

Arbetsmarknadspolitik på fel spår

BJÖRN VON HELAND

INLÄGG Nästa år är det femtio år sedan den aktiva svenska arbetsmarknadspolitikern fick sin praktiska utformning i samband med att Bertil Olsson blev generaldirektör för AMS. Arbetsmarknadspolitikern hade sedan sina guldår på 1960-talet. Under senare tid har dock arbetsmarknadspolitikern i praktiken avlägsnat sig från sin roll som ett långsiktigt instrument i den ekonomiska politiken och bedrivs i stället som ett tjänsteproducerande företag med kortsiktigt produktivitetsfokus. Denna nya inriktning är mer ett resultat av omprioriteringar inom AMS än en följd av nya utvecklingstendenser i omvärlden eller av att statsmakterna omformulerat överordnade arbetsmarknadspolitiska mål.

I denna artikel diskuteras om arbetsmarknadspolitikern är på rätt spår mot det överordnade målet att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Är textstrukturomvandlingen i näringslivet, yrkesinläsningar i nuvarande anställningar, arbetskraftens utbildnings- och yrkesval, utsatta gruppers konkurrenskraft på arbetsmarknaden, arbetslöshetens långsiktiga förankring i arbetslivet och medarbetarnas professionalitet i fokus när AMS styr arbetsförmedlingen, den viktigaste verkställaren av arbetsmarknadspolitikern?¹

Alltför konserverande politik

Statsmakterna har angett ambitiösa mål om ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet. Av såväl medmänskliga som samhällsekonomiska skäl borde angelä-

genheten i dessa ambitioner ifrågasättas. För att förverkliga dem krävs såväl ett nära samspel mellan arbetsmarknadspolitik, näringspolitik och utbildningspolitik som en samverkan med parterna på arbetsmarknaden. Detta speglas i dag inte i Arbetsmarknadsverkets vision och interna styrning. Inte minst skulle övergripande mål lättare nås om Länsarbetsnämndernas styrelser och de lokala arbetsmarknadsnämnderna hade ett konkret uppdrag att verka för en regionalt och lokalt anpassad samverkan mellan arbetsmarknadspolitikern och andra politikområden, i samklang med bl a de regionala utvecklingsprogrammen. I arbetsmarknadsnämnden, som är just ett samarbetsorgan för utformningen av den statliga arbetsmarknadspolitikern, ingår företrädare för Länsarbetsnämnden, Arbetsförmedlingen, den eller de kommuner som berörs, det lokala näringslivet och lokala arbetstagarorganisationer. Ordförandeskapet innehas av en av kommunföreträdarna, vanligen finanskommunalrådet. För att förbättra kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad skulle det därför vara naturligt om nämnden även hade rollen som lokalt kompetensråd.

Internationellt sett är sysselsättningsnivån i Sverige hög men ändå betydligt lägre än tidigare. De regionala skillnaderna är dessutom stora och gapet mellan högsta och lägsta län har ökat. Den aktiva arbetsmarknadspolitikern har som ett av sina syften att underlätta strukturomvandlingen i näringslivet. Att strukturomvandlingstakten varit betydligt högre i Uppsala län än i grannlandet Gävleborg, samtidigt som arbetslöshetsutvecklingen varit betydligt gynnsammare, skulle kunna tas som ett indicium på att också den nationella arbetsmarknadspolitikern varit framgångsrik i detta hänseende. Detta skulle

Björn von Heland, fil kand och fil och jur pol mag, var tidigare bl a chef för dåvarande Skolöverstyrelsens byrå för långsiktig planering och Arbetsmarknadsstyrelsens utredningsenhet samt senast länsarbetsdirektör i Uppsala län. von-heland@home.se

De åsikter som framförs i artikeln är författarens egna och ska inte tolkas som någon annan persons eller organisations ståndpunkt.

¹ De siffror som presenteras i artikeln bygger på Arbetsmarknadsverkets verksamhetsstatistik utom i de fall annan källa anges.

dock bara vara giltigt om det inte varit så att den s k ackommodationsgraden, dvs andelen personer i arbetsmarknadspolitiska program av antalet personer i program och antalet öppet arbetslösa, i Gävleborgs län varit betydligt högre än i Uppsala län. Under 2005 var ackommodationsgraden 26 procent i Uppsala län mot 39 procent i Gävleborg. Den höga ackommodationsgraden till trots har Gävleborg alltså det näst högsta obalansstalet, dvs andelen öppet arbetslösa plus andelen personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i landet, medan Uppsala län har det fjärde lägsta.

I stället för satsningar på rörlighetsstimulerande insatser har också alltmer av medlen för arbetsmarknadspolitiken styrts över till att subventionera anställningar och till de delar av landet som har den högsta arbetslösheten. Detta leder till att arbetsgivare i allt större utsträckning får subventionerad arbetskraft till låg lönekostnad trots att denna arbetskraft inte, som många funktionshindrade, har begränsningar i arbetsförmågan. Grupper som funktionshindrade riskerar därmed att få en ännu svårare konkurrenssituation. På så sätt bidrar arbetsmarknadspolitiken till att, i strid mot sitt syfte, konservera en befintlig närings- och arbetsmarknadsstruktur.

Allt fler arbetsuppgifter som tidigare ledde till en intern anställning läggs arbetsgivarna nu ut som externa uppdrag. Detta skapar rekryteringsbehov för vilka många arbetslösa har en lämplig kompetens. Det bör därför vara en viktig arbetsmarknadspolitisk uppgift att med hjälp av startaaget-bidrag eller via t ex bemanningsföretag ta vara på denna försörjningsmöjlighet. Startaaget-bidrag och arbetsmarknadsutbildning som ju är arbetsmarknadspolitikens mest offensiva och tillväxtbefrämjande program utgör i dag dock bara 12 procent av alla programinsatser mot 35 procent för fem år sedan.

Trepartssamverkan, dvs samverkan mellan staten och fack- och arbetsgivarreparterna, har varit grundläggande i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Av olika skäl har samverkan successivt tunnats ut och det totala misslyckandet med att skapa en samsyn med bemanningsföretagen kring de s k akademikerjobben måste ses som ytterligare ett steg i fel riktning. För facket blir en utväg att starta egna arbetsförmedlingar, vilket ju också skett.

För lite stöd till ombyttessökande

Globaliseringen och förändringar inom utbildningsväsende och näringsliv innebär att det för både arbetssökande och arbetsgivare finns betydligt fler alternativ på arbetsmarknaden än tidigare. Samtidigt är arbetsmarknaden trots Internets hjälp mer svårgräddbar. Vidare skulle var fjärde fast anställd vilja byta från sitt nuvarande yrke om det fanns möjlighet (Aronsson m fl 2000). Otillfredsställda yrkesbytarönskemål minskar engagemanget i arbetet, ökar sjukdomsrisken och kan i slutändan leda till utslagning från arbetsmarknaden, precis det som den aktiva arbetsmarknadspolitiken borde bidra till att förhindra.

För 12 europeiska länder har Eurostat gjort en undersökning som visar att Sverige hör till de EU-länder som lyckats sämst med att ge ungdomar ett jobb som stämmer överens med deras utbildning (Wolbers 2003). Resultatet av att inte få ett jobb som motsvarar utbildningen är en sämre ställning på arbetsmarknaden genom lägre lön, tillfällig anställning eller deltidsarbete. För framför allt mindre arbetsgivare är det ofta svårt att på egen hand hålla sig ajour med förändringar inom utbildningssystemet. Har arbetsgivaren otillräckliga kunskaper om olika slag av utbildningar blir rekryteringsunderlaget automatiskt smalare.

Behovet av råd och stöd vid vägval

Tabell 1

Relativ chans att få arbete för inskrivna vid Arbetsförmedlingen, 2005. Procent

	Chans att få arbete
55–64-åringar jämfört med 25–54-åringar	57
Utomnordiskt födda jämfört med sverigefödda	70
Födda i övriga Norden jämfört med sverigefödda	82
Funktionshindrade jämfört med icke funktionshindrade	35

Källa: AMV.

i arbetslivet är således stort. Arbetsförmedlingarna har naturligen de kunskaper om arbetsmarknaden som krävs för att möta sådana behov. Den centrala styrningen har dock trängt undan vägledningsinsatser inom Arbetsförmedlingens verksamhet. De individuella förmedlingsinsatserna koncentreras samtidigt alltmer på arbetssökande som redan är arbetslösa. Ombytessökande lämnas därför i allmänhet att på egen hand, utan personligt förmedlarstöd, ta sig ur en ofta fastlåst position på arbetsmarknaden. Arbetsgivare som använder sig av Arbetsförmedlingen kommer fortfarande i första hand från den offentliga sektorn. Sammantaget dämpar detta flexibiliteten och dynamiken på arbetsmarknaden.

För få satsningar på utsatta grupper

Arbetslivet har blivit mer avvisande mot arbetskraft som inte betraktas som fullgod. En allt större andel av de arbetssökande som skriver in sig vid Arbetsförmedlingen blir kvar som kunder. Det är också främst förlängda sökandetider och inte fler nytillkommande arbetslösa som ligger bakom det stora antalet inskrivna vid arbetsförmedlingarna under senare år. Mellan var fjärde och var femte arbetsförmedlingskund har varit inskriven 1 000 dagar eller längre. Av dessa är tre av fyra antingen funktionshindrade, äldre än 55 år eller utomnordiska medborgare. Hälften är funktionshindrade. Ett huvudsyfte med de arbetsmarknadspolitiska programmen är att stötta just de utsatta gruppernas konkurrenskraft

på arbetsmarknaden, även om detta till en del kommer att gå ut över de konkurrensstarkare gruppernas position. I de centrala riktlinjerna för arbetsförmedlingarna för 2006 är äldre inte ens en prioriterad grupp och minskad långtidsinskrivning inte längre något verksamhetsmål. En viktig uppgift för den aktiva arbetsmarknadspolitiken är att utjämna konkurrenskraften på arbetsmarknaden mellan olika sökandegrupper. Bara var fjärde person som avslutar ett arbetsmarknadspolitiskt program har ett arbete när programmet är slut. Ser man på omsättningen till arbete bland de inskrivna på Arbetsförmedlingen är den mycket skiftande. Som framgår av tabell 1 är skillnaderna fortsatt stora mellan olika grupper.

Också utifrån uppgifter i AMS:s kändelsedatabas kan konstateras att arbetsmarknadspolitiska program för många inte leder vidare till en fast förankring på arbetsmarknaden. I stället cementeras ofta utanförskapet och den volymmässigt tunga aktivitetsgarantin har dessutom i hög grad fått karaktären av en återvändsgränd.

Målen styr fel

Inslaget av tillfälliga anställningar på arbetsmarknaden har ökat. En tillfällig anställning kan vara ett sätt att få in en fot på arbetsmarknaden och skaffa sig nyttigt arbetslivserfarenhet. Många blir emellertid kvar i en ofrivillig rundgång mellan tillfälliga anställningar och arbetslöshet. För omkring 40 procent av de som blir arbetslösa har orsaken en-

ligt Arbetskraftsundersökningarna varit att en tillfällig anställning upphört. Fyra av tio som avaktualiseras från Arbetsförmedlingen återinskrivs inom ett halvår. Speciellt i län med traditionellt hög arbetslöshet är få av de inskrivna arbetssökande helt nya bekantskaper. Majoriteten av dem som har en tillfällig anställning är i ett yrke inom vilket de inte vill vara kvar.

Statsmakternas överordnade mål för arbetsmarknadspolitiken är att den ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. AMS har för egen del för om i år lanserat en vision om att "Arbetsförmedlingen leder till arbete". Följdenligt styr AMS arbetsförmedlingarnas arbete genom att ange länsvisa mål för hur stor del av de arbetssökande som ska klassas ha fått arbete, dvs i praktiken sätts en form av produktivitetsmål. Måluppfyllelse nås utan hänsyn till i vilken utsträckning arbetslösa får en anställning som är tillfällig, är i form av timmar eller med provisionsbaserad ersättning. För t ex kursdeltagare som avslutar en arbetsmarknadsutbildning nås satta mål oavsett om det erhållna arbetet ligger i linje med utbildningen, innebär att den arbetssökande bytt yrkesområde eller brutit ett könsmonter. Med de produktivitetsmål som Arbetsförmedlingen styrs av i dag blir det självfallet frestande för arbetspressade förmedlare att tillgripa enklare, mindre tidskrävande lösningar än vad som krävs för att skapa en bättre fungerande arbetsmarknad. Dessutom finns inga centrala mål för servicen till arbetsgivare och arbetssökande.

Arbetsförmedlingen är den viktigaste verkställaren av den statliga arbetsmarknadspolitiken. För att kunna utöva den rollen behöver arbetsförmedlingarna påverka enskilda arbetsgivarers, arbetssökandes och aktörers handlande i syfte att skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft, dvs få en balans på arbetsmarknaden. Möjlighete-

terna till påverkan är i hög grad en fråga om förtroende. När arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen behandlas i riksmidia sker det i allmänhet i negativa ordalag. Tidigare kunde både Arbetsförmedlingens kunder och övrig allmänhet med egna ögon se ett positivt utbyte av arbetsmarknadspolitiken tack vare kvinnors utträde på arbetsmarknaden, industrilokaliseringar, vägbyggen, arbetskraftsinvandring m m. Arbetsmarknadspolitiken gav alltså påvisbara och långsiktiga effekter ute i samhället. Detta gav insikter och förväntningar som skapade ett positivt utgångsläge för att bedriva arbetsmarknadspolitik. De resultat som dagens arbetsmarknadspolitik redovisar är ofta mera kortsiktiga och i hög grad ifrågasatta. I detta avseende skulle årets sk jobbpaket med plusjobb, utbildningsvikariat och lärlingsutbildningar, rätt effektuerat, ha kunnat innebära en pånyttfödelse.

Väl så väsentligt är givetvis kundernas förtroende för Arbetsförmedlingens förutsättningar att göra ett bra jobb. I AMS egna undersökningar har dessvärre nöjdhetsindexet bland Arbetsförmedlingens arbetssökande på tre år minskat med en tredjedel. Antalet ledig-anmälda platser till Arbetsförmedlingen hade första halvåret år 2006 ökat med 48 procent från motsvarande period 2004, dvs när platstillströmningen var som lägst medan antalet arbetssökande som avaktualiserats till arbete under samma period bara ökat med 13 procent. Även med hänsyn till viss tidsfördröjning i tillsättandet av platserna indikerar detta ett sviktande förtroende också bland arbetsgivarna.

Att det sker en anpassning till förändringar i kundsammansättningen är givetvis en förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna skapa det nödvändiga kundförtroendet. De arbetssökandes utbildningsnivå har successivt höjts, samtidigt som mindre arbetsgi-

vare i allt högre grad står för nyrekryteringarna på arbetsmarknaden. Detta innebär att akademiker och fler enstaka rekryteringar har blivit vanligare på Arbetsförmedlingen. Akademiskt utbildade har historiskt haft en betydligt lägre arbetslöshet än arbetskraft på en lägre utbildningsnivå. Jämför man arbetslösheten för eftergymnasialt utbildade med förgymnasialt och gymnasialt utbildade har försprånget nära nog halverats sedan 2001. Dessutom har mindre arbetsgivare tidigare haft lättare att rekrytera än större, men i dag visar siffrorna på motsatsen (Tjärnback 2006).

Gemensamt för högre utbildade och mindre arbetsgivare är att de ställer höga krav på mer individualiserade lösningar än vad som gäller generellt för Arbetsförmedlingens kunder. Låsta rutiner hos centralt utformade IT-system, uppstyckade och standardiserade arbetsmetoder, resursknapphet och överhuvudtaget ökad central detaljstyrning försvårar dock för arbetsförmedlarna att medverka till individuella lösningar. I den närmast tayloristiska anda som i dag dominerar centralt får arbetsförmedlaren dessutom inte nödvändigt utrymme för utveckling och utnyttjande av sin professionalitet.

Slutord

Den globala konkurrensen, polariseringen och den fortsatta tekniska utveck-

lingen kommer att ställa ytterligare krav på omställningar på arbetsmarknaden. Förestående stora pensionsavgångar kommer att leda till ett stort kompetensbortfall som måste ersättas med hjälp av i många fall långa rekryteringskedjor. En långsiktig jämvikt mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft måste därför bygga på en ekonomisk politik där en aktiv arbetsmarknadspolitik ingår och dessutom är en viktig internationell konkurrensfaktor. Följaktligen finns det även för framtiden ett behov av en organisation som har mandatet, kompetensen och viljan att praktiskt utforma en sådan politik. Det måste dock i så fall vara en organisation som ser effektivitetsökningar och inte produktivitetsökningar som sin främsta utmaning.

REFERENSER

Aronsson, G, M Dallner och K Gustafsson (2000), "Yrkes- och arbetsplatsinlåsning: En empirisk studie av omfattning och hälsokonsekvenser", *Arbete och hälsa* 2000:5, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

Tjärnback, S (2006), "Småföretagen och arbetsförmedlingen", rapport till projektet Jobbletarnas slutseminarium, Företagare som bryr sig, Uppsala, 23 januari 2006, Länsarbetsnämnden i Uppsala län.

Wolbers, M H J (2003), "School Leavers in Europe and the Labour Market Effects of Job Mismatches", *Statistics in Focus, Population and Social Conditions*, Theme 3-5/2003, Eurostat, Bryssel.