

RiR 2006:28

Anställningsstöd

ISBN 91 7086 096 3

RiR 2006:28

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

Till regeringen
Näringsdepartementet

Datum 2006-12-07
Dnr 31-2005-0939

Anställningsstöd

Riksrevisionen har granskat det arbetsmarknadspolitiska programmet anställningsstöd. Granskningen har inriktats på arbetsförmedlingens hantering av anställningsstöden, och förutsättningarna för denna, samt stödets effekter. Resultatet redovisas i denna rapport.

Företrädare för Regeringskansliet vid Näringsdepartementet samt företrädare för Arbetsmarknadsstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Jan Vikström* och revisor *Christofer Lundin* har varit föredragande. Biträdande granskningsområdeschef *Hans Folkesson* och revisionsdirektör *Staffan Ivarsson* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Jan Vikström

Christofer Lundin

För kännedom
Arbetsmarknadsstyrelsen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Motiv för granskning	14
1.3 Syfte och revisionsfrågor	14
1.4 Avgränsning	15
1.5 Bedömningsgrunder	15
1.6 Metod och genomförande	16
1.7 Begrepp i rapporten	17
1.8 Rapportens disposition	17
2 Anställningsstöden – styrning, regler, organisering och omfattning	19
2.1 Styrning av anställningsstöden	19
2.2 Regler för anställningsstöden	21
2.3 Arbetsförmedlingens kontroll av villkoren för anställningsstöd	24
2.4 Anställningsstödens omfattning	26
3 Anställningsstödens sysselsättningseffekter	27
3.1 Reguljärt arbete efter stödanställning	27
3.2 Tidigareläggning av anställningar	33
3.3 Dödvikts- och substitutionseffekter	35
3.4 Iakttagelser	38
4 Kontrollen av arbetsgivare inför beslut om stöd	43
4.1 Kontroll av ”seriös verksamhet”	43
4.2 Samrådsskyldighet med facklig part	48
4.3 Indikationer på kostnadsöverväldning från kommuner till staten	50
4.4 Iakttagelser	52
5 Överutnyttjande och konkurrensnedvridning	55
5.1 Indikationer på överutnyttjande	55
5.2 Risk för konkurrensnedvridning	57
5.3 Iakttagelser	59
6 Internkontroll för att motverka korruption vid ärendehandläggning	61
7 Riksrevisionens slutsatser	65
8 Riksrevisionens rekommendationer	71
Käll- och litteraturlista	75
Bilaga 1 Beskrivning och bearbetning av datamaterial	77
Bilaga 2 Metodbeskrivning rörande enkätundersökning bland stödanordnare	79
Bilaga 3 Skyddet mot korruption vid handläggningen av anställningsstöd inom AMV	95

Sammanfattning

År 1997 beslutade riksdagen att införa det arbetsmarknadspolitiska programmet anställningsstöd. Anställningsstödet är en statlig löne-subvention (finansiellt stöd) till arbetsgivare för att stimulera anställningar av personer som har svårt att få reguljärt (osubventionerat) arbete. Beslut om att bevilja anställningsstöd fattas av arbetsförmedlingen. Det finns för närvarande fem olika former av anställningsstöd. Riksrevisionen har granskat tre av dessa: allmänt anställningsstöd, förstärkt anställningsstöd och särskilt anställningsstöd. De olika anställningsstöden riktar sig till olika målgrupper av arbets sökande, har olika subventionsgrad och har olika längd på subventionsperioden. Under 2005 var igenomsnitt drygt 25 000 personer per månad sysselsatta i anställningsstöd till en kostnad av drygt 3 miljarder kronor under året.

Utgångspunkter

Målet för arbetsmarknadspolitiken har under senare år varit att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och till att målen för den ekonomiska politiken uppnås. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utformas så att den stärker den enskildes möjligheter att få eller behålla ett reguljärt arbete. Vidare ska den inte snedvrída konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden och minimera risken för att reguljära arbetstillfällen trängs undan.

Arbetsmarknadsutskottet har särskilt framhållit att anställningsstöd tillhör de arbetsmarknadspolitiska program som fungerar bäst för grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden. Enligt Riksrevisionen är det av särskilt intresse att studera i vilken utsträckning anställningsstöden bidrar till reguljära anställningar eftersom stöden tillhör de program som närmast liknar sådana anställningar. Vid införandet av anställningsstöd angav regeringen att stöden bör användas för att stimulera arbetsgivare att tidigarelägga rekryteringar.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) ska se till att lämnade anställningsstöd används på föreskrivet sätt.

Granskningens syfte och inriktning

Syftet med granskningen har varit att identifiera eventuella effektivitetsproblem i anställningsstöden och i arbetsförmedlingens hantering av stöden. Särskilt fokus har riktats mot de arbetsgivare som mottagit anställningsstöd.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

1. Har anställningsstöden positiva sysselsättningseffekter?
2. Har arbetsförmedlingen en väl fungerande kontroll av arbetsgivarna inför beslut om anställningsstöd?
3. Har AMV väl fungerande rutiner vid beslut om anställningsstöd för att motverka överutnyttjande och konkurrensnedvridning?
4. Har AMS säkerställt en god intern kontroll för att motverka korruption vid handläggning och beslut om anställningsstöd?

Begränsade nettoeffekter på sysselsättningen

Riksrevisionens granskning indikerar att anställningsstöden har begränsade nettoeffekter på sysselsättningen. Med detta menas att få reguljära anställningar uppstår till följd av stöden utan att de samtidigt medför att andra reguljära anställningar trängs undan. Riksrevisionens skattningar tyder på att högst 28 % av anställningarna med allmänt och förstärkt anställningsstöd kvarstår som ett tillskott till den reguljära sysselsättningen efter avslutad stödanställning. Beräkningen av nettoeffekten är inte fullständig då endast en del av undanträngningen har beaktats. Inte heller har hänsyn tagits till att en del stödanställda sannolikt hade fått reguljär anställning även utan stöd. Detta innebär att nettotillskottet på sysselsättningen i realiteten är lägre än den skattade uppgiften.

Om det särskilda anställningsstödet, som i mycket låg utsträckning följs av reguljära anställningar, medräknas reduceras anställningsstödens sammantagna nettoeffekt på sysselsättningen ytterligare. Enligt Riksrevisionens bedömning är den sammantagna nettoeffekten för de tre stödformerna högst 24 %. Av 100 stödanställningar leder således högst 24 till ökad reguljär sysselsättning.

Det bör påpekas att den sammantagna nettoeffekten påverkas av fördelningen mellan de tre stödformerna. Vid Riksrevisionens granskning utgjorde det särskilda anställningsstödet en knapp femtedel av stöden sammantaget. Därefter har denna andel ökat, och det är därför sannolikt att den genomsnittliga nettoeffekten av stöden sedan dess har sjunkit.

Granskningen visar att anställningsstöden kan tidigarelägga anställningar. Utifrån en enkätundersökning till arbetsgivare som anställde med allmänt och/eller förstärkt anställningsstöd under 2005 kan skattas att hälften av dessa tidigarelade anställningar med hjälp av stöden. Den samhällsekonomiska nyttan är givetvis beroende av tidigareläggningens längd. Detta har dock inte studerats i denna granskning.

Så kallade dödviktseffekter – det vill säga att arbetsgivaren skulle ha anställt samma individ även utan stödet – kan möjligtvis accepteras om stöden tidigarelägger anställningarna, eftersom tidigareläggning är ett av målen för anställningsstöd. Granskningen visar dock att minst var tionde anställning med allmänt och förstärkt anställningsstöd under 2005 var så kallade dödviktsanställningar som inte ledde till någon tidigareläggning. I dessa fall var stöden en ren statsfinansiell förlust, vilken enligt en grov uppskattning motsvarade cirka 160 miljoner kronor under 2005. Det särskilda anställningsstödet har inte medräknats i denna kalkyl.

Tillskottet till den reguljära sysselsättningen är i stort sett detsamma för stöd hos privata respektive offentliga anordnare. Visserligen är andelen reguljära anställningar högre efter stödperioder hos privata anordnare. Detta uppvägs emellertid av betydligt högre undanträngningseffekter för dessa stöd än för stöd hos offentliga arbetsgivare.

Bristfällig kontroll av arbetsgivare inför stödbeslut

Problem har konstaterats kring arbetsförmedlingens tillämpning av såväl förordningen (1997:1275) om anställningsstöd som AMS allmänna råd om förordningens tillämpning vad gäller kontroll av arbetsgivare inför beslut om stöd.

Granskningen visar att oklarhet råder kring förordningens krav på samråd med facklig part hos arbetsgivaren inför stödbeslut, när lokal facklig part saknas. I dessa fall tar arbetsförmedlingen ibland kontakt med central facklig organisation, men inte alltid. Det har även framkommit att samrådsskyldigheten i vissa fall inte har fullgjorts trots att lokal arbetstagarpart funnits.

Enligt förordningen ska arbetsgivare som mottar anställningsstöd ha försäkringsskydd som motsvarar skyddet i kollektivavtal inom branschen. Men granskningen visar att arbetsförmedlingen tycker att det är problematiskt att bedöma arbetsgivares försäkringsskydd när kollektivavtal saknas. Detta innebär risk för olikartade bedömningar och att de stödanställda omfattas av bristande försäkringsskydd.

I de allmänna råden framhålls att arbetsförmedlingen bör försäkra sig om att bidrag endast utgår till arbetsgivare vars verksamhet kan bedömas som seriös. Men granskningen visar att de allmänna råden saknar tydliga riktlinjer för kontrollen och att den faktiska tillämpningen varierar på arbetsförmedlingen. Riksrevisionen kan konstatera att en högre andel av de stödmottagande arbetsgivarna än arbetsgivare i övrigt har anmärkningar i Kronofogdemyndighetens register. Dessutom har arbetsförmedlingen i flera fall beslutat om stöd efter det att anordnarens F-skattsedel återkallats på grund av misskötsamhet och till arbetsgivare som inte var registrerade som arbetsgivare. Detta tyder på brister i arbetsförmedlingens kontroll av seriös verksamhet. Konsekvenserna visar sig även i färre reguljära anställningar efter det att stöd-anställningarna har avslutats.

En bestämmelse i förordningen som syftar till att motverka kostnadsövervältring från kommuner till staten är så otydlig att regelefterlevnaden blir bristfällig. Kostnadsövervältring kan ske genom att individer som uppbär kommunalt försörjningsstöd anställs av kommunen under minst sex månader med allmänt eller förstärkt anställningsstöd, eftersom dessa individer efter stöдавslut kan beviljas statligt finansierad arbetslöshetsersättning. För att motverka sådan övervältring föreskriver reglerna större krav på reguljär anställning hos kommunen efter tidsbegränsade anställningar än hos icke-kommunala anordnare. Trots detta följs sådana stödanställningar tvärtom i betydligt lägre utsträckning av reguljära anställningar hos de kommunala anordnarna. Den faktiska kostnadsövervältringen tycks dock, enligt Riksrevisionens beräkningar, vara begränsad.

Bristfälliga rutiner för att motverka överutnyttjande och konkurrensnedvridning

För att motverka konkurrensnedvridning anger de allmänna råden att ett företag bör ha högst en anställd med anställningsstöd per fem ordinarie anställda. Granskningen visar att det är svårt för arbetsförmedlingen att kontrollera detta eftersom det finns stor osäkerhet i uppgifterna om antalet anställda hos arbetsgivare som mottar anställningsstöd. Riksrevisionens skattning tyder på att minst var tjugonde privat anordnare med upp till 20 anställda mottar stöd för fler personer än de allmänna råden tillåter.

Det finns vidare tydliga indikationer på att anställningsstöden har överutnyttjats av vissa arbetsgivare. Riksrevisionen har observerat företag som mottagit anmärkningsvärt många stöd under en knapp femårsperiod och som anställt de stödanställda reguljärt i mycket låg

utsträckning efter att stöden har avslutats. År 2005 avslutades dessutom hälften av alla anställningar med det förstärkta anställningsstödet inom sex månader, det vill säga innan bidragsnivån kraftigt reduceras. Det saknas såväl riktlinjer som lämpligt datastöd vid arbetsförmedlingen för att effektivt kunna motverka överutnyttjande av stöden.

Bristfällig intern kontroll för att motverka korruption

Vid hantering av bidrag som riktar sig till externa mottagare finns en generell risk för korruption. Detta gäller särskilt vid ensamhandläggning, vilket är normalfallet när det gäller anställningsstöd. Ett gott skydd mot korruption kräver att tillräckliga åtgärder har vidtagits inom vart och ett av följande områden: kontrollmiljö, riskbedömningar, övergripande kontrollfunktioner, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning.

Riksrevisionen kan konstatera att AMS brister i den interna kontrollen mot korruption, särskilt när det gäller att kommunicera riskerna med personalen. Granskningen visar även att organiseringen av handläggnings- och beslutsprocesserna för anställningsstöd inte ger ett tillräckligt skydd mot korruption. Riksrevisionen har dock inte genomfört någon analys av faktisk förekomst av korruption i denna granskning.

Riksrevisionens rekommendationer

Den regering som tillträdde i september 2006 har aviserat att det allmänna och förstärkta anställningsstödet ska läggas ned. Det särskilda anställningsstödet ska dock finnas kvar, och ett nytt arbetsmarknadspolitisk program – nystartsjobb – ska inrättas.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga hur de problem och brister som har framkommit i denna granskning ska beaktas i den aviserade regelöversynen av det särskilda anställningsstödet samt i den fortsatta utformningen av nystartsjobben. Övervägandena bör även innefatta regleringen av övriga lönesubventioner och särskilt beakta hur

- överutnyttjande, konkurrensnedvridning och subventionering av oseriös verksamhet ska kunna motverkas
- möjligheterna till reguljära anställningar efter avslutade stöd ska kunna förbättras
- dödviktseffekter och oönskade undanträngningseffekter ska kunna minimeras

Regeringen rekommenderas i detta sammanhang att förtydliga vilka krav, utöver de som anges i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, som kan ställas på en arbetsgivare för att denna ska vara kvalificerad som mottagare av anställningsstöd. Regeringen bör ta initiativ till att AMS ges det ytterligare författningsstöd som kan behövas för att vidareutveckla dessa krav.

Riksrevisionen rekommenderar AMS att se till att kontrollen av arbetsgivare inför beviljande av stöd blir mer effektiv och enhetlig. Detta kan ske genom att AMS förtydligar hur samrådsskyldigheten med facklig part ska tillämpas i de fall då sådan lokal part saknas. AMS bör också utveckla ett effektivt beslutsstöd för att bedöma försäkringsskyddet hos arbetsgivare som saknar kollektivavtal. AMS bör även säkerställa högre kvalitet i uppgifterna om antal anställda hos arbetsgivare. Detta skulle kunna motverka att enskilda företag mottar fler stöd än vad de allmänna råden tillåter samt möjliggöra en mer rättvisande utvärdering av de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Förutsatt att AMS ges erforderligt författningsstöd rekommenderar Riksrevisionen dessutom AMS att utforma riktlinjer för att motverka överutnyttjande av stöden från arbetsgivarnas sida. Riktlinjerna bör framför allt förhindra att arbetsgivare mottar upprepade stöd utan att anställa stöddeltagarna reguljärt efter stödets avslut. Vidare rekommenderas AMS att, i samråd med Skatteverket/Kronofogdemyndigheten, utforma tydliga riktlinjer med syfte att motverka subventionering av oseriös verksamhet.

Riksrevisionen rekommenderar AMS att även genomföra en riskanalys avseende korruption i samband med AMV:s hantering av lönesubventioner. Resultatet av denna analys bör ligga till grund för organisatoriska förändringar i handläggnings- och beslutsprocesser som minimerar risken för korruption i verksamheten.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Målet för arbetsmarknadspolitiken har under senare år varit att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och till att målen för den ekonomiska politiken uppnås.¹ Enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska denna utformas så att den stärker den enskildes möjligheter att få eller behålla ett reguljärt (osubventionerat) arbete.² Vid riksdagens behandling av budgetpropositionen för 2006 framhöll arbetsmarknadsutskottet särskilt att *anställningsstöd* tillhör de arbetsmarknadspolitiska program som fungerar bäst för grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden.³

Anställningsstöd är en lönesubvention till arbetsgivare. Förordningen (1997:1275) om anställningsstöd anger att stödet syftar till att arbetssökande med längre perioder utan reguljär anställning ska få arbete.⁴ Stöden bör dessutom användas för att stimulera arbetsgivare att tidigarelägga rekryteringar. Programmet är tidsbegränsat och ska kompensera arbetsgivaren för de extra kostnader, i form av introduktion och utbildning, som kan uppkomma vid anställning av individer utan nyligen förvärvad arbetslivserfarenhet.⁵

Anställningsstöd – som föregåtts av program av liknande karaktär – infördes 1998 och antalet anställda med stöd har sedan dess expanderat. Under 2005 fanns i genomsnitt drygt 25 000 personer per månad i anställningsstöd.⁶ Under september 2006 var nästan 40 000 individer sysselsatta genom anställningsstöd, vilket motsvarade knappt 30 % av deltagarna i Arbetsmarknadsverkets (AMV) konjunkturberoende program.⁷

Den finansiella ramen för anställningsstöd höjdes från 2,7 miljarder kronor 2004 till 3,7 miljarder 2005, varav 3,1 miljarder utnyttjades. För 2006

¹ Se till exempel prop. 2005/06:1, utg.omr. 13, s. 22. Bet. 2005/06:AU1.

² 4 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

³ Prop. 2005/06:1, utg.omr. 13. Bet. 2005/06:AU1, s. 47.

⁴ 2 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

⁵ Prop. 1997/98:1 utg.omr. 14, s. 41. Bet. 1997/98:AU1.

⁶ Ure 2006:1 Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2005, s. 31.

⁷ AMS månadsstatistik för augusti 2006. De konjunkturberoende programmen syftar till att dämpa konjunkturreffekter på sysselsättningen.

sattes ramen till 7,7 miljarder kronor, varav 5,1 miljarder beräknas utnyttjas enligt budgetpropositionen för 2007.⁸

1.2 Motiv för granskning

Tidigare forskning har visat på såväl positiva som negativa effekter av lönesubventioner generellt och anställningsstöden specifikt. Till positiva effekter räknas om den arbetssökande får reguljär anställning efter stödperioden och/eller om arbetsgivare tidigare lägger planerade rekryteringar. Enligt Riksrevisionen är det av särskilt intresse att studera i vilken utsträckning anställningsstöden bidrar till reguljära anställningar eftersom de tillhör de program som närmast liknar sådana anställningar.

Om anställningsstödet däremot överkompenserar arbetsgivaren för individens förväntade lägre produktivitet kan konkurrensnedvridning uppstå gentemot andra arbetsgivare. De som anställts med lönesubvention blir då relativt mer lönsamma än annan arbetskraft. Det finns vidare risk för att stöd utgår för individer som skulle ha anställts hos samma arbetsgivare även utan stödet, så kallad dödviktseffekt. Stödansättningen kan också tränga undan en anställning av en annan individ med lika svag eller svagare ställning på arbetsmarknaden, så kallad oönskad undanträngning.

Det finns således ett antal problem förknippade med anställningsstöd. Det finns även risk för att stöden kan överutnyttjas av arbetsgivare och ges till arbetsgivare som inte uppfyller villkoren för stöd. Vid handläggning av ärenden där ekonomiska intressen finns för de inblandade kan dessutom viss risk för korruption finnas.

Riksrevisionen har i en förstudie funnit indikationer på brister i arbetsförmedlingens kontroll av stödmottagande arbetsgivare.

1.3 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att identifiera eventuella effektivitetsproblem i anställningsstöden. Granskningen har inriktats på arbetsförmedlingens hantering av anställningsstöden, och förutsättningarna för denna, samt stödets effekter.

Med effektiv hantering avses att stöd beviljas till arbetsgivare som enligt reglerna är berättigade till detta och där stöden leder till reguljär anställning. Stödets effekter på den reguljära sysselsättningen beror bland annat av i

⁸ Uppgifterna är hämtade från budgetpropositioner för åren 2004–2007, Årsredovisning för staten 2005 och Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Arbetsmarknadsverket.

vilken utsträckning som dödviktseffekter och oönskad undanträngning föreligger. För en effektiv hantering krävs även att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har säkerställt en god intern kontroll för att motverka korruption i arbetsförmedlingens stödhantering.

Revisionsfrågor

1. Har anställningsstöden positiva sysselsättningseffekter? (Kap. 3)
2. Har arbetsförmedlingen en väl fungerande kontroll av arbetsgivarna inför beslut om anställningsstöd? (Kap. 4)
3. Har AMV väl fungerande rutiner vid beslut om anställningsstöd för att motverka överutnyttjande och konkurrensnedvridning? (Kap. 5)
4. Har AMS säkerställt en god intern kontroll för att motverka korruption vid handläggning och beslut om anställningsstöd? (Kap. 6)

1.4 Avgränsning

Det finns flera olika typer av anställningsstöd. Riksrevisionens granskning har begränsats till *allmänt anställningsstöd (AAS)*, *förstärkt anställningsstöd (FAS)* och *särskilt anställningsstöd (SAS)*. Granskningen har särskilt inriktats mot kontrollen av de stödmottagande arbetsgivarna och i vilken grad stöden hos olika kategorier av arbetsgivare följs av reguljär anställning.

Anställningsstöd för långtidssjukskrivna omfattas inte av granskningen på grund av stödets marginella omfattning. *Plusjobben*, en ny typ av anställningsstöd som infördes 2006, har inte heller ingått i granskningen eftersom detta program enbart har hunnit inledas under granskningens genomförandeperiod. Därmed har någon effektanalys inte kunnat genomföras.

Granskningen har inte omfattat någon analys av de arbetssökande som får del av stöden och i vilken grad stöden har individstärkande effekter. Risken för att stöden skulle utgå till ej berättigade individer bedöms ha minskat sedan villkoren för respektive stöd förtydligats genom begränsningar av undantagsreglerna från och med den 1 juli 2005. Vidare har målgruppsperspektivet studerats i flera tidigare undersökningar av anställningsstöden, till skillnad från arbetsgivarperspektivet.

1.5 Bedömningsgrunder

Utgångspunkterna i granskningen har i huvudsak varit:

- *Budgetpropositionen för 1998*, enligt vilken anställningsstöden bör användas för stimulera arbetsgivare att tidigarelägga rekryteringar.⁹
- *Budgetpropositionen för 2006*, enligt vilken målet för arbetsmarknadspolitiken är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och till att målen för den ekonomiska politiken uppnås.¹⁰
- 4 § *förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, enligt vilken verksamheten ska utformas så att den stärker den enskildes möjligheter att få eller behålla ett reguljärt arbete som så nära som möjligt ansluter till hans eller hennes förutsättningar och önskemål. Vidare ska den inte snedvrída konkurrensförutsättningarna för annan verksamhet och minimera risken för att reguljära arbetstillfällen trängs undan.
- *Förordningen (1997:1275) om anställningsstöd*, vilken anger förutsättningar för AMV:s hantering av anställningsstöden. Förordningen anger vidare att AMS ska se till att lämnade anställningsstöd används på föreskrivet sätt¹¹ och att AMS får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen¹².
- *AMS allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen om anställningsstöd*, vilka bland annat föreskriver att bidrag endast bör utgå till seriös verksamhet¹³.

Bedömningsgrunderna preciseras i kapitlen 2–6.

1.6 Metod och genomförande

Granskningen bygger på såväl kvalitativa som kvantitativa data och metoder. Data avser i huvudsak perioden 2004–2006.

Den första revisionsfrågan analyseras utifrån registerbaserad statistik från AMS och en enkätundersökning bland arbetsgivare som Riksrevisionen genomfört.

Den andra och den tredje revisionsfrågan analyseras utifrån registerbaserad statistik från Skatteverket (revisionsfråga 2) och AMS samt intervjuer med företrädare för Näringsdepartementet, AMS, Skatteverket, fackförbund samt kontorschefer och handläggare vid elva arbetsförmedlingskontor i olika delar av landet. Intervjuerna genomfördes under perioden augusti 2005 till september 2006.

⁹ Prop. 1997/98:1 utg.omr. 14, s. 41. Bet. 1997/98:AU1.

¹⁰ Prop. 2005/06:1, utg.omr. 13, s. 22. Bet. 2005/06:AU1.

¹¹ 21 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

¹² 23 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

¹³ 10 § AMS allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

Den fjärde revisionsfrågan analyseras utifrån intervjuer med företrädare för AMS, länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar.

Synpunkter på rapportens tredje kapitel har inhämtats från nationalekonomerna docent Anders Forslund och professor Dominique Anxo, verksamma vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) respektive Växjö universitet. Statisticon AB har anlåtats för urvalsdragning och metodstöd i samband med enkätundersökningen. De delar av rapportens fjärde kapitel som berör Skatteverket har diskuterats med företrädare för myndigheten.

I granskningen har även revisionsdirektör Jan Johannesson, revisor Fredrik Friberg och pol. mag. Samuel Sandberg Bremell medverkat.

1.7 Begrepp i rapporten

I rapporten används begreppen *stödanordnare*, *anordnare*, *(stöd)anordnande arbetsgivare* och *stödmottagande arbetsgivare* synonymt med arbetsgivare som har anställt arbetstagare med hjälp av anställningsstöd. Begreppen *stöddeltagare*, *deltagare* och *stödanställda* används synonymt med de arbetstagare som har anställts med hjälp av stöden.

De anställningar som har kommit till stånd med hjälp av anställningsstöd benämns *stödanställningar* eller *subventionerade anställningar*. Med *reguljära anställningar*, *osubventionerade anställningar* och *ordinära anställningar* avses anställningar på den ordinarie arbetsmarknaden, det vill säga anställningar utan lönesubvention.

Övriga begrepp presenteras i de sammanhang de behandlas.

1.8 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogörs för det regelverk som styr anställningsstödens hantering på arbetsförmedlingen samt förmedlingens handläggningsrutiner. De tre stödformer som är föremål för granskning presenteras avseende respektive målgrupp av arbetssökande, subventionsgrad och stödperiodens längd. Vidare anges de villkor som ska vara uppfyllda av arbetsgivaren inför arbetsförmedlingens beslut om att bevilja anställningsstöd.

I kapitlen 3 till 6 behandlas i tur och ordning de fyra revisionsfrågor som presenterats i avsnitt 1.3.

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer redovisas i kapitlen 7 och 8.

2 Anställningsstöden – styrning, regler, organisering och omfattning

Detta kapitel behandlar översiktligt de utgångspunkter som granskningens iakttagelser kommer att bedömas mot. I avsnitt 2.1 beskrivs riksdagens ställningstagande vid anställningsstödens införande samt regeringens externa och AMS interna styrning av stöden inom AMV. I avsnitt 2.2 redogörs för det regelverk som berör anställningsstöden. Detta inkluderar de villkor som gäller för arbetsgivare för att få anställa med stöd. I avsnitt 2.3 beskrivs arbetsförmedlingens handläggningsrutiner och i avsnitt 2.4 redovisas stödets omfattning och kostnader. Ytterligare precisering av bedömningsgrunderna anges i kapitlen 3 till 6, där respektive revisionsfråga behandlas.

2.1 Styrning av anställningsstöden

Riksdagens ställningstagande

I budgetpropositionen för 1998 föreslog regeringen införandet av ett nytt anställningsstöd – individuellt anställningsstöd – i syfte att stimulera anställningar av personer som har svårigheter att få ett reguljärt arbete. Enligt propositionen borde stödet dessutom användas för att stimulera arbetsgivarna att tidigarelägga sina anställningar. Arbetsmarknadsutskottet ansåg att förslaget borde godkännas¹⁴. Riksdagen biföll utskottets hemställan i december 1997.¹⁵

Regeringens styrning

Regeringen styr i huvudsak AMV:s verksamhet genom förordningar och regleringsbrev. Regleringsbreven anger budgetramar för anställningsstöden och reglerar därmed programmets deltagarvolym. Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten föreskriver bland annat att verksamheten ska utformas så att den stärker den enskildes möjligheter att få eller behålla ett reguljärt arbete. Den ska inte snedvrída konkurrensförut-

¹⁴ Bet. 1997/98:AU1, s. 70. Utskottet angav dock till skillnad från propositionen att stödet borde konstrueras med en fast subventionsgrad för att stå i överensstämmelse med EU:s statsstödsregler.

¹⁵ Prop. 1997/98:1, utg.omr. 14. Bet. 1997/98:AU1. Rskr. 1997/98:125.

sättningarna för annan verksamhet och minimera risken för att reguljära arbetstillfällen trängs undan.¹⁶

Anställningsstöd är ett konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiskt program och regleras i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Denna anger förutsättningar för AMV:s hantering av anställningsstöden, vilka arbetssökande som kan kvalificera sig för stöd¹⁷ och vilka krav som ställs på arbetsgivare som mottar stöd¹⁸. Enligt förordningen ska AMS se till att lämnade anställningsstöd används på föreskrivet sätt.¹⁹

AMS styrning

Som stöd för arbetsförmedlingens arbete har AMS utfärdat allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av anställningsstödsförordningen. Råden anger bland annat att stöden bör gå till seriös verksamhet²⁰ samt innehåller en rekommendation för att motverka konkurrenssnedvridning²¹. Vidare finns AMS föreskrifter (AMSFS 1997:17) om anställningsstöd och AMS administrativa föreskrifter (AMSFS 2001:5) om handläggningen av anställningsstöd.

I syfte att öka kvaliteten och förbättra utfallet av anställningsstöden har AMS från och med 2006 upprättat ett mål om att minst 65 % av dem som avslutar allmänt anställningsstöd ska befinna sig i arbete efter 90 dagar (LEDA-mål 2). Målet följs upp och redovisas löpande på såväl läns- som arbetsförmedlingsnivå.

Anställningsstödsförordningen anger att stödet lämnas av länsarbetsnämnden (Lan).²² I praktiken har Lan delegerat tillarbetsförmedlingskontoren att fatta beslut om anställningsstöd. På kontoren finns dessutom möjlighet att fastställa lokala operativa mål, till exempel att ett visst antal personer ur aktivitetsgarantin²³ varje månad ska anställas med det särskilda anställningsstödet.

¹⁶ 4 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁷ 4-7 §§ förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

¹⁸ 8-11 §§ förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

¹⁹ 21 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

²⁰ 10 § AMS allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

²¹ 1 § AMS allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

²² 3 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

²³ Aktivitetsgarantin är ett arbetsmarknadspolitiskt paraplyprogram med fokus på personligt anpassat stöd och service. Programmet riktar sig till personer med svag förankring på arbetsmarknaden.

2.2 Regler för anställningsstöden

I 2 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd anges att de lämnas till arbetsgivare i syfte att stimulera anställningar av personer som har svårt att få ett reguljärt arbete.

Bakgrunden till förordningen var att ett enda stöd, individuellt anställningsstöd, skulle ersätta rekryteringsstöd, beredskapsarbete och vikariatsstöd, i syfte att undvika onödig administration och bidra till ett förenklat regelverk.²⁴ Sedan förordningen började gälla 1998 har emellertid flera former av anställningsstöd tillkommit och upphört. Från och med januari 2006 finns fem olika anställningsstöd:

- Allmänt anställningsstöd (AAS)
- Förstärkt anställningsstöd (FAS)
- Särskilt anställningsstöd (SAS)
- Anställningsstöd för långtidssjukskrivna
- Plusjobb

Riksrevisionens granskning har avgränsats till AAS, FAS och SAS, av motiv som framgår i avsnitt 1.4. Dessa stödformer presenteras översiktligt nedan.

Allmänt anställningsstöd

AAS infördes 1999. Anställning med AAS får anvisas personer som är minst 20 år, är arbetslösa eller tar del av arbetsmarknadspolitiska program och som före anvisningen varit anmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen under minst tolv månader.²⁵

AAS lämnas normalt under sex månader, men kan, om synnerliga skäl föreligger, lämnas under tolv månader i sådan verksamhet som innefattar offentliga investeringar eller investeringar av samhällsnyttig karaktär. Stödet lämnas med 50 % av lönekostnaden, dock högst 350 kronor per dag.²⁶

Förstärkt anställningsstöd

Även FAS infördes 1999. En person som är minst 20 år får anvisas en anställning med FAS om han eller hon sedan 24 månader antingen har varit arbetslös eller har tagit del av ett arbetsmarknadspolitiskt program och

²⁴ Prop. 1997/98:1, utg.omr. 14. Bet. 1997/98:AU1, s. 68ff. Rskr. 1997/98:125.

²⁵ 4 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

²⁶ 17, 18 §§ förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

omedelbart före anvisningen varit anmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen.²⁷

FAS får lämnas under 18 månader. De sex första månaderna utgör stödet 75 % av lönekostnaden, dock högst 525 kronor per dag. Under de följande tolv månaderna utgör det 25 % av lönekostnaden, dock högst 175 kronor per dag.²⁸

Särskilt anställningsstöd

SAS infördes år 2000 och riktar sig till personer i aktivitetsgarantin. En person som är minst 57 år och har tagit del av aktivitetsgarantin under minst tre månader får anvisas en anställning med SAS om han eller hon sedan 24 månader antingen har varit arbetslös eller har tagit del av ett arbetsmarknadspolitiskt program och under samma tid varit anmäld som arbetssökande vid förmedlingen. Även personer under 57 år som har tagit del av aktivitetsgarantin under minst 18 månader får ta del av stödet förutsatt att de uppfyller de övriga kraven på arbetslöshet eller programdeltagande och inskrivningstid vid arbetsförmedlingen.²⁹

En ny anvisning med SAS får göras för den som efter anställningens upphörande deltagit i organiserade jobbsökaraktiviteter hos arbetsförmedlingen. En anvisning till en anställning hos en arbetsgivare hos vilken den enskilde tidigare varit anställd med SAS får dock göras tidigast sex månader efter att den tidigare anställningen upphört. En ny anvisning får däremot göras direkt för den som är minst 61 år och inte bedöms kunna få ett reguljärt arbete eller en anställning med anställningsstöd hos en annan arbetsgivare.³⁰

SAS lämnas i 24 månader för personer som fyllt 61 år och i 18 månader för dem som är yngre. Stödet utgör 85 % av lönekostnaden under hela stödperioden, dock högst 750 kronor per dag. Arbetsgivare kan därutöver motta ekonomiskt stöd för (motiverade) merkostnader i samband med anställning med SAS.³¹ Anställda med SAS är undantagna från lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).³²

²⁷ 5 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Undantag från dessa krav gäller arbetshandikappade som lämnar anställning inom Samhall eller OSA samt för sjukdom.

²⁸ 17, 18 §§ förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Ett utökat förstärkt anställningsstöd (FAU) infördes i augusti 2000 och kunde anvisas t.o.m. januari 2004. Detta stöd riktades till personer med minst 48 månaders inskrivningstid vid förmedlingen och innebär bl.a. en högre subventionsgrad än för FAS.

²⁹ 5 a § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

³⁰ 5 b § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

³¹ 17, 18, 20 c §§ förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

³² 1 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Villkor för arbetsgivare som mottar anställningsstöd

Förordningen (1997:1275) om anställningsstöd anger ett antal villkor för arbetsgivare som mottar anställningsstöd:

- Anställningsstöd får lämnas endast under förutsättning att det i anställningen lämnas lön och andra anställningsförmåner enligt kollektivavtal eller anställningsförmåner som är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen.³³
- Anställningsstöd får inte lämnas till arbetsgivare som sagt upp anställda på grund av arbetsbrist på den driftsenhet där den anställde med anställningsstöd avses att bli placerad, såvida det inte förflutit minst nio månader sedan den aktuella uppsägningen.³⁴
- En förutsättning för att anställningsstöd ska lämnas är att den som har anställning med anställningsstöd inte permitteras av någon annan anledning än att arbetet inte kan bedrivas på grund av väderleksförhållanden eller andra liknande orsaker.³⁵
- Anställningsstöd får inte lämnas till arbetsgivare som för samma insats (samma individ) får bidrag med stöd av andra bestämmelser, om inte annat särskilt föreskrivs.³⁶
- För offentliga arbetsgivare är huvudregeln att AAS och FAS endast får lämnas om det är sannolikt att stödanställningen kommer att följas av en reguljär anställning. Undantag gäller för vissa branscher.³⁷
- För säsongsarbete får anställningsstöd endast lämnas vid tillsvidareanställning eller till anställning som omfattar en längre tidsperiod än den normala säsongen.³⁸

AMS har därutöver utfärdat allmänna råd med ytterligare riktlinjer för att bevilja arbetsgivare stöd. AMS saknar dock rätt att meddela bindande bestämmelser med andra krav på arbetsgivare än de som regleras i förordningen³⁹. Allmänna råd är således inte bindande, men förväntas följas av arbetsförmedlingen.

³³ 8 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

³⁴ 9 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

³⁵ 10 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

³⁶ 11 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

³⁷ 12 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

³⁸ 13 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

³⁹ Enligt 23 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd får AMS däremot meddela verkställighetsföreskrifter med anledning av förordningen, dvs. föreskrifter av rent administrativ karaktär.

Stödets längd och storlek

Vid tidsbegränsade anställningar, där varaktigheten av arbetsuppgifterna är kortare än de tider som anges för respektive anställningsstöd, gäller att stödet lämnas under den tid som arbetsuppgifterna varar.⁴⁰ Den lönekostnad som ska läggas till grund för anställningsstöd är kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön samt avgifter som ska betalas enligt socialavgiftslagen (2000:980).⁴¹

2.3 Arbetsförmedlingens kontroll av villkoren för anställningsstöd

Detta avsnitt beskriver huvuddragen i arbetsförmedlingens kontroll av arbetsgivare inför beslut om att bevilja anställningsstöd.

Beslut om att bevilja anställningsstöd fattas i normalfallet av den enskilde arbetsförmedlaren. Förmedlaren ska kontrollera att såväl den blivande arbetstagaren som arbetsgivaren uppfyller de villkor som anges i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Som stöd vid tillämpningen har arbetsförmedlaren AMS allmänna råd, föreskrifter och övriga direktiv. Ytterligare riktlinjer kan ges av länsarbetsnämnden eller det enskilda förmedlingskontoret. Vid handläggning av ärenden rörande anställningsstöd ska datasystemet AIS användas.⁴² Stöd för beslut kan även erhållas genom AMS intranät (VIS).

För att kontrollera att en arbetssökande kvalificerar sig för anställningsstöd görs en bedömning utifrån dokumenterad sökandehistorik i AMV:s register.

Arbetsgivares rätt till stöd bedöms bland annat utifrån det nationella arbetsgivarregister som upprättats inom AMV. Detta elektroniskt baserade system kan användas för att bedöma arbetsgivares lämplighet som stöd-mottagare. Arbetsgivarregistret ska uppdateras av arbetsförmedlarna och innehåller dokumentation om de arbetsgivare som tidigare varit i kontakt med förmedlingen. I registret finns information om arbetsgivarnas eventuella pågående och avslutade stöd samt andra insatser från arbetsförmedlingen. Det innehåller även uppgifter om antalet anställda hos arbetsgivaren och/eller på arbetsstället. Sistnämnda uppgift behövs för att bedöma uppfyllelsen av 1 § AMS allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, vilket anger att en arbets-

⁴⁰ 17 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

⁴¹ 19 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

⁴² Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2001:5) om handläggningen av anställningsstöd.

givare bör ha högst en anställd med anställningsstöd per fem ordinarie anställda.

De allmänna råden anger vidare att arbetsförmedlingen bör försäkra sig om att beslut om anställningsstöd endast utgår till seriös verksamhet. I råden står bland annat att förmedlingen i sin bedömning av arbetsgivaren kan konsultera Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Arbetsförmedlaren kan via dessa myndigheter exempelvis kontrollera att arbetsgivaren är registrerad som arbetsgivare och att skatteskulder saknas hos Kronofogdemyndigheten.⁴³ Av AMS allmänna råd framgår också att ett enskilt företag eller företag som till större delen ägs av en familj inte bör erhålla anställningsstöd för den som är barn, make/maka eller syskon till ägaren.⁴⁴

Förordningen (1997:1275) om anställningsstöd stadgar att arbetsförmedlingen före beslut ska samråda med den sammanslutning av arbetstagarer som är part i lokal förhandling med arbetsgivaren.⁴⁵ Den fackliga organisationen har möjlighet att yttra sig om förekomsten av kollektivavtal, lönenivåer, befintliga förmåner, uppsägningshistorik hos arbetsgivaren samt lämna övriga synpunkter. Förordningen anger att anställningsstöd får lämnas endast under förutsättning att det i anställningen lämnas lön och andra anställningsförmåner enligt kollektivavtal eller anställningsförmåner som är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen.⁴⁶ AMS allmänna råd anger att i de fall arbetsgivaren inte har tecknat kollektivavtal ska försäkringar finnas som är minst likvärdiga med de avtalsbundna försäkringarna. I administrativa föreskrifter anges att arbetsgivaren ska informeras om att snabbare service kan fås genom att denne själv låter en facklig representant underteckna blanketten "Beslutsunderlag" innan den återsänds till arbetsförmedlingen. Om beslutsunderlaget återkommer till arbetsförmedlingen utan underskrift av en facklig företrädare ska förmedlingen tillse att den fackliga organisationen får information om anställningen och får tillfälle att yttra sig.⁴⁷

När arbetsförmedlingen mottagit det ifyllda beslutsunderlaget från arbetsgivaren och beslut har fattats om att bevilja anställningsstöd, fastställer förmedlingen bidragets storlek för hela stödperioden till ett kronantal per dag. I förordningen preciseras hur stödets storlek ska beräknas.⁴⁸ Beslutsunderlaget ska, förutom av arbetsgivaren, undertecknas av den sökande och

⁴³ 10 § AMS allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

⁴⁴ 1 § AMS allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

⁴⁵ 15 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

⁴⁶ 8 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

⁴⁷ 8 § AMS administrativa föreskrifter (AMSFS 2001:5) om handläggningen av anställningsstöd.

⁴⁸ 18-20 §§ förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

beslutande arbetsförmedlare. Ett beslutsmeddelande (med underlag för utbetalning) skickas till Programekonomi (AMS ekonomifunktion).

Arbetsgivaren lämnar rekvisitioner (till Programekonomi) med underlag för beräkning av det stödbelopp som ska krediteras skattekontot. Underlaget ska lämnas inom sextio dagar efter den arbetsmånad som stödet avser, annars förlorar arbetsgivaren rätt till stödbeloppet. Lan får dock medge undantag om det finns särskilda skäl. En förutsättning för rekvisition är att arbetsgivaren har bekräftat att den sökande har påbörjat sin anställning och att förmedlingen i sin tur har registrerat detta i AIS. Programekonomi granskar rekvisitionerna och därefter sänds en sammanställd datafil till Skatteverket med samtliga rekvisitioner från Programekonomikontoren. Arbetsgivaren tillgodoförs stödbeloppet månadsvis i efterskott genom kreditering på skattekontot.⁴⁹

2.4 Anställningsstödens omfattning

Sedan anställningsstöd infördes 1998 har antalet deltagare expanderat. Under 2005 deltog i genomsnitt drygt 25 000 personer per månad i programmet. SAS hade då högst antal deltagare, 42 % av stödets totala deltagarvolym, medan FAS stod för 41 % och AAS för 17 %. Jämfört med 2004 svarade SAS för den största ökningen i deltagarvolym: 62 %.⁵⁰

Under september 2006 deltog ungefär 144 000 personer i AMV:s konjunkturberoende program. Av dessa var nästan 40 000 individer sysselsatta genom anställningsstöd (varav en dryg tredjedel i plusjobb).⁵¹

Ramen för skattekreditering för anställningsstöd höjdes från 2,7 miljarder kronor 2004 till 3,7 miljarder 2005, varav endast 3,1 miljarder utnyttjades. För 2006 sattes ramen till 7,7 miljarder kronor, varav 5,1 miljarder beräknas utnyttjas enligt budgetpropositionen för 2007.⁵²

⁴⁹ 20 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd samt Rutinhandbok Programekonomi.

⁵⁰ Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2005.

⁵¹ AMS månadsstatistik för augusti 2006.

⁵² Uppgifterna är hämtade från budgetpropositioner för åren 2004 – 2007, Årsredovisning för staten 2005 och Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Arbetsmarknadsverket.

3 Anställningsstödens sysselsättningseffekter

I detta kapitel behandlas revisionsfråga 1: *Har anställningsstöden positiva sysselsättningseffekter?* Granskningen har i denna del utgått ifrån följande bedömningsgrunder:

- Målet för arbetsmarknadspolitiken är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och till att målen för den ekonomiska politiken uppnås.⁵³ Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utformas så att den stärker den enskildes möjligheter att få eller behålla ett reguljärt arbete som så nära som möjligt ansluter till hans eller hennes förutsättningar och önskemål.⁵⁴
- Anställningsstöd bör användas för att stimulera arbetsgivare att tidigare lägga rekryteringar.⁵⁵
- Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, inklusive anställningsstöd, ska utformas så att den inte snedvrider konkurrensen mellan företag samt att den minimerar risken för att reguljära arbetstillfällen undanträngs.⁵⁶

Andelen reguljära anställningar efter avslutade anställningsstöd belyses i avsnitt 3.1. Stödets tidigareläggningseffekter behandlas i avsnitt 3.2 och dess undanträngningseffekter i avsnitt 3.3. I avsnitt 3.4 görs en grov skattning av stödets nettoeffekter på den reguljära sysselsättningen utifrån resultaten i avsnitt 3.1 och 3.3.

3.1 Reguljärt arbete efter stödanställning

Målet för arbetsmarknadspolitiken är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och till att målen för den ekonomiska politiken uppnås.⁵⁷ Enligt 4 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska denna utformas så att den stärker den enskildes möjligheter att få eller behålla ett reguljärt arbete.⁵⁸ Eftersom stöden tillhör de arbetsmarknads-

⁵³ Prop. 2005/06:1, utg.omr. 13. Bet 2005/06:AU1.

⁵⁴ 4 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁵⁵ Prop. 1997/98:1, utg.omr. 14. Bet. 1997/98:AU1.

⁵⁶ 4 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁵⁷ Prop. 2005/06:1, utg.omr. 13. Bet 2005/06:AU1.

⁵⁸ Detta har även uppgetts vid intervju med företrädare för Näringsdepartementet. På Näringsdepartementet framhölls dock att förväntningarna på att SAS ska leda till reguljär anställning i praktiken är begränsade pga. deltagarnas särskilt svaga ställning på arbetsmarknaden.

politiska program som närmast liknar reguljära anställningar är det av särskilt intresse att studera i vilken utsträckning de kan antas bidra till sådana anställningar. I detta avsnitt studeras i vad mån deltagarna har reguljärt arbete efter avslutade stöd, oberoende av om detta är en följd av stödet eller ej.

Om *anordnaren* anställer en tidigare stödanställd efter stödets avslut kan det innebära att stödet har varit effektivt. Men detta är inte fallet om anordnaren hade anställt deltagaren även utan subventionen. Det är heller inte fallet om anordnaren utan subventionen hade anställt en annan individ än deltagaren, med lika svag eller svagare ställning på arbetsmarknaden. Dessa aspekter, som inom nationalekonomin benämns dödviktseffekt respektive önskad undanträngning, reducerar de positiva nettoeffekterna av stöden och behandlas i avsnitt 3.3. Det finns även en möjlighet att deltagaren hade anställts reguljärt hos en annan arbetsgivare än anordnaren om stödanställningen inte hade ägt rum.

Om en *annan arbetsgivare* än anordnaren anställer den tidigare deltagaren reguljärt är det också osäkert huruvida den reguljära anställningen är en effekt av stödet.

För de deltagare som får reguljärt jobb efter stödanställning kan således inte uteslutas möjligheten att de även utan stöd hade fått anställning. För att med säkerhet kunna uttala sig om sådana effekter krävs jämförelser med en matchad kontrollgrupp.⁵⁹ En sådan jämförelsegrupp saknas dock i denna granskning.

De uppgifter om reguljära anställningar som presenteras i avsnitt 3.1 bygger på statistiska bearbetningar av registerdata som Riksrevisionen har beställt från AMS. Urvalet omfattar samtliga *beslut* om AAS, FAS och SAS som avslutades under perioden oktober 2004 till mars 2005. Att urvalet rör beslut i stället för stöd sammanhänger med utformningen av AMS statistiska system. Riksrevisionen har i samråd med AMS gjort antaganden om sambandet mellan begreppen stöd och beslut som medför att de uppgifter om andelen reguljära anställningar efter avslutade *stöd* som presenteras i rapporten sannolikt är något i underkant.⁶⁰

⁵⁹ Forslund, Johansson, Lindqvist (IFAU 2004:17). Med matchad kontroll avses i detta sammanhang att jämföra andelen reguljära anställningar för stöddeltagare med motsvarande andel för individer som liknar deltagarna avseende ställning på arbetsmarknaden inkl. inskrivningstid men som inte har stödanställts. Detta kan vara av vikt eftersom tidigare forskning har visat att programdeltagare i genomsnitt har starkare ställning än samtliga som är berättigade att delta i programmet. Se även Anxo, Dahlin (1996), s. 134.

⁶⁰ För ytterligare information om datamaterialet och dess bearbetning, se bilaga 1.

Fyra av tio deltagare har reguljär anställning ett halvår efter avslutad stödperiod

En reguljär anställning hos den tidigare anordnaren sker rimligtvis i nära anslutning till stödperiodens slut. Anställning hos annan arbetsgivare än anordnaren kan däremot dröja, eftersom såväl deltagarens sökprocess som den blivande arbetsgivarens rekryteringsprocess kan vara tidskrävande. I nedanstående tabell redovisas därför andelen reguljära anställningar bland tidigare stöddeltagare 30, 90 och 180 dagar efter stödets avslut.

Tabell 3.1: Andel stöddeltagare som har reguljär anställning (hos anordnande eller annan arbetsgivare sammantaget) 30, 90 respektive 180 dagar efter avslutade anställningsstöd

Typ av stöd	30 dagar	90 dagar	180 dagar
AAS	55 %	57 %	61 %
FAS	29 %	31 %	36 %
SAS	4 %	5 %	6 %
Totalt	33 %	35 %	39 %

Som framgår i tabell 3.1 har endast en tredjedel av stöddeltagarna reguljärt arbete 30 dagar efter stödets avslut. Andelen ökar till 35 % efter 90 dagar och 39 % efter 180 dagar. Ett halvår efter att stödanställningarna har upphört saknar således fortfarande sex av tio deltagare reguljär anställning.

Det bör påpekas att uppgifterna om andelen reguljära anställningar på totalnivå påverkas av fördelningen mellan AAS, FAS och SAS. SAS utgjorde en knapp femtedel av stöden sammantaget i tabell 3.1 (se bilaga 1). Eftersom SAS är den stödform som expanderat mest efter Riksrevisionens mätningar är det troligt att andelen reguljära anställningar på totalnivå efter avslutade stöd sedan dess har sjunkit.

Påtaglig rundgång för deltagarna i särskilt anställningsstöd

Tabell 3.1 visar att stöden följs av färre reguljära anställningar ju svagare ställning de arbetssökande har på arbetsmarknaden och därmed ju högre subventionsgrad som avses. Vidare är rundgången inom anställningsstöden störst bland SAS-deltagarna. Av dessa deltagare är nästan hälften, 47 %, anställda med ett nytt anställningsstöd 180 dagar efter det att den förra perioden avslutats, det vill säga betydligt fler än de som har reguljär anställning. För AAS är motsvarande andel 3 % och för FAS 11 %. Den totala rundgången för de tre stödtyperna är omkring 15 %. Vanligast för samtliga stödtyper är att det nya stödet är av samma typ som det föregående.

Här bör påpekas att rundgången sannolikt är något i överkant, dock troligtvis i mindre utsträckning för SAS än för AAS och FAS av anledning som framgår i bilaga 1.

Stöddeltagare tycks anställas reguljärt i samma omfattning hos andra arbetsgivare som hos stödanordnare

Vid arbetsförmedlingens registrering kan inte definieras för vissa anställningar huruvida de har skett hos den anordnande arbetsgivaren eller annan arbetsgivare. I nedanstående tabell redovisas därför tre kolumner rörande hos vilka arbetsgivare de reguljära anställningarna har ägt rum. Den första utgörs av anställningar som har skett hos anordnare, medan den andra utgörs av anställningar som har skett hos andra arbetsgivare. Även den tredje kolumnen utgörs av reguljära anställningar, men i dessa fall finns ingen information om de har ägt rum hos anordnare eller andra arbetsgivare.⁶¹

Tabell 3.2: Andel reguljära anställningar hos anordnande arbetsgivare (Samma AG), andra arbetsgivare än anordnare (Annan AG) respektive anordnare *eller* annan arbetsgivare (Okänd AG) 30 dagar efter avslutade stöd

Typ av stöd	Samma AG	Annan AG	Okänd AG	Totalt
AAS	22 %	21 %	12 %	55 %
FAS	10 %	9 %	9 %	29 %
SAS	1 %	1 %	2 %	4 %
Totalt	12 %	12 %	9 %	33 %

Andelen stöddeltagare som har reguljär anställning hos anordnare efter 30 dagar är (minst) 12 % och sjunker marginellt efter denna tidpunkt. Ungefär lika stor andel, (minst) 12 %, har anställts av andra arbetsgivare. De anställningar som i okänd utsträckning sker hos anordnare respektive andra arbetsgivare utgör 9 % av stöden, vilket motsvarar en dryg fjärdedel av de reguljära anställningarna. De sistnämnda anställningarna (Okänd AG) är deltids- och timanställningar, tillfälliga arbeten eller anställningar där den sökande står kvar som ombytessökande⁶² på arbetsförmedlingen.

För att kunna avgöra huruvida anställningsstöden har individstärkande effekter skulle krävas jämförelser med en grupp likvärdiga individer som inte har stödanställts. Någon sådan analys har dock, som tidigare nämnts, inte gjorts i denna granskning. Tidigare forskning om det individuella anställningsstödet har visat att stödet förbättrade långtidsarbetslösas möjligheter att få arbete.⁶³

⁶¹ För ytterligare information, se bilaga 1.

⁶² Sökande som vill byta arbete.

⁶³ Calmfors, Forslund, Hemström (IFAU 2002:8) och Forslund, Johansson, Lindqvist (IFAU 2004:17). Det individuella anställningsstödet är en föregångare till dagens anställningsstöd.

Färre reguljära anställningar efter stöd i överrepresenterade branscher

Vid intervjuer på arbetsförmedlingen har det framkommit att kunskapen om stödets spridning på olika branscher och privata respektive offentliga arbetsgivare kraftigt varierar mellan olika kontor och ibland är mycket låg. Detsamma gäller kännedomen om i vilken utsträckning stöden följs av reguljära anställningar.

I följande branschanalys – som visar andelen reguljära anställningar hos anordnare efter avslutat stöd – har de anställningar exkluderats där det är okänt om anställning har skett hos anordnande eller annan arbetsgivare (Okänd AG i tabell 3.2). Detta innebär sannolikt att denna andel genomgående är för låg, men det torde inte påverka de branschvisa jämförelserna. Inom parentes anges även den totala andelen reguljära anställningar oberoende av om anställningen har skett hos anordnaren eller annan arbetsgivare (inklusive Okänd AG).

Nedanstående punktlista visar således, i fallande ordning, andelen stöddeltagare som var reguljärt anställda hos anordnaren 30 dagar efter stödets slut inom olika branscher⁶⁴ där minst 100 stöd avslutades under perioden oktober 2004 till mars 2005:

- *Tillverkning*, 22 %⁶⁵ (46 %)
- *Transport, magasinering och kommunikation*, 19 % (40 %)
- *Fastighets- och uthyrningsverksamhet, företagstjänster*, 16 % (42 %)
- *Byggverksamhet*, 16 % (37 %)
- *Partihandel och detaljhandel; reparation av motorfordon, hushållsartiklar och personliga artiklar*, 15 % (39 %)
- *Hälso- och sjukvård, sociala tjänster; veterinärverksamhet*, 12 % (42 %)
- *Utbildning*, 12 % (31 %)
- *Hotell- och restaurangverksamhet*, 10 % (29 %)
- *Andra samhällliga och personliga tjänster*, 6 % (22 %)
- *Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring*, 4 % (18 %)
- *Jordbruk, jakt och skogsbruk*, 4 % (17 %)

Det kan konstateras att andelen reguljära anställningar efter avslutade stöd varierar påtagligt mellan olika branscher. Branschvariationen är likartad om AAS och FAS betraktas var för sig, med främsta undantaget att FAS följs

⁶⁴ Tidigare forskning har visat att stöddeltagare i expanderande branscher får reguljära jobb i högre grad än i andra branscher. Möjligen är också undanträngningseffekterna större inom dessa branscher. Anxo, Dahlin (1996), s. 146. Riksrevisionens analys av undanträngningseffekter (avsnitt 3.3) beaktar dock inte branscherspektivet.

⁶⁵ Inom branschen Tillverkning (som har branschbeteckning D i SNI 2002) finns den högsta andelen reguljära anställningar hos anordnare i underbranschen DK (29 %).

av relativt låg andel reguljära anställningar i branschen *Byggverksamhet*. SAS har i högre grad avvikande mönster⁶⁶.

I samtliga branscher där stöddeltagandet är relativt överrepresenterat i förhållande till det totala antalet sysselsatta i respektive bransch – de fyra nedersta i punktlistan – anställs deltagarna i lägre grad reguljärt än genomsnittet (12 % hos anordnaren respektive 33 % totalt). Dessa branscher har lägst andel reguljära anställningar även om AAS och FAS betraktas var för sig. De lägre andelarna reguljära anställningar i dessa branscher kan således inte förklaras av en högre andel SAS, det vill säga det stöd som i minst utsträckning följs av reguljära anställningar, än inom övriga branscher.

Färre reguljära anställningar efter stöd hos offentliga anordnare

Huvuddelen av anställningsstöden går till privata arbetsgivare och en dryg tredjedel tillfaller offentliga arbetsgivare.⁶⁷ Stöddeltagarna har också i större utsträckning anställts reguljärt av privata anordnare efter 30 dagar, 17 %, än av offentliga, 6 %.⁶⁸ Om även anställningar hos andra arbetsgivare än anordnarna (inklusive Okänd AG) räknas in så är skillnaden 40 % respektive 22 %. Till viss del beror skillnaden på att privata arbetsgivare har en klart högre andel AAS och en klart lägre andel SAS jämfört med offentliga arbetsgivare, men det förklarar långt ifrån hela skillnaden.⁶⁹

Den högre andelen reguljära anställningar efter stöd hos privata arbetsgivare återspeglar delvis de skillnader som ovan presenterats avseende olika branscher, genom att branscher med hög andel reguljära anställningar också har en relativt hög andel privata arbetsgivare. Dock finns en bransch – *Hotell- och restaurangverksamhet* – med hög andel privata stödanordnare och relativt låg andel reguljära anställningar såväl hos anordnare som totalt.⁷⁰

⁶⁶ Antalet reguljära anställningar efter avslutade SAS inom olika branscher är genomgående så få att en branschjämförelse för detta stöd riskerar att bli missvisande.

⁶⁷ Enligt AMS statistik pågick 57 % av stöden i urvalet hos privata arbetsgivare och 36 % hos offentliga (varav drygt hälften är kommunala). Återstående 7 % pågick hos kategorin "Annan arbetsgivare", vilken dock till största delen tycks utgöras av privata arbetsgivare. Dessa har dock inte inkluderats i Riksrevisionens presentation av reguljära anställningar efter stödperioder hos vare sig privata eller offentliga arbetsgivare, medan de ingår i analysen på aggregerad nivå.

⁶⁸ En marginellt högre andel av dessa anställningar hos privata anordnare var fortfarande gällande 180 dagar efter stödens avslut (95,9 %) jämfört med anställningar hos offentliga anordnare (95,3 %).

⁶⁹ För både AAS och FAS är andelen reguljära anställningar högre efter stödperiod hos privata anordnare än offentliga.

⁷⁰ En mer detaljerad analys visar att den "renodlade" restaurangverksamheten (branschbeteckning 55300 i SNI 2002) står för ca 75 % av stöden inom branschen och samtidigt har en klart lägre andel reguljära anställningar än genomsnittet för de övriga undergrupperna inom samma bransch, såväl hos anordnare som totalt.

Färre reguljära anställningar efter stöd hos småföretag

Generellt gäller att ju färre anställda en privat anordnare har desto lägre är andelen reguljära anställningar efter stödanställning.⁷¹ Detta gäller för anställningar såväl hos anordnaren som hos andra arbetsgivare, vilket framgår av nedanstående tabell.⁷²

Tabell 3.3: Andel reguljära anställningar 30 dagar efter avslutade stöd hos privata arbetsgivare av olika storlek (Antal anställda)⁷³

Antal anställda	Samma AG	Annan AG	Okänd AG	Totalt
0–1	10 %	10 %	9 %	29 %
2–19	16 %	15 %	9 %	40 %
20–199	23 %	19 %	8 %	50 %
Minst 200	26 %	24 %	9 %	59 %
Totalt	17 %	15 %	9 %	41 %

Sambandet kvarstår utan undantag för samtliga branscher (huvudgrupper) där det finns tillräckligt många stöd för att kunna göra en rättvisande analys.⁷⁴ En tänkbar förklaring till sambandet när det gäller reguljära anställningar hos anordnaren kan vara att större företag ofta har mer differentierade arbetsuppgifter, vilket innebär större möjligheter för den stödanställda att få lämpligt arbete.

3.2 Tidigareläggning av anställningar

Lönesubventioner i form av anställningsstöd bör användas för att stimulera företagen att tidigarelägga anställningar.⁷⁵ En motsatt effekt kan uppkomma om arbetsgivare förväntar sig att få arbetskraften subventionerad och därför avvaktar med att anställa tills en lönesubvention erbjuds.⁷⁶

⁷¹ Sambandet kan inte förklaras av den något ojämna fördelningen av olika stödtyper på företag med olika storlek. För både AAS och FAS är andelen reguljära anställningar generellt högre ju fler anställda företaget har.

⁷² Det bör påpekas att uppgiften om antal anställda innehåller många osäkerhetsfaktorer, särskilt vad gäller kommunala arbetsgivare för vilka uppgiften ibland omfattar hela kommunen och ibland ett enskilt arbetsställe. Av detta skäl undersöks inte variationer hos offentliga arbetsgivare av olika storlek.

⁷³ Uppgifterna i tabell 3.3 baseras på något färre privata anordnare än tidigare i avsnitt 3.1. Skillnaden beror på att det för vissa arbetsgivare saknas uppgift om antal anställda. Eftersom uppgifterna om andelen reguljära anställningar är nästan exakt desamma på totalnivå för dessa båda delpopulationer torde inte bortfallet snedvridda resultatet.

⁷⁴ Åtta branscher har minst 50 stöd inom minst två av intervallen för antal anställda i tabell 3.3. På branschnivå kvarstår sambandet utan undantag vid analys av andelen reguljära anställningar totalt. Några få undantag förekommer vid analys av reguljära anställningar hos enbart anordnare.

⁷⁵ Prop. 1997/98:1, utg.omr. 14, s. 41, bet. 1997/98:AU1, rskr. 1997/98:125 samt intervju med företrädare för Näringsdepartementet.

⁷⁶ Anxo & Dahlin (1996), s. 146, har i en utvärdering av tidigare typer av anställningsstöd funnit indikationer på detta fenomen.

Avsnitten 3.2 och 3.3 baseras på Riksrevisionens enkätundersökning bland arbetsgivare som under år 2005 anställt minst en person med AAS eller FAS. Enkäten tilldelades ett stratifierat slumpmässigt urval om 1 000 sådana arbetsgivare, såväl privata som offentliga. Stratifieringen syftade till att även täcka in arbetsgivare med ett stort antal anställda och därmed potentiellt flera stöd. Dessa hade vid ett helt slumpmässigt urval sannolikt blivit kraftigt underrepresenterade varpå resultaten sannolikt hade blivit missvisande. 550 arbetsgivare besvarade enkäten. Utifrån en statistiskt vedertagen metod för hantering av okänt bortfall skattades svarsfrekvensen till 59 %. För mer information om enkätundersökningen, såsom enkätfrågor, bortfallsanalys och skattningsmetodik, se bilaga 2. SAS ingick inte i enkätundersökningen av skäl som framgår i avsnitt 3.3.

Hälften av arbetsgivarna uppger att de har tidigarelagt anställningar

Utifrån Riksrevisionens enkätundersökning bland stödordnare kan skattas att hälften⁷⁷ av de arbetsgivare som inledde anställningar med AAS och/eller FAS under 2005 tidigarelade anställningar med hjälp av stöden. För nästan lika många anordnare (49 %)⁷⁸ har anställningsstöden inte inverkat på tidpunkten för nyrekryteringar, medan ytterst få (1 %)⁷⁹ har senarelagt planerade anställningar.⁸⁰ Den samhällsekonomiska nyttan av en tidigarelagd anställning beror på hur lång tidigareläggning det handlar om. Detta har dock inte studerats av Riksrevisionen.⁸¹

Tidigareläggning vanligare bland privata och små arbetsgivare

Enkätundersökningen indikerar vidare att tidigareläggning är dubbelt så vanligt bland privata anordnare (55 %)⁸² som offentliga (27 %)⁸³. Tidigareläggning tycks främst förekomma hos små arbetsgivare men tycks även vara ganska vanligt bland medelstora arbetsgivare.

⁷⁷ Konfidensintervall på 95 % säkerhetsnivå: 45,5 – 54,3 %.

⁷⁸ Konfidensintervall på 95 % säkerhetsnivå: 44,3 – 53,2 %.

⁷⁹ Konfidensintervall på 95 % säkerhetsnivå: 0,3 – 2,3 %.

⁸⁰ Andelen som uppger att man tidigarelagt rekrytering är något högre än i rapporten *Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder (1998)*. Enligt denna undersökning angav 36 % av de tillfrågade arbetsgivarna att de tidigarelagt rekryteringar med hjälp av det dåvarande rekryteringsstödet. Enligt Anxo & Dahlin (1996) hade en femtedel av företagen (enbart privata) som mottog GAS eller RAS tidigarelagt anställningarna med hjälp av stöden.

⁸¹ Anxo & Dahlin (1996), s. 83, har i en studie visat på att anställningar tidigarelades med i genomsnitt fem månader för de tidigare stödformerna GAS och RAS. Detta resultat är dock inte automatiskt överförbart till anställningsstöden då stöden har förändrats till sin konstruktion.

⁸² Konfidensintervall på 95 % säkerhetsnivå: 49,8 – 60,1 %.

⁸³ Konfidensintervall på 95 % säkerhetsnivå: 17,6 – 36,8 %.

Tabell 3.4: Andel AAS- och/eller FAS-anordnare av olika storlek (Antal anställda) som tidigarelagt anställningar med hjälp av stöden under 2005

Antal anställda	Andel	Konfidensintervall*
0–19	54 %	49,0–59,3 %
20–199	41 %	30,7–50,5 %
200–499	26 %	15,8–36,3 %
Minst 500	14 %	5,2–22,2 %

*På 95 % säkerhetsnivå.

En tänkbar förklaring till resultatet kan vara att offentliga och stora arbetsgivare generellt är mindre känsliga för förändringar i efterfrågan och ökade utgifter, och därmed kan planera rekryteringar mer långsiktigt.

Generellt kan inte uteslutas att respondenter i enkätundersökningar tenderar att svara som de förväntas eller som de tror kommer att gynna dem själva i framtiden. I detta sammanhang skulle det kunna innebära att fler anordnare har angivit att de tidigarelagt anställningar med hjälp av stöden än vad som egentligen varit fallet.

3.3 Dödvikts- och substitutionseffekter

Enligt 4 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska denna utformas så att risken för undanträngning av reguljära arbetstillfällen minimeras. Tidigare forskning om det individuella anställningsstödet effekter har visat att stödet förbättrade långtidsarbetslösas möjligheter att få arbete, men att det samtidigt medförde undanträngning och således hade begränsad effekt på den totala sysselsättningen.⁸⁴ För att bedöma anställningsstödet effektivitet ur sysselsättningssynpunkt är det nödvändigt att beräkna eventuella undanträngnings- respektive dödvikts-effekter, vilket sker i detta avsnitt. Dessa måste därefter sättas i relation till andelen reguljära anställningar efter avslutade stöd, vilket sker i avsnitt 3.4.

Undanträngning uppstår när en osubventionerad anställning uteblir eller skjuts upp på grund av en subventionerad anställning. Inom national-ekonomisk forskning skiljer man mellan direkt och indirekt undanträngning. Till den förra kategorin hör substitutionseffekt och konkurrenssnedvridning, medan olika typer av lönebildningseffekter utgör exempel på indirekt undanträngning.

Undanträngning i form av konkurrenssnedvridning uppkommer när ett företag som tar emot en lönesubvention får en konkurrensfördel gentemot de företag som inte får arbetskraften subventionerad, varpå de sistnämnda

⁸⁴ Calmfors, Forslund, Hemström (IFAU 2002:8) och Forslund, Johansson, Lindqvist (IFAU 2004:17). Det individuella anställningsstödet är en föregångare till dagens anställningsstöd.

inte har råd att anställa.⁸⁵ Denna form av undanträngning har inte undersökts av Riksrevisionen, men arbetsförmedlingens rutiner för att motverka konkurrensnedvridning behandlas i avsnitt 5.2. Inte heller anställningsstödens indirekta undanträngningseffekter har analyserats i denna studie. Enkätundersökningen begränsades i stället till att försöka skatta följande effekter:

- *Substitutionseffekt*, vilket innebär att arbetsgivaren anställer en individ med stöd i stället för att anställa en annan person utan stöd.
- *Dödviiktseffekt*, vilken uppstår när arbetsgivaren får stöd för att anställa samma person som denne annars skulle ha rekryterat utan lönesubvention (eller om anställning skulle ägt rum till en lägre subventionsgrad – partiell dödviikt – vilket dock inte har skattats i denna undersökning). En dödviiktseffekt är med andra ord liktydig med en statsfinansiell förlust.

Beräkningarna i detta avsnitt baseras på Riksrevisionens enkätundersökning bland arbetsgivare som under år 2005 anställt minst en person med AAS eller FAS.⁸⁶

Riksrevisionens skattning av substitutions- och dödviiktseffekter har gjorts för AAS och FAS sammantaget beroende på förväntade svårigheter för anordnarna att hålla isär de olika typerna av stöd. Stödformen SAS ingår inte i beräkningarna eftersom det skulle försvåra tolkningen av resultatet. Denna stödtyp skiljer sig markant från AAS och FAS när det gäller målgrupp, regler och andel reguljära anställningar efter stödanställningarnas slut. Att inkludera SAS skulle även försvåra jämförelser med tidigare studier. Sannolikt är substitutions- och dödviiktseffekten lägre för SAS än för de övriga stödtyperna eftersom SAS i högre grad består av anställningar som utan stöd inte skulle ha kommit till stånd, till exempel Gröna jobb⁸⁷, och därmed i mindre grad liknar reguljära jobb än AAS och FAS.

Störst dödviikts- och substitutionseffekter bland privata arbetsgivare

I Riksrevisionens enkätundersökning tillfrågades arbetsgivare som anställt med AAS och/eller FAS under 2005 om hur stödet påverkat deras planerade rekryteringar. Svaren visar att fyra av tio⁸⁸ anordnare helt eller delvis (vid flera stödanställningar) skulle ha genomfört rekrytering av personal även utan lönesubventionen.

⁸⁵ Lundin (IFAU 2001:9), s. 52.

⁸⁶ För redovisning av enkätfrågor, urval, svarsfrekvens, bortfallsanalys och skattningsmetodik etcetera, se bilaga 2.

⁸⁷ Samarbete mellan AMS, Skogsstyrelsen och Svenska ESF-rådet om genomförande av regionala projekt med "grön" inriktning. Verksamheten avses fungera som en övergångsarbetsmarknad till anställningar på den reguljära arbetsmarknaden.

⁸⁸ Konfidensintervall på 95 % säkerhetsnivå: 35,0 – 43,6 %.

Arbetsgivarna fick också besvara frågan om aktuella anställningar skulle ha gjorts med samma person som rekryterades med anställningsstöd, alternativt om de hade anställt någon annan, om möjligheten till subventionen inte hade funnits. Utifrån enkätsvaren har Riksrevisionen beräknat undanträngning i form av substitutionseffekt till 10 %⁸⁹ och dödviktseffekten till 19 %⁹⁰ av stöden. Med andra ord tränger var tionde anställning med AAS/FAS undan reguljära anställningar av andra individer. Ytterligare två av tio stöd "subventionerar" anställningar som ändå hade ägt rum.

Såväl substitutions- som dödviktseffekten är betydligt högre bland privata stödordnare än offentliga. Bland privata anordnare är substitutionseffekten 13 %⁹¹, jämfört med 4 %⁹² bland offentliga anordnare. Dödviktseffekten är 26 %⁹³ bland privata anordnare respektive 6 %⁹⁴ bland offentliga.

Då ett syfte med anställningsstöden är att stärka individers ställning på arbetsmarknaden kan substitutionseffekter, till skillnad från dödvikt, vara berättigade under förutsättning att individer med en svag förankring på arbetsmarknaden får anställning i stället för personer med en starkare ställning. Detta gäller däremot inte om lönesubventionen tränger undan grupper med lika svag eller ännu svagare arbetsmarknadsförankring. Riksrevisionen har inte analyserat vilka individer som trängs undan, och frågan kvarstår att besvara empiriskt även i forskningen.

Uppskattningen av dödviktseffekten är sannolikt i underkant då beräkningen endast har utgått från de anställningar som skulle ha kommit till stånd *helt* utan subventionen med exakt samma individer. Utöver dessa skulle troligtvis ett okänt antal anställningar ha kunnat inträffa till en *lägre* subventionsgrad.⁹⁵ Vidare finns en generell risk för att respondenter i enkätundersökningar svarar på ett sätt som de tror kommer att gynna dem i framtiden. I detta fall kan det tänkas att vissa arbetsgivare, i syfte att få fortsatt tillgång till subventionerad arbetskraft, har angett en lägre dödvikt och substitution än vad som egentligen varit fallet. Med andra ord är troligtvis skattningarna av substitutionseffekten och – framför allt – dödviktseffekten i underkant.⁹⁶

⁸⁹ Konfidensintervall på 95 % säkerhetsnivå: 7,5 – 13,4 %.

⁹⁰ Konfidensintervall på 95 % säkerhetsnivå: 14,4 – 23,3 %.

⁹¹ Konfidensintervall på 95 % säkerhetsnivå: 9,9 – 17,0 %.

⁹² Konfidensintervall på 95 % säkerhetsnivå: 1,2 – 6,7 %.

⁹³ Konfidensintervall på 95 % säkerhetsnivå: 21,5 – 30,4 %.

⁹⁴ Konfidensintervall på 95 % säkerhetsnivå: 2,2 – 10,5 %.

⁹⁵ Riksrevisionen har valt att inte försöka skatta denna "partiella" dödvikt eftersom arbetsgivarenkäten därmed hade blivit alltför komplicerad, vilket sannolikt hade påverkat svarsfrekvensen negativt. Skattningar av partiell dödvikt har inte heller gjorts i tidigare forskning.

⁹⁶ Riksrevisionens resultat visar på något lägre dödvikt än vad som framkommit i tidigare studier, jfr Anxo (1995), Anxo, Dahlin (1996) och rapporten Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder (1998). Skillnaderna kan bland annat bero på att anställningsstöden har förändrats till sin konstruktion och på olikheter i mätmetodik.

Den negativa effekten av dödvikt kan i någon mån ”mildras” om stödet innebär en tidigareläggning av anställningen. I Riksrevisionens studie kan emellertid konstateras att ungefär två tredjedelar av ”dödviktsstöden” inte innebär någon tidigareläggning av anställningarna. Detta motsvarar 12 % av samtliga AAS- och FAS-anställningar.

3.4 Iakttagelser

Utgångspunkten för redovisningen i kapitel 3 har varit att anställningsstöden ska stärka stöddeltagarens möjligheter att få ett reguljärt arbete som så nära som möjligt ansluter till hans eller hennes förutsättningar och önskemål. Stöden bör vidare användas för att stimulera tidigareläggning av rekryteringar. De ska även utformas så att risken för att reguljära arbetstillfällen trängs undan minimeras och att de inte snedvrider konkurrensen.

Riksrevisionens granskning visar att i 12–21 %⁹⁷ av samtliga anställningsstöd (AAS, FAS och SAS sammantaget) som avslutades under perioden oktober 2004 till mars 2005 hade deltagarna fått reguljär anställning hos *stödanordnaren* i nära anslutning till stödets avslut. Om även anställningar hos *andra* arbetsgivare än anordnare medräknas är *den totala andelen reguljära anställningar* 33 %. De reguljära anställningarna utgörs till en dryg fjärdedel av tim- och deltidsanställningar, tillfälliga arbeten och anställningar där den sökande av olika skäl vill byta jobb. Ett halvår efter stödets slut saknar fortfarande sex av tio deltagare reguljär anställning.

Andelen reguljära anställningar efter avslutade stöd varierar mellan olika branscher. Den är lägst i de branscher som är relativt överrepresenterade avseende antal stöddeltagare per sysselsatta. Vidare är andelen reguljära anställningar lägre efter stödperioder hos offentliga anordnare än hos privata.

Riksrevisionen har, utifrån sin enkätundersökning, skattat effekter i form av tidigareläggning, substitution och dödvikt för AAS och FAS. Skattningarna visar att hälften av de arbetsgivare som anställde med AAS och/eller FAS under 2005 tidigarelade anställningar med hjälp av stöden. Tidigareläggning tycks vara vanligare hos mindre privata företag, samtidigt som andelen reguljära anställningar efter stöдавslut är lägre hos dessa än hos större privata arbetsgivare.

Ungefär var tionde anställning med AAS/FAS som inleddes 2005 skulle ha genomförts med en annan individ än stöddeltagaren om stödet inte hade funnits (substitution). Detta gällde i högre utsträckning för privata anordnare än för offentliga. Om den undanträngda anställningen avser en individ

⁹⁷ Vad osäkerheten beror på förklaras i avsnitt 3.1.

med starkare arbetsmarknadsstatus än den stödanställda är det acceptabelt utifrån syftet med stöden. Detta gäller däremot inte om stödet tränger undan en individ med lika svag eller svagare förankring på arbetsmarknaden.

Nästan var femte anställning med AAS/FAS som inleddes 2005 skulle ha kommit till stånd med exakt samma individer även utan stöden (dödvikt). Dödviktseffekten var betydligt högre för privata anordnare än för offentliga. Drygt var tionde stöd (12 %) utgjordes av dödvikt utan att ha medfört tidigareläggning. Dessa stöd utgör ren vinst för den subventionerade arbetsgivaren (eventuellt delat med den stödanställda) och en statsfinansiell förlust, det vill säga de har inte någon sysselsättningseffekt vare sig på samhällsnivå eller för individen. Denna renodlade statsfinansiella förlust motsvarade enligt en grov uppskattning cirka 160 miljoner kronor i lönekostnad för de AAS och FAS som inleddes under 2005.⁹⁸ Motsvarande lönekostnad under 2005 var dock troligtvis något lägre än 160 miljoner kronor.⁹⁹

Ovanstående dödviktsandelar är troligtvis betydande underskattningar av de faktiska dödviktseffekterna (se avsnitt 3.3).

Anställningsstödens nettoeffekter på den reguljära sysselsättningen

Riksrevisionens skattningar av substitutions- och dödviktseffekter för AAS/FAS möjliggör en grov uppskattning av nettoeffekten på sysselsättningen för dessa stöd. Givetvis har stöden en positiv effekt på sysselsättningen under den period som stöden pågår eftersom de stödanställda räknas som sysselsatta enligt den officiella statistiken.¹⁰⁰ Följande beräkningar handlar dock om stödets reguljära sysselsättningseffekter.

Av de individer som avslutar en anställning med AAS eller FAS har 40 % reguljär anställning efter 30 dagar, hos stödanordnaren eller annan arbetsgivare.¹⁰¹ Denna andel kan ses som potentiell "bruttoeffekt" av stöden. För att

⁹⁸ Beräkningen baseras på en schablonlönekostnad per stödperiod på 37 630 kr för AAS (genomsnittlig stödperiod på 5,3 månader och månadskostnad på 7 100 kr) respektive 71 710 kr för FAS (10,1 månader och 7 100 kr) som hämtats från Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2005 och på uppgifter från AMS om antalet beslut om anställningsstöd som inleddes under 2005 (11 193 AAS och 12 298 FAS). Den skattade dödvikten som inte innebar tidigareläggning, 12 %, motsvarar 1 343 AAS och 1 476 FAS utifrån ett antagande om att andelen är densamma för såväl AAS som FAS.

⁹⁹ Detta eftersom motsvarande lönekostnad för påbörjade stödperioder 2004 med AAS, FAS och FAU som utgjorde dödvikt utan att medföra tidigareläggning beräknas till ca 152 miljoner kronor enligt samma metodik som i noten ovan.

¹⁰⁰ Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar (AKU). Det bör påpekas att inte samtliga stöd medför sådana nettoeffekter, ens under stödperioden, eftersom dödvikt och substitution föreligger. I dessa fall begränsas nettoeffekten till den period som motsvarar eventuell tidigareläggning av anställningen. Därutöver kan reguljära anställningar ha uteblivit för deltagarna under stödperioden, anställningar som hade kommit till stånd om deltagarna inte varit stödanställda. Vidare kan anställningar av andra individer ha uteblivit pga. stödets konkurrenssnedvridande effekter.

¹⁰¹ Beräknat utifrån samtliga AAS och FAS som avslutades under perioden oktober 2004 till mars 2005.

uppskatta nettoeffekterna på sysselsättningen måste denna bruttoeffekt i ett första steg reduceras med de reguljära arbeten som trängs undan till följd av stödanställningarna.

De skattade substitutions- och dödviktseffekterna utgör sammantaget 29 % (10 % + 19 %) av AAS och FAS. Vid de resterande 71 % av stöden var således osubventionerad anställning, enligt resultatet av enkätsvaren, inte aktuell inför stödanställningen. Med andra ord är det troligt att en högre andel av dödvikts- och substitutionsstöden än övriga stödanställningar övergår till reguljär anställning.¹⁰² I nedanstående skattning av stödets nettoeffekter på sysselsättningen antas emellertid att dödvikts- och substitutionsstöden i *samma* utsträckning som övriga stödanställningar följs av reguljära anställningar. Enligt resonemanget ovan innebär detta sannolikt att andelen reguljära anställningar som föregåtts av dödvikts- och substitutionsstöd underskattas och därmed att nettoeffekten på sysselsättningen överskattas.

Eftersom dödvikts- och substitutionseffekterna för AAS och FAS igenomsnitt har skattats till 29 % av stöden skulle, enligt antagandet ovan, 71 % av de stöd som följs av reguljär anställning inte ha utgjort dödvikt eller substitution. Kvarstående positiva effekt blir därmed sannolikt högst 28 % av stöden ($0,71 \times 40\%$).¹⁰³

Eftersom andelen reguljära anställningar efter avslutade SAS är betydligt lägre (4 %) än den skattade nettoeffekten för AAS/FAS kan konstateras att om SAS medräknas reduceras anställningsstödens sammantagna nettoeffekt på sysselsättningen ytterligare. Utifrån ett mycket försiktigt antagande om att SAS inte tränger undan någon reguljär anställning blir nettoeffekten för de tre stödformerna sammantaget högst 24 %. *Av 100 stödanställningar leder således sannolikt högst 24 till osubventionerad anställning.*

De skattade nettoeffekterna är sannolikt i överkant till följd av antagandet om att dödvikts- och substitutionsstöden endast i samma utsträckning som övriga stödanställningar följs av reguljära anställningar. En motsatt effekt följer dock av att andelen reguljära anställningar sannolikt är något i underkant (avsnitt 3.1).

Beräkningen av nettoeffekten är emellertid ofullständig då den inte beaktar

¹⁰² Å ena sidan kan såväl dödvikts- som substitutionsstöd ha ersatt kortvariga reguljära anställningar, varpå de som anställdes med dessa stöd inte anställdes reguljärt efter avslut. Å andra sidan finns inga skäl att anta att dessa stöd i högre utsträckning än andra stödanställningar skulle röra kortvariga anställningar. Därmed justeras inte beräkningen utifrån något antagande om detta förhållande.

¹⁰³ Vid beräkningen av stödets nettosysselsättningseffekter kan viss snedvridning förekomma i den mån fördelningen mellan AAS och FAS skiljer sig åt i enkätundersökningen (som skattar dödvikts- och substitutionseffekter) och registerdata (som anger andelen reguljära anställningar efter stöдавslut) om substitutions- och dödviktseffekterna skiljer sig åt mellan stöden.

- att ett antal stöddeltagare sannolikt skulle ha fått reguljär anställning även utan stöd
- att dödviktseffekterna troligtvis är underskattade (se avsnitt 3.3)
- undanträngning som en effekt av konkurrenssnedvridning, det vill säga att produktionen och sysselsättningen i konkurrerande, men osubventionerade, företag minskar på grund av förlorade marknadsandelar
- undanträngning till följd av lönebildningseffekter

Dessa aspekter har inte beaktats i beräkningen men innebär sammantaget att den verkliga nettoeffekten på sysselsättningen sannolikt reduceras ytterligare.

Det bör dessutom påpekas att den beräknade nettoeffekten där SAS inkluderats påverkas av fördelningen mellan de tre stödformerna. Vid Riksrevisionens beräkningar utgjorde SAS en knapp femtedel av stöden sammantaget. Eftersom denna stödform därefter har expanderat mest är det troligt att den sammantagna nettoeffekten av stöden (högst 24 %) sedan dess har sjunkit.

Som tidigare nämnts är andelen reguljära anställningar högre efter stödperioder hos privata anordnare än hos offentliga. Å andra sidan är även substitutions- och dödviktseffekterna betydligt högre för privata anordnare än för offentliga. Om nettoeffekten på den reguljära sysselsättningen för AAS och FAS sammantaget beräknas för privata respektive offentliga anordnare, enligt samma metod som ovan, kan konstateras att nettoeffekten är nästan exakt densamma för respektive kategori.¹⁰⁴ Om även SAS medräknas blir nettoeffekten något högre för privata anordnare¹⁰⁵, vilket dock enbart beror på att privata anordnare har en lägre andel SAS än offentliga anordnare. Om andelen SAS hade varit lika stor för privata anordnare som för offentliga (33 %) skulle skillnaden i nettoeffekt vara marginell även om SAS inkluderades.¹⁰⁶ I den mån stöden tränger undan reguljära anställningar till följd av konkurrenssnedvridning torde dock detta främst reducera nettoeffekten bland privata anordnare.

Riksrevisionen konstaterar således att den sammantagna nettoeffekten av AAS, FAS och SAS på den reguljära sysselsättningen sannolikt är högst 24 % av stöden. Men i realiteten är den sannolikt betydligt lägre. Således har stöden svaga nettoeffekter på den reguljära sysselsättningen, oberoende av om stöd-anordnarna är privata eller offentliga.

¹⁰⁴ Den skattade nettoeffekten exklusive SAS är t.o.m. något lägre, 27 %, för privata anordnare än för offentliga anordnare, 28 %.

¹⁰⁵ Den skattade nettoeffekten inklusive SAS är 25 % för privata anordnare och 20 % för offentliga anordnare.

¹⁰⁶ Den skattade nettoeffekten inklusive SAS blir då 19 % för privata anordnare att jämföra med 20 % för offentliga anordnare.

4 Kontrollen av arbetsgivare inför beslut om stöd

I detta kapitel behandlas revisionsfråga 2: *Har arbetsförmedlingen en väl fungerande kontroll av arbetsgivarna inför beslut om anställningsstöd?*

Granskningen har i denna del utgått från följande bedömningsgrunder:

- AMS har utfärdat allmänna råd om att arbetsförmedlingen inför ett stödbeslut bör försäkra sig om att bidrag endast utgår till seriös verksamhet.¹⁰⁷
- Arbetsförmedlingen ska samråda med facklig organisation inför stödbeslut. Anställningsstöd får endast lämnas under förutsättning att det i anställningen lämnas lön och andra anställningsförmåner enligt kollektivavtal eller anställningsförmåner som är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen.¹⁰⁸
- I regelverket finns en bestämmelse som syftar till att motverka överväring av kostnader från kommunerna till staten, eftersom AAS och FAS kan kvalificera för arbetslöshetsersättning.¹⁰⁹

Riksrevisionens iakttagelser avseende arbetsförmedlingens kontroll av seriös verksamhet behandlas i avsnitt 4.1, och samråd med facklig part behandlas i avsnitt 4.2. Indikationer på kostnadsöverväring behandlas i avsnitt 4.3.

4.1 Kontroll av ”seriös verksamhet”

Svag styrning från AMS leder till olikartad bedömning

I AMS Allmänna råd om tillämpningen av anställningsstödsförordningen framhålls att arbetsförmedlingen bör försäkra sig om att bidrag endast utgår till seriös verksamhet. Detta exemplifieras med: ”Ett samarbete med Skatteverket för kontroll av hur företaget sköter sin momsredovisning och sina skatteinbetalningar kan vara av stort värde som en signal om företaget är seriöst eller inte. I vissa fall kan även kontakt med kronofogdemyndigheten

¹⁰⁷ 10 § Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Rådet bygger på 21 § om att AMS ska se till att lämnade stöd används på föreskrivet sätt.

¹⁰⁸ 8, 15 §§ förordning (1997:1275) om anställningsstöd, 4 § Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd samt 8 § Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2001:5) om anställningsstöd.

¹⁰⁹ 12 § förordning (1997:1275) om anställningsstöd.

vara befogad.”¹¹⁰ Enligt intervjuer med företrädare för Skatteverket och AMS är det tveksamt om rådet har föregåtts av samråd mellan myndigheterna. Några ytterligare preciseringar av rådet har inte meddelats av AMS.

Vid intervjuer på arbetsförmedlingen har det framkommit att kontrollen av seriös verksamhet varierar såväl mellan kontoren som bland förmedlare inom samma kontor. Variationerna gäller såväl vilka uppgifter som kontrolleras som hur ofta kontrollen sker och vilka arbetsgivare som omfattas.

I allmänhet saknas formaliserade rutiner för kontrollen.¹¹¹ Kontrollen sker dels genom information i AMV:s arbetsgivarregister (se avsnitt 2.3), dels, i förekommande fall, genom kontakter med Skatteverket eller Kronofogdemyndigheten. De sistnämnda kan ge besked om skatteskulder (så kallad kreditkontroll) men även om arbetsgivaren är registrerad med mera. Kontrollen ombesörjs i normalfallet av den enskilde arbetsförmedlaren som ska dokumentera relevanta uppgifter i arbetsgivarregistret. Vid ett av de kontor där intervjuer genomförts har kreditkontrollen avdelats till en särskild funktion (person). Arbetsförmedlare kan fritt registrera uppgifter i arbetsgivarregistret om enskilda arbetsgivare, uppgifter som till exempel kan ha (framtida) betydelse för om dessa ska beviljas stöd. Emellertid har vid intervjuer framkommit att det finns brister i uppdateringen av registret och att enskilda förmedlare på egen hand kan radera såväl egna som andras uppgifter.

Vid intervjuerna har även framkommit flera fall där chef och handläggare har olika uppfattningar om hur kontrollen ska utföras och hur den utförs inom samma kontor. Vissa förmedlare kontaktar Skatteverket inför varje beslut, ofta Skatteupplysningen. Andra förmedlare tar inte sådana kontakter över huvud taget eller endast då det finns skäl att misstänka att verksamheten inte bedrivs seriöst utifrån exempelvis den egna lokalkännedomen eller utifrån information i arbetsgivarregistret. Vissa kontor har en särskild kontaktperson på Skatteverket/Kronofogdemyndigheten.

Det är inte ovanligt att både chefer och handläggare på förmedlingskontoren utgår ifrån att Skatteverket ”automatiskt” utför viss kontroll av arbetsgivaren eftersom stödet krediteras ett skattekonto. Enligt uppgift från Skatteverket är dock detta en missuppfattning, då skattekontot enbart är ett system för utbetalning. Skattekontot är ett avräkningskonto som tar emot transaktioner från olika debiteringssystem inom Skatteverket men också från andra myndigheter. I skattekontot finns inga inbyggda kontroller av inkommande eller avgående poster. All kontroll av uppgifternas riktighet ska göras av den beslutande myndigheten, i detta fall AMV. Då arbetsgivaren saknar

¹¹⁰ 10 § Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

¹¹¹ Liknande iakttagelser har gjorts i revisionspromemorian Löpande granskning avseende anställningsstöd (2005).

skattekonto när anställningsstöd ska krediteras öppnas ett sådant konto automatiskt, under förutsättning att personen eller företaget finns i skatteregistret hos Skatteverket. Det bör påpekas att enbart det faktum att en person eller ett företag finns i skatteregistret inte automatiskt innebär att vederbörande är arbetsgivare.

Det finns en osäkerhet på arbetsförmedlingen om vilka uppgifter som bör kontrolleras samt hur de bör bedömas. Vissa arbetsförmedlare och chefer anser att om arbetsgivare inte är registrerade som arbetsgivare, saknar F-skattsedel eller har skatteskuld hos Kronofogdemyndigheten utan att ha en realistisk avbetalningsplan utgör dessa kriterier var för sig tillräckliga skäl för att avstyrka en ansökan om anställningsstöd. Andra menar att arbetsförmedlingen inte kan avstyrka en ansökan så länge arbetsgivaren inte har näringsförbud. På liknande vis läggs olika vikt vid fackets roll som kontrollant av verksamheten (se avsnitt 4.2).

Uppfattningarna på arbetsförmedlingen om hur seriös verksamhet ska bedömas går således starkt isär. Många intervjuade vid arbetsförmedlingen menar att avsaknaden av tydliga riktlinjer för hur kontrollen ska utföras försvårar en enhetlig hantering av beslut om anställningsstöd. Vid intervjuerna framkom även att en konsekvens av varierande bedömningsgrunder och skillnader i kontrollnivå är att det har förekommit att arbetsgivare som fått avslag vid ett förmedlingskontor har vänt sig till ett annat och där beviljats stöd.

Vanligare med skatteskulder hos stödanordnare än hos arbetsgivare i övrigt

Riksrevisionen har låtit Skatteverket göra sökningar i sina och Kronofogdemyndighetens (KFM) register i januari, maj och september 2006. Sökningarna omfattade de arbetsgivare som någon gång under den tiomånadersperiod närmast före respektive tidpunkt fått skattekreditering avseende anställningsstöd. Antalet stödanordnare uppgick vid dessa tre tillfällen till mellan 22 000 och 25 000.

Sökningarna identifierade de stödmottagande företag som hade minst en av följande "anmärkningar": *Restförd skuld hos KFM, konkurs, likvidation och återkallad F-skattsedel pga. misskötsamhet*¹¹². Genom att matcha Skatteverkets uppgifter om stödanordnare med anmärkning mot AMS register har uppgifter om bland annat branschtillhörighet, företagsstorlek (antal anställ-

¹¹² Skäl till återkallad F-skattsedel pga. misskötsamhet kan vara att inkomstdeklaration ej har lämnats, bristande redovisning/betalning, näringsförbud, missbruk av F-skatt, försummelse av fåmansbolag och försummelse av företagsledare.

da) och i vilken utsträckning stöden följts av reguljära anställningar kunnat tillfogas dessa arbetsgivare.¹¹³

Resultatet visar att 879 arbetsgivare som krediterats anställningsstöd inom ovan angiven period hade restförd skuld i september 2006. Detta motsvarar 3,6 % av anordnarna. Motsvarande andel för samtliga arbetsgivare var vid samma tidpunkt 2,6 %. Således är restförd skuld vanligare bland stödanordnare än bland samtliga arbetsgivare. I realiteten är skillnaderna ännu större, eftersom andelen offentliga arbetsgivare är högre bland stödanordnarna samtidigt som andelen arbetsgivare med restförd skuld – liksom övriga anmärkningar – är betydligt lägre bland offentliga arbetsgivare än privata. Enligt Skatteverkets regionindelning hade Stockholmsregionen den högsta andelen anordnare med restförd skuld (4,4 %) medan Norra regionen hade lägst andel (3,0 %).

I januari hade 25 stödanordnare restförda skulder överstigande 1 miljon kronor vardera. Toppnotering var 5,3 miljoner kronor. I maj fanns 26, varav 10 kvarstod sedan januari. Toppnotering var 6,5 miljoner kronor. Motsvarande uppgifter saknas för september.

Resultaten av Skatteverkets sökningar ska ses som en *indikation* på att arbetsgivarna i fråga inte hade uppfyllt kravet på "seriös verksamhet" och därmed inte var berättigade till anställningsstöd. För anordnare med restförd skuld framgår nämligen inte om skulden även fanns vid tidpunkten för arbetsförmedlingens beslut. Däremot kan det fastslås att arbetsförmedlingen i 79 fall utifrån januarisökningen beslutat om stöd efter det att anordnarens F-skattsedel återkallats på grund av misskötsamhet. Vidare har 51 arbetsgivare enligt samma sökning beviljats stöd trots att de inte var registrerade som arbetsgivare. I ett fall har stöd beviljats ett företag som gått i konkurs.

Det bör påpekas att den standardiserade kontroll som kan ske genom sökningar i Skatteverkets och Kronofogdemyndighetens register inte kan användas för att upptäcka betydligt allvarigare former av oseriös verksamhet. Det kan till exempel handla om att en och samma ägare kan ha flera olika företag, varav något bedrivs "seriöst" och därmed kan vara berättigat anställningsstöd.

Restaurangbranschen har den högsta andelen anordnare med anmärkning

En jämförelse mellan olika branscher visar att *Hotell och Restaurang* har den högsta andelen anordnare med minst en anmärkning inom branschen, varav den absoluta merparten tillhör restaurangverksamheten. Även branscherna

¹¹³ Denna matchning har endast gjorts för januarisökningen.

Jordbruk, jakt och skogsbruk samt *Byggverksamhet* ligger klart över genomsnittet.¹¹⁴ Privata arbetsgivare utgör cirka 95 % av anordnarna med anmärkning (januarisökningen).¹¹⁵ Ingen av de anmärkta anordnarna hade, enligt AMS register, fler än 75 anställda (för 18 anordnare saknas dock uppgift).¹¹⁶ 23 % av anordnarna med anmärkning hade 0–1 anställda, vilket innebär att småföretagen är överrepresenterade eftersom arbetsgivare med högst en anställd utgör 16 % av stödanordnarna totalt.¹¹⁷

Färre reguljära anställningar efter stöd hos anordnare med anmärkning

Andelen reguljära anställningar hos anordnare och andra arbetsgivare sammantaget 30 dagar efter avslutade stöd hos anordnare med anmärkning är 35 % totalt. Eftersom dessa anordnare nästan uteslutande är privata företag kan denna andel jämföras med motsvarande andel efter stöd hos privata stödanordnare totalt, nämligen 40 %.¹¹⁸ Skillnaden i form av något lägre andel reguljära anställningar efter stöd hos anordnare med anmärkning än för privata anordnare totalt är störst för stödformen FAS och något lägre för AAS.¹¹⁹ Skillnaderna torde i realiteten vara större då stöden hos de företag som återfanns i Skatteverkets register i huvudsak avslutades vid en senare tidpunkt med förbättrat konjunkturläge.

¹¹⁴ En grov jämförelse som baseras på kvoten av antalet anordnare med anmärkning i januarifilen (2006) med totala antalet arbetsgivare som anställde med anställningsstöd under 2005 i resp. bransch.

¹¹⁵ Enligt AMS statistik var andelen enskilda företag (privata arbetsgivare) 87 %. Emellertid visade det sig vid närmare undersökning att även samtliga arbetsgivare som registrerats som kommun, landsting och affärsdrivande verk, samt en majoritet av de som registrerats som "annan arbetsgivare", i realiteten är privata arbetsgivare. En korrigering utifrån detta ger att ca 95 % av anordnarna med anmärkning är privata. Resterande del utgörs främst av allmännyttiga organisationer.

¹¹⁶ 16 % av stödanordnarna totalt har fler än 75 anställda, baserat på samtliga beslut om anställningsstöd som avslutades under perioden oktober 2004 till mars 2005.

¹¹⁷ Jämförelseuppgiften är hämtad från samtliga beslut om anställningsstöd som avslutades under perioden oktober 2004 till mars 2005.

¹¹⁸ Skillnaden på 5 procentenheter kan vara marginellt överskattad eftersom inte samtliga anordnare med anmärkning är privata.

¹¹⁹ För få SAS-anordnare med anmärkning omöjliggör en meningsfull jämförelse med denna stödform. Jämförelseuppgifterna är hämtade utifrån samtliga beslut om anställningsstöd som avslutades under perioden oktober 2004 till mars 2005.

4.2 Samrådsskyldighet med facklig part

Otydliga regler

Enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd ska arbetsförmedlingen inför stödbeslut "samråda med den sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivaren".¹²⁰ Vad samrådet ska omfatta har inte närmare preciserats. Facket förväntas, enligt arbetsförmedlingen, känna till vad som ska kontrolleras och yrka på avslag om skäl till detta föreligger.

I förordningen anges dock två bestämmelser som enligt företrädare för Näringsdepartementet särskilt bör bli föremål för fackligt samråd. Den ena föreskriver att anställningsstöd får lämnas endast under förutsättning att det i anställningen lämnas lön och andra anställningsförmåner enligt kollektivavtal eller där dessa är likvärdiga med kollektivavtal i branschen.¹²¹ Den andra anger att anställningsstöd inte får lämnas till arbetsgivare som sagt upp anställda på grund av arbetsbrist på den driftsenhet där den anställde med anställningsstöd avses att bli placerad senare än nio månader före den aktuella anställningen.¹²²

Riksrevisionens årliga revision har konstaterat att kontakten med den fackliga organisationen i de flesta fall är den enda kontroll som arbetsförmedlingen gör för att säkerställa att kraven enligt dessa bestämmelser är uppfyllda. Handläggaren förlitar sig på de uppgifter som lämnas av den facklige representanten. Det är därför viktigt att denna kontakt alltid dokumenteras med underskrift av den facklige representanten eller att vid telefonkontakt namn och befattning anges på den som lämnat uppgiften.¹²³

Det råder oklarhet kring vad som gäller när det saknas *lokal* facklig part hos den presumtive anordnaren. Vissa förmedlingskontor och förmedlare tolkar bestämmelsen i förordningen som att samråd då inte krävs, medan andra fullgör samrådet med högre facklig nivå. Enligt företrädare för AMS gäller samrådsskyldighet även när lokal part saknas. I dessa fall ska, enligt AMS, arbetsförmedlingen vända sig centralt till den sammanslutning av arbetstagare som normalt sluter avtal inom området. Vid intervju med företrädare för Näringsdepartementet framkom en osäkerhet kring tolkningen av bestämmelsen.

¹²⁰ 15 § förordning (1997:1275) om anställningsstöd.

¹²¹ 8 § förordning (1997:1275) om anställningsstöd.

¹²² 9 § förordning (1997:1275) om anställningsstöd.

¹²³ Löpande granskning avseende anställningsstöd (2005).

Avsteg från samrådsskyldigheten

Inför ett stödbeslut översänder arbetsförmedlingen i normalfallet en blankett (benämnd Beslutsunderlag) till arbetsgivaren som ska komplettera denna med uppgifter om antal anställda, om F-skattsedel finns, om den anställda omfattas av kollektivavtal, om lön, anställningsform med mera. I beslutsunderlaget kan arbetstagarorganisationens representant avge sitt yttrande. I 7, 8 §§ Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2001:5) om handläggningen av anställningsstöd anges att arbetsförmedlingen ska informera arbetsgivaren om att denne kan få snabbare service genom att låta en facklig representant underteckna beslutsunderlaget innan det återsänds till förmedlingen. Om underlaget återkommer till arbetsförmedlingen utan sådan underskrift ska förmedlingen se till att den fackliga organisationen får information om den tilltänkta stödansättningen och ges tillfälle att yttra sig. Om det är praktiskt lämpligt kan den fackliga representanten avge yttrande per telefon till arbetsförmedlaren, som då ska göra en tjänsteanteckning på blanketten.

Vid Riksrevisionens intervjuer med såväl arbetsförmedlare som företrädare för fackförbund har framkommit att stöd ibland beviljas arbetsgivare utan att facklig part har fått tillfälle att yttra sig.¹²⁴ Vid granskning av det beslutsunderlag (i blankettform) som kommuniceras med arbetsgivaren har Riksrevisionen funnit flera fall där dokumentation saknades om att samråd med arbetstagarorganisation ägt rum inför stödbeviljande.¹²⁵ Trots detta visar registreringsuppgifter från AMV:s elektroniska beslutsstöd AIS att samråd fullgjorts i samtliga 25 905 beslut under de tre första kvartalen 2006. Detta innebär antingen att det felaktigt registrerats i AIS att skyldigheten fullgjorts eller att samråd har ägt rum men inte dokumenterats i beslutsunderlaget.

Det är vidare inte ovanligt att arbetsförmedlingen underlåter att samråda med facklig organisation då lokal sådan saknas på arbetsplatsen. Som ovan nämnts sammanhänger detta framför allt med en annan tolkning av anställningsstödsförordningen än den som AMS har. Det kan också bero på svårigheter för arbetsförmedlingen att etablera kontakt med, och få svar från, central facklig part. Enligt intervjuer på arbetsförmedlingen är det ganska vanligt att den centrala arbetstagarorganisationen avstår från yttrande, vilket i sin tur kan bero på sämre kunskap om den lokala arbetsplatsen.

¹²⁴ Sådana avsteg från samrådsskyldigheten har till exempel uppgetts förekomma om arbetsgivaren återsänder beslutsunderlaget utan underskrift av facklig företrädare, men muntligen försäkrat förmedlaren om att denne tillfrågats och godkänt. Pressen från arbetsgivaren att snabbt fatta beslut om anställning har då lett till att samrådsskyldigheten åsidosatts.

¹²⁵ Löpande granskning avseende anställningsstöd (2005).

Svårbedömt försäkringsskydd

4 § AMS allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd anger att i de fall arbetsgivaren inte har tecknat kollektivavtal åligger det denne att på annat sätt, till exempel genom försäkringsdokument, styrka sin lämplighet som stödmottagare. Detta kan ske genom att arbetsgivaren uppvisar kopia på tecknade försäkringar. Sådan kopia ska bifogas arbetsförmedlingens beslutsunderlag, vilket inte alltid sker enligt Riksrevisionens årliga revision.¹²⁶

Det är arbetsförmedlingens uppgift att bedöma om försäkringen är likvärdig med kollektivavtal. En vanlig uppfattning på arbetsförmedlingen är att denna bedömning ofta är svår och tidsödande eftersom förmedlingen varken har tillräcklig kunskap eller tillräckligt stöd.¹²⁷ Det finns förmedlare som kräver att arbetsgivaren har tecknat kollektivavtal för att stöd ska beviljas, vilket dock saknar stöd i förordningen. För att försäkringen ska vara giltig måste dessutom försäkringspremien vara erlagd. Detta kontrolleras dock sällan. Försäkringen kan dessutom sägas upp när som helst utan den stödanställdes, fackets och förmedlarens vetskap.

Registeruppgifter som Riksrevisionen har beställt från AMS visar att 28 % av de stödmottagande arbetsgivarna saknade kollektivavtal såväl 2005 som 2006 (båda mätningarna avser stöd som inleddes under de tre första kvartalen respektive år). Enligt intervjuer med företrädare för fackförbund blir det allt vanligare att nya företag inte tecknar kollektivavtal, vilket innebär risk för att allt fler beslut måste föregås av bedömningar av försäkringsskyddet.

4.3 Indikationer på kostnadsövervältring från kommuner till staten

Otydliga regler

I 12 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd finns restriktioner för att bevilja stöd för tidsbegränsade anställningar hos arbetsgivare med offentlig ställning. Dessa lyder i korthet att allmänt och förstärkt anställningsstöd endast kan beviljas om förmedlingen "[...] finner skäl att anta att arbetsgivaren kommer att bereda den arbetssökande fortsatt anställning när den tidsbegränsade anställningen upphör eller i nära anslutning därtill".

Bestämmelsen har tillkommit för att motverka övervältring av kostnader från kommuner till staten, eftersom anställning med AAS och FAS kan kvali-

¹²⁶ Löpande granskning avseende anställningsstöd (2005).

¹²⁷ Inom länsarbetsnämnden i Stockholm bedrivs ett arbete för att utveckla sådant stöd.

ficera för arbetslöshetsersättning.¹²⁸ Detta syfte med paragrafen är otydligt i förordningen, och det finns inga förarbeten som kan ge vägledning. Vid intervjuer på arbetsförmedlingen har varken chefer eller handläggare kunnat ange syftet med bestämmelsen.

Få reguljära anställningar hos kommunen trots förordningens krav

Utifrån statistiska bearbetningar av datamaterial som har beställts från AMS¹²⁹ kan konstateras att tillämpningen av 12 § anställningsstödsförordningen brister på förmedlingen. Kommunerna mottar AAS och FAS för tidsbegränsade anställningar i relativt stor utsträckning jämfört med andra arbetsgivarkategorier. 94 % av kommunernas anställningar med AAS och FAS är tidsbegränsade, jämfört med ett genomsnitt på 77 % för övriga arbetsgivarkategorier. Trots att reglerna föreskriver högre krav på reguljär anställning hos kommunen efter dessa stöd följs de tvärtom i betydligt lägre utsträckning av sådan anställning än hos icke-kommunala anordnare. 30 dagar efter avslutat stöd har endast 7 % av AAS- och FAS-deltagarna med tidsbegränsad stödanställning anställts hos kommunala anordnare, jämfört med 14 % i genomsnitt hos övriga anordnare.¹³⁰ Om andelen reguljära anställningar hos samtliga arbetsgivare (anordnare och andra) studeras är andelen fortfarande lägre för deltagare hos kommunala anordnare (31 %) än hos övriga anordnare (38 %).

Viss övervältring

Av de inskrivna på arbetsförmedlingen är det (i princip) endast de *arbetslösa* som kan uppbära kommunalt försörjningsstöd, eftersom programdeltagare uppbär aktivitetsstöd. Enligt uppgift från AMS är cirka 65 % av de förstnämnda berättigade till arbetslöshetsersättning.¹³¹ Detta innebär att maximalt 35 % av de inskrivna arbetslösa är potentiellt berättigade till, eller faktiskt uppbär, kommunalt försörjningsstöd. Vid ett antagande om att 35 % av stöddeltagarna inför stödperiod hos kommunala anordnare uppbär kommunalt försörjningsstöd och att samtliga dessa därefter erhöll arbetslöshetsersättning, motsvarade den faktiska kostnadsövervältringen uppskattningsvis 72

¹²⁸ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet.

¹²⁹ Urvalet omfattar samtliga beslut om AAS, FAS och SAS som avslutades under perioden oktober 2004 t.o.m. mars 2005.

¹³⁰ Andelarna är troligtvis i underkant men kan inte anges exakt utifrån AMS statistik. Se avsnitt 3.1 för vidare information.

¹³¹ Det har inte varit möjligt att få uppgifter från AMS om huruvida specifika inskrivna uppbär arbetslöshetsersättning eller ej.

individer under perioden oktober 2004 till mars 2005.¹³² Detta motsvarar i sin tur 4 % av samtliga tidsbegränsade beslut om AAS och FAS hos kommunala anordnare som avslutades under perioden (1 652 beslut), respektive 7 % av de beslut som var planerade att pågå minst 180 dagar i sådana anställningar (1 104).

Den ovan skattade övervältringen kan i realiteten vara såväl lägre som högre. Skäl som talar för att den är lägre är att bland de arbetslösa som inte uppbär arbetslöshetsersättning är vissa på väg att beviljas sådan, medan andra bor hos föräldrar eller av andra orsaker inte är aktuella för kommunalt försörjningsstöd. Skäl som talar för att övervältringen kan vara större är att analysen ovan har begränsats till de arbetslösa inskrivna. Även bland *programdeltagare* kan det nämligen finnas individer som efter programmets avslut hade *återgått* till kommunalt försörjningsstöd om inte stödanställningen kommit till stånd. Vidare kan det inte uteslutas att andelen som uppbär kommunalt försörjningsstöd är högre bland de som stödanställs hos kommunerna än i gruppen arbetslösa i övrigt.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen det som sannolikt att kostnadsövervältring förekommer, fast i begränsad utsträckning.

4.4 Iakttagelser

Det saknas tydliga riktlinjer och samordning från AMS sida vad gäller arbetsförmedlingens kontroll av seriös verksamhet och samråd med facklig part. Såväl vad som kontrolleras som hur uppgifterna bedöms varierar mellan olika arbetsförmedlingskontor och förmedlare. Vidare finns kvalitetsbrister i AMV:s arbetsgivarregister.

Andelen arbetsgivare med restförd skuld i Kronofogdemyndighetens register är högre bland stödanordnare jämfört med samtliga arbetsgivare. Dessutom har arbetsförmedlingen i flera fall beslutat om stöd efter det att anordnarens F-skattsedel återkallats på grund av misskötsamhet och till arbetsgivare som inte var registrerade som arbetsgivare. Detta tyder på brister i arbetsförmedlingens kontroll av seriös verksamhet. Konsekvenserna

¹³² Inför starten av de beslut om tidsbegränsade anställningar hos kommunala anordnare som avslutades under perioden oktober 2004 t.o.m. mars 2005 där stödanställningarna pågick minst sex månader (det vill säga där deltagaren uppfyllde arbetsvillkoret för arbetslöshetsersättning), var 104 AAS-deltagare och 197 FAS-deltagare arbetslösa kort innan stödperioden inleddes. Utifrån antagandet om att 35 % av de arbetslösa uppbär kommunalt försörjningsstöd motsvarar detta 36 av AAS-deltagarna och 69 FAS-deltagare. Andelen deltagare som har reguljär anställning 30 dagar efter avslutad tidsbegränsad AAS-anställning hos kommunala anordnare är 45 % och motsvarande andel för FAS är 24 %, utifrån samtliga beslut som avslutades under den studerade perioden. Därmed kan antalet stöd som lett till kostnadsövervältring skattas till 20 AAS (55 % av 36) och 52 FAS (76 % av 69), det vill säga sammantaget omfatta 72 individer.

visar sig även i färre reguljära anställningar efter det att stödanställningarna har avslutats.

Det förekommer att arbetsförmedlingen beviljar anställningsstöd utan att facklig part har fått tillfälle att yttra sig. Detta beror delvis på en osäkerhet om huruvida samrådsskyldigheten även gäller när lokal facklig part saknas. Vid arbetsförmedlingen uppges det vidare vara svårt att avgöra huruvida arbetsgivarnas försäkringar är likvärdiga med kollektivavtal då det sistnämnda saknas. Det finns även risk för att arbetsgivare låter bli att betala försäkringspremien eller säger upp försäkringen utan att det kommer till förmedlingens kännedom. Detta kan i förlängningen få negativa konsekvenser för stöddeltagarna. Såväl 2005 som 2006 saknades kollektivavtal hos drygt var fjärde stödanordnare. Om nya företag i allt högre utsträckning saknar kollektivavtal riskerar problemen med att bedöma försäkringsskyddet att förstärkas.

Syftet med 12 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd – att motverka övervältring av bidragskostnader från kommunerna till staten – är så otydligt att regelefterlevnaden blir bristfällig. För att motverka kostnadsövervältring föreskriver reglerna större krav på reguljär anställning hos kommunen efter tidsbegränsade anställningar med AAS/FAS än hos icke-kommunala anordnare. Trots detta, följs sådana stödanställningar tvärtom i betydligt lägre utsträckning av reguljär anställning hos de kommunala anordnarna. Den faktiska kostnadsövervältringen tycks dock, enligt Riksrevisionens beräkningar, vara begränsad.

Sammantaget kan konstateras att arbetsförmedlingen inte har en väl fungerande kontroll av arbetsgivarna inför beslut om anställningsstöd och att kontrollen inte bedrivs på ett enhetligt sätt.

5 Överutnyttjande och konkurrenssnedvridning

I detta kapitel behandlas revisionsfråga 3: *Har AMV väl fungerande rutiner vid beslut om anställningsstöd för att motverka överutnyttjande och konkurrenssnedvridning?* Granskningen har i denna del utgått från följande bedömningsgrunder:

- Det kan finnas ekonomiska incitament för arbetsgivare att ta del av anställningsstöd utan att anställa stöddeltagarna reguljärt efter stödets avslut. Om en enskild arbetsgivare mottar upprepade stöd utan att anställa reguljärt kan det tyda på ett överutnyttjande av stöden. En annan indikation kan vara om arbetsgivare utnyttjar det förstärkta anställningsstödet högre subventionsgrad under sex månader, men därefter bryter anställningen då subventionsgraden kraftigt reduceras.
- I AMS allmänna råd anges att ett företag endast bör ha en anställd med anställningsstöd per fem ordinarie anställda åt gången.¹³³ Rådet avser motverka konkurrenssnedvridning till följd av stöden.

Arbetsförmedlingens rutiner för att motverka överutnyttjande samt indikationer på faktiskt överutnyttjande av stöden behandlas i avsnitt 5.1. Förmedlingens tillämpning av rådet som avser att motverka konkurrenssnedvridning behandlas i avsnitt 5.2.

5.1 Indikationer på överutnyttjande

Som framgått i avsnitt 3.1 är det inte ovanligt att arbetsgivare tar del av anställningsstöden utan att anställa deltagarna reguljärt efter stödets avslut. Det kan givetvis finnas legitima skäl till detta, åtminstone vid begränsat antal stöd per anordnare. Om en enskild arbetsgivare däremot mottar upprepade stöd utan att anställa reguljärt kan det tyda på att stödmottagandet har satts i system, det vill säga att stöden överutnyttjas. En annan indikation på överutnyttjande kan vara om anställningar med FAS avslutas inom sex månader, det vill säga innan subventionsgraden kraftigt reduceras.

¹³³ 1 § Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

Upprepade stöd till samma arbetsgivare trots få reguljära anställningar

För att analysera indikationer på överutnyttjande i form av upprepade stöd har Riksrevisionen bearbetat registerdata från AMS. Urvalet omfattar samtliga arbetsgivare med minst två avslutade anställningsstöd under perioden januari 2001 till juni 2005.¹³⁴ För samtliga beslut har beaktats om de följts av reguljär anställning hos anordnaren 30 dagar efter avslut. Omkring hälften¹³⁵ av de drygt 14 000 arbetsgivare som haft minst två avslutade stödanställningar under denna period anställde inte någon av sina stödanställda reguljärt efter stödets avslut.

Som indikationer på överutnyttjande kan nämnas:

- Ett företag i byggbranschen (med 132 anställda enligt AMS register) hade 130 stöd (under periodens 4,5 år), varav endast 3–17 individer anställdes reguljärt hos företaget efter stödets avslut.
- Ett företag i transportbranschen (20 anställda) hade 59 stöd, varav endast 3–9 individer anställdes reguljärt.
- Ett företag i fastighetsbranschen (200 anställda) hade 52 stöd, varav endast 10–12 individer anställdes reguljärt.
- Två företag som avslutat minst 25 stöd vardera (7 respektive 12 anställda, i två olika branscher¹³⁶) anställde inte någon deltagare reguljärt efter avslutat stöd. Ytterligare två, inom byggbranschen, (28 respektive 30 anställda) anställde högst 2 deltagare.
- Ett litet företag (1 anställd) med 29 stöd i hotell- och restaurangbranschen, anställde endast 1–4 individer reguljärt.

Att uppgifterna om antalet reguljära anställningar ovan anges som intervall beror på att registreringen av vissa anställningar vid arbetsförmedlingen inte definierar huruvida de har skett hos det anordnande företaget eller annan arbetsgivare (se avsnitt 3.1). Intervallen anger således lägsta respektive högsta tänkbara antalet individer som fått reguljär anställning hos stöd-anordnaren. Det sanna värdet ligger sannolikt någonstans däremellan.

Överutnyttjande i samband med det förstärkta anställningsstödet

Riksrevisionen har studerat samtliga beslut om FAS som inleddes under 2005. Syftet har varit att kartlägga i vilken utsträckning arbetsgivare tar del

¹³⁴ Urvalsvillkoren för materialet i detta avsnitt medför att antalet stödanställningar som redovisas för de enskilda företagen kan vara något för få. Detta gäller dock inte uppgifterna om antalet reguljära anställningar.

¹³⁵ Mellan 43 % och 60 %. Vad osäkerheten beror på framgår i avsnitt 3.1.

¹³⁶ Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring respektive Andra samhällliga och personliga tjänster.

av FAS under de sex inledande månadernas höga subventionsgrad, men avslutar anställningen då subventionsgraden reduceras.

Analysen visar att drygt hälften (51 %) av alla FAS som påbörjades 2005 avslutades inom 6,5 månader. En dryg tredjedel av dessa stöd var på *förhand beslutade* att avslutas inom denna period. Det innebär att stödperiodens längd i dessa fall har godkänts av arbetsförmedlingen.

Resterande två tredjedelar av de stöd som avslutades inom 6,5 månader *avbröts* innan den beslutade perioden hade gått till ända. Av de beslut som avbröts efter ganska precis 6 månader¹³⁷ är det registrerade skälet i drygt hälften av fallen uppsägning på grund av arbetsbrist. Näst vanligast angivna orsak är att stödperioden avbröts enligt överenskommelse mellan deltagaren och arbetsgivaren. För endast 6 % av de FAS som avbröts efter ganska precis 6 månader var skälet reguljär anställning hos anordnaren eller annan arbetsgivare.

Brister i kontrollen mot överutnyttjande

Vid intervjuer på arbetsförmedlingen har framkommit att förmedlarnas rutiner för att motverka överutnyttjande, förutom av bedömning utifrån lokalkännedom, det vill säga egen erfarenhet eller kunskap om den enskilde arbetsgivaren, utgörs av att inhämta information om arbetsgivarna från kolleger, facket eller från AMV:s arbetsgivarregister.

I arbetsgivarregistret ska finnas information om de stöd som arbetsgivaren för tillfället får från arbetsförmedlingen, men även om de stöd som tidigare har avslutats hos arbetsgivaren. För att kunna studera huruvida de tidigare stöden har följts av reguljära anställningar har emellertid arbetsgivarregistret uppenbara begränsningar. Enligt intervjuade arbetsförmedlare är det tidskrävande att skapa sig en övergripande bild av detta hos arbetsgivare med många avslutade stöd, eftersom varje enskilt stöd måste följas upp för sig i annat register.

5.2 Risk för konkurrensnedvridning

I 1 § Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd anges att ett företag endast bör ha en anställd med anställningsstöd per fem ordinarie anställda åt gången. Rådet avser motverka konkurrensnedvridning, det vill säga reducera de eventuella konkurrensfördelar som tillfaller anordnare gentemot konkurrenter som inte mottar stöd.

¹³⁷ Intervallet 5,5 till 6,5 månader.

Problematisk tillämpning vid arbetsförmedlingen

Regeln om högst ett stöd per fem ordinarie anställda utgör det enda konkurrensperspektivet i samband med hanteringen av stöden inom AMV, men regeln tycks vara väl känd vid arbetsförmedlingen. Däremot råder stora brister avseende möjligheten att tillämpa regeln då uppgiften om antal anställda, mot vilken regeln kontrolleras, är osäker. Förmedlingen måste nästan uteslutande förlita sig på arbetsgivarens uppgift. Det är heller inte alltid som denna inhämtas på nytt om en äldre uppgift redan finns i arbetsgivarregistret. Men det finns även andra problem.

Enligt AMS ska antalet anställda avse det aktuella arbetsstället och inkludera subventionerade anställda. Intervjuer på arbetsförmedlingen har emellertid visat att detta registreringsförfarande tillämpas i varierande utsträckning. Uppgiften omfattar långt ifrån alltid de subventionerade anställningarna. I stället för att gälla det enskilda arbetsstället anges ibland uppgiften för arbetsgivarens hela organisation, något som kan vara särskilt vanligt för kommuner. Det finns också exempel på att antalet anställda, när sådan uppgift saknats, har felaktigt registrerats som noll, eftersom uppgiften om antal anställda är obligatorisk i det datastöd som används.

Indikationer på bristande tillämpning

Riksrevisionen har beställt datamaterial från AMS för att analysera hur rådet om högst ett stöd per fem ordinarie anställda efterlevs.¹³⁸ Utifrån detta material kan konstateras att det saknas uppgift om antal anställda för drygt 2 % av stödordnarna. Dessa uppgifter har, enligt AMS, raderats i efterhand på arbetsgivarnas begäran.

Vidare framgår att subventionerade anställningar *omöjligt* kan ingå i uppgiften för var tjugonde anordnare eftersom antalet pågående anställningsstöd hos dessa arbetsgivare är fler än det angivna antalet anställda. Det är dessutom troligt att uppgifterna om antal anställda i stor utsträckning exkluderar anställda med lönesubventioner även bland de anordnare där detta inte är matematiskt uppenbart.

Eftersom det vore alltför tidskrävande att i efterhand säkerställa uppgiften för respektive anordnare har Riksrevisionen i beräkningarna gjort antagandet att uppgiften, tvärtom AMS intentioner, *exkluderar* stödanställda. Detta antagande medför sannolikt att antalet ordinarie anställda överskattas¹³⁹, vilket i sin tur medför att de brister som nedan presenteras avseende rådets tillämpning troligtvis är en underskattning.

¹³⁸ Datamaterialet omfattar samtliga beslut om anställningsstöd som pågick 2005-10-15.

¹³⁹ Antagandet bygger på att de motstridiga felkällorna avseende uppgiften om antal anställda sammantaget leder till att antalet generellt överskattas.

Enligt företrädare för AMS är rådet främst inriktat mot privata stödanordnare med få anställda. Tillsammans med den extra osäkerheten kring antalet anställda hos kommunala anordnare har Riksrevisionen därför avgränsat analysen till privata stödanordnare. Riksrevisionen beräkningar visar att drygt 4 % av de privata anordnarna mottog minst ett anställningsstöd för mycket vid mättillfället. Om analysen avgränsas till att omfatta privata arbetsgivare med upp till 20 anställda ökar andelen till 5 %. Vid ytterligare avgränsning till högst 5 anställda (det vill säga ett tillåtet stöd) framgår att 7 % av dessa anordnare mottagit minst ett stöd för mycket.¹⁴⁰

De redovisade andelarna arbetsgivare som mottagit ”otillåtet” många stöd är, som ovan nämnts, sannolikt i underkant. Således finns brister i hur rådet tillämpas vid arbetsförmedlingen. Vidare kan konstateras att felkällorna kring uppgiften om antal anställda är så omfattande att det omöjliggör en mer rättvisande bedömning av tillämpningen.

5.3 Iakttagelser

I arbetsförmedlingens beslutsstöd saknas en lättillgänglig översikt över andelen avslutade stöd hos enskilda arbetsgivare som har följts av reguljär anställning. Detta medför att risken ökar för att arbetsgivare kan överutnyttja stöden. Det finns konkreta exempel på arbetsgivare som har mottagit anmärkningsvärt många anställningsstöd i förhållande till hur få av stöddeltagarna som de sedan har anställt reguljärt. Vidare upphör hälften av alla anställningar med FAS inom sex månader, då den höga subventionsgraden kraftigt reduceras (från 75 % av lönekostnaden till 25 %). Endast i begränsad omfattning har de stöd som upphört följts av reguljär anställning.

Det är tveksamt om kontrollen mot konkurrensnedvridning, det vill säga ett tillåtet stöd per fem ordinarie anställda, är effektiv, inte minst till följd av de stora bristerna i uppgifterna om antal anställda hos anordnarna. Enligt Riksrevisionen försvårar dessa brister även en analys av tillämpningen av det allmänna råd som avser motverka konkurrensnedvridning. Trots bristerna har Riksrevisionen gjort en sådan analys. Denna visar att minst var tjugonde privat anordnare med upp till 20 anställda mottar fler stöd än AMS allmänna råd anger. Bristerna i arbetsförmedlingens tillämpning av rådet medför ökad risk för att anställningsstöden har konkurrensnedvridande effekter. Den faktiska konkurrensnedvridningen har däremot inte analyserats i denna granskning.

¹⁴⁰ Utifrån det allmänna rådets formulering och i samförstånd med AMS har arbetsgivare med 0–5 ordinarie anställda bedömts vara berättigade ett anställningsstöd, arbetsgivare med 6–10 anställda vara berättigade två stöd o.s.v.

Sammantaget kan konstateras att arbetsförmedlingens rutiner för att motverka överutnyttjande och konkurrensnedvridning brister vid beslut om anställningsstöd.

6 Internkontroll för att motverka korruption vid ärendehandläggning

I detta kapitel behandlas revisionsfråga 4: *Har AMS säkerställt en god intern kontroll för att motverka korruption vid handläggning och beslut om anställningsstöd?*

Myndighetsledningar har ett ansvar för att intern styrning och kontroll är utformade så att lagar och förordningar följs i myndighetens verksamhet. 7 § p. 6 verksförordningen (1995:1322) ålägger myndighetschefen att tillse att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt.

Bakgrunden till revisionsfrågan är den risk som finns vid handläggning av ärenden där stora ekonomiska intressen finns för de som är inblandade i handläggnings- och beslutsprocesserna. När det gäller anställningsstöd har arbetsgivaren, som ansöker om anställningsstöd, stort intresse av att en ansökan beviljas. Arbetsgivaren kan erhålla upp till 375 000 kronor under en 24-månadersperiod för varje stödanställd. Det kan därför finnas incitament för arbetsgivaren att försöka påverka handläggningen och beslutet, exempelvis genom att muta handläggaren.

I bilaga 3 redovisas en utförlig redovisning av denna del av granskningen medan detta kapitel innehåller en sammanfattning av normer, iakttagelser och slutsatser. Någon analys av faktisk förekomst av korruption har inte gjorts i denna granskning.

*Bedömningsgrunder*¹⁴¹

Ett gott skydd mot korruption kräver att AMS har vidtagit tillräckliga åtgärder inom vart och ett av följande områden: kontrollmiljö, riskbedömningar, övergripande kontrollfunktioner, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning.

- En god kontrollmiljö kännetecknas av att ledningen klart har uttalat hur organisationen ser på korruption och vilket beteende som förväntas från medarbetarna när det gäller relationer till externa intressenter.
- I riskbedömningar ska ledningen analysera riskutsatta processer och områden i verksamheten samt genomföra generella riskbedömningar för verksamheten där korruption utgör en specifik del i analysen.

¹⁴¹ Bedömningsgrunderna har tagits fram genom en bearbetning av COSO-modellen. I bilaga 3 redovisas mer utförligt hur Riksrevisionen utarbetat bedömningsgrunderna.

- Genom övergripande kontrollfunktioner ska ledningen tillse att ett slags organisatorisk infrastruktur inrättas som motverkar förekomst av korruption. Det handlar om att utforma regler, policys, arbetsfördelning, jobbrotation med mera.
- Med kontrollåtgärder avses att ledningen ska tillse att det inom myndigheten organiseras och genomförs åtgärder som är ägnade att upptäcka och motverka korruption.
- Ledningen ska på ett effektivt sätt utforma information och sedan kommunicera denna till medarbetarna så att risken för korruption minimeras.
- Ledningen ska låta följa upp ändamålsenligheten i ovan tecknade åtgärder och delar.

lakttagelser

AMS ledning har en insikt om riskerna för förekomst av korruption i verksamheten. Ledningen anger att det inte får förekomma någon typ av korruption i verksamheten. Ledningen har också tagit fram dokument som stöd för verksamheten samt verkat på ett sätt som visar att den inser att det föreligger risker. Kontrollmiljön kan trots detta inte anses vara tillräckligt bra eftersom medarbetarna inte fullt ut har uppfattat riskerna samt vad de konkret ska göra för att motverka och hindra förekomst av korruption. Riksrevisionen bedömer därför att den kontrollmiljö som AMS ledning har utformat inte är tillfredsställande utifrån perspektivet skydd mot korruption.

AMS har inte gjort några generella riskbedömningar som innefattar risk för korruption i handläggning av och beslutsprocesser rörande anställningsstöd. Riksrevisionen bedömer att det inte är tillfredsställande att AMS saknar riskbedömningar som grund för sitt arbete med att skydda myndigheten mot korruption.

AMS har ett regelverk som tar upp etiska förhållningssätt och som beskriver en del av de förhållanden som gäller korruption. Förutom sedvanliga attestregler vid representation med mera finns dock inga övergripande kontrollfunktioner som tar sikte på att motverka och förhindra förekomst av korruption. Organisation av arbetet är upplagt på ett sätt som inte i tillräcklig utsträckning skyddar mot förekomst av korruption. Ensamhandläggning i kombination med avsaknad av ett extra kontrollfilter medför snarast ökade risker. Handläggarna på arbetsförmedlingen bereder ärendena ensamma och de är ensamma om att ha kontakterna med företagen. Chefernas roll begränsas normalt till att signera själva stödutbetalningen. Riksrevisionen bedömer därmed att såväl AMS övergripande kontrollfunktioner som kontrollåtgärder inte är tillfredsställande.

Ledningen informerar personalen om framför allt jäv. När det gäller mutor och jäv har AMS sett till att en av Finansdepartementet framtagen broschyr benämnd "Mutor och jäv" spridits till samtliga medarbetare inom AMV. I några länsarbetsnämnder har ledningen informerat om mutor och bestickning, medan det i andra länsarbetsnämnder har gjorts mindre insatser. Kommunikationsinsatserna varierar förhållandevis mycket mellan de olika regionerna. Riksrevisionen bedömer därför att AMS och länsarbetsnämndens kommunikation till personalen, som en del av skyddet mot korruption, inte är tillfredsställande.

AMS och länsarbetsnämnden uppdaterar löpande reglerna för intern kontroll. I juni 2006 beslutade AMS generaldirektör om en administrativ föreskrift (AMSFS 2006:10) om den interna kontrollen för AMV med krav på åiterrapportering av frågor om intern kontroll. Den löpande uppföljningen vid myndigheten är emellertid inte utvecklad för att kunna bedöma efterlevnaden av de interna regler som avser att motverka förekomst av korruption.

Ledningen har inte skapat regler och rutiner för hur organisationen regelbundet ska följa upp reglernas utformning, genomförda kontrollåtgärder samt andra frågor eller förhållanden som har med myndighetens skydd mot korruption att göra. Riksrevisionen bedömer därför att AMS uppföljningsverksamhet, som en del av skyddet mot korruption, inte är tillfredsställande.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att det finns brister i AMS interna kontroll för att motverka korruption, främst när det gäller spridandet av ledningens syn på dessa frågor samt organisering av de riskutsatta handläggnings- och beslutsprocesser som gäller anställningsstöd.

7 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens granskning av anställningsstöden har haft följande utgångspunkter.

Målet för arbetsmarknadspolitiken har under senare år varit att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och till att målen för den ekonomiska politiken uppnås. Riksdagen har senast slagit fast detta mål i behandlingen av budgetpropositionen för 2006.

Enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska verksamheten utformas så att den stärker den enskildes möjligheter att få eller behålla ett reguljärt arbete som så nära som möjligt ansluter till hans eller hennes förutsättningar och önskemål. Vidare ska den inte snedvrída konkurrensförutsättningarna för annan verksamhet och minimera risken för att reguljära arbetstillfällen trängs undan.

Vid riksdagens behandling av budgetpropositionen för 2006 framhöll arbetsmarknadsutskottet särskilt att anställningsstöd tillhör de arbetsmarknadspolitiska program som fungerar bäst för grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden. Vid införandet av anställningsstöd angavs i budgetpropositionen för 1998 att stöden bör användas för att stimulera arbetsgivare att tidigarelägga rekryteringar.

I förordningen (1997:1275) om anställningsstöd anges att stöden ska lämnas till arbetsgivare i syfte att stimulera anställningar av personer som har svårt att få ett reguljärt arbete. Förordningen anger förutsättningar för AMV:s hantering av anställningsstöden och vilka krav som ställs på arbetsgivare som mottar stöd. AMS ska se till att lämnade anställningsstöd används på föreskrivet sätt.

Granskningen har inriktats på anställningsstödens sysselsättnings-effekter och arbetsförmedlingens hantering av stöden. Med effektiv hantering avses att stöd beviljas till arbetsgivare som enligt reglerna är berättigade till detta och där stöden leder till reguljära anställningar. Riksrevisionen redovisar här sina slutsatser under fyra olika rubriker, vilka motsvarar de revisionsfrågor som ställts i avsnitt 1.3. Därefter redovisar Riksrevisionen sina slutsatser om AMS författningsstöd rörande bestämmelser i AMS allmänna råd.

Anställningsstöden har endast begränsade sysselsättningseffekter

Riksrevisionens granskning av anställningsstöden indikerar att de har begränsade nettoeffekter på den totala sysselsättningen. Skattingarna pekar på att högst 28 % av AAS och FAS leder till reguljära anställningar som inte hade kommit till stånd utan stöden. Utifrån ett mycket försiktigt antagande

om att SAS inte tränger undan någon reguljär anställning blir nettoeffekten för de tre stödformerna sammantaget högst 24 %. *Av 100 stödanställningar leder således högst 24 till osubventionerad anställning.*

I denna kalkyl har inte hänsyn tagits till att vissa stöddeltagare troligtvis skulle ha fått reguljär anställning även utan stöd. Inte heller har beaktats undanträngningseffekter till följd av konkurrenssnedvridning och lönebildning. Vidare är den skattade dödviktseffekten troligtvis lägre än den verkliga. Dessutom har beräkningen utgått ifrån ett antagande om att dödvikt- och substitutionsstöden endast i samma utsträckning som övriga stödanställningar följs av reguljära anställningar. Sannolikt är således den verkliga nettoeffekten på sysselsättningen betydligt lägre än 24 % av stöden.

Det bör påpekas att de beräknade nettoeffekterna påverkas av fördelningen mellan de tre stödformerna. Vid Riksrevisionens beräkningar utgjorde det särskilda anställningsstödet en knapp femtedel av stöden sammantaget. Eftersom denna stödform därefter har expanderat mest är det troligt att den genomsnittliga nettoeffekten av stöden sedan dess har sjunkit.

Andelen reguljära anställningar efter avslutade stöd är lägst i de fyra branscher som är mest överrepresenterade avseende antal stöddeltagare per sysselsatta. Detta gäller branscherna *Jordbruk, jakt och skogsbruk, Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring, Andra samhällliga och personliga tjänster samt Hotell- och restaurangverksamhet.*

Andelen reguljära anställningar är högre efter stödperioder hos privata anordnare än hos offentliga. Å andra sidan har även substitutions- och dödviktseffekterna uppgetts vara betydligt högre bland privata anordnare. Riksrevisionens beräkningar visar att dessa faktorer i stort sett tar ut varandra. Detta innebär att nettoeffekterna på den reguljära sysselsättningen för privata respektive offentliga anordnare är ungefär desamma.

Minst var tionde anställning med AAS och FAS under 2005 var anställningar som ändå skulle ha ägt rum med samma individer och som inte ledde till någon tidigareläggning. I dessa fall var stöden en ren statsfinansiell förlust, vilken enligt en grov uppskattning motsvarade ca 160 miljoner kronor för AAS och FAS under 2005.

Granskningen visar samtidigt en positiv effekt av stöden, nämligen att anställningar har kunnat tidigareläggas, särskilt bland privata arbetsgivare. Närmare hälften av anordnarna tidigarelade anställningar under 2005 till följd av AAS och/eller FAS. Den samhällsekonomiska nyttan av en tidigarelagd anställning beror på tidigareläggningsens längd. Detta har dock inte studerats av Riksrevisionen.

Bristfällig kontroll av arbetsgivare inför stödbeslut

Granskningen visar att det finns effektivitetsproblem i arbetsförmedlingens hantering av anställningsstöden. Det saknas tydliga riktlinjer och samordning från AMS sida, dels vad gäller kontrollen av om stödmottagande arbetsgivare bedriver en seriös verksamhet, dels vad gäller samråd med facklig part. I dessa avseenden finns stora variationer i kontrollen mellan olika arbetsförmedlingskontor och förmedlare. Riksrevisionens matchningar av AMV:s och Skatteverkets register visar att det är vanligare med skatteskulder hos stödanordnare än hos arbetsgivare i övrigt. Dessutom har arbetsförmedlingen i flera fall beslutat om stöd efter det att anordnarens F-skattsedel återkallats på grund av misskötsamhet och till arbetsgivare som inte var registrerade som arbetsgivare.

Det förekommer även att arbetsförmedlingen inte fullgör samrådsskyldigheten med facklig part inför beslut om stöd. Detta beror delvis på en osäkerhet om huruvida samrådsskyldigheten även gäller när lokal facklig part saknas. Vid arbetsförmedlingen har det dessutom uppgetts problematiskt att bedöma om arbetsgivarens försäkringar är likvärdiga med kollektivavtal då sådant saknas. Detta innebär risk för olikartade bedömningar och att de stödanställda omfattas av bristande försäkringsskydd.

Förordningen (1997:1275) om anställningsstöd innehåller en (till sitt syfte otydlig) bestämmelse som är ämnad att motverka kostnadsövervältring från kommuner till staten. Kostnadsövervältring kan ske genom att individer som uppbär kommunalt försörjningsstöd anställs av kommunen under minst sex månader med allmänt eller förstärkt anställningsstöd, eftersom dessa individer efter avslutade stöd kan beviljas statligt finansierad arbetslöshetsersättning. För att motverka sådan övervältring föreskriver reglerna större krav på reguljär anställning hos kommunen efter tidsbegränsade anställningar än hos icke-kommunala anordnare. Trots detta följs sådana stödanställningar tvärtom i betydligt lägre utsträckning av reguljär anställning hos de kommunala anordnarna. Den faktiska kostnadsövervältringen tycks dock, enligt Riksrevisionens beräkningar, vara begränsad.

Bristfälliga rutiner för att motverka överutnyttjande och konkurrenssnedvridning

Det finns ingen explicit regel som syftar till att motverka överutnyttjande från arbetsgivarens sida. Vidare saknas en lättillgänglig översikt i arbetsförmedlingens elektroniska beslutsstöd över andelen avslutade stöd hos enskilda arbetsgivare som har följts av reguljär anställning. Detta innebär att risken ökar för att arbetsgivare kan överutnyttja stöden. I granskningen har framkommit starka indikationer på förekomst av överutnyttjande. Det finns

konkreta exempel på arbetsgivare som har mottagit anmärkningsvärt många anställningsstöd i förhållande till hur få av stöddeltagarna som de sedan anställt reguljärt. Vidare upphör hälften av alla anställningar med FAS efter sex månader, då den höga subventionsgraden reduceras. Endast i begränsad omfattning har de stöd som upphört följts av reguljär anställning.

Tillämpningen av AMS allmänna råd som syftar till att motverka konkurrensnedvridning – högst ett stöd per fem ordinarie anställda – försvåras av stor osäkerhet i uppgifterna om antalet anställda. En försiktig skattning som Riksrevisionen gjort visar att minst var tjugonde privat anordnare med upp till 20 anställda mottar fler stöd än rådet anger.

Arbetsförmedlingens rutiner för att motverka överutnyttjande och konkurrensnedvridning är således bristfälliga.

Bristfällig intern kontroll för att motverka korrup­tion

Ett gott skydd mot korrup­tion kräver att tillräckliga åtgärder har vidtagits inom vart och ett av följande områden: kontrollmiljö, riskbedömningar, övergripande kontrollfunktioner, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning.

Riksrevisionen konstaterar att AMS brister i den interna kontrollen, särskilt när det gäller spridandet av ledningens syn på dessa frågor samt organisering av de riskutsatta handläggnings- och beslutsprocesser som gäller anställningsstöd. Någon analys av faktisk förekomst av korrup­tion har dock inte gjorts i denna granskning.

Svagt författningsstöd

I förordningen om anställningsstöd finns bindande bestämmelser som anger vilka krav som kan ställas på en arbetsgivare inför beslut om att bevilja stöd (se avsnitt 2.2). AMS saknar rätt att meddela bindande bestämmelser som innehåller andra krav på arbetsgivare än de som regleras i förordningen. AMS har emellertid, i allmänna råd, utfärdat bestämmelser med sådana krav. Dessa bestämmelser är inte bindande, men förväntas följas av arbetsförmedlingen.

Beslut om att bevilja (eller inte bevilja) anställningsstöd måste grunda sig på bindande bestämmelser, det vill säga författningar.¹⁴² Sådan grund saknas exempelvis för beslut grundat på det allmänna rådet om att bidrag endast bör utgå till seriös verksamhet. Det finns dock, enligt Riksrevisionen, goda skäl för att innehållsmässigt behålla – och förtydliga – en sådan bestämmelse.

¹⁴² 1 kap.1 § regeringsformen (1974:152).

8 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har konstaterat att anställningsstödens nettoeffekter på sysselsättningen är begränsade, bland annat till följd av att stöden tränger undan andra reguljära anställningar. Detta sammanhänger i hög grad med stödets konstruktion som tidsbegränsad lönesubvention och har även belysts inom den nationalekonomiska forskningen. Riksrevisionen har även konstaterat att arbetsförmedlingens kontroll av arbetsgivarna inför beslut om anställningsstöd är bristfällig och att kontrollen inte bedrivs på ett enhetligt sätt.

För att motverka överutnyttjande, konkurrensnedvridning och subventionering av oseriös verksamhet måste, enligt Riksrevisionen, arbetsförmedlingens kontroll effektiviseras. I detta sammanhang är det, enligt Riksrevisionens bedömning, viktigt att tydliga grunder för att inte bevilja stöd till en viss arbetsgivare uppställs i författning, särskilt som beslut om anställningsstöd har konsekvenser både för arbetstagaren och arbetsgivaren och inte får överklagas¹⁴³.

Det är samtidigt viktigt för arbetsförmedlingen att utveckla goda relationer med arbetsgivarna, relationer som bygger på ömsesidigt förtroende. Graden av kontroll av arbetsgivarna inför beslut om stöd måste därför balanseras mot en bättre service till och kännedom om enskilda arbetsgivare och deras villkor. Sådan kännedom skulle dessutom sannolikt kunna begränsa de substitutions- och dödviktseffekter som är förknippade med lönesubventioner till arbetsgivare.

Den nytilträdde regeringen har i budgetpropositionen för 2007 meddelat sin avsikt att avskaffa AAS, FAS och plusjobben. Däremot kommer SAS att behållas, liksom anställningsstödet för långtidssjukskrivna. Regeringen avser att återkomma under våren 2007 med förslag till förändringar av reglerna för de kvarvarande stöden. Samtidigt aviseras att ett nytt stöd, så kallade nystartsjobb, införs från den 1 januari 2007 för att öka möjligheterna för de som står långt utanför arbetsmarknaden att komma tillbaka till arbete. Liksom anställningsstöden är nystartsjobben konstruerade som en skatterabatt till arbetsgivarna men begränsat till det privata näringslivet och offentliga arbetsgivare när dessa bedriver affärsverksamhet.

Nystartsjobben innebär att ett belopp motsvarande arbetsgivaravgifterna, inklusive ålderspensionsavgiften, krediteras arbetsgivarens skattekonto för de som anställs med detta stöd. Den handläggande myndigheten föreslås inledningsvis vara AMV. Regeringen avser att återkomma i frågan om den framtida administrationen av nystartsjobb.

¹⁴³ 22 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga hur de problem och brister som har framkommit i denna granskning ska beaktas i den aviserade regelöversynen av SAS samt i den fortsatta utformningen av nystartsjobben. Övervägandena bör även innefatta regleringen av övriga lönesubventioner och särskilt beakta hur

- överutnyttjande, konkurrensnedvridning och subventionering av oseriös verksamhet ska kunna motverkas
- möjligheterna till reguljära anställningar efter avslutade stöd ska kunna förbättras
- dödviktseffekter och oönskade undanträngningseffekter ska kunna minimeras

Regeringen rekommenderas i detta sammanhang att förtydliga vilka krav, utöver de som anges i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, som kan ställas på en arbetsgivare för att denna ska vara kvalificerad som mottagare av anställningsstöd. Regeringen bör ta initiativ till att AMS ges det ytterligare författningsstöd som kan behövas för att vidareutveckla dessa krav.

Rekommendationer till AMS/AMV

För att kontrollen av arbetsgivarna inför beslut om lönesubventioner ska bli mer effektiv och enhetlig rekommenderar Riksrevisionen AMS att:

- Utforma riktlinjer om hur samrådet med facklig part ska ske då sådan lokal part saknas hos den presumtive arbetsgivaren.
- Utveckla ett, eventuellt databaserat, stöd för att bedöma försäkringskyddet hos arbetsgivare som saknar kollektivavtal.
- Säkerställa högre kvalitet i uppgifterna om antal anställda hos arbetsgivare, för att åstadkomma ett bättre underlag för såväl beslut om lönesubventioner som utvärdering av de arbetsmarknadspolitiska programmen.
- Göra en riskanalys där frågan om korruption belyses och utifrån resultatet av denna analys vidta organisatoriska förändringar i handläggnings- och beslutsprocesser som syftar till att minimera risken för korruption i verksamheten.
- Utifrån iakttagelserna rörande exempelvis överutnyttjande, subventionering av oseriös verksamhet och risk för korruption utveckla rutinerna för registrering och borttagande av information i arbetsgivarregistret, i syfte att säkra en god informationskvalitet inför stödbeslut.

Förutsatt att AMS ges erforderligt författningsstöd rekommenderar Riksrevisionen AMS att:

- Utforma riktlinjer för att motverka överutnyttjande. Sådana regler bör framför allt syfta till att förebygga att arbetsgivare mottar upprepade stöd utan att anställa reguljärt efter stödets avslut. I detta sammanhang måste även det elektroniska beslutsstödet vid arbetsförmedlingen förbättras, så att arbetsförmedlarna snabbt och enkelt kan få en överblick över erfarenheterna från tidigare stödinsatser hos enskilda arbetsgivare.
- I samråd med Skatteverket/Kronofogdemyndigheten utforma
 - tydliga riktlinjer som syftar till att motverka subventionering av oseriös verksamhet,
 - standardiserade rutiner som främjar en enhetlig bedömning av sådan verksamhet.

Käll- och litteraturförteckning

Utredningar och rapporter

- Arbetsmarknadspolitiska program*, Årsrapport 2004, AMS Ure 2005:1
- Arbetsmarknadspolitiska program*, Årsrapport 2005, AMS Ure 2006:1
- Anxo: *Erfarenheter av lönesubventioner i Europa. En jämförelse mellan Frankrike, Storbritannien, Sverige och Tyskland.*, EFA-rapport 31, 1995
- Anxo, Dahlin: *Utvärdering av det generella och det riktade anställningsstödet*, EFA-rapport 45, 1996
- Calmfors, Forslund, Hemström, *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*, IFAU, Rapport 2002:8
- Forslund, Johansson, Lindqvist: *Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?*, IFAU, Rapport 2004:17
- Lundin: *Hur fungerar anställningsstöden?*, IFAU, Forskningsrapport 2001:9
- Löpande granskning avseende anställningsstöd, 2005-11-25, Revisionspromemoria, Riksrevisionen*
- Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder*, AMS Ura 1998:8

Riksdagstryck

- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1997/98:AU1
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2005/06:AU1
- Proposition 1997/98:1 Utgiftsområde 14
- Proposition 2003/04:1
- Proposition 2004/05:1
- Proposition 2005/06:1 Utgiftsområde 13
- Proposition 2006/07:1
- Riksdagsskrivelse 1997/98:125

Regleringsbrev

- Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Arbetsmarknadsverket*

Årsredovisningar

- Årsredovisning för staten 2005*

Juridiskt material

Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2001:4) om tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd

Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2001:5) om handläggningen av anställningsstöd

Förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering

Förordning (1997:1275) om anställningsstöd

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Regeringsformen (1974:152)

Verksförordning (1995:1322)

Övriga källor

Rutinhandbok Programekonomi, AMS, Administrativa enheten (Rev. 2005-02-25)

Bilaga 1 Beskrivning och bearbetning av datamaterial

Följande är en beskrivning av det datamaterial varpå analysen i avsnitt 3.1 baseras. Av praktiska skäl, som sammanhänger med AMS statistiska system, rör urvalet beslut i stället för stöd. Urvalet omfattar samtliga beslut om allmänt (AAS), förstärkt (FAS)¹⁴⁴ och särskilt anställningsstöd (SAS) som avslutades under perioden oktober 2004–mars 2005.

Enligt AMS omfattar en stödperiod i de allra flesta fall *ett* beslut hos *en* anordnare och då är beslut och stöd samma sak. En stödperiod kan emellertid även motsvaras av *flera* beslut eftersom ett nytt beslut fattas vid vissa ändringar rörande en stödanställning. Det går inte att utläsa i AMS statistik om två på varandra följande beslut rörande samma individ avser anställning hos samma arbetsgivare (det vill säga möjligtvis en och samma stödperiod) eller hos två skilda arbetsgivare (två stödperioder), utan att lägga ned ett alltför tidskrävande arbete (varje enskilt beslut skulle behöva följas upp manuellt via andra AMS-register). Riksrevisionen har därmed hanterat varje beslut, inklusive eventuella ändringsbeslut, som en enskild stödperiod, vilket sannolikt genomgående innebär en viss underskattning av andelen reguljära anställningar efter avslutade stöd.

Enligt AMS kan orsakerna till ändringsbesluten vara korrigerade felbeslut (felregistrering av lönenivå eller andra anställningsvillkor) eller att anställningsvillkoren eller arbetsgivarens organisationsnummer ändras under stödperioden. Dessa ändringsbeslut omfattar, enligt AMS, cirka 5 % av samtliga beslut. Vidare kan provanställningar med anställningsstöd övergå till fortsatt stödanställning, vilket kräver nytt beslut. Detta torde vara begränsat till AAS och FAS eftersom dessa stödformer, till skillnad från SAS, omfattas av lagen om anställningsskydd. Omfattningen av provanställningar som övergår i fortsatt stödanställning är dock okänd.

Den ursprungliga datafilen från AMS omfattade 13 683 beslut (4 650 AAS, 6 480 FAS och 2 553 SAS). Bland dessa fanns ett fåtal där stöddeltagarnas status vid respektive mättpunkt inte var statistikförda. Resultaten i avsnitt 3.1 baseras på återstående beslut, vilka 30 dagar efter avslutade stöd var 13 655 (4 646 AAS, 6 468 FAS och 2 541 SAS), efter 90 dagar 13 656

¹⁴⁴ Inklusive utökad förstärkt anställningsstöd (FAU). Detta medför möjligtvis en viss överskattning av andelen reguljära anställningar efter avslutade FAS i denna revisionsrapport. Enligt AMS rapport Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2004 (Ure 2005:1) hade nämligen en något högre andel deltagare reguljär anställning efter avslutad anställning med FAU än med FAS efter 30 dagar, beräknat utifrån de som avslutat anställningsstöd under perioden oktober 2003 - september 2004. 90 respektive 180 dagar efter avslutade stöd var skillnaden marginell.

(4 645 AAS, 6 469 FAS och 2 542 SAS) och efter 180 dagar 13 650 (4 647 AAS, 6 467 FAS och 2 536 SAS).

Huruvida anställningsstödens har följts av reguljära anställningar 30, 90 och 180 dagar efter avslut har undersökts utifrån stöddeltagarnas status i AMV:s register vid respektive tidpunkt. För varje deltagare finns en – och endast en – registrerad sökandekategori (skat) eller avaktualiseringsorsak (avors) vid varje tidpunkt. Då det i övrigt saknas uppgift om hos vilken arbetsgivare en eventuell reguljär anställning har ägt rum måste detta tolkas utifrån angiven skat eller avors. Riksrevisionen har, i samråd med AMS, tolkat och omkodat statusen för olika former av reguljära anställningar enligt följande:

- *Reguljär anställning hos (uteslutande) anordnande arbetsgivare ("Samma AG")* motsvaras av avors 3 ("Fått fortsatt anställning hos samma arbetsgivare").
- *Reguljär anställning hos (uteslutande) andra arbetsgivare än anordnare ("Annan AG")* motsvaras av avors 1 ("Fått tillsvidareanställning") och avors 2 ("Fått tidsbegränsad anställning").
- *Reguljär anställning hos anordnaren eller annan arbetsgivare ("Okänd AG")* motsvaras av skat 21 ("Deltidsarbetslösa"), skat 22 ("Timanställda"), skat 23 ("Yrkesfiskare", en status som i praktiken inte fanns med i datamaterialet), skat 31 ("Tillfälligt arbete") och skat 41 ("Ombytessökande").

Avseende tolkningen av avaktualiseringsorsakerna innefattas såväl anställningsformen tillsvidareanställning (avors 1) som tidsbegränsad anställning (avors 2) av avors 3 i den mån anställningen har skett hos den stödanordnande arbetsgivaren. För sökandekategorierna finns däremot ingen fingervisning om dessa anställningar har skett hos anordnare eller andra arbetsgivare.

Bilaga 2 Metodbeskrivning rörande enkätundersökning bland stödanordnare

Följande är en redigerad metodbeskrivningsrapport som Riksrevisionen låtit beställa från Statisticon AB, rörande granskningens enkätundersökning bland arbetsgivare. Statisticon AB har även genomfört undersökningens urvalsdragning, bidragit till att skapa en analyserbar datafil utifrån enkätsvaren samt bistått Riksrevisionen vid den statistiska analysen. Enkätfrågorna redovisas i slutet av bilagan.

Enkätundersökningens målgrupp är de arbetsgivare (både privata och offentliga) som inledde minst en stödperiod av allmänt eller förstärkt anställningsstöd under 2005. Det särskilda anställningsstödet omfattades inte av undersökningen. En förteckning (urvalsram) över dessa stödanordnare i målpopulationen upprättades utifrån Arbetsmarknadsverkets register. Antalet arbetsgivare i urvalsramen uppgick ursprungligen till 13 361. Urvalsramen stratifierades med avseende på antal anställda hos anordnaren. Då denna uppgift saknades för 648 av arbetsgivarna reducerades urvalsramen till 12 713. Detta innebär en viss så kallad undertäckning, vilken behandlas längre fram i denna bilaga. Uppgiften om antal anställda är även behäftad med andra problem, vilka framför allt berörs i avsnitt 5.2 i rapporten. Riksrevisionen valde dock att stratifiera urvalet efter uppgiften eftersom arbetsgivare med många anställda – och därmed även potentiellt flera stöd – skulle riskera att bli kraftigt underrepresenterade vid en fullständigt slumpmässig urvalsdragning. Tabell 1 redovisar antalet respektive andelen arbetsgivare totalt samt urvalsantalet per stratum.

Tabell 1. Antal arbetsgivare per stratum samt totalt

Stratum	Antal anställda	Antal arbetsgivare	Procent	Antal utvalda
1	0–199	12 143	95,5	800
2	200–499	289	2,3	100
3	500 eller fler	281	2,2	100
Summa		12 713	100,0	1 000

Från respektive stratum drogs ett urval enligt principen obundet slumpmässigt urval (OSU). Antalet utvalda inom respektive stratum framgår i tabellen. Riksrevisionen genomförde därefter på egen hand datainsamlingen. Under datainsamlingen visade det sig att den urvalsram som upprättats hade vissa brister. Det framkom att vissa organisationer i urvalsramen inte tillhörde målpopulationen, så kallad övertäckning. Dessutom förekom

bortfall bland de svarande. I följande avsnitt redogörs för hur dessa aspekter har hanterats i undersökningen.

Beskrivning av svarsbortfall och övertäckning

Under datainsamlingen uppdagades det att vissa arbetsgivare inte hade inlett någon stödperiod av allmänt eller förstärkt anställningsstöd under år 2005. Detta innebär att dessa arbetsgivare inte ingår i målpopulationen och följaktligen kategoriseras som övertäckning. Vidare förekom bortfall, det vill säga att vissa arbetsgivare inte svarade på undersökningen. Tabell 2 sammanfattar antalet svarande, bortfallet, övertäckningen samt kategorin okänd status.

Tabell 2. Resultatkoder för undersökningen

Resultatкод	Antal
Svarande, n_s	550
Bortfall, n_b	18
Okänd status, n_o	395
Övertäckning, $n_{\bar{o}}$	37
Summa	1000

Urvalets indelning i dessa fyra grupper, så kallade resultat-koder, bygger på rekommendationer från Statistikersamfundet, vilka finns dokumenterade i skriften "Standard för bortfallsberäkning".¹⁴⁵ Kategorin svarande utgörs av de arbetsgivare som besvarat enkäten (helt eller delvis). Kategorin bortfall utgörs av de arbetsgivare som inte har svarat, men som med säkerhet tillhör målpopulationen. Kategorin okänd status utgörs av de arbetsgivare som inte har svarat och där det är oklart om de tillhör målpopulationen eller inte. Kategorin övertäckning utgörs av de arbetsgivare som med säkerhet inte tillhör målpopulationen. Baserat på resultaten i Tabell 2 kan olika svarsandelsmätt beräknas. Det principiella uttrycket för beräkning av svarsandel (SA) ges av

$$SA = \frac{n_s}{n_s + n_b + u \times n_o}$$

¹⁴⁵ Skriften finns tillgänglig på <http://www.statistikersamfundet.se/survey>.

Termen u kan varieras beroende på olika antaganden kring de arbetsgivare som har okänd status. I ett extremfall kan det antas att samtliga arbetsgivare i kategorin okänd status tillhör målpopulationen. I det fallet sätts $u = 1$ och det associerade svarsandelsmättet benämns SA_1 . Det andra extremfallet är att ingen arbetsgivare i kategorin okänd status skulle tillhöra målpopulationen. Detta motsvarar att $u = 0$ och svarsandelsmättet benämns då SA_3 . Svarsandelsmättet SA_2 bygger på försök att uppskatta hur stor andel av arbetsgivarna med okänd status som faktiskt tillhör målpopulationen. Ett sätt att göra en sådan uppskattning är att studera hur stor andel av arbetsgivarna med känd målpopulationsstatus (svarande, bortfall och övertäckning) som tillhör målpopulationen (svarande och bortfall). Den andelen ges av

$$\hat{u} = \frac{n_s + n_b}{n_s + n_b + n_{\bar{o}}} = \frac{550 + 18}{550 + 18 + 37} \approx 93,88\% \quad (1)$$

En tänkbar uppskattning av andelen arbetsgivare i kategorin okänd status som tillhör målpopulationen är att den är lika stor som i kategorin känd status, det vill säga ca 94 procent. Det kan dock vara så att bland dem med okänd status så är det en lägre andel än 94 procent som tillhör målpopulationen. Ett argument som talar för detta är att om arbetsgivaren inte inlett en stödperiod under år 2005 så berör frågorna inte arbetsgivaren. Det kan då ligga nära till hands att slänga enkäten snarare än att skicka in ett svar för att påtala detta. Skattningen $u = 94$ procent kan därför möjligen vara något för hög. Riksrevisionen utgår dock från detta mått och beräknar svarsandelsmättet SA_2 enligt

$$SA_2 = \frac{550}{550 + 18 + 0,9388 \times 395} \approx 58,6\%$$

Om skattningen av u är för hög leder det till att svarsandelsmättet SA_2 är något för lågt. Här betraktas dock detta svarsandelsmått som det officiella måttet för undersökningen.

Tabell 3 sammanfattar resultaten för samtliga svarsandelsmått. Måttet SA_2 har beräknats utifrån antagandet att u är 50 procent, det vill säga att enbart hälften av de arbetsgivare som ingår i kategorin okänd status tillhör målpopulationen, för att ge en viss kontrast till måttet SA_2 .

Tabell 3. Svandsandelsmätt

Svandsandelsmätt	Procent
SA_1	57,1
SA_2	58,6
SA_2'	71,8
SA_3	96,8

Analys av bortfall

För att kompensera för att bortfallet skulle kunna snedvrda resultaten förut-sätts tillgång till s.k. stark hjälpinformation om arbetsgivarna. Hjälpinforma-tion är olika typer av bakgrundsvariabler vilka finns tillgängliga i urvals-ramen. En naturlig bakgrundsvariabel är stratumindelningen vilken speglar arbetsgivarens storlek. Ytterligare en variabel i urvalsramen är uppdelningen på offentlig och privat arbetsgivare (kategorin "annan arbetsgivare" har pga. sin begränsade storlek i detta sammanhang inkluderats i kategorin privata arbetsgivare). För att en hjälpvariabel ska vara framgångsrik i strävan att reducera eventuell bortfallsskevhet bör olika kriterier vara uppfyllda. Särndal och Lundström (2005) anger tre olika kriterier för framgångsrik reduktion av bortfallsskevheten:

- (i) Hjälpvariabeln eller hjälpvariablerna ska samvariera med svarsbenägen-heten (svarssannolikheten). Detta är det viktigaste kriteriet eftersom det leder till en minskning av bortfallsskevheten för samtliga skattningar.
- (ii) Hjälpvariabeln eller hjälpvariablerna ska samvariera med viktiga målvariabler (frågor i enkäten). Om detta kriterium uppfylls minskar dels bortfallsskevheten och dels osäkerheten (variansen) för dessa målvariabler.
- (iii) Hjälpvariabeln eller hjälpvariablerna ska identifiera de viktigaste redovisningsgrupperna. Det leder framför allt till minskad osäkerhet (varians) i skattningarna för dessa redovisningsgrupper.

Variablerna arbetsgivarstorlek (stratum) och arbetsgivarkategori (privat/offentlig) studeras ur perspektiven (i) och (iii). I Tabell 4 redovisas svandsandelen uppdelat per stratum.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Vid beräkning av svandsandel per stratum har mättet SA_1 använts

Tabell 4. Svansandel per stratum

Stratum	Antal anställda	Svansandel, %
1	0–199	56,6
2	200–499	58,9
3	500 eller fler	59,4

De större arbetsgivarna har svarat i något större utsträckning än de mindre arbetsgivarna. I Tabell 5 redovisas svansandelar uppdelat på arbetsgivarkategori.

Tabell 5. Svansandel uppdelat på arbetsgivarkategori

Arbetsgivarkategori	Svansandel, %
Privat	57,3
Offentlig	56,5

Inga stora skillnader förekommer. Dock, när svansandelar uppdelat på stratum och arbetsgivarkategori studeras, som i Tabell 6, framträder skillnader.

Tabell 6. Svansandel per stratum och arbetsgivarkategori

Stratum	Antal anställda	Arbetsgivarkategori	Svansandel, %
1	0–199	Privat	56,5
1	0–199	Offentlig	57,3
2	200–499	Privat	75,0
2	200–499	Offentlig	45,1
3	500 eller fler	Privat	44,4
3	500 eller fler	Offentlig	62,8

I stratum 2 är svansandelen för privata arbetsgivare 75 procent medan svansandelen för offentliga arbetsgivare är 45 procent.¹⁴⁷ Även i stratum 3 skiljer det sig mellan offentliga och privata arbetsgivare: svansandelen för privata arbetsgivare är 44 procent och för offentliga 63 procent. Detta betyder att det skett en viss snedvridning över arbetsgivarnas storlek och kategori. Om bortfallet kompenseras med avseende på arbetsgivarstorlek och -kategori uppfylls således kriterium (i) ovan. Det är dessutom så att dessa två variabler används som redovisningsgrupper för tabeller, vilket innebär att båda variablerna även är lämpliga utifrån kriterium (iii). I nästa

¹⁴⁷ Antalet privata arbetsgivare i stratum 2 uppgår till 44 stycken varav 33 har svarat. Antalet offentliga arbetsgivare i stratum 2 uppgår till 51 stycken varav 23 har svarat.

avsnitt beskrivs allmänt om skattningsmetodiken och speciellt om bortfallskompensationen.

Skattningsmetodik

De målstorheter som är av intresse i undersökningen är medelvärden och procentandelar. Låt oss formalisera ramverket för skattningsmetodiken något. Låt U beteckna populationen och N dess storlek. Låt y beteckna en undersökningsvariabel och y_k dess värde för individ $k = 1, 2, \dots, N$.

Målstorheten medelvärde ges av

$$\bar{y} = \frac{\sum_U y_k}{N} \quad (2)$$

Med beteckningen \sum_U avses $\sum_{k \in U}$ för att förkorta notationen. Notera att vid intresse av en proportion, snarare än ett medelvärde, kan variabeln y_k dikotomiseras så att 1 = "Tillhör en viss kategori" och 0 = "Tillhör inte kategorin" och uttryck (2) kan därefter användas. Detta medför att medelvärden och procentandelar inte behöver åtskiljas beteckningsmässigt. Riksrevisionen avser även att, som delkomponenter, skatta totaler, till exempel totalt antal anställningar med anställningsstöd. Målstorheten total ges av täljaren i uttryck (2) ovan, det vill säga

$$t = \sum_U y_k \quad (3)$$

Målstorheter måste även skattas för olika redovisningsgrupper. Notationen utvidgas därför till att omfatta även dessa. Populationen delas upp i D domäner (redovisningsgrupper) betecknade $U_1, \dots, U_d, \dots, U_D$. Exempelvis kan U_1 beteckna privata arbetsgivare i geografiskt område 1. Låt N_d beteckna storleken på U_d . Följande beteckning för undersökningsvariabeln y införs

$$y_{dk} = \begin{cases} y_k & \text{om } k \in U_d \\ 0 & \text{i övrigt} \end{cases} \quad (4)$$

Målstorheten total för redovisningsgrupp d kan då skrivas om enligt

$$t_d = \sum_U y_{dk} \quad (5)$$

samt medelvärdet

$$\bar{y}_d = \frac{t_d}{N_d} \quad (6)$$

Om y_{dk} är en dikotom variabel kodad 1 och 0 representerar t_d (totalt) antal individer i redovisningsgrupp d med egenskapen 1, N_d (totalt) antal individer i redovisningsgruppen och kvoten t_d / N_d representerar procentuell andel med egenskap 1.

Populationen stratifieras med avseende på variabeln arbetsgivarstorlek (se Tabell 1). Låt N_h beteckna storleken på stratum h , $h = 1, 2, \dots, H$. I detta fall är $H = 3$. Ett urval s_h av storlek n_h dras från stratum h enligt principen för obundet slumpmässigt urval (OSU). Hela urvalet betecknas s och dess storlek n , det vill säga $n = \sum_{h=1}^H n_h$. På grund av bortfall erhålls svarandemängden r_h vars storlek betecknas m_h (notera att övertäckningen inkluderas i m_h). Summan av svarandemängderna över samtliga stratum h betecknas r och dess storlek m , det vill säga $m = \sum_{h=1}^H m_h$.

Om varken bortfall eller övertäckning hade förekommit ges skattningen av totalen (5) av

$$\hat{t}_d = \sum_s d_k y_{dk} \quad (7)$$

där d_k är den s.k. designvikten vilken ges av $1/\text{urvalssannolikheten}$. Tabell 7 redovisar urvalssannolikheten samt designvikten per stratum. Designvikten för till exempel stratum 3 kan tolkas som att en utvald arbetsgivare ska representera 2,8 arbetsgivare när resultaten räknas upp till populationsnivå.

Tabell 7. Urvalssannolikheter och designvikter per stratum

Stratum	Antal anställda	Antal arbetsgivare N_h	Antal utvalda n_h	Urvals-sannolik-het	Design-vikt d_k
1	0–199	12 143	800	6,6 %	15,2
2	200–499	289	100	34,6 %	2,9
3	500 eller fler	281	100	35,6 %	2,8

Emellertid har bortfall uppstått. Från bortfallsanalysen i Tabell 6, vilken innehöll sex olika kategorier av arbetsgivarstorlek och arbetsgivarkategori, framkom att det skett en snedvridning över kategorierna. Låt $p = 1,2,3,4,5,6$ vara det löpindex som används för kategorierna av arbetsgivarstorlek och arbetsgivarkategori. För att ta hänsyn till denna snedvridning justeras designvikterna i (7) och Tabell 7. Justeringsvikten ges av följande uttryck

$$v_k = \frac{N_p n_h}{N_h m_p} \quad (8)$$

Härledningen av justeringsvikt kan till exempel erhållas från Särndal och Lundström (2005).¹⁴⁸ Multiplieras designvikten med denna justeringsvikt erhålls den bortfallskompenserade vikten, det vill säga

$$w_k = d_k v_k = \frac{N_h}{n_h} \frac{N_p n_h}{N_h m_p} = \frac{N_p}{m_p} \quad (9)$$

vilken redovisas i Tabell 8.

Tabell 8. Bortfallskompenserad vikt

Stratum	Antal anställda	Arbetsgivar-kategori	Designvikt d_k	Justeringsvikt v_k	Bortfallskompenserad vikt w_k
1	0–199	Offentlig	15,2	1,75	26,5
1	0–199	Privat	15,2	1,72	26,0
2	200–499	Offentlig	2,9	1,82	5,3
2	200–499	Privat	2,9	1,50	4,3
3	500 eller fler	Offentlig	2,8	1,54	4,3
3	500 eller fler	Privat	2,8	2,21	6,2

Detta leder oss till den estimator (beräkningsformel) som används för att skatta målstorheter i undersökningen. För målstorheten total används följande estimator

$$\hat{t}_{dw} = \sum_r w_k y_{dk} \quad (10)$$

¹⁴⁸ Metoden att justera designvikten kallas att "kalibrera" designvikten. Att kompensera för ett uppkommet bortfall via den s.k. kalibreringstekniken är vanligt i många undersökningar.

För målstorheten medelvärde används estimatorn

$$\hat{y}_{dw} = \frac{\hat{t}_{dw}}{\hat{N}_{dw}} \quad (11)$$

där skattningen av antalet arbetsgivare i redovisningsgrupp d i populationen, det vill säga N_d , ges av

$$\hat{N}_{dw} = \sum_{r_d} w_k \quad (12)$$

I den datafil som används för analys av enkätsvaren har den bortfallsjusterade vikten skapats. Vikten används för framtagande av samtliga målstorheter, det vill säga både medelvärden, totaler och procentandelar.

I bortfallsanalysen ovan visade det sig att svarsbenägenheten skiljer sig mellan de sex olika grupperna av arbetsgivarstorlek och arbetsgivarkategori. Om det inte skett någon snedvridning över någon eller några andra bakgrundsvariabler har den bortfallskompenenserade vikten goda möjligheter att, om inte eliminera, så i vart fall reducera potentiell bortfallsskevhet. Huruvida snedvridningar kan ha skett över andra bakgrundsvariabler har inte kunnat undersökas då urvalsramen saknade sådan information.

Övertäckning

Kompensering för bortfallet sker på det sätt som beskrivits ovan, men förutom bortfall drabbades undersökningen av övertäckning av en icke negligerbar omfattning. Dock ryms hanteringen av övertäckningen inom ramen för den skattningsmetodik som presenterats ovan. Estimatorn (10) används för att skatta totalen i redovisningsgrupp d . Övertäckningen hanteras principiellt på samma sätt, det vill säga inom ramen för domänskattningar (skattningar av redovisningsgrupper). Exempel: I stratum 1, det vill säga små arbetsgivare, inkom 401 enkäter från privata arbetsgivare. Av dessa 401 var det 378 arbetsgivare som tillhörde målpopulationen och 23 som inte gjorde det (det vill säga de sistnämnda utgör övertäckning). Redovisningsgruppen små privata arbetsgivare kan således delas upp i två ytterligare redovisningsgrupper: (i) små privata arbetsgivare som tillhör målpopulationen och (ii) små privata arbetsgivare som *inte* tillhör målpopulationen. För skattningar av målstorheter i redovisningsgrupp (i) används uttrycken (10) och (11) anpassade för rätt redovisningsgrupp. Skattningar för redovisningsgrupp (ii) är inte av intresse.

Det kan dock nämnas att de arbetsgivare som tillhör övertäckningen ligger kvar i den datafil som upprättats och som ligger till grund för skatt-

ningarna. Datafilen består alltså av 550 arbetsgivare som svarat och som tillhör målpopulationen samt 37 arbetsgivare som meddelat att de inte tillhör målpopulationen, det vill säga sammanlagt 587 arbetsgivare. Dock har en ny variabel konstruerats som antar värdet 1 om arbetsgivaren tillhör målpopulationen och 0 om den ej tillhör målpopulationen. Detta medför att vid framtagande av statistik tar vi endast fram resultat för de arbetsgivare som tillhör målpopulationen. Poängen med att låta övertäckningen ligga kvar i datafilen är att skattningen av variansen (vilken används för beräkning av konfidensintervall) för till exempel estimator (10) inte blir korrekt om vi raderar övertäckningen från datafilen. Med övertäckningen kvar i datafilen skattas variansen korrekt. För samtliga skattningar har modulen Complex Samples i programvaran SPSS använts.

Undertäckning

Den initiala urvalsramen baserades på Arbetsmarknadsverkets register och omfattade 13 361 arbetsgivare. Uppgift om antal anställda saknades för 648 av arbetsgivarna. Eftersom variabeln antal anställda användes för att stratifiera populationen innebar detta ett problem. Problemet skulle i och för sig ha kunnat lösas genom att låta dessa 648 arbetsgivare utgöra ett separat stratum och därefter dra ett urval bland dessa. Dock fanns det ytterligare problem förenade med dessa arbetsgivare. För samtliga dessa saknades även kontaktuppgifter (kontaktperson och adress till arbetsgivaren). Under enkätundersökningens planeringsfas bestämdes därför att bortse från dessa arbetsgivare, det vill säga att inte försöka samla in information från dem. I och med detta beslut finns en viss undertäckning i urvalsramen, vilken kan inverka menligt på generaliserbarheten i resultaten. Motivet till beslutet bygger i huvudsak på följande två argument:

(i) Det var förenat med ett stort arbete att försöka spåra kontaktuppgifter till dessa arbetsgivare och tidsramen för granskningen medgav inte detta.

(ii) De målstorheter som är av intresse i granskningen är medelvärden och procentandelar, snarare än totaler. Om målet är att skatta en total kan undertäckning innebära ett allvarligt problem pga. risk för underskattning av den sanna totalen. Om intresset, däremot, snarare ligger på medelvärden och procentandelar består skattningen, se (11), av en total i täljaren och en total (antalet observationer) i nämnaren. Om skattningen i täljaren (i genomsnitt) är för liten kompenseras detta av att skattningen i nämnaren också är för liten. Skattningen av medelvärdet eller procentandelen blir därför ofta bättre än skattningen av en total. En viktig förutsättning är dock att arbetsgivarna i undertäckningen inte systematiskt avviker från övriga arbetsgivare, vilket Riksrevisionen inte har kunnat kontrollera.

Målstorheterna dödvikts- och substitutionseffekt

För att skatta dödvikts- och substitutionseffekter kombinerades resultaten från två av enkätfrågorna. I den första (Fråga 2) ombads arbetsgivarna ange hur många anställningar med allmänt och förstärkt anställningsstöd som de genomförde under 2005. Beteckna denna variabel med y_k för arbetsgivare k . I den andra (Fråga 4) ombads arbetsgivarna ange hur många av dessa platser som skulle ha tillsatts med samma respektive andra personer om möjligheten till dessa anställningsstöd inte hade funnits. Beteckna variabeln "samma personer" med x_{1k} och variabeln "andra personer" med x_{2k} för arbetsgivare k . Målstorheten dödvikt (i redovisningsgrupp d) ges av

$$D_d = \frac{\sum_U x_{1dk}}{\sum_U y_{dk}} \quad (13)$$

Estimatorn för dödvikten ges, på motsvarande principiella sätt som beskrivits ovan, av

$$\hat{D}_d = \frac{\sum_r w_k x_{1dk}}{\sum_r w_k y_{dk}} \quad (14)$$

Målstorheten substitutionseffekt (i redovisningsgrupp d) ges av

$$S_d = \frac{\sum_U x_{2dk}}{\sum_U y_{dk}} \quad (15)$$

Estimatorn för substitutionseffekten ges av

$$\hat{S}_d = \frac{\sum_r w_k x_{2dk}}{\sum_r w_k y_{dk}} \quad (16)$$

Via dessa skattningsförfaranden kunde andelsmått för dödvikts- respektive substitutionseffekt erhållas för samtliga allmänna och förstärkta anställningsstöd som inleddes under 2005.

Skattningar av vissa målstorheter

Baserat på estimatorn (12) kan storleken på populationen uppdelat till exempel på arbetsgivarstorlek och -kategori uppskattas. Om urvalsramen

inte hade bestått av övertäckning hade antalet arbetsgivare i respektive storleksklass och kategori varit känd. Men i och med övertäckningen kan dessa värden endast uppskattas. Resultaten redovisas i Tabell 9.

Tabell 9. Skattning av populationsstorlek uppdelat på arbetsgivarstorlek och arbetsgivarkategori

Antal anställda	Arbetsgivarkategori		Summa
	Offentlig	Privat	
0–199	1 566	9 845	11 411
200–499	121	143	264
500 eller fler	212	50	262
Summa	1 899	10 038	11 937

Noterbart är exempelvis att hela populationen uppskattas till att bestå av 11 937 arbetsgivare, vilket kan jämföras med urvalsramens 12 713 arbetsgivare. Beträffande skattningar av totaler finns en viss reservation som bör nämnas. Eftersom övertäckning ingår vid beräkning av justeringsvikten (8) beror de slutliga vikterna till viss del på storleken på övertäckningen. Om det bland dem med okänd status är en stor del (till exempel hälften) som egentligen tillhör övertäckning kommer storleken på populationen i Tabell 9 att överskattas (samt storleken på olika undergrupper). I tidigare beräkningar har proportionen som tillhör målpopulationen i urvalsramen uppskattats uppgå till ca 94 procent, se uttryck (1). Om denna uppskattning är för hög, det vill säga om de med okänd status tillhör målpopulationen i (mycket) mindre utsträckning, kommer skattningar av totaler att bli för stora. Eftersom Riksrevisionen inte har någon kunskap om de i gruppen med okänd status är uppskattningen att storleken på övertäckningen är ca 94 procent den bästa som kan göras. Notera dock att skattningar av medelvärden är mindre känsliga för huruvida skattningen av övertäckningen är korrekt eller inte. Detta beror på att skattningar av medelvärden bygger på kvoten mellan totalen och skattningen av antalet arbetsgivare, se (11). Om skattningen av totalen i täljaren är för stor är troligtvis även skattningen av nämnaren för stor. Överskattningen i täljaren och i nämnaren tenderar därför att i viss utsträckning ta ut varandra.

Ytterligare en reservation rörande resultaten i Tabell 9 är att där inte har tagits någon hänsyn till undertäckningen.

Referenser

Särndal, C.E. och Lundström, S. (2005). *Estimation in Surveys with Nonresponse*. Wiley

Enkätfrågorna

Fråga 1. Totalt hur många personer nyanställdes vid ert företag/er organisation under 2005 (såväl med som utan stöd)?

Antal: _____

Fråga 2. För hur många av dessa nyanställningar erhöll ni anställningsstöd (AAS och/eller FAS)?

Antal: _____

Fråga 3. Om möjligheten till anställningsstöd (AAS/FAS) inte hade funnits, skulle ni då ändå ha tillsatt platsen/platserna som uppgetts i fråga 2? Kryssa för korrekt alternativ.

- Ja, helt eller delvis
- Nej (Gå vidare till fråga 5!)

Fråga 4. Om du svarade "Ja, helt eller delvis" på fråga 3, hur många av dessa platser skulle ha tillsatts...

...med samma person/-er?

Antal: _____

...med annan person/andra personer?

Antal: _____

Fråga 5. Hade möjligheten till anställningsstöd (AAS/FAS) någon betydelse för tidpunkten för de nyanställningar som genomfördes under 2005? Ange i genomsnitt vid flera anställningsstödsanställda. Kryssa för ett alternativ.

- Nej, ingen betydelse.
- Ja, de tidigarelades.
- Ja, de senarelades.

Fråga 6. Vilken var den främsta orsaken till att ni valde att anställa med anställningsstöd (AAS/FAS) under 2005? Flera alternativ kan anges. Kryssa för det eller de alternativ som passar in på er situation.

- Orderingången/arbetsbelastningen ökade.
- Organisationen saknade viss kompetens.
- Ersätta personal som slutat.
- Underlätta vid tillfällig arbetsanhopning.
- Stödet med för en minskning av arbetskraftskostnaderna och möjliggjorde därmed nyrekrytering.
- Konkurrenterna använder sig sannolikt av stöden. Med hänsyn till marknadsandelarna gjordes nyrekrytering.
- Annan orsak, nämligen: _____ (...)

Fråga 7. Vem tog initiativ till det/de anställningsstöd (AAS/FAS) som ledde till nyrekrytering under 2005? Vid flera anställningsstöd under 2005 kan flera svarsalternativ anges.

- Den/de arbets sökande som sedan anställdes informerade ert företag/er organisation om möjligheten till stöd.
- Ert företag/er organisation anmälde intresse till arbetsförmedlingen med konkret förslag på den/de arbets sökande som sedan anställdes.
- Ert företag/er organisation anmälde intresse till arbetsförmedlingen, som föreslog arbets sökande som ni anställde.
- Arbetsförmedlingen kontaktade ert företag/er organisation direkt med erbjudande om ställningsstöd.
- Minns/vet ej.

Fråga 8. Bedöm arbetsförmedlingens insatser, på en skala från mycket positiv till mycket negativ, för att rekryteringen/-arna med anställningsstöd (AAS/FAS) under 2005 kunde komma till stånd.

- Mycket positiv.
- Positiv.
- Varken positiv eller negativ.
- Negativ.
- Mycket negativ.

Ev. kommentarer: _____ (...)

Bilaga 3 Skyddet mot korruption vid handläggningen av anställningsstöd inom AMV

Myndighetsledningar har ett ansvar för att intern styrning och kontroll är utformad så att lagar och förordningar följs i myndighetens verksamhet. Verksförordningen¹⁴⁹ ålägger myndighetschefen att tillse att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt. Varje myndighet ska också identifiera vilka risker för skador eller förluster som finns i myndighetens verksamhet samt vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster.¹⁵⁰ Denna regel tar inte enbart sikte på sådana risker som kan innebära skada för myndigheten utan för hela staten.

En internationellt vedertagen modell finns för att värdera och bistå företag och andra organisationer att förbättra sina interna kontrollsystem. Denna modell, som benämns COSO-modellen¹⁵¹ utgör ett regel- eller ramverk som operationaliserats och omsatts i policy och regler hos tusentals företag runt om i världen. Riksrevisionen har använt detta regelverk för att bedöma hur väl AMS har organiserat och utformat sitt skydd mot korruption vid handläggningen av anställningsstödet.¹⁵² Bakgrunden till den fjärde revisionsfrågan – som alltså fokuserar på skyddet mot korruption – är den risk som finns vid handläggning av ärenden där stora ekonomiska intressen finns för de som är inblandade i handläggnings- och beslutsprocesserna. När det gäller anställningsstöd har arbetsgivaren, som ansöker om anställningsstöd, stort intresse av att en ansökan beviljas. Arbetsgivaren kan tjäna upp till 375 000 kronor på en 24-månadersperiod för varje person i företaget som beviljas stöd. Incitamentet för arbetsgivaren att söka påverka handläggningen och beslutet, exempelvis genom att muta handläggaren, är därmed uppenbart.

Bedömningskriterier

Ett gott skydd mot korruption medför behov av att tillräckliga åtgärder genomförts inom var och en av följande delar.

¹⁴⁹ Verksförordning (1995:1322) 7 § p. 6.

¹⁵⁰ Förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.

¹⁵¹ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission har 2004 givit ut regelverken Internal Control – Integrated Framework samt Enterprise Risk Management – Integrated Framework.

¹⁵² Granskningen gäller på ledningsnivå även övriga lönesubventioner, exempelvis lönebidrag.

Riksrevisionens granskning har därför inriktats mot att bedöma om sådana åtgärder finns genomförda.

Kontrollmiljön

Är ledningens inställning klart markerad?
Är ledningens agerande i konkreta frågor tydligt? Finns tydliga värderingar?
Finns rutiner och ansvar för dessa frågor?

Riskbedömning

Har ledning/styrelse genomfört någon riskbedömning? Inkluderas risk för mutor/oegentligheter i denna riskbedömning?

Övergripande kontrollfunktioner

Finns etiska regler? Täcker de området mutor/oegentligheter? Finns rutiner för att upptäcka, utreda och hantera frångående av regler?

Kontrollåtgärder

Tillämpas ett systematiskt angreppssätt för ansvars- och arbetsfördelning inom relevanta verksamheter? Finns centrala kontrollfunktioner för efterlevnad? Finns relevanta verktyg och praktiseras ändamålsenliga kontrollåtgärder?

Information och kommunikation

Är ledningens kanaler för att kommunicera regler och värderingar till personalen ändamålsenliga?
Finns internutbildning och "Whistle-blow"?

Uppföljning

Görs årlig genomgång av regler/policy? Finns plan för uppföljning och kontrollåtgärder?
Görs uppföljning av interna och externa tips?
Analyseras avvikelsestatistik?

I verksförordningen (1995:1322) och i riskhanteringsförordningen (1995:1300) anges vilka övergripande och huvudsakliga krav som ställs på myndigheten vad gäller organisering och kontroll av verksamheten. I verksförordningens 7 § p. 6 sägs att chefen ska se till att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt. I riskhanteringsförordningen anges att myndigheten ska skydda sig mot risker i verksamheten.¹⁵³ Lagar, förordningar och andra regler beskriver inte detaljerat vilka åtgärder en statlig myndighet är skyldig att vidta i syfte att skapa ett skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Enligt Riksrevisionens uppfattning bör myndighetens åtgärder överensstämma med COSO-modellens krav och utgångspunkter. I avsnittet där granskningsresultatet presenteras definieras kriterier för vad som menas med ett gott skydd mot korruption.

¹⁵³ Förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. I 3 § sägs: Varje myndighet skall identifiera vilka risker för skador eller förluster som finns i myndighetens verksamhet. Myndigheten skall värdera riskerna och beräkna vilka kostnader som staten har eller kan få med hänsyn till dessa risker. Resultatet skall sammanställas i en riskanalys. Varje myndighet skall vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster.

Granskningsresultat

Kontrollmiljö

Kriterier

En god kontrollmiljö förutsätter att ledningen för en organisation har en klart uttalad inställning och ett konsekvent agerande i frågor som gäller korruption. Ledningens värderingar i dessa avseenden bör entydigt kunna uttolkas av dokument och beslut i konkreta frågor.

Iakttagelser

Ledningen har en tydlig insikt om att det finns risk för korruption när det gäller handläggningen av anställningsstödet. I verksgemensamma dokument framgår vad som gäller i kontakter med företagen. Ledningen markerar att strikthet gäller. Detta betyder att personalen i allt som gäller förmåner och kontakter med leverantörer ska vara återhållsamma. Ledningen fokuserar på vikten av sparsam representation och försiktighet vad gäller gåvor. Kontrollmiljön formas också av de dokument som finns och som fokuserar på representation och jäv. Vissa län har varit mer aktiva i arbetet med att förtydliga rutiner och instruktioner som gäller korruption.

Någon samlad bild av vad som gäller i fråga om skydd mot korruption ges inte. I stället är det upp till personalen att söka sammanfatta och foga samman dessa dokument så att det blir möjligt att skapa en sammanhållen bild av vad som gäller på området. De olika dokumenten är förhållandevis väl uppdaterade och tar upp huvuddelen av de frågor och aspekter som är relevanta på området. Dokumenten fokuserar även till viss del på de mer komplexa mut- och påverkanssituationer som kan uppstå vid handläggningen av enskilda ärenden i denna typ av verksamhet. Dokumenten preciserar emellertid inte särskilt utförligt de situationer som gäller kontanta överföringar och andra sinnrika arrangemang som en leverantör kan locka den anställda att acceptera. Inte heller beskrivs hur den anställda ska agera för att motverka att sådana händelser inträffar.

Ledningen etablerar enligt egen uppgift en god kontrollmiljö genom att överföra värderingar. Handläggningen av anställningsstöd sker ute på de

lokala arbetsförmedlingarna. Detta betyder att AMS fastställer övergripande riktlinjer och att länsarbetsnämnderna utformar detaljerade riktlinjer.

Generaldirektören och länsarbetsdirektörerna är ytterst ansvariga för utformningen av regler. Verksjuristen initierar förslag till förändringar när detta befinner sig vara påkallat. Ansvar för att utreda och driva ärenden ligger på personalansvarsnämnden. Det anges i befintliga regler att uppkomna ärenden gällande jäv bör anmälas till närmaste chef. Det framgår emellertid inte av reglerna vad som konkret ska göras vid uppkomna ärenden. Intervjuer med medarbetare och chefer indikerar också att kunskapen om vad som ska göras vid misstankar om korruption hos vissa medarbetare är näst intill obefintlig.

Polisanmälan görs vid konkret misstanke om begånget brott. I intervjuerna framkommer att det är ytterst ovanligt att ärenden identifieras och därmed polisanmäls.

Ledningen har främst på regionnivå vidtagit åtgärder som är avsedda att motverka korruption. Det gäller dokument med regler och anvisningar, kurser i offentlighet och sekretess samt diskussioner om värdegrund. I ett län skickar ledningen ut ett standardiserat brev till företag som skickar gåvor med information om att myndigheten inte kan ta emot gåvor.

Ledningen ser främst jäv som en risk för verksamheten och att det främst är på mindre orter där detta kan utgöra ett problem. Vidare ser ledningen att påtryckningar från företagen kan utgöra en risk. En annan risk utgörs av att målet för stödet – arbetslinjen – leder till att handläggarna pressar fram anställningsstöd på ett sätt som äventyrar regelefterlevnaden. En annan risk utgörs av att man på förmedlingarna hanterar många olika stödformer och att handläggarna inte hinner bli riktigt pålästa på exempelvis anställningsstödet. Det finns även risk för att vänskap eller påtryckningar genom hot påverkar kvaliteten i handläggningen på ett negativt sätt. Detta kan leda till att man inte får den önskade kvaliteten i de beslut som fattas.

Slutsatser

Sammanfattningsvis har ledningen en tydlig insikt om riskerna för korruption. Ledningen har tagit fram dokument som stöd för verksamheten samt även verkat på ett sätt som visar att man inser att det föreligger risker, men kontrollmiljön kan ändå inte anses tillräckligt bra. Anledningen är att medarbetarna inte fullt ut uppfattat riskerna samt vad de ska göra konkret för att motverka och hindra förekomst av korruption.

Riksrevisionen bedömer att AMS ledning har utformat en kontrollmiljö som *inte är tillfredsställande* från perspektivet skydd mot korruption.

Riskbedömningar

Kriterier

För att Riksrevisionen ska bedöma om en myndighets skydd mot korruption är tillfredsställande, krävs också att ledningen har gjort en riskbedömning. Denna bör inkludera risken för förekomst av korruption som kan hota myndighetens möjligheter att nå sina mål. Utgångspunkten för myndighetens arbete på detta område ska vara den så kallade riskhanteringsförordningen¹⁵⁴.

Iakttagelser

AMS har inte genomfört någon generell riskanalys som inkluderar korruption. AMS har emellertid genomfört andra typer av riskanalyser som avser budget, arbetsmiljö med mera. Ledningen har också varit aktiv när det gäller att ta fram dokument med regler och rutiner som gäller upphandling och olika krav på de förhållningssätt som gäller vid kontakter med konsulter med mera. Dessa initiativ har naturligtvis föregåtts av någon typ av riskbedömning. Någon dokumentation av hur denna bedömning gått till finns inte.

Slutsatser

AMS har inte gjort några generella riskbedömningar som innefattar risk för korruption i handläggningen av och beslutsprocesserna som gäller anställningsstödet. Riksrevisionen bedömer att det *inte är tillfredsställande* att AMS saknar riskbedömningar som grund för sitt arbete med att skydda myndigheten mot korruption.

Övergripande kontrollfunktioner

Kriterier

Ett bra skydd mot olika former av korruption förutsätter att det finns vissa övergripande kontrollfunktioner, exempelvis genomtänkta och sammanhängande riktlinjer och regler samt ansvarsfördelning och rutiner för att upptäcka om reglerna inte följs.

¹⁵⁴ Förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.

Lakttagelser

AMS har fastställt ett antal olika regler som syftar till att motverka förekomst av korruption. För det första finns en regelsamling som gäller jäv. I denna beskrivs vad som menas med jäv och ett antal jävssituationer tas upp. Vidare beskrivs vad handläggaren ska göra om jäv förekommer. Slutligen tas ansvarsfrågan upp liksom de rättsliga påföljder som kan påräknas om jäv uppstår. För det andra finns en regelsamling med riktlinjer för AMS representation. I denna definieras såväl intern som extern representation. Riktlinjerna anger förutsättningarna för representation samt hur beslut om sådan går till. Riktlinjerna gäller i dessa delar vad som gäller när AMS betalar. Riktlinjerna tar avslutningsvis upp vad som gäller i fråga om bestickning och muta vid representation. Riktlinjerna anges gälla alla anställda och är förhållandevis ingående. I dokumentet definieras vad som är bestickning samt vad som är muta. Exempel på situationer där mutor och bestickning kan förekomma ges. Det saknas mer ingående exempel på hur handläggningen kan störas genom att företagaren besticker personalen, exempelvis genom erbjudande eller överlämnande av pengar. Vidare saknas en sammanhållen regelsamling som fångar in hela problemet som gäller mutor och annan otillbörlig påverkan vid handläggning av enskilda anställningsstödsärenden.

Controllerfunktionerna och internrevisionen bedriver arbete som har ett kontrollerande inslag, dock görs ingenting löpande som tar sikte på korruption.

Slutsatser

AMS har ett regelverk som tar upp etiska förhållningssätt och som beskriver en del av de förhållanden som gäller mutor och annan otillbörlig påverkan. Förutom sedvanliga attestregler vid representation med mera finns i övrigt inga övergripande kontrollfunktioner som tar sikte på att motverka och förhindra förekomst av korruption.

Riksrevisionen bedömer att AMS kontrollfunktioner, som en del av ett skydd mot korruption, är *mindre tillfredsställande*.

Kontrollåtgärder

Kriterier

Ett gott skydd mot korruption förutsätter att ett systematiskt angreppssätt tillämpas för att få en god ansvars- och arbetsfördelning i riskutsatta

verksamheter och processer. Dessutom bör det finnas en kontrollorganisation som är fristående från linjeverksamheten, och som har ansvar och relevanta verktyg för att kontrollera om det finns indikationer eller misstankar om otillbörlig påverkan samt för att utreda eventuella indikationer.

Lakttagelser

AMS har inte inrättat ett särskilt system för att upptäcka, utreda eller hantera eventuella frångående av gällande föreskrifter. I stället anges att det är upp till aktuell chef att tillse att reglerna följs i varje del. Chefsnivån kontrolleras inte på särskilt sätt i detta avseende. Kontrollen utgörs av en allmän dialog mellan handläggare och chef. Dialogen består i samtal kring värdegrund med mera. Ensamhandläggning tillämpas normalt, vilket betyder att handläggaren både bereder ärendet och fattar beslut. Handläggaren kontrollerar därmed sin egen handläggning. Chefen signerar enbart själva utbetalningen. Attestregler finns. Någon kontrollrutin som tar sikte på det innehållsmässiga i beslutet finns inte. Kontrollen gäller enbart att utbetalningen sker på rätt sätt och att den verkligen görs.

Handläggaren arbetar med en checklista som innebär vissa kontrollinslag. De gäller dock inte förekomst av korruption. Kontrollen riktas mer mot den sökande arbetsgivaren och dennes ekonomiska eller andra förhållanden.

Externa relationer kontrolleras inte på ett systematiskt sätt. Det betyder att beslut om anställningsstöd inte kontrolleras i efterhand utifrån ett oegentlighetsperspektiv. Inte heller tillämpar AMS något annat system för att motverka att alltför djupa kontakter mellan den egna personalen och leverantörerna skapas, exempelvis jobbrotation eller regelmässiga byten av distrikt.

Slutsatser

Organisationen av arbetet är upplagd på ett sätt som inte är tillfredsställande utifrån ett korruptionsperspektiv. Ensamhandläggning i kombination med avsaknad av ett extra kontrollfilter snarast underlättar förekomst av oegentligheter. Handläggarna på förmedlingarna bereder ärendena ensamma och de är ensamma om att ha kontakterna med företagen. Chefernas roll begränsas normalt till att signera själva utbetalningen.

Riksrevisionen bedömer att AMS kontrollfunktioner, som en del av ett skydd mot korruption, *inte är tillfredsställande*.

Information och kommunikation

Kriterier

Ett gott skydd mot korruption förutsätter att ledningens värderingar och riktlinjer effektivt ska ha kommunicerats till personalen i riskutsatta funktioner genom utbildning och information.

Iakttagelser

Ledningen informerar personalen om framför allt jäv. Det sker genom diskussioner och utbildning. När det gäller mutor och annan otillbörlig påverkan har AMS sett till att en av Finansdepartementet framtagen broschyr benämnd "Mutor och jäv" spridits till samtliga medarbetare inom AMV. I några LAN har ledningen informerat om mutor och bestickning, medan det i andra LAN endast bedrivits mindre insatser. De olika cheferna svarar för detta på respektive nivå. Kommunikationsinsatserna varierar förhållandevis mycket mellan de olika regionerna.

Utbildning ges i offentlighet och sekretess. I denna tas frågan om jäv upp liksom tjänstemannaansvaret.

I de fall överträdelser skett har man tagit upp dessa internt. Syftet har varit att organisationen ska lära sig var gränserna går.

Slutsatser

Riksrevisionen bedömer att AMS kommunikation till personalen, som en del av skyddet mot korruption, *inte är tillfredsställande*.

Uppföljning

Kriterier

Ledningen bör säkerställa att regelsystemet fungerar som det är avsett. Ett gott skydd medför behov av att regelbundet följa upp reglernas utformning, genomförda kontrollåtgärder samt andra frågor eller förhållanden som har med myndighetens skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan att göra.

Lakttagelser

AMS och LAN uppdaterar löpande reglerna för intern kontroll. I juni 2006 beslutade AMS generaldirektör om en administrativ föreskrift om den interna kontrollen för Arbetsmarknadsverket (AMV) med krav på återrapportering av frågor om intern kontroll, AMSFS 2006:10. Den löpande uppföljande verksamheten vid myndigheten är emellertid inte utvecklad för att fånga upp i vad mån de interna reglerna som tar sikte på att motverka förekomst av korruption efterlevs. Ledningen har inte skapat regler och rutiner för hur organisationen regelbundet ska följa upp reglernas utformning, genomförda kontrollåtgärder samt andra frågor eller förhållanden som har med myndighetens skydd mot korruption att göra.

Slutsatser

Ledningen har inte säkerställt att det regelsystem som syftar till att motverka förekomst av korruption fungerar som det är avsett. Ledningen har därmed inte skapat regler och rutiner för hur organisationen regelbundet ska följa upp reglernas utformning, genomförda kontrollåtgärder samt andra frågor eller förhållanden som har med myndighetens skydd mot korruption att göra.

Riksrevisionen bedömer att AMS uppföljningsverksamhet, som en del av skyddet mot korruption, *inte är tillfredsställande*.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar AMS att göra en riskbedömning avseende handläggningen av anställningsstöd till arbetsgivare. Utifrån en sådan kan myndigheten sedan vidareutveckla regler som tydligt anger hur personalen ska agera för att minimera riskerna för att korruption ska kunna förekomma. Vidare bör en ny arbetsorganisation gällande handläggning och beslut införas. Slutligen bör myndigheten organisera ett kontrollsystem så att risken för upptäckt av korruption ökar.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
2004:4 Den statliga garantimodellen
2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet*
2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
2004:10 Bistånd via ambassader
– en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
2004:16 Premiepensionens första år
2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
2004:22 Arlandabanan *Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*
2004:23 Regelförenklningar för företag
2004:24 Snabbare asylprövning
2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga
sysselsättningsstödet
2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
2005:2 Tillväxt genom samverkan?
2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser

- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – *uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor *Banverket*
- 2005:31 När oljan når land – *har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvaliteten i elöverföringen – *finns förutsättningar för en effektiv tillsyn*
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – *tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – *förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?*
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – *utbildning för marknadens behov?*
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag

- 2006:18 Riksrevisionens Årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 27 Regeringens uppföljning av överskotts målet

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se