

Att utvärdera arbetsmarknadspolitik – att ställa de relevanta frågorna

I denna artikel diskuteras ett antal frågor som författaren menar att forskningen ännu inte gett något entydigt svar på. Var det t ex strategiskt rätt att ställa om verksamheten inom arbetsförmedlingen mot mer av social- och försörjningspolitiska insatser och att med åtgärder i bred skala kompensera för bortfallet av arbetstillfällen? Var det kanske en ändamålsenlig anpassning av arbetsmarknadspolitiken till de extrema förhållanden som den mycket djupa lågkonjunkturen under första hälften av 1990-talet skapade? Kunde den snabba ökningen i sysselsättningen under andra hälften av 1990-talet ske tack vare de massiva aktiveringsinsatser som genomfördes i arbetsförmedlingens regi eller hade den varit möjlig även med väsentligt mindre insatser? Går det egentligen att besvara en sådan fråga innan man belyst den samlade effekten av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inklusive förmedlingsinsatserna och hur verkningsgraden för dessa åtgärder varierar med arbetslöshetsnivån i ekonomin?

1. Introduktion

Vilka är de viktigaste lärdomarna från den förda arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet? Det är en fråga som känns ytterst angelägen att få besvarad och gärna innan konjunkturen vänder ner. Utgångsläget är att trots en snabb återhämtning i form av ökad sysselsättning och en halvering av arbetslösheten har Sverige det högsta obalansstalet (arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska program) i en högkonjunktur sedan efterkrigstiden. I en kommande konjunkturavmattning kommer med all sannolikhet ett handlingsalternativ att återigen bli en kraftig expansion av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Ökad kunskap om arbetsmarknadens funktionssätt behövs för att kunna utforma en effektiv arbets-

marknadspolitik och en ändamålsenlig rollfördelning mellan olika politikområden. Vilka är de mest relevanta frågorna som fortfarande väntar på ett svar och på vilket sätt kan forskningen kring arbetsmarknadspolitiken ytterligare utvecklas? Det är punkter som behöver diskuteras och som tas upp i den här artikeln.

2. Ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan arbetsmarknadspolitik och övrig ekonomisk politik?

Utformningen av arbetsmarknadspolitiken har fortlöpande omprövats under efterkrigstiden, även om grundidéerna varit desamma. Varje ny konjunktur har fått sitt speciella kännetecken, från Rehn-Meidner-inspirerad rörlighets- och omställningspolitik på 1960-talet till 1970-talspolitiken att med alla medel förhindra att arbetslöshet uppstod.

De uppgifter arbetsmarknadspolitiken tilldelades under 1990-talets konjunkturredgång kom att skilja sig markant från tidigare nedgångar inte minst genom att

ANDERS L JOHANSSON är generaldirektör för AMS och adjungerad professor i arbetsmarknadsforskning vid Uppsala universitet.

det stabiliseringspolitiska uppdraget så totalt kom att dominera under vissa perioder. Som mest beslutade riksdagen om att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skulle omfatta sju procent av arbetskraften. Förmedlingsarbetet sköts i bakgrunden till förmån för insatser i syfte att primärt förhindra öppen arbetslöshet, att personer inte utförsäkrades eller slogs ut från arbetsmarknaden. Verksamheten vid arbetsförmedlingen kom att styras med statsmakternas krav på åtgärdsvolym. Betydande resurser fick sättas av för åtgärdsadministration.

Den nya inriktningen kan ställas mot målet att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att underlätta för arbetsgivare att rekrytera och för sökande att hitta arbete. Mer konkret har det inneburit att arbetsförmedlingen aktivt ska verka i den pågående matchningsprocessen genom information om arbetssökande och lediga platser, förmedlingsstöd till personer med svagt nätverk och genom kontroll av arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsförmedlingen ska vidare förebygga framtida matchningsproblem genom yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar mot flaskhalsar och genom mer långsiktig kompetensuppbyggnad av personer med sådana behov.

Den nya inriktningen på arbetsmarknadspolitiken kan vidare ställas mot de grundläggande tankar som varit vägledande. De gick ut på att arbetsmarknadspolitiken är som mest effektiv när den kan verka inom ramen för den befintliga och synbara efterfrågan på arbetskraft och att endast på marginalen kompensera för bortfall i sysselsättningen. Det stabiliseringspolitiska huvudansvaret bör åvila den generella ekonomiska politiken. Ett viktigt skäl är att det måste finnas en viss balans mellan efterfrågan på den öppna arbetsmarknaden och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för att förhindra att personer vandrar mellan åtgärder och arbetslöshet utan att det leder till arbete.

Den nya inriktningen innebar självklart inte att den grundläggande målsättningen

försvann. Den snarare kompletterades och blev mer komplex. I sin konkreta tillämpning kunde den innebära att på samma yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildning fanns dels deltagare som snabbt fått utbildningsplatsen för att inte utförsäkras, dels deltagare som hade en målmedveten utbildningsplanering som grund. Inte minst för utvärderingen av en sådan åtgärd innebar detta en komplikation.

Den första punkten jag vill få ytterligare belyst är en fråga till forskningen. Var ansvars- och rollfördelningen mellan arbetsmarknadspolitiken och den övriga ekonomisk politiken ändamålsenlig? Var det strategiskt rätt att ställa om verksamheten inom arbetsförmedlingen mot mer av social- och försörjningspolitiska insatser och att med åtgärder i bred skala kompensera för bortfallet av arbetstillfällen? Fanns det egentligen utrymme för en mer expansiv finanspolitik och penningpolitik i syfte att öka efterfrågan i ekonomin utan att inflationen hotades? Skulle det reguljära utbildningssystemet tagit ett betydligt större ansvar under de perioder när det var omöjligt att förutse vilka specifika yrkesutbildningar som efterfrågades av näringslivet längre fram i konjunkturen och när de allmänt kompetenshöjande insatserna utgjorde ett betydande inslag i arbetsmarknadsutbildningen? Borde kommunerna tilldelats ett större ansvar för sysselsättningsåtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken? Borde mer resurser inom arbetsförmedlingen frilagts för matchningsinsatser? Eller var det i grunden en ändamålsenlig anpassning av arbetsmarknadspolitiken till de extrema förhållanden som den mycket djupa lågkonjunkturen skapade? Frågan väntar på ett svar.

3. Att utvärdera arbetsmarknadspolitiken och ställa de relevanta frågorna

Den andra punkten är även den en fråga till forskningen och handlar om just arbetsförmedlingens betydelse i matchningsprocessen och knyter därmed an till

punkten innan. Vad är det pris samhälls-ekonomi får betala vad gäller längre söktider på arbetsmarknaden när de ordinarie förmedlingsuppgifterna skjuts åt sidan till förmån för mer försörjnings- och socialpolitiska uppgifter? Vad är den samlade effekten av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inklusive förmedlingsinsatserna och på vilket sätt varierar verkningsgraden med arbetslöshetsnivån i ekonomi? Så vitt jag kan bedöma är det här grundläggande frågor som måste besvaras, om man ska kunna säga något om rimligheten i ansvarsfördelningen inom den ekonomiska politiken under 1990-talet och därmed också om arbetsmarknadspolitikens roll framöver. Något tillspetsat och hypotetiskt skulle jag vilja veta vad som skulle hända med matchningsprocessen om arbetsförmedlingen tog time out under ett par år.

En följdfråga, också den riktad till forskningen, handlar om att få matchningsprocessen mer allmänt belyst. Syftet är att det finns ett behov av att sätta in arbetsförmedlingens roll i ett större sammanhang. Det finns en mängd olika faktorer som inverkar på arbetsmarknadspolitikens målbild. Det normala är att olika faktorer inverkan på matchningsprocessen belyses var för sig. Det ger ofta en onyanserad debatt. Men går faktorerna att rangordna och kan styrkeförhållandet dem emellan anges? Jag avser då faktorer som företagets rekryteringsmetoder, de arbetssökandes sökmetoder och arbetsförmedlingens insatser men även lönebildning, lönestruktur, arbetsrätten och arbetslöshetsförsäkringens utformning.

Min tredje punkt som jag vill lyfta upp till diskussion har sin utgångspunkt i det resultat som under senare tid presenterats vad gäller arbetsmarknadspolitikens effekter och som genomgående uppvisat mycket negativa resultat. Har forskningen ställt de mest relevanta frågorna, om man kan hävda att arbetsmarknadspolitiken tilldelats uppgifter den egentligen inte var ämnad för och vidare haft en delvis annan målbild än den normala?

Låt mig få börja med en liknelse. Om fotbollslaget tilldelas uppgiften att spela cricket, är det då meningsfullt att försöka bedöma hur bra laget är på fotboll? Om man följer resultatet från varje cricketmatch, vilka slutsatser kan man egentligen dra, om det går riktigt dåligt? Att lägga ner laget eller omedelbart återgå till att spela fotboll kanske, men om detta inte är förhandlingsbart? En annan slutsats kan vara att ställa en helt annan typ av fråga: Har laget lyckats hålla konditionen uppe under cricketperioden och snabbt kunnat ställa om till fotboll när den tiden är inne?

Utän att förringa utvärderingar av enskilda åtgärder skulle den mest relevanta frågeställningen handla om arbetsmarknadens funktionssätt under konjunkturuppgången. Kunde den snabba ökningen i sysselsättningen ske tack vare de massiva aktiveringsinsatser som genomfördes i arbetsförmedlingens regi eller hade den även varit möjlig med mer begränsade insatser? Forskningen skulle således prioritera frågan om den samlade strategin i sin helhet fungerade.

Ams har i en särskild studie jämfört sysselsättningsutvecklingen i ett antal OECD-länder och försökt förklara arbetsmarknadspolitikens betydelse. En försiktig tolkning av resultaten är att aktiveringsinsatserna medverkade till den snabba uppgången i sysselsättning men att den varit möjlig med en betydligt lägre resursinsats. Den här frågeställningen behöver dock utvärderas grundligt, i synnerhet som det handlar om en överordnad strategi som statsmakterna valde att tillämpa under 1990-talskrisen.

Den fjärde punkten avser behovet av mer tvärvetenskaplig forskning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiska insatser. Styrningen av arbetsförmedlingen har utvecklats från regelstyrning till målstyrning. Hur styrningen är utformad har naturligtvis stor betydelse för möjligheterna att nå de mål statsmakterna satt upp. När arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska utvärderas är det därför angeläget att sär-

skilja effektivitetsförluster som förmedlingsorganisationen bär ansvar för, från ineffektiva styrmetoder och styrsystemets utformning (målformulering, målkonflikter, regelverk, resursfördelning m m). Det skulle öka användbarheten av de resultat som forskningen kommer fram till.

Min artikel har uteslutande handlat om vad andra bör göra för att öka kunskapen om arbetsmarknadspolitikens effekter. Självklart har även Ams och verket ett stort ansvar för att utveckla verksamheten och göra den effektivare. Jag har dock medvetet avstått från att göra ett inlägg om hur Ams avser att gå vidare med interna utvärderingar av arbetsmarknadspolitik, men medverkar gärna i en diskussion om den roll som den egna myndigheten bör spela i ett sådant sammanhang.