



## Den aktiva arbetsmarknadspolitikens tillbakagång

En resumé av svensk arbetsmarknadspolitik i ett historiskt och jämförande västeuropeiskt perspektiv

Författare: Adnan Habibija, Enheten för välfärd, utbildning och arbetsmarknad



© Landsorganisationen i Sverige 2020

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-566-3425-3

LO 20.01 1 000

## Inledning

Sverige var länge det land som hade högst ambitioner för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Så är det inte längre. Under 2000-talet har Sverige inte lagt mer resurser än jämförbara länder. En politik inriktad på rustande och kompetenshöjande insatser för att förbättra arbetssökandes möjligheter på arbetsmarknaden har i hög grad ersatts av en politik för att höja sökintensiteten och maximera arbetsutbudet. Av allt att döma kommer denna trend att fortsätta även under mandatperioden 2018–2022.

Denna rapport beskriver den svenska arbetsmarknadspolitiken resursläge och inriktning under efterkrigstiden i ett jämförande västeuropeiskt perspektiv, med betoning på de aktiva insatserna.

## Arbetsmarknadspolitiken guldår från 1950-talet

Under närmare ett halvsekel, från 1950-talet till 1990-talet, satsade Sverige betydligt mer på aktiv arbetsmarknadspolitik än andra rika västeuropeiska demokratier. Detta faktum uppmärksammades tidigt i internationella sammanhang där Sverige sågs som ett föregångsland.<sup>1</sup>

Rehn-Meidner-modellen lanserades i början av 1950-talet i syfte att skapa ekonomisk tillväxt, prisstabilitet, full sysselsättning, löneutjämning och facklig solidaritet. Det dröjde inte länge innan modellen anammades av Socialdemokraternas partiledning, vilket möjliggjorde att den kunde påverka Sveriges ekonomiska politik under en lång tid. En bärande idé i modellen var att strukturrationaliseringar skulle öka konkurrenskraften i ekonomin. Genom en solidarisk lönepolitik skulle lönerna hållas uppe, vilket skulle tvinga företag med ekonomiska problem att öka sin lönsamhet eller riskera att konkurreras ut från marknaden. Det skulle frigöra arbetskraft till mer produktiva företag. De som blev arbetslösa skulle inte behöva ta smällen utan staten skulle stå för aktiva insatser för att öka deras yrkesmässiga och geografiska rörlighet och för ett generöst inkomstskydd under tiden i arbetslöshet. Vid sidan av flyttbidrag skulle utbildningsinsatser skapa ett utbud av välkvalificerad arbetskraft till expanderande, högproduktiva sektorer.<sup>2</sup> Ett viktigt argument bakom de omfattande utbildningsinsatserna var också att undanröja så kallade flaskhalsar på arbetsmarknaden. Det vill säga att motverka brist på yrkesspecifik arbetskraft, vilket skulle bromsa sysselsättningen och bidra till en inflationsdrivande lönebildning.<sup>3</sup>

Som visas i diagram 1a satsade Sverige närmare 2 procent av BNP på aktiva insatser och 0,8 procent av BNP på inkomsttrygghet år 1985, vilket gör att de totala utgifterna för arbetsmarknadspolitiken motsvarade 2,7 procent av BNP.<sup>4</sup> Sverige hade då klart högst utgifter för aktiva insatser i OECD<sup>5</sup> och mer än dubbelt så höga utgifter som genomsnittet för de jämförbara EU-länderna Danmark, Finland, Nederländerna, Belgien och Frankrike<sup>6</sup> (se diagram 2a). Om man tar hänsyn till den låga arbetslösheten i Sverige år 1985 blir skillnaden jämfört med andra jämförbara västeuropeiska länder ännu större (se diagram 3).

<sup>1</sup> Se exempelvis OECD (1963) och Shonfield (1965)

<sup>2</sup> Benner (1997), Esping-Andersen (1990), Furåker & Blomsterberg (2009), Ryner (2002), van den Berg, Furåker & Johansson (1997)

<sup>3</sup> Habibija & Löfgren (2019)

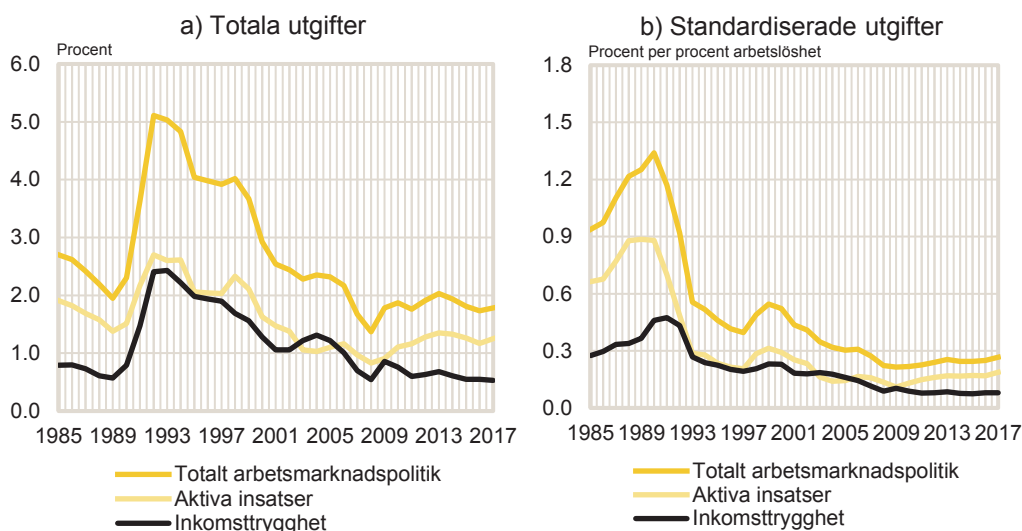
<sup>4</sup> 1985 är det första året OECD:s databas innehåller offentliga utgifter för arbetsmarknadspolitik.

<sup>5</sup> Lindvall (2011)

<sup>6</sup> Dessa EU-länder har valts ut eftersom de historiskt, likt Sverige, har haft förhållandevis höga ambitioner vad gäller arbetsmarknadspolitiken. Att göra en jämförande analys med samtliga EU- eller OECD-länder skulle inte ge en rättvisande bild eftersom flera av länderna satsar lite på arbetsmarknadspolitik och har väsensskilda institutionella kontexter och regelverk kring exempelvis arbetsmarknadspolitiska program och arbetslöshetsersättning jämfört med de rika länderna i nordvästra Europa.

Att utgifterna stiger ett visst år behöver inte betyda att arbetsmarknadspolitikens ambitioner har ökat, utan utgiftsökningen kan bero på att arbetslösheten har ökat, vilket innebär fler arbetslösa att erbjuda insatser och inkomsttrygghet till. För att kompensera för skillnader i arbetslöshetsnivå vid olika tidpunkter för Sveriges del, har de arbetsmarknadspolitiska utgifterna standardiserats i diagram 1b. Det innebär att andelen av BNP har dividerats med arbetslöshetsnivån samma år, vilket ger ett mer jämförbart mått på arbetsmarknadspolitikens ambitionsnivå och prioriteringar över tid (arbetslöshetsnivån över tid i Sverige och de jämförbara EU-länderna presenteras i diagram 3).<sup>7</sup>

**Diagram 1. Sveriges a) totala utgifter för arbetsmarknadspolitik, aktiva insatser och inkomsttrygghet som andel av BNP samt b) utgifter standardiserade mot arbetslöshetsnivå\*, 1985–2017**



Källa: OECD och egna beräkningar  
\*Harmoniserad arbetslöshet enligt OECD

De arbetsmarknadspolitiska utgifterna minskade under perioden 1985 till 1990, men eftersom arbetslösheten samtidigt minskade marginellt, pekar de standardiserade kurvorna istället uppåt. Perioden betraktas som en högkonjunktur med låg arbetslöshet (1,6–2,9 procent) och hög sysselsättning. År 1990 satsades 2,3 procent av BNP på arbetsmarknadspolitik samtidigt som arbetslösheten låg på 1,8 procent, vilket gör att de standardiserade utgifterna nådde sin toppnotering. Den svenska regeringen satsade framför allt på aktiva insatser, däribland olika former av subventionerad sysselsättning och arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildningen sågs som särskilt viktig och två tredjedelar av samtliga programdeltagare deltog i yrkesinriktad utbildning år 1991.<sup>8</sup>

*Arbetsmarknadsutbildningen kommer att hållas på en fortsatt hög nivå trots det goda arbetsmarknadsläget. Utbildning är ett viktigt instrument för att överbrygga skillnaden mellan kraven på de lediga platserna och kompetensen hos de sökande.*

(Regeringens budgetproposition för 1989).

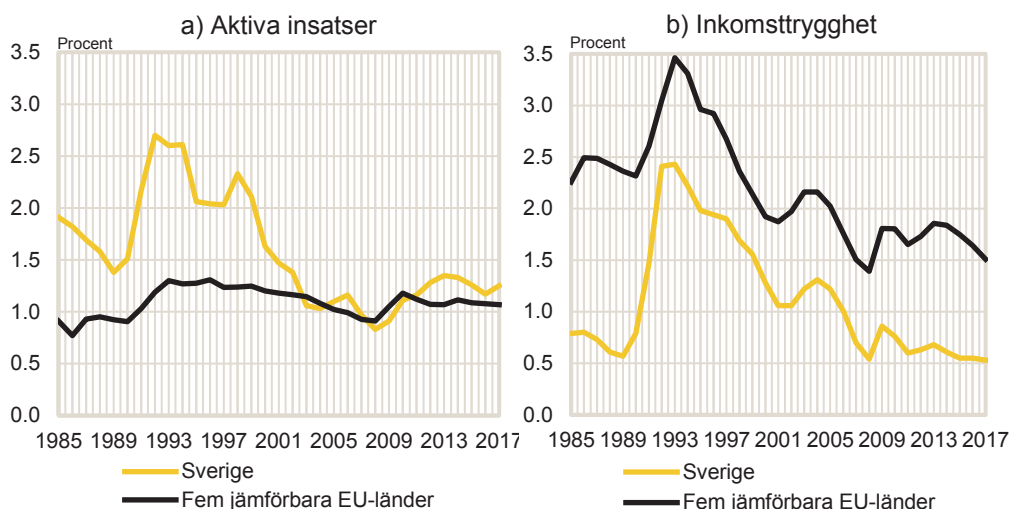
Även utgifter för Arbetsförmedlingens förmedlingstjänster och administration kännetecknas av relativt höga utgifter vid decennieskiftet. Matchningen av arbetslösa mot de lediga jobben prioriterades i en tid av full sysselsättning.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Samma metod används i andra studier. Se exempelvis Furåker (2009), van den Berg, Furåker & Johansson (1997), Bengtsson & Berglund (2012), Grape (2015)

<sup>8</sup> Arbetsförmedlingen (2010)

<sup>9</sup> Bengtsson & Berglund (2012)

**Diagram 2. Totala utgifter för a) aktiva insatser respektive b) inkomsttrygghet, som andel av BNP i Sverige och fem jämförbara länder\*, 1985–2017**



Källa: OECD och egna beräkningar

\*Ovägt genomsnitt av de fem jämförbara EU-länderna Danmark, Finland, Nederländerna, Belgien och Frankrike. Danmarks utgifter är tillgängliga i OECD:s databas från år 1986.

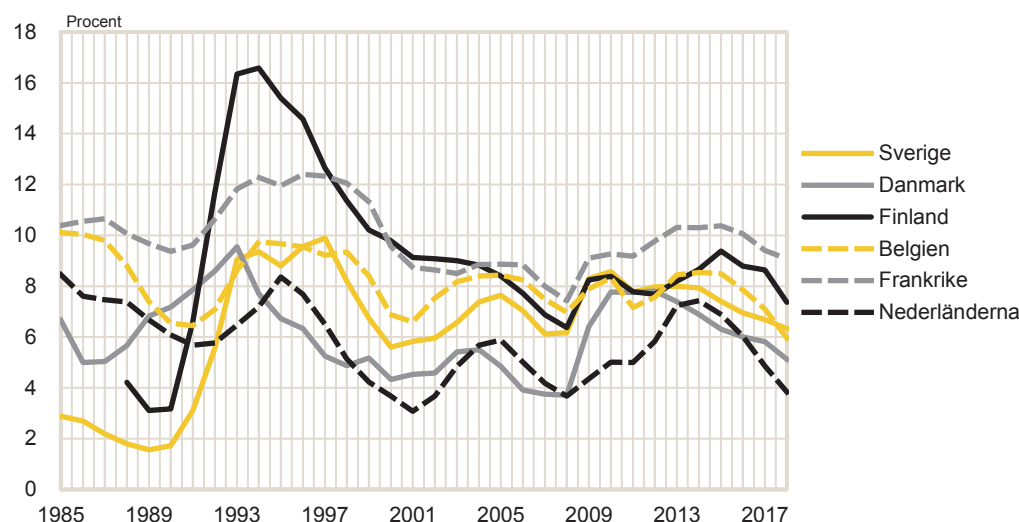
Som går att utläsa från diagram 2b låg utgifterna för inkomsttrygghet på låga nivåer under den senare delen av 1980-talet. Med inkomsttrygghet avses ersättningar som arbetslösa kan vara berättigade till, såsom arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Även om villkoren för att erhålla a-kasseersättning har varierat över tid har det alltid krävts viss arbetsmarknadsförankring för att kunna kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen,<sup>10</sup> samt att arbetslösa aktivt måste söka arbete och/eller delta i arbetsmarknadspolitiska program för att vara berättigade till ersättning. Även ersättningsnivån och taket för högsta ersättning har varierat.<sup>11</sup> Sedan har medlemsvillkoret inneburit att medlemsavgift betalas. Det genomfördes en rad förändringar när det gäller inkomsttryggheten under slutet av 1980-talet. Ett exempel är att karenperioden, på normalt sex dagar, innan ersättningen betalas ut avskaffades år 1989.<sup>12</sup>

Kontrollerar man för arbetslöshetsnivån framträder en annan bild. Inkomsttryggheten var då snarare generös (se diagram 1b). Det gäller framför allt efter regelförändringarna i arbetslöshetsförsäkringen år 1989. Jämför man med de andra jämförbara EU-länderna var Sveriges utgifter för inkomsttrygghet på en betydligt lägre nivå. En viktig förklaring är att arbetslösheten i Sverige var betydligt lägre än de andra länderna under 1980-talet (se diagram 3). När arbetslösheten började stiga i början av 1990-talet, mångdubblades Sveriges utgifter (se diagram 2b). Kontrollerar man för arbetslösheten minskade dock utgifterna kraftigt i början av 1990-talet.

<sup>10</sup> Under perioden 1974 till 2007 var det också möjligt att kvalificera sig till grundärsättning genom att ha avslutat studier på minst gymnasienivå. Det fanns då ett så kallat studerandevillkor i arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>11</sup> Bengtsson & Berglund (2012), LO (2018)

<sup>12</sup> Ibid

**Diagram 3. Harmoniserad arbetslöshet i Sverige och fem jämförbara EU-länder\*, 1985–2018**

Källa: OECD

\*Finlands arbetslöshet är tillgänglig i OECD:s databas från år 1988.

## Arbetsmarknadspolitikens tillbakagång under 1990-talet

Under 1990-talet minskade ambitionerna för arbetsmarknadspolitiken till förmån för nya ekonomiska prioriteringar med lägre offentliga utgifter och större tonvikt vid individens ansvar för att göra sig anställningsbar. Privatiseringar, avregleringar och skattesänkningar stod på agendan när den borgerliga Bildt-regeringen tog över regeringsmakten år 1991. Regeringen underströk att ”nu är kollektivismens tid slut” med en ny ekonomisk politik innefattande en ”ny syn på enskilt ägande, enskilt företagande och enskilt sparande”.<sup>13</sup>

Under mandatperioden 1991–1994 infördes mindre generösa regler i arbetslöshetsförsäkringen, som till exempel att fem karensdagar infördes år 1993. Regelförändringarna innebar bland annat att ersättningsnivån sänktes till 80 procent av lönen (några år tidigare var nivån över 90 procent).<sup>14</sup>

Den svenska arbetsmarknadspolitiken började därmed likna de europeiska länder som i högre grad hade betonat en arbetsmarknadspolitik som ”aktiverar” arbetslösa med hjälp av förstärkta incitament till arbete och krav som höjer sökintensiteten.<sup>15</sup> En del forskare beskriver aktiveringsåtgärder som offensiva respektive defensiva.<sup>16</sup> En offensiv aktiveringsstrategi utgår från att den arbetslöse är aktiv med rätt till stöd att utveckla sina färdigheter, exempelvis genom kompetensutveckling. En defensiv aktiveringsstrategi syftar till att bekämpa passivisering och bidragskulturer. I och med de striktare villkoren i arbetslöshetsförsäkringen och sänkta ambitionerna för de aktiva insatserna är det tydligt att det var den defensiva strategin som låg i fokus under stora delar av 1990-talet.

Redan i början av Bildt-regeringens mandatperiod slog den ekonomiska krisen 1991–1994 till och ledde till en snabbt stigande arbetslöshet, sjunkande statsintäkter och ett ökande

<sup>13</sup> Regeringsförklaringen (1991)<sup>14</sup> Bengtsson & Berglund (2012), LO (2018)<sup>15</sup> Bengtsson & Berglund (2012), Barbier (2004)<sup>16</sup> Torfing (1999a) & (1999b), Bengtsson & Berglund (2012)

budgetunderskott. En period av kraftiga offentliga besparingar inleddes. Förvisso satsades en hel del resurser på arbetsmarknadspolitiken, men om man tar hänsyn till den höga arbetslöshetsnivån (5,6–9,9 procent under åren 1992–1998) blir det tydligt att utgifterna avsevärt minskar för varje procentenhet arbetslöshet jämfört med i slutet av 1980-talet, framför allt när det gäller de aktiva insatserna (se diagram 1b och 4b).

År 1992 uppgick utgifterna för aktiva insatser och inkomsttrygghet till 5,1 procent av BNP, vilket är den högsta andelen under hela den studerade perioden. Som visas i diagram 1a ökar utgifterna relativt sett mer för inkomsttrygghet, främst till följd av ökade kostnader för arbetslöshetsförsäkring. Som visas i diagram 4 minskade både de totala och standardiserade utgifterna kraftigt för anställningsstöd<sup>17</sup> och arbetsmarknadsutbildningar<sup>18</sup>. Om arbetslösheten tidigare hade bekämpats med efterfrågeinriktade åtgärder, såsom investeringar i offentlig sysselsättning, satsade regeringen främst i utbudsriktade åtgärder och matchning under 1990-talskrisen.<sup>19</sup> Denna trend fortsatte även under de socialdemokratiska regeringarna efter 1994.

1990-talets lägre ambitionsnivå i arbetsmarknadspolitiken har aldrig reverserats, oavsett färg på regering, med undantag från vissa enstaka år då den negativa trenden har avstannat eller tillfälligt vänt uppåt (se diagram 1a och 1b). Det är också uppseendeväckande att svenska regeringar efter 1990-talskrisen, när andelen långtidsarbetslösa har varit hög, har minskat anslagen till rehabilitering<sup>20</sup>, insatser som syftar till att förbättra möjligheterna på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (se diagram 4a). Minskningen är särskilt tydlig om man kontrollerar utgifterna för arbetslöshetsnivån (se diagram 4b).

## Utbildningsinsatser och aktiveringskrav

Mot slutet av 1990-talet började arbetsmarknaden återhämta sig. Socialdemokraterna inledde år 1997 en politik för livslångt lärande och införde det så kallade Kunskapslyftet. Det avspeglades i stora satsningar på den kommunala vuxenutbildningen för kortutbildade som under studierna fick ett särskilt utbildningsbidrag i nivå med a-kasseersättningen. Det gjordes även satsningar på arbetsmarknadsutbildning i slutet av 1990-talet (se diagram 4). Sverige skulle vara ”en ledande kunskapsnation” och ”möta 2000-talet med hög kompetens, inte med låga löner”.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> ”Employment incentives” i OECD-databasen, som förutom olika typer av subventionerade anställningar även omfattar arbetspraktik

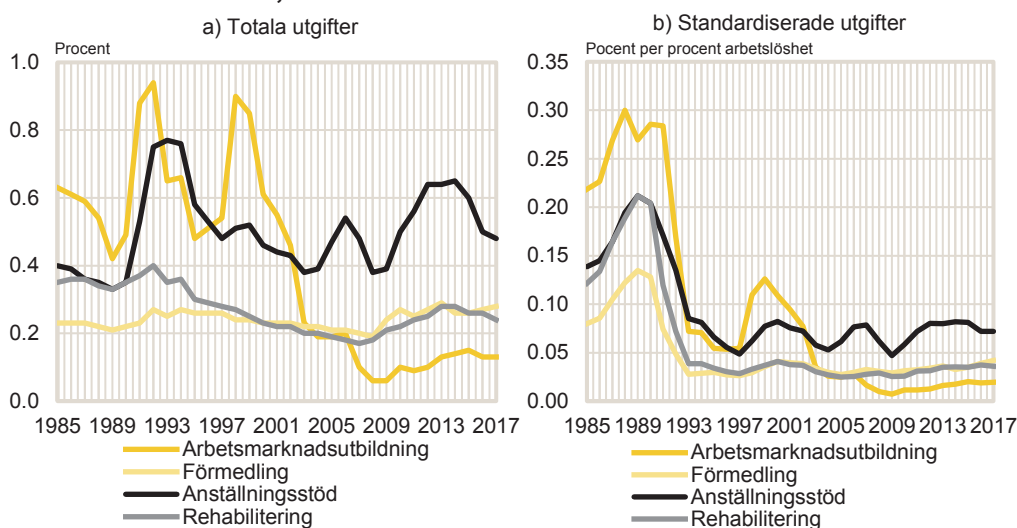
<sup>18</sup> ”Training” i OECD-databasen

<sup>19</sup> Anxo & Niklasson (2006)

<sup>20</sup> ”Supported employment and rehabilitation” i OECD-databasen

<sup>21</sup> Regeringsförklaringen (1997) & (1998),

**Diagram 4. Sveriges a) totala utgifter för olika typer av aktiva insatser som andel av BNP samt b) utgifter standardiserade mot arbetslöshetsnivå\*, 1985–2017**



Källa: OECD och egna beräkningar

\*Harmoniserad arbetslöshet enligt OECD

”Arbetslinjen” uppdaterades och kompletterades med en ”kompetenslinje”. Den tog formen av en offensiv strategi med utbildningssatsningar för att höja kvalifikationsgraden bland arbetslösa.<sup>22</sup> Denna ”nygamla” inriktning lanserades under en period då flera västeuropeiska länder i högre grad betonade defensiva aktiveringsåtgärder.<sup>23</sup> Under 1990-talet omvandlades den offentliga debatten från att vara fokuserad på brist på sysselsättning (efterfrågeinriktade åtgärder) till brist på anställningsbarhet (utbudsinriktade åtgärder).<sup>24</sup> Med anställningsbarhet avses människors arbetsförmåga och motivation att förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden.<sup>25</sup> I stället för att se arbetslöshet som ett komplext samhällsproblem förs alltså förklaringar och arbetslöshetsrisker över på individnivå, trots att individer har olika förutsättningar att göra sig anställningsbara.<sup>26</sup>

När det gäller arbetsmarknadsutbildningarna förändrades deras inriktning vid denna tid. År 1998 hade 33 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning deltagit i så kallad förberedande utbildning (som snarare liknar förmedlingsinsatser än utbildning och kan därför endast delvis likställas med utbildning<sup>27</sup>). Vid samma tidpunkt deltog således övriga 67 procent inom de mer investeringstunga yrkesinriktade utbildningarna. År 2004 hade andelen inom den förberedande utbildningen ökat till 63 procent.<sup>28</sup>

De omfattande utbildningssatsningarna skulle bli kortvariga. Kunskapslyftet pågick fram till år 2002. I början av 2000-talet sjönk också antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning kraftigt, och även de relativa offentliga utgifterna (se diagram 4a). Att satsningarna på arbetsmarknadsutbildning minskade berodde, enligt forskare, på en minskad tilltro till utbildningarnas effektivitet.<sup>29</sup> Under samma period minskade utgifterna för anställningsstöden (som tillfälligt ökade igen under slutet av mandatperioden när regeringen satsade på plusjobb

<sup>22</sup> Torfing /1999a) & (1999b)

<sup>23</sup> Barbier & Ludwig-Mayerhofer /2004), Bonoli (2010), de la Porte & Jacobsson (2012)

<sup>24</sup> Bengtsson och Berglund (2012)

<sup>25</sup> Garsten & Jacobsson (2004)

<sup>26</sup> Anställningsbarhet och defensiva aktiveringsåtgärder är två tätt sammanknutna begrepp.

<sup>27</sup> Grape (2015)

<sup>28</sup> Habibija & Löfgren (2019)

<sup>29</sup> Lindvall (2011)



med syftet att höja kvaliteten i offentligt finansierad verksamhet och förbättra möjligheterna till arbete för långtidsarbetslösa<sup>30</sup>). De minskade utgifterna för aktiva insatser bidrog till att Sverige för första gången hade lägre utgifter än genomsnittet för Danmark, Finland, Nederländerna, Belgien och Frankrike år 2003 (se diagram 2a).

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken fick hård kritik från forskarhåll i början av 2000-talet.<sup>31</sup> Man visade att insatser kunde leda till längre arbetslöshetstid eftersom den arbetslöse minskar sin sökbenägenhet i samband med insatsen. Dessutom ansågs det finnas belägg för att anställningsstöd och skapade arbeten kunde tränga undan ordinarie arbetstillfällen.<sup>32</sup> Slutsatserna drogs framför allt efter studier av hur arbetsmarknadspolitiken fungerade under 1990-talets krisår. Senare studier har funnit mer positiva resultat av både subventionerade anställningar och arbetsmarknadsutbildningar, särskilt om man mäter effektivitet med en längre tidshorisont, även om resultaten har varierat över tid.<sup>33</sup>

Runt millenniumskiftet lanserades ett nytt sätt att organisera den aktiva arbetsmarknadspolitiken - de så kallade garantierna<sup>34</sup>. Dessa innebar en kombination av insatser – till exempel intensifierad vägledning, utbildning och subventionerad anställning – som inträdde i en viss ordning och efter specifika tidpunkter. Ett centralt inslag blev också individuella handlingsplaner som skulle fungera som skräddarsydda lösningar för den arbetslöses behov och förutsättningar.<sup>35</sup> Forskare bedömer att garantierna förstärkte arbetslinjen och arbetskraven,<sup>36</sup> bland annat genom de individuella handlingsplanerna som ”i första rummet definieras som ett instrument att pröva om den arbetslöse aktivt står till arbetsmarknadens förfogande”.<sup>37</sup>

Vid denna tid blev också inkomstryggheten tydligare kopplad till aktiveringskrav.<sup>38</sup> År 2001 skulle personer som nyligen hade skrivit in sig aktivt samarbeta i skapandet av en handlingsplan. Under de första 100 dagarna skulle personerna söka jobb inom sitt yrke och nära bostadsorten, därefter på hela arbetsmarknaden.<sup>39</sup>

## Fortsatt lägre ambitioner och mer defensiva aktiveringsåtgärder

LOs definition av arbetslinjen går ut på att ”ta till vara varje människas vilja och hela förmåga att arbeta, hellre än att enbart ge kontantstöd till dem som inte själva finner sin plats på arbetsmarknaden” och inkluderar att det ska löna sig att arbeta genom ”hög lön, självrisk i inkomstförsäkringarna och genom att arbete kvalificerar för olika inkomstförsäkringar”.<sup>40</sup> Under valrörelsen inför 2006 års val omdefinierades arbetslinjen och begreppet fick vad som har beskrivits som ”en delvis ny innebörd” och ”en nyckelroll i de borgerliga

<sup>30</sup> Regeringens budgetproposition för 2006

<sup>31</sup> Se till exempel Calmfors, Forslund & Hemström (2001)

<sup>32</sup> Ibid

<sup>33</sup> Se till exempel Forslund & Vikström (2011), Vikström & van en Berg (2017), Lombardi m.fl. (2018), Arbetsförmedlingen (2019)

<sup>34</sup> Utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa ungdomar inrättades 1998 och aktivitetsgarantin för långtidsarbetslösa år 2000. Ersättningen motsvarade a-kassans ersättningsnivå.

<sup>35</sup> Forslund & Vikström (2010), Johansson (2006)

<sup>36</sup> Bengtsson & Berglund (2012)

<sup>37</sup> Johansson (2006)

<sup>38</sup> Bengtsson & Berglund (2012)

<sup>39</sup> Tidigare var kravet att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen, visa viss sökaktivitet och acceptera det arbete eller program som anvisats.

<sup>40</sup> LO (2008)

oppositionspartiernas nya allians”.<sup>41</sup> Regeringen Reinfeldt betonade att arbete skulle löna sig bättre och att det skulle bli mindre lönsamt att få ersättning från socialförsäkringssystemet. Vid sidan av inkomstskattesänkningar i form av jobbskatteavdraget blev arbetslöshetsförsäkringen mindre generös år 2007. Bland annat skärptes arbetskravet och ytterligare två karensdagar infördes (totalt sju dagar).<sup>42</sup> Den arbetslöse skulle samtidigt vara beredd att ta ett jobb på den nationella arbetsmarknaden från första dagen som arbetslös.<sup>43</sup> Utgifterna för inkomstrygghet sjönk kraftigt (diagram 1 och 2b).

Även utgifterna för aktiva insatser minskade kraftigt i början av mandatperioden (se diagram 1 och 2a). En stor del av nedgången kan förklaras av minskade satsningar på arbetsmarknadsutbildningen (se diagram 4). År 2008 deltog endast en tiondel av de arbetslösa i yrkesinriktade eller förberedande utbildningar.<sup>44</sup> Samtidigt skenade arbetslösheten efter att den globala finanskrisen 2007–2008 hade börjat påverka det svenska näringslivet (se diagram 3).

I och med att Sveriges utgifter för aktiva insatser minskade och att flera andra europeiska länder satsade mer än tidigare närmade vi oss det europeiska genomsnittet. År 2008 var de arbetsmarknadspolitiska utgifterna i Sverige i medeltal knappt 0,2 procentenheter högre än elva europeiska länder, efter att ha varit hela 1,3 procentenheter högre under 1980- och 1990-talen.<sup>45</sup> Under hela mandatperioden 2006–2010 låg Sveriges utgifter för aktiva insatser under genomsnittet för de fem jämförbara länderna i diagram 2a. Danmark har haft högre utgifter än Sverige under hela 2000-talet. Nederländerna gick om Sverige för första gången år 2003. Belgien gjorde detsamma år 2007.<sup>46</sup> Som tidigare nämnts är denna utveckling särskilt anmärkningsvärd med tanke på att Sverige i jämförelse med flertalet andra länder hade mycket låg arbetslöshet under slutet av 1980-talet. Från 1990-talskrisen och framåt har Sverige däremot haft högre arbetslöshet än genomsnittet för de västeuropeiska länderna.<sup>47</sup> Med andra ord var behovet av aktiva insatser större på 2000-talet (när utgifterna minskade) än på 1980-talet (när utgifterna var högst i OECD).

Under åren 2007 till 2010 finns i relativa tal en mindre ökning av utgifter inom området förmedling<sup>48</sup> (se diagram 4a). Forskare bedömer att det har att göra med regeringens satsning på jobbcoacher som antingen var anställda av Arbetsförmedlingen eller av privata leverantörer. Jobbcoachernas uppdrag var att motivera och hjälpa arbetssökande i deras ansträngningar att söka ett arbete.<sup>49</sup> Utgifterna för denna kategori fortsatte att öka marginellt även in på den borgerliga regeringens andra mandatperiod 2010–2014, vilket kan ha att göra med satsningen på privata etableringslotsar.<sup>50</sup>

Under mandatperioden 2006–2010 gjordes även en del satsningar på arbetsplatsförlagda insatser. Förutom att införa sysselsättningsaktiviteten Fas 3 i den så kallade Jobb- och utvecklingsgarantin år 2007,<sup>51</sup> satsade regeringen på nya former av subventionerade anställningar, däribland instegsjobb och nystartsjobb. Samtidigt avskaffades reformer som den föregående regeringen hade lanserat, såsom plusjobb och friår. Inledningsvis minskade dock

<sup>41</sup> Furåker & Blomsterberg (2009)

<sup>42</sup> SO (2008)

<sup>43</sup> Dessutom gjordes stora förändringar som påverkade medlemsavgifterna till a-kassorna och facket, till exempel togs avdragsrätten för a-kasseavgiften och fackavgiften bort i skattedeklarationen och avgiften till a-kassorna höjdes kraftigt (från i genomsnitt 99 kronor år 2006 till 344 kronor år 2007 (SO (2007))).

<sup>44</sup> Arbetsförmedlingen (2010)

<sup>45</sup> Lindvall (2011)

<sup>46</sup> Ibid

<sup>47</sup> Lindvall (2010)

<sup>48</sup> ”Labour market services” i OECD:s databas

<sup>49</sup> Bengtsson & Berglund (2012)

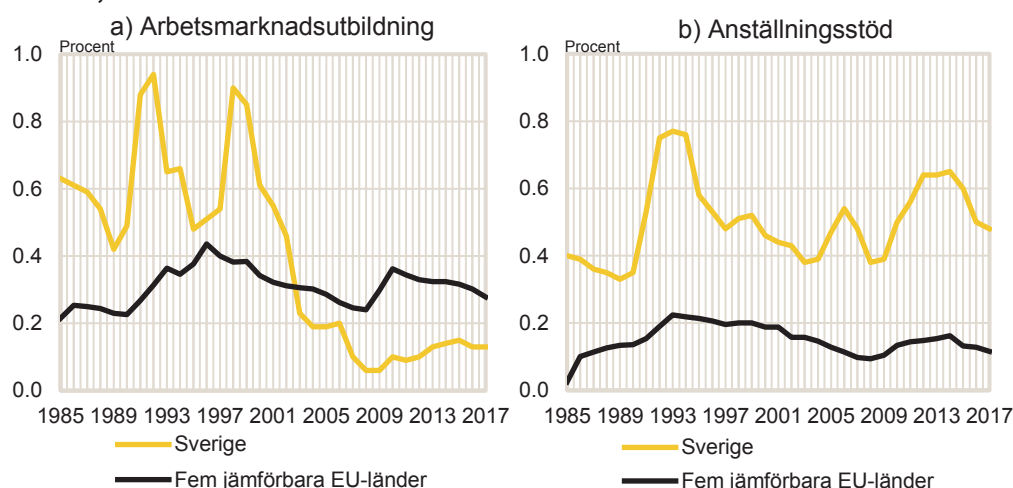
<sup>50</sup> Ett valfrihetssystem med huvudsakligen privata leverantörer med syftet att bättre hjälpa nyanlända in i det svenska arbets- och samhällslivet. Systemet infördes år 2010 men avskaffades år 2015 på grund av stora kvalitetsproblem och oegentligheter (se Riksrevisionen (2014) och Arbetsförmedlingen (2015)).

<sup>51</sup> Jobb- och utvecklingsgarantin ersatte aktivitetsgarantin år 2007.

utgifterna för anställningsstöden eftersom andra stöd nedprioriterades, exempelvis allmänt och särskilt anställningsstöd. Utgifterna tog fart igen år 2009 och ökade under perioden 2010–2014 (se diagram 4 och 5b), främst eftersom nystartsjobben ökade kraftigt i omfattning.<sup>52</sup>

Någon motsvarande ökning av utgifter för anställningsstöd finns inte i de jämförbara länderna Danmark, Finland, Nederländerna, Belgien och Frankrike. Sverige är unikt när det kommer till dessa typer av insatser, och som visas i diagram 5b förstärktes skillnaden jämfört med de andra länderna kraftigt under 2010-talet. Andra länder har i stället valt att främst satsa på arbetsmarknadsutbildning, i synnerhet under finanskrisen. Från diagrammet 5a går att utläsa att Sveriges utgifter för arbetsmarknadsutbildning är betydligt lägre än i jämförbara länder, en skillnad som tog fart år 2003. När det gäller satsningar på arbetsmarknadsutbildning ligger Sverige lågt i jämförelse med EU-länder utanför denna studie, och även länder som Tyskland, Irland, Spanien och Portugal har hunnit ikapp.

### Diagram 5. Utgifter för a) arbetsmarknadsutbildning och b) anställningsstöd, som andel av BNP i Sverige och fem jämförbara EU-länder, 1985–2017



Källa: OECD och egna beräkningar

\*Ovägt genomsnitt av de fem jämförbara EU-länderna Danmark, Finland, Nederländerna, Belgien och Frankrike

Arbetslösheten under mandatperioden 2010–2014 var inte lika hög som under krisåren 2008–2009, men bet sig fast runt 8 procent, dels eftersom konjunkturen inte hade återhämtat sig fullt ut (utan dippade igen 2012–2013), dels på grund av en hög flyktinginvandring till Sverige, och därmed ett högt inflöde av arbetslösa. Den förhållandevis höga arbetslösheten gjorde att regeringen ökade utgifterna för matchning och arbetsmarknadsutbildning (se diagram 4a), dock främst för den förberedande utbildningen.<sup>53</sup> De ökade utgifterna för arbetsmarknadsutbildningen har minskat skillnaden jämfört med de andra jämförbara länderna (se diagram 5a). Om man tar hänsyn till arbetslöshetsnivån låg dock Sveriges utgifter på en fortsatt låg nivå (se diagram 1b och 4b).

Några större förändringar i utgifterna för arbetsmarknadspolitiken syns inte efter regeringsskiftet 2014, åtminstone inte fram till år 2017 som OECD-statistiken i skrivande stund

<sup>52</sup> Nystartsjobben – en rättighetsbaserad subventionsform för alla arbetsgivare som uppfyller vissa krav, det vill säga en stödform som godkänns utan en arbetsmarknadsprövning–omfattade mellan 40 000 och 45 000 personer under 2010–2014.

<sup>53</sup> Habibija & Löfgren (2019)

sträcker sig till (se diagram 1a). Utgifterna för både aktiva insatser och inkomstrygghet minskade snarare i början av mandatperioden.<sup>54</sup>

Minskningen av utgifter för inkomstrygghet i början av mandatperioden hänger samman med att konjunkturen förbättrats jämfört med mandatperioden före, vilket innebär färre arbetslösa att betala ut ersättning till (se diagram 2b). Under mandatperioden gjordes några mindre ändringar i regelverket för arbetslöshetsförsäkringen, bland annat höjdes taket i a-kassan år 2015 (med högsta dagpenning till 910 kr och grundbeloppet till 365 kr) och antalet karensdagar ändrades från sju till sex år 2018.

Att utgifter för aktiva insatser minskade i början av mandatperioden 2014–2015 beror sannolikt på att den socialdemokratiskt ledda regeringen gjorde en hel del omprioriteringar. Till exempel avskaffades Fas 3 och etableringslotsarna samtidigt som mer strikta regler för nystartsjobb infördes, vilket ledde till färre personer med nystartsjobb. Även antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning, såväl yrkesinriktad som förberedande, minskade trendmässigt under mandatperioden.<sup>55</sup>

I stället genomförde regeringen en ny satsning på ett Kunskapslyft. Det har inneburit en utbyggnad av antalet utbildningsplatser på alla nivåer inom det reguljära utbildningsväsendet. Satsningen har dock inte kommit de arbetslösa till del i någon större utsträckning. Det kan förklaras av att regelverket kring studiefinansieringen inte har gjorts mer generöst. Förvisso infördes ett särskilt studiestartsstöd år 2017 på cirka 9 000 kr/månad under maximalt 50 veckor för långtidsarbetslösa som uppfyller särskilda krav. Uppföljningar visar dock att satsningen har gett få utbildningsdeltagare, närmare bestämt 850 år 2017 och 4 900 år 2018,<sup>56</sup> vilket är betydligt färre än regeringen budgeterat för.<sup>57</sup>

Regeringen genomförde en omfattande satsning på flera nya anställningsstöd under mandatperioden 2014–2018, såsom traineejobb, extratjänster, moderna beredskapsjobb och introduktionsjobb.<sup>58</sup> Som alltid när nya arbetsmarknadspolitiska insatser införs tar det tid innan de får genomslag. Antalet personer med extratjänst tog fart först under 2017 och nådde sin toppnotering på runt 20 000 personer under slutet av 2018. Under mandatperioden byggdes, på Arbetsförmedlingens initiativ, återigen en valfrihetstjänst inom arbetsmarknadspolitiken upp, Stöd och Matchning,<sup>59</sup> som nådde sin toppnotering under 2017 med omkring 25 000 deltagare.

Under 2017 låg Sveriges utgifter för inkomstrygghet på 0,53 procent av BNP - en historiskt låg nivå (se diagram 1a och 2b). Utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik låg på 1,25 procent av BNP, en marginell ökning jämfört med året innan (se diagram 1a och 2a). Värt att tillägga är att Sverige hade en hög flyktinginvandring, i synnerhet under 2014 och 2015. Detta gjorde att inflödet till Arbetsförmedlingen var stort, särskilt under 2016 och 2017. Detta dock parallellt med en högkonjunktur har gjort att många har gått från arbetslöshet till arbete (arbetslösheten minskade från 7,9 procent år 2014 till 6,7 procent år 2017). Den förändrade sammansättningen av arbetslösa, där fler har kort utbildning, begränsade svenskunskaper och svaga kontaktnät, hade motiverat mer individanpassade insatser och längre utbildningar - och därmed högre utgifter inom arbetsmarknadspolitiken. Men någon utgiftsökning syns inte (se diagram 1a). När OECD:s statistik för 2018 publiceras kommer den troligtvis visa en marginell ökning av

<sup>54</sup> Den socialdemokratiskt ledda regeringen styrde år 2015 med en alliansbudget.

<sup>55</sup> Habibija & Löfgren (2019)

<sup>56</sup> CSN (2019)

<sup>57</sup> I pressmeddelandet "Ett nytt rekryterande studiestartsstöd" beräknar regeringen att studiestartsstödet kommer att rekrytera 15–20 000 personer till studier per år. Enbart 28 procent av de budgeterade medlen användes år 2018.

<sup>58</sup> Introduktionsjobb är en sammanslagning av de fem anställningsstöden särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd, instegsjobb, traineejobb brist och traineejobb välfärd. Sammanslagningen trädde i kraft 1 maj 2018.

<sup>59</sup> I Stöd och matchning får arbetslösa, som anvisats av Arbetsförmedlingen, välja en privat leverantör som erbjuder matchnings- och vägledningsinsatser och delta i dessa insatser under en begränsad tid.

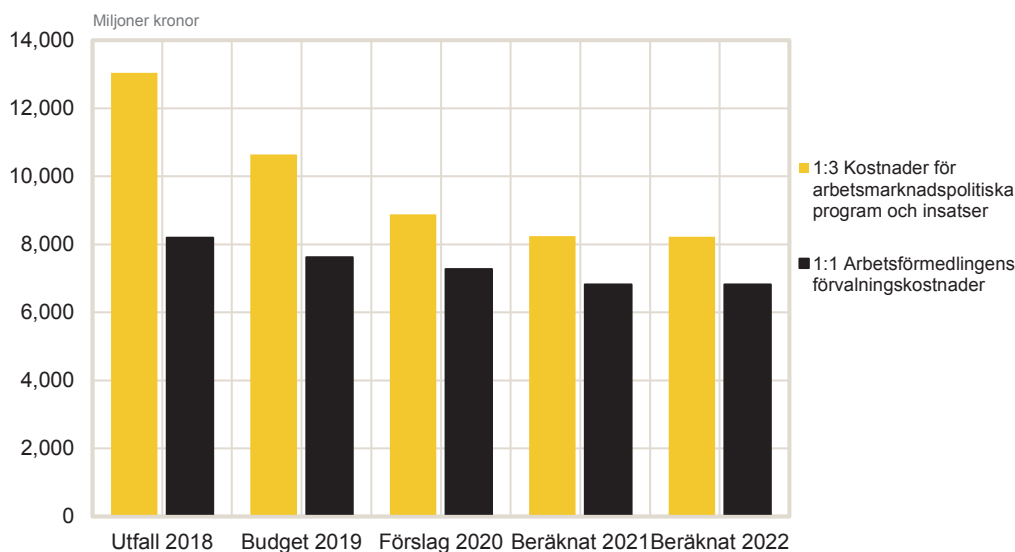
utgifter för aktiva insatser, bland annat till följd av att regeringen har satsat på att få till stånd fler extratjänster.

## Inget skifte för arbetsmarknadspolitiken i sikte

Den nuvarande politikens inriktning tyder på att ambitionsnivån i den aktiva arbetsmarknadspolitiken kommer att falla ytterligare under mandatperioden 2018–2022. Enligt budgetpropositionen för 2020 kommer kostnaderna för såväl Arbetsförmedlingens förvaltning som arbetsmarknadspolitiska program och insatser minska kraftigt under 2020–2022 jämfört med år 2018 (se diagram 6). Detta trots att arbetslösheten har börjat öka.

Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag innehåller kostnader för myndighetens lokaler och personal, och därmed även för de interna förmedlings- och vägledningsinsatserna. Även kostnader för arbetsmarknadspolitiska bedömningar och anvisning till insatser, upphandlingsfunktioner och kontroll ingår i anslaget. Programanslaget innehåller kostnader för olika typer av insatser som exempelvis arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar (dock ej lönebidrag för personer med funktionsnedsättning och rättighetsbaserade stöd såsom nystartsjobb som finns i andra anslag).

**Diagram 6. Utgiftsutveckling på två arbetsmarknadspolitiska anslag 2018–2022**



Källa: Regeringens budgetproposition för 2020

Moderaternas och Kristdemokraternas budgetmotion för 2019, som fick mer stöd i riksdagen än övergångsregeringens budgetproposition, innebar kraftiga nedskärningar i arbetsmarknadspolitiken. Den socialdemokratiskt ledda regeringen och samarbetspartierna Centerpartiet och Liberalerna underlät att återställa resurserna i vårändringsbudgeten 2019, även om marginella anslagsjusteringar och tillskott har gjorts under året.<sup>60</sup> Resultaten blev att Arbetsförmedlingen fick säga upp flera tusen medarbetare och lägga ner många kontor över landet. Osäkerheten om framtiden har gjort att många anställda som inte blev uppsagda självmant har slutat på myndigheten. Under 2019 bedömdes antalet anställda på

<sup>60</sup> Budgetpropositionen för 2020 innebär vissa ökade anslag jämfört med 2019. Extratjänster och introduktionsjobb får ca 430 miljoner kronor i ökade anslag och arbetsmarknadsutbildningen får ca 280 miljoner kronor. Inga förändringar görs i förvaltningsanslaget. Under slutet av 2019 fattade regeringen beslut om att möjliggöra för Arbetsförmedlingen att använda anslagssparande från 2019 om uppskattningsvis 330 miljoner kronor för aktivitetsstöd och 570 miljoner kronor för arbetsmarknadspolitiska program och insatser under 2020 (se Regeringen (2019b)).

Arbetsförmedlingen minska med 30 procent. Myndigheten har under året prioriterat uppgifter som styrs av lagar och förordningar, som beslut om deltagande i garantier.

Beslut om insatser har fått stå tillbaka. Antalet deltagare i princip i samtliga insatser har minskat under 2019.<sup>61</sup> Antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning har fallit drastiskt till drygt 4 000 deltagare i slutet av året, vilket är den lägsta nivån sedan 1950-talet.<sup>62</sup> Likaså har antalet personer i förberedande insatser, praktik och subventionerade anställningar, såsom extratjänster, minskat kraftigt.

Osäkerheten inom Arbetsförmedlingen har förstärkts till följd av att den uppgörelse (Januariavtalet) mellan regeringspartierna och samarbetsparterna, som ligger till grund för regeringsbildningen, innehåller förslag om att reformera myndigheten redan fram till år 2021. Enligt överenskommelsen ska Arbetsförmedlingen ha myndighetsansvaret för arbetsmarknadspolitiken men vara fokuserad på myndighetsansvar i form av kontroll av arbetssökande och av fristående aktörer, arbetsmarknadspolitisk bedömning, digital infrastruktur och statistik och analys. Själva utförandet av matchande och rustande insatser ska skötas av fristående aktörer, enligt ett nytt system baserat på lagen om valfrihetssystem, LOV.<sup>63</sup> Regeringen och samarbetspartierna har dock nyligen kommer överens om att reformeringen inte ska vila på LOV utan ”den eller de upphandlingsformer som är mest ändamålsenlig för respektive tjänst”,<sup>64</sup> efter flera oppositionspartiernas hot om misstroendeförklaring mot arbetsmarknadsministern. Samtidigt togs beslut om att förlänga reformeringens tidsplan med ett år. Trots de mildrande justeringarna innebär reformen omfattande förändringar av organiseringen av den svenska arbetsmarknadspolitiken som troligtvis kommer bli kostnadsdrivande, inte minst eftersom kontrollsystem behöver byggas upp. Vilka konsekvenserna blir återstår att se.

Uppgörelsen mellan partierna innebär även drastiska förändringar när det gäller inkomsttryggheten. Partierna är överens om att arbetslöshetsförsäkringen ska öppnas upp för fler men att ersättningen ska trappas ned och fasas ut i takt med arbetslöshetens längd. En statlig utredning fick redan i början av 2018 i uppdrag att se över arbetslöshetsförsäkringen. I direktiven framgår att fler ska omfattas av den nya försäkringen samtidigt som de förslag som lämnas ska vara budgetneutrala.<sup>65</sup> Genom Januariavtalets utlovade nedtrappning och utfasning under arbetslöshetstiden, som ska snabbutredas genom ett tilläggsdirektiv till utredningen, har inriktningen skärpts ytterligare. Allt tyder på att inkomstskyddet i arbetslöshetsförsäkringen kommer att försvagas.

Av allt att döma kommer mandatperioden 2018–2022 innebära en period med fortsatt låga ambitioner för den aktiva arbetsmarknadspolitiken med färre arbetslösa som tar del av rustande och kompetenshöjande insatser. Betoningen tycks fortsatt vara på defensiva aktiveringsåtgärder för att höja sökintensiteten och öka arbetskraftsutbudet. Det väntar en tid med privatiseringar, offentliga besparingar och större tonvikt vid personligt ansvar och skyldigheter. Till skillnad från början av 1990-talet genomförs politiken av en socialdemokratiskt ledd regering.

---

<sup>61</sup> Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik

<sup>62</sup> Habibija & Löfgren (2019)

<sup>63</sup> Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna från 2019-01-11, även kallad Januariavtalet.

<sup>64</sup> Regeringen (2019a)

<sup>65</sup> Regeringen (2018)

## Referenser

- Anxo D & Niklasson H (2006), The Swedish model in turbulent times: Decline or renaissance? *International Labour Review*, vol 145, nr 4.
- Arbetsförmedlingen (2010), Arbetsmarknadsrapport 2010. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2015), Beslut 2015-02-20, diarienummer Af-2015/094351.
- Arbetsförmedlingen (2019), Arbetsmarknadsrapport 2019. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik.
- Barbier J-C & Ludwig-Mayerhofer L (2004), Introduction, The many worlds of activation. *European Societies*, vol 6, nr 4.
- Barbier J-C (2004), Systems of social protection in Europe. Two contrasted paths to activation, and maybe a third. I Lind J, Knudsen H, Jørgensen H (red), *Labour and employment regulation in Europe*. PIE-Peter Lang.
- Bengtsson M & Berglund T (2012), Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 18, nr 3, hösten 2012.
- Benner M (1997), The politics of growth. *Economic regulation in Sweden 1930–1994*.
- Bonoli G (2010), The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*, vol 38, nr 4.
- Calmfors L, Forslund A & Hemström M (2001), Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review*, vol 85.
- CSN (2019), Studiestartsstödet, Slutrapport. Rapport 2019:1. Centrala studiestödsnämnden.
- de la Porte C & Jacobsson K (2012), Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states. I Morel N, Palier B, Palme J (red), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. The Policy Press.
- Garsten C & Jacobsson K (red) (2004), *Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Basingstoke, Houndmills.
- Esping-Andersen G (1990), The three worlds of welfare capitalism.
- Forslund A & Vikström J (2010), Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt. Statens offentliga utredningar. Bilaga I till Långtidsutredningen 2011. Finansdepartementet.
- Furåker B (2009), Unemployment and social protection, I Giugni M (red), *The politics of unemployment in Europe*.
- Furåker B & Blomsterberg M (2009), Arbetsmarknadspolitik. I Berglund T, Schedin S (red), *Arbetslivet*.
- Grape L (2015), Vart är vi på väg? – Svensk arbetsmarknadspolitik 2014. Landsorganisationen i Sverige.
- Habibija A & Löfgren A (2019), Arbetsmarknadsutbildning för nya och bättre jobb. Landsorganisationen i Sverige.
- Johansson H (2006), Svensk aktiveringspolitik i nordisk belysning. ESS Rapport 2006:3. Finansdepartementet.
- Lindvall J (2010), *Mass Unemployment and the State*. Oxford University Press.
- Lindvall J (2011), Vad händer med den aktiva arbetsmarknadspolitikerna? *Ekonomisk debatt* nr3 2011 årgång 39.
- LO (2008), LO-ekonomernas manifest. Landsorganisationen i Sverige.

- LO (2018), Program för omfördelning. Landsorganisationen i Sverige.
- Lombardi S, Nordström Skans O & Vikström J (2018), Hur påverkar anställningsstöd och nystartsjobb de anställande företagen? Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk forskning. Rapport 2018:13.
- OECD (1963), Labour Market Policy in Sweden. OECD.
- OECD (2020), Labour market programmes, Public expenditure and participant stocks on LMP. <http://stats.oecd.org>
- Regeringen (2017), Ett nytt rekryterande studiestartsstöd. Pressmeddelande från 2017-03-21. Utbildningsdepartementet.
- Regeringen (2018), Dir. 2018:8 En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Regeringen (2019a), Inriktning för det fortsatta arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen. Informationsmaterial från 2019-12-09. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Regeringen (2019b), Uppdrag till Arbetsförmedlingen att säkerställa lokal närvaro. Pressmeddelande 2019-11-28. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Regeringens proposition (1988/89:100), Budgetproposition för 1989/90. Bilaga 12. Finansdepartementet.
- Regeringens proposition (2005/06:1), Budgetpropositionen för 2006. Utgiftsområde 13. Finansdepartementet.
- Regeringens proposition (2019/2020:1), Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 14. Finansdepartementet.
- Regeringsförklaring (1991), Regeringsförklaringen 4 oktober 1991. Statsrådsberedningen.
- Regeringsförklaring (1997), Regeringsförklaringen 16 september 1997. Statsrådsberedningen.
- Regeringsförklaring (1998), Regeringsförklaringen 6 oktober 1998. Statsrådsberedningen.
- Riksrevisionen (2014), Etableringslostar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden? RIR: 2014:14. Riksrevisionen.
- Ryner JM (2002), Capitalist restructuring, globalisation and the third way, Lessons from the Swedish model.
- Shonfield A (1965), Modern Capitalism. Oxford University Press.
- SO (2007), Konsekvensanalys. Avseende förändringar av a-kassornas finansiering och medlemsavgifterna. Arbetslöshetskassornas Samorganisation.
- SO (2008), Historik över Arbetslöshetsförsäkringen från 1885. Arbetslöshetskassornas Samorganisation.
- Socialdemokraterna (2019), Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. 2019-01-11.
- Torfin J (1999a), Towards a Schumpeterian workfare postnational regime, Path-shaping and pathdependency in Danish welfare state reform. *Economy and Society*, vol 28, nr 3.
- Torfin J (1999b), Workfare with welfare, Recent reforms of the Danish welfare state. *Journal of European Social Policy*, vol 9, nr 1.
- van den Berg A, Furåker B & Johansson L (1997), Labour market regimes and patterns of flexibility. A Sweden – Canada Comparison.
- Vikström J & van den Berg G (2017), Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk forskning. Rapport 2017:17.





Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida.

Januari 2020

ISBN 978-91-566-3425-3

[www.lo.se](http://www.lo.se)

OMSLAGSFOTO: Lars Forsstedt