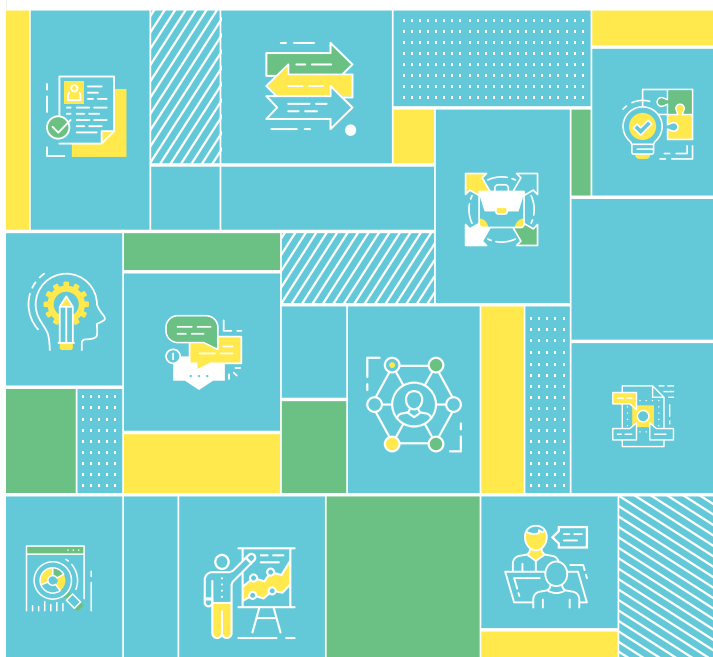


SUSANNE ACKUM

Arbetsmarknadspolitikens roll och tre utmaningar



SUSANNE ACKUM

Arbetsmarknadspolitikens roll och tre utmaningar

FORES

The logo for FORES consists of the word "FORES" in a bold, black, sans-serif font. A green, triangular shape is positioned behind the letter "O", pointing upwards and to the right, creating a stylized graphic element.



Arbetsmarknadspolitikens roll och tre utmaningar

Författare: Susanne Ackum

1:a upplagan, 1:a tryckningen

Grafisk design: Epoque Studio

Fores, Kungsbrogatan 2, 112 27 Stockholm

info@fores.se
www.fores.se

Tryckt hos Spektar, Bulgarien 2019

ISBN: 978-91-87379-66-6

Fritt tillgängligt med vissa rättigheter förbehållna. FORES vill ha största möjliga spridning av de publikationer vi ger ut. Därför kan publikationerna utan kostnad laddas ner via www.fores.se. Enstaka exemplar kan också beställas i tryckt form via info@fores.se. Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Inga bearbetningar 3.0 Unported License (läs mer på www.creativecommons.se). Det innebär i korthet att det är tillåtet att dela, det vill säga att kopiera, distribuera och sända verket, på villkor att FORES och författaren anges, ändamålet är icke kommersiellt och verket inte förändras, bearbetas eller byggs vidare på.



Innehåll

Om författaren	v
Förord	vi
1. Inledning	1
2. Arbetsmarknadspolitikens roll i den ekonomiska politiken	6
2.1 Arbetsmarknadspolitikens roll i strukturpolitiken	8
Förmedlingsverksamhet	9
Arbetsmarknadsutbildning	17
Praktik	20
Subventionerad anställning	23
Starta-eget-bidrag	25
Arbetsmarknadspolitikens makroeffekter på arbetslöshet och sysselsättning	26
2.2 Arbetsmarknadspolitikens roll i fördelningspolitiken	27
2.3 Arbetsmarknadspolitikens och dess roll i stabiliseringspolitiken	32
Stabiliseringspolitik – att förhindra flaskhalsar då konjunkturen vänder upp	35
2.4 Sammanfattning	38
Strukturpolitisk roll	38
Fördelningspolitisk roll	39
Stabiliseringspolitisk roll	40
3. Utmaningar	42
3.1 Ökad professionalisering av arbetsförmedlaryrket	44
3.2 Vad göra för de riktigt långtidsarbetslösa? Huvudmannaskapet för vuxenutbildning	52 55
4. Avslutningsvis	59
Referenslista	60

Om Fores

Den gröna och liberala tankemedjan

Fores – Forum för reformer och entreprenörskap – är den gröna och liberala tankemedjan. Vi vill förnya debatten i Sverige med tro på entreprenörskap och människors möjligheter att själva forma sina liv.

Miljö och marknad, migration, företagande, civilsamhället, integritet, jämställdhet, global demokratisering och moderniserad välfärd – det är några av de frågor vi jobbar med. Vi är en öppen och oberoende mötesplats för samhällsengagerade, debattörer, akademiker och beslutsfattare.

Tillsammans med personer i hela Sverige ska vi hitta lösningar på hur Sverige kan möta de utmaningar som globaliseringen och klimathotet innebär. Vi fungerar som en länk mellan nyfikna samhällsmedborgare, debattörer, entreprenörer, beslutsfattare och forskning. Fores producerar böcker och arrangerar seminarier och debatter.

Besök gärna vår webbplats www.fores.se.

Om författaren

Susanne Ackum är disputerad nationalekonom i arbetslöshet och arbetsutbud. Hon har under sin karriär arbetat med arbetsmarknadsfrågor som chef på Fackföreningarnas institut för ekonomisk forskning (FIEF), generaldirektör vid IFAU, senare statssekreterare vid finansdepartementet och riksrevisor. Hon är nu bland annat ordförande i Forum för Omställning, ledamot i styrelsen för Digital@Idag och knuten till Fores.

Förord

Fores har sedan start identifierat arbetslösheten som ett av de samhällsproblem där vi bör lyfta fram forskning och nya idéer. Inte minst eftersom vi ofta har arbetat i gränslandet mellan integrationspolitik och ekonomisk politik, och det är uppenbart att en stor del av arbetslösheten hänger ihop med integrationen. För att få integrationen att fungera, så måste vi få matchningen att fungera.

Genom åren har vi undersökt turordningsregler, skatter på arbete, villkor för entreprenörskap och annat som kan påverka arbetslösheten. För tre år sedan blev en reformering av Arbetsförmedlingen en het fråga i och med att regeringen, på riksdagens begäran, tillsatte en utredning med ett brett mandat att föreslå förändringar. Utredningen skulle bland annat titta på en privatisering av verksamheten, som har skett i till exempel Australien. Då startade Fores ett eget arbete parallellt med utredningen, vilket ledde

fram till antologin *Framtidens arbetsförmedling*. Lars Calmfors och jag var redaktörer, och en av de skribenter vi engagerade var Susanne Ackum. Det ledde i sin tur fram till att Susanne anställdes här på Fores, för att fortsätta arbeta med bland annat arbetsmarknadsfrågor.

I skrivande stund handlar debatten om Arbetsförmedlingen huvudsakligen om privatisering av matchningsuppdraget, som var en av de frågor vi tog upp i vår antologi. Fores kommer att fortsätta att försöka bidra i den frågan. Samtidigt är en av poängerna med en tankemedja att vi har möjlighet att lyfta blicken från den dagsaktuella debatten. Varför har vi en arbetsmarknadspolitik? Vad bör den tillföra? Vad fungerar sämre idag och hur kan det förbättras? Den typen av frågor försöker den här rapporten besvara, och vi hoppas att många som är intresserade tar sig tid att läsa och fundera lite bortom det man hinner till vardags. Tack till Tom Hedelius och Jan Wallanders stiftelser, som ger bidrag till Fores arbete med att sprida forskning. Ett särskilt stort tack till Susanne Ackum, som bidrar till att höja den allmänna nivån på Fores program för ekonomiska reformer och entreprenörskap och som har skrivit den här rapporten.

Stockholm, 29 oktober 2019,
Andreas Bergström

1. Inledning^{1,2}

De första offentliga arbetsförmedlingarna startades i Helsingborg och Göteborg 1902, med syftet att minska fattigvårdskostnaderna för arbetslösa. Under 1920-talet introducerades nödarbeten för att mildra effekterna av depressionen, men det var först under 1950-talet som arbetsmarknadspolitiken fick sin nuvarande inriktning i och med att Rehn-Meidner modellen utarbetades.

I Rehn-Meidner modellen har den aktiva arbetsmarknadspolitiken som syfte att underlätta struktur-omvandlingen i ekonomin. Människor som slogs ut från olönsamma sektorer, bland annat som ett resultat av den solidariska lönepolitiken, skulle få hjälp att

1 Denna rapport bygger på en uppsats som skrevs årsskiftet 2016/2017 som underlag till Arbetsmarknadsutredningen och finns delvis återgiven som bilaga 3 till denna (SOU 2019:3). Rapporten har sedan dess uppdaterats och omarbetats något med tanke på senare tids intensifierade diskussion om arbetsmarknadspolitiken framtida utformning och huvudmannaskap. Jag har inte för avsikt att, mer än vid några få tillfällen, relatera förslagen i rapporten till den diskussion som pågår i skrivande stund om AF framtida roll.

2 Jag vill tacka Andres Bergström, Lina Cronquist, Sara Davidsson, Anders Forslund, Marie Gartell, Julia Nederberg, Katarina Richardsson, Paulina Vaughn, Johan Vikström och en anonym granskare för värdefulla synpunkter på denna och tidigare utkast på rapporten.

flytta över till expanderade sektorer. I denna modell består arbetsmarknadspolitikerna främst av platsförmedling och olika rörlighetsstimulerande åtgärder, som utbildning och flyttbidrag. För att underlätta för dem som hade lägre produktivitet än vad de nya jobben krävde introducerades även lönesubventioner.³

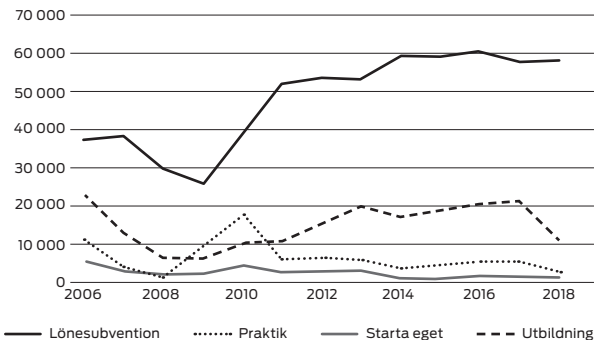
Antalet deltagare i olika program varierar sinsemellan, med konjunkturen och över tid; se Figur 1 och 2 nedan. Värt att notera från Figur 1 är att antalet deltagare är högst i subventionerade anställningar och utbildning. Praktik och subventionerade anställningar var de program som ökade mest i kölvattnet av finanskrisen 2008. Det tar drygt ett år efter att konjunkturen börja vika under finanskrisen 2007 – 2008 (se Figur 2) till dess att praktikplatserna stiger från 1 423 platser år 2008 till 17 821 platser år 2010. Vi ser också att antalet praktikplatser minskar snabbt då konjunkturen vänder upp. De subventionerade anställningarna fördubblas under en tvåårsperiod; från 25 986 anställningar år 2009 till 52 140 anställningar år 2011. Arbetsmarknadsutbildningarna uppvisar mindre konjunkturrella svängningar. Den uppgång vi ser i antalet utbildningsplatser från 2009 beror till stor del

3 Ibland delas arbetsmarknadspolitikerna in i en passiv och aktiv del. Den passiva delen rör då arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva delen de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Denna rapport har sitt fokus på de aktiva åtgärderna men det är viktigt att nämna att de aktiva åtgärderna också spelar en central roll för rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, både vad gäller att förnya arbetsvillkoret i försäkringen och testa arbetsviljan.

på att de förberedande utbildningarna ökar. Figur 1 visar också att Starta-Eget utgör en liten andel av den arbetsmarknadspolitiska arsenalen.

Det finns således, och har funnits sedan länge, en stark tilltro till att aktiv arbetsmarknadspolitik har en viktig roll att spela för att förbättra arbetsmarknads/ekonomins funktionssätt. Det finns också en rad utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken och omfattande sammanställningar av dess effekter på löner och sysselsättning för individer och samhällsekonomin; se till exempel Calmfors m.fl. (2002) och Forslund & Vikström (2011). Samtidigt har arbetsmarknadspolitiken sedan länge kritiserats för att vara ineffektiv och dyr; se SOU 2019:3 för en översikt. Många vill nu att arbetsmarknadspolitiken ska förbättras, frågan är dock hur det ska åstadkommas i praktiken.

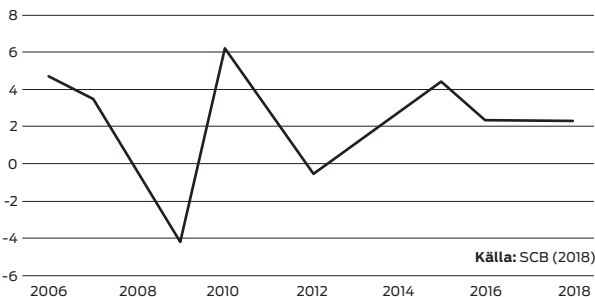
Figur 1. Antal deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska program, 2006–2018



Källa: Arbetsförmedlingen (2018)

Not: Figuren visar antalet arbetslösa som befinner sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utbildning visar antalet personer som deltar i yrkes- och förberedande utbildning. Lönesubvention omfattar introduktionsjobb, särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd, instegsjobb, traineejobb, extratjänster, moderna beredskapsjobb och nystartsjobb. Beräkningarna baseras på ett årsgenomsnitt.

Figur 2. Sveriges bruttonationalprodukt (BNP) tillväxt, 2006–2018



Källa: SCB (2018)

I och med regeringens överenskommelse med Centerpartiet och Liberalerna i 73-punktsprogrammet ligger nu arbetsmarknadspolitikens utformning och dess

huvudmannaskap i stöpsleven. Vid stora och snabba förändringar finns det alltid en risk att man kastar ut barnet med badvattnet. Av den anledningen anser jag att det behövs en systematisk diskussion genom vilka mekanismer dagens arbetsmarknadspolitik kan antas stödja den ekonomiska politikens uppgift att stabilisera, allokera och fördela resurser i ekonomin. Detta görs i *kapitel 2* i denna rapport.

I *kapitel 3* förs en fördjupad diskussion av tre utmaningar som jag anser arbetsmarknadspolitikerna står inför; arbetsförmedlaryrket, åtgärder för de riktigt⁴ långtidsarbetslösa och huvudmannaskapet för arbetsmarknadsutbildningen. Det är viktigt att inte omdaning av Arbetsförmedlingen (AF) som myndighet, skymmer behovet av förbättringar på dessa områden. Utmaningarna är stora då bland annat ökat utanförskap kan uppstå i kölvattnet av stora flyktingströmmar, fortsatt globalisering och teknisk utveckling. Huruvida arbetsmarknadspolitik kan minska utanförskap, och göra människor mer benägna att bejaka omställning, hänger samman med om politiken kan rusta människor för det nya och kan påverka arbetsgivarnas vilja att anställa.

4 I Sverige klassificeras man som långtidsarbetslös efter sex månaders arbetslöshet. Vanligt i andra länder är 12 månaders arbetslöshet. Vad som menas med de riktigt långtidsarbetslösa finns det ingen vedertagen definition för, jag avser dock minst två års arbetslöshet i denna rapport.

2. Arbetsmarknads- politikens roll i den ekonomiska politiken

Den ekonomiska politiken består av penning- och finanspolitik och har som mål att skapa en så hög välfärd som möjligt för medborgarna⁵. En bra tankeram för att förstå genom vilka mekanismer penning- och finanspolitiken verkar, är att dela in dess uppgifter i att stabilisera, allokera (förbättra ekonomins funktionssätt genom strukturreformer) och fördela resurser i ekonomin.

I de flesta länder är penningpolitikens roll att försöka se till att ekonomin växer i stadig takt genom ett inflationsmål. Det betyder att i lägen då ekonomin över- eller underpresterar och inflationen stiger eller sjunker så höjer eller sänker Riksbanken räntan för att dämpa eller öka aktiviteten i ekonomin. Penningpolitiken

⁵ Välfärd är svårt att mäta direkt, därför approximeras den vanligtvis med BNP.

har således främst ett stabiliseringspolitiskt syfte.

Ibland är konjunktursvängningarna så stora att finanspolitiken måste stötta penningpolitiken för att stabilisera ekonomin. Detta sker främst via de automatiska- och semi-automatiska stabilisatorerna⁶, men även via diskretionära insatser som skattesänkningar/-höjningar och eller bidragssänkningar/-höjningar. Förutom att stabilisera ekonomin har finanspolitiken till uppgift att via strukturreformer få ekonomin att fungera så bra som möjligt även i normala konjunkturlägen. Finanspolitiken har också, via till exempel utbildning, skatter och bidrag, en viktig roll att omfördela resurser i ekonomin så att inkomstutfallen jämnas ut.

Nedan förs en diskussion hur den aktiva arbetsmarknadspolitik kan understödja finans- och penningpolitiken i dess olika roller. Eftersom arbetsmarknadspolitik främst haft ett strukturpolitiskt syfte, det vill säga att påverka arbetsmarknadens funktionsätt, inleds rapporten med detta i *avsnitt 2.1*. Därefter diskuteras dess roll inom fördelningspolitiken i *avsnitt 2.2* och avslutningsvis diskuterar *avsnitt 2.3* hur den kan medverka till att stabilisera ekonomin vid konjunktursvängningar.

6 Automatiska stabilisatorer inträffar per automatik (till exempel utbetalning av arbetslöshetsersättning då någon blir arbetslös), medan semi-automatiska stabilisatorer (dit hör aktiv arbetsmarknadspolitik) kräver regeringsbeslut för att träda i kraft. Under 1990-talskrisen och den senaste finanskrisen vidtog regeringen även åtgärder inom det reguljära utbildningsväsendet som kan karaktäriseras som semi-automatiska stabilisatorer.

2.1 Arbetsmarknadspolitikens roll i strukturpolitiken

Arbetslöshet är ett av samhällets stora strukturella problem. För den arbetslöse betyder det bland annat förlorad inkomst och minskat socialt sammanhang och för samhället innebär det exempelvis förlorad produktionsförmåga, minskade skatteintäkter och stora utgifter. Forskarna har försökt att förklara arbetslöshet utifrån två perspektiv. För det första finns det för få vakanser i förhållande till arbetssökande, det vill säga efterfrågan i ekonomin är för låg. För det andra brister anpassningen mellan de vakanser som finns och de personer som söker arbete. Exempelvis saknar de som söker arbete de kvalifikationer som arbetsgivarna efterfrågar.⁷

I Sverige har vi sedan länge använt aktiv arbetsmarknadspolitik för att bekämpa arbetslöshet. Politiken inom ramen för AF har främst varit inriktad på att åtgärda sökandes kvalifikationer om de inte motsvarar arbetsgivarnas krav. Under åren har antalet åtgärder vuxit och förfinats för olika grupper, som till exempel ungdomar, utrikesfödda, funktionshindrade och långtidsarbetslösa. I stort har det dock handlat om fem olika åtgärder: matchning av arbetssökande mot

⁷ Layard m. fl. (1991) är ett standardverk på området. Björklund m. fl. (2015) uppdaterar senare tids forskning och empiri. Calmfors m. fl. (2002) och Forslund & Vikström (2011) sammanfattar effekterna av arbetsmarknadspolitik.

lediga jobb (arbetsförmedling), arbetsmarknadsutbildning, praktik, subventionerade anställningar samt starta-eget-bidrag; se Figur 1 ovan.

Förmedlingsverksamhet

Att matcha arbetssökanden till vakanser är själva kärnan i AF:s verksamhet. Tanken är, att när en arbetssökande skriver in sig vid Arbetsförmedlingen så ska en individuell handlingsplan upprättas. I det sammanhanget ska förmedlaren göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning, det vill säga bland annat avgöra vilka arbetssökande som direkt kan börja söka jobb utan komplettering, samt vilka som behöver en eller en kombination av åtgärder innan de kan anses vara anställningsbara.⁸ En annan viktig del av förmedlarens arbete är att ge platsanvisningar och platsförslag till de arbetssökande. Detta ska göras regelbundet och kan resultera i att arbetssökande snabbare söker de relevanta jobben. Förmedlaren har sedan till uppgift att se till att den arbetssökande håller sig till den uppsatta planen (alternativt reviderar den vid behov) samt att hen aktivt söker jobb.

Förmedlaren har även till uppgift att kontrollera att de arbetssökande som har ersättning från

8 För att underlätta matchningen kan den arbetssökande ibland behöva hjälp med kompletterande utbildningar, arbetslivserfarenhet via praktik och en lönesubvention för att inledningsvis kompensera för osäker/lägre produktivitet.

arbetslöshetsförsäkringen eller aktivitetsstöd i ett arbetsmarknadspolitiskt program aktivt söker jobb.⁹ Kontrollen kan omfatta en aktivitetsrapport med en redovisning för hur den arbetssökande har sökt jobb, uppföljning av att den arbetssökande följer ersättningsreglerna eller andra överenskommelser. Om den arbetssökande inte anstränger sig för att få ett arbete kan sanktioner utfärdas. Lombardi & Vikström (2019) visar på att kontroller och sanktioner leder till att de arbetssökandes fortare kommer i arbete. Effekterna är dessutom betydande, vilket författarna förklarar med att kontrollen påverkar alla arbetssökande inte bara de som får en sanktion.

För att förmedlaren ska kunna upprätta lämpliga individuella handlingsplaner för de sökande krävs ett professionellt kunnande om de åtgärder och regelverk som finns; information om den arbetssökandes kunskaper och önskemål om jobb; god kännedom om det lokala, regionala och nationella behovet av arbetskraft; samt en prognos över hur arbetsmarknaden kommer utvecklas. Forskning och beprövad erfarenhet visar att intensifierad förmedlingsverksamhet är ett effektivt sätt att minska arbetslöshetstiderna; se till exempel Calmfors m. fl. (2001) och Forslund & Vikström (2011). På senare tid har man även funnit tydliga

9 Detta är ett viktigt kriterium för att få utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen.

indikationer på att intensifierad vägledning även hjälper långtidsarbetslösa; se till exempel Johansson & Langenskiöld (2008) och Liljeberg & Lundin (2010).¹⁰ Det är också en förhållandevis billig åtgärd. Det finns dock information som visar, att den individuella handlingsplanen inte är av den kvalitet och relevans som det är tänkt, vilket visar att förmedlingsverktyget kan utvecklas ytterligare; se till exempel Arbetsförmedlingen (2015a), IAF (2018), SOU 2019:3, Statskontoret (2004) och Riksrevisionen (2009).

Hur många arbetssökande varje förmedlare har att handlägga varierar mycket. Det styrs bland annat av vilken målgrupp förmedlaren arbetar med. Det är rimligt att tro att det finns ett optimum för hur många sökande en förmedlare kan handlägga givet en viss önskvärd kvalitet i arbetet. Här är det relevant att nämna AF:s regleringsbrev, där förmedlarverksamheten regleras via förvaltningsanslaget och de övriga åtgärderna (som utbildning och praktik) på sakanslaget. Det innebär att AF inte enkelt kan öka förmedlartätheten på bekostnad av andra åtgärder, även om det skulle visa sig vara det mest (kostnads)effektiva sättet att minska arbetslösheten.

Professionens betydelse, i polemik mot styrning

¹⁰ En viktig fråga för framtida forskning är huruvida intensifierad förmedlingsverksamhet mot vissa grupper leder till undanträngning för andra grupper.

genom New Public Managements metoder, har lyfts fram i många sammanhang under senare tid; se exempelvis: Hartman (2018), Molander (2017) och SOU 2018:47. I detta sammanhang är det värt att notera att det inte finns någon specifik yrkesutbildning för arbetsförmedlare, vilket bland annat bidrar till att förmedlarna rekryteras från många olika yrkesgrupper; se Liljeberg & Söderström (2018). Tidigare hade AF ett omfattande internutbildningsprogram, med bland annat återkommande uppdateringar av vad forskning och beprövad erfarenhet sade om effekten av olika åtgärder. Detta skars ner under många år, men har ökat under senare år; SOU 2019:3. AF var tidigt ute, redan i början av 1990-talet, med att bygga upp register om de arbetssökandes kompetens, önskemål om nytt jobb och vilka åtgärder de deltog i. Dessa data har varit avgörande för den omfattande uppföljning och forskning som bedrivits i Sverige om politikens effekter.

AF var även tidigt ute med att nyttja datamaterialet för att skatta sannolikheter för vilka arbetssökande som riskerar att bli långtidsarbetslösa och vilka som snabbt kan hitta ett jobb utan åtgärd; så kallad bedömningsstöd.¹¹ Bedömningsstödet kan således vara till hjälp för att tidigt sätta in åtgärder för de som riskerar

11 En svensk bedömningsmodell har tagits fram av Bennmarker m. fl. (2007) och Jansson Dahlén (2012).

långtidsarbetslöshet samtidigt som man kan spara genom att inte sätta in åtgärder för de som snabbt hittar ett jobb ändå.¹² Inledningsvis fick bedömningsstödet inte en bred acceptans som ett kompletterande verktyg till arbetsförmedlarnas egna bedömningar; se Assadi (2014) och SOU 2019:3. Detta sker vid en tidpunkt då andra professioner, läkare, personal vid Skatteverket och Försäkringskassan, använder denna typ av information för att komplettera sitt professionella kunnande i allt större utsträckning. Sannolikt berodde det på att förmedlarna inte förstod nyttan av verktyget samt på grund av hotet av att bli ersatt med en algoritm.

Under senare tid har dockvikten av ett bedömningsstöd fått ökad acceptans inom AF. För närvarande pågår det ett omfattande arbete med ett avancerat bedömningsstöd baserat på machine learning utifrån detaljerad statistik. Huruvida detta kommer användas på bred front inom AF och vilka effekter det får är ännu för tidigt att uttala sig om. Enligt SOU 2019:3 är bedömningsstödet ett nödvändigt verktyg för att nå ökad träffsäkerhet och effektivitet i arbetsmarknadspolitiken.¹³ AF gör prognoser om utvecklingen på

12 Det finns även modeller som försöker individanpassa åtgärderna som sätts in så att varje arbetssökande får de åtgärder som ger hen högsta möjliga sannolikhet att hitta ett nytt jobb; så kallad targeting.

13 Se Hartman (2018) för en fördjupad diskussion.

arbetsmarknaden, bland annat bedömningar om vilka yrkeskunskaper som kommer efterfrågas i mer eller mindre utsträckning. Tyvärr verkar inte arbetsmarknadsutbildningar alltid upphandlas utifrån de behov som prognoser eller annan information pekar på; se Riksrevisionen (2015) och SOU 2019:3. Det generellt låga förtroendet som arbetsgivarna har för AF kan också ha medfört att man inte anmäler alla vakanser till AF; se till exempel Svenskt Näringsliv (2018). Detta eftersom AF ibland skickar arbetssökande utan relevant kompetens för de utlysta tjänsterna.

Den statliga arbetsmarknadspolitikerna har ett nationellt uppdrag, det vill säga att se till att arbetsmarknaden fungerar så bra som möjligt i hela landet. Det betyder att om det till exempel finns överskott av arbetssökande i en viss del av landet, men vakanser i andra delar, så har AF till uppgift att förmå arbetssökande att pendla eller flytta dit jobben finns. Detta har varit ett motiv till varför *en* statlig aktör med nationell överblick är att föredra framför *många* privata, eller kommunala aktörer, med enbart lokal information. För att sköta det nationella uppdraget är det viktigt att AF har information om de arbetssökandes kompetens, vilka kvalifikationer arbetsgivarna söker samt prognoser för hur dessa bedöms utvecklas över tid i hela landet. Tyvärr visar uppföljningar att det nationella

uppdraget inte alltid står i fokus vid AF; se exempelvis Lundin (2018). Man utnyttjar inte till fullo den information som finns i det nationella systemet för att matcha arbetssökande mot andra lokala arbetsmarknaders behov av arbetskraft. Flyttbidragen fasades även ut under 2015 (sannolikt eftersom den gick till de som ändå avsåg att flytta, så kallad dödvikt), vilket kan ha påverkat hur viktigt man vid AF uppfattade att geografisk rörlighet var för arbetsmarknadens funktions sätt. Bidrag till pendling finns dock kvar. Förmedlaren kan också stå inför en målkonflikt vad gäller arbetet med att uppmuntra arbetssökande till geografisk rörlighet. Att flytta eller pendla dit jobben finns har kostnader för den arbetslöse och det är naturligt att många först och främst vill ha ett jobb på den ort där hen är bosatt. Kostnaden för regional rörlighet stiger ofta med åldern, då man kanske skaffat sig en partner med jobb, barn som går i skolan och ett permanent boende som kan vara mer eller mindre svårt att kliva ur. Som alternativ till att uppmuntra geografisk rörlighet kan arbetsförmedlaren även erbjuda den arbetslöse utbildning, praktik eller subventionerad anställning för att möta den lokala efterfrågan på arbetskraft om sådan finns.

En förmedlare med god kännedom om det lokala näringslivets behov av arbetskraft är således av stort

värde för den arbetslöse i sökandet efter nytt jobb; se till exempel Behrenz m. fl. (2015). Det är väl belagt att många rekryteringar sker via informella kontakter. Arbetsförmedlingen (2016 a) bedömer att 70 procent av alla anställningar sker utan att de annonseras via förmedlingen.¹⁴ Nätverkens betydelse för att anställas har också ökat över tid; se Eliasson m. fl. (2017). Förmedlarens nätverk har sannolikt ökat än mer i värde då allt fler som skrivs in vid AF saknar egna nätverk, till exempel ungdomar och invandrare, eller långtidsarbetslösa som kan ha förlorat sina tidigare nätverk.

Avslutningsvis är det värt att nämna att förmedling på distans (det vill säga förmedlaren behöver inte ha en lokal förankring) med individuella möten mellan förmedlare och arbetssökande via digital teknik blir allt viktigare vid AF. Effekterna av detta vet vi dock för lite om för att beakta i denna översikt. En viktig fråga att följa är huruvida vissa grupper missgynnas av detta, till exempel de långtidsarbetslösa som kan behöva hjälp med kontakter på den lokala arbetsmarknaden för att få jobb.

14 Värt att nämna i detta sammanhang är framväxten av nätverk via sociala media. På exempelvis LinkedIn kan ett digitalt nätverk byggas och människor från olika sektorer därmed kopplas samman. På plattformen kan också företag utlysa tjänster som arbetssökande sedan kan ansöka till.

Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildningen har haft en central plats i den aktiva arbetsmarknadspolitikerna sedan Rehn-Meidners dagar. Tanken var att den restriktiva efterfrågepolitiken och den solidariska lönepolitiken skulle påskynda strukturomvandlingen i ekonomin. För att få människor att bejaka detta och ta tillvara på den arbetskraft som fanns i de företag som slogs ut hade AF till uppgift att köpa upp utbildningar som skulle möta efterfrågan på den kompetens som fanns i expanderande sektorer.

Den sammanpressade lönestrukturen (i den solidariska lönepolitikens kölvatten) är ett fortsatt motiv för statliga utbildningssatsningar. Den fortsatta globaliseringen och den tekniska utvecklingen ställer höga krav på omställning. Rädslan för att utanförskapet växer utgör ytterligare ett argument varför staten kan ha ett motiv att ge arbetssökande utbildning. Över åren har omfattningen av arbetsmarknadsutbildning varierat. Under 1990-talskrisens inledande skede var det arbetsmarknadsutbildning som användes i stor utsträckning i stabiliseringspolitiskt syfte. Detta visade sig vara problematiskt av flera skäl. Dels är arbetsmarknadsutbildning den dyraste av alla åtgärder dels ger den bäst individeffekter då den utgår från befintlig efterfrågan på specifik yrkeskompetens; se

Calmfors m. fl. (2002).

Under 1990-talskrisens inledande skede blev således arbetsmarknadspolitikens onödigt dyr samtidigt som förtroendet för arbetsmarknadsutbildning urholkades eftersom den förväntade effekten uteblev. Det var även så att deltagande i en arbetsmarknadsutbildning blev berättigad till en ny ersättningsperiod från arbetslöshetsförsäkringen. Detta medförde att en arbetsmarknadsutbildning ibland användes för att kvalificera den sökande för en ny ersättningsperiod, inte av att hen behövde ny relevant yrkeskompetens; se Benmarker (2016).

Under senare år har arbetsmarknadsutbildning främst förbehållits dem som står längst ifrån arbetsmarknaden. Det kan vara rätt av fördelningspolitiska skäl men det är inte säkert att det är denna grupp som är mest motiverade eller får bäst effekt av att delta i en utbildning. Upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning centraliserades också i samband med att Länsarbetsnämnderna avvecklades 2008. Syftet var att samla och utveckla kompetensen runt upphandlingar. Det har dock inneburit att den snabbfothet och flexibilitet som kännetecknar tanken bakom arbetsmarknadsutbildning till viss del gått förlorad; se Liljeberg (2016) och Riksrevisionen (2015).

Forskningen visar att effekten på individens sanno-

likhet att få ett jobb och högre lön av att delta i arbetsmarknadsutbildning har varierat över tid, för olika individer och för olika utbildningar; se till exempel Ackum (2018), Calmfors m. fl. (2001), Forslund & Vikström (2011) och Liljeberg (2016). Under senare år har genomsnittseffekten avtagit; Liljeberg (2016). Sannolikt kommer det även fortsättningsvis att behövas korta yrkesutbildningar som anordnas med kort varsel och som möter arbetskraftsbrister i syfte att undvika flaskhalsar på arbetsmarknaden. Parallellt med AF:s utbildningar har dock under åren yrkesvux vuxit fram i kommunal regi och yrkeshögskolan i statlig. Detta gör att huvudmannskapet för yrkesutbildningar riktade till arbetssökande kan diskuteras. Detta understryks av att Statskontoret (2012) visar att utbildningar på yrkesvux är billigare än motsvarande utbildningar i AF:s regi. Resultaten i Liljeberg m. fl. (2019) finner dock delvis motsatta resultat.

Med tanke på att sammansättningen av de arbetsökande i allt större omfattning förutspås bestå av de som har det svårast på arbetsmarknaden (det vill säga invandrare, individer utan gymnasial utbildning, äldre och långtidsarbetslösa) är det också troligt att en arbetsmarknadsutbildning inte alltid är svaret på arbetssökandes behov. Vissa invandrare har behov av grundläggande utbildning, andra av validering av

utländsk yrkeskompetens och utbildningar, medan en tredje grupp kan ha behov av kompletterande utbildningar för att få utöva sitt yrke på den svenska arbetsmarknaden. Unga arbetssökande utan gymnasieutbildning bör, där så är möjligt, först och främst skaffa sig sådan kompetens. De äldre ska kanske inte alls delta i utbildning, eftersom de har få år kvar i yrkeslivet och avkastningen på utbildning blir därmed liten. Den alltmer heterogena utbildningsbakgrunden bland de arbetssökande pekar på att utbildningssystemet står inför stora utmaningar. Utbildningssystemet måste kunna skräddarsys utifrån arbetssökandes skilda behov för att bli anställningsbar. Detta, framväxten av nya utbildningsaktörer och de varierande resultaten för arbetsmarknadsutbildningen över tid gör att man bör se över huvudmannskapet för de arbetssökandes utbildningsinsatser.

Praktik

Forskning och beprövad erfarenhet visar att arbetslivserfarenhet är en viktig bestämningfaktor för sannolikheten att få ett jobb och individens lön. Dels ger det individen värdefulla kunskaper och kontakter, dels signalerar det till andra arbetsgivare att individen är anställningsbar; se Agell & Bennmarker (2002). En praktikplats syftar till att kompensera för bristande

arbetslivserfarenhet hos den arbetssökande, något som kan vara speciellt viktigt med tanke på bland annat inflödet av flyktingar på arbetsmarknaden framöver. En strikt arbetsrättslagstiftning och höga lögstälöner gör att kostnaden för en felrekrytering är hög; se Björklund m. fl. (2015). Att erbjuda företag en praktikant, innebär att den arbetslöses kompetens synliggörs vilket kan underlätta en framtida anställning.

Ett problem med praktikplatser är att arbetsgivare kan ha incitament att ta in en praktikant utan avsikt att anställa personen ifråga. Detta behöver inte vara ett stort problem om den arbetssökande får värdefull erfarenhet och företaget inte sätter i system att ta in praktikanter i stället för att anställa reguljärt. Missbruket är svårt att övervaka, och man har ibland valt att utforma praktikplatser så att det inte utgör arbetsuppgifter som normalt utförs på arbetsplatsen. Detta minskar risken för att arbetsgivare systematisk utnyttjar praktikanter, men samtidigt minskar det värdet av den arbetslivserfarenhet hen får.

Praktikplatser, i varierande utformning och namn, har ofta använts i stabiliseringspolitiskt syfte, de är förhållandevis billiga att anordna och ger den arbetssökande en möjlighet att upprätthålla kontakten med arbetsmarknaden under en lågkonjunktur; även om

inte erfarenheten alltid är direkt användbart. Praktikplatser, men även andra åtgärder, används även i syfte att kontrollera om den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Detta är av stor vikt för att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens legitimitet. I samband med erbjudande om en åtgärd har forskningen uppmärksammat att sannolikheten att hitta ett jobb ökar. Detta fenomen går under benämningen annonseringseffekten i litteraturen och förklaras av att den arbetssökande inte vill delta i en åtgärd utan hellre anstränger sig mer för att hitta ett jobb när anvisning till åtgärd blir verklighet; se Forslund & Vikström (2011). Ett ytterligare resultat från forskningen är att sökaktiviteten minskar då arbetssökande deltar i åtgärder (så kallad inlåsning). Detta medför att tiden tills individen får ett fast jobb på arbetsmarknaden kan förlängas; se till exempel Ackum & Agell (1995).

Det är en empirisk fråga vilken av alla dessa motverkande effekter som väger tyngst vid deltagande i praktik. I dagsläget kan resultaten från forskningen sammanfattas som att det ger övervägande positiva men små effekter av att delta i praktik; se till exempel Calmfors m. fl. (2001), Forslund & Vikström (2011) och Forslund m. fl. (2013).

Subventionerad anställning

Om lägstalönerna är höga kan det ta längre (till och med oändlig) tid för en arbetssökande att hitta ett nytt jobb.¹⁵ Subventionerade anställningar, som kompenserar arbetsgivarna för skillnaden i förväntad produktivitet och lön, är då ett sätt för staten att minska kostnaden för arbetsgivarna att anställa. Arbetsförmedlingen (2019) pekar på att allt fler av de arbetssökande kommer att tillhöra grupper av arbetslösa som i genomsnitt står långt från arbetsmarknaden. Många av dessa är eller förväntas bli långtidsarbetslösa. Vi vet också att inflödet till AF för närvarande, och under några år framöver, delvis kommer bestå av flyktingar och deras anhöriga med ibland okänd eller mycket låg utbildning. Detta pekar på att det är rimligt att förvänta sig att subventionerade anställningar kommer att öka; se Figur 1 ovan.

Forskningen visar att en subventionerad anställning ökar den arbetslöses sannolikhet att senare få ett osubventionerat jobb; se till exempel Forslund (2018), Calmfors m. fl. (2001) och Forslund & Vikström (2011). När det gäller utvärderingen av subventionerade anställningars effekter på sysselsättningen är dock frågan om nettoeffekter av stor betydelse. Det

15 I denna rapport diskuteras inte en sänkning av lägstalönerna eller behovet av fler enkla jobb som komplement till arbetsmarknadspolitikerna för att minska arbetslösheten; se till exempel Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016) för en diskussion.

finns en risk att en subvention används för att ge sysselsättning åt arbetssökande som helt eller delvis övertar arbetsuppgifter, vilka utan subventionen skulle ha utförts av en annan person. Detta brukar kallas för undanträngning; se även Dahlberg & Forslund (1999). Engdahl & Forslund (2019) visar att subventionerade anställningar i hög utsträckning går till de som står långt ifrån arbetsmarknaden och med en hög risk att bli långtidsarbetslösa.

Undanträngning kan ta olika former. När en arbetsgivare väljer att anställa en arbetslös med bidrag från AF istället för en person utan bidrag talar man om substitutionseffekt. Substitution innebär minskad reguljär sysselsättning, men kan ändå motiveras om den som får jobbet tillhör en grupp av arbetslösa som utan bidrag skulle ha mycket svårt att finna arbete på egen hand och den som inte anställs har lättare att på egen hand finna jobb än den tidigare gruppen. Om subventionerade anställningar riktas till grupper som har stora problem på arbetsmarknaden kan politiken bidra till att det effektiva arbetsutbudet ökar och att lönebildningen därmed kan komma att främja en hög sysselsättning. Om en arbetsgivare däremot skulle ha anställt exakt samma person även utan subvention handlar det istället om en så kallad dödviktseffekt. I detta fall kan politiken ha en löneuppdrivande effekt

och därmed dämpa en ökning av sysselsättning. Forskningsläget verkar dock peka på att arbetsmarknadspolitiken inte har löneuppdrivande effekter; se till exempel Forslund & Kolm (2001).

Starta-eget-bidrag

Starta-eget-bidrag (för närvarande stöd till start av näringsverksamhet) är en åtgärd som funnits vid AF sedan 1984. Den består av två delar; i) den arbetssökande får en professionell bedömning av sin affärsidé och ii) den arbetssökande får ett bidrag till försörjningen under uppstarten av verksamheten. Tanken bakom starta-eget-bidrag är dels att ta tillvara på de arbetssökande som har bärande affärsidéer, dels kan det vara ett sätt för arbetssökande att få egenförsörjning i det fall ingen arbetsgivare vill anställa dem. Det senare motivet har bland annat använts vid diskriminering på grund av etnicitet. Starta-eget-bidrag har aldrig haft någon stor omfattning; se Figur 1.

Starta-eget-bidrag är ofta en åtgärd som ger goda effekter vid utvärderingar, det vill säga den leder till att den arbetssökande blir egenförsörjande; se till exempel Calmfors m. fl. (2001) och Forslund & Vikström (2011). Data visar dock att de som deltar ofta hör till de arbetslösa som har den starkaste ställningen på arbetsmarknaden; de är exempelvis högutbildade,

födda i Sverige och har inget funktionshinder. Det gör att effekten av själva åtgärden är svår att generalisera till alla arbetslösa, eftersom den grupp som deltar i denna åtgärd hade med stor sannolikhet varit egenförsörjande även utan starta-eget-bidrag. Forskningen stöder inte hypotesen att denna åtgärd skulle vara särskilt lämpad för dem med utländsk härkomst; se till exempel Riksrevisionen (2012).

Arbetsmarknadspolitikens makroeffekter på arbetslöshet och sysselsättning

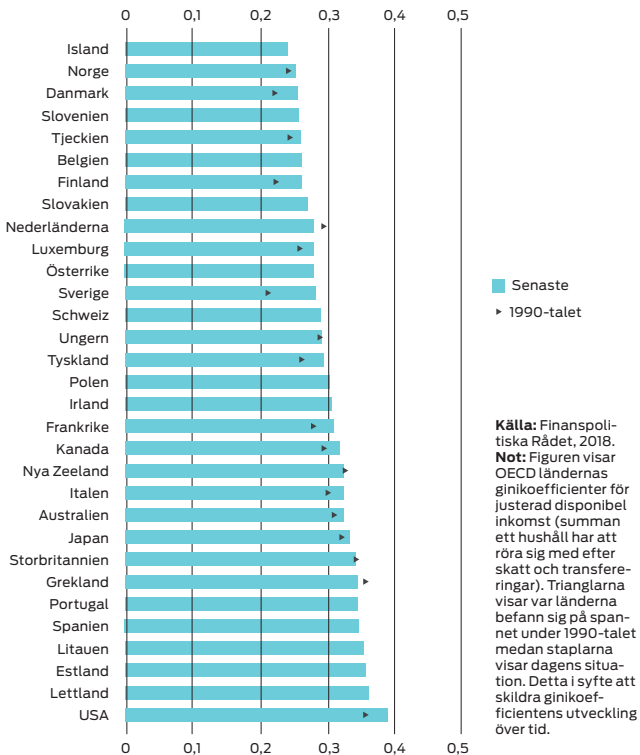
Vad gäller arbetsmarknadspolitikens makroeffekter på arbetslöshet och sysselsättning är den svenska forskningen knapphändig; speciellt under senare år. Forslund & Vikström (2011) sammanfattar studierna fram till och med 1990-talet som att politiken har bidragit till lägre arbetslöshet men till priset av lägre sysselsättning på grund av undanträngning. Under 2000-talet gjordes inga svenska studier av arbetsmarknadspolitikens allmänna jämviktseffekter. Utifrån utländska studier och de mer positiva individeffekterna av politiken på 2000-talet än på 1990-talet spekulerar dock Forslund & Vikström (2011) att man skulle kunna förvänta sig mer positiva allmänna jämviktseffekter nu än tidigare.

2.2 Arbetsmarknadspolitikens roll i fördelningsspolitiken

Sverige är ett land med höga fördelningsspolitiska ambitioner. Det vanligaste måttet på hur framgångsrikt ett land är vad gäller fördelningsspolitiken är att mäta dess ginikoefficient. Ett värde nära noll indikerar att inkomsterna är mycket jämnt fördelade, medan ett värde nära ett indikerar att de är mycket ojämnt fördelade. Sverige har under senare år gått från att vara ett land med jämförelsevis låg ginikoefficient, till att närma sig mitten vid en rangordning av OECD länderna; se Figur 3. Värt att notera är att den globala genomsnittliga ginikoefficienten ligger runt 0,6.

Arbetsmarknadspolitikens kan påverka inkomstfördelningen via flera kanaler. För det första ger a-kassa och aktivitetsstöd ersättning för förlorad arbetsinkomst under arbetslösheten. Sannolikt försämras individens position i inkomstfördelningen¹⁶ vid arbetslöshet eftersom a-kassan eller aktivitetsstödet oftast inte kompenserar individens tidigare arbetsinkomst fullt ut. Däremot förhindrar det att fördelningen av inkomster dras isär i allt för stor utsträckning. Om andelen arbetssökande med a-kassa

16 Hur individens position i fördelningen förhåller sig till tiden innan arbetslöshet beror på främst tre faktorer: i) om individen tidigare hade en inkomst, ii) om det nya jobbet är av samma omfattning och till samma lön som tidigare; och iii) hur omvärldens inkomster har utvecklats. För enkelhetens skull bortser resonemanget från i) och iii) i den fortsatta diskussionen.

Figur 3. Jämförelse av OECD länders ginikoefficient

och/eller om ersättningsgraden i den statliga a-kassan eller aktivitetsstödet minskar över tid medför det att ginikoefficienten ökar; allt annat lika. En motverkande effekt är att incitamenten att hitta ett nytt jobb ökar om den ekonomiska ersättningen vid arbetslöshet är

mindre generös, vilket bidrar till att fler får jobb och därmed högre inkomst. Vilken effekt som dominerar på sikt är en empirisk fråga.

För det andra, som diskuterats ovan, är tanken med arbetsmarknadspolitiska åtgärder (utbildning, praktik och subventionerad anställning) att de ska förhindra att den arbetslöses humankapital deprecieras, det vill säga förhindra att individens färdigheter avtar. Helst ska de leda till att humankapitalet förstärks. Den förväntade effekten av att delta i en åtgärd är således att sannolikheten att få ett jobb ökar och att lönen i det nya jobbet är högre än om den arbets sökande inte hade deltagit i en åtgärd. Det är således en viktig fråga för forskningen att undersöka vad som händer med individens inkomst (arbetad tid gånger lön) då denne deltagit i en åtgärd. Enligt diskussionen i avsnitt 2.1 ovan verkar deltagande, jämfört med att inte delta i åtgärd, påverka individens inkomster positivt; se även de Luna m. fl. (2008). Ett annat fördelningspolitiskt inslag är Samhall¹⁷, som tillkommit för att förverkliga målet om att alla som vill och kan ska ha ett arbete. (I RF 2 § uttrycks det som att det allmänna ska trygga rätten till arbete). Med tanke på att människor med funktionshinder kan ha svårt att nå upp till en produktivitet som motsvarar lägсталönerna på arbetsmark-

17 Det finns även andra åtgärder riktade till de med funktionshinder och liknande resorang kan anföras för dessa.

naden inrättades Samhall 1980. Samhall anställer de funktionshindrade och tar därmed allt arbetsgivaransvar. Den funktionshindrade får en kollektivavtalad lön vid tillverkning av varor och tjänster vid Samhalls egna produktionsställen eller då Samhall hyr ut sin personal i sin bemanningsverksamhet. Den arbetsgivare som anlitar Samhall betalar marknadsmässig lön för den tjänst som utförts.

Samhall har som mål att en viss andel av de anställda ska övergå till osubventionerad anställning varje år. Kritik har framförts i detta sammanhang; se till exempel Skedinger & Widerstedt (2003). Det sägs att AF inte anvisar de med svårast funktionshinder till Samhall eftersom Samhall inte vill ta emot dem med lägst produktivitet, då det gör övergångsmålet svårare att nå. Statskontoret (2017) finner stöd för att så är fallet, man att de som anvisas till Samhall fortfarande har en svag ställning på arbetsmarknaden med betydande behov av stöd och handledning.

Staten har höga fördelningspolitiska ambitioner; alla som kan arbeta ska arbeta och lögstälönerna ska vara förhållandevis höga. Därför är det även fortsättningsvis motiverat med ett statligt engagemang. Forskningen visar också att en anställning vid Samhall har positiva inkomsteffekter för den anställde då denne får ett osubventionerat jobb på den reguljära

arbetsmarknaden; se till exempel Eliason & Angelhov (2014). Huruvida Samhall ska vara *ett* statligt bolag eller bedrivs i privat regi är däremot en öppen fråga. I detta sammanhang är det även viktigt att notera att två procent av de som skrivs in vid förmedlingen kodas med ett funktionshinder, men att 29 procent av de som kvarstår som arbetssökande efter två år klassificeras som funktionshindrade.¹⁸ Detta är siffror som visar på komplexiteten i långtidsarbetslösheten och att befintliga åtgärder inte förmår lösa problemet för denna grupp.

Tabell 1. Andel nyinskrivna öppet arbetslösa och inskrivna arbetslösa fördelat på delgrupper och tid utan arbete

Kategori	Andel av nyinskrivna öppet arbetslösa	Andel utan arbete 6 mån eller mer (av stocken inskrivna arbetslösa)	Andel utan arbete 12 mån eller mer (av stocken inskrivna arbetslösa)	Andel utan arbete 24 mån eller mer (av stocken inskrivna arbetslösa)
Funktionsnedsättning	2%	22%	25%	29%
55–64 år	9%	19%	21%	25%
Utomeuropeiskt födda	30%	53%	57%	59%
Högst förgymnasial utbildning	26%	39%	41%	42%

Källa: Arbetsförmedlingen, 2019

¹⁸ Observera att SCB mäter en självuppskattning från individen av sitt funktionshinder, medan AF också återspeglar förmedlarens uppfattning. Det är därmed inte självklart att siffrorna är fullt ut jämförbara.

2.3 Arbetsmarknadspolitik och dess roll i stabiliserings- politiken

Ofta är penningpolitiska åtgärder, det vill säga sänkt ränta, den första åtgärd som vidtas då efterfrågan i ekonomin avtar. Vid större konjunktursvängningar, eller om penningpolitiken är impotent, kan finanspolitiken behöva gå in och stötta. Om regeringen tillåter en expansiv finanspolitik och låter stabilisatorerna verka kommer fallet i BNP också att bromsas av att de som drabbas av arbetslöshet erhåller arbetslöshetsersättning (så kallad automatisk stabilisator) samt av att de som deltar i olika aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder erhåller aktivitetsstöd och de som får en subventionerad anställning erhåller lön (så kallad semi-automatiska stabilisatorer). Sedan finanskrisen finns även korttidsarbete¹⁹ som en statlig åtgärd vid kraftiga fall i BNP.

Att använda finanspolitiken för att understödja penningpolitiken då ekonomin behöver stabiliseras är starkt förknippat med Keynes. En aktiv stabiliseringspolitik kom att bli ett viktigt inslag i den ekonomiska politiken under decennierna efter andra världskriget. Efter hand växte dock kritiken, bland annat eftersom

19 Ändrade regler för korttidsarbete utreds för närvarande; se SOU 2018:66

många finanspolitiska insatser visade sig vara dåligt anpassade till tiden så att politiken blev pro-cyklisk istället för kontra-cyklisk och temporära satsningar hade en tendens att permanentas (vilket frestade på de offentliga finanserna med permanenta budgetunderskott och växande statsskuld som följd). Under finanskrisen (2007–2008) kom dock finanspolitiken åter att användas i stabiliseringspolitiskt syfte. Med tanke på tidigare erfarenheter ansåg OECD att de negativa effekterna av finanspolitisk stabiliseringspolitik kunde minskas om politiken var temporär, väl anpassad i tiden och riktad mot svaga grupper (*temporary, timely and targeted*). En aktiv arbetsmarknadspolitik uppfyller i stort dessa kriterier.

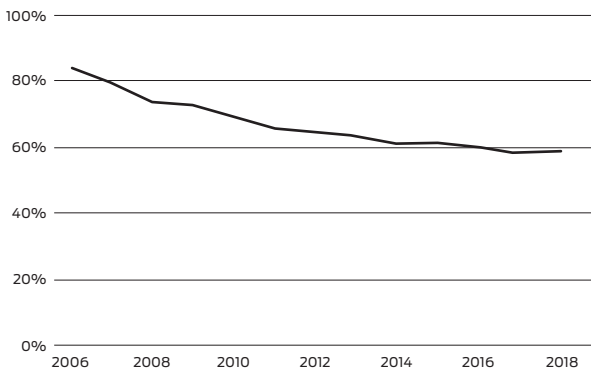
Figurerna 1 och 2 ovan visar att då BNP faller ökar arbetsmarknadspolitikerna i omfattning och vice versa. Figuren visar även att arbetsmarknadspolitikerna reagerar snabbt på svängningar i BNP; det vill säga den är både väl tidsanpassad och av temporär natur. Arbetsmarknadspolitikerna är även riktad mot de som drabbas hårdast av en lågkonjunktur, vilket innebär de som ska in på arbetsmarknaden med låg utbildning eller de som förlorar sina jobb med föråldrade kunskaper. Genom a-kassa och försörjningsstöd i åtgärder mildras inkomstbortfallet och efterfrågan upprätthålls.

Stabiliseringspolitik – att upprätthålla efterfrågan

genom inkomststöd vid arbetslöshet.

De ovanstående figurerna 1 och 2 visar att arbetsmarknadspolitikerna, och därmed de *semi-automatiska stabilisatorerna*, samvarierar med BNP. Verkningskraften i a-kassan som *automatisk stabilisator* har dock minskat över tid, vilket dels beror på att andelen arbetslösa med a-kassa minskat (se Figur 4 nedan) samt dels till följd av att ersättningsgraden minskat; IAF (2019). Vad gäller ersättningsgraden bör man dock notera att vissa arbetslösa har tilläggförsäkringar via sina kollektivavtal och/eller privata försäkringar utöver den allmänna ersättningen.

Figur 4. Andel arbetslösa som uppbär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, 2006–2018



Källa: Arbetsförmedlingen, 2018

Not: Figuren visar andelen arbetslösa personer som har rätt till arbetslöshetsersättning i relation till den totala arbetslösheten.

Eftersom andelen personer med a-kassa minskat kan ersättning vid deltagande i åtgärd komma få en ökad roll i att upprätthålla efterfrågan i ekonomin under en lågkonjunktur. Med tanke på att många flyktingar förväntas skriva in sig vid AF den närmaste tiden så kommer den trenden att förstärkas. Få eller inga flyktingar kan bli föremål för utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen (som har ett medlems- och arbetsvillkor), utan eventuella inkomster måste komma från ersättning vid deltagande i åtgärd eller annan etableringsaktivitet.

Stabiliseringspolitik – att förhindra flaskhalsar då konjunkturen vänder upp²⁰

När en konjunkturuppgång sker är det viktigt att uppgången inte bryts av flaskhalsar på arbetsmarknaden. Om företagen får svårt att hitta arbetskraft kommer det förr eller senare innebära att lönerna ökar mer än vad som är förenligt med inflationsmålet. Riksbanken måste då höja räntan för att uppnå målet, vilket kyler av aktiviteten i ekonomin med minskad sysselsättning som följd. En aktiv arbetsmarknadspolitik har som syfte att minimera uppkomsten av dessa flaskhalsar.

20 Av nödvändighet kommer en del argument från avsnitt 2.1 upprepas här, men i huvudsak kommer fokus ligga på makroekonomiska- och inte individeffekter av arbetsmarknadspolitik. Forslund & Vikström (2001) diskuterar vad man bör tänka på vid användning av arbetsmarknadspolitik i stabiliseringspolitiskt syfte. En viktig observation är att forskningen lämnar en hel del frågor obesvarade.

För det första, och som diskuterats ovan, kan de som förlorat jobbet under lågkonjunkturen, via utbildning, praktik och lönesubventioner, tillgodose sig nya kvalifikationer och kompetenser vilket förbättrar deras humankapital och som potentiellt stämmer bättre överens med den efterfrågan på arbetskraft som uppstår i konjunkturuppgången. Flytt- och pendlingsbidrag kan underlätta och motivera arbetsökande att söka sig till de geografiska områden där efterfrågan finns. Det finns mycket lite svensk forskning om vilken roll konjunkturläget spelar för effekten av arbetsmarknadspolitik. Forslund & Vikströms (2011) sammanställning av utländsk forskning antyder att åtgärderna är som effektivast under en lågkonjunktur, vilket främst kanske beror på att inlåsningsen är som minst då. Ett exempel är arbetsmarknadsutbildningarna som relativt sett fungerar bättre än praktik då efterfrågan är låg.

För det andra kan aktiv arbetsmarknadspolitik upprätthålla arbetskraften under en lågkonjunktur. Alternativet till att delta i olika åtgärder kan vara förtidspension av arbetsmarknadsskäl (har tidigare använts i Sverige i stor omfattning) eller att man lämnar arbetskraften mer eller mindre permanent. Det har då visat sig vara svårt att locka tillbaka dessa människor då efterfrågan på arbetskraft stiger igen; speciellt de

som förtidspensionerats. En mindre arbetskraft kommer med nödvändighet innebära att det blir färre sökande per vakans. Därmed blir lönerna högre än nödvändigt och inflationen tar fart och Riksbanken känner sig då tvingad att dämpa aktiviteten i ekonomin med en räntehöjning.

Forskningen stöder hypotesen om att deltagande i åtgärd upprätthåller arbetskraftsutbudet; se Johansson (2006). Lönesubventioner riktade mot långtidsarbetslösa kan också föra med sig att dessa betraktas som ett alternativ till att anställa någon som inte varit långtidsarbetslös. På så vis utökas det så kallade effektiva arbetskraftsutbudet, vilket innebär de som arbetsgivarna betraktar som anställningsbara, och lönebildningen kan därmed bli mer återhållsam. Diskussionen ovan har rört hur arbetsmarknadspolitikerna kan förhindra att flaskhalsar uppstår vid en konjunkturuppgång. Det finns dock andra effekter som kan motverka detta syfte. Exempelvis visar de flesta lönebildningsmodeller att en generös arbetsmarknadspolitik leder till högre löner. Mekanismen är att fackföreningarna får sämre incitament att vara återhållsamma i avtalsrörelsen, eftersom om arbetslösheten ökar till följd av för höga löner så ter sig den aktiva arbetsmarknadspolitikerna som ett fullgott alternativ för medlemmarna.

Forskningen visar även att när arbetslösa deltar i olika aktiva åtgärder minskar deras sökaktivitet. Detta

gör att arbetsgivarna får färre sökande per vakans, vilket kan leda till ett tryck uppåt på lönerna. Det är en empirisk fråga vilken effekt som överväger - den lönedämpande eller den lönehöjande. Resultaten från forskningen, med reservation för att det inte gjorts några studier på senare tid, kan sammanfattas som att arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte verkar påverka lönebildningen; se Forslund & Kolm (2001).

2.4 Sammanfattning

Strukturpolitisk roll

Vad gäller arbetsmarknadspolitikens roll att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt så varierar resultaten mellan olika åtgärder. Intensifierad förmedlingsverksamhet verkar fungera i alla tider och för samtliga arbetssökande; det gäller även för de långtidsarbetslösa. Effekten av utbildning varierar över tid, med individ och inriktning. Resultaten har varit fallande under lång tid, men med viss tendens till återhämtning under senare år. Detta är bekymmersamt, då många av de som är och förväntas bli arbetslösa har jämförelsevis låg, eller okänd, utbildning. Praktik ger små men positiva effekter. De subventionerade anställningarna ger positiva effekter men också stor undanträngning.

Starta-eget-bidrag är volymmässigt en liten åtgärd som sannolikt går till arbetsökande som har de bästa förutsättningarna på arbetsmarknaden. Effekten är övervägande positiv, men svår att generalisera till alla arbetslösa. Vad gäller arbetsmarknadspolitikens makroeffekter på arbetslöshet och sysselsättning pekar forskningen fram till 1990-talet på att politiken bidrog till lägre arbetslöshet, men också att den ledde till lägre reguljär sysselsättning på grund av undanträngning. Under 2000-talet saknas svenska studier på området. De mer positiva individeffekterna av politiken på senare år, och forskning från andra länder, gör att det dock är sannolikt att de allmänna jämviktseffekterna är mer positiva nu än tidigare.

Fördelningpolitisk roll

Vad gäller arbetsmarknadspolitikens roll för att utjämna inkomsterna i ekonomin har andelen som uppstår a-kassa fallit och ersättningen från a-kassan och aktivitetsstödet urholkats reellt. Det innebär att den nedre delen av inkomstfördelningen sannolikt dras isär, mer nu än tidigare, vid stora konjunktursvängningar. Forskningen visar dock att incitamenten att hitta ett nytt jobb ökar då ersättningen till de arbetslösa är mindre generös, vilket möjligtvis motverkar denna effekt. Forskningen visar att det för fram-

tida inkomster sannolikt är bättre att delta i åtgärd när man är arbetslös än att inte göra det. Forskningen ger däremot inget svar på huruvida den arbetssökande förbättrar sin position i inkomstfördelningen efter att ha deltagit i åtgärd jämfört med tiden före arbetslöshet. Därtill är Samhall och andra riktade åtgärder (till exempel lönebidrag) viktiga för de funktionshindrades möjligheter att få en arbetsinkomst.

Stabiliseringspolitisk roll

Vad gäller arbetsmarknadspolitikens stabiliseringspolitiska roll verkar den i mångt och mycket fungera väl. Arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet upprätthåller efterfrågan under en lågkonjunktur, om än i mindre omfattning än tidigare. Åtgärderna följer konjunkturförloppen mycket väl, samt riktar sig till de som drabbas och mister sina jobb till följd av lågkonjunkturer och/eller har föråldrad kompetens. Deltagande i åtgärd för med sig att färre lämnar arbetskraften under en lågkonjunktur, vilket upprätthåller det effektiva arbetsutbudet. Det är dock angeläget att fördjupa kunskapen om den mest effektiva sammansättningen av åtgärder under olika skeden av konjunkturcykeln för att öka träffsäkerheten och minimera kostnaderna.

Att tänka på är att sökintensiteten går ner då en arbetssökande deltar i en åtgärd. Denna inlåsningsef-

fekt är som mest problematisk då konjunkturen vänder upp. Med tanke på den omstöpning av arbetsmarknadspolitik som nu diskuteras, med bland annat ett ökat inslag av privata aktörer, är det viktigt att fundera igenom hur ersättningen till de privata aktörerna ska se ut vid olika konjunkturlägen. Det är också viktigt att arbetsmarknadspolitikens roll som semi-automatisk stabilisator inte försämras, till exempel genom att igångsättande av åtgärder tar längre tid.

3. Utmaningar

Två stora utmaningar för samhället är dels den förväntade sammansättningen av de arbetssökande, där allt fler utgörs av de som står långt från arbetsmarknaden, dels den framväxande oron för utanförskap i kölvattnet av en segregerad bostadsmarknad, globaliseringen och den tekniska utvecklingen. I förhållande till många andra länder har Sverige under en lång tid byggt upp institutioner för att hantera dessa utmaningar; till exempel bedrivit en aktiv arbetsmarknadspolitik, omställningsavtal och omställningsorganisationer, samt vuxenutbildning. Problemet är att det även finns institutioner²¹ på arbetsmarknaden som missgynnar vissa grupper; höga lägstalöner gör det svårare för dem med låg eller oviss utbildning att komma in på arbetsmarknaden²² och en strikt arbetsrättslagstiftning kan gynna svaga insiders på outsiders bekostnad; se till exempel Agell & Benmarker (2002). Generösa

21 Se Björklund m. fl. (2015) för en diskussion.

22 Se till exempel Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016) för en genomgång av teori och empiri.

bidragssystem kan skapa marginaleffekter som gör att människor kan ”låsas” in i utanförskap. Detta är en klassisk uppmärksammas målkonflikt mellan fördelning och effektivitet.

Arbetsmarknadspolitikerna står inför stora utmaningar om den i framtiden ska kunna bidra till den ekonomiska politikens målsättning om en så hög välfärd som möjligt. Jag anser att själva grundtanken med politiken är rätt, men att effektiviteten kan förbättras. Vidare anser jag att privatiseringen inte ska gå i den takt som föreslås i 73-punktsprogrammet, utan att man bör gå mer försiktigt fram med stor vägledning från forskning och beprövad erfarenhet; se exempelvis Crépon (2018), Norberg (2018) och SOU 2019:3. AF har fått ett för stort ansvarsområde och åtgärdsfloran är för vildvuxen. Nedan fördjupar jag diskussionen om tre utmaningar och ger förslag till förbättringar: utveckla arbetsförmedlaren som profession; en (ny) åtgärd för de riktigt långtidsarbetslösa samt huvudmannskapet för vuxenutbildningen.

3.1 Ökad professionalisering av arbetsförmedlaryrket

Under lång tid har AF haft ett lågt förtroende hos allmänheten. Det kan bero på att resultaten inte levt upp till de högt ställda förväntningarna. Det har förts fram en rad förklaringsfaktorer till det bristfälliga resultatet: till exempel att arbetssökande är mer heterogena och att de står längre från arbetsmarknaden idag än tidigare; de individuella handlingsplanerna är inte av den kvalitet som önskas; förmedlarna ägnar för mycket tid åt administration (i new public managements spår) och för lite tid åt de arbetssökande och att skaffa arbetsgivarkontakter åt dem som inga har. Vidare är regelverket och åtgärdsfloran för komplex; arbetssökande har orealistiska förväntningar på vad ett besök vid AF kan resultera i; arbetsgivare vänder sig inte till AF eftersom de får för många arbetssökande som saknar kvalifikationen för de utlysta vakanserna.

För att åtgärda problemen med bristande förtroende²³ och delvis otillfredsställande resultat har styrningen av AF blivit mycket detaljerad och omfattande, vilket har skapat ett moment 22. Under senare tid har regeringen diskuterat att rensa i floran av åtgärder, skurit ner på återrappporteringskraven samt poängte-

23 Enligt Arbetsförmedlingen (2019) är det ca 25 procent av arbetsgivarna som har stort förtroende för AF.

rat vikten av professionens roll för att öka träffsäkerheten i politiken; se Budgetpropositionerna (2015, 2016). Betydelsen av mer makt till professionen förs även fram från annat håll i förvaltningen; till exempel lärarna i skolan och läkarna i sjukvården. Om mer makt åt professionen ska vara en del av lösningen på problemen med arbetsmarknadspolitikerna är det viktigt att först reflektera över vad en profession är.²⁴

Det finns ingen enhetlig definition av vad som kännetecknar en profession.²⁵ Man brukar tala om yrkesgrupper med vissa gemensamma drag: man är avgränsad mot andra yrkesgrupper, förfogar över särskild kunskap, har arbetsuppgifter som innehåller unika eller varierande moment, en självständighet i yrkesbedömningen och en särskild yrkeskodex. Jurister, läkare och militärer är exempel på professioner. Ett gemensamt drag för dessa är att det finns högskoleutbildningar direkt kopplade till yrket samt återkommande uppdateringar genom hela yrkeslivet om forskning och beprövad erfarenhet i sakfrågor av relevans för yrket. Motsvarande yrkesutbildning för arbetsförmedlare finns inte idag.

Ett steg mot ett arbetsförmedlaryrke vore till

24 Se Molander (2017) för en diskussion av styrning utifrån New Public Management och Hartman (2018) och SOU 2018:47 för en diskussion av tillitsbaserad styrning. Poängen i detta avsnitt är dock att tillitsbaserad styrning ofta utgår ifrån en profession.

25 Se till exempel Brante (2014, 2015).

exempel att bygga ut och fördjupa Studie- och yrkesvägledarprogrammet (180p) med fokus på kunskaper av specifikt intresse för en arbetsförmedlare. Fördjupningskurser vid yrkeshögskolan som komplement och/eller alternativ är en annan möjlighet. Fördjupningarna kan bland annat²⁶ omfatta kunskap om arbetsmarknadens funktionssätt; hur arbetsmarknadspolitikerna kan bidra till målen för den ekonomiska politiken; arbetsmarknadspolitikens regelverk, verktyg och dess resultat; hur den individuella handlingsplanen ska byggas upp i samråd med andra aktörer; vikten av arbetsgivarkontakter för att skaffa nätverk till de arbetssökande som inga har. Arbetsförmedlarna kommer också ha ett allt större behov av kunskap om vad det svenska utbildningssystemet har att erbjuda i termer av grund- och yrkesutbildningar för vuxna.

Innan vi går vidare är det viktigt att tillägga, så att läsaren inte vilseleds att tro att en akademisering av yrket automatiskt leder till professionalisering av yrket. Minst lika stor vikt måste läggas vid förmedlarnas förmåga att skaffa, eller redan ha, ett stort kontaktnät av arbetsgivare. Det är viktigt eftersom forskningen visar att allt fler rekryteringar verka ske genom kontakter på arbetsmarknaden, något som många av

26 Detta är naturligtvis bara exempel på moment som kan ingå i en utbildning. De är dock baserad på de förslag till förbättringar som lyfts fram i uppföljningar och utvärderingar av arbetsmarknadspolitikerna.

de arbetslösa inskrivna vid AF saknar (exempelvis utrikesfödda, ungdomar eller långtidsarbetslösa). AF²⁷ måste löpande uppdatera sina anställda om till exempel nya regelverk, arbetsmarknadspolitikens individ- och makroeffekter samt det ekonomiska läget. Det behövs en motsvarighet till läkarnas läkarstämmer och lärarnas studiedagar. Under 1990-talet fanns ett ambitiöst internutbildningsprogram av arbetsförmedlare, där bland annat IFAU deltog med en uppdatering av vad forskningen hade att säga om arbetsmarknadspolitikens effekter. Det internutbildningsprogrammet verkar ha fått mindre utrymme i dagens verksamhet; se SOU 2019:3.

Allt fler professioner drar idag nytta av information från stora datamängder som komplement till egna bedömningar i sitt yrkesutövande. Läkarkåren, Försäkringskassan och Skatteverket är sådana exempel. AF var tidigt ute (början av 1990-talet) att samla detaljerad information om arbetssökande och att göra sannolikhetsbedömningar av vilka arbetslösa som riskerade att bli långtidsarbetslösa, det tidigare nämnda bedömningsstödet. Bedömningsstödet finns vid AF men har ännu inte fått fäste i den dagliga verksamheten. I AF:s arbetsmarknadsrapporter sägs det att

27 Om man stöper om AF enligt vad som är känt i skrivande stund är det av stor vikt att utveckla förmedlaryrket till en profession i den nya Arbetsmarknadsmyndigheten, men även hos de privata och kommunala utförarna.

arbete pågår och SOU 2019:3 menar att framsteg har gjorts, men mycket arbete återstår. Framförallt kommer implementeringen, och en bred acceptans bland arbetsförmedlarna, vara avgörande för att verktyget kan förbättra effektiviteten och därmed människors chans att få ett nytt arbete. När man blickar framåt, och med tanke på all ny teknik, anser jag att även *targeting*²⁸, kan tjäna arbetsförmedlaren väl då denne ska ta fram bästa möjliga handlingsplan för den arbetssökande och göra det till lägsta möjliga kostnad. Assadi (2014), Hartman (2018) och SOU 2019:3 kan då bli viktiga utgångspunkter. Här bör man notera att *targeting* kräver mycket mer information än ett bedömningsstöd. En väl fungerade *targeting* kräver exempelvis att man vet effekterna av olika insatser för olika grupper så att man kan styra insatserna till dem som gynnas mest. Denna information bör arbetsförmedlarna redan idag känna till via forskningen och berövad erfarenhet, information som även algoritmer/robotar bör kunna programmeras att tillgodogöra sig.

Kunskap om ekonomins och arbetsmarknadens funktionssätt är nödvändig information för arbetsförmedlaren i hens yrkesutövning. I detta sammanhang är det viktigt att notera att det i dagsläget finns förhål-

28 *Targeting* betyder att statistisk analys används för att individanpassa åtgärder som sätts in så att varje arbetssökande får de åtgärder som ger hen högsta möjliga sannolikhet att hitta ett nytt jobb.

landevis dåliga data (främst rörande vakanser) för att göra bra analyser av eventuella matchningsproblem på arbetsmarknaden. SCB bör därför få i uppdrag att en gång per år göra en fördjupad analys av de arbetsökandes kompetens och geografiska rörlighet och av arbetsgivarnas efterfrågan på kompetens och geografisk lokalisering av vakanserna. Vikten av kartläggning av arbetskraftens kompetens och arbetsgivarnas efterfrågan på densamma uppmärksammas även av Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3). De föreslår att en ny Kompetensförsörjningsmyndighet bör ha detta uppdrag.

En mycket viktig uppgift för arbetsförmedlarna framöver kommer, enligt min mening, att vara att ta fram en individuell handlingsplan för de arbetsökande, upparbeta arbetsgivarkontakter och förse arbetsgivare med rätt kompetens, samt känna till behovet av arbetskraft lokalt, regionalt och nationellt. Vid en ökad professionalisering av yrket kan regelverket förenklas och floran av åtgärder rensas. Man kan överlåta till professionen att, med hjälp av bedömningsstödet (och targeting), bedöma vilken kombination av sökmetod, utbildning²⁹, praktik, löne- subvention och starta eget-bidrag som gör att den

29 Av den individuella handlingsplanen bör det framgå om den arbetssökande har behov av utbildning och vilken aktör som har ansvaret för att detta genomförs.

arbetssökande snabbast når en anställning. Omfattningen av en lönesubvention görs efter en individuell bedömning av behovet och med hjälp av bedömningsstödet. Det ökade ansvaret för professionen att nå måluppfyllelse måste naturligtvis gå hand i hand med ett ökat kostnadsansvar.

Att nätverk blivit en allt viktigare källa för att få ett jobb har också implikationer för arbetsförmedlarnas arbetssätt och AF-kontorens lokalisering. En allt viktigare roll för förmedlare blir att skaffa nätverk åt dem som inga har och detta arbete måste prioriteras av AF. Det är också så att AF:s närvaro på lokalnivå ökar i vikt om förmedlarna ska kunna upparbeta goda relationer med arbetsgivarna på den relevanta arbetsmarknaden. Jag vill här understryka att förmedling via AF:s digitala verktyg, i min mening inte kan ersätta AF:s geografiska närvaro, eftersom det sannolikt är förmedlarnas personliga kontaktnät på en den lokala arbetsmarknaden som kan hjälpa de arbetssökande utan egna kontaktnät. Ett ökat lokalt fokus får dock inte skymma det nationella uppdraget som AF har. Ett sätt att lösa denna målkonflikt är att ställa högre krav på geografisk rörlighet på de arbetssökande som har lägst kostnad för detta, till exempel ungdomar och flyktingar som ännu inte hunnit rota sig på orten. Att återvinna förtroendet hos allmänheten är också en viktig uppgift för AF. Det

är i detta sammanhang viktigt att klargöra vad arbetsökande och arbetsgivare kan förvänta sig av AF. Som arbetsökande bör det, enligt min mening, vara att få en handlingsplan som enligt forskning och beprövad erfarenhet ger hen bästa möjliga förutsättningar att få ett jobb. Detta kan innebära allt från en finslipning av CV till en lång kedja av åtgärder som till exempel utbildning, praktik och subventionerad anställning. Den arbetsökande ska också kunna förvänta sig att ha en och samma vägledare under hela arbetssökningsprocessen och som kontinuerligt följer upp vad hen gör som arbetsökande och kontrollerar att hen söker jobb. Förmedlaren ska även ha ett nätverk av arbetsgivare åt den som inte själv har sådana kontakter. För att handlingsplanerna ska bli så effektiva som möjligt kan inte antalet arbetsökande per arbetsförmedlare bli allt för omfattande. AF:s regleringsbrev bör därför, även för att öka flexibiliteten i åtgärderna, ändras så att förmedlingsinsatser går på sakanslaget och inte på förvaltningsanslaget.

Arbetsgivare bör, enligt min mening, kunna förvänta sig att få arbetsökande med rätt kompetens till de vakanser som hen anmäler till AF. Allt för många sökande, då dessa inte har den formella kompetensen som söks, förorsakar arbetsgivarna stora kostnader i termer av tid och kraft att bedöma vem eller vilka som

kan bli föremål för en anställningsintervju. Denna screening bör AF i större utsträckning stå till tjänst med. Det är annars risk för att arbetsgivarna vänder sig till rekryteringsföretag som utför screeningen mot betalning, eller att de enbart utnyttjar sina egna nätverk. I värsta fall kan de helt enkelt avstå från att fylla en vakans.³⁰ Slutligen, diskussionen ovan är minst lika viktig, om inte viktigare, men kanske svårare att genomföra, om mycket av nuvarande verksamhet vid arbetsförmedlingen läggs ut på många olika huvudmän.

3.2 Vad göra för de riktigt långtidsarbetslösa?

Arbetsförmedlingen (2019) visar på en bekymmersam utveckling vid AF, nämligen att vissa grupper i ökande omfattning har de längsta arbetslöshetstiderna; se Tabell 1 ovan. Om de arbetsmarknadspolitiska verktygen använts på rätt sätt så borde man efter några år som arbetssökande ha varit föremål för intensifierad förmedlingsverksamhet, utbildning, praktik och subventionerade anställningar. Att man fortfarande är

³⁰ Se till exempel Agell & Benmarker (2002) samt Behrenz m. fl. (2015) för intressanta observationer och diskussioner om arbetsgivarnas rekryteringsbeteenden då de sökande är arbetslösa.

inskriven efter till exempel tre år ska således tyda på att dessa insatser inte hjälpt den arbetssökande.

Att anställa en person handlar om pris och risk för arbetsgivarna.³¹ I de riktigt långtidsarbetslösa fall är det sannolikt att arbetsgivarna bedömer att risken att anställa den långtidsarbetslöse är högre än de lönesubventioner arbetsgivaren kan få; det vill säga långtidsarbetslösheten har blivit så pass stigmatiserad att arbetsgivaren bedömer att den arbetssökandes produktivitet/sociala förmåga är negativ. Detta problem rör inte AF på med befintliga åtgärder. För dessa arbetssökande är det sannolikt att AF och Samhall behöver kompletteras med en aktör som förverkligar tanken bakom matchningsanställningar; se Arbetsmarknadsdepartementet (2014), Arbetsmarknadsökonomiska rådet (2017) och Forslund (2018).

Utgångspunkten för en matchningsanställning är att minska den osäkerhet som arbetsgivare känner för att anställa långtidsarbetslösa personer (parallellen till Samhall är uppenbar). Matchningsanställningen innebär att personen anställs hos ett bemanningsföretag (offentligt eller privat) och som därmed har arbetsgivaransvaret för personen. Den långtidsarbetslöse utför sitt arbete i ett kundföretag (offentligt eller

31 Beslutet kan beskrivas på följande sätt. Arbetsgivaren anställer om lönen den arbetssökande begär är lägre än arbetsgivarens betalningsvilja. Betalningsviljan, i sin tur, beror på förväntad produktivitet hos den man tänker anställa och arbetsgivarens riskaversion.

privat) som betalar bemanningsföretaget för utfört arbete. Detta innebär att kundföretag ges möjlighet att pröva hur en långtidsarbetslös person fungerar i verksamheten utan att ett anställningsförhållande kommer till stånd. Matchningsanställningen medför en trygghet för den långtidsarbetslöse som, oavsett hur matchningen med ett specifikt kundföretag faller ut, har sin anställning och lön hos bemanningsföretaget. En viktig del av bemanningsföretagets arbete är att stärka individerna, tillhandahålla kompetensutveckling samt bistå med stöd på arbetsplatsen.

Det finns starka skäl för utredningens förslag om att matchningsanställningar bör prövas som åtgärd för de riktigt långtidsarbetslösa. Åtgärden bör ses som ett komplement till nuvarande arbetsmarknadspolitik och Samhall. En viktig fråga i detta sammanhang är vem som är mest lämpad som matchningsaktör. Idag har till exempel Lernia ett uppdrag som ligger nära den bemanningsfunktion som utredningen föreslår och som det skulle kunna vara intressant att utgå ifrån. Huruvida matchningsaktören *kan* vara ett statligt bolag bestäms dock bland annat av EU:s statsstödsregler. Huruvida det är *mest effektivt* med en statlig aktör är en viktig fråga att utreda vidare. Frågan bör uppmärksammas i de pågående förhandlingarna om reformeringen av AF.

Huvudmannaskapet för vuxenutbildning

För att möta framtidens utmaningar är behovet av ett välfungerande utbildningssystem oomtvistat. Utmaningarna är därtill stora. Den ökade globaliseringen och den tekniska utvecklingen leder till en struktur-omvandling. Detta drabbar ibland individer, samhällen och till och med länder mycket hårt. En individs eller ett lands förmåga att minimera kostnaderna för detta hänger bland annat på ett väl fungerande utbildningssystem för unga och vuxna samt människors vilja att bejaka förändringen.

Sverige har sedan länge haft en ambitiös utbildningspolitik för ungdomar och vuxna. Idag har vi också byggt upp och ut många instanser för att möta kompetensbehovet från individ och arbetsgivare. Med tanke på detta och de resurser som läggs på ungdoms- och gymnasieskolan, universitets- och högskoleutbildningen, vuxenutbildningen, yrkeshögskolan, folkhögskolan, folkbildningsorganisationerna, arbetsmarknadsutbildningen med mera, är det bekymmersamt att vi samtidigt har stor brist på viss yrkeskompetens.³² Bristen idag rör inte bara lärare och ingenjörer utan även yrken som inte kräver långa universitets- och högskoleutbildningar; till exempel busschaufför

32 Notera att det är svårt att veta exakt hur stora dessa brister är, och därmed problemet, eftersom nationella data saknas/ används inte om de arbetssökandes kompetens och vilken efterfrågan arbetsgivarna har på kompetens; SOU (2019:3).

(11 veckor), lokförare (44 veckor) och kockar (1 år); Arbetsförmedlingen (2016b). Det är även så att Sveriges Kommuner och Landsting (2014) signalerar att pensionsavgångar inom till exempel skolan och förskolan kommer kräva anställningar på uppåt 150 000 personer fram till 2023; varav 90 000 är ersättningsanställningar och 60 000 nyanställningar. Information som redan nu kan användas för att dimensionera lämpliga utbildningar för att möta dessa behov.

För denna rapport är naturligtvis arbetsmarknadspolitikens roll, och då speciellt arbetsmarknadsutbildningen, att lösa bristen på yrkeskompetens viktig. Följande är då värt att notera: För det första verkar det vid de lokala förmedlingskontoren råda brist på övergripande kunskap om eller intresse för vilken kompetens samtliga inskrivna vid AF har; SOU (2019:3). Detta trots att det finns ett nationellt register på de arbetssökandes kompetens och önskemål om framtida arbetsuppgifter.³³ Det kan innebära att arbetssökande på vissa håll i landet har kompetens som det råder brist på i andra delar. Att de lokala arbetsförmedlarna har ett nationellt perspektiv då de anvisar och förmedlar jobb till ”sina” arbetssökande är ett av motiven till varför arbetsförmedlingen har varit

³³ En bidragande orsak att förmedlarna underutnyttjar det nationella registret kan vara innehållets kvalitet; SOU (2019:3).

en statlig aktör. För det andra har effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning varierat kraftigt över åren och med uppföljningshorisont. Kostnadseffektiviteten bör därmed också variera. Det innebär dock inte med nödvändighet att arbetsmarknadsutbildningar inte är samhällsekonomiskt motiverade; se Benmarker (2016) för ett resonemang om långsiktig kostnadseffektivitet. I detta sammanhang är det intressant att notera att Statskontoret (2012) visar att utbildningar vid yrkesvux är billigare än likvärdiga arbetsmarknadsutbildningar.

En senare studie av Liljeberg m. fl. (2019) visar dock att både arbetsmarknadsutbildningar och yrkesvux ger positiva resultat, men att arbetsmarknadsutbildningarna presterar bäst. För det tredje verkar inte dagens brister på och signaler om framtida behov av yrkeskompetens föranleda snabb och flexibel upphandling av arbetsmarknadsutbildningar inriktade på att möta dessa behov; se Benmarker (2016) och Riksrevisionen (2015).³⁴ Sannolikt har vinsterna av den centralisering av upphandlingen som ägt rum vid AF kommit till priset av minskad snabbhet att möta flaskhalsar på arbetsmarknaden.

Detta är problematiskt, då snabbhet och flexibili-

34 Detta kan vara en delförklaring till de minskade effekterna av att delta i utbildning. Det kan vara värt att notera med tanke på de brister som finns i transportsektorn idag, att Benmarker (2016) finner att arbetsmarknadsutbildningar i just den sektorn är de som ger bäst effekt på den arbetslöses sannolikhet att få ett jobb.

tet, varit själva grundtanken med arbetsmarknadsutbildningar jämfört med andra utbildningar. För det fjärde är det sannolikt att många av de arbetssökande har helt andra behov av utbildning än de arbetsmarknadsutbildningarna är tilltänkta att möta. Arbetslösa ungdomar behöver gymnasial kompetens och äldre arbetslösa kan vara i behov av en kombination av grundläggande- och yrkesutbildningar. Flyktingar kan behöva grundläggande utbildning, kompletterande universitets- och högskoleutbildningar och/eller validering av den kompetens de har.

Med tanke på de stora utmaningarna som samhället står inför och där vuxenutbildningen utgör ett viktigt verktyg för att möta dessa, så är det lämpligt att se över huvudmannaskapet. Detta ska då även inkludera arbetsmarknadsutbildningen samt validering. Detta eftersom AF idag har ett stort ansvarsområde, möjligtvis för stort. Vi ser stora variationer i effekten av arbetsmarknadsutbildningen över tid och med uppföljningshorisont och att vi sett framväxten av nya aktörer för vuxenutbildningen (främst yrkesvux och yrkeshögskolan); detta resonemang utvecklas i Ackum (2019). Oavsett hur vuxenutbildningen organiseras i framtiden, behövs även en rimlig finansiering för de vuxna som deltar i utbildning utredas.

4. Avslutningsvis

Slutligen är det viktigt att påpeka att en aldrig så väl fungerande arbetsmarknadspolitik enbart är *ett* instrument för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt; se även Forslund & Vikström (2011). Många andra politikområden måste dra sitt strå till stacken; till exempel utbildnings- och bostadspolitiken samt en väl fungerande infrastruktur. Det är också värt att påpeka att höga lägstalöner kan komma att utgöra ett allt större hinder för de långtidsarbetslösa att få jobb och för den nödvändiga integrationen på arbetsmarknaden av flyktingar; se till exempel Arbetsmarknads-ekonomiska rådet (2016), Calmfors (2016) Finanspolitiska rådet (2016, 2017), Forslund m. fl. (2014, 2017), Konjunkturinstitutet (2016) och Konjunkturrådets rapport (2017).

Referenslista

- Ackum S** (2018) ”Utmaningar för vuxenutbildningen”, i A Bergström & L Calmfors (red.), *Framtidens arbetsförmedling*, Fores, Stockholm
- Ackum S** (2019) ”Förslag på bättre gymnasiala yrkesutbildningar för vuxna”, opublicerat manus, Fores, Stockholm
- Ackum Agell S** (1995), ”Arbetslösas sökaktivitet” Expertbilaga SOU 1996:34, Fritzes, Stockholm
- Agell J & H Bennmarker** (2002), ”Wage policy and endogenous wage rigidity: a representative view from the inside”, Working paper, 2002:12, IFAU, Uppsala
- Arbetsförmedlingen** (2016a), ”Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport 2015”, AF, Stockholm
- Arbetsförmedlingen** (2016b), ”Var finns jobben”, AF, Stockholm
- Arbetsförmedlingen** (2019), ”Arbetsmarknadsrapport 2019”, Elanders Sverige AB, Stockholm
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet** (2016), ”Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Dags för större lönespridning?”, Elanders Sverige AB, Stockholm
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet** (2017), ”Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Tudelningar på arbetsmarknaden”, Elanders Sverige AB, Stockholm

- Arbetsmarknadsdepartementet** (2014), ”Matchningsanställningar – nya vägar till jobb”, A2014:D
- Assadi A** (2014), ”En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet”, Rapport 2014:1, IFAU, Uppsala
- Benmarker H, K Carling & A Forslund** (2007), ”Vem blir arbetslös”, Rapport 2007:20, IFAU, Uppsala
- Behrenz L, L Delander, O Fröding & C Mathieu** (2015), ”Arbetsgivarnas perspektiv på subventionerade anställningar: En kartläggning”, Working Paper Series 2015:17, Linneuniversitetet
- Björklund A, P-A Edin, P Fredriksson, B Holmlund & E Wadensjö** (2015), ”Arbetsmarknaden”, Studentlitteratur, 4:e upplagan, Stockholm
- Brante T** (2014), ”Den professionella logiken: hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället”, Liber, Stockholm
- Brante T** (2015), ”Professionerna i kunskapssamhället: en jämförande studie av svenska professioner”, Liber, Stockholm
- Calmfors L, A Forslund & M Hemström** (2002), ”Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?”, Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala
- Crépon B** (2018), ”Private providers of labor market services: A review of the evidence”, i A Bergström & L Calmfors (red.), *Framtidens arbetsförmedling*, Fores, Stockholm
- Dahlberg M & A Forslund** (1999), ”Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder”, Rapport 1999:6, IFAU, Uppsala
- De Luna X, A Forslund & L Liljeberg** (2000), ”Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04”, Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala

- Eliason M & N Angelov** (2014), ”Lönebidrag och skyddat arbete: en utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder”, Rapport 2014:24, IFAU, Uppsala
- Eliason M, L Hensvik, F Kramarz & O Nordström Skans** (2017), ”Informella kontaktnäts betydelse för arbets-sökande och företag på den svenska arbetsmarknaden”, Rapport 2017:11, IFAU, Uppsala
- Engdahl M & A Forslund** (2019), ”Vilka tar del av nystarjobb och andra subventionerade anställningar?”, Rapport 2019:24, IFAU, Uppsala
- Finanspolitiska rådet** (2010, 2015, 2016, 2017), ”Svensk finans-politik. Finanspolitiska rådets rapport 2010”, Stockholm
- Forslund A** (2018), ”Subventionerade anställningar – avväg-ning och empiriska evidens”, i A Bergström & L Calmfors (red.), *Framtidens arbetsförmedling*, Fores, Stockholm
- Forslund A, L Hensvik, O Nordström Skans, A Wes-terberg & T Eliasson** (2014), ”Avtalslöner, löner och sysselsättning”, Rapport 2014:8, IFAU, Uppsala
- Forslund A & A-S Kolm** (2001), ”Lönebildning, arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik”, Stencil 2001:3, IFAU, Uppsala
- Forslund A, L Liljeberg & O Åslund** (2017), ”Flykting- och anhöriginvandrares etablering på den svenska arbets-marknaden”, Rapport 2017:14, IFAU, Uppsala
- Forslund A & J Vikström** (2011), ”Arbetsmarknadspoli-tikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt”, Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala
- Forslund A, L Liljeberg & L von Tott Zu Solz** (2013), ”Job practice: an evaluation and comparison with vocational labour market training programmes”, Working paper 2013:6, IFAU, Uppsala

- Hartman L** (2018), ”Profileringsverktyg och tillitsbaserad styrning – synergi snarare än motsättning”, i A Bergström & L Calmfors (red.), *Framtidens arbetsförmedling*, Fores, Stockholm
- IAF** (2018), ”Arbetsförmedlingens kontrollarbete”, Rapport 2018:15, Katrineholm
- Jansson Dahlén F** (2012), ”Ett förenklat bedömningsstöd”, opublicerad promemoria, AF, Stockholm
- IAF** (2019), ”Arbetslöshetsförsäkringen - ersättningsnivå, högsta dagpenning, genomsnittlig dagpenning och KAS/ Grundbelopp från och med 1980”, Statistik, uppdaterad 2019, Katrineholm
- Johansson K** (2006), ”Arbetskraftsdeltagande och arbetsmarknadspolitiska program”, Rapport 2006:16, IFAU, Uppsala
- Johansson P & S Langenskiöld** (2008), ”Ett alternativt program för äldre långtidsarbetslösa – utvärdering av Arbetstorget för erfarna”, Rapport 2008:2, IFAU, Uppsala
- Konjunkturinstitutet** (2016), ”Lönebildningsrapport 2016”, Stockholm
- Konjunkturrådets rapport** (2017), ”Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad”, SNS förlag Stockholm
- Layard R, S Nickell & R Jackman** (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford”
- Liljeberg L** (2016), ”Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen”, Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala
- Liljeberg L & M Lundin** (2010), ”Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet”, Rapport 2010:2, IFAU, Uppsala

- Liljeberg L, S Roman & M Söderström** (2019), ”Gymnasial yrkesutbildning på komvux 1995–2015”, Rapport 2019:17, IFAU, Uppsala
- Liljeberg L & M Söderström** (2018), ”Arbetsförmedlarna och deras arbetsmarknad”, Rapport 2018:9, IFAU, Uppsala
- Lombardi S & J Vikström** (2019), ”Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende”, Rapport 2019:23, IFAU, Uppsala
- Lundin M** (2018) ”Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd”, i A Bergström & L Calmfors (red.), *Framtidens arbetsförmedling*, Fores, Stockholm
- Molander P** (2017) ”Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet” ESO, Rapport 2017:1, Elanders Sverige AB, Stockholm
- Norberg H** (2018) ”Hur kan externa aktörer bidra till bättre arbetsförmedlingstjänster? – eller It’s all about execution”, i A Bergström & L Calmfors (red.), *Framtidens arbetsförmedling*, Fores, Stockholm
- Riksrevisionen** (2009), ”Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen”, Rapport 2009:13, Stockholm
- Riksrevisionen** (2012), ”Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare effektivare för utrikes födda”, Rapport 2012:26, Stockholm
- Riksrevisionen** (2015), ”Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning: vilka hänsyn tas till arbetsmarknads behov?”, Rapport 2015:22, Stockholm
- Skedinger P & B Widerstedt** (2003), ”Recruitment to sheltered employment: Evidence from Samhall, a Swedish state-owned company”, Working Paper 2003:11, IFAU, Uppsala

- SOU 2018:47** (2018), ”Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn”, Tillitsdelegationen, Elanders Sverige AB, Stockholm
- SOU 2018:66** (2018), ”Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete”, Elanders Sverige AB, Stockholm
- SOU 2019:3**, ”Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad”, Arbetsmarknadsutredningen, Elanders Sverige AB, Stockholm
- Svenskt Näringsliv** (2018), ”Bortom Arbetsförmedlingen”, Rapport, Stockholm
- Sveriges Kommuner och Landsting** (2014), ”Så löser vi rekryteringsutmaningarna. En rapport om rekryteringsbehoven i förskola och skola”, Beställningsnummer 5368, Stockholm
- Statskontoret** (2004), ”Individuella handlingsplaner vid Arbetsförmedlingen – en utvärdering”, Rapport 2004:15, Stockholm
- Statskontoret** (2012), ”Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse”, Rapport 2012:28, Stockholm
- Statskontoret** (2017), ”En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB, Statskontoret, Stockholm

SUSANNE ACKUM

Arbetsmarknadspolitikens roll och tre utmaningar

Statlig arbetsmarknadspolitik har funnits i Sverige i över 100 år, men på senare tid har kritik intensifierats om att den är kostsam och ineffektiv. I och med Januariavtalet ska arbetsmarknadspolitikens utformning och huvudmannaskap omprövas. Vid stora och snabba förändringar finns det alltid en risk att man kastar ut barnet med badvattnet. Därför finns det ett behov av att systematiskt diskutera genom vilka mekanismer dagens arbetsmarknadspolitik kan antas stödja den ekonomiska politikens uppgifter att stabilisera, allokera och fördela resurser i ekonomin. Det är också viktigt att omdaning av Arbetsförmedlingen inte skymmer behovet av förbättringar av arbetsmarknadspolitikens. Tre utmaningar och deras möjliga lösningar diskuteras: Hur ska arbetsförmedlaryrket professionaliseras? Hur kan vi bäst hjälpa de riktigt långtidsarbetslösa? Borde huvudmannaskapet för vuxenutbildningen förändras?

