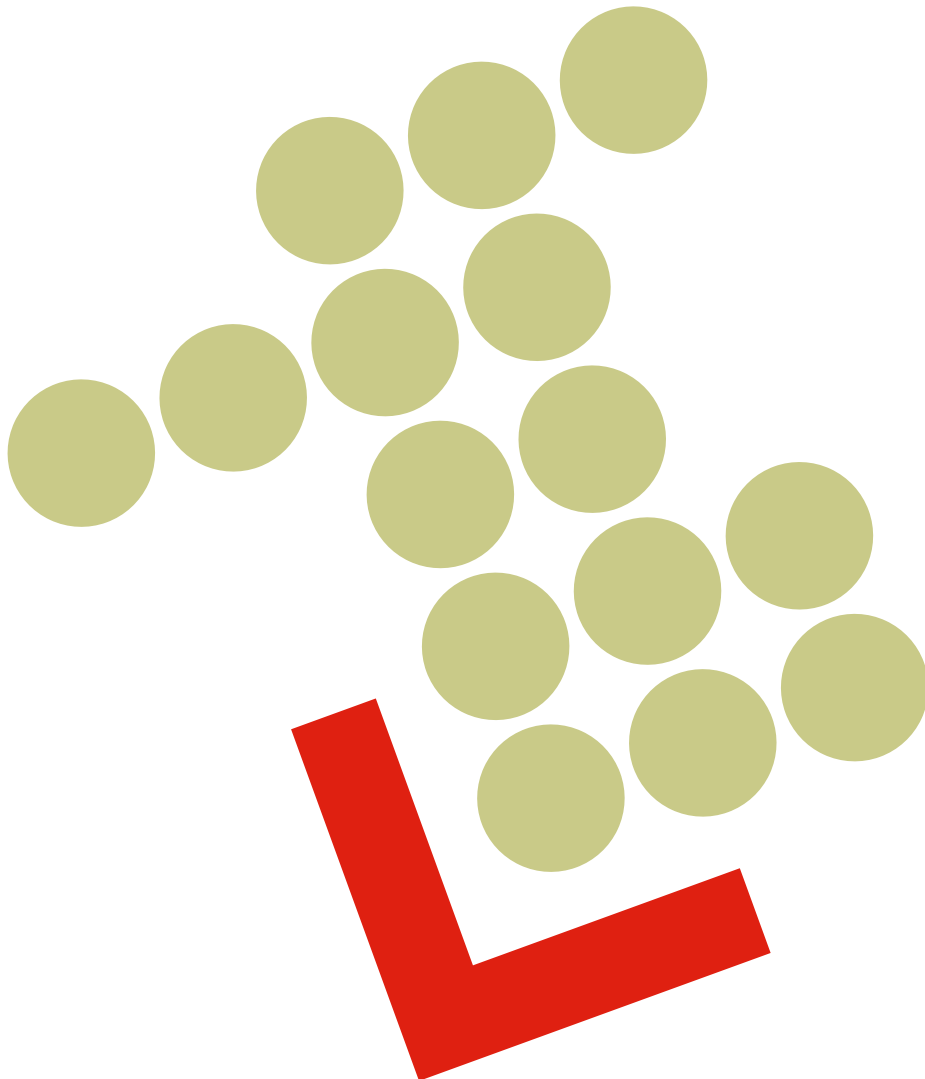




En svår match – om vägval i förmedling av jobb och aktiva program

Författare:

LENA WESTERLUND, LO-ekonom.



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	3
1. Nya förutsättningar för arbetsmarknadspolitik	4
Förmedling och aktiva program - skilda saker?	4
Den statliga politikens begränsade räckvidd	6
Den borgerliga alliansens utgångspunkter	7
”Work first”	10
Kontroll av arbetssökande	12
Slutsatser	13
2. Matchning i teori och praktik	14
Teori och fakta	14
Försämrar arbetsmarknadspolitiska program matchningen?	17
Matchning i praktiken	18
Arbetsmarknadspolitik och förvaltningen	21
Slutsatser	24
3. Matchningstjänster som en marknad	25
Fri konkurrens- eller kvasimarknad?	25
Olika byråkratiska modeller	26
Svårutvärderade resultat i andra länder	29
Bemanning eller utförare av aktiva insatser?	33
Facket som aktör	35
Slutsatser	37
4. En svår match – sammanfattande diskussion	39
Kan ”work first” förändra den svenska modellen?	39
Facket som privat aktör – dilemman	40
Reflektioner kring framtida reformer	41
Källförteckning	43

INLEDNING

Sedan en längre tid pågår en debatt i Sverige om den offentliga arbetsförmedlingen, Af. Huvudfokus har varit att förmedlingen gör för lite eller fel saker. En omfattande facklig kritik har också rests mot det bemötande som arbets sökande fått av Af.

Men den huvudsakliga kritiken av Af bottnar i annat än hur arbetslösa bemöts på enskilda kontor. Under åren sedan millennieskiftet har den aktiva arbetsmarknadspolitiken på vissa sätt fungerat sämre än tidigare. Den nådde inte ut tillräckligt väl till socialbidragstagare med arbetslöshet som huvudproblem. Den hade tidvis inte tillräckligt hög grad av subvention i anställningsstöden, så att de som har en svag ställning på arbetsmarknaden kan bli anställda av arbetsgivare som alltmer skyr risk för frånvaro och låg produktivitet. Det saknades tillräckligt med arbetsgivare med den verktygslåda som Af hade att röra sig med.

Som en följd av utvecklingen har fler och fler börjat diskutera andra aktörer än Af som arbetsförmedlare och genomförare av aktiva program. Även fackliga organisationer diskuterar frågan. Företag och föreningar antas nu av många kunna leverera en mer effektiv aktiv arbetsmarknadspolitik och förmedling av arbete än Af. Men hur ser de centrala frågeställningarna ut? Och vad vet vi om effekterna?

Arbetsmarknadens sätt att fungera är ett samspel mellan olika faktorer. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är en avgörande del. I denna rapport ges en överblick över ett antal stora förändringar under senare år. Konsekvenserna av dem kan vara långsiktiga. Denna rapport diskuterar den borgerliga regeringens omläggning av den aktiva arbetsmarknadspolitiken utifrån internationella erfarenheter. Den ställer frågan om matchningen försämrats i svensk ekonomi och ger en överblick om privata aktörers roll, inklusive fackliga organisationers, i genomförande av arbetsförmedling och aktiva insatser.

Rapporten är skriven av LO-ekonomen Lena Westerlund. Henrik Nilsson, ekonom och praktikant hos LO-ekonomerna, har bidragit med delar av texten samt underlagsmaterial och statistik till kapitel 3. LO-ekonomen Anna-Kirsti Löfgren har bistått med analys och bearbetning av statistik.

Kapitel 1 Nya förutsättningar för arbetsmarknadspolitik

En omläggning av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna har gradvis skett sedan 1990-talskrisen. Fokus har blivit på korta aktiva program inriktade på att lära arbetssökande metoder att söka jobb och på att bryta passivitet, kombinerade med lönesubventioner. Arbetsmarknadsutbildningarnas roll¹ för omställning har blivit mindre tydlig.

Flexibiliteten och omställningsförmågan i svensk ekonomi påverkas både av utformningen av trygghetssystemen och den aktiva arbetsmarknadspolitikerna. Försvårar den omläggning som skett av den aktiva politikerna en god produktivitetsutveckling och stärkt lönebetalningsförmåga på längre sikt?

I kapitlet ges en överblick över några aktuella frågeställningar i den aktiva arbetsmarknadspolitikerna.

Förmedling och aktiva program- skilda saker?

OECD (2007) menar att arbetsmarknadspolitikerna i många länder under senare tid tydligt präglas av ”aktiveringsstrategier”. Fokus ligger på att få arbetslösa att bli mer aktiva i sina ansträngningar i att finna arbete och/eller i att förbättra sin anställningsbarhet. En del av insatserna är sådant som arbetsförmedlingar gjort tidigare, men betoning på ”ömsesidiga åtaganden” mellan individ och Af är vanligare numer. Det är också nytt att privata aktörer används för genomförandet av strategier, samt att marknadsliknande mekanismer används för att styra arbetsförmedlingens verksamhet.

Aktivering kan också gälla att få dem som helt eller delvis står utanför arbetskraften att träda in i den, att börja söka arbete. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv kan man säga att utbudspolitikerna verkar ha skärpts på många håll. I den borgerliga regeringens politik i Sverige är denna inriktning tydlig och målgruppen uttrycks brett som personer ”i utanförskap”. En negativ syn på traditionella aktiva arbetsmarknadspolitiska program – till exempel arbetsmarknadsutbildningar och arbetspraktik - uttrycks i den borgerliga regeringens politikerna. Aktiva program och arbetsförmedlares insatser för snabb matchning av arbetslösa mot lediga platser ställs emot varandra i retoriken. Ett annat synsätt är att se dem som kompletterande åtgärder för att få fler i arbete.

Men arbetsmarknadspolitikerna var på väg åt detta håll sedan tidigare. Under 2000-talet har ”aktiviteter inom vägledning och platsförmedling” växt i betydelse som program. I denna kategori återfinns jobbsökar-kurser och andra korta insatser som främst syftar till att stärka enskildas sökaktivitet. Utvecklingen är särskilt tydlig under åren 2001-2003 då andelen av öppet arbetslösa och programdeltagare som fick ta del av ett aktivt program (aktivkvoten) steg till 40 procent. Om program som i huvudsak är jobbsökarkurser och liknande utesluts, sjönk istället aktivkvoten ner mot 30 procent under de åren. Den har sedan dess varit lägre än 30 procent (se diagram 1).

¹ Arbetsmarknadsutbildningar är de utbildningar som AMS anordnar med yrkesinriktning. De är i bristyrken och för vuxna, vanligen i syfte att skola om. De kan ha varierande längd. Regleringsbrevet 2005 och 2006 satte en begränsning om 180 dagars längd för upphandlad utbildning, medan AMS inte ges en tidsgräns 2007. Den största delen av utbildningarna är i LO-yrken .

Diagram 1 Aktivkvot 1976-2006



Källa: LO-ekonomernas bearbetning av AMS data

I slutet av 1980-talet var aktivkvoten² cirka 50 procent. Under 1990-talet sjönk den ner till cirka 40 procent och från 2002 ytterligare ned till cirka 30 procent. De arbetslösa ökade kraftigt i antal under och kort efter 1990-talskrisen, men andelen som fick del av aktiva program blev lägre.

Siffror över sammansättningen av programmen visar att utbildningsinnehållet i den aktiva politiken, särskilt det yrkesinriktade och arbetsmarknadsnära, försvagats. Arbetsmarknadsutbildningarnas andel har sjunkit av de aktiva programmen. 2007 är arbetsmarknadsutbildningarna nere på den lägsta nivån i antal platser sedan 1960-talet. (AMS 2007b).

De förberedande utbildningarna, exempelvis studier i kärnämnen eller yrkessvenska, har dock tillåtits expandera för att möta behov hos arbetskraften. 2006 var de större än arbetsmarknadsutbildningarna, men de är betydligt mindre än dessa 2007. Ett problem med de förberedande utbildningarna är dock att de ofta har stora inslag av det som erbjuds av arbetsförmedlingen, som insatser för att höja motivationen att söka arbete samt vägledning (AMS 2007c). Expansionen av de förberedande utbildningarna var inte tydligt kopplad till en uppföljning av personerna genom efterföljande arbetsmarknadsutbildningar.

² I de konjunkturberoende programmen ingår traditionellt tre huvudkategorier av program: arbetsmarknadsutbildningar, anställningsstöd och arbetspraktik. Även andra program räknas in såsom stöd till start av näringsverksamhet ("starta eget"-stöd) och förberedande utbildningar av olika slag. Olika insatser för arbetshandikappade samt skyddat arbete i offentlig sektor eller inom ramen för Samhall är inte inräknade.

Distinktionen mellan vad som är aktiva program som bygger humankapital (utbildnings- och kompetenshöjande program) och platsförmedling, kartläggning av individens resurser och vägledning i yrken etcetera, är inte längre skarp i svensk arbetsmarknadspolitik. En ny politisk inriktning har därmed formulerats de facto, men den har inte varit uttalad. Arbetslinjens grundval om att aktivitet tydligt ska främjas framför passivt kontantstöd har försvagats av denna utsuddade gräns mellan vad som är förmedling och aktiva program.

Den statliga politikens begränsade räckvidd

En annan viktig förklaring till den svagare arbetslinjen var att den statliga aktiva arbetsmarknadspolitikens fick en minskad räckvidd till grupper utan arbetslöshetsförsäkring. Färre arbetslösa fick del av aktiva program. I början av 1990-talet hade cirka 50 procent av det totala antalet programdeltagare inte a-kassa, medan det tio år senare enbart var cirka tio procent av dessa som var utan sådan (se diagram 2).

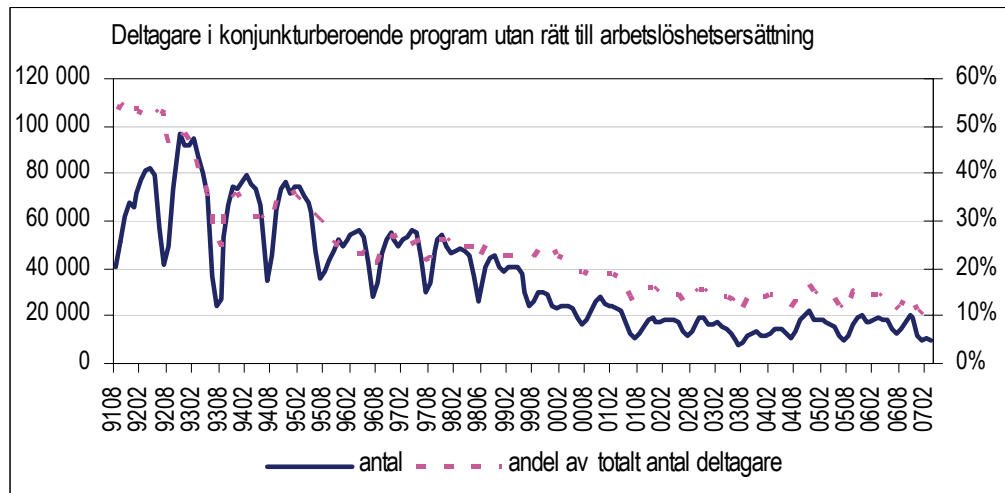
I det vakuum som uppstått, kanske särskilt under 2000-talets första år, kom fler och fler kommuner att starta aktiviteter för socialbidragsberättigade personer i arbetsför ålder. Dessa program har i hög grad haft en aktiveringskaraktär, med ”kompetenshöjande insatser” enligt socialtjänstlagen som fokus. Den socialpolitiska karaktären av arbetsmarknadspolitikerna stärktes och mer av ”aktiveringspolitik” genomfördes för dem som inte deltar i arbetskraften.

Salonen och Ulmestig (2004) anser att denna kommunalisering följde på den statliga arbetsmarknadspolitikens skärpta krav på prestationer och färdigheter hos de arbets sökande. ”Matchningsbarhet” har, enligt dem, gradvis blivit viktigare på den statliga arbetsförmedlingen och de arbetslösa som inte har den har i ökande grad anvisats till socialtjänsten.

Kommunerna fick i praktiken ett större ansvar för aktiva insatser för de personer som stod längst bort från arbetsmarknaden, men redskapen och resurserna varierade kraftigt. Statistik över omfattning och innehåll saknas tyvärr på kommunal nivå. Kommunernas syfte har enligt Salonen och Ulmestig (2004) inte alltid varit att deltagare i aktiveringsprogram skulle komma i arbete som en följd av insatsen, utan att de skulle lämna socialbidragsberoendet för exempelvis reguljära studier.

De arbetslösa socialbidragstagarnas begränsade deltagande i den statliga arbetsmarknadspolitikerna reser frågetecken inför framtiden. Det gäller inte minst möjligheterna att mobilisera ett större arbetsutbud som väl matchar de höga och tydliga kvalifikationskrav som ställs på arbetsmarknaden.

Diagram 2 Statlig aktiv arbetsmarknadspolitik för oförsäkrade arbetslösa 1991-2007



Källa: LO-ekonomernas bearbetning av AMS data

En viktig orsak till att den aktiva arbetsmarknadspolitiken urholkats på det vis som skett har varit statliga budgetanslag som inte räckt till för hög kvalitet och räckvidd. Styckkostnaderna för upphandlade aktiviteter i vägledning och förmedling ligger med stor säkerhet under 1000 kronor per vecka och person, medan en arbetsmarknadsutbildning kan kosta 2000-3000 kronor per vecka, och i vissa fall mer.³

Det är dock inte enbart budgetanslagen som är orsak till denna utveckling utan, som vi ska se fortsättningsvis, även en förändrad syn på vilka program som är effektiva.

Den borgerliga alliansens utgångspunkter

Den borgerliga regering som tillträdde hösten 2006 påbörjade sin omläggning av arbetsmarknadspolitiken direkt. Det mest framträdande var sänkningarna av a-kassenivåerna och neddragningen av aktiva program som arbetslösa fått del av med försörjning av staten (s k aktivitetsstöd) under tiden. Även införandet av nystartsjobben - ett anställningsstöd med relativt låg subventionsgrad (ca 30 procent) som omfattar stora grupper i arbetsför ålder under lång tid i privat sektor och i offentlig ägd affärsverksamhet - liksom avvecklingen av plusjobben - anställningsstöd med hög subventionsgrad och genomförda i offentlig sektor - var framträdande delar. En uttalad negativ syn på aktiva utbildningsinriktade program för arbetslösa, som skapande inlåsning och minskat arbetssökande, präglar den borgerliga politiken.

Regeringen vill också få ökad kontroll på utgifterna inom det arbetsmarknadspolitiska området, eftersom det är ett av statsbudgetens större utgiftsområden (8,9 procent av utgifterna 2006). Prognosen i vårbudgeten 2007 är att området kommer att bli cirka 8,2 procent av utgifterna. Skattekrediteringarna för anställningsstöd sjunker också jämfört

³ Uppskattningar gjorda med försiktighetsmarginal utifrån program inom aktivitetsgarantin för långtidsarbetslösa och arbetsmarknadsutbildningar under 2006, delvis från muntlig information från AMS.

med 2006. Budgetfrågan är sannolikt en del av bakgrunden till att regeringen gjort reformer som minskat kommunernas roll i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken. En viss centralisering av arbetsmarknadspolitiken har därmed skett under 2007, men en ny lag som öppnar för kommunal medverkan finns på förslag vilket kan ge en viss återgång till tidigare modell.

Misstro mot förvaltningen AMS, liksom missnöje med byråkratins effektivitet i att öka antalet arbetslösa med subventionerade jobb, syns i utformningen av politiken. Inrättandet av nystartsjobb är ett exempel. De kräver inte att Af hittar arbetsgivaren åt den arbetssökande utan det kan vara den sökande själv, vän eller släkt, socialtjänsten eller andra aktörer. Urvalet av arbetssökande sker då utan arbetsmarknadsprövning och bedömning av en förmedlare inom grupperna som definierats som kvalificerade för nystartsjobb. Det finns heller inget tak för vilken lönenivå som kan subventioneras vilket betyder att även chefstjänster och andra anställningar där subventioner inte avgör vilken person som anställs kan komma ifråga.

AMS ska fortsatt bevilja arbetsgivare nystartsjobb ett år i taget, efter granskning av den sökandes kriterier och arbetsplatsens uppfyllande av villkoren. En viktig skillnad mot tidigare anställningsstöd är dock att det inte finns ett antal begränsade platser. AMS kan därmed inte neka en arbetssökande nystartsjobb av budgetskäl. Den slutliga utformningen av nystartsjobben kan sägas "runda" AMS i viss mån och därmed löser konstruktionen bakvägen upp samverkansproblem mellan olika offentliga aktörer och nivåer.⁴

Det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken är detsamma för den borgerliga regeringen som den förra socialdemokratiska: "Arbetsmarknadspolitiken skall bidra till en väl fungerande arbetsmarknad". Det är för allmänt för att kunna diskuteras. Den viktiga skillnaden i hur målen uttrycks är följande: Den borgerliga regeringen har inom politikområdet enbart ett verksamhetsområde (arbetsmarknadspolitisk verksamhet) samt en verksamhetsgren, dvs matchning på arbetsmarknaden. I socialdemokratisk arbetsmarknadspolitik uttrycktes två skilda verksamhetsområden, nämligen förmedlingsverksamhet och programverksamhet. Dessa hade fyra verksamhetsgrenar, där matchning var en del av förmedlingsverksamheten och kompetenshöjande insatser i sin tur en del i programmen.

Den borgerliga regeringen gjorde därmed i det första regleringsbrevet till AMV tydligt att det inte bör finnas en uppdelning mellan vad som är förmedling och aktiva program. Bakom detta ligger en från arbetarrörelsen avvikande syn på vad aktiv arbetsmarknadspolitik är och vilken roll den bör spela för strukturomvandling och samhällsekonomi.

Utöver denna förändring har målen delats upp i de traditionella ekonomisk-politiska delarna, det vill säga mål som påverkar strukturen, konjunkturstabiliseringen och fördelningen mellan olika grupper. Socialdemokratiska regeringar uttryckte inte detta i regleringsbrev, men som en del av den övergripande ekonomiska politiken fanns en snarlik syn på arbetsmarknadspolitiken roll.

⁴ I dokument som togs fram före valet 2006 framgick att Alliansen planerade att nystartsjobben skulle göras till en process enbart mellan arbetsgivare, arbetssökande och skatteverket. Tanken var att arbetsgivaren skulle anmäla direkt till Skatteverket. Detta frångicks dock vid utformningen av dem 2007.

Delmål för den borgerliga regeringens arbetsmarknadspolitik 2007

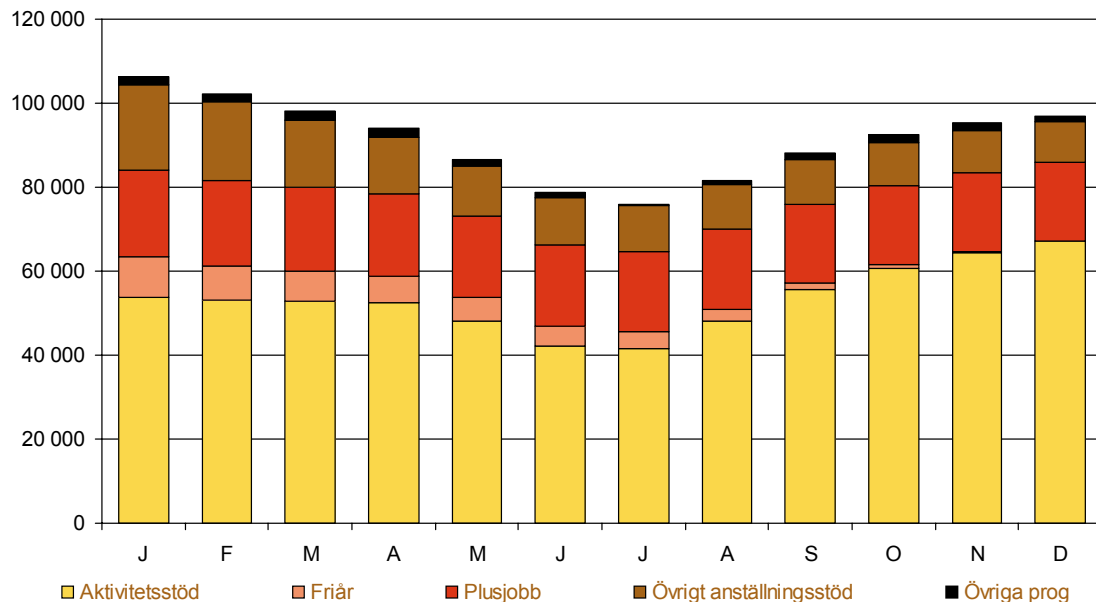
De tre delmålen för arbetsmarknadspolitiken 2007 är enligt regleringsbrevet för AMS:
Struktur mål - bidra till en mer effektiv matchning mellan lediga platser och arbetssökande
Stabiliseringspolitiskt mål - anpassa åtgärderna och programmen till efterfrågan på arbetskraft och arbetsmarknadens behov
Fördelningspolitiskt mål – bidra till att korta arbetslöshetstiderna för de som står allra längst från arbetsmarknaden.

Källa: AMS regleringsbrev 2007

I vårbudgeten 2007 höjdes antalet platser i arbetsmarknadspolitiska program från de 90 000 platser för 2007 och 65 000 för 2008 som föreslagits i budgetpropositionen hösten 2006, till 95 000 i genomsnitt per månad under både 2007 och 2008. Konjunkturberoende program omfattar dessa två år cirka 2 procent av arbetskraften, mot 3 procent 2006. Ökningen av antalet platser motiverades främst med att jobb- och utvecklingsgarantin för långvarigt arbetslösa genomförs från juli 2007. Den drastiska nedskärning av program med aktivitetsstöd som aviserats tidigare modifierades.

Regeringen har därutöver lyft ut nystartsjobben ur de konjunkturberoende programmen. Nystartsjobben för unga, vilket de kan få redan efter sex månader och enbart i ett år, liknar dock tidigare anställningsstöd som var konjunkturberoende program. Det särskilda anställningsstödet som är konjunkturprogram inom jobb- och utvecklingsgarantin är också likt nystartsjobben i kvalifikationskrav. Denna förändring av klassificering leder till att siffrorna för den reguljära sysselsättningsgraden förbättras av politiken under de kommande åren.

Diagram 3 Prognos över statliga arbetsmarknadspolitiska konjunkturprogram, 2007, antal platser i genomsnitt per månad



Källa: AMS, juni 2007

AMS bedömer att konjunkturprogrammen kommer att fördelas enligt diagram 3. Utvecklingen visar att anställningsstöden sjunker, liksom ”övriga program”. Andra data visar att arbetsmarknadsutbildningarna, som är de dyraste programmen med aktivitetsstöd, sjunker kraftigt under 2007.

Det är sannolikt att en mycket hög andel av program med aktivitetsstöd går till dem som skrivs in i jobb- och utvecklingsgarantin för långvarigt arbetslösa från och med i juli. Den bedöms omfatta cirka 40 000 personer i slutet av 2007. Det kommer givet de budgetmedel som AMS har att bli svårt för arbetslösa utanför denna garanti att få tillgång till aktiva program av hög kvalitet med aktivitetsstöd.

Regeringen har uppskattat att nystartsjobben blir 10 000 platser i genomsnitt per månad 2007 och det bedömer AMS som uppnåeligt. För 2008 och 2009 är prognosen betydligt högre med 25 000 platser i genomsnitt. På sikt bör dock regeringen ha tänkt sig ett än större antal personer, eftersom målgruppen är hundratusentals personer. Vid en stor expansion kommer det att bli en omfattande subvention in i privat sektor samt i offentliga verksamheter som bedriver affärsverksamhet. Offentlig sektor i övrigt är undantagen som arbetsgivare för nystartsjobb.

Frågetecken kan dock ställas kring om subventionsgraden blir tillräcklig för dem som står längst borta från arbetsmarknaden. Erfarenheten av plusjobben är att ca 60-100 procent av lönekostnaden varit nödvändiga att bära av för arbetsgivare som anställt långtidsinskrivna på Af (mer än 2 år).

Facket kommer sannolikt att ges mindre inflytande över arbetsmarknadspolitikens genomförande under den borgerliga regeringen. Under hösten 2007 kommer instruktionen för den nya myndigheten att formuleras vilket ger ökad klarhet i frågan.

”Work first”

Reformerna av den borgerliga regeringen bär kännetecknen av en arbetsmarknadspolitisk inriktning som på engelska benämns ”work first” – arbete först. I den borgerliga regeringens politik heter den ”jobbpolitik”, just för att skilja ut den från tidigare aktiv arbetsmarknadspolitik. Holland och Australien är exempel på länder som bedrivit en sådan politik under de senaste tio åren. Ett viktigt syfte har där varit att sänka kostnaderna för det offentliga för arbetslöshet eller ekonomisk inaktivitet bland personer i arbetsför ålder. Denna inriktning finns dock inslag av i även andra länder, exempelvis i Danmark.

”Work first”- ansatsen präglas av:

- tidiga anvisningar av arbetslösa till att söka lediga platser
- obligatoriskt deltagande i program kombinerat med sänkt ersättningsnivå
- relativt korta arbetsmarknadspolitiska insatser
- starkt fokus på jobbträningsskurser, jobbsökar-kurser och karriärplanering
- lönesubventioner (anställningsstöd och slopade arbetsgivaravgifter)
- praktikplatser.

Sökteori är ekonomisk teori som bidrar till att förklara skillnader i arbetslöshetstid. I de modeller som går att bygga utifrån denna teori bestäms chansen att få arbete av två saker; dels individens eget sökbeteende, dels det allmänna arbetsmarknadsläget. Arbetslöshetens längd kan förkortas av individen själv, antingen genom mer intensivt arbetssökande och/eller sänkta krav på det arbete som han eller hon kan acceptera. Olika tonvikt kan i utformning av arbetsmarknadspolitik läggas på de olika delarna som sökteorin behandlar. ”Work first” har individens sökbeteende i centrum.

Sökteori var grunden även för socialdemokratisk arbetsmarknadspolitik under senare år. Att upprätthålla och förbättra metoderna för arbetssökande är ett viktigt inslag i all arbetsmarknadspolitik. Intensivt och effektivt arbetssökande är viktigt för bättre matchning och kortare arbetslöshetstider. Avgörande är dock att sökkraven på de arbetslösa avvägs mot konjunkturen och den typ av arbetslöshet som råder. Det allmänna arbetsmarknadsläget spelar roll. Efterfrågearbetslöshet kan inte sänkas med ökade sökkrav på enskilda. Utgångspunkten för sökkrav bör vidare vara en tydlig definition av vad som är ett ”lämpligt arbete”⁵.

Arbetsmarknadspolitiska program kan utformas i mer eller mindre grad för att ge så kallade ”motivationseffekter” (eller anvisningseffekter) av arbetsmarknadspolitiska program. Motivationseffekter kan betyda att en stor andel arbetslösa redan innan programmet startat väljer att avregistrera sig från arbetslöshetskön - en skrämseleffekt. De går då till arbete eller till reguljära studier med studielån eller annan finansiering. Vissa går till okänd sysselsättning.⁶ Motivationseffekter kan dock också gå åt andra hållet och betyda att arbetslösa vill stå kvar i kön för att få del av ett attraktivt program de anvisats till.

Utformning av en arbetsmarknadspolitik med aktiva program av låg kvalitet som är obligatoriska signalerar en sämre omställningstrygghet för de som blir arbetslösa. Därmed försvagas arbetsmarknadspolitikens funktion som generös försäkring vid arbetslöshet. Det omställningspaket som staten erbjuder, bestående av a-kassa och aktivitetsstöd å ena sidan och aktiv politik å andra sidan, urholkas i värde. Drivkrafterna för andra aktörer, exempelvis fackföreningar, att finna kollektiva lösningar ökar då och skillnaderna mellan olika yrkesgruppers omställningstrygghet kommer på sikt att öka.

En motsats till ”work first” som inriktning är en aktiv arbetsmarknadspolitik med fokus både på att förkorta tiden i arbetslöshet, men även bygga humankapital med en varierad verktygslåda. I den är det centralt att rusta den enskilde för arbetsmarknadens krav genom behovsorienterad träning och utbildning, individualiserade insatser och socialt inkluderande program av olika slag. När jobben är för få ska människor rustas för att ta mer kvalificerade jobb, antingen direkt eller senare. På så vis behöver inte arbetssökande vid brist på arbete sänka lönekrav och produktivitet, och de blir en del av omvandlingen

⁵ I lagen om arbetslöshetsförsäkring finns definierat vad lämpligt arbete är, bland annat att det ska vara kollektivavtal eller liknande villkor. I varje enskild matchningsprocess är det dock upp till arbetssökande och förmedlare att ta ställning utifrån konkreta arbetstillfällen. Det finns tolkningsutrymme.

⁶ Studier har visat att det i Danmark var en majoritet av de unga som gick till studier vid införandet av den s k Unge-insatsen 1996. I Sverige har P Hägglund dokumenterat att anvisningseffekter finns för vuxna och särskilt av jobbsökar-kurser i grupp vilka av de arbetslösa anses stigmatiserande.

av ekonomin genom att deras kvalifikationer höjs. Att anvisa snabbt till arbete kan också vara en viktig del av denna ansats och ett redskap av betydelse, men inte det enda.

Redskapen i en aktiv politik med fokus på att bygga humankapital används både utifrån behov hos individer och arbetsmarknadens behov. Insatser kan vara utbildning, praktik och lönesubventioner. Om längre utbildningar bedöms vara lämpliga kan även de ingå. Arbetsmarknadspolitikens utbildningar har dock en gränsdragning mot det reguljära utbildningssystemet. De ska bidra till att förkorta arbetslöshetstid men de kan inte lösa samhällets behov av arbetskraftsförsörjning mer långsiktigt. Det reguljära utbildningssystemet är grunden och även där ungdomar ska utbildas.

Arbetsmarknadspolitiska program betraktas av den borgerliga regeringen som i hög grad ineffektiva och med stora inlåsnings effekter, vilket betyder att personer söker för få arbeten när de deltar i dem och har svaga drivkrafter att i stället ta ett arbete. Detta anförs som ett huvudmotiv för regeringen att skära ned arbetsmarknadsutbildningar. Det finns dock starka motiv att personer som fått en sådan utbildning går klart i syfte att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Det finns samhällsekonomiska skäl - ökat välbefinnande per invånare - till att arbetslösa bör utbilda sig och gå till arbetstillfällen med högre produktivitet.

Senare tids forskning visar att arbetsmarknadsutbildningarna ger bättre effekt för de arbetslösa individerna än vad 1990-talets studier kunde visa. Andrén och Gustafsson (2005) visar att inkomsten för deltagare i arbetsmarknadsutbildning var mellan sju och femton procent högre under åren efter. Långsiktiga utvärderingar från andra västländer visar att både inkomster och sysselsättningsnivå kan stärkas hos deltagare av utbildningsprogram (OECD 2005). Bilden bland ekonomer har blivit mer positiv än tidigare till arbetsmarknadsutbildningarnas effekter för enskilda arbetslösa.

Kontroll av arbetssökande

I synen på hur kontrollfunktionen bör utformas finns nyansskillnader och länder gör olika. En hårdare linje med tidig användning av ekonomiska sanktioner och hot om avstängning kan präglade en hård variant av "work first". I en mjukare linje är sanktioner också en del men mildare sådana efter längre tid arbetssökande, eller med tillåtande av fler anvisningar till jobb.

Kontrollfunktionen är viktig i all arbetsmarknadspolitik. Generösa system i a-kassa och andra ersättningar kräver god kontroll för att undvika frivillig arbetslöshet. Att kontrollera att arbetslösa uppfyller sin plikt gentemot olika regelverk bör ske genom återkoppling av att de söker arbete. Det bör dock kombineras med bra vägledning och dialog kring vilka arbeten som är lämpliga att söka. Anvisning till att söka ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden är en effektiv kontrollmetod, men inte alltid möjlig att använda. Det går att utforma kontrollen genom en blandning av att anvisa till aktiva program eller anvisa till arbeten.

Aktiva program bör därför också användas som kontrollfunktion. Kostnaderna för generösa system kan uppvägas av en god kontroll genom omfattande erbjudanden om aktiva program. Att diagnostisera och korrigera ett svagt sökbeteende hos en långvarigt

arbetslös genom aktiva program kan ge högre legitimitet för politiken än användning av anvisning till arbete med tidiga hårda ekonomiska sanktioner och avstängning.

Problemen för individer är ofta sammansatta. Att det finns erbjudanden om program som inte uppfattas som stigmatiserande eller kränkande är därför viktigt. I arbetarrörelsens arbetslinje är denna typ av anvisningar till program en viktig del av kontrollen.

Slutsatser

- Arbetslinjens grundval om att aktivitet tydligt ska främjas framför passivt kontantstöd har försvagats av den utsuddade gränsen mellan vad som är förmedling och aktiva arbetsmarknadspolitiska program.
- Den borgerliga regeringen anser inte att det bör finnas en uppdelning mellan vad som är förmedling respektive aktiva program i de nya målen för arbetsmarknadspolitiken.
- Arbetslinjen har också försvagats av att färre arbetslösa fått del av aktiva program. Stora frågetecken finns kring kvaliteten i de aktiva insatser som erbjudits socialbidragstagare med arbetslöshet som huvudproblem. Svag kvalitet kan ge problem för upprätthållandet av ett effektivt arbetsutbud framöver.
- Den borgerliga regeringens omläggning av arbetsmarknadspolitiken görs utifrån ”work first”- ansatsen. En ensidig inriktning på snabba anvisningar till arbete ställs i motsats till aktiva program med utbildning, vilka skärs ned.
- Motsatsen till ”work first” är en aktiv arbetsmarknadspolitik med fokus både på att förkorta arbetslöshetstider och bygga humankapital. När jobben är för få ska människor rustas för att kunna ta mer kvalificerade jobb, antingen direkt eller senare. Sökrav på de arbetslösa ska upprätthållas, men avvägas mot konjunkturen.
- I arbetarrörelsens traditionella syn på aktiv arbetsmarknadspolitik ingår att den är viktig inte enbart ur individens perspektiv utan i hög grad även ur samhällsekonomin. Strukturomvandlingen ges stöd och hög produktivitetsutveckling och lönebetalningsförmåga främjas.
- Försäkringsvärdet av en statlig politik för omställning stärks av en generös arbetsmarknadspolitik med utbildningsinnehåll, vilket skulle gynna svensk ekonomis omställningsförmåga.
- En långtgående tillämpning av ”work first” i arbetsmarknadspolitiken medför risker för att den snabba förmåga till omställning som ligger i den svenska arbetsmarknadsmodellen försämras.

KAP 2 Matchning i teori och praktik

En arbetsmarknadspolitik som utformas främst i syfte att öka utbudet av arbetskraft kommer att behöva effektiv matchning för att bli framgångsrik. Med dåligt fungerande matchning finns en klar risk att arbetslösheten stiger och sysselsättningen inte ökar som effekt av politiken. Arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin har därför i många framträdanden sagt att ”matchningsfunktionen” måste bli bättre i Sverige. Men vad menas med matchning och fungerar den numer sämre i svensk ekonomi?

Teori och fakta

En matchning är i arbetsmarknadsekonomiska termer en anställning. Arbetsökande och arbetsgivare finner varandra i en - inte sällan - komplicerad process. I den finns många skäl till att arbetslösa och arbetsgivare inte möts, till exempel:

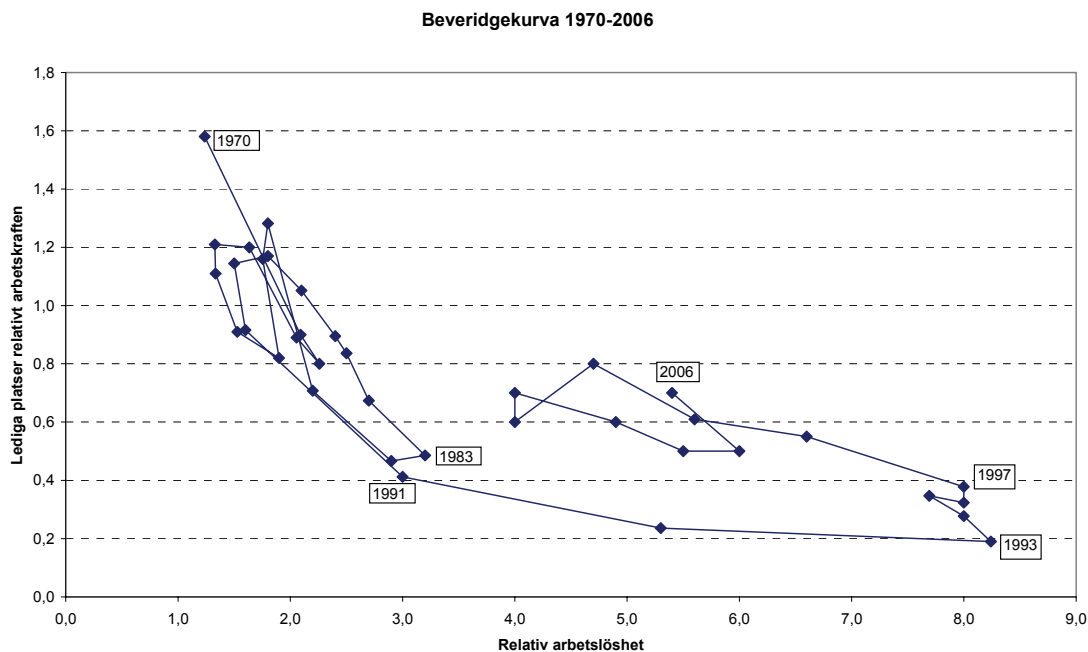
- Brist på information om lediga platser och om sökande
- Brist på yrkesbyten bland de sökande
- Geografisk obalans mellan lediga platser och sökande
- Brist på samstämmighet mellan löneläge och de arbetslösas produktivitet.

Brist på samstämmighet mellan det utbud på arbetskraft och den efterfrågan som finns - ”mismatch” på engelska - uppstår ständigt. Viss arbetslöshet, men mycket låg, finns på alla väl fungerande arbetsmarknader. Layard m fl (1991) utforskade vägar att studera olika typer av ”mismatch” och förstå hur den samhällsekonomiska effektiviteten påverkas av dålig matchning. Det är ett tema som forskarna mött svårigheter i att studera. För dem var den stora frågan om bristen på samstämmighet mellan den totala arbetskraften av olika slag (utbudet) och sysselsättningen (efterfrågan). Ur samhällsekonomisk och långsiktig synvinkel spelar den störst roll.

Bristen på överensstämmelse mellan arbetslöshetens nivå och antalet lediga platser var för Layard m fl en mindre betydelsefull aspekt på matchningsproblemet. Den kurva som visar sambandet mellan vakanser (lediga platser) och arbetslöshet (s k Beveridge-kurva) är dock ett vanligt sätt att visa hur matchningen förändras.

Hur kurvan förändras påverkas dock av betydligt fler faktorer än matchningen. Därför är det osäkert att dra en skarp slutsats om att effektiviteten i matchningen försämrats när kurvan flyttat sig i ett läge längre ut från nollpunkten. Som vi kan se diagram 4 skedde det i svensk ekonomi under åren efter 1994.

Diagram 4 Beveridge-kurva för Sverige, 1970-2006



Källa: AMS (SCB:s AKU-arbetslöshet)

Efter 2000 har dock observationerna börjat röra sig inåt igen – matchningen kan då tolkas som att den är på väg att bli bättre. Men både inflödet i och utflödet ur arbetslöshet och påverkar var Beveridge-kurvan ligger. Att dra slutsatser om specifika insatser för förbättrad matchning utifrån kurvan verkar alltför osäkert. Den visar inte heller hela marknaden i Sverige utan enbart den andel av lediga platser som AMS registrerar.

Inflödet i arbetslöshet

Om inflödet i arbetslöshet ökar på ett varaktigt sätt i förhållande till antalet lediga platser, kommer kurvan att ligga längre ut från nollpunkten. Ett ökat inflöde kan vara följden av att strukturomvandlingen går snabbare nu än under tidigare årtionden, vilket dock inte går att finna stöd för i svenska data (Andersson & Kainelainen 2006).

Inflödet i arbetslöshet påverkas även av anställningskontrakten. Det finns statistik över att antalet tidsbegränsade anställningar ökat under de senaste 20 åren. Andelen personer med tidsbegränsade anställningar var 1987 cirka 11 procent och 2006 15 procent. Ökningen skedde under 1990-talskrisen. Unga kvinnor i LO-yrken är särskilt påverkade och där är andelarna betydligt högre. Det finns en underliggande trend med fler tillfälliga anställningar på svensk arbetsmarknad. Den uppluckring som sker i arbetsrätten under 2007 med ökad möjlighet till visstidsanställningar, kommer sannolikt att förstärka denna utveckling.

Att Beveridge-kurvan flyttat sig utåt i Sverige behöver därmed inte bero på sämre matchning mellan de som söker jobb och de som vill anställa. Det kan i hög grad bero på denna strukturförändring på arbetsmarknaden.

Strukturförändringar är viktiga också i en annan dimension när det gäller denna kurva, nämligen arbetskraftens utveckling. När arbetskraften (dvs de som har arbete eller söker arbete) förändras så påtagligt som den gjort i Sverige efter 1990-talskrisen med en betydligt större andel studerande, kommer arbetskraften att bli mindre. Det skiftar också kurvan utåt, vid samma arbetslöshetsnivå och samma antal lediga platser.

Utflödet ur arbetslöshet

Utflödet ur arbetslöshet har nära koppling till hur effektivt de arbetslösa söker jobb och till matchningsfunktionen. Men utflödet är också kopplat till hur samhällets service till de arbetssökande fungerar i form av arbetsförmedling, arbetsmarknadspolitiska program och lättheten att finna information om lediga platser. Ekonomiska drivkrafter och sanktioner spelar också in.

Björklund m fl (2006) menar att Beveridge-kurvans skift utåt i Sverige inte kan förklaras med sämre effektivitet i matchningen, utan att skiftet har med inflödet i arbetslöshet att göra. De hänvisar till att arbetslöshetstiderna inte ökat i Sverige vid samma antal vakanser.

AMS (2007) diskuterar också tolkningen av skiftet i den svenska Beveridge-kurvan sedan mitten av 1990-talet. Matchningseffektiviteten har enligt AMS analys inte påtagligt förändrats under 2000-talet, men det finns en registereffekt som skiftade kurvan utåt tidigare. En förändring i arbetsmetod på förmedlingarna har ökat antalet registrerade vakanser. Före 1995 hade en arbetsförmedlare möjlighet att arbeta så att en ledig plats både registrerades och tillsattes vid samma tidpunkt. Denna möjlighet begränsades kraftigt under åren 1995-97. Matchningens effektivitet i verkligheten var opåverkad, men antalet lediga platser ökade vid samma arbetslöshetsnivå. Detta exempel illustrerar svårigheterna att med Beveridge-kurvan kunna analysera hur matchningen utvecklats.

För att studera matchningsprocesser använder sig arbetsmarknadsforskarna också av ”matchningsfunktioner”. Matchningsfunktionen är ett sätt att (matematiskt) sammanfatta resultatet av personers sökaktiviteter efter jobb och den ansträngning arbetsgivare lägger ned på att tillsätta platser. Hur stabil funktion som forskarna kan utforma är avgörande för att den ska säga något av värde. Den relaterar antalet anställningar till antalet personer som söker jobb, till antalet lediga platser samt en del andra faktorer. Funktionen hänger samman med Beveridge-kurvan.⁷

Matchningsprocesser är av olika slag. Det är exempelvis skillnad på hur en person som är långtidsarbetslös betar sig i sökprocessen och en som söker ett arbete från en anställning agerar. Det kan vara skillnad på en arbetsgivares urvalsprocess beroende på om han/hon vill ha en fast anställd eller en person på begränsad tid.

Kvalitet i matchningen

En fråga av betydelse för samhällsekonomin - en del av den makroekonomiska betydelsen av matchningen - är vilken kvalitet som anställningarna har. Kvalitet i

⁷ Det görs självklart alltid rimlighetsbedömningar i samband och fakta och det finns som vi sett osäker statistik. Därmed är matchningsfunktioner och hur sambanden bakom dem ser ut, inte alls slagna i sten. Forskningen är därför - som ofta - inte entydig och solklar.

meningen att utbildning och erfarenhet hos den arbetssökande passar väl ihop med arbetsgivarens behov.

Teoretiskt kan vi tänka oss att tiden det tar att tillsätta ett jobb (vakanstiden) förkortas – indikator på bättre matchning - men att kvaliteten i matchningen samtidigt sjunker, om exempelvis utbildade personer inte arbetar i sina yrken. Vid långa utbildningar kommer samhället då inte få full avkastning på den investering det gjort genom subvention av studielån exempelvis, samt utebliven produktion under studieåren. Personer som i denna mening är ”felmatchade” finner vid ett bättre arbetsmarknadsläge sannolikt snabbt arbete i sitt egentliga yrke.

Dessa resonemang ger skäl till att matchning bör få ta viss tid och att första bästa jobb inte alltid är optimalt, vare sig ur individens eller samhällets synpunkt. Hur lång denna tid är för högsta samhällslig effektivitet är dock svårt att siffrasätta.

Utöver konjunkturernas variationer kan vi konstatera att arbetsmarknaden påverkas av strukturförändringar och att det i Sverige skett större sådana, genom att både inflödet av arbetslösa och vakanser ökat under de senaste dryga tio åren. Utöver det är statistiken som kan belysa matchningen delvis otillförlitlig. Det är därför inte vederhäftigt att hårt slå fast att matchningens effektivitet blivit mycket sämre i svensk ekonomi på senare tid.

Försämrar arbetsmarknadspolitiska program matchningen?

Två tidigare studier över matchningsfunktionen i Sverige har funnit att öppet arbetslösa bidrar mer till matchningen än de som tar del av arbetsmarknadspolitiska program. Det är inte oväntade slutsatser. Det är sannolikt att en person söker arbete mindre aktivt under t ex en arbetsmarknadsutbildning, särskilt under den första tiden. Det behöver dock inte vara negativt på vare sig kort eller lång sikt, för individen eller samhällsekonomin.

Forslund och Johansson (2007) fördjupar kunskapen⁸. Tidigare studier har inte kontrollerat för att de som går ett program ofta varit inskrivna längre och att det kan vara en orsak till att de inte bidrar så effektivt till matchningen. Programmet behöver inte främst vara skälet till mindre bidrag till matchningen, utan personens långa tid i arbetslöshet. Studien sträcker sig i princip över hela 1990-talet och in i 2000-talet. Både programdeltagare och långtidsarbetslösa gör att matchningen fungerar sämre i deras studie, medan korttidsarbetslösa (här mindre än ett års arbetslöshet) bidrar positivt. Resultatet är liknande tidigare studiers, men de är inte förvånade att sökaktiviteten blir lägre eftersom de som går i ett program har mindre tid att söka jobb samt att det finns många som vill gå klart program, särskilt om det är en utbildning.

Frågan om lägre sökaktivitet för personer i program är aktuell utifrån den borgerliga regeringens neddragningar av aktiva program med hänvisning till att arbetslösa är inlåsta i dem och söker för få jobb. Huruvida detta värderas som ett stort problem för matchningen är i huvudsak en ideologisk fråga.

⁸ De använder sig av olika modeller för dem som är ”nya” arbetssökande och de som söker jobb efter en längre tids arbetslöshet, vilket ger bättre förståelse för hur matchningen fungerar. De utgår, mer realistiskt än andra modeller, ifrån att alla arbetssökande inte beter sig lika, utan att tiden i arbetslöshet påverkar vilka jobb man söker.

Forslund och Johanssons resultat tyder vidare på att brist på information inte är det viktigaste skälet bakom att det finns situationer med lediga platser som inte kan tillsättas på svensk arbetsmarknad. Matchningen tar tid främst på grund av det inte finns en person med rätt kompetens på rätt plats. Det indikerar att om politiken kan utformas så att den bättre stödjer både geografisk och yrkesmässig rörlighet skulle matchningen förbättras.

Matchning i praktiken

Ett centralt uppdrag för politiken är att förbättra matchningen. Detta uppdrag tolkas och genomförs av AMS och Arbetsförmedlingarna. Resurstilldelning i statsbudgeten och nya politiska beslut leder till ständiga omprioriteringar. Aktiva program och arbetslöshetsförsäkring har en konjunkturpolitisk roll att fylla vid sidan av rollen att skapa inkomstrygghet och stödja individer med svårigheter att hitta arbete efter en viss tids sökande.

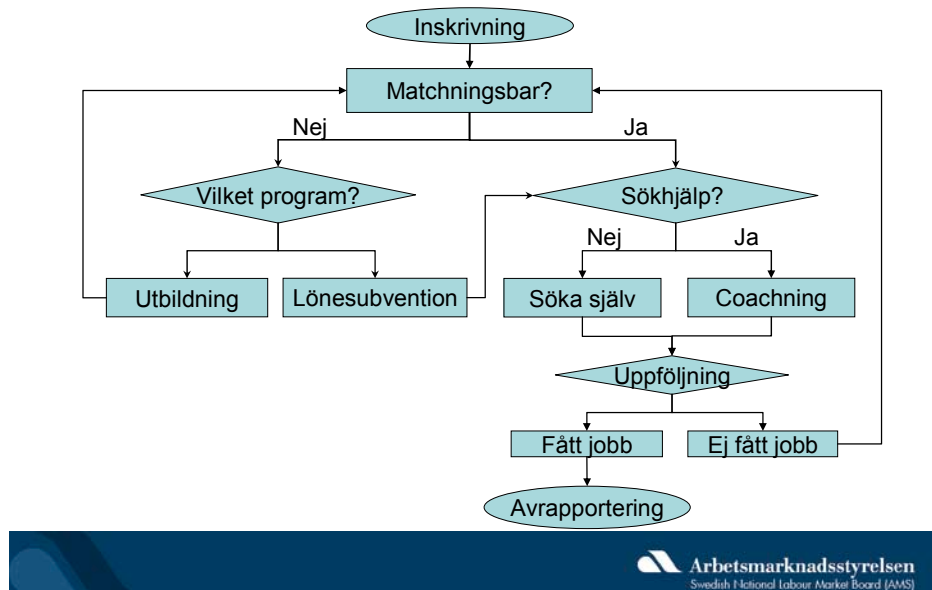
Arbetslöshetsförsäkringen har en viktig effektivitetsfunktion i samhällsekonomin i och med att den fyller i ett marknadsmisslyckande – brist på försäkring. För stora grupper skulle det inte gå att försäkra sig mot arbetslöshet utan a-kassor med statlig subvention. Denna försäkring innebär dock samtidigt att så kallade ”moral hazard” problem uppstår, vilket betyder att den kan skapa frivillig arbetslöshet och längre arbetslöshetstider om den är generös men inte tillämpas väl.

En grundbult i den svenska arbetslinjen är därför att koppla ihop a-kassans villkor med en statlig aktiv arbetsmarknadspolitik, i form av stöd till aktivt arbetssökande och anvisning till arbete eller aktiva program som för de arbetslösa närmare de arbeten som finns att få. Det ligger i statens intresse att så sker eftersom den är finansiär. Dessutom vill den säkerställa ett effektivt arbetskraftsutbud på nationell nivå för att öka sysselsättningen.

Därför är arbetsförmedlingen samtidigt kontrollant av villkoren för de arbetslösa som har arbetslöshetsförsäkring och den myndighet som ska rusta alla arbetslösa för nya arbeten. Det är så aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik hänger samman i den svenska modellen. Det ger arbetsförmedlingen ett komplicerat uppdrag, bortom enbart förmedling av arbete.

Figur 1 Schematisk beskrivning av förmedlingsprocess

En bild av förmedlingsprocessen



Källa: Jansson F, AMS

Figur 1 visar en schematisk beskrivning av en effektiv förmedlingsprocess. Det är inte en bild över hur den faktiskt fungerar på förmedlingarna. Den helt avgörande bedömningen är av vem som är ”matchningsbar”. Enligt AMS (2007c) är det personer som har yrken eller utbildningar som är gångbara på arbetsmarknaden och som kan ta arbete. Vid bedömning av det krävs god kunskap om efterfrågan på arbetsmarknaden, samt noggrann kartläggning av individens resurser. Till stöd för att bedöma risk för långtidsarbetslöshet har statistiska instrument för s k ”profiling” utvecklats som Af använder nu på försök.

De flesta sökande får under de första cirka 100 dagarna begränsat stöd av Af idag och då främst till att söka arbete själv. Detta arbetssätt har mött stor kritik, inte minst från fackliga organisationer. Det har inneburit att de som kommer till Af för inskrivning från exempelvis kollektivavtalade vägledningsinsatser men inte lyckats få arbete under dem, fått vänta på aktiva program. Individualiseringen av handlingsplanerna verkar behöva öka och även de personliga mötena med vägledare.

AMS platsbank ams.se har inneburit förändringar i sättet att arbeta på förmedlingskontoren. Det är ett problem att inte alla arbetssökande har tillräckliga kunskaper för användning av datorer och e-post. Tillgången på datorer är vidare begränsad. De första månadernas arbetssökande på egen hand begränsas då i effektivitet.

Under första halvåret 2007 hade cirka 37 procent av de nyinskrivna på Af fått arbete efter 90 dagar. Det är en siffra som ökat sedan motsvarande period 2006, vilket reflekterar hög

efterfrågan på arbetskraft⁹. Ett problem ur matchningssynvinkel med att arbetssökande får begränsat stöd i början av inskrivningen verkar vara att individer med hög risk för långvarig arbetslöshet och ineffektivt sökbeteende identifieras något långsamt av Af. Det kan göra arbetslöshetstiderna längre och leda till passivitet.

Den borgerliga omläggningen av politiken betyder att arbetsförmedlare ska lägga ner mer tid på att anvisa arbetssökande till lediga platser från dag ett. Redan före 100 dagar ska förmedlaren bedöma deras möjligheter att få lediga platser som finns i hela landet och anvisa dem att söka. Det innebär en mer intensiv förmedlingsinsats för alla arbetssökande, vilken också kan tolkas som en skärpt kontrollfunktion av individens rätt till arbetslöshetsersättning. Borttagandet av den s k 100-dagarsregeln kan bli svårt att genomföra i praktiken och även tveksam ur resurssynpunkt. En förmedlare kan ha svårt att bättre bedöma den arbetssökandes möjlighet att snabbt få arbete på den lokala arbetsmarknaden än vad den sökande själv har.

Bilden av förmedlingsprocessen ovan visar att aktiva program tänks för de som bedöms vara icke-matchningsbara. Programmen består av utbildning eller lönesubvention (även arbetspraktik får antas ingå). I bilden ses förmedling av arbete och jobbsökeri-kurser som aktiviteter att sätta in för dem som bedöms kunna matchas direkt mot arbetsmarknaden.

Så renodlat bedrivs inte alltid matchningsarbetet och dessutom är en betydande andel av de aktiva programmen, som vi sett tidigare, av karaktären aktiviteter i vägledning och platsförmedling. Gränserna är i realiteten mer flytande, men det finns anledning att renodla dem om en aktiv politik med ökat humankapital-innehåll önskas. Dessutom bör deltagare i aktiva program fortsätta att söka arbete intensivt, med undantag för dem som går i utbildningar som bör slutföras för mer varaktig och stabil anknytning till arbetsmarknaden.

Det finns tyvärr inte många och bra utvärderingar av den svenska arbetsförmedlingens effektivitet. Riksrevisionen (2006) gjorde en begränsad studie vars huvudslutsats var att Afs bidrag till en effektiv förmedling minskat under en längre tid. En faktor bakom det är att marknadsandelen för lediga platser sjunkit för Af från 45 procent 1990 till cirka 30 procent 2004. Data från AMS tyder dock på att den nu ökat igen. Fler aktörer finns i förmedling med exempelvis bemanningsföretagen och Internet-sajter. Informella kanaler för att få arbete har samtidigt blivit mer betydelsefulla.

Riksrevisionen inkluderade inte förmedling av tillfälliga jobb i sitt effektivitetsmått för Af, vilket gav mycket låga tal. Strukturförändringen på arbetsmarknaden som vi tidigare beskrivit gör dock att tillfälliga anställningar är en större andel. Utvärderingar som analyserar antalet förmedlade arbeten totalt vore av stort värde.

Man kan även diskutera om en kvalitetsdimension av matchningen kan föras in, exempelvis genom att följa andelar av de matchade arbetslösa som inom en kort tid återvänder till Af. OECD (2007) menar att tillämpning av mycket snabba anvisningar i ”work first”-ansatsen innebär en viss risk att arbetssökande snabbare återkommer till arbetslöshet än tidigare. Därmed, diskuterar OECD, att det kan vara viktigt att både

⁹ Data från AMS.

förbättrad kvalitet i matchningen och stabilitet i sysselsättning för de matchade ges ökad uppmärksamhet.

En realistisk bedömning av vad Af kan åstadkomma vad gäller matchningen bör innehålla en bild av konkurrenskraften hos långtidsinskrivna (mer än 2 år). En hypotes är att lägen med svag arbetskraftsefterfrågan sedan 1990-talskrisen tagit sig uttryck i en typ av ”utsortering” på arbetsmarknaden. Den innebär att allt fler personer får vänta allt längre på anställning, efter vilken relativ konkurrenskraft de har i anställningsflödet. Forslund & Johanssons matchningsstudie (2007) tyder vidare på att sammansättningen av de arbetssökande påverkar effektiviteten i matchningen.

Utsortering kan komma ifrån svaga arbetsmarknadslägen, kombinerade med ett rationellt men diskriminerande rekryteringsbeteende från arbetsgivarnas sida. De söker undvika risk för låg produktivitet och/eller hög frånvaro, vilket är inte möjligt att överbrygga med skärpta sökkraV på de arbetslösa. Insatserna behöver vara flera och kräver aktivt stöd som kombineras med lönesubventioner, eller ytterst, skyddat arbete. Avsaknad av tillgång på aktiva program blir ett problem i sammanhanget.

Arbetsmarknadspolitik och förvaltningen

Arbetsmarknadsverket (AMV) har bestått av AMS som är chefsmyndighet och Länsarbetsnämnderna som är egna myndigheter. Den 1 januari 2008 ombildas AMV till att bli en enda myndighet och den får namnet Arbetsförmedlingen. Det är sannolikt att borttagandet av länsnivån inom myndigheten kommer att underlätta för politikerna att styra genomförandet av politiken. Förvaltningspolitiken förenklas.

Målstyrning

Målstyrning är den metod som politikerna använder sig av för att styra hur AMV verkställer besluten. Politikerna ger förvaltningen ett ramverk i vilket mål formuleras som den ska arbeta mot. Medel anslås för att uppnå målen. Förvaltningen får stor frihet och politikerna utnyttjar expertmyndighetens funktion.

I målstyrning finns fördelar men även nackdelar. Det kan bli svårt för politikerna att nå bra övervakning och kontroll. Det gör det svårare för dem att få insikt om vad som behöver justeras för måluppfyllelse om myndigheten inte levererar de resultat som önskas. Politikerna kan då få svårigheter att reformera politiken.

Alternativet till målstyrning är regelstyrning. Det är detaljerad styrning med mindre utrymme för både chefer och arbetsförmedlare att tolka lagar och förordningar själva. Båda metoderna har för- och nackdelar utifrån politikernas synvinkel. Nackdelarna med detaljreglering är inte minst att systemet blir tungrott, och att det kan minska motivationen för arbetet bland enskilda anställda.

Det finns en tendens till en ökad detaljreglering av de aktiva insatserna i den borgerliga politiken och därigenom minskad frihet för AMS i genomförandet av politiken. Två exempel är de nyligen beslutade tidslängderna på faserna i jobb- och utvecklingsgarantin som program, samt föreslagna faser i jobbgarantin för unga.

Uppföljning och utvärdering som är systematisk och också görs av externa aktörer, är särskilt viktigt för politikerna vid målstyrning. Brister i uppföljning och utvärdering finns inom AMV, bland annat vad gäller att dra lärdom och sprida kunskaper utifrån de omfattande försöksverksamheter som genomförs. Utvärderingssituationen har dock förbättrats under 2000-talet, bland annat som en följd av inrättandet av IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering).

Af Sverige-reformen

Utvecklingen inom AMV har gått mot mer detaljstyrning av de enskilda arbetsförmedlarnas arbete genom införandet ”Af Sverige” 2003¹⁰. Syftet med reformen var att skapa en statlig rikstäckande arbetsförmedling som arbetade utifrån större enhetlighet. Individens rättssäkerhet skulle stärkas genom att arbetsmetoder utformades och kvalitetssäkrades och sedan användes ute på Af-kontoren. Effektiviteten i förmedlingen och matchningen skulle förbättras. Syftena var bra.

Tyvärr är inte Af Sverige - reformen utvärderad i offentlig form så att en jämförelse om effektiviteten kan göras med tiden före. Reformen kom att uppfattas negativt av vissa av de som skulle genomföra den. Den ökade detaljstyrningen som initierades av chefsmyndigheten krockade med arbetsförmedlarnas arbetssätt. Omvärldens förtroende för AMV förefaller inte heller ha stärkts under perioden.

Det problematiska genomförandet av Af Sverige reformen reser bland annat frågetecken kring hur en omläggning i syfte att få ökad politisk insyn i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken, bör ske. Det kan vara legitimt utifrån medborgarnas synvinkel att politikerna inför mer detaljreglering av den. Det är i användningen av regelverket som den arbetsökande medborgaren möter politiken.

Staten har ett intresse av att säkerställa en mer enhetlig tillämpning av den aktiva arbetsmarknadspolitiken genom en tydligare förvaltningspolitik. Även fackliga organisationer har ett intresse av detta eftersom det leder till ökat förtroende bland medlemmar och allmänhet, både för den aktiva arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen, om reglerna tillämpas mer enhetligt.

Närbyråkrater

Arbetsförmedlare är vad forskare kallar ”street-level bureaucrats” – på svenska ”närbyråkrater”. Det som karakteriserar dem är att de har direktkontakt med medborgarna och ofta fattar sina beslut utan någon direkt insyn från chefer eller högre nivåer i organisationen. Deras tillämpning och tolkning av lagar och regler har stor inverkan på politiken och de har en hel del handlingsfrihet.

Arbetsförmedlare har två huvudsakliga uppdrag: de ska dels ge service till arbetsökande och dels kontrollera att sökande som vill ha arbetslöshetsersättning uppfyller kraven. Arbetslöshetsförsäkringens skapar inkomsttrygghet i omställningen. Aktiv arbetsmarknadspolitik har två huvudsakliga syften, att stabilisera konjunkturen och att stödja individer i sitt arbetsökande. Avvägning mellan dessa två delar av politiken görs i

¹⁰ Reformarbetet hade även andra delar, bl a en mer intensiv dialog mellan verkets olika nivåer och lönekriterier för personalen kopplade till verksamhetsmålen. IT-stödet utvecklades också för förmedlarna, vilket samtidigt ökade kontrollen av dem.

praktiken i arbetsförmedlarens situationsbedömning och beslut, utifrån den resurstilldelning som regering och riksdag beslutat om.

Lundin (2004) fann i en intervjustudie med arbetsförmedlare att de flesta var organisationsinriktade - lägger störst vikt vid mål, regler, budget och den lokala Af-ledningen – till skillnad från dem som främst lade vikt vid de arbetssökandes önskemål och behov. Arbetsförmedlarna var kritiska till de arbetsmarknadspolitiska målens utformning inom AMS, t ex att 70 procent som avslutat en arbetsmarknadsutbildning ska ha ett arbete efter 90 dagar. Lundin redovisar också att förmedlarna saknar att kvalitén i matchningarna inte mäts och följs upp, t ex varaktigheten i tid av arbetet och huruvida personer arbetar inom sitt yrke.

Bredgaard (2005) menar att ett av motiven till delvis privatisering av arbetsförmedlingens verksamhet under den borgerliga regeringen i Danmark, har varit att öka den sociala disciplineringen i arbetsmarknadspolitiken. Bakgrunden är att det finns en tendens att se tjänstemän i arbetsmarknadsverk och kommuner som hinder för att genomföra en uppstramning av jobbkrav och hårdare regler. Då blir privatisering en förutsättning för att kunna driva igenom en ”work first” linje. Att konkurrensutsätta arbetsförmedlingar blir inte enbart ett sätt att höja kraven på de arbetslösa, utan också ett sätt att disciplinera arbetsförmedlare.

En politisk omsvängning med hårdare regeltillämpning med ”work first” som förtecken kan undermineras om en mjukare linje tillämpas i praktiken. Privata aktörer har i de flesta fall vinstkrav som gör att de kan förväntas ha starka drivkrafter att uppfylla en resultatstyrning baserad på matchningar. Men motsatt effekt kan också skapas. Individuell ”arbetsförmedlingspeng” kan till exempel ge arbetssökande drivkrafter att söka sig till privata aktörer som har låga sökkra. Hur förvaltning eller politiker utformar valfrihetssystem för individen och ekonomiska ersättningsystem till företag som är verksamma inom förmedling av arbeten blir därmed i hög grad styrande för kravställandet.

Budgetstyrning

Arbetsmarknadspolitiken ska vara motkonjunktorell. Därmed krävs förändringar i tidigare beslut om antalet platser i program och budgetmedel med kort framförhållning. Vissa av programmen är dock tydligt inriktade på strukturarbetslösheten, eller har en mer långvarig inriktning, t ex skyddade arbeten och lönesubventioner för funktionshindrade.

Ryckighet som härrör från förändringar i statsbudgeten kan skapa planerings- och genomförandeproblem som står i kontrast med uppsatta mål. Arbetsförmedlare kan också ha som strategi att ofta ange resursbrist som skäl för att motivera sina bedömningar till enskilda arbetssökande, i syfte att avpersonifiera sina beslut (Lundin 2004).

Ständig hänvisning till budgetproblem kan leda till misstro bland enskilda mot den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Det kan finnas skäl att överväga budgetstyrning av resurserna till aktiva arbetsmarknadspolitiska program med en något längre tidshorisont och med en av regering och riksdag i förväg angiven miniminivå vid eventuella neddragningar. Det skulle öka förutsägbarheten i politiken.

Slutsatser

- Matchningen på svensk arbetsmarknad har inte tydligt försämrats under senare år. Av tillgänglig forskning och statistik är det svårt att styrka att arbetslösa söker jobb mindre effektivt nu än tidigare.
- Det finns tecken på att strukturförändringen med betydligt fler tillfälliga jobb är viktig för att förklara att inflödet av arbetssökande är kraftigare vid nedgångar nu än för 15-20 år sedan. Ökad otrygghet i anställningar och skärpt konkurrens om lediga platser kan vara avgörande för att matchningseffektiviteten ser sämre ut i Beveridge-kurvan.
- Varaktighet i anställningar är en parameter kan vara viktiga att finna vägar att mäta i syfte att bedöma kvalitet i matchningsprocesser.
- Det är avgörande att hålla uppe krav på att söka arbete effektivt med stöd både i form av förmedling och aktiva program i en generös arbetsmarknadspolitik.
- Deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program kan minska arbetssökandet, men det är naturligt att många vill gå klart program. Avslutade arbetsmarknadsutbildningar kan också ge långsiktiga positiva effekter på inkomster och sysselsättning för individen.
- Det är viktigt att fler offentliga utvärderingar görs av Arbetsförmedlingen, för att förbättra såväl effektiviteten att öka legitimitet och förtroende för den.
- Sammanslagningen av AMV 2008 till en enmyndighet bör underlätta för målstyrning genom att kommunikationen mellan de olika nivåerna i organisationen blir enklare.

Kapitel 3 Matchningstjänster som en marknad

Hur matchningen fungerar är, som vi sett, en viktig fråga för samhällsekonomin. Det är en ekonomisk effektivitetsprocess på en marknad av särskilt stor betydelse, eftersom arbetskraften är den viktigaste produktionsresursen. Arbetskrafts säljs och köps på en marknad som i hög grad styrs av institutioner och sociala normer. Arbetsmarknadens funktionssätt styrs i hög grad av hur lönebildning, ersättningssystem och regelverk fungerar utifrån dessa normer. Aktiv arbetsmarknadspolitik och matchningsprocesser är snarast att se som ”smörjmedel” i maskineriet.

En ökad användning av privata aktörer bör ses i detta perspektiv¹¹. Privata aktörer kan svårligen påverka ”mismatchen” vi tagit upp tidigare mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft av olika kategorier. De kan dock - om de är mer effektiva än den offentliga arbetsförmedlingen - bidra till att lediga jobb tillsätts snabbare.

Fri konkurrens eller kvasi-marknad?

Om det offentliga finansierar och genomför all aktiv arbetsmarknadspolitik och förmedling av jobb råder en monopolmarknad. Med konkurrensutsättning av statliga arbetsförmedlingars verksamhet uppstår det som kan benämnas ”kvasi-marknader” (Bredgaard m fl 2006). Dessa avviker från marknader med fri konkurrens på några grundläggande sätt:

- **Alla aktörer är inte vinst-maximerande** - Trots att aktörerna konkurrerar om uppdragen är inte vinstmaximering målet för samtliga. Exempel på detta är när fackföreningar, a-kassor och andra icke-vinstdrivande organisationer deltar.
- **Konsumentefterfrågan styr inte utbudet** - Konsumenternas efterfrågan bestäms inte i penningmässiga termer. Priset styr inte kvalitet eller utbud av tjänster. Efterfrågan är offentlig och kan vara centraliserad eller decentraliserad.
- **Konsumenten är inte kunden** - Den aktör som konsumerar innehållet i den tjänst som säljs - den arbetssökande - är inte samma aktör som ytterst väljer producent. På kvasi-marknaden är det en tredje part – finansären staten eller dennes representant - som väljer producenter och är kund. Valfriheten är klart begränsad för konsumenten.

Det är av olika skäl svårt att få en marknad för matchnings- och förmedlingstjänster att fungera väl. Ett problem som är särskilt viktigt och diskuterat i forskningen är så kallad ”creaming” – att skumma gräddan av målgruppen arbetslösa. Marknaderna har svårt att hantera de ekonomiska incitament hos privata företag som utför tjänster, vilka gör att de vill undvika potentiellt mindre lönsamma konsumenter, exempelvis långtidsarbetslösa och handikappade. Grupper som står förhållandevis långt ifrån arbetsmarknaden har

¹¹ Privata aktörer används här som samlingsnamn för icke-offentliga aktörer som är både vinstdrivande och icke-vinstdrivande. När det handlar om icke-vinstdrivande aktörer, såsom fackliga organisationer, så kommer de att särskiljas.

vinstdrivande aktörer drivkrafter att undvika. Systemen kan dock utformas så att risken minimeras. Grupper eller individer som står eller bedöms stå långt från arbetsmarknaden riskerar att få ett mycket snävare utbud av aktörer.

”Parking”- eller parkering – är också en risk. Det innebär att aktörerna endast erbjuder den arbetslöse den lagstadgade miniminivån av service eller tjänster, eftersom de i vinstsyfte vill hålla nere styckkostanden för insatsen per person. Det kan försämra kvalitén i den aktiva arbetsmarknadspolitiken för de grupper som anses stå längst ifrån arbetsmarknaden. Resultatet kan bli att de ”parkerar” arbetslösa i program som inte leder till ett underlättat inträde på arbetsmarknaden.

Det finns olika skäl för staten att vilja upphandla fler aktörer. Det skäl som anges i Sverige är att förbättra matchningen. Det resonemang som utvecklas är att andra aktörers kunskap och erfarenheter ska bli en kompletterande del till Af så att mer individuellt anpassade tjänster och service kan ges i syfte att korta arbetslöshetstiden (AMS 2007c).

Det finns självfallet fler tänkbara skäl, exempelvis:

- Ett rationellt ekonomiskt skäl skulle kunna vara att staten kan bygga ut kapaciteten för förmedling och vägledning vid arbetslöshetstoppar.
- Ett annat är att kostnaderna per förmedlat arbete möjligen kan bli lägre i en konkurrensutsatt miljö.
- Tillgång till privata aktörers nätverk för information om lediga platser kunde också vara ett relevant skäl.
- Valfrihetsreform för de arbetssökande.
- Främja privat tjänstesektor.
- Den sociala rollen för vägledarna - coacher - kan bli enklare för personer som inte förknippas direkt med myndigheten utan enbart indirekt.

”Frontlinjebyråkraterna” finns i en modell med fler privata aktörer i form av arbetsförmedlare hos privata aktörer, men deras roll blir mer ”statens förlängda arm”. Ett argument som framförs för fler privata aktörer är att de skulle ha lättare att inta en vägledande roll för arbetslösa, eftersom de inte behöver kontrollera arbetssökandet på samma vis och ställa krav på det. Det kommer dock sannolikt vara dessa aktörer som underrättar Af om den enskildes sökbeteende och aktivitet som underlag för a-kassans beslut. Bedömningen är viktig för den enskildes försörjning under arbetslösheten och bör därför även spela in i relationen mellan privata aktörer och de som söker jobb.

Olika byråkratiska modeller

Figur 2 visar fyra olika modeller för hur styrning av arbetsmarknadspolitik kan ske. Mål- och ramstyrning är den modell som präglas av olika former av kontrakt med dem som är aktörer, t ex kommuner för ungdomsprogram i Sverige. Men Sverige har även inslag av upphandlingsmodellen med öppna upphandlingsrundor av privata aktörer. Den danska modellen ligger nära den svenska, men med större inslag av upphandlingar.

Figur 2 Modeller för styrning av arbetsmarknadspolitik

Konkurrens

Offentlig styrning	Låg	Hög
Hög	Byråkratisk modell >regler	Mål- och ramstyrning > olika former av kontrakt
Låg	Leverantörsmodell >avtal >partnerskap	Upphandlingsmodell >Öppna el slutna rundor >effektfokus

Källa: Mosley & Sol (ur Bredgaard & Larsen 2006)

Australien och Holland har fullskaliga upphandlingsmodeller för arbetsmarknadspolitik. I Australien finns inte längre den offentliga arbetsförmedlingen eller någon offentligt ägd aktör som genomför arbetsmarknadspolitiska program kvar, efter mer än tio års upphandlingar i ett komplext styrningssystem där aktörerna årligen kategoriseras med stjärnor utifrån resultat med att få personer i arbete.

Australiens arbetsmarknadsreform är den mest radikala och den har pågått längst. Holland har sedan 2001 genomfört en privatisering av den tidigare offentliga arbetsförmedlingen. Avreglering, decentralisering och privatisering är de tre medlen som använts där. Ett uttalat syfte var där att minska statens utgifter för socialpolitik.

Australien skiljer ut sig mycket från de tre andra länder som är exempel här genom att det sedan länge satsar betydligt mindre pengar än de andra länderna. Aktiv arbetsmarknadspolitik (inklusive förmedlingsinsatser men exklusive administration av arbetslöshetsersättning) kostade där 2005 enbart 0,3 procent av BNP. Holland satsade cirka 1 procent 2005 och Danmark 1,5 procent av BNP. Sveriges siffra var samma år 1,2 procent (OECD 2007). Rollen och ambitionsnivån för den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Australien är knappast jämförbar med dessa två länder, och inte heller med Sverige.

I länder som Sverige och Danmark där arbetsförmedlingen har en tydlig kontrollfunktion i en generös arbetslöshetsförsäkring som också är kopplad till fristående fackliga a-kassor, görs underlaget till myndighetsutövande bland annat i de anvisningar till arbeten

som Af gör. För att vara rättssäkert så är arbetet i myndigheter och a-kassor i Sverige kringgärdat av lagstiftning som skyddar den enskilde, bland annat sekretesslagstiftning. A-kasselagen definierar i Sverige vad som är ett ”lämpligt arbete” och som den enskilde är skyldig att söka och ta, när han eller hon anvisas till det av förmedlaren. Det ska vara kollektivavtal eller där avtal inte finns, kollektivavtalsliknande villkor, för att arbetet ska anses lämpligt. Det skyddar individen mot att tvingas ta arbeten med dumpade villkor.

Arbetsförmedlarens anvisningar är viktiga i kontrollfunktionen och påverkar inte enbart individerna, utan potentiellt utvecklingen av löner och villkor på arbetsmarknaden. Detta är ur facklig synvinkel en central fråga i genomförandet av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna och förmedlingen av jobb.

Facket är angeläget om att ha en dialog med och inflytande i AMV och förmedlingskontoren bland annat för att bevaka att inte politiken används för att dumpa kollektivavtalsvillkoren. Om så sker kan den aktiva arbetsmarknadspolitikerna undermineras. I Sverige har denna balansgång utformats genom en arbetslöshetsförsäkring med koppling till kollektivavtalsvillkoren, samt facklig representation och dialog med AMS på central nivå och även avtal mellan fack och länsarbetsnämnder på regional nivå. En dialog mellan Af och fackliga förbundsrepresentanter i arbetsmarknadsnämnder sker också på lokal nivå.

I den nya myndighet som bildas i Sverige 2008 efter AMV, är frågorna om fackligt inflytande centrala. Vid en förändring av styrningsmodellen för arbetsmarknadspolitik med mer av upphandlingar också av ren arbetsförmedling är frågor om vilken effekt arbetsmarknadspolitikerna har på villkoren på arbetsmarknaden viktiga. Om privata aktörer får ökade möjligheter att formellt anvisa arbetslösa till lediga platser de känner till och den offentliga arbetsförmedlingen samtidigt - genom färre program eller färre lediga platser registrerade - i praktiken får minskade möjligheter att anvisa och därigenom kontrollera att de arbets sökande fullgör sina skyldigheter gentemot a-kassan, förändras rollerna i kontrollsystemet.

Enskilda arbets sökande kan då hamna i en situation där t ex en lokal privat arbetsförmedlare får rätt att underrätta myndigheten och därmed ifrågasätta om de söker och tar arbeten och individen kan få svårare att hävda sin rätt. En fullskalig marknadsmodell skulle då kunna försvaga individens ställning betydligt gentemot arbetsförmedlare. Avgörande är hur väl myndigheten kan kontrollera de privata aktörerna i frågan om vad som är lämpliga arbeten, och hur de fackliga organisationerna tillåts få insyn och dialog lokalt med myndighet och privata aktörer involverade i förmedling.

Privata aktörer används redan i omfattande skala för att genomföra arbetsmarknadspolitiska insatser i Sverige. Länsarbetsnämnder och även enskilda arbetsförmedlingskontor upphandlar arbetsmarknadsutbildningar, väglednings- och kartläggningstjänster, samt jobbsökeri-kurser. De flesta län har upphandlat förberedande utbildning med fokus på rådgivning och motivationshöjning, ofta inom aktivitetsgarantin. Inga tidigare upphandlingar av företag som har direkt fokus på matchning mot arbete har dock gjorts och inget där ersättningen är kopplat till resultat (AMS 2007c).

Svårutvärderade resultat i andra länder

Australien, Danmark och Holland har genomfört omfattande reformer med privata aktörer och utifrån dem kan vissa resultat studeras.¹² Arbetslösheten har sjunkit i alla tre länderna under den perioden, men det är omöjligt att precisera om det är på grund av en ny styrmodell.

Tyvärr har forskarna svårigheter att kvantitativt jämföra länder med varandra, samt att jämföra situationen med helt offentlig arbetsmarknadspolitik med den nya med helt eller delvis privatiserad. Det är därmed svårt att fastslå omfattningen av eventuella effektivitetsvinster i t ex matchningsprocesserna. Liksom för övrig utvärdering av arbetsmarknadspolitik gäller även ett antal övriga begränsningar, bl a att utvärderingarna tenderar att påverkas av arbetsmarknadsläget. Av etiska skäl finns även få studier där kontrollerade experiment genomförs. Därför kan forskare enbart göra kvalitativ analys och föra en diskussion om hur effektiva privata aktörer kan vara i arbetsmarknadspolitiken, samt om vilka problem och möjligheter som ligger i detta.

Huvudargumenten för att föra in mer av marknadsmodeller och fullskalig upphandling brukar vara:

- > **Högre effektivitet** – Konkurrens mellan fler aktörer skapar per definition högre effektivitet i insatserna i meningen att arbetslösa snabbare får arbete, och därmed mer valuta för pengarna (dvs offentliga besparingar).
- > **Bättre kvalitet** – Aktörer som är specialiserade på bestämda målgrupper förväntas bidra med innovativa metoder, samt mer målinriktade och individuella lösningar som ökar kvaliteten. Valfrihet för de arbetslösa förväntas bidra till att driva fram högre servicekvalitet.
- > **Avbyråkratisering** – Marknadsmodellen uppfattas som smidigare, flexiblare och med bättre respons i förhållande till förändringar både i konjunkturen och i målgruppers behov.

Ökad effektivitet i matchningen

Reducerade kostnader och ökad effektivitet i matchningen ges endast ett svagt stöd utifrån resultaten i de utvärderingar som hittills redovisats. I en australiensisk utvärdering kommer man fram till att de genomförda reformerna minskat de totala budgetkostnaderna för den aktiva arbetsmarknadspolitiken med nästan hälften, men studien har svårt att identifiera någon effekt på den totala arbetslösheten.¹³ Forskarkritik riktas dock mot resultatet då studien använder ett referensår då arbetsförmedlingarna inte förväntas arbeta på optimal nivå.

I den första danska utvärderingen för tredje kvartalet 2003 fann man att arbetslösa som hänvisades till privata aktörer¹⁴ i genomsnitt var självförsörjande i 8,06 veckor av

¹² I en ny studie redogörs ingående för reformerna i dessa länder och komplexiteten i dessa. Bredgaard, T & F Larsen (2006)

¹³ Productivity Commission (2002).

¹⁴ De arbetslösa befann sig enbart hos privata aktörer, eller enbart hos den offentliga arbetsförmedlingen.

mätperiodens 26 veckor, medan motsvarande siffra för den offentliga aktören var 7,28 veckor. Det indikerade ett litet effektivitetsövertag hos de privata aktörerna.¹⁵ Studien visade dock att de offentliga arbetsförmedlingarna var effektivare när det gällde långtidsarbetslösa och äldre. En senare studie över det andra kvartalet 2004 visade att privata aktörer ökade effektiviteten markant, från 8,06 till knappt 15 veckors självförsörjande. Samtidigt hade den offentliga arbetsförmedlingen då också blivit effektivare men inte i samma utsträckning. Privata aktörer var i den studien effektivare för samtliga grupper av arbetslösa.¹⁶ En senare studie i Danmark har dock visat vissa resultat med högre kostnader per arbetslös bland en del privata aktörer än i det offentliga men variationerna är stora (Ramböll 2006).

Möjligheterna till övervakning och utvärdering av aktörernas verksamhet är en grund för att det offentliga ska upphandla kostnadseffektiva lösningar. I Danmark har den starka decentraliseringen till de regionala enheterna inom danska AMS, AF-regionerna, medfört avsevärda svårigheter med att upprätta enhetliga kvalitetssäkringsinstitutioner. I Holland är systemet också decentraliserat, medan Australien har en stark centralisering. För de tre länderna gäller att de privata aktörerna har ett svalt intresse av att redovisa sina eventuellt affärsvinnande koncept och kostnadsstrukturer vilket försvårar offentlig utvärdering.

Det finns en risk för att de privata aktörerna på grund av otillräcklig information om framtiden, tar ut en "konjunkturpremie" för att försäkra sig om sin överlevnad i svårare tider. Sannolikheten för att detta finns är hög, men ingen empiri har hittills lyckats stödja det. Det är ett problem som måste lösas i en upphandlingsordning.

Höga transaktionskostnader har varit ett återkommande problem vid avregleringar på denna marknad. Utvärderingar visar att dessa kostnader är omfattande och då främst för staten i upphandlingsprocessen. Australiens försök att reducera dessa kostnader, som verkar växa med graden av marknadsfrihet, har dock genererat något av en paradox. Å ena sidan ska privata aktörer skapa en bättre och billigare service, å andra sidan har upphandlingssystemet för dessa genererat stora transaktionskostnader. Det krävs en omfattande och kostsam offentlig byråkrati och administration. Längre kontraktperioder kan mildra problemet. De institutioner som används motverkar dock inte sällan den fria marknaden kraft som regeringen ville utnyttja.

I Danmark finns också omfattande kommunikations- och informationsproblem som fördyrar privatiseringen. Det är dels inom den offentliga administrationen där IT-infrastrukturen fortfarande är under uppbyggnad, dels mellan myndigheterna och de privata aktörerna. Problemen uppkommer ifrån flera olika betalningsmodeller och av otydliga skrivningar i upphandlingsprocedurena.

Konkurrensen avtar också över tiden enligt utvecklingen i de danska, holländska och australiensiska systemen. Färre aktörer deltar i varje ny upphandlingsrunda. Antalet utförare som deltog i upphandlingsrundorna i Australien minskade exempelvis från 306 stycken 1998-2000 till enbart 109 under åren 2003-2006. Allt färre nya utförare tillkommer också. I Holland har antalet nytillträdande aktörer på marknaden också

¹⁵ AMS data ur Bredgaard & Larsen (2006)

¹⁶ Ibid. s. 145f

minskat¹⁷. Marknaden karaktäriseras av höga risker och det är svårt för en enskild aktör att sprida dem med enbart en upphandlare. Vissa betalningsmodeller som används innebär också att ("No cure no pay"-modellen) utföraren i mycket hög grad får stå för risken, vilket särskilt små aktörer har svårt att klara av. Företag med större resurser får en konkurrensfördel gentemot mindre aktörer.¹⁸

Fenomenet "cowboy"-aktörer, har enligt forskarna förekommit såväl på den holländska som den australiensiska matchningsmarknaden. De är oseriösa privata aktörer som söker sig till marknaden för att med minimala insatser göra vinst på den naturliga sysselsättningsutvecklingen. De locka till sig arbetslösa som lyckades skaffa sig ett arbete i princip av egen kraft, men med en betalningsmodell baserad på att de fått arbete fick företaget betalt - men för tjänster de egentligen inte tillhandahållit.¹⁹

Resultaten över kostandseffektivitet eller effektivitet i matchningen är svårjämförbara eftersom olika effekter studeras. Det är därmed omöjligt att dra allmänna slutsatser av dem.

Staten har i Danmark satsat stora pengar i att dra igång marknaden. Det kan ha lett till högre styckkostnader i dansk arbetsmarknadspolitik under senare år.

Ökad metodinnovation

Ett annat argument som förekommer i debatten är det att med skapandet av en ny marknad kommer både nya och gamla producenter i syfte att effektivisera och vara attraktiva, komma med nya lösningar på matchningsproblemet.

Danska AMS finner att hela 93 procent av aktörerna är aktörer som de samarbetat med tidigare. Det har där inte varit fråga om utvecklandet av en ny marknad genom många nya aktörer, utan främst en expansion av redan befintliga.²⁰ Innovationskraften hos de alternativa aktörerna har inte heller varit hög och delvis beror det på att de inte fått stor metodfrihet i den danska modellen, eftersom lagstiftaren ofta i detalj specificerat de aktiva programmen, såsom upprättandet av individuella handlingsplaner och kontaktförlopp mellan förmedlare och arbetssökande.

Utvärderingar av Australien och Holland pekar på att privatiseringarna istället för att vara en grogrund för nytänkande i metoder, snarare handlat om en kamp för överlevnad bland utförarna där nya idéer prioriteras bort eftersom avkastningen på dessa varit osäker. I Australien sker ständigt kvalitetskontroller av utförarnas tjänster, i motsats till i Holland där politiken varit mer grundad på hållningen att marknaden kommer att reglera sig självt på sikt.

Det förefaller som att det är svårt att få fram en hög innovationskraft hos privata aktörer, oavsett om de är vinstdrivande eller inte. Staten har också problem och kostnader med att följa upp innehållet i de tjänster som levereras i vissa av systemen.

¹⁷ Bredgaard m fl (2006)

¹⁸ Bredgaard m fl (2005)

¹⁹ Udliciteringen af beskaeftigelsepolitikken, s. 75f

²⁰ Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004), Ramböll (2006).

Selektion av arbetsökande

Utvärderingar i Australien indikerar att skapning av jobb förekommer och att utbildningsinsatserna för svaga grupper varit ytterst begränsade.²¹ 2003 upprättades dock särskilda utbildningskonton som följer med en långtidsarbetslös utifrån en bedömning som görs av myndigheten och inte av den privata aktören, i syfte att motverka fenomenet.

AF-regionerna i Danmark är ansvariga för upphandlingen och de har haft stor frihet att själva välja betalningsmodeller till utförarna. Några regioner har valt att betala de privata aktörerna för varje förmedlat jobb till en arbetslös, det vill säga "No Cure -No Pay"-principen. Det är en betalningsmodell med starka incitament för aktörerna att ägna sig åt "creaming". Några bevis för att sådan förekommer har inte presenterats i de existerande offentliga utredningarna i Danmark. Det finns dock drivkrafter både för de privata aktörerna och staten att gömma undan detta problem, särskilt i fasen av uppbyggnad av mer upphandling av matchningstjänster.

I Holland har regeringen modifierat "No Cure No Pay"-modellen, till mer av en modell med avtrappning av betalningen till de som inte lyckas placera arbetslösa i arbete tillräckligt bra (No Cure-Less Pay).²²

I motsats till Holland är det i Australien inte möjligt för privata utförare att neka en arbetslös som valt ett företag en tjänst, vilket motverkar "creaming". Men i Australien kan man ändå påvisa omfattande "creaming". Problemen är dock sannolikt störst i Holland, eftersom utförarna där har möjlighet att i viss utsträckning neka arbetslösa service.

Ökad valfrihet för individen

Valfrihet som argument är kopplat till effektivitetsargumentationen. Individens frihet att välja utförare - staten kommer dock att vara den som i realiteten har denna valfrihet genom upphandlingsproceduren - antas pressa priserna och höja kvaliteten på tjänsterna. Det finns stöd för att valfriheten ökar men samtidigt är den inte individuell i alla system. Valfriheten är heller inte faktiskt för alla arbetslösa, eftersom det i vissa system är möjligt för privata utförare att neka service åt arbetsökande.

Valfrihetsreformer genomförs på olika sätt. Utvärderingar visar att endast 20-30 procent av de arbetsökande i Australien får chansen att aktivt välja förmedlare, vilket tyder på att den reella valfriheten är starkt begränsad.²³ Detta beror dels på det tak som införts på antalet arbetslösa varje privat aktör får hantera, men också på att Centrelink (den statliga myndigheten) brister i information till de arbetslösa för att deras aktiva val.²⁴ I Australien fastslår Centrelink, vilket program den arbetslösa skall delta och individen får sedan välja utförare, men rekommenderas också någon. Om individen inte väljer utförare väljer

²¹ Productivity Commission 2002,

²² Det är också i "No Cure No Pay"-modellen som man främst får risk för att den försäkringspremie (el konjunkturpremie) som nämndes tidigare tillkommer som en kostnad i utförarnas pris

²³ Bredgaard m fl (2005)

²⁴ Bredgaard & Larsen (2006)

Centrelink. Den utförare individen sedan väljer/tilldelas är han/hon därefter hänvisad till även vid en ny arbetslöshetsperiod. Motivet är att motverka ”creaming”, men det kan även vara ett motiv att reducera de kostnader som uppstår för Centrelinks administration. Den faktiska valfriheten begränsas för individen.

I Holland testas 2006 ett system där den arbetslöse får en ”arbetsförmedlingscheck”. En bedömning är att detta system skapar stora transaktionskostnader, eftersom individen själv ska införskaffa information om bra utförare. När väl informationen är införskaffad ska en förhandling med aktören äga rum, där den arbetslöse befinner sig i en svag förhandlingsposition.

Danska utvärderingar tyder på att danskarnas reella valfrihet, i likhet med australiensarnas, hittills har varit tämligen begränsad. 2004 angav cirka två tredjedelar av brukarna att de inte haft något inflytande beträffande val av tjänsteleverantör.²⁵

Utbudet av privata aktörer kommer sannolikt att bli mycket magert på geografiskt avlägsna mindre orter. I Sverige är privata aktörer inom förmedlingsområdet hittills till övervägande del ett storstadsfenomen²⁶.

Bemanning eller utförare av aktiva insatser?

Den borgerliga regeringen i Sverige har beslutat föra in privata aktörer i arbetsförmedling och även mer i genomförandet av aktiva program. I regleringsbrevet för AMS 2007 åläggs myndigheten att i ökad grad använda sig av ”kompletterande aktörer” och en försöksverksamhet har inletts som avslutas i mars 2008.

Bemanningsföretag finns sedan början av 1990-talet i Sverige, då lagstiftning infördes för att tillåta deras verksamhet. De har främst ökat företagets möjligheter att hålla en lägre fastanställd bemanning, det vill säga de har påverkat kontraktsstrukturen på arbetsmarknaden. Deras roll för bättre effektivitet i matchningen är sannolikt ringa²⁷.

De har inte en roll i den aktiva arbetsmarknadspolitik i Sverige eftersom de inte tillåts anställa arbetslösa med anställningsstöd och sedan hyra ut dem. Det har inte den borgerliga regeringen öppnat för, vilket företrädare från bemanningsföretagen under 2007 protesterat emot. Dessa företag har hittills avstått från att delta i AMS försöksverksamhet med att genomföra förmedling för unga och långtidsarbetslösa.

Fler privata aktörer i förmedling och arbetsmarknadspolitiska program handlar i Sverige om öppnad konkurrens gentemot offentligt ägda aktörer i att utföra aktiv arbetsmarknadspolitik med offentlig finansiering. Parallellen är närmast en privat vårdgivare eller friskolor, som utför offentliga tjänster efter upphandling. Det är en del av välfärdsstaten som privatiseras i utförandet och vinstintressen släpps in.

²⁵ Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004)

²⁶ I en rapport från IFAU (Rapport 2004:15) presenteras siffror som visar att 48 procent av omsättningen i bemanningsföretagen äger rum i Stockholmsregionen.

²⁷ Se t ex Björklund, A m fl (2006) för liknande resonemang.

Privata aktörer kommer inte självklart att vilja blanda sina insatser för arbetslösa med vanliga bemanningstjänster. Det är problem för deras varumärke och utgör en affärsrisk. Det har visats i danska utvärderingar. Hur de privata företag som är aktörer använder sina nätverk med företagskontakter för att få personer i arbete är inte tydligt. Affärsidén för bemanningsföretag är att sälja prima arbetskraft och inte mindre produktiva personer.

I Sverige pågår nu AMS försök. Det är fem aktörer som jämförs med varandra i AMS försök som startade i juli 2007 och slutar i mars 2008²⁸. De konkurrerar med varandra lokalt på tre orter, Malmö, Norrköping och Sundsvall/Härnösand/Timrå-regionen.

Af ska ge dem slumpmässiga urval av personer som är beslutade centralt av AMS. Målgrupperna är långtidsarbetslösa ungdomar, arbetslösa med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och långtidsarbetslösa utrikes födda. De personer som ingår i målgruppen ska vara matchningsbara, vilket innebär att Af konstaterat att de har yrkeskunskaper och kompetens som motsvarar kraven på arbetsmarknaden samt att det inte finns några hinder för dem att söka och ta ett arbete.

De arbetssökande kan välja mellan att vara kvar i Af eller delta hos en privat aktör, men de kan inte välja mellan de privata aktörerna. Obligatoriska anvisningar görs inte till den förmedlings- och vägledningstjänst som upphandlats. Detta kan ge vissa problem med flödet in av sökande till aktörerna.

En betalningsmodell med en fördelning i tre steg har valts med 40 procent först och sedan 30 procent per tillfälle. Det sista utbetalningstillfället sker inte förrän den arbetssökande varit i arbete i tre månader på den reguljära arbetsmarknaden.

Det är bra med en begränsad test, men möjligen är perioden något kort för försöket. Målgrupperna och det geografiska urvalet verkar representativt för de olika typer av problem som Af ställs inför i matchningsarbetet med grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Möjligen kan man anmärka på att de grupper som står närmre arbetsmarknaden inte får en test på alternativ förmedling i denna försöksomgång.

Eftersom internationella erfarenheter visar att betalningsmodellerna är mycket viktiga för utfallet och drivkrafterna för leverantörerna, är det negativt att detta inte utretts och debatterats före försöket. Frågor av större betydelse på lång sikt hade med fördel kunnat tas med i en sådan utredning, exempelvis vad konkurrensutsättningen långsiktigt betyder för möjligheten att upprätthålla en rikstäckande statlig arbetsförmedling med hög servicenivå och tillgänglighet. Positivt är dock att IFAU finns med som utvärderare från start.

I Danmark har AMS under senare år ålagts av den borgerliga regeringen att upphandla cirka 30 procent av sin verksamhet externt, inklusive förmedlings- och vägledningstjänster. Ett stort antal företag och även a-kassor deltar dom privata aktörer, vilka upphandlas av AF-regioner.

2007 händer det dock nya och andra saker i landet med fokus på a-kassornas roll. De har ålagts av regeringen att, utan att vara upphandlade, för sina medlemmar hantera

²⁸ Företagen är Academedia Eductus, AS3, Arbetslivsresurs, Folkuniversitetet och KFG.

upprättande av individuell handlingsplan och utformning av CV. De ska genomföra samtal och vägledning samt övervaka sökaktiviteten för medlemmarna. Först efter tre månader anvisas de arbetsökande a-kassemedlemmarna till den offentliga arbetsförmedlingen. Det är en ny roll för a-kassorna som drivits fram av politiska beslut.

Facket som aktör

I Sverige har flera fackliga organisationer under 2007 startat egna specialiserade arbetsförmedlingar för sina medlemmar baserade på en relativt snäv yrkesgemenskap (Sveriges Ingenjörer) eller en bredare sådan (JUSEK för ekonomer, samhällsvetare och jurister). Sveriges Ingenjörer startade under våren 2007 en egen förmedling, men nu finns i Saco den gemensamma Sveriges Akademikerförmedling. Den är gemensam för Sveriges Ingenjörer, Civilekonomerna, JUSEK och Naturvetareförbundet ingår. Första kontoret startade i Göteborg i augusti och förmedlingen kommer under hösten 2007 att öppna på ytterligare fem orter. I marknadsföringen av Sveriges Akademikerförmedling betonas särskilt medlemsnyttan av tjänsterna.

Sveriges Akademikerförmedling drivs i samarbete med försäkringsbolaget Salus Ansvar och bemanningsföretaget Manpower. De kommer att arbeta med direktrekrytering, det vill säga att matcha individer mot företag genom att söka upp företagen och på så vis ackvirera platser. Detta är en metod som Af också använder sig av.

Marknadsandelen i procent av anmälda lediga platser i yrkena är svår att uppskatta för dessa fackliga förmedlingar, men den kan bli stor inom vissa eftersom den fackliga anslutningsgraden är hög på områdena.

TCO har inte centralt, eller inom något av sina förbund, startat egen förmedling eller vägledning. På tjänstemannasidan finns dock omfattande trygghetsavtal med insatser för uppsagda medlemmar.

Inom LO och LOs förbund finns ingen motsvarande arbetsförmedling som dessa Saco-förbund har. Informellt sker dock utbyte av information om arbetsgivares rekryteringsplaner inom många förbund och då främst på lokal nivå. Vissa LO-distrikt har också med EU-medel under senare år deltagit i projekt för att stärka chanserna på arbetsmarknaden för LO-grupper. LO bedrev också ett uppsökande projekt för arbetslösa under 1990-talet, det s k AHA-projektet, vilket främst syftade till att bryta passivitet och stärka social gemenskap.

LO-distrikt deltar därmed som aktör i den aktiva arbetsmarknadspolitiken, om än i mycket begränsad omfattning. Under 2007 fasas de projekt som ligger inom EUs mål 3 också ut. Det finns inte någon systematiskt uppföljning av dessa projekt. Sedan EU-inträdet har många små projekt bedrivits inom det arbetsmarknadspolitiska området, men statsmakterna har beslutat sig för att samla ihop resurserna under programperioden 2007-2013 i större projekt.

LO har också ett kollektivt omställningsavtal för LO-grupperna inom privat sektor som handhas av Trygghetsfonden, TSL. Ett stort antal aktörer är upphandlade inom det för

kortare insatser för personer som blivit uppsagda på grund av arbetsbrist. Insatsen finansierar främst vägledning.

Det finns ett antal dilemman och problem som kan uppstå om fackliga organisationer blir arbetsförmedlare med finansiering från staten, t ex i upphandlingar av AMS.

- Det kanske största dilemman står mellan hur fackliga organisationer ska kunna främja en statlig rikstäckande arbetsförmedling med hög kvalitet och samtidigt själva bli en konkurrerande förmedlingsaktör. Klienterna är desamma och det kommer att uppstå konkurrens.

Om en facklig verksamhet med förmedling av lediga platser växer starkt kommer den möjligen att underminera den statliga förmedlingens roll. Medlemsnyttan i fackförbundet kan då med tiden komma att ställas mot den generella politiken och intresset av en nationell arbetsmarknadspolitik. Detta dilemma är lika oavsett om det är en facklig organisation eller en a-kassa med facklig koppling som genomför förmedling av jobb.

Vid deltagande av fackförbund eller a-kassor i AMS upphandlingar om att genomföra aktiva program är detta inte samma problem. Detta eftersom aktiva program redan idag är områden där staten upphandlar i hög grad och inte genomför mycket av programmen själv.

- Fackliga organisationer är föreningar som bevakar medlemmarnas intressen på arbetet och som arbetar för att förbättra villkoren för dem. En upphandlad arbetsförmedlingsfunktion ger en kontrollfunktion av medlemmarna på statens villkor som kan bli besvärande.
- Det så kallade ”principle-agent” problemet. När en facklig organisation vars uppdrag från medlemmarna är att påverka arbetsmarknadspolitik och ge råd till myndigheten, samtidigt blir en del av upphandlade privata utförare blir rollerna dubbla. Detta problem påverkar inte a-kassorna på samma sätt eftersom de är fristående juridiska personer från fackförbunden.
- Det kan uppstå problem att få fram tillräckligt många platser i arbetsmarknadspolitiska program om fackliga organisationer blir stora aktörer och utför program. De kommer att vilja ha program på arbetsplatser där det finns kollektivavtal, medan Af idag använder alla företag som har avtalsliknande villkor. Frågan är om fackliga organisationer kommer att ges en rätt att begränsa programverksamhet till enbart sådana arbetsgivare.
- En annan dimension som kan göra att fackliga organisationer tidvis kan få svårigheter att ge tillräcklig service till arbetssökande är att arbetsgivare möjligen inte kommer att vända sig till den fackliga förmedlingen för att efterfråga arbetskraft.

Fackliga organisationer kommer som privata - men kollektiva - aktörer utan vinstintresse, att få direkt inflytande över att aktiva program som de handhar genomförs hos seriösa arbetsgivare. Visst ökat inflytande för att förhindra att program missbrukas av

arbetsgivare är möjligt. Medlemsnyttan kommer att kunna stärkas av ett erbjudande om bra vägledning och förmedling från facket. Af kommer i sin tur att kunna dra nytta av fackliga nätverk med företag liksom de bransch- och yrkeskunskaper som fackliga företrädare har för bättre vägledning av arbetslösa.

Bakgrunden till fackliga organisationers behov av att stärka medlemsnyttan på olika vis är den borgerliga regeringens urholkning av arbetslöshetsförsäkringen under 2007. Ett missnöje med den statliga arbetsförmedlingens tjänster till akademiker, andra tjänstemän och ombytessökande har bland annat ventilerats under längre tid av Saco och TCO. Från LOs sida har ett bättre individuellt bemötande samt mer resurser till högkvalitativa program och arbetsmarknadsutbildningar varit stora frågor. Även kopplingarna mellan Af och omställningsavtalet för privat sektor inom LO-yrken har diskuterats intensivt.

Det finns uppenbara fördelar för medlemmarna att fackliga organisationer fungerar som rådgivare utifrån den branschkunskap, villkorskunskap samt kunskap om yrkesutveckling som de har. Kännedom om arbetsgivare är även stor inom facken och därmed kan god vägledning ges på den punkten, både av dem och a-kassorna.

Vissa dilemman och problem har redogjorts för här och möjligen finns fler. På de problem med deltagande av fackliga organisationer i förmedling och vägledning som finns, särskilt som upphandlade med statliga medel kan olika vägar att lösa eller mildra dem sannolikt finnas organisatoriskt eller genom regelverk. De dilemman som finns ter sig dock mindre svårlösta för a-kassorna än för de fackliga organisationerna.

Slutsatser

- Olika länder prövar olika modeller och styrsystem för privata aktörer som deltar i arbetsförmedling och vägledning, inklusive a-kassorna i Danmark. Det finns dock inte utvärderingar som går att jämföra för att se vad som är effektivt.
- Ekonomiska styrsystem som motverkar ”creaming” och låg kvalitet i insatser krävs när privata aktörer med vinstintressen deltar som utförare. En noggrann uppföljning av både matchningsresultat och kvalitet i aktiva program krävs.
- Innovation av metoder och utveckling av arbetssätt samt nya program kommer sannolikt inte ske tillräckligt bland privata aktörer, på grund av de kostnader som följer av det. Den offentliga produktionen måste troligtvis svara för huvuddelen av kostnaderna för utveckling av tjänster, även i ett system med privata aktörer.
- I Danmark har a-kassorna under 2007 ålagts att för sina medlemmar hantera upprättande av individuell handlingsplan och utformning av CV, utan att vara upphandlade av staten. De ska genomföra samtal och vägledning samt övervaka sökaktivitet bland sina medlemmar. Först efter tre månader anvisas de arbetsökande a-kassemedlemmarna till den offentliga arbetsförmedlingen.
- Inom LO och LOs förbund finns ingen motsvarande arbetsförmedling som vissa Saco-förbund nu bygger upp. Informellt sker dock utbyte om information kring arbetsgivares rekryteringsplaner och då främst på lokal nivå. Vissa LO-distrikt har också med EU-medel under senare år deltagit i projekt för stärkta chanser på arbetsmarknaden för LO-grupper

- Ett antal dilemman och problem finns för fackliga organisationer som går in i en roll som arbetsförmedlare. Det kanske största dilemmat är hur fackliga organisationer ska kunna främja en statlig rikstäckande arbetsförmedling med hög kvalitet och samtidigt själv bli en konkurrerande förmedlingsaktör. De dilemman som finns ter sig dock mindre svårlösta för a-kassorna än för de fackliga organisationerna.

Kapitel 4 En svår match – sammanfattande diskussion

Kan "work first" förändra den svenska modellen?

Den svenska arbetsmarknadsmodellen är en modell som omfattar samförstånd, konfliktreglering, lönebildning och strukturomvandling. Den är uppbyggd på starka institutioner. Avgörande beståndsdelar är en generös arbetslöshetsförsäkring med a-kassor kopplade till fackliga organisationer, samt en statlig aktiv arbetsmarknadspolitik med både arbetsförmedling och aktiva program. Den senare har främst diskuterats i denna rapport.

Sverige tillhör den grupp länder i Västeuropa där stora omställningar av branscher sker utan överdrivna kostnader för företagen. Det offentliga löser, genom en utbyggd försäkring för arbetslösa och aktiva program, ett försäkringsproblem som marknaden inte kommer att lösa för en mycket hög andel av löntagarna. Staten löser därmed ett marknadsmisslyckande i förhållande till arbetskraftens behov av försäkring mot arbetslöshet och för att täcka kostnader vid framtida krav på yrkesbyte. Arbetsmarknads- och vuxenutbildningspolitik är båda viktiga delar i denna funktion.

Staten löser också ett av företagens viktiga behov. I den svenska modellen är arbetsbrist grund för uppsägning och lagen om anställningsskydd (LAS) är främst ett redskap för att skydda löntagarna mot arbetsgivarnas godtycke i uppsägningsprocesser.

Avgångsvederlag är normalt inte en stor kostnad företag har vid omfattande uppsägningar. Detta är en skillnad mot många kontinentaleuropeiska länder där vederlag med höga belopp är vanliga. Statens generositet i arbetsmarknadspolitiken är ett viktigt skäl till att företag inte avkrävs stora avgångsvederlag i hög grad i vår modell. Renodlat kan man säga att det handlar om vem som ska betala omställningskostnaderna, arbetsgivaren, den enskilde eller samhället gemensamt, via skatter och avgifter.

Solidarisk finansiering av a-kassa och aktiva program genom skatteuttag är därmed en avgörande del av den svenska modellen. Ett ekonomiskt huvudskäl bakom det vägvalet är att strukturomvandlingen främjas av det. Både samhällsekonomi och individer gynnas av omvandling på lång sikt, genom branschförnyelse, högre produktivitet och ökad lönebetalningsförmåga. Den solidariskt finansierade generositeten leder till att kostsiktiga förlorare, främst de personer som friställs, får offentligt stöd, i att finna nya arbeten.

I de europeiska länder där en offentlig aktiv arbetsmarknadspolitik med hög kvalitet inte finns har man normalt privatiserat denna funktion. Privatiseringen består av att starka kollektiv eller individer lyckas avtala om avgångsvederlag och liknande som kan bekosta en ny utbildning exempelvis, medan andra svagare grupper får inget eller ringa. Utfallet blir ojämnt på individnivå när staten drar ner utbildningsinsatserna för vuxna som behöver omskolning.

Utfallet blir dock också på samhällsnivå. Ökat motstånd mot branschomvandling blir en följd av osäkerheten kring stödet för löntagarna i en försvagade försäkringsfunktion som en bristfällig a-kassa och aktiv arbetsmarknadspolitik utgör. Den goda konkurrenskraft

som svensk ekonomi uppvisar med hög flexibilitet och omställningskapacitet riskerar att allvarligt försvagas med en sådan utveckling. Den statliga generositeten i den aktiva arbetsmarknadspolitiken är en samhällsekonomisk fråga i den svenska modellen.

Arbetslinjen är en principiell utgångspunkt i den aktiva arbetsmarknadspolitiken, vilken denna rapport främst handlar om. Den aktiva politiken ska främja och upprätthålla ett högt arbetsutbud. Det sker på två huvudsakliga vägar: Dels genom att aktiva insatser rustar människor för de jobb som växer fram, dels genom krav på arbetslösa att vara aktiva arbetssökande. I den socialdemokratiska regeringens arbetsmarknadspolitik är dessa vägar, som vi sett, definierade som arbetsmarknadspolitiska program respektive förmedlingsinsatser.

Det kan därför tolkas som ett politiskt vägval när aktiva program och förmedlingsinsatser läggs samman, vilket är den borgerliga regeringens politik. Det är en tolkning av arbetslinjen som inte är arbetarrörelsens och som inte uppenbart har koppling till att höja produktivitet utveckling och lönebetalningsförmåga. Den aktiva arbetsmarknadspolitik som nu genomförs med ”work first” som förtecken, har fokus på förmedling och anvisning av matchningsbara personer till lediga platser. Den har ett svagt andra ben - aktiva arbetsmarknadspolitiska program som höjer kvalifikationerna på de arbetssökande - och gör dem matchningsbara.

Den ”work first” orienterade arbetsmarknadspolitiken syftar till att sänka arbetslösa krav på de arbeten som de söker och samtidigt öka den geografiska rörligheten. Sänkningen av reservationslönen genom arbetslöshetssättningen och borttagandet av arbetssökandes rätt att begränsa sitt sökområde geografiskt och yrkesmässigt under de första 100 dagarna, är lagändringar som understödjer det. Yrkesbyten som förutsätter utbildning verkar inte prioriterade. Komplexiteten i en väl fungerande matchning erkänns inte i den modell som nu utformas av regeringen.

Utifrån omläggningen under 2007 och aviserad politik för kommande år, finns det skäl att hysa farhågan att den svenska modellen på arbetsmarknaden förändras i grunden under de närmast kommande åren.

Facket som privat aktör - dilemman

Den svenska regeringens politik är att arbetsförmedlingen ska använda sig av fler privata aktörer i utförandet av arbetsmarknadspolitiken. Erfarenheter från andra länder ger inte det entydiga resultat att privata aktörer ger en mer effektiv matchning på arbetsmarknaden, utan det är ett antagande. Ett rationellt skäl till att upphandla andra aktörer - som dock inte anförs av regeringen - är konjunkturskålet, det vill säga behovet av att expandera förmedlingens kapacitet vid ökande arbetslöshet.

Mot bakgrund av det fackliga missnöje som finns med arbetsförmedlingen, samt av försämringarna i a-kassan och den borttagna skattereduktionen för facklig medlemsavgift, har akademikernas fackliga organisationer startat egna arbetsförmedlingar med egen finansiering. I Danmark är fackliga organisationer och främst a-kassor med i förmedlingsverksamhet och vägledning av arbetssökande. En ökad medlemsnytta är ett

viktigt skäl för facket att ”starta eget” på detta område och inte enbart fungera som kontaktkanal mellan arbetslösa medlemmar och arbetsgivare på informell basis.

Det finns ett antal dilemman för facket när det gäller att gå in som arbetsförmedlare, som upphandlad aktör i den statliga arbetsmarknadspolitiken.

- Många fackliga organisationer främjar en statlig rikstäckande arbetsförmedling med hög kvalitet. Vid upphandling av förmedling blir facket en konkurrerande aktör. Det kan riskera att på sikt underminera den statliga förmedlingens roll.
- Facket är en förening som bevakar medlemmarnas intressen på arbetet och arbetar för att förbättra dem. En arbetsförmedlingsfunktion kan möjligen skapa en övervakning av medlemmarna på statens villkor som kan bli besvärande.
- Principle - agent problemet. När en facklig organisation vars uppdrag från medlemmarna är att påverka arbetsmarknadspolitiken och ge råd till myndigheten blir en del av utförarna blir rollerna dubbla. Facket både påverkar nära och arbetar under myndighetens villkor.

Dessa dilemman gäller inte a-kassorna fullt ut eftersom de är fristående juridiska personer från fackförbunden. Vid deltagande av fackförbund eller a-kassor i upphandlingar om att genomföra program finns också färre dilemman än vid förmedling av arbeten. Aktiva program är också redan idag områden där staten upphandlar tjänster i hög grad.

Reflektioner kring framtida reformer

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har efter 1990-talskrisen gradvis fått mer inslag av ”work-first”, med korta vägledningsinsatser och kortare program. Ett avgörande syfte med den aktiva politiken är självklart att arbetssökande ska stödjas i att få lämpliga arbeten. Att anvisa till arbetsmarknadspolitiska program är inte ett självändamål, men de fyller viktiga behov för individer och samhällsekonomi. Programmets omfång ska alltid anpassas efter konjunkturen.

Genomförandeproblemen i den aktiva arbetsmarknadspolitiken är omfattande. De hänger i mycket samman med nödvändig konjunkturanpassning av programmen och den komplicerade myndighetsstruktur som AMS haft.

För att undvika oönskade undanträngningseffekter av exempelvis praktikplatser är samverkan och dialog med fackliga organisationer viktiga i genomförandet. Utan denna samverkan är också risken större att arbetsvillkor dumpas på arbetsplatser där aktiva program genomförs.

En tydlig utveckling är att en högre andel anställningar blir tillfälliga, vilket påverkat bilden av matchningen på arbetsmarknaden, så att den ser ut att fungera sämre. Ur arbetsmarknadspolitisk synvinkel reser utvecklingen frågan om bristerna i varaktig anknytning till arbetsmarknaden. En bra kvalitet i de matchningsinsatser som genomförs bör mätas både utifrån arbete i sig, men även varaktigheten på anställningen. Frågorna om kvalitet i matchningen i fråga om utbildning och vilket yrke man får arbete i är också viktiga att följa upp och söka bättre mätbarhet i.

Idéer om förändringar

- Säkerställa högre kvalitet och utbildningsinnehåll i aktiva program
- Höja aktivkvot (exklusive vägledning och platsförmedlingsinsatser)
- Öka andelen av programdeltagare som inte har a-kassa
- Utforma aktiv arbetsmarknadspolitik så att den bättre främjar arbetsutbudet
- Öka AMS marknadsandel av lediga platser
- Översyn för bättre förutsägbarhet i budgetstyrningen av AMS och för myndighetens bättre hantering av justeringar, med bevarad konjunkturflexibilitet
- Lönesubventioner med högre tak samt varierade och mer generösa subventionsgrader
- Lönesubventioner efter behov och prövning av Af
- Utveckla skyddade arbeten i offentlig sektor
- Förtydliga och utveckla arbetsmarknadsutbildningarnas roll
- Förbättra bristyrkesbedömningarna

Arbetsmarknadspolitikerna behöver i sitt genomförande präglas av en mer human byråkrati. "Frontlinjebyråkraternas" beteende är dock en fråga för myndighetens interna styrning. Det är osannolikt att en ny myndighetsstruktur skulle lösa problem som upplevs i bemötandet. Myndighetssamverkan behöver dock stärkas.

Det finns mycket goda skäl att ha en arbetsmarknadsnära myndighet som AMS dit arbets sökande personer som har vård och grundläggande utbildning klara, får stöd vidare i arbets sökande och matchning. Avgörande skäl till det är den kunskap om tillämpningen av lagen om arbetslöshetsförsäkring samt om arbetsmarknadens krav och behov som finns i AMS.

Både insatser av förmedling och vägledning å ena sidan, och aktiva program å andra sidan finns, som vi sett, som element i arbetarrörelsens utformning av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna. Arbetarrörelsens traditionella koppling mellan en hög strukturu omvandlingstakt, understödd av arbetsmarknadsutbildningar och därmed skapande förutsättningar för en hög produktivitet utveckling och reallöner, har dock urholkats sedan 1990-talskrisen.

Det finns ett långsiktigt välfärdsdilemma för ett land om arbetsmarknadsreformer som inte stärker produktivitet utvecklingen genomförs. Arbetskraftens produktivitet och utnyttjandet av arbetskraften är två faktorer som driver utvecklingen av BNP per capita och båda kan påverkas av arbetsmarknadspolitik. Varaktigt lägre produktivitet utveckling vore mycket oroande för löntagarna. Samtidigt är antalet arbetade timmar i snart sagt varje ekonomisk situation helt avgörande för välfärd utveckling och minskande inkomstskillnader.

En stor utmaning i den aktiva arbetsmarknadspolitikerna framöver är att stärka funktionen att lyfta arbetskraften till högre kompetens och avhjälpa bristsituationer, men samtidigt få politiken att ge ett mer effektivt bidrag till att minska undersysselsättningen i Sverige.

Källförteckning

AK-samvirke (2007): *A-kasserna som jobformidlere*. Powerpoint-presentation från www.ak-samvirke.dk.

AMS (2007): *Arbetsmarknadsrapport 2007:1*. Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

AMS (2007b): *Arbetsmarknadsutsikterna för år 2007 och 2008 Ura 2007:3*
Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm

AMS (2007c): *Redovisning avseende aktörer som kompletterar den offentliga arbetsförmedlingen*. Promemoria för återrapportering, AMS.

Andersson, D & A, Kainelainen (2006): *Internationalisering och teknik - effekter för arbete och löner*. LO-ekonomerna.

Andersson, D & A, Kainelainen (2007): *Ökad andel korta jobb kan öka arbetslösheten*. Artikel i Dagens Industri.

Andersson, P & E Wadensjö (2004): *Hur fungerar bemanningsbranschen?*, IFAU, Rapport 2004:15.

Andrén T & B Gustafsson (2005): *Nya resultat om inkomsteffekter av arbetsmarknadsutbildning under 1980- och 90-talen*. Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg 11, nr 2 sommaren 2005.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004) : *Erfaringsopsamling vedrørende inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsespolitikken*. Köpenhamn.

Björklund, Edin, Holmlund & Wadensjö (2006): *Arbetsmarknaden*. Tredje reviderade upplagan, SNS Förlag. Stockholm.

Bredgaard, T, Larsen ,F & L R Möller (2005): *Contracting out the Public Employment Services in Denmark*. Ur: Employment Policy from different angles, DJOF Publishing, Copenhagen.

Bredgaard, T & F Larsen (2006): *Udliseringen af beskæftigelsespolitikken. Australien, Holland och Danmark*. Jurist- og Okonomforbundets forlag, Köpenhamn.

Forslund, A & K Johansson (2007): *Lediga jobb, arbetsökande och anställningar – den svenska matchningsfunktionen*. IFAU Rapport 2007:8, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.

Hägglund, P (2006): *”Anvisningseffekter – finns dom? Resultat från tre arbetsmarknadspolitiska experiment*. IFAU, Rapport 2006:3, Uppsala.

Jansson, B & H Kilsved (2006): *Arbetsförmedlingspeng - även i Sverige? Lärdomar av Australiens arbetsmarknadsreform – en förstudie*. Motivationshuset, Malmö.

Layard,R, Nickell,S & R, Jackman (1991): *Unemployment – Macroeconomic Performance and the labour market*. Oxford University Press, Oxford.

Lundin, D (2004): *Vad styr arbetsförmedlarna?* Rapport 2004:16, IFAU, Uppsala.

LO (2006): *Zoom på arbetsmarkedet 2006*. LO, Köpenhamn.

OECD (2007): *Employment Outlook 2007*. Organization of Economic Cooperation and Development, Paris.

OECD (2005): *Employment Outlook 2005*. Organization of Economic Cooperation and Development, Paris.

Productivity Commission (2002): *Independent Review of the Job Network*. Government of Australia.

Ramböll (2006): *Det förste utbud av landsdaekkenede rammeaftaler, del 1*. Hovedrapport. AMS, Köpenhamn

Riksrevisionen (2006): *Den offentliga arbetsförmedlingen*. RiR 2006:22. Stockholm.

Salonen, T och Ulmestig, R. (2004): *Nedersta trappsteget*. Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet, Växjö.

SOU 2007:18: *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*. Delbetänkande av utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning. Statens Offentliga Utredningar. Fritzes, Stockholm

Intervjuer

Martin Blomsma, politisk rådgivare, Ministry of Social Affairs and Employment, Haag, Nederländerna, september 2006

Wim Schouten, arbetsmarknadsutredare, RWI, Haag, Nederländerna, september 2006

Lil Ljunggren Lönnberg, direktör, AMS, augusti 2007

Gerd Uleander, VD, AS3 Sverige, augusti 2007



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller
beställas från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

Augusti 2007
ISBN 91-566-2398-4
www.lo.se