

Vad har hänt med den aktiva arbetsmarknadspolitiken?

ADNAN HABIBIJA

är nationalekonom och arbetar som utredare på LO med arbetsmarknadsfrågor.
adnan.habibija@lo.se

Sverige var länge det land som hade högst ambitioner för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Så är det inte längre. Under 2000-talet har Sverige inte lagt mer resurser än jämförbara länder. En politik inriktad på rustande och kompetenshöjande insatser för att förbättra arbetssökandes möjligheter på arbetsmarknaden har i hög grad ersatts av en politik för att höja sökintensiteten och arbetsutbudet. Dessutom har en unik förändring skett i den svenska programmixen, där mer resurser läggs på anställningsstöd och mindre på utbildningsinsatser. Mycket talar för att dessa trender kommer att fortsätta under mandatperioden 2018–22.

Arbetsmarknadspolitiken har fått stort utrymme i den offentliga debatten sedan valet 2018. Efter att Moderaternas och Kristdemokraternas budgetförslag hade antagits av riksdagen i december 2018 väntade drastiska neddragningar, både inom Arbetsförmedlingens organisation och i antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Osäkerheten förstärktes efter att det blivit klart i Januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna att Arbetsförmedlingen ska reformeras och matchningstjänster utföras av fristående aktörer. Partierna har i efterföljande budgetar återfört delar av medlen för att förbättra myndighetens förutsättningar att erbjuda service, men resurserna är fortfarande under 2018 års nivå. I fyrtiuppgörelsen framgår även att arbetslöshetsförsäkringen ska göras om genom att den öppnas upp för fler men att ersättningen trappas ned och fasas ut i takt med arbetslöshetens längd. En statlig utredning fick redan i början av 2018 i uppdrag att se över arbetslöshetsförsäkringen och lämna förslag som gör att fler omfattas av den. Men förslagen skulle vara budgetneutrala (Regeringen 2018). Genom Januariavtalet och tilläggsdirektiv till utredningen har inriktningen skärpts ytterligare, även om arbetslöshetsförsäkringen har gjorts mer generös under coronakrisen. Satsningarna på arbetsmarknadspolitik för att parera pandemins följdverkningar tar alltså form i ett ingångsläge med sänkta ambitioner för den aktiva arbetsmarknadspolitiken, där mindre tonvikt läggs på rustande och kompetenshöjande insatser och ökad tonvikt vid individens ansvar för att höja sökintensiteten och arbetsutbudet.

Besparingar i de arbetsmarknadspolitiska insatserna och striktare regler i arbetslöshetsförsäkringen har präglat svensk politik under närmare tre decennier. År 1990 hade Sverige OECD:s högsta ambitioner för den aktiva arbetsmarknadspolitiken, men minskade utgifter har gjort att allt fler län-

der hann ikapp under 2000-talet. Ungefär samtidigt inleddes en förskjutning av vilka program och insatser som prioriteras, där svenska regeringar har valt att lägga mindre resurser på utbildningsinsatser till förmån för subventionerade anställningar, något som inte syns i jämförbara länder.

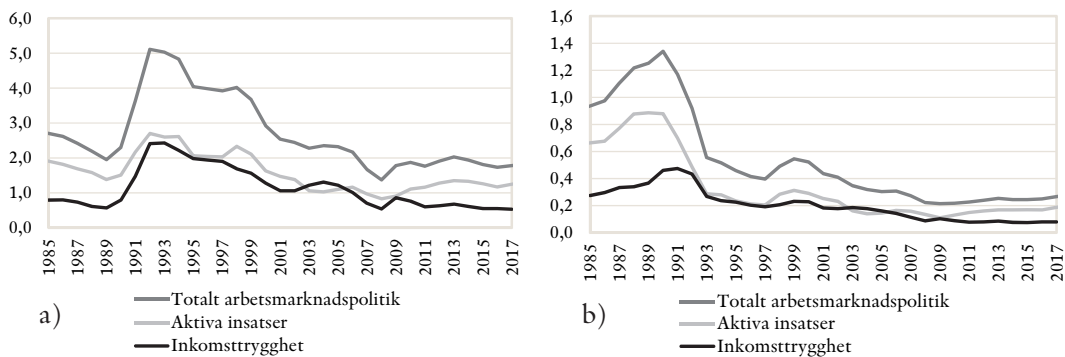
Denna artikel beskriver den aktiva arbetsmarknadspolitikens tillbakagång från 1990-talets början (avsnitt 1) och utvecklingen av den svenska programmixen i ett jämförande västeuropeiskt perspektiv (avsnitt 2). Artikeln innehåller reflektioner över vart arbetsmarknadspolitikerna är på väg och vilka konsekvenser förändringarna kan tänkas leda till (avsnitt 3) samt avslutar med sammanfattande kommentarer (avsnitt 4).

1. Den aktiva arbetsmarknadspolitikens tillbakagång

Arbetsmarknadspolitikens guldålder 1950–90

Under närmare ett halvsekel, från 1950-talet till 1990-talet, satsade Sverige betydligt mer på aktiv arbetsmarknadspolitik än andra rika västeuropeiska länder. Detta faktum uppmärksammades tidigt i internationella sammanhang där Sverige sågs som ett föregångsland (OECD 1963; Shonfield 1965). Rehn-Meidner-modellen från 1950-talet påverkade den ekonomiska politiken under en lång tid. En bärande idé var att strukturrationaliseringar skulle öka konkurrenskraften i ekonomin. Genom en solidarisk lönepolitik skulle lönerna hållas uppe, vilket skulle tvinga företag med ekonomiska problem att öka sin lönsamhet eller konkurreras ut. Det skulle frigöra arbetskraft till mer produktiva företag. De som blev arbetslösa skulle inte behöva ta smällen, utan staten skulle stå för aktiva insatser för att öka deras yrkesmässiga och geografiska rörlighet och för ett generöst inkomstskydd under arbetslösheten. Vid sidan av flyttbidrag skulle utbildningsinsatser skapa ett utbud av välkvalificerad arbetskraft till expanderande, högproduktiva sektorer (Benner 1997; Furåker och Blomsterberg 2009; van den Berg m fl 1997).

År 1990 satsade Sverige 1,5 procent av BNP på aktiva insatser och 0,8 procent av BNP på inkomsttrygghet vilket gör att de totala utgifterna för arbetsmarknadspolitikerna motsvarade 2,3 procent av BNP (se figur 1a). Utgifterna för aktiva insatser låg då klart högst i OECD, trots att arbetslösheten var lägst bland länderna. För att kompensera för skillnader i arbetslöshetsnivå vid olika tidpunkter har utgifterna standardiserats i figur 1b. Det innebär att andelen av BNP har dividerats med arbetslöshetsnivån samma år, vilket ger ett mer jämförbart mått på arbetsmarknadspolitikens ambitionsnivå över tid (jämför Furåker 2009; van den Berg m fl 1997; Bengtsson och Berglund 2012; Grape 2015). De höga satsningarna gör att de standardiserade utgifterna nådde sin toppnotering år 1990 (OECD-statistiken finns tillgänglig för perioden 1985–2017). Den svenska regeringen satsade främst på olika former av subventionerad sysselsättning och arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildningen sågs som särskilt viktigt



Figur 1 Källa: OECD (2020) och egna beräkningar.

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

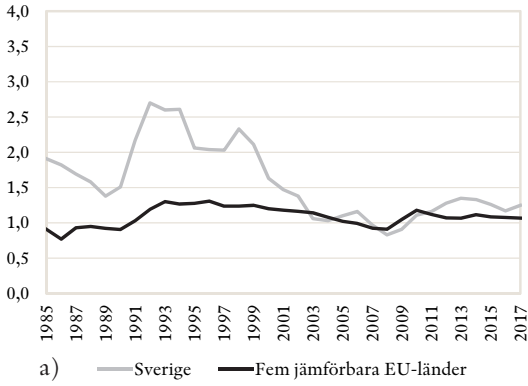
och två tredjedelar av programdeltagarna deltog i yrkesinriktad utbildning år 1991 (Arbetsförmedlingen 2010).

Figur 1a visar att utgifterna för inkomsttrygghet låg på låga nivåer under slutet av 1980-talet. Med inkomsttrygghet avses ersättningar som arbetslösa kan vara berättigade till, t ex arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Det genomfördes en rad förändringar i arbetslöshetsförsäkringen i slutet av 1980-talet. Ett exempel är att karenperioden innan ersättningen betalas ut – normalt sex dagar – avskaffades år 1989 (SO 2008). Regel­förändringarna gjorde att försäkringen blev förhållandevis generös, vilket blir tydligt om man justerar utgifterna för arbetslöshetsnivån (se figur 1b). Jämfört med Danmark, Finland, Belgien, Nederländerna och Frankrike var Sveriges utgifter för inkomsttrygghet på en låg nivå (se figur 2b). En viktig förklaring är att arbetslösheten var betydligt lägre än i de andra länderna (se figur 2c).

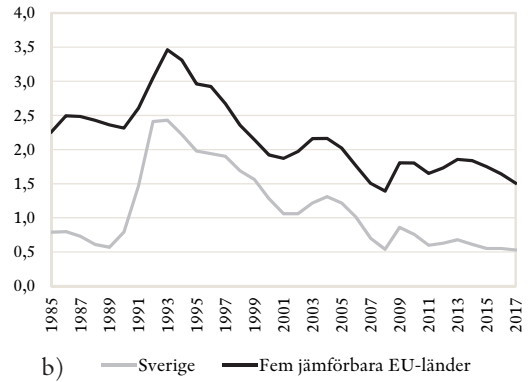
Minskade ambitioner och fokus på aktivering

Under 1990-talet minskade ambitionerna för arbetsmarknadspolitiken till förmån för nya ekonomiska prioriteringar med lägre offentliga utgifter och större tonvikt vid individens ansvar för att göra sig anställningsbar. Privatiseringar, avregleringar och skattesänkningar stod på agendan när den borgerliga regeringen tog över regeringsmakten år 1991 (Bengtsson och Berglund 2012).

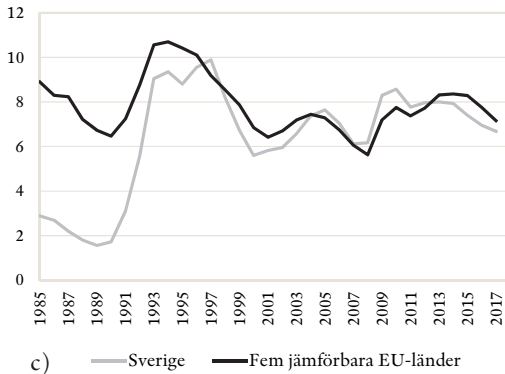
Under mandatperioden 1991–94 infördes striktare regler i arbetslöshetsförsäkringen, t ex återinfördes fem karensdagar år 1993. Den svenska arbetsmarknadspolitiken började därmed likna den i de europeiska länder som i högre grad hade betonat en arbetsmarknadspolitik som ”aktiverar” arbetslösa med hjälp av förstärkta incitament till arbete och krav som höjer sökintensiteten (Bengtsson och Berglund 2012; Barbier 2004). Den offentliga debatten omvandlades från att vara fokuserad på brist på sysselsättning till brist på anställningsbarhet. Med anställningsbarhet avses människors arbetsförmåga och motivation att förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden (Garsten och Jacobsson 2004). Aktiveringsåtgärder kan beskrivas som offen-



a) — Sverige — Fem jämförbara EU-länder



b) — Sverige — Fem jämförbara EU-länder



c) — Sverige — Fem jämförbara EU-länder

Anm: Övägt genomsnitt av de fem jämförbara EU-länderna Danmark, Finland, Nederländerna, Belgien och Frankrike. Dessa EU-länder har valts ut eftersom de historiskt, likt Sverige, har haft höga ambitioner vad gäller arbetsmarknadspolitiken.

Källa: OECD (2020) och egna beräkningar.

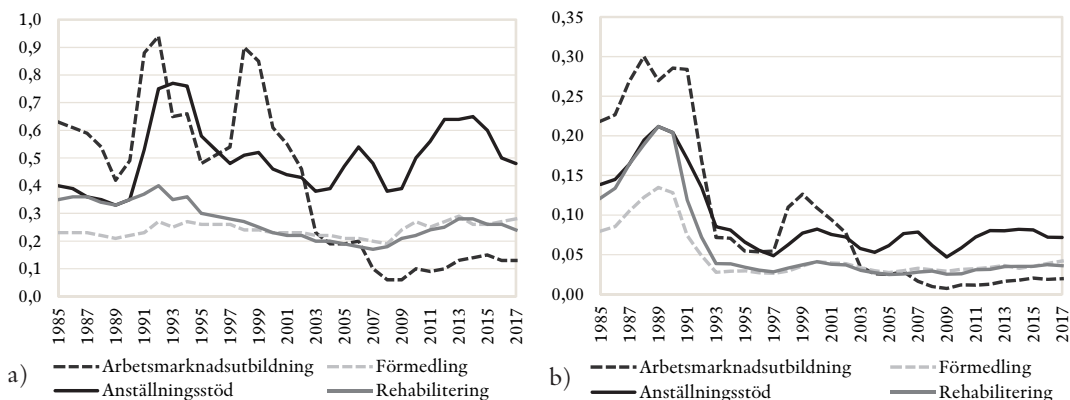
Figur 2
Totala utgifter för
a) aktiva insatser
respektive
b) inkomsttrygghet,
som andel av BNP i
Sverige och fem jämförbara länder, samt
c) arbetslösheten i
Sverige och de andra
länderna, 1985–2017,
procent

siva respektive defensiva (Torfing 1999a, 1999b). En offensiv aktiveringsstrategi utgår från att den arbetslöse är aktiv med rätt till stöd att utveckla sina färdigheter, t ex genom kompetensutveckling. En defensiv aktiveringsstrategi syftar till att bekämpa passivisering. I och med de striktare villkoren i arbetslöshetsförsäkringen och sänkta ambitioner för aktiva insatser är det tydligt att den defensiva strategin dominerade under 1990-talet.

Redan i början av mandatperioden slog den ekonomiska krisen till och ledde till en snabbt stigande arbetslöshet, sjunkande statsintäkter och ett ökande budgetunderskott. En period av offentliga besparingar inleddes. Förvisso satsades en hel del resurser på arbetsmarknadspolitiken, men om man tar hänsyn till den höga arbetslösheten (5,6–9,9 procent under 1992–98) blir det tydligt att utgifterna minskade avsevärt jämfört med 1980-talet.

Figur 3 visar att både de totala och de standardiserade utgifterna minskade kraftigt för anställningsstöd och rehabilitering, men allra mest för arbetsmarknadsutbildning. Om arbetslösheten tidigare hade bekämpats med efterfrågeinriktade åtgärder satsade regeringen främst på utbudsinriktade åtgärder och förmedling under 1990-talskrisen (Anxo och Niklasson 2006). 1990-talets minskade ambitionsnivå har aldrig reverserats, oavsett färg på regering, med undantag från enstaka år då trenden avstannat eller tillfälligt vänt (se figur 1a och 1b).

Det bör tilläggas att 1990-talet innebar en expansion av antalet platser



Figur 3 Sveriges a) totala utgifter för olika typer av aktiva insatser som andel av BNP samt b) utgifter standardiserade mot arbetslöshetsnivå, 1985–2017, procent

Ann: OECD delar in insatserna i *Training, Labour market services, Employment incentives* och *Supported employment and rehabilitation*, som har översatts till arbetsmarknadsutbildning, förmedling, anställningsstöd och rehabilitering (jämför Bengtsson och Berglund 2012; Lindvall 2011).

Källa: OECD (2020) och egna beräkningar.

på universitet och högskola. Bara på grundutbildningen vid universitet och högskolor ökade antalet studenter från 170 000 till 270 000 mellan höstterminerna 1990 och 1999 (Högskoleverket 2006). Ur det perspektivet går det att argumentera för att högre utbildning fungerade som ett substitut till de arbetsmarknadspolitiska insatserna och att de sänkta ambitionerna för att stärka arbetslösas kompetenser kan vägas mot höjda ambitioner för att stärka individers kompetenser genom utbildningar på universitet och högskola. Det finns dock en väsentlig skillnad mellan utbildningar i Arbetsförmedlingens regi och utbildningar på universitet och högskola. Arbetslösa som anvisas till insatser behåller sin arbetsmarknadspolitiska ersättning, medan studenter inom det reguljära utbildningssystemet i högre grad får finansiera utbildningen på egen hand. Även om majoriteten av studenterna vid högre utbildning får statligt finansierat (och lånefinansierat) studiemedel är ersättningen långt ifrån så generös som den ersättning som t ex deltagare i arbetsmarknadsutbildning får. Beaktas detta perspektiv blir det tydligt att det skedde en förskjutning i ansvar för kompetensutveckling under 1990-talet, från i huvudsak samhälleligt ansvar till ökat personligt ansvar.

2. Från utbildningsinsatser till subventionerade anställningar

Tillfälliga utbildningsinsatser och ökade aktiveringskrav

Mot slutet av 1990-talet började arbetsmarknaden återhämta sig. Den socialdemokratiska regeringen inledde år 1997 en politik för livslångt lärande och införde det s k Kunskapslyftet. Det avspeglades i stora satsningar på den kommunala vuxenutbildningen för kortutbildade, som kunde få ett särskilt

utbildningsbidrag i nivå med a-kasseersättningen. Även satsningarna på arbetsmarknadsutbildning ökade (se figur 3). Sverige skulle vara ”en ledande kunskapsnation” och ”möta 2000-talet med hög kompetens, inte med låga löner” (Regeringsförklaringen 1997, s 4 och 1998, s 5). En offensiv strategi med utbildningssatsningar tog form för att höja kvalifikationsgraden bland arbetslösa (jämför Torfing 1999a, 1999b). Denna ”nygamla” inriktning lanserades under en period då flera västeuropeiska länder i högre grad betonade defensiva aktiveringsåtgärder (Barbier och Ludwig-Mayerhofer 2004; de la Porte och Jacobsson 2012).

Men satsningarna blev kortvariga. Kunskapslyftet pågick fram till år 2002. I början av 2000-talet sjönk utgifterna för arbetsmarknadsutbildning kraftigt (se figur 3) och därmed också antalet utbildningsdeltagare. Samtidigt minskade utgifterna för anställningsstöd, som tillfälligt ökade igen i slutet av mandatperioden när regeringen satsade på s k plusjobb. De minskade utgifterna för aktiva insatser bidrog till att Sverige för första gången hade lägre utgifter än genomsnittet för länderna i figur 2a.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken fick hård kritik från forskarkåll i början av 2000-talet (Calmfors m fl 2001). Man visade att insatser kunde leda till längre arbetslöshetstid eftersom sökbenägenheten minskar i samband med insatsen. Dessutom fanns det belegg för att anställningsstöd kunde tränga undan ordinarie arbetstillfällen. Slutsatserna drogs framför allt efter studier av hur arbetsmarknadspolitiken fungerade under 1990-talets krisår.¹

Runt millennieskiftet lanserades ett nytt sätt att organisera aktiva insatser – de s k garantierna (utvecklingsgarantin för ungdomar inrättades år 1998 och aktivitetsgarantin för långtidsarbetslösa år 2000). Dessa innebar en kombination av insatser som inträdde i en viss ordning och efter specifika tidpunkter. Ett viktigt inslag blev även individuella handlingsplaner. Forskare bedömer att garantierna förstärkte arbetslinjen och arbetskraven (Bengtsson och Berglund 2012), bl a genom de individuella handlingsplanerna som ”i första rummet definieras som ett instrument att pröva om den arbetslöse aktivt står till arbetsmarknadens förfogande” (Johansson 2006, s 48).

Vid denna tid blev också arbetslöshetsförsäkringen tydligare kopplad till aktiveringskrav. År 2001 skulle arbetslösa aktivt samarbeta i skapandet av en handlingsplan. Under de första 100 dagarna skulle man söka jobb inom sitt yrke och nära bostadsorten, därefter på hela arbetsmarknaden. Tidigare var kravet att skriva in sig, visa viss sökaktivitet och acceptera det arbete eller program som anvisats (Bengtsson och Berglund 2012).

Fortsatt lägre ambitioner och defensiva aktiveringsåtgärder

Inför valet 2006 fick ”arbetslinjen” vad som har beskrivits som ”en delvis ny innebörd” och ”en nyckelroll i de borgerliga oppositionspartiernas nya allians” (Furåker och Blomsterberg 2009, s 300). Regeringen Reinfeldt

¹ Senare studier har funnit mer positiva resultat av både subventionerade anställningar och arbetsmarknadsutbildningar, särskilt om man mäter effektivitet med en längre tidshorisont (Forslund och Vikström 2010; Vikström och van den Berg 2017; Lombardi m fl 2018).

betonade att arbete skulle löna sig bättre och att det skulle bli mindre lönsamt att få ersättning från socialförsäkringssystemet. Vid sidan av inkomstskattesänkningar blev arbetslöshetsförsäringen mindre generös år 2007, bl a genom skärpta arbetskrav och ytterligare två karensdagar (SO 2008). Den arbetslöse skulle vara beredd att ta ett jobb på den nationella arbetsmarknaden från första dagen (Bengtsson och Berglund 2012). Utgifterna för inkomsttrygghet sjönk kraftigt (se figur 1 och figur 2b).

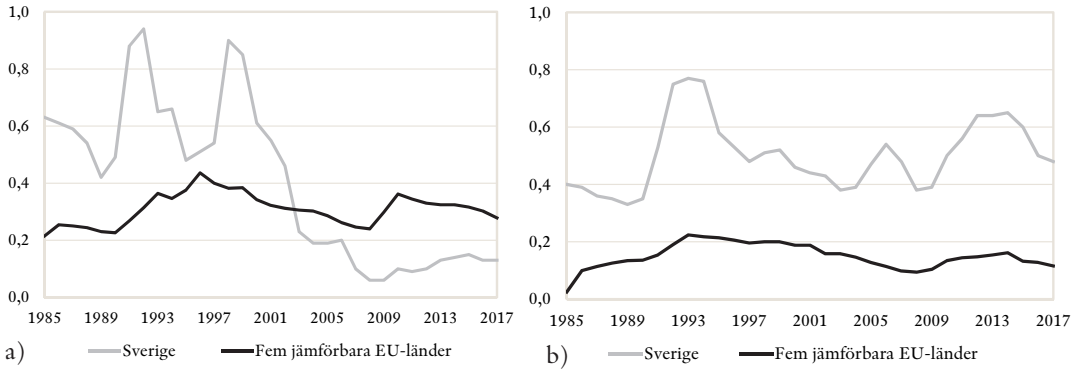
Även utgifterna för aktiva insatser minskade drastiskt i början av mandatperioden (se figur 1 och figur 2a). En stor del av nedgången kan förklaras av minskade satsningar på arbetsmarknadsutbildning (se figur 3). År 2008 deltog endast en knapp tiondel av de arbetslösa i yrkesinriktade eller förberedande utbildningar (Arbetsförmedlingen 2010). Samtidigt ökade arbetslösheten efter att den globala finanskrisen 2007–08 hade börjat påverka det svenska näringslivet.

I och med att Sveriges utgifter minskade och att flera europeiska länder satsade mer än tidigare närmade vi oss det europeiska genomsnittet. Under hela mandatperioden 2006–10 låg Sveriges utgifter för aktiva insatser under genomsnittet för de jämförbara länderna i figur 2a. Danmark har haft högre utgifter än Sverige under hela 2000-talet. Nederländerna gick om Sverige för första gången år 2003. Belgien gjorde detsamma år 2007 (Lindvall 2011). Som tidigare nämnts är denna utveckling särskilt anmärkningsvärd med tanke på att Sverige, från 1990-talskrisen och framåt, har haft högre arbetslöshet än genomsnittet för de västeuropeiska länderna (Lindvall 2010). Med andra ord var behovet av aktiva insatser större på 2000-talet än på 1980-talet, då Sverige hade högre utgifter men lägre arbetslöshet än de övriga länderna.

Under perioden 2007–10 finns en mindre ökning av utgifter för förmedling (se figur 3). En trolig förklaring är regeringens satsning på s k jobbcoacher, vars uppdrag var att motivera och hjälpa arbetssökande i deras ansträngningar att söka arbete (Bengtsson och Berglund 2012). Utgifterna för denna kategori fortsatte att öka marginellt även in på alliansregeringens andra mandatperiod 2010–14, vilket kan ha att göra med satsningen på s k etableringslotstjänster som Arbetsförmedlingen köpte under 2010–15.

Under mandatperioden 2006–10 gjordes även satsningar på arbetsplatsförlagda insatser. Förutom att införa sysselsättningsaktiviteten Fas 3 i Jobb- och utvecklingsgarantin år 2007, satsade regeringen på nya former av anställningsstöd, bl a instegsjobb och nystartsjobb. Inledningsvis minskade utgifterna för anställningsstöden eftersom plusjobben avskaffades och andra stöd, t ex allmänt och särskilt anställningsstöd, prioriterades ned. Utgifterna tog fart igen år 2009 och ökade under perioden 2010–14 (se figur 3), främst eftersom nystartsjobben ökade i omfattning.

Någon motsvarande ökning av utgifter för anställningsstöd finns inte i Danmark, Finland, Nederländerna, Belgien och Frankrike. Sverige är unikt när det kommer till dessa insatser och som visas i figur 4b förstärktes skillnaden jämfört med de andra länderna under 2010-talet. Andra län-



Anm: Övägt genomsnitt av EU-länderna Danmark, Finland, Nederländerna, Belgien och Frankrike.

Källa: OECD (2020) och egna beräkningar.

Figur 4

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

der har i stället främst satsat på arbetsmarknadsutbildning, särskilt under finanskrisen. Figur 4a visar att Sveriges utgifter för arbetsmarknadsutbildning är betydligt lägre än i andra länder, en skillnad som tog fart år 2003. Om man kontrollerar för arbetslöshetsnivån blir det ännu tydligare att den svenska programmixen har genomgått en markant förändring sedan början av 2000-talet. Arbetsmarknadsutbildning har prioriterats ned medan satsningarna på anställningsstöd har ökat (se figur 3b). När det gäller satsningar på arbetsmarknadsutbildning ligger Sverige lågt i jämförelse med EU-länder utanför denna studie och även länder som Tyskland, Irland, Spanien och Portugal har hunnit ikapp.

Arbetslösheten under mandatperioden 2010–14 var inte lika hög som under krisåren 2008–09, men bet sig fast runt åtta procent på grund av ett svagt konjunkturläge och en hög flyktinginvandring till Sverige. Det fick regeringen att öka utgifterna för matchning och arbetsmarknadsutbildning (se figur 3). Antalet utbildningsdeltagare ökade främst inom den förberedande och inte särskilt mycket inom den yrkesinriktade utbildningen (Habibija och Löfgren 2019). De ökade utgifterna för arbetsmarknadsutbildning gjorde att skillnaden jämfört med de andra länderna minskade (se figur 4a). Om man tar hänsyn till arbetslöshetsnivån låg dock Sveriges utgifter på en fortsatt låg nivå (se figur 1b och figur 3b).

Inget politikskifte efter regeringsskiftet

Några större förändringar i utgifterna för arbetsmarknadspolitiken syns inte efter regeringsskiftet 2014, åtminstone inte fram till år 2017 (se figur 1a). Utgifterna för både inkomsttrygghet och aktiva insatser minskade snarare i början av mandatperioden.

Att utgifterna för inkomsttrygghet minskade beror på att konjunkturen förbättrades, vilket innebär färre arbetslösa att betala ut ersättning till (se figur 2b). Under mandatperioden gjordes några mindre ändringar i regel-

verket för arbetslöshetsförsäkringen, bl a höjdes taket i a-kassan år 2015 och antalet karensdagar ändrades från sju till sex år 2018.

Att utgifterna för aktiva insatser minskade beror sannolikt på att den socialdemokratiskt ledda regeringen gjorde en hel del omprioriteringar. Fas 3 och etableringslotsarna avskaffades samtidigt som mer strikta regler för nystartsjobb infördes. Även antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning minskade under mandatperioden (Habibija och Löfgren 2019).

I stället genomförde regeringen en ny satsning på ett Kunskapslyft med en utbyggnad av antalet platser inom det reguljära utbildningssystemet. Satsningen har dock inte kommit de arbetslösa till del i någon större utsträckning. Det kan förklaras av att regelverket kring studiefinansieringen inte har gjorts mer generöst. Förvisso infördes ett studiestartsstöd år 2017 på ca 9 000 kr/månad för arbetslösa som uppfyller särskilda krav. Uppföljningar visar dock att satsningen har gett få utbildningsdeltagare, närmare bestämt 800 år 2017, 4 900 år 2018 och 6 300 år 2019 (CSN 2018, 2019, 2020), vilket är betydligt färre än vad regeringen budgeterat för (inför satsningen beräknade regeringen att stödet skulle rekrytera 15 000–20 000 studerande per år (Regeringen 2017)).

Regeringen genomförde en satsning på nya anställningsstöd under mandatperioden 2014–18, t ex extratjänster, moderna beredskapsjobb och introduktionsjobb. Antalet personer med extratjänst tog fart först under 2017 och nådde sin toppnotering på runt 20 000 under 2018 (Arbetsförmedlingen 2020a). Under mandatperioden byggde Arbetsförmedlingen upp en valfrihetstjänst, *Stöd och matchning*, som nådde sin toppnotering under 2017 med ca 25 000 deltagare (Arbetsförmedlingen 2020a).

År 2017 låg Sveriges utgifter för inkomsttrygghet på 0,53 procent av BNP, vilket historiskt sett är en låg nivå (se figur 1a och figur 1b). Utgifterna för aktiva insatser låg på 1,25 procent av BNP, en marginell ökning jämfört med 2016 (se figur 1a). Värt att tillägga är att Sverige hade en hög flyktinginvandring, i synnerhet under 2014–15, vilket gjorde att inflödet till Arbetsförmedlingen var stort, särskilt under 2016–17. Samtidigt gjorde högkonjunkturen att många fick arbete (arbetslösheten minskade från 7,9 procent år 2014 till 6,7 procent år 2017). Den förändrade sammansättningen av gruppen arbetslösa, som i högre grad har kort utbildning, begränsade svensk kunskaper och svaga kontaktnät, skulle ha kunnat motivera mer individanpassade insatser och längre utbildningar och därmed högre utgifter för aktiva insatser. Men någon utgiftsökning syns inte. När OECD:s statistik för 2018 publiceras kommer den troligtvis att visa en minskning av utgifterna för inkomsttrygghet och en marginell ökning av utgifterna för aktiva insatser, bl a eftersom regeringen har satsat på fler extratjänster.

3. Reflektioner över mandatperioden 2018–22

Innevarande mandatperiod inleddes med ytterligare sänkningar av ambitionsnivån i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Moderaternas och Krist-

demokraternas budgetmotion för 2019, som fick mer stöd i riksdagen än övergångsregeringens budgetproposition, innebar kraftiga nedskärningar för såväl Arbetsförmedlingens organisation som arbetsmarknadspolitiska insatser. Den socialdemokratiskt ledda regeringen och samarbetspartierna Centerpartiet och Liberalerna enades om vissa anslagsökningar under 2019, men lät huvuddelen av nedskärningarna vara kvar. Det tvingade Arbetsförmedlingen att säga upp medarbetare och lägga ner många kontor över landet. Myndigheten prioriterade uppgifter som styrs av lagar och förordningar, bl a beslut om deltagande i garantier och etableringsprogram.

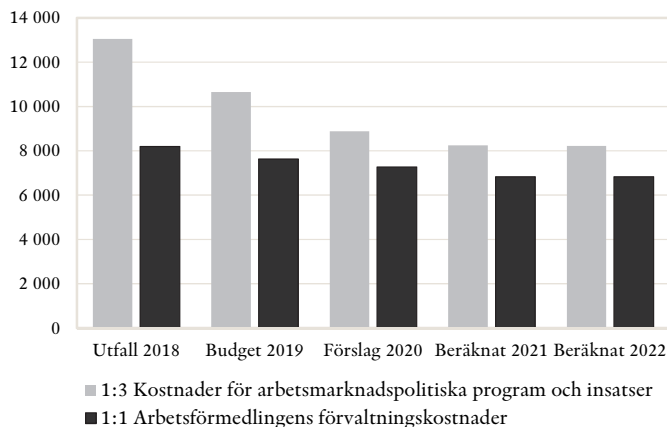
Beslut om insatser fick stå tillbaka. Antalet deltagare i samtliga insatser minskade under 2019. Antalet deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning föll till drygt 4 000 deltagare i slutet av året, motsvarande drygt en procent av de arbetslösa, vilket är den lägsta nivån sedan 1950-talet då utbildningsformen byggdes upp (Habibija och Löfgren 2019). Likaså har antalet personer i förberedande insatser, praktik och subventionerade anställningar minskat kraftigt (Arbetsförmedlingen 2020a). Troliga konsekvenser är att sysselsättningen har bromsats och att tiden i arbetslöshet har förlängts för många människor.

Budgetpropositionen för 2020 vände inte den fallande anslagsutvecklingen trots att arbetslösheten spåddes öka. Figur 5 visar de kraftiga minskningarna av kostnaderna för såväl Arbetsförmedlingens förvaltning som arbetsmarknadspolitiska insatser under 2020–22 jämfört med år 2018.

Budgetpropositionen kunde naturligtvis inte förutspå att ett nytt coronavirus skulle komma att innebära minskad efterfrågan på arbetskraft i flera branscher. Ändrade beteendemönster, lägre konsumtion och minskad handel i pandemins spår har lett till en kraftigt stigande arbetslöshet under våren och sommaren 2020. Arbetsförmedlingen räknar med att arbetslösheten kommer att öka till 11 procent under våren 2021 (Arbetsförmedlingen 2020b), vilket skulle ge den högsta arbetslösheten i modern tid. För att förbättra myndighetens förutsättningar att erbjuda service till arbetslösa har regeringen och samarbetspartierna tillfört medel till arbetsmarknadspolitiken i vårändringsbudgeten för 2020 (Regeringens proposition 2019/20:99). Myndigheten räknar dock med att flera miljarder i programmedel kommer att lämnas tillbaka, bl a på grund av att situationen gör det svårare att få ut arbetslösa i subventionerade anställningar och för att myndighetens kapacitet att anvisa till insatser har försvagats till följd av personalneddragningarna (Arbetsförmedlingen 2020c).

Osäkerheten inom Arbetsförmedlingen har förstärkts till följd av att Januariavtalet mellan regeringspartierna och samarbetsparterna innehåller förslag om att reformera myndigheten i snabb takt. Utförandet av matchande och rustande insatser ska skötas av fristående aktörer. Vilka konsekvenser reformen får återstår att se. Utvärderingar av privatiserade arbetsmarknadstjänster ger inga tydliga belägg för positiva eller negativa sysselsättningseffekter, men ett visst stöd för ökad kundnöjdhet (Lundin 2011; Crépon 2018). Utvärderingarna ger också ett visst stöd för ökade

Figur 5
Utgiftsutveckling
på två arbetsmark-
nadspolitiska anslag
2018–22, miljoner
kronor



Källa: Regeringens proposition (2019/2020:1).

kostnader av privatiserade tjänster. Hur man utformar ersättningsssystem är av avgörande betydelse. Studier pekar på att höga ersättningar för att ta sig an uppdrag kan leda till incitament för fristående aktörer att locka till sig (och behålla) arbetssökande, snarare än att hjälpa dem till arbete. Höga andelar prestationsbaserade ersättningar riskerar å andra sidan att ge incitament att fokusera på mer resursstarka arbetssökande och att endast erbjuda andra miniminivån av service till andra (SOU 2019:3). Dåligt utformade ekonomiska incitament riskerar även att leda till snabb matchning och kortvariga anställningar på bekostnad av matchningskvalitet. Privatiserade system kan bli kostnadsdrivande, inte minst eftersom kontrollmekanismer som motverkar resultatmanipulation behöver implementeras. En annan tänkbar konsekvens är att det uppstår ett olikvärdigt tjänsteutbud över landet, då kundunderlaget i vissa delar kan vara för lågt för att det ska vara tillräckligt lönsamt att bedriva verksamhet (SOU 2019:3). Vilka konsekvenser reformen leder till avgörs ytterst av den exakta utformningen och hur mycket resurser som satsas.

4. Avslutande kommentarer

Såvida inte coronapandemin får alltför långvariga effekter på ekonomin talar mycket för att inriktningen på den svenska arbetsmarknadspolitiken kommer att fortsätta enligt samma trender som tidigare. Mandatperiodens inledning med besparingar i arbetsmarknadspolitiken har lett till att färre arbetslösa tar del av rustande och kompetenshöjande insatser. De aviserade striktare reglerna i arbetslöshetsförsäkringen väntas också leda till en ökad tonvikt vid personligt ansvar för att göra sig anställningsbar. Denna artikel har uppmärksammat att sänkta ambitioner för aktiva insatser och en striktare arbetslöshetsförsäkring har varit regel i svensk politik under närmare tre decennier. År 1990 hade Sverige högst ambitioner för den aktiva arbets-

marknadspolitiken i hela OECD. Minskade utgifter har gjort att allt fler länder har hunnit ikapp under 2000-talet. Artikeln har också visat att svensk arbetsmarknadspolitik har genomgått en förskjutning av vilka insatser som prioriteras. Under 2000-talet har regeringarna lagt allt mindre resurser på utbildningsinsatser till förmån för subventionerade anställningar, något som inte syns i jämförbara länder. Det återstår att se hur länge dessa trender kommer att fortsätta prägla arbetsmarknadspolitiken.

Anxo D, H och H Niklasson (2006), "The Swedish Model in Turbulent Times: Decline or Renaissance?", *International Labour Review*, vol 145, s 339–371.

Arbetsförmedlingen (2010), *Arbetsmarknadsrapport 2010*, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Arbetsförmedlingen (2020a), *Verksamhetsstatistik 2020*, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Arbetsförmedlingen (2020b), *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2020 – utvecklingen på arbetsmarknaden 2020–2021*, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Arbetsförmedlingen (2020c), *Så prioriterar Arbetsförmedlingen i krisen*, pressmeddelande publicerat 4 maj 2020, hämtat 9 juli 2020, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Barbier, J-C (2004), "Systems of Social Protection in Europe. Two Contrasted Paths to Activation, and Maybe a Third", i Lind, J, H Knudsen och H Jørgensen (red), *Labour and Employment Regulation in Europe*, PIE-Peter Lang, Bryssel.

Barbier, J-C och L Ludwig-Mayerhofer (2004), "Introduction: The Many Worlds of Activation", *European Societies*, vol 6, s 423–436.

Bengtsson, M och T Berglund (2012), "Den stora omvandlingen – svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 18, nr 3, s 21–33.

Benner, M (1997), "The Politics of Growth", *Economic Regulation in Sweden 1930–1994*, Arkiv, Lund.

van den Berg, A, B Furåker och L Johansson (1997), *Labour Market Regimes and Patterns of Flexibility. A Sweden – Canada Comparison*, Arkiv, Lund.

Calmfors, L, A Forslund och M Hemström (2001), "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences", *Swedish Economic Policy Review*, vol 85, s 61–124.

Crépon, B (2018), "Private Providers of Labor Market Services: A Review of the Evidence", i Bergström, A och L Calmfors (red), *Framtidens arbetsförmedling*, Fores, Stockholm.

CSN (2018), *Studiestartsstöd*, Delrapport, Rapport 2018:1, Centrala studiestödsnämnden, Stockholm.

CSN (2019), *Studiestartsstödet*, Slutrapport, Rapport 2019:2, Centrala studiestödsnämnden, Stockholm.

CSN (2020), *Verksamhetsstatistik 2020*, Centrala studiestödsnämnden, Stockholm.

Forslund, A och J Vikström (2010), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, Statens offentliga utredningar, bilaga 1 till Långtidsutredningen 2011, Finansdepartementet, Stockholm.

Furåker, B (2009), "Unemployment and Social Protection", i Giugni, M (red), *The Politics of Unemployment in Europe*, Farnham, Ashgate.

Furåker, B och M Blomsterberg (2009), "Arbetsmarknadspolitik", i Berglund, T och S Schedin (red), *Arbetslivet*, Studentlitteratur, Lund.

Garsten, C och K Jacobsson (red) (2004), *Learning to be Employable. New Agendas on Work, Responsibility and Learning in a Globalizing World*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Houndmills.

Grape, L (2015), *Vart är vi på väg? – svensk arbetsmarknadspolitik 2014*, Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.

Habibija, A och A Löfgren (2019), *Arbetsmarknadsutbildning för nya och bättre jobb*, Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.

Högskoleverket (2006), *Högre utbildning och forskning 1945–2005 – en översikt*, Rapport 2006:3 R, Högskoleverket, Stockholm.

Johansson, H (2006), *Svensk aktiveringspolitik i nordisk belysning*, ESS Rapport 2006:3, Finansdepartementet, Stockholm.

Lindvall, J (2010), *Mass Unemployment and the State*, Oxford University Press, Oxford.

Lindvall, J (2011), "Vad hände med den aktiva arbetsmarknadspolitikerna?", *Ekonomisk Debatt*, årg 39, nr 3, s 38–45.

Lombardi, S, O Nordström Skans och J Vikström (2018), *Hur påverkar anställningsstöd och nystartsjobb de anställande företagen?*, IFAU Rapport 2018:13, Uppsala.

REFERENSER

- Lundin, M (2011), *Marknaden för arbetsmarknadspolitik – om privata komplement till Arbetsförmedlingen*, IFAU Rapport 2011:13, Uppsala.
- OECD (1963), *Labour Market Policy in Sweden*, OECD, Paris.
- OECD (2020), *Labour Market Programmes: Public Expenditure and Participant Stocks on LMP*, <http://stats.oecd.org>.
- de la Porte, C och K Jacobsson (2012), "Social Investment or Recommodification? Assessing the Employment Policies of the EU Member States", i Morel, N, B Palier och J Palme (red), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, The Policy Press, Bristol.
- Regeringen (2017), *Ett nytt rekryterande studiestartsstöd*, pressmeddelande publicerat 21 mars 2017, uppdaterat 27 juni 2017, Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Regeringen (2018), *En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster*, Dir 2018:8 och 2019:34, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Regeringens proposition (2019/2020:1), *Budgetpropositionen för 2020*, Utgiftsområde 14, Finansdepartementet, Stockholm.
- Regeringens proposition (2019/20:99), *Vårändringsbudget för 2020*, Utgiftsområde 14, Finansdepartementet, Stockholm.
- Regeringsförklaring (1997), *Regeringsförklaringen 16 september 1997*, Statsrådsberedningen, Stockholm.
- Regeringsförklaring (1998), *Regeringsförklaringen 6 oktober 1998*, Statsrådsberedningen, Stockholm.
- Shonfield A (1965), *Modern Capitalism*, Oxford University Press, London.
- SO (2008), *Historik över Arbetslöshetsförsäringen från 1885*, Arbetslöshetskassornas Samorganisation, Stockholm.
- SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*, slutbetänkande, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Torfin, J (1999a), "Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime: Path-shaping and Path-dependency in Danish Welfare State Reform", *Economy and Society*, vol 28, nr 3, s 369–402.
- Torfin, J (1999b), "Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State", *Journal of European Social Policy*, vol 9, nr 1, s 5–28.