre huvudområden: kompetensutveckling, arbetsorganisation och arbetsmiljö samt informationsinsatser. Resultaten från HelaProjektet visade bland annat att det framförallt inom större offentliga organisationer går att öka antalet heltidstänningar utan ökade kostnader. Vidare visade projektet att kompetensutveckling var avgörande för deltidslösa som vill utöka sin arbetstid.²⁹ Exempelvis visade det sig att relativt korta insatser till låga kostnader såsom körkorts- eller kassautbildning kunde vara skillnaden mellan att få heltid eller inte.³⁰ Detta bekräftas även från de intervjuer som gjorts med arbetsförmedlare i granskningen. De uppger att det ofta rör sig om ett behov av utbildningsinsatser för att höja humankapitalet för att öka dessa individers möjlighet till en högre sysselsättningsgrad. Exempelvis nämndes att språkkunskaperna behöver förbättras bland deltidslösa inom vården.

2.2 Antal deltidslösa enligt AKU och Arbetsförmedlingen

År 2012 var det enligt AKU³¹ drygt 1 miljon personer i arbetskraften som arbetade deltid. Detta inkluderar såväl individer som är nöjda med sin arbetstid som deltidslösa som önskar öka sin sysselsättningsgrad. Detta motsvarar cirka 23 procent av den totala arbetskraften. Bland de deltidstänande var cirka

²⁶ Se Nyberg, (2003).

²⁷ SOU 1999:27.

²⁸ De andra myndigheterna var AMS, Arbetslivsinstitutet, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige samt JämO.

²⁹ För en mer detaljerad beskrivning av HelaProjektet se exempelvis Slutredovisning av HelaProjektet, Arbetsmiljöverket (2006).

³⁰ Deltidslöshet i statsdelen Kista. Arbetslivsinstitutet (2006).

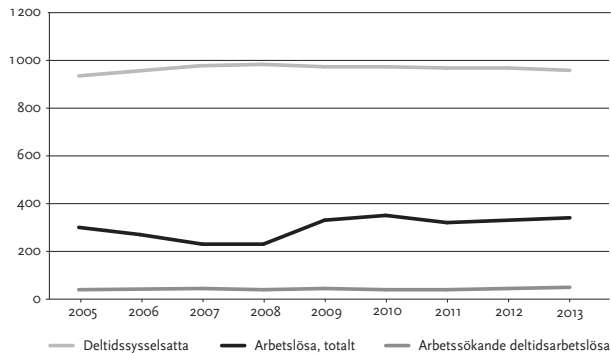
³¹ Arbetskraftsundersökningarna (AKU) beskriver utvecklingen på svenska arbetsmarknaden och genomförs av Statistiska Centralbyrån

70 procent kvinnor som huvudsakligen arbetade så kallade långa deltider, det vill säga mellan 20–34 timmar per vecka. Av deltidsarbetande i gruppen 16–64 år var cirka 50 000 arbetssökande³². I termer av utbetalningar var det cirka 25 procent av de totala arbetslöshetsersättningarna som gick till deltidsarbetslösa.

I figur 1 nedan beskrivs hur deltidssysselsättning, arbetslöshet och deltidsarbetslöshet har utvecklats sedan 2005. Perioden omfattar den finanskris som präglade konjunkturen under perioden. Figuren visar att även då arbetslösheten har påverkats av finanskrisen så är deltidsarbetslösheten mer eller mindre oförändrad för samma period.

Figur 1 Utvecklingen av deltidsarbetande, arbetslösa totalt och deltidsarbetslösa, 2005–2013

Deltidssysselsatta, arbetslösa totalt och arbetssökande deltidsarbetslösa, 1000-tal, 20–64 år



Källa: AKU.

Notera: Bland deltidssysselsatta ingår både de individer som frivilligt vill arbeta deltid och de som ofrivilligt arbetar deltid, deltidsarbetslösa. Arbetssökande deltidsarbetslösa är individer som aktivt har sökt arbete under de senaste fyra veckorna.

Det ska i sammanhanget också nämnas att enligt Arbetsförmedlingen var det cirka 78 000 personer i arbetskraften som var deltidsarbetslösa 2012.³³ Detta motsvarar cirka 11 procent av det totala antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen.³⁴ Arbetsförmedlingens uppgifter och de som redovisas i AKU³⁵ skiljer sig alltså åt, vilket också visar problematiken med att definiera och mäta deltidsarbetslöshet.

³² Definition AKU: Personer som tillhör gruppen undersysselsatta som arbetar deltid och som dessutom aktivt har sökt arbete under de senaste fyra veckorna.

³³ Här ingår även timanställda.

³⁴ Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsrapport 2013.

³⁵ Arbetskraftsundersökningar.

2.3 Forskning om arbetslöshetsförsäkringen

Den huvudsakliga frågan som forskningen om deltidssarbete har försökt besvara är om deltidssarbete är bra eller dåligt. Ska det uppmuntras eller i möjligaste mån undvikas? Är deltidssarbete en språngbräda (stepping-stone) till heltidssysselsättning eller är deltidssanställningar snarare än återvändsgränd (dead-end)? Resultaten visar att personer med ingen eller begränsad arbetslivserfarenhet får arbetslivserfarenhet, vilket gör dessa personer mer attraktiva eller åtminstone oftast inte mindre attraktiva på den öppna arbetsmarknaden.³⁶ En studie från Belgien studerar unga långtidssarbetslösa kvinnor. Den visar att ett deltidssarbete har en positiv effekt på tiden i arbetslöshet. Övergång till ett subventionerat deltidssarbete från heltidssarbetslöshet minskade den kvarvarande arbetslöshetstiden med 27 procent för dem som därefter erhöll heltidssarbete.³⁷

Samtidigt finns det argument som talar emot deltidssarbete som en väg till heltidssysselsättning. Ett sådant argument är att deltidssarbete kan signalera att personen har otillräckligt kompetens och därmed kan förväntas ha en lägre produktivitet. Detta reducerar chanserna för deltidssarbetslösa att få en heltidssanställning. En annan effekt som uppmärksammats är att deltidssanställda inte får samma mängd arbetsträning, vilket resulterar i ett lägre långsiktigt humankapitalvärde jämfört med heltidssanställda.³⁸ I en studie visas att personer som går från heltidssarbetslöshet till deltidssarbete hade en lägre sannolikhet att erhålla ett heltidssarbete jämfört med personer som inte tog vägen via deltidssarbete.³⁹

En svensk studie studerar utflödet från deltidssarbetslöshet i Sverige. Utfallsvariablerna i denna analys utgörs av orsaker till att en person avförs från Arbetsförmedlingens register som arbetssökande, så kallade avaktualiseringsorsaker. Studien fokuserar i huvudsak på övergången från deltidssarbetslöshet till heltidssanställning respektive heltidssarbetslöshet. I studien konstateras att personer som från början hade anställningsavtal som omfattade få timmar samt kvinnor och personer med arbetsrelaterade hinder har svårare att gå ifrån deltidssarbetslöshet till heltidssarbete än övriga deltidssarbetare. Vad gäller övergången till heltidssarbetslöshet visar resultaten att personer som erhållit svenskt uppehållstillstånd har en högre sannolikhet för att bli heltidssarbetslösa jämfört med övriga deltidssarbetslösa. Detta gäller även personer med arbetsrelaterade hinder.⁴⁰

³⁶ Raelin (1983) och Farber (1999).

³⁷ Cockx et al. (2013).

³⁸ Se exempelvis Tilly (1992).

³⁹ Tam (1997).

⁴⁰ Månsson och Ottosson (2011).

Ersättningens betydelse

Det finns en risk för överutnyttjande av försäkringen. Det har framförts i två intervjuer av arbetsgivareföreträdare i granskningen, men även i de tidigare utredningarna av arbetslöshetsersättningens konstruktion för deltidsarbetslösa. Med överutnyttjande avses exempelvis att den deltidsarbetande registrerar sig som arbetsökande och får ersättning, trots att personen inte är villig att ta ett heltidsarbete. Utgångspunkten för dessa argument är att en generös försäkring kan påverka incitamenten negativt och fördröja övergång till heltidssysselsättning. Om det finns möjligheter att erhålla ersättning under en lång tid kan det leda till att såväl arbetsgivare som arbetstagare överutnyttjar arbetslöshetsförsäkringen. Men det kan även leda till en inläsning i deltidsarbete.⁴¹

Det finns ett antal empiriska studier som fokuserar på ersättningsnivåernas betydelse för en övergång från deltidsarbete till heltidsarbete. I en amerikansk studie studeras olika typer av övergångar från deltidsarbetslöshet i USA. Det amerikanska ersättningssystemet bygger på att det finns ett tröskelvärde för ersättning. Om inkomsten överstiger detta tröskelvärde sänks försäkringsersättningen med motsvarande belopp. I och med att detta tröskelvärde varierar både över tid och mellan delstater skapas möjligheter att undersöka hur skillnader i tröskelvärde påverkar dels arbetslöshetstid, dels sannolikheten för övergång till arbete. Studien finner att en ökning i tröskelvärdet har en signifikant negativ påverkan på sannolikheten att deltidsarbetslösa ska övergå till heltidsarbete, även om effekten är mycket liten. En 50-procentig ökning av tröskelvärdet innebär en ökad sannolikhet att stanna kvar i deltidssysselsättning.⁴²

En svensk studie visade att möjligheten till arbetslöshetsersättning har en statistiskt signifikant negativ påverkan på att lämna Arbetsförmedlingen över huvudtaget. Det vill säga, att deltidserättning skapar någon form av inläsningseffekt.⁴³

⁴¹ Se exempelvis Moffitt (1985); Meyer (1990); Stratton, (1996); Krueger och Meyer, (2002); Gruber, (2007).

⁴² McCall (1996).

⁴³ Månsson och Ottosson (2011).

EFFEKTER AV FÖRÄNDRADE REGLER FÖR DELTIDSARBETSLÖSA

Det finns dock forskning som pekar på det motsatta. En studie från 2009 undersöker övergångar från deltidarbetslöshet till heltidsarbete i Danmark. Resultaten från denna studie ger en splittrad bild. Å ena sidan konstaterar forskarna att ersättning i samband med deltidarbetslöshet i genomsnitt ökar arbetslöshetstiden för gifta kvinnor, tjänstemän och personer i tillverkningsindustrin. Å andra sidan har deltidarbete en positiv effekt, det vill säga leder till minskad arbetslöshetstid, för invandrare från det som författarna benämner icke västländer samt för yngre personer.⁴⁴ De divergerande resultaten speglar troligtvis det att individer arbetar deltid av olika orsaker.

En annan studie undersöker effekterna av ersättningar på den finska arbetsmarknaden. Studien inkluderar både personer som får temporärt heltidsarbete med subvention och personer som får ersättning i samband med deltidarbetslöshet. För personer som får deltidsersättning skiljer sig resultaten åt mellan män och kvinnor. För män finns inga kortsiktiga effekter men svaga bevis på positiva effekter, det vill säga minskade arbetslöshetstider, på lång sikt. För kvinnorna finns kortsiktiga effekter, men resultaten tyder även på att för kvinnor som inte lämnar deltidarbetslösheten relativt snabbt riskerar deltidarbetslösheten att permanentas, så kallad dead-end-effekt eller inlåsning.⁴⁵

Sammantaget ger forskningen en splittrad bild. För vissa grupper kan deltidarbete vara en väg in till ett heltidsarbete. För andra individer kan deltidarbete vara ett hinder för att få ett heltidsarbete. Vidare visar forskningen att ersättningsnivåerna och längden på ersättningsperioden har en betydelse för om en individ ska kunna få ett heltidsarbete. Generellt leder höga ersättningar och längre tid som deltidarbetslös till ökade risker för inlåsning och permanentning i deltidsanställning. Å andra sidan kan det teoretiskt finnas en optimal längd på ersättningsperioden som bör vara så pass lång att deltidarbete ger den arbetslivserfarenhet som är nödvändig för att kunna övergå till ett heltidsarbete.

⁴⁴ Kyyrä, Parrotta och Rosholm (2009).

⁴⁵ Kyyrä (2010).

3 Kvantitativ analys

Detta kapitel redogör för de register- och dataanalyser som Riksrevisionen genomfört avseende sysselsättnings effekter efter de förändrade reglerna i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösa.

3.1 Metod

Att utvärdera effekterna av de förändrade förutsättningarna för de deltidsarbetslösa är inte oproblematiskt eftersom reformen infördes för samtliga deltidsarbetslösa samtidigt. Det finns därför inte någon naturlig jämförelsegrupp för de individer som varit föremål för reformen. Eftersom deltidsarbetslösa i någon mån befinner sig mitt emellan heltidsarbete och heltidsarbetslöshet har jämförelsegrupper från både arbetslösa och förvärvsarbetande använts. Vidare spelar troligen ett antal andra reformer in, liksom en kraftig konjunkturedgång som rådde vid tidpunkten. Detta påverkade den generella nivån på arbetslösheten och sysselsättningen samt arbetslöshetsförsäkringen. Även detta försvårar identifieringen och beräkningen av effekter av deltidsbegränsningen. För att så långt som möjligt ta hänsyn till övriga effekter använder vi en så kallad differences-in-differences-ansats (se faktaruta nedan) där vi jämför förändringen i övergång till arbete för deltidsarbetslösa med helt arbetslösa. Detta låter sig göras eftersom deltidsreformen endast påverkat de förra. Något förenklat undersöker vi om övergången till sysselsättning har ökat för deltidsarbetslösa efter reformen. Om övergången har ökat samtidigt som reformen inte har haft någon effekt för övriga arbetslösa drar vi slutsatsen att reformen därmed har haft en positiv effekt för deltidsarbetslösa. Detta under antagandet att de båda gruppernas utveckling skulle ha haft samma utveckling om reformen inte hade genomförts, exempelvis att konjunkturen hade påverkat de båda grupperna på samma sätt.

Bortsett från de övriga reformerna i arbetslöshetsförsäkringen (se ovan) som införts sedan 2007 innebär deltidsreformen, som trädde i kraft 2008, att den deltidsarbetslösa endast kan få ersättning jämsides med deltidsarbete under högst 75 ersättningsdagar.

3.2 Data och beräkningsmetoder

Datakällornas innehåll

De registerdata som används i granskningen har inhämtats från Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och Statistiska central byrån (SCB). Grundurvalet utgörs av arbetslösa med ersättning hos Arbetsförmedlingen mellan 2004–2011, där de deltidarbetslösa utgör en delmängd. Tidsperioden har valts så att jämförelser ska kunna ske med situationen före förändringen. Anledningen till att det sista året är 2011 beror på att det endast fanns inkomstinformation fram till och med 2011 vid tillfället för granskningen.

För att identifiera deltidarbetslösa används IAF:s data över arbetssökande med ersättning. Skälet till att använda IAF:s register snarare än Arbetsförmedlingens uppgifter om deltidarbetslösa är att Riksrevisionen gjort bedömningen att den klassificering som används vid Arbetsförmedlingen är osäker för identifiering av deltidarbetslösa. Exempelvis återfinns där deltidarbetande inom jobb- och utvecklingsgarantin, vilket gör att de inte klassificeras som deltidarbetslösa. I IAF:s register finns uppgifter om antalet uttagna deltid dagar per vecka. Arbetssökande kategoriseras i analysen som deltidarbetslösa om de har erhållit deltid ersättning minst en dag i veckan. Därefter kategoriseras de deltidarbetslösa i grupperna kort respektive lång deltid, baserat på hur många dagar de arbetar deltid per vecka.⁴⁶

Information om arbetslöshetstider och orsakerna till att individen inte längre är inskriven vid Arbetsförmedlingen (så kallade avaktualiseringsorsaker) är hämtade från Arbetsförmedlingens databas Datalagret. Här finns även viss individkaraktäristika.⁴⁷ Information om individernas kön, utbildningsnivå och ursprungsland har hämtats från SCBs LISA-databas. I LISA finns även information om individernas inkomster.

I de flesta utvärderingar av svensk arbetsmarknadspolitik används Arbetsförmedlingens avaktualiseringsorsaker för att definiera vad som kan benämnas som ett önskvärt utfall, det vill säga övergång till sysselsättning. Det har dock visat sig att den information som finns i detta register är långt ifrån entydig för gruppen deltidarbetslösa. Oavsett om de inskrivna arbetssökande lämnar Arbetsförmedlingen för en deltid- eller heltidsanställning hos den tidigare arbetsgivaren får de samma avaktualiseringsorsak (AVORS 3). Samma problem gäller även för avaktualiseringsorsaken tillsvidareanställning (AVORS1). Om en inskriven arbetssökande får en ny deltidanställning hos

⁴⁶ De deltidarbetslösa är grupperade i två grupper, de som arbetar 1–2,4 dagar eller 2,5–4,5 dagar i veckan, det vill säga kort respektive lång deltid.

⁴⁷ Här finns uppgifter om arbetshandikapp samt detaljerad information om ursprungsland.

en annan arbetsgivare kommer denna person få avaktualiseringsorsak 1, tillsvidareanställning. Detta oavsett om anställningen är på hel- eller deltid. Det finns därför ingen entydig information om huruvida en individ går till hel- eller deltidssysselsättning.

För att så långt som möjligt försöka särskilja dem som lämnar för en heltid från dem som lämnar för en fortsatt deltid har Riksrevisionen använt Arbetsförmedlingens uppgifter och kombinerat dessa med inkomstuppgifter. Det innebär att om en person blivit avaktualiserad från Arbetsförmedlingen, men inte uppvisar någon inkomstökning, har denna individ klassats som fortsatt deltidsarbetande i vår undersökning. Ytterligare en osäkerhet i data är individer som lämnar Arbetsförmedlingen av okänd orsak. Bland dessa kan det finnas arbetssökande som har fått arbete eller utbildning. Även dessa har kunnat identifieras via inkomstuppgifterna och därefter har klassificering gjorts.

Vi jämför förändringen i övergång till arbete för deltidsarbetslösa med helt arbetslösa. Detta låter sig göras eftersom deltidsreformen endast påverkat de förra. Vi gör även motsvarande jämförelser i övergång till heltidsarbetslöshet för heltidssysselsatta och deltidsarbetslösa inom yrkesområdena vård samt hotell och restaurang där deltidsarbetslöshet är relativt vanligt förekommande.

EFFEKTER AV FÖRÄNDRADE REGLER FÖR DELTIDSARBETSLÖSA

Difference in difference (*DiD*) är en traditionell design för att studera effekter. Metoden kan schematiskt illustreras genom följande tabell:

Tabell 1 Jämförelsealternativ över tid och mellan grupper

	Före	Efter
Deltidsarbetslösa	A	B
Kontrollgrupp	C	D

Utgångspunkten för modellen är att det finns två grupper, i detta fall, deltidarbetslösa och en kontrollgrupp (ej deltidarbetslösa). För att mäta effekter måste hänsyn tas till att det både kan finnas skillnader över tid och mellan grupper. Om bara en jämförelse hade gjorts för de deltidarbetslösa avseende före och efter förändringen i regelverket hade övrig utveckling i samhället, exempelvis konjunktur, med säkerhet påverkat utfallet. Denna jämförelse betecknas A–B. Poängen med *DiD* är att samma jämförelse även kan göras för kontrollgruppen, vilken illustreras av C–D. Denna jämförelse leder av samma brist som den för deltidarbetslösa, det vill säga att faktorer i det omgivande samhället påverkar resultaten. Genom att ta skillnaderna mellan de två framräknade differenserna jämförs förändringen för två grupper som har varit med om samma samhällsutveckling, men där den ena, i detta fall deltidarbetslösa, dessutom varit med om en reformering av antalet ersättningsdagar. Skillnaden $(A - B) - (C - D)$ ger därför en jämförelse där hänsyn tagits till andra faktorer som kan ha påverkat. Exempelvis har båda grupperna varit utsatta för samma konjunktursvängningar. En svaghet som diskuterats med designen är att en grupp kan ha varit mer drabbad än den andra; analyserna ska därför tolkas under antagandet att övriga förändringar i samhället inte påverkat de deltidarbetande respektive de kontrollgrupper som används (i detta fall helt arbetslösa respektive ej deltidarbetslösa) på olika sätt.

I analyserna där jämförelser görs mellan gruppen deltidarbetslösa och gruppen helt arbetslösa används variationen mellan helt arbetslösa och deltidarbetslösa för att identifiera sysselsättningseffekten. Här används tre möjliga utfall. Ett första utfall är att den arbetssökande lämnar Arbetsförmedlingen och att avaktualiseringskod samt inkomstuppgifter pekar på att den arbetssökande erhållit heltidssysselsättning.⁴⁸ Ett andra utfall är att den arbetssökande lämnar av annan känd eller okänd orsak men där inkomstuppgifterna inte tyder på att den arbetslösa har gått över till heltidssysselsättning eller studier.⁴⁹ En delmängd av dessa individer antas vara individer som helt enkelt inte längre önskar en utökad arbetstid. Det sista utfallet innebär att den arbetssökande kvarstår hos Arbetsförmedlingen. Eftersom analysen har tre olika utfall används en modell för flera val, en så

⁴⁸ Avaktualiseringsorsak 1,2,3 samt 4 i Arbetsförmedlingens statistik

⁴⁹ Exempel på annan känd orsak är att den arbetssökande är ute på en lång resa, önskar vara ledig, är långtidssjukskriven, uppstår föräldrapenning, har flyttat utomlands eller inte längre önskar vara anmäld på Arbetsförmedlingen.

kallad multinomial⁵⁰ valmodell. I analyserna där gruppen deltidsarbetslösa jämförs med en grupp av heltidssysselsatta utgörs utfallet endast av övergång till heltidsarbetslöshet. För dessa analyser används en så kallad probitmodell.⁵¹

Utöver de ovan nämnda metoderna skattas även löneekvationer för gruppen deltidsarbetslösa⁵². Där analyseras utvecklingen av inkomster⁵³ för hela perioden för att se om inkomsterna förändras för gruppen deltidsarbetslösa. Syftet med dessa analyser är att undersöka om reformen medfört en ökad sysselsättningsgrad. Om sysselsättningsgraden har ökat så borde inkomsterna stiga för deltidsarbetslösa efter förändringen.

Beskrivande statistik

I tabell 2 nedan redovisas beskrivande statistik för gruppen arbetslösa med ersättning, uppdelat på övriga arbetslösa och deltidsarbetslösa. Deltidsarbetslösa är grupperade efter hur många deltidsdagar de har tagit ut per vecka. Antalet deltidsdagar är definierade utifrån det vanligast förekommande⁵⁴ antalet dagar för den arbetssökande. Den största skillnaden mellan grupperna kan relateras till könstillhörighet, där kvinnor är starkt överrepresenterade bland deltidsarbetslösa och särskilt bland dem som arbetar långa deltider. Vidare framgår att utbildningsnivån är något högre och att det finns fler småbarnsföräldrar⁵⁵ bland deltidsarbetslösa i jämförelse med övriga arbetslösa.

⁵⁰ Se exempelvis Maddala (1983).

⁵¹ Se exempelvis Maddala (1983).

⁵² Vi har begränsat åldrarna till deltidsarbetslösa 16–64 år.

⁵³ Inkomsterna utgörs av förvärsinkomster samt a-kassa.

⁵⁴ Vi har även använt det genomsnittliga antalet dagar för individen för gruppering av deltidsarbetslösa. Resultaten är oberoende av vilken metod av gruppering av deltidsarbetslösa som används.

⁵⁵ Barn yngre än 7 år.

EFFEKTER AV FÖRÄNDRADE REGLER FÖR DELTIDARBETSLÖSA

Tabell 2 Arbetsökande hos Arbetsförmedlingen med ersättning uppdelat på deltidsarbetslösa och övriga arbetslösa.

	Övriga arbetslösa	Deltidsarbetslösa	
		Lång deltid	Kort deltid
Andel kvinnor	47%	80%	68%
Genomsnittlig ålder	37,4	37,5	37,6
<i>Utbildningsnivå</i>			
Förgymnasial	18%	11%	14%
Gymnasial	59%	62%	59%
Eftergymnasial	23%	27%	27%
Andel föddutomlands	23%	17%	20%
Andel med funktionsnedsättning	17%	8%	21%
Andel med småbarn	19%	26%	25%
Antal observationer	7 850 455	672 596	421 910

Notera: Då data beskriver händelser kan en arbetsökande förekomma flera gånger då denna kan röra sig mellan arbetslöshet och arbete under perioden.

Tabell 3 beskriver övergången till sysselsättning samt de som lämnar av annan känd eller okänd orsak för grupperna deltidsarbetslösa respektive övriga arbetslösa före och efter reformen. I tabellen framgår att det sker en ökning i övergången till sysselsättning för gruppen som arbetar lång deltid medan övergången minskar för övriga grupper. Dock är minskningen störst för helt arbetslösa.

Tabell 3 Övergång till sysselsättning respektive lämnat Arbetsförmedlingen av annan känd eller okänd orsak, före och efter reformen.

Lämnat Arbetsförmedlingen för:	Övriga arbetslösa	Deltidsarbetslösa	
		Lång deltid	Kort deltid
<i>Före reformen</i>			
Sysselsättning	22%	26%	23%
Annan känd eller okänd orsak	7%	9%	10%
<i>Efter reformen</i>			
Sysselsättning	20%	28%	22%
Annan känd eller okänd orsak	5%	10%	10%

Notera: Då data beskriver händelser kan en arbetsökande förekomma flera gånger då denna kan röra sig mellan arbetslöshet och arbete under perioden.

Analyserna av övergång till heltidsarbetslöshet görs för en delmängd av de deltidsarbetslösa. Urvalet är gjort så att det representerar yrkesområden där deltidsarbete är vanligt förekommande, såsom vård samt hotell och restaurang.⁵⁶ Ett urval inom samma yrkesområden dras ur jämförelsegruppen av förvärvsarbetande som inte är arbetssökande. För att erhålla två grupper som är så lika varandra som möjligt har även en matchningsansats använts.⁵⁷ Matchningsansatsen innebär att det för varje deltidsarbetslös identifieras en "tvilling", bland den förvärvsarbetande befolkningen utifrån ett antal bakgrundsvariabler. I tabell 4 redovisas den deskriptiva statistiken för den konstruerade jämförelsegruppen respektive gruppen deltidsarbetslösa.

Tabell 4 Deltidsarbetslösa med ersättning jämfört med förvärvsarbetande inom vård samt hotell- och restaurangområdet, matchat urval.

	Förvärvsarbetande	Deltidsarbetslösa med ersättning
Andel kvinnor	70 %	82%
Genomsnittlig ålder	35,7	37,2
<i>Utbildningsnivå</i>		
Förgymnasial	16%	13%
Gymnasial	64%	72%
Eftergymnasial	20%	15%
Andel föddutomlands	22%	20%
Andel med småbarn	22%	23%
Antal observationer	3 838 182	354 471

Från tabellen ovan framgår att skillnaderna är betydligt mindre vad gäller andel kvinnor jämfört med det tidigare urvalet bland de arbetslösa. Detta beror främst på att urvalet har gjorts i de yrkesområden där deltidsarbete är vanligt förekommande och där kvinnor är överrepresenterade.

⁵⁶ Urvalet är ett 60-procentigturval bland ssyk96-koderna: 513, 522, 912 och 913.

⁵⁷ Matchning görs utifrån bakgrundsvariablerna ålder, kön, utbildning, utländskbakgrund och geografisk hemvist.

3.3 Resultat

Nedan redovisas resultaten från de analyser av registerdata som gjorts under granskningen. Dels görs jämförelser mellan deltidsarbetslösa och helt arbetslösa, dels görs jämförelser mellan deltidsarbetslösa och förvärvsarbetande som inte är arbetssökande. Vid jämförelserna mellan deltidsarbetslösa och helt arbetslösa analyseras reformens effekter på övergång till sysselsättning, eller om de lämnar Arbetsförmedlingen av annan känd eller okänd orsak. Medan det är övergång till arbetslöshet som analyseras då jämförelser görs mellan deltidsarbetslösa och förvärvsarbetande.

Övriga arbetslösa i jämförelse med deltidsarbetslösa.

Den multinomiala modell som används rapporterar dels koefficienter dels oddskvoter. I tabell 5 är koefficienten för övergång till arbete positiv. Detta ska tolkas som att deltidsarbetslösa i större utsträckning tenderar att lämna Arbetsförmedlingen för sysselsättning jämfört med övriga arbetslösa. Detsamma gäller dem som lämnar arbetsförmedlingen för annan känd eller okänd orsak där deltidsarbetslösa lämnar Arbetsförmedlingen i större utsträckning än de övriga arbetslösa. Gruppen okänd orsak innehåller troligtvis även individer som fortsätter att arbeta deltid men då utan arbetslöshetsersättning.

Tabell 5 Resultat multinomial regressionsanalys, log oddskvoter samt oddskvoter för deltidsarbetslösa att lämna Arbetsförmedlingen jämfört med helt arbetslösa. Standardfel inom parentes.

Byter nuvarande status hos Arbetsförmedlingen till:	Koefficient	$e^{\text{koefficient}} = \text{odds kvot}$
Övergång till arbete	0,246*** (0,005)	1,279
Lämnar Arbetsförmedlingen av annan känd eller okänd orsak	0,428*** (0,008)	1,535
Antal observationer	8 944 961	

Notera: Jämförelsekategorin vad gäller utfall är att kvarstå hos Arbetsförmedlingen. Jämförelsegruppen är helt arbetslösa med ersättning som inte har tagit ut deltidsersättning. En individ kan förekomma flera gånger.

*** Signifikant på 1-procentsnivån.

Resultatet visar (oddskvoten, se faktaruta nedan) att sannolikheten att övergå till arbete är nästan 1,3 gånger större för deltidsarbetslösa jämfört med övriga arbetslösa. Det är viktigt att notera att detta är en relativ effekt. Det vill säga effekten kan vara negativ för båda grupperna, men om utvecklingen är mindre negativ för deltidsarbetslösa renderar det en positiv effekt av reformen. För att belysa resultatet ytterligare har vi använt oss av de av modellen predikerade sannolikheterna. Även om effekten är positiv så innebär inte det att den är positiv

i absoluta termer. Resultaten visar att sannolikheten att lämna för ett arbete ökar för deltidsarbetslösa medan motsvarande minskar för jämförelsegruppen övriga arbetslösa. Det ska dock framhållas i sammanhanget, vilket även indikeras i tabell 3, att de flesta inom båda grupperna kvarstår som arbetslösa. Den predikterade sannolikheten att kvarstå hos Arbetsförmedlingen för de deltidsarbetslösa minskar från 67 procent innan reformen till 63 procent efter. Motsvarande för övriga arbetslösa är 71 procent innan och 74 procent efter förändringen.

Oddsot beskriver kvoten mellan sannolikheten för det studerade utfallet (ex. övergång till arbete), dividerat med sannolikheten att det inte ska inträffa. Således innebär en oddsot på 1 att det är lika stor sannolikhet att händelsen ska inträffa som att det inte ska inträffa. Exempel: Om sannolikheten att en deltidsarbetslös ska gå till arbete är 0,65 så innebär det att sannolikheten att individen inte ska gå till arbete är $1 - 0,65 = 0,35$. Detta innebär att oddsot är $0,65/0,35 = 1,86$. Här är oddsotkvoten relationen (lyckat utfall bland deltidsarbetslösa/ej lyckat utfall bland deltidsarbetslösa) varför oddsotkvoten blir: (lyckat utfall bland deltidsarbetslösa/ ej lyckat utfall bland deltidsarbetslösa)/(lyckat utfall bland övriga arbetslösa/ej lyckat utfall bland övriga arbetslösa)

Detta resultat stöds även av genomförda intervjuer med såväl representanter från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som handläggare på Arbetsförmedlingen vilka bedömer att de flesta deltidsarbetslösa med långa deltid arbetar kvar på sin deltid efter utförsäkringen men med lägre disponibel inkomst.⁵⁸

Vad gäller effekten av förändringen att lämna Arbetsförmedlingen av annan känd eller okänd orsak så är den 1,5 gånger större för deltidsarbetslösa jämfört med övriga arbetslösa. Inom denna grupp som lämnar av okänd orsak återfinns de som väljer att inte kvarstå som arbetssökande efter att de har blivit utförsäkrade.

De deltidsarbetslösa har som tidigare nämnts delats in i två grupper beroende på hur många dagar i veckan de har sysselsättning. För att ytterligare belysa eventuella skillnader inom gruppen deltidsarbetslösa har analyserna genomförts på respektive undergrupp. Resultatet i tabell 6 visar att det finns skillnader inom gruppen av deltidsarbetslösa som kan relateras till huruvida deltidsanställningen är att beteckna som lång eller kort. De som arbetar få dagar i veckan (så kallad kort deltid) lämnar Arbetsförmedlingen i lägre utsträckning jämfört med dem som arbetar längre deltid, det vill säga de som arbetar flera dagar i veckan.

⁵⁸ Arbetsgivarorganisationerna är Svenskt Näringsliv och Svensk handel, arbetstagarorganisationerna är LO och Kommunal som uttryckte denna åsikt.

EFFEKTER AV FÖRÄNDRADE REGLER FÖR DELTIDARBETSLÖSA

Tabell 6 Resultat multinomial regressionsanalys, oddskvoter för deltidarbetslösa att lämna Arbetsförmedlingen jämfört med helt arbetslösa. Deltidsarbetslösa nedbrutet på lång respektive kort deltid. Standardfel inom parantes.

Byter nuvarande status hos Arbetsförmedlingen till:	Deltid	Koefficient	$e^{\text{koefficient}}$ = odds kvot
Övergång till arbete	Lång	0,287*** (0,006)	1,333
	Kort	0,119*** (0,009)	1,127
Lämnar arbetsförmedlingen av annan känd eller okänd orsak	Lång	0,450*** (0,010)	1,569
	Kort	0,285*** (0,012)	1,330
Antal observationer	8 944 961		

Notera: Jämförelsekategori vad gäller utfall är att kvarstå hos Arbetsförmedlingen. Jämförelsegruppen är helt arbetslösa med ersättning som inte har tagit ut deltid ersättning. En individ kan förekomma flera gånger.

*** Signifikant på 1 procentsnivån.

För individer som arbetar längre deltider innebär reformen en signifikant ökad övergång till arbete. Resultatet visar att sannolikheten för övergång till det som definierats som arbete är 1,33 gånger jämfört med övriga arbetslösa. När det gäller personer med korta deltider är denna effekt att oddset ökat med 1,13, det vill säga en lägre effekt jämfört med deltidarbetslösa som arbetar långa deltider.

I tabell 7, nedan, redovisas resultaten av skattningar inom gruppen deltidarbetslösa. Här jämförs de som arbetar kort deltid (1–2,4 dagar i veckan) med de som arbetar lång deltid (2,5– dagar i veckan). Resultaten visar att deltidarbetslösa med långa deltider har en högre sannolikhet att lämna deltidarbetslöshet för arbete men även av annan känd eller okänd orsak. De med korta deltider blir i större utsträckning kvar hos Arbetsförmedlingen. Resultatet stöds även av de intervjuer som gjorts med handläggare på Arbetsförmedlingen. De uppger att deltidarbetslösa med korta deltid fortsätter att vara inskrivna även efter det att de har utförsäkrats. Enligt handläggarna fortsätter ofta de som inte lämnar Arbetsförmedlingen att arbeta deltid kompletterat med försörjningsstöd eller så övergår de till att vara helt arbetslösa. För dessa har reformen haft en begränsad effekt i termer av arbete men en stor negativ effekt på deras möjlighet till försörjning. Vidare menar arbetsförmedlare att överutnyttjanden sannolikt är mindre bland dem som arbetar korta deltider.

Tabell 7 Resultat multinomial regressionsanalys, oddskvoter för de deltidsarbetslösa med lång deltid att lämna inskrivning hos Arbetsförmedlingen jämfört med de deltidsarbetslösa med kort deltid. Standardfel inom parantes.

Byter nuvarande status hos Arbetsförmedlingen till:	Koefficient	$e^{\text{koefficient}} = \text{odds kvot}$
Övergång till arbete	0,147*** (0,010)	1,158
Lämnar Arbetsförmedlingen av annan känd eller okänd orsak	0,149*** (0,015)	1,161
Antal observationer	1 094 506	

Notera: Jämförelsekategori är vad gäller utfall är att kvarstå hos Arbetsförmedlingen. Jämförelsegruppen är deltidsarbetslösa med ersättning som arbetar kort deltid.

*** Signifikant på 1-procentsnivån

Ekvationer som estimeras i den multinomiala regressionen är:

$$Y_i = \alpha_i + \beta_1 \text{ Treatment} + \beta_2 \text{ Treatmentgroup}_i + \beta_3 \text{ Treatment} \times \text{Treatmentgroup} + \beta X + \varepsilon_i$$

Där Y är de tre olika utfallen kvar hos Arbetsförmedlingen, lämnat för sysselsättning, lämnar av känd eller okändorsak. Treatmentgroup är en indikatorvariabel som antar värdet ett för deltidsarbetslösa med ersättning samt värdet noll för övriga arbetslösa med ersättning. Treatment är en indikatorvariabel som antar värdet ett för efter reformen och noll annars.

och probitregressionen är:

$$Y_i = \alpha_i + \beta_1 \text{ Treatment} + \beta_2 \text{ Treatmentgroup}_i + \beta_3 \text{ Treatment} \times \text{Treatmentgroup} + \beta X + \mu_i + \varepsilon_i$$

Det är samma specifikation som i den multinomiala regressionen men med tillägget av en variabel som fångar den regionala variationen.

Vi har även estimerat löneekvationer⁵⁹ för gruppen helt arbetslösa med ersättning och deltidsarbetslösa med ersättning. Tanken med den senare är att undersöka hur inkomsterna⁶⁰ har påverkats av förändringen i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösa. Om förändringen har medfört att en relativt stor del av de tidigare deltidsarbetslösa har övergått till heltidssysselsättning borde detta i sin tur ge en effekt på förvärvsinkomsterna, det vill säga, de borde rimligtvis öka efter förändringen. Resultaten i tabell 8 nedan ger dock inget något stöd för att inkomsterna hos de deltidsarbetslösa skulle ha stigit till följd av reformen vilket kan tyda på att vi i viss mån överskattar effekten i analyserna ovan. Resultaten uppvisar däremot en liten

⁵⁹ Se exempelvis Mincer, (1974).

⁶⁰ Förvärvsinkomster samt arbetslöshetsersättning .

EFFEKTER AV FÖRÄNDRADE REGLER FÖR DELTIDSARBETSLÖSA

negativ effekt av reformen på inkomster. Det faktum att vi med säkerhet inte kan avgöra om individen har avaktualiserats på grund av heltidssysselsättning eller deltidssysselsättning kan vara en viktig orsak till att vi inte kan observera några effekter på inkomsterna.

Tabell 8 Resultat löneekvationer. Effekt av reformen på lön. Standardfel inom parentes.

Variabel	Koefficient
Effekt	-0,01*** (0,001)
Antal observationer	9 866 605

*** Signifikant på 1 procentsnivån.

Den löneekvation som estimeras är:

$$\ln W_i = \alpha_i + \beta_1 Treatment + \beta_2 Treatmentgroup_i + \beta_3 Treatment \times Treatmentgroup_i + \beta X + \varepsilon_i$$

Löneekvationen är i stort sett samma som i den multinomiala regressionen men med den skillnaden att här är utfallet den logaritmerade summan av förvärvsinkomsten och a-kassa. X är en vektor av individkaraktäristika såsom ålder, ålder kvadrerat, kön, utländskbakgrund, utbildningsnivå, om det finns småbarn i hushållet.

Förvärvsarbetande som inte är arbetssökande i jämförelse med deltidansställda

I denna del av analysen studeras sannolikheten för att en deltidarbetslös efter reformen ska hamna i heltidarbetslöshet. Detta görs för deltidarbetslösa inom yrkesområdena vård samt hotell och restaurang. Vi jämför här med förvärvsarbetande som inte är arbetssökande inom samma yrkesområden. Om reformen inte har några effekter på övergång till heltidarbetslöshet så borde situationen före och efter reformen vara lika för de båda grupperna. Då jämförelsegruppen är både större och förmodad skild från gruppen av deltidarbetslösa – till exempel så är andelen kvinnor högre bland deltidarbetslösa – är det motiverat att genomföra en matchning före de statistiska analyserna.⁶¹ Från jämförelsegruppen av förvärvsarbetande som inte är arbetssökande väljs individer som är lika i ålder, har samma kön, utbildning, kommer från samma län och har lika många småbarn, och slutligen om personen har utländsk bakgrund. Även här används en så kallad differences-in-differences metod.⁶² Eftersom utfallet är arbetslös eller inte arbetslös så

⁶¹ Vi har använt en exakt matchningsmetod som innebär att vi söker tvillingar med en i förhand bestämd precision. För samtliga matchningsvariabler utom ålder, där vi klassindelade med 5 års intervall, kräver vi exakt likhet. (se Blackwell et al., 2009).

⁶² I regressionerna används samplingsvikter.

har en så kallad probitmodell använts.⁶³ Modellen estimerar marginaleffekten på sannolikheten att en individ hamnar i heltidsarbetslöshet. Resultatet från skattningarna redovisas i tabell 9.

Tabell 9 Sannolikheten att hamna i öppen arbetslöshet. Förfärsarbetande som inte är arbetsökande i jämförelse med deltidsarbetslösa. Standardfel inom parantes.

Variabel	Koefficient
Effekt	0,038*** (0,002)
Antal observationer	4 201 853

*** Signifikant på 1 procentsnivån.

Resultatet visar att efter reformen ökar sannolikheten för deltidsarbetslösa att övergå till heltidsarbetslöshet jämfört med förfärsarbetande som inte är arbetsökande. Resultaten i tabell 9 visar en marginaleffekt på 0,038. Denna ska tolkas som att effekten av reformen inneburit att sannolikheten att en deltidsarbetslös ska gå till heltidsarbetslöshet har ökat med 3,8 procentenheter jämfört med jämförelsegruppen. En trolig tolkning är att vissa av de deltidsarbetslösa helt enkelt väljer att avsluta sin deltidsanställning efter reformen för att istället bli helt arbetslösa, vilket tillåter en ersättningsperiod på 300 dagar. Att detta även var fallet före reformen förefaller sannolikt, men resultaten tyder på att det blivit än vanligare efter reformen. Eftersom övergång till heltidsarbetslöshet är ett sätt att skaffa sig fler dagar med arbetslöshetsersättning.

3.4 Känslighetsanalys och ytterligare analyser

Riksrevisionen har även gjort viss känslighetsanalys där alternativa definitioner av deltidsarbetslösa har använts utan att resultaten i huvudsak förändras. Vidare har även analyser gjorts där vi inkluderat gruppsspecifika effekter för att ta hänsyn till divergerande trender för de olika jämförelsegrupperna utan att det i huvudsak påverkar slutsatserna för granskningen. Vi har även gjort överlevnadsanalyser⁶⁴ där tiden till att den arbetslöse lämnar Arbetsförmedlingen estimeras. Utfallen är samma som i den första analysen, det vill säga, lämnat för arbete eller annan känd eller okänd orsak. Resultaten från dessa stämmer väl överens med resultaten som redovisas i tabell 5, det vill säga att deltidsarbetslösa i större utsträckning övergår till sysselsättning än övriga arbetslösa men även att deltidsarbetslösa i större utsträckning lämnar av annan känd eller okänd orsak.^{65 66}

⁶³ Se exempelvis Maddala (1983).

⁶⁴ Se Cox (1972).

⁶⁵ Resultaten redovisas i bilaga, tabell 4 A.

⁶⁶ För fullständig redovisning av koefficientestimat av tabeller 5, 7, 8 och 9 se bilaga.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

- Register- och dataanalyserna visar att reformen, delvis, har infriat målsättningarna med reformen. Jämfört med situationen innan reformen har individer som varit deltidsarbetslösa numera en större sannolikhet att bli avaktualiserade hos Arbetsförmedlingen jämfört med övriga arbetslösa. Det finns dock en viss risk för att sysselsättningseffekten överskattas, då vi inte med säkerhet kan uttala oss om att alla som avaktualiseras hos Arbetsförmedlingen, med orsakskodningen "tillsvidare anställning" och "åter till samma arbetsgivare" faktiskt arbetar heltid.
- Dessutom lämnar fler deltidsarbetslösa Arbetsförmedlingen av annan känd eller okänd orsak, efter reformen. Bland dem som lämnar av okänd orsak, men även bland dem som lämnar Arbetsförmedlingen och fortsätter hos samma arbetsgivare, fanns det tidigare troligtvis ett visst överutnyttjade av arbetslöshetsförsäkringen.
- Samtidigt visar resultaten att även utflödet till arbetslöshet har ökat, jämfört med den förvärsarbetande befolkningen. Det talar emot den tänkta effekten som fanns vad gäller ökad övergång till heltidssysselsättning.
- Sammantaget är det därför svårt att säga något om nettoeffekten av reformen. Fler deltidsarbetslösa lämnar för arbete samtidigt som fler övergår till arbetslöshet. Då resultaten från löneekvationerna inte visar några signifikanta löneökningar bland deltidsarbetslösa efter deltidförändringen indikerar detta att effekterna på så sätt tar ut varandra.
- Reformen har haft olika effekt beroende på om den arbetsökande arbetar kort eller lång deltid. Analysen visar att de som arbetar korta deltider tenderar att i lägre utsträckning lämna Arbetsförmedlingen än de som arbetar lång deltid, oavsett om det är till arbete eller av annan känd eller okänd orsak. Detta resultat stöds även av de intervjuer som gjorts med handläggare: de uppger att de med korta deltider fortsätter att vara inskrivna även efter det att de har utförsäkrats. Detta följer av det krav som finns i samband med övergång till försörjningsstöd. För dessa har reformen haft en begränsad effekt i termer av arbete men en stor effekt på möjligheten till försörjning. Vidare menar arbetsförmedlare att överutnyttjanden sannolikt är mindre bland dem som arbetar korta deltider.

4 Regeringens styrning och uppföljning

Detta kapitel redogör för regeringens styrning av Arbetsförmedlingens uppdrag gällande deltidsarbetslösa samt vilken uppföljning som genomförts av förändringen 2008 i arbetslöshetsförsäkringen för dessa arbetssökande.

4.1 Styrningen av Arbetsförmedlingens insatser för deltidsarbetslösa

Fram till 2007 hade Arbetsförmedlingen i uppdrag från regeringen att specifikt arbeta med gruppen deltidsarbetslösa. Det fanns exempelvis ett myndighetsövergripande projekt som drevs för att minska deltidsarbetslösheten och som benämndes HelaProjektet där Arbetsförmedlingen (dåvarande AMS) var en av fem myndigheter som ingick i projektet.⁶⁷

Arbetsförmedlingens uppdrag att arbeta med insatser för deltidsarbetslösa togs bort i regleringsbrevet från och med 2007. Myndigheten har därefter haft ett generellt uppdrag gällande samtliga arbetssökande, vilket även omfattar gruppen deltidsarbetslösa. Mellan åren 2007 och 2012 hade Arbetsförmedlingen ett uppdrag att göra månadsfördelad bedömning av utvecklingen av antalet inskrivna arbetssökande i sökandekategori 21 (deltidsarbetslösa) och sökandekategori 22 (timanställda). Detta uppdrag togs bort från och med 2013. Vid en intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet framfördes att uppdraget lämnades till Arbetsförmedlingen eftersom regeringen ansåg att det fanns behov av att kunna följa gruppen särskilt och för att de inte fanns någon annan tillförlitlig statistik som möjliggjorde sådan uppföljning. I dagsläget finns tillgång till annan tillförlitlig statistik hos IAF och i AKU som möjliggör uppföljning avseende denna grupp. Det har därför inte funnits behov av att lämna uppdraget i regleringsbrevet till myndigheten de senaste åren.

I intervjuer under granskningen har representanter för Arbetsförmedlingen centralt framfört att myndigheten, successivt efter 2006, har fått minskade möjligheter till insatser för de deltidsarbetslösa. Det beror på att Arbetsförmedlingens uppdrag och insatser allt mer kommit att riktas till arbetssökande som riskerar långtidsarbetslöshet och att deltidsarbetslösa oftast inte bedöms ingå bland dessa sökande. De intervjuade framförde även att

⁶⁷ Övriga myndigheter var Arbetsmiljöverket, Arbetslivsinstitutet, Rådet för Europeiska socialfonden och Jämo.

Arbetsförmedlingen sedan 2007 inte har något specifikt uppdrag att verka för en jämställd arbetsmarknad. Detta kan också ha bidragit till att myndigheten inte längre genomför riktade insatser för deltidslöslösa, då kvinnor är överrepresenterade bland deltidslöslösa. Före den aktuella reformen genomförde Arbetsförmedlingen olika riktade insatser för deltidslöslösa som syftade till att öka antal heltider, exempelvis genom HelaProjektet och Arena-modellen.⁶⁸ De insatser som myndigheten gör i nuläget för deltidslöslösa är motsvarande som för övriga arbetslösa. Det innebär ofta coaching och att vara bollplansstöd i sökprocessen, samt matchning mot lämpliga lediga arbeten. De intervjuade bedömde vidare att deltidslöslösa främst har fått konsekvenser för den enskilda, i form av minskade deltidslöslösa, medan få incitament riktades till arbetsgivarna i syfte att öka antalet heltidslöslösa. Stödet till arbetsgivarna i form av nystartsjobb, som infördes tillfälligt under 2008, bedömdes exempelvis ha fått liten effekt.

Vid intervjuer på två lokala arbetsförmedlingskontor framfördes likartade synpunkter samt att det exempelvis finns behov av insatser för vissa grupper av deltidslöslösa.⁶⁹ Här nämndes särskilt individer med korta deltidslöslösa, dessutom relativt ofta bedömdes övergå till heltidslöslöshet. Som exempel på effektiva insatser för dessa arbetssökande nämndes språkkurser för kvinnor med utländsk bakgrund som arbetar deltid inom sjukvården.

Samtliga fyra intervjuade företrädare centralt för arbetsgivare respektive fackföreningar bedömer Arbetsförmedlingens insatser för deltidslöslösa som bristfälliga, bland annat eftersom de ges i liten omfattning till dessa arbetssökande.

4.2 Regeringens uppföljning av deltidslöslösheten

Efter att arbetslöshetsförsäkringen för deltidslöslösa förändrades i april 2008 så har regeringen inte genomfört några utvärderingar av reformens effekter. Utvecklingen följs i samband med de prognoser som görs vid Arbetsmarknadsdepartementet inför det årliga budgetarbetet. Finansdepartementet gjorde en begränsad uppföljning 2011 (se vidare nedan). IAF fick i regleringsbrevet för budgetåret 2009 ett uppdrag att redovisa hur arbetslöshetsersättningen till deltidslöslösa har utvecklats efter den reform som genomfördes 2007. Denna uppföljning avsåg främst reformen *En arbetslöshetsförsäkring för arbete* men även förändringen av arbetslöshetsförsäkringen för deltidslöslösa som gjordes 2008. Tidpunkten

⁶⁸ För närmare beskrivning av Arena-modellen se Arbetsmiljöverket (2006), "Slutredovisning av HelaProjektet".

⁶⁹ AF Stockholm City och AF Skärholmen.

för uppföljningen var dock för tidig för att kunna uttala sig om några bestående effekter, vilket även IAF framförde i sin redovisning. Inte heller IFAU har getts några uppdrag eller genomfört några utvärderingar av förändringen av ersättningen till deltidarbetslösa.

Vid intervjuerna med tjänstemän på arbetsmarknads- och finansdepartementen har bland annat framförts att inga egentliga utvärderingar hittills genomförts av deltidareformens effekter. Finansdepartementet gjorde dock 2011 en uppföljning av reformen som resulterande i att dess påverkan på arbetslösheten och sysselsättningen bedömdes som begränsad. Ingen ekonomisk uppföljning genomfördes dock i samband med detta.⁷⁰ Socialförsäkringsutredningen har emellertid, mot bakgrund av ett tillkännagivande från riksdagen i juni 2011, erhållit ett tilläggsuppdrag i september 2012 från regeringen gällande arbetslöshetsersättning under tid med deltidarbete. Kommittén ska bland annat analysera hur nuvarande begränsningsregel påverkar arbetslöshetsperiodens längd och chansen till heltidsarbete för kvinnor och män som är deltidarbetslösa. Socialförsäkringsutredningen beräknas klar i januari 2015.^{71,72}

De beräkningar som gjordes inför reformen av utgiftsminskningarna och sysselsättningseffekterna bedömdes som osäkra, enligt de intervjuade vid Regeringskansliet. För att uppskatta besparingen har Riksrevisionen via data inhämtad från IAF beräknat de ekonomiska utgiftsminskningar som uppnåtts i arbetslöshetsförsäkringen genom reformen. Informationen från IAF visar på att besparingen uppgår till cirka sex miljarder kronor för perioden 2008–2010.⁷³ Detta kan jämföras med regeringens motsvarande beräkning i budgetpropositionen för 2008 där denna utgiftsminskning angavs till drygt åtta miljarder kronor, det vill säga en negativ avvikelse om cirka 25 procent.

⁷⁰ Ekonomiska avdelningen Finansdepartementet 2011:1 "Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas".

⁷¹ Riksdagen tillkännagivande rskr.2010/11:279.

⁷² Tilläggsdirektiv till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet Dir 2012:90.

⁷³ Jämförelse har skett med utbetald deltidarsättning för år 2007. Detta för att så långt som möjligt beakta de reformer som infördes i samband med prop. 2006/07:15, som påverkar volymen på deltidarsättningen. Jämförelsen har inte beaktat konjunkturförändringar utan avser faktiska belopp och hänsyn har heller inte tagits till deltidarbetslösa som övergått till heltidsarbetslöshet.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har sedan 2007 genomfört en förändrad styrning och prioritering av Arbetsförmedlingens resurser för deltidslösa. Exempelvis har det inneburit att deltidslösa inte längre utgör en specifik målgrupp och att få insatser ges till dessa arbetslösa, bland annat eftersom de ofta inte bedöms riskera långtidslöshet. Vid intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen centralt framfördes att orsaken till detta även kan vara att myndigheten inte längre har något uppdrag att verka för en jämställd arbetsmarknad. Vid intervjuer lokalt med arbetsförmedlare framhölls att det skulle vara effektivt om myndigheten hade möjlighet att genomföra exempelvis utbildningsinsatser för deltidslösa med korta deltider. Detta stöds även av utvärderingen av HelaProjektet.
- Reformen har inte utvärderats. Riksdagens tillkännagivande i juni 2011 resulterade dock i att regeringen i september 2012 gav Socialförsäkringsutredningen ett tilläggsdirektiv innebärande att en översyn ska göras av reformen. Denna utredning beräknas klar i januari 2015 det vill säga ungefär sju år efter reformens införande.
- Vid Riksrevisionens beräkning av ersättning till deltidslösa kan konstateras att en relativt stor utgiftsminskning om cirka 6 miljarder kronor har uppnåtts. Detta innebär dock en negativ avvikelse om cirka 25 procent för perioden 2008–2010 jämfört med de angivna utgiftsminskningarna i arbetslöshetsförsäkringen som angavs i budget 2008. Underlagen för dessa budgetberäkningar var, enligt intervjuer vid Arbetsmarknads- och Finansdepartementet, osäkra och denna relativt stora avvikelse har inte återrapporterats till riksdagen.

5 Slutsatser och rekommendationer

5.1 Slutsatser

I april 2008 förändrades villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösa⁷⁴. Förändringen innebar att en deltidsarbetslös numera endast kan erhålla ersättning för en del av en vecka till dess att antalet uttagna dagar uppgår till 75. Tidigare var motsvarande antal dagar 300. Ett syfte med de förändrade reglerna var att regeringen ville öka incitamenten för deltidsarbetslösa att gå över till heltidssysselsättning. Förändringen var även menad att öka incitamenten för arbetsgivarna att erbjuda heltidsarbete i större utsträckning till deltidsanställda. Förändringen beräknades därutöver minska möjligheten till överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen, samt medföra en minskning av utgifterna i denna om drygt åtta miljarder kronor för perioden 2008–2010.

Riksrevisionen har granskat om intentionerna med förändringarna av villkoren för deltidsarbetslösa har infriats. Det vill säga om reformen har lett till en ökad övergång till heltidssysselsättning bland de deltidsarbetslösa och om de förväntade utgiftsminskningarna har uppnåtts. Riksrevisionen har även granskat regeringens styrning och uppföljning av reformen. För att besvara revisionsfrågorna har dokumentstudier, intervjuer och omfattande analyser av registerdata genomförts.

Riksrevisionens granskning visar att intentionerna med förändringen av villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidsarbetslösa till viss del har infriats, men att det finns utrymme för förbättringar. Övergång till heltid har ökat bland deltidsarbetslösa och reformen har medfört utgiftsminskningar. Samtidigt visar granskningen att även övergången till heltidsarbetslöshet har ökat bland deltidsarbetslösa samt att den beräknade utgiftsminskningen endast delvis har realiserats. Riksrevisionen menar därför att det finns utrymme för förbättringar.

⁷⁴ Förändringen påverkar även timanställda

Deltidsarbetslösa lämnar Arbetsförmedlingen för heltidsarbete, fortsatt deltidarbete och arbetslöshet

De kvantitativa analyserna visar att en ökning i övergång till heltidsarbete har skett bland de deltidarbetslösa. Samtidigt har sannolikheten att övergå till heltidsarbetslöshet ökat för denna grupp. Deltidsarbetslösa lämnar dessutom Arbetsförmedlingen av både annan känd och okänd orsak i större utsträckning än tidigare. Detta, tillsammans med att vi inte observerar någon inkomstutveckling för gruppen som helhet, ger sammantaget inget stöd för någon positiv nettoeffekt på sysselsättningen.

Deltidsarbetslösa med korta deltidar påverkas negativt

Gruppen deltidarbetslösa är heterogen och granskningen visar att förändringen slår olika inom gruppen. Jämförelser inom gruppen deltidarbetslösa visar att deltidarbetslösa med långa deltidar lämnar Arbetsförmedlingen i större utsträckning än deltidarbetslösa med korta deltidar. Detta gäller oavsett om det gäller avaktualisering för arbete eller avaktualisering för annan känd eller okänd orsak. Den grupp där förändringen fått tydligast negativa konsekvenser är de deltidarbetslösa som arbetar mindre än 2,5 dagar i veckan (korta deltidar). Dels blev omställningstiden för gruppen väsentligt kortare då de 75 dagarna de kan få ersättning för uppnås snabbare än för dem som arbetar mer än 2,5 dagar i veckan. Dels visar analysen att de i större utsträckning kvarstår hos Arbetsförmedlingen jämfört med dem som arbetar lång deltid. Det är därför rimligt att anta att överutnyttjandet var ett mindre problem bland dessa jämfört med dem som arbetar lång deltid. Vi finner även stöd för detta från de intervjuer som gjorts med arbetsförmedlare som uppger att dessa deltidarbetslösa kvarstår hos förmedlingen och fortsätter arbeta korta deltidar eller övergår till heltidsarbetslöshet. För att klara försörjningen övergår de i viss utsträckning till försörjningsstöd efter att de blivit utförsäkrade från arbetslöshetsförsäkringen, uppger arbetsförmedlarna.

Arbetsförmedlingen bör få uppdrag om insatser riktade till deltidarbetslösa, främst till dem med korta deltidar

Deltidsarbetslösa med korta deltidar är sysselsatta på arbetsmarknaden, men riskerar vid utförsäkring långtidarbetslöshet om de inte får insatser. Vi ser i analyserna ovan att övergången från deltid- till heltidsarbetslöshet har ökat efter reformen.

Tidigare satsningar på deltidarbetslösa visar att det kan röra sig om relativt små insatser som behövs för att stärka de deltidarbetslösas humankapital och konkurrenskraft på arbetsmarknaden. Erfarenheter från

HelaProjektet⁷⁵ visade att kompetensutveckling var en viktig del och i många fall avgörande för den deltidsarbetslösas möjlighet att öka sin arbetstid. Exempelvis visade projektet att relativt korta och relativt billiga insatser såsom körkorts- eller kassautbildning kunde vara skillnaden mellan att få heltid eller inte. Detta bekräftas även från de intervjuer som gjorts med arbetsförmedlare på förmedlingskontor. De uppger att det ofta rör sig om ett behov av utbildningsinsatser för att höja humankapitalet för att öka dessa individers möjlighet till en högre sysselsättningsgrad; exempelvis nämns att språkkunskaperna behöver förbättras bland deltidsarbetslösa inom vården.

Detta ligger även i linje med de uttalanden som görs i budgeten för 2013.⁷⁶ Där bedömer regeringen att fler åtgärder bör vidtas tidigt i arbetslösheten för att motverka att fler blir långtidsarbetslösa. Vi har även i granskningen i samband med intervjuerna noterat att de närmast berörda aktörerna, exempelvis företärdare centralt för arbetsgivareorganisationer och fackföreningar, är kritiska till Arbetsförmedlingens insatser för deltidsarbetslösa. Insatserna bedöms dels som alltför få, dels som inte anpassade för denna grupp.

Riksrevisionen ser en potentiell effektivitetsvinst i att rikta insatser mot deltidsarbetslösa, istället för att låta dessa övergå till långtidsarbetslöshet och ökade kostnader för individen och samhället. Anpassade insatser för deltidsarbetslösa i syfte att öka deras konkurrenskraft på arbetsmarknaden ger större möjlighet till egen försörjning och ökad sysselsättningsgrad utan omvägen via långtidsarbetslöshet. Mot denna bakgrund bör regeringen ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att ge riktade insatser för deltidsarbetslösa, och då särskilt för dem som har korta deltid för att öka effektiviteten på arbetsmarknaden.

Regeringens underlag var begränsat

Underlaget som regeringen hade inför förändringen baserades främst på tidigare forskning. Som Riksrevisionens genomgång av denna forskning visar, är resultaten från forskningen på området inte är entydig. Regeringskansliet ansåg också att beräkningarna av reformens effekter var osäkra och uppföljning av reformen har främst skett internt inom Regeringskansliet. Varför det maximala antalet deltid dagar blev 75 har Regeringskansliet inte kunnat lämna närmare information om. Det finns dock inget stöd i forskning eller annan erfarenhet om ett optimalt antal deltid dagar.

⁷⁵ För en mer detaljerad beskrivning av HelaProjektet se exempelvis Slutredovisning av HelaProjektet, Arbetsmiljöverket (2006).

⁷⁶ Prop. 2012/13:1 utgiftsområde 14.

Regeringen kan förbättra rapporteringen av resultaten om de förändrade deltidsreglerna

Den i budgetpropositionen 2008 angivna ekonomiska besparingen om drygt åtta miljarder kronor för perioden 2008–2010 har uppgått till sex miljarder, enligt de beräkningar Riksrevisionen har gjort utifrån underlag från IAF. Denna relativt stora avvikelse på två miljarder, borde fortlöpande ha återrapporterats till riksdagen. Detta särskilt mot bakgrund av att underlaget till beräkningarna inför förändringen, enligt intervjuer vid Regeringskansliet, var osäkra.

Det är först efter ett tillkännagivande från riksdagen i juni 2011 som regeringen vidtagit åtgärder syftande till översyn av deltidförändringen som genomfördes i april 2008. Översynen planeras bli klar i januari 2015, det vill säga närmare sju år efter förändringens införande. Riksrevisionen bedömer att denna hantering inte är tillräckligt snabb, inte minst mot bakgrund av att effekterna inför reformen bedömdes som osäkra.

5.2 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- utvärdera effekter av beslutade arbetsmarknadsreformer både gällande sysselsättningseffekter och utgiftsminskningar, särskilt när beräkningsunderlagen är osäkra
- fortlöpande informera riksdagen om avvikelser från tidigare beräkningar i statsbudgeten
- ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att rikta insatser mot deltidarbetslösa, särskilt för arbetssökande med korta deltider.

6 Referenser

Arbetsmiljöverket, (2006). Slutredovisning HelaProjektet.

Abbasian S. (2006). Deltidsarbetslöshet i stadsdelen Kista. Working paper / HelaProjektet, 2006:10, Arbetsmiljöverket.

Betänkande 2007/08: AU1. Budgetpropositionen för 2008.

Betänkande 2007/08: FiU1. Budgetpropositionen för 2008.

Budgetlag (2011:203).

Cox D. R. (1972). Regression Models and Life-Tables, *Journal of the Royal Statistical Society. Series B (Methodological)*, Vol. 34, No. 2. (1972), pp.187–220.

Cockx B., Goebel, C. & Robin, S. (2013). Can income support for part-time workers serve as a stepping-stone to regular jobs? An application to young long-term unemployed women. *Empirical Economics*, 44: 189–229.

Ekonomiska avdelningen Finansdepartementet 2011: "Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?".

Farber H.S. (1999). Alternative and part-time employment arrangements as a response to job loss. *Journal of Labour Economics*, 17(4): 142–169.

Forssell J, & Jonsson I. (2005). Deltidsarbetslöshet och deltidarbete i Europa. Förklaringsmodeller och statistik Working paper / HelaProjektet, 2005:6, Arbetslivsinstitutet.

Frisen J. (1997). The dynamic demand for part-time and full-time labour. *Economica*, 64 (August): 495–507.

Gruber J. (1998). Unemployment Insurance, Consumption Smoothing, and Private Insurance: Evidence from the PSID and CEX. In Laurie J. Bassi L.J. & Woodbury S.A. (eds.) *Research in Employment Policy*, vol. 1, Stamford, CT: JAI.

Hartman L. (red.) (2008) *Välfärd på deltid*, Stockholm: SNS.

Joshi H., Macran S., & Dex S. (1996). Employment after childbearing and women's subsequent labour force participation: Evidence from the British 1958 birth cohort. *Journal of Population Economics*, 9(3): 325–348.

- Kauhanen M. (2008). Part-time work and involuntary part-time work in the private service sector in Finland. *Economic and Industrial Democracy*, 29(2): 217–248.
- Krueger A. & Meyer B. (2002). Labor Supply Effects of Social Insurance. I Auerbach, A. & Feldstein, M. (red.) *Handbook of Public Economics*, vol. 4, Amsterdam: North-Holland.
- Kyyrä T., Parrotta P. & Rosholm M. (2009). *The effects of receiving supplementary UI benefits on unemployment duration*. IZA discussion papers, No. 3920. IZA: Bonn.
- Kyyrä T. (2010). Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work. *European Economic Journal*, 54: 911–930.
- Lag (1996:1059) om statsbudgeten.
- LO (2011). En arbetslöshetsförsäkring värd namnet.
- Maddala G.S. (1983). *Limited-Dependent and Qualitative Variables in Economics*, New York: Cambridge University Press, pp. 257–91.
- Matthew Blackwell M., Iacus S., King G. & Porro G. (2010). "cem: Coarsened Exact Matching in Stata", *The Stata Journal*, 9(4): 524–546.
- McCall B.P. (1996). Unemployment insurance rules, joblessness, and part-time work. *Econometrica*, 64(3): 647–682
- Meyer B. (1990). Unemployment insurance and unemployment spells. *Econometrica*. 58(July): 757–782.
- Mincer J. (1974). *Schooling, Experience and Earnings*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Moffitt R. (1985). Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells. *Journal of Econometrics* 28 (April): 85–101.
- Månsson, J. & Ottosson, J. (2011). Transition from part-time unemployment: Is part-time work a dead end or a stepping stone to the labour market?. *Economic and Industrial Democracy*, 32:569–589.
- Nyberg A. (2003). *Deltidsarbete of deltidarbetslöshet*. Working paper 2003:1. Arbetslivsinstitutet: Stockholm.
- Pettersson H. (2005). *A-kassa på deltid. Ett ständigt problem inom arbetslöshetsförsäkringen*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet, Working Paper från HelaProjektet 3, Arbetslivsrapport 19, 2005
- Prop. 2006/07:15 En arbetslöshetsförsäkring för arbete.

Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 13, Budgetpropositionen för 2008.

Raelin J.A. (1983). Youth permanent part-time employment as a labour market alternative to full-time work: A longitudinal analysis. *Journal of Occupational Behaviour*, 4(3): 179–191.

Riksrevisionen. (2006) *Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidslösheten*. Riksrevisionen, RiR, 2006:1, Stockholm.

Stratton S. (1996) Are 'involuntary' part-time workers indeed involuntary? *Industrial and Labour Relations Review*, 49(3): 522–536.

SOU 1999:27 DELTA – Utredningen om deltidarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen.

Tam M. (1997) *Part-Time Employment: A Bridge or a Trap?* Aldershot: Avebury.

Tilly C. (1996) *Half a Job: Bad and Good Part-Time Jobs in a Changing Labor Market*. Philadelphia, PA: Temple University Press.

7 Bilaga

Tabell 1 A Resultat multinomial regressionsanalys, log oddskvoter samt oddskvoter för deltidslösa att lämna Arbetsförmedlingen jämfört med helt arbetslösa. Standardfel inom parantes.

Byter nuvarande status hos Arbetsförmedlingen till:	Koefficient	$e^{\text{koefficient}} = \text{odds kvot}$
<i>Övergång till arbete</i>		
Effekt	0,246*** (0,005)	1,279
Kvinna	-0,186*** (0,002)	
Ålder	0,068*** (0,001)	
Ålder i kvadrat	-0,001*** (0,000)	
Småbarn i hushållet	-0,068*** (0,002)	
Född utomlands	-0,401*** (0,002)	
Förgymnasial utbildning, 9 år	-0,056*** (0,006)	
Gymnasial utbildning, högst 2-årig	0,035*** (0,005)	
Gymnasial utbildning, 3 år	0,042*** (0,005)	
Eftergymnasial utbildning kortare än 3 år	0,313*** (0,005)	
Eftergymnasial utbildning, 3 år eller läxangre	0,335*** (0,005)	
Forskarutbildning	0,431*** (0,012)	
<i>Lämnar Arbetsförmedlingen av annan känd eller okänd orsak</i>		
Reformeffekt	0,428*** (0,008)	1,535
Kvinna	0,080*** (0,003)	
Ålder	-0,157*** (0,001)	

forts.

EFFEKTER AV FÖRÄNDRADE REGLER FÖR DELTIDSARBETSLÖSA

	Koefficient	$e^{\text{koefficient}} = \text{odds kvot}$
<i>Lämnar Arbetsförmedlingen av annan känd eller okänd orsak:</i>		
Ålder i kvadrat	0,002*** (0,001)	
Småbarn i hushållet	0,595*** (0,003)	
Föddutomlands	0,079*** (0,003)	
Förgymnasial utbildning, 9 år	-0,019** (0,007)	
Gymnasial utbildning, högst 2-årig	-0,257*** (0,006)	
Gymnasial utbildning, 3 år	-0,421*** (0,006)	
Eftergymnasial utbildning kortare än 3 år	-0,298*** (0,007)	
Eftergymnasial utbildning, 3 år eller längre	-0,302*** (0,007)	
Forskarutbildning	-0,168*** (0,022)	
Antal observationer	8 944 961	

Notera: Jämförelsekategorierna vad gäller utfall är att kvarstå hos Arbetsförmedlingen. Jämförelsegruppen är helt arbetslösa med ersättning som inte har tagit ut deltidssättning. Högsta utbildningsnivå förgymnasial utbildning är referenskategorierna. En individ kan förekomma flera gånger.

*** Signifikant på 1-procentsnivån.

** Signifikant på 5-procentsnivån.

Tabell 2 A Resultat multinomial regressionsanalys, oddskvoter för de deltidslösa med lång deltid att lämna inskrivning hos Arbetsförmedlingen jämfört med de deltidslösa med kort deltid.

Byter nuvarande status hos Arbetsförmedlingen till:	Koefficient	$e^{\text{koefficient}} = \text{odds kvot}$
<i>Övergång till arbete</i>		
Effekt	0,147*** (0,010)	1,158
Kvinna	-0,147*** (0,005)	
Ålder	0,056*** (0,001)	
Ålder i kvadrat	-0,001*** (0,000)	
Småbarn i hushållet	-0,131*** (0,006)	
Född utomlands	-0,277*** (0,006)	
Förgymnasial utbildning, 9 år	0,035** (0,017)	
Gymnasial utbildning, högst 2-årig	0,078*** (0,015)	
Gymnasial utbildning, 3 år	0,100*** (0,015)	
Eftergymnasial utbildning kortare än 3 år	0,349*** (0,016)	
Eftergymnasial utbildning, 3 år eller längre	0,385*** (0,016)	
Forskarutbildning	0,571*** (0,036)	

	Koefficient	$e^{\text{koefficient}} = \text{odds kvot}$
<i>Lämnar Arbetsförmedlingen av annan känd eller okänd orsak</i>		
Effekt	0,149*** (0,015)	1,161
Kvinna	-0,037*** (0,008)	
Ålder	-0,104*** (0,002)	
Ålder i kvadrat	0,001*** (0,000)	
Småbarn i hushållet	0,561*** (0,008)	
Föddutomlands	-0,043*** (0,009)	
Förgymnasial utbildning, 9 år	-0,003 (0,019)	
Gymnasial utbildning, högst 2-årig	-0,154*** (0,017)	
Gymnasial utbildning, 3 år	-0,201*** (0,017)	
Eftergymnasial utbildning kortare än 3 år	-0,146*** (0,019)	
Eftergymnasial utbildning, 3 år eller längre	-0,196*** (0,018)	
Forskarutbildning	-0,067 (0,054)	
Antal observationer	1 094 506	

Notera: Jämförelsekategori vad gäller utfall är att kvarstå hos Arbetsförmedlingen. Jämförelsegruppen är deltidsarbetslösa med ersättning som arbetar kort deltid. Högsta utbildningsnivå förgymnasial utbildning är referenskategori. En individ kan förekomma flera gånger.

*** Signifikant på 1-procentsnivån.

** Signifikant på 5-procentsnivån.

EFFEKTER AV FÖRÄNDRADE REGLER FÖR DELTIDSARBETSLÖSA

Tabell 3 A Resultat löneekvationer. Standardfel inom parenteser.

Variabel	Koefficient
Effekt	-0,010*** (0,001)
Kvinna	-0,248*** (0,001)
Ålder	0,144*** (0,000)
Ålder i kvadrat	-0,002*** (0,000)
Småbarn i hushållet	0,011*** (0,000)
Föddutomlands	-0,250*** (0,001)
Gymnasial utbildning	0,198*** (0,001)
Eftergymnasial	0,184*** (0,001)
Antal observationer	9 866 605

Notera: Högsta utbildningsnivå förgymnasial utbildning är referenskategori.

*** Signifikant på 1 procentsnivån.

Tabell 4 A Resultat överlevnadsanalys. Övergång till sysselsättning, hazard-kvot. Standardfel inom parenteser.

Variabel	Koefficient
Effekt	1,322*** (0,002)
Kvinna	0,828*** (0,002)
Ålder	1,026*** (0,000)
Ålder i kvadrat	0,999*** (0,000)
Småbarn i hushållet	0,907*** (0,002)
Föddutomlands	0,684*** (0,002)
Förgymnasial utbildning, 9 år	1,025*** (0,008)
Gymnasial utbildning, högst 2-årig	1,140*** (0,008)
Gymnasial utbildning, 3 år	1,129*** (0,008)
Eftergymnasial utbildning kortare än 3 år	1,379*** (0,010)
Eftergymnasial utbildning 3 år eller längre	1,379*** (0,010)
Forskarutbildning	1,304*** (0,017)
Antal observationer	9 365 653

Notera: Högsta utbildningsnivå förgymnasial utbildning kortare än 9 år är referenskategori.

*** Signifikant på 1 procentsnivån.

Tabell 5 A Resultat probitskattningar. Övergång till arbetslöshet (skat 11). Förvärvsarbetande som inte är arbetssökande i jämförelse med deltidsarbetslösa. Standardfel inom parantes.

Variabel	Koefficient
Effekt	0,147*** (0,007)
Kvinna	-0,010*** (0,002)
Ålder	0,005*** (0,000)
Ålder i kvadrat	-0,000*** (0,000)
Småbarn i hushållet	-0,007*** (0,002)
Föddutomlands	0,141*** (0,002)
Gymnasial utbildning	-0,114*** (0,003)
Eftergymnasial utbildning	-0,100*** (0,003)
Antal observationer	4 201 853

Notera: Förgymnasialutbildning är referenskategori.

*** Signifikant på 1 procentsnivå.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommunknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tåg förseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

EFFEKTER AV FÖRÄNDRADE REGLER FÖR DELTIDSARBETSLÖSA

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat om huruvida förändringen i arbetslöshetsförsäkringen för deltidarbetslösa har fått deltidarbetslösa att i större utsträckning övergå till heltidssysselsättning. I april 2008 förändrades villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för deltidarbetslösa. Förändringen innebar att en deltidarbetslös därefter endast kan ta ut ersättning för en del av en vecka tills att antalet uttagna dagar uppgår till maximalt 75. Tidigare var antalet dagar 300. Reformen var tänkt att öka incitamenten för deltidarbetslösa att gå över till heltidssysselsättning. Förändringen beräknades även medföra utgiftsminskningar i budgeten.

Riksrevisionens granskning visar att reformen har haft både positiva och negativa sysselsättningseffekter. Även om övergången till heltidssysselsättning har ökat för vissa deltidarbetslösa så har samtidigt fler tidigare deltidarbetslösa övergått till att vara helt arbetslösa. Det är framför allt för de deltidarbetslösa som arbetar mindre än 2,5 dagar i veckan (korta deltider) som reformen har fått negativa effekter. Utgiftsminskningarna har uppnåtts i mindre omfattning än beräknat.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att rikta insatser till deltidarbetslösa, särskilt för arbetssökande med korta deltider. Regeringen bör även utvärdera effekter av beslutade arbetsmarknadsreformer och informera riksdagen om avvikelser från tidigare beräkningar i statsbudgeten.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 337 0
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm