

Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens effekter?¹

av

Susanne Ackum Agell*

1999-08-19

Bilaga till Projektet arbetslöshetsförsäkring vid Näringsdepartementet

¹Denna uppsats bygger till stora delar på Ackum Agell (1994, 1995, 1996, 1998). För ytterligare diskussioner om arbetsmarknadspolitikens effekter; se t ex Calmfors (1994), Edin & Holmlund (1994), Forslund (1992), Holmlund (1993), Holmlund m.fl. (1993), Jackman (1994), Martin (1998), Riksdagens revisorer (1994) och SOU 1993:43.

* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala, E-post: susanne.ackum_agell@ifau.uu.se, Tel: 018 – 471 70 80, Fax: 018 – 471 70 71. Jag vill tacka Jonas Agell, Anders Forslund och Martin Lundin för värdefulla synpunkter. I de fall jag utfärdar några policyrekommendationer är det ett uttryck för egna bedömningar och dessa delas inte nödvändigtvis av den myndighet där jag är anställd.

Vi ska hata inflationen, har Gösta Rehn sagt. För att undvika inflationsdrivande flaskhalsar på arbetsmarknaden var en aktiv arbetsmarknadspolitik ett nödvändigt komplement till den solidariska lönepolitiken. De människor som slogs ut från sektorer som ej var lönsamma vid en sammanpressad lönestruktur skulle, via en aktiv arbetsmarknadspolitik, slussas in i expanderande sektorer där det fanns ett efterfrågeöverskott på arbetskraft. Under omställningsperioden skulle människor erhålla arbetslöshetsersättning. Den aktiva arbetsmarknadspolitik, i Rehn-Meidners tappning, var en modell för att förhindra inflationsdrivande flaskhalsar vid efterfrågeöverskott i vissa delar av ekonomin. Under 1990-talets djupa kris har den aktiva arbetsmarknadspolitiken fått en helt annan roll.

Medan många länder (t ex England, Holland och Nya Zeeland) valt att genomföra omfattande strukturella reformer på arbetsmarknaden för att motverka massarbetslöshet så har den svenska regeringen valt att "överbrygga" 1990-talets massarbetslöshet för att de arbetslösa med kort varsel kunna matchas ihop med de nya jobben när konjunkturen vänder. Denna överbrygningspolitik har haft två huvudingredienser. Den ena har varit att hävda arbetslinjen inom arbetsmarknadspolitik (dvs det är bättre att individen deltar i *aktiva* åtgärder under arbetslöshetsperioden än enbart uppbär *passivt* kontantstöd) och den andra har varit en stor satsning på vuxenutbildning, det s k Kunskapslyftet. Numera kan man således urskilja två syften med den svenska aktiva arbetsmarknadspolitik: dels ska den upprätthålla ett så effektivt arbetskraftsutbud som möjligt under en lågkonjunktur och dels motverka flaskhalsar under en högkonjunktur.

Huruvida den aktiva arbetsmarknadspolitik lyckas "överbrygga" lågkonjunkturen återstår att se. Inget annat land har satsat så massivt på aktiva åtgärder för att få ner den öppna arbetslösheten, så det finns inga lärdomar att dra från andra länder. En första observation är dock att sysselsättningstillväxten under senare år har varit mycket god utan att det för den skull uppstått inflationstendenser i ekonomin. Under senare tid har det emellertid kommit allt fler rapporter om begynnande flaskhalsar i delar av ekonomin samtidigt som arbetslösheten ligger kvar på en för svenska förhållanden mycket hög nivå. Det är således nu av största vikt att arbetsmarknadspolitik, men naturligtvis även annan politik, är utformad på så vis att flaskhalsproblem minimeras, så att konjunkturförbättringen inte bryts av löneinflation pga arbetskraftsbrist.

Hur ska då arbetsmarknadspolitiken utformas för att vara så effektiv som möjlig? Om detta har det skrivits en rad uppsatser under senare år; se t ex Ackum Agell (1994, 1995), Edin & Holmlund (1994), Forslund (1992), Jackman (1994) och Martin (1998). Statliga utredningar och skrifter vid departementen har också behandlat den svenska arbetsmarknadspolitikens utformning.² Till dessa utredningar har det dessutom producerats expertbilagor som sökt sammanställa forskningsläget på området. Det finns således en ganska omfattande litteratur att hämta ur då man söker effektivisera politiken. Men, vilket också kommer att framgå nedan, det bör tilläggas att effekten av politiken är förvånansvärt lite utforskad och att resultaten är osäkra.

Nedan tänker jag, utan att jag för den skull gör anspråk på att vara uttömmande, sammanfatta vad den nationalekonomiska forskningen har att säga om effekterna av den aktiva arbetsmarknadspolitiken.³

1 Makroeffekter

1.1 Arbetskraftsutbudet

Så vitt jag vet finns det inga andra erfarenheter än de svenska av att söka ”överbrygga” massarbetslöshet med aktiva åtgärder. Att utvärdera detta experiment kommer att ta tid. En observation är dock att sysselsättningstillväxten under senare år har varit mycket god utan att det uppstått inflationstendenser i ekonomin. En möjlig förklaring till detta, dock ej vetenskapligt bevisad, kan vara att den aktiva arbetsmarknadspolitiken lyckats bibehålla de arbetslösa i arbetskraften. På så vis kan man upprätthållit ett effektivt arbetskraftsutbud. När konjunkturen sedan vände gick det, åtminstone inledningsvis, smidigt att matcha ihop de nya jobben med de arbetslösa; se Dahlberg & Forlund (1999) för evidens att aktiva arbetsmarknadspolitiken ökar arbetskraftsdeltagandet.

² Se t ex SOU 1993:52, SOU 1996:34, SOU 1996:150, SOU 1999:27 och Ds 1999:10.

³ Se Holmlund (1999) för en diskussion om arbetslöshetsförsäkringen.

1.2 Undanträngningseffekter

1.2.1 Undanträngningseffekter vid oförändrade löner

När det gäller en utvärdering av arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet är frågan om nettoeffekter av central betydelse. Det finns en uppenbar risk att en åtgärd används för att ge sysselsättning åt personer som helt eller delvis övertar arbetsuppgifter, vilka utan åtgärden skulle ha utförts av en annan person. Att delar av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna leder till direkta undanträngningseffekter är knappast ett kontroversiellt påstående. Storleken på undanträngningen har däremot varit föremål för mycken diskussion.

Problemet med undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har sedan länge varit uppmärksammat. Gramlich & Ysander (1981) studerar undanträngningseffekter i samband med beredskapsarbeten. Inte helt oväntat finner de att undanträngningen är stor i de fall där beredskapsarbeten är förlagda till byggnadsbranschen; där är substituerbarheten stor mellan olika typer av arbetskraft. Däremot finner de att beredskapsarbeten inom hälso- och sjukvård skapar nya arbetstillfällen. Liknande resultat erhålls i studien av Forslund & Kruger (1993).

Under senare år har undanträngning studerats av bl a Calmfors & Skedinger (1995), Forslund (1996) och Dahlberg & Forslund (1999). Calmfors & Skedinger (1995) finner att resultaten är känsliga för val av modell; detta bekräftas också av Forslund & Dahlberg (1999). Calmfors & Skedinger (1995) finner att sysselsättningsskapande åtgärder tränger undan reguljär sysselsättning, medan man inte finner någon undanträngning av utbildningsåtgärder. Forslund & Dahlberg (1999) finner också att sysselsättningsskapande åtgärder leder till betydande undanträngning, om än i något mindre omfattning än vad man funnit i tidigare studier (se t ex Forslund (1996)), medan arbetsmarknadsutbildning inte verkar leda till undanträngning.

1.2.2 Undanträngningseffekter via lönebildningen

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan även tränga undan reguljär sysselsättning via lönebildningen. Man tänker sig här att löneförhandlarna sätter lönen medvetna om att en löneökning medför en lägre arbetskraftsefterfrågan. I dessa modeller dämpas lönesättarnas lönekrav av hotet om öppen arbetslöshet, eftersom det bland annat åsamkar de an-

ställda inkomstförluster. Om nu lönesättarna tror att en stor del av dem som blir arbetslösa slussas över till arbetsmarknadspolitiska program (där ersättningen i till exempel resursarbete är högre än dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen) kan detta medföra att arbetslöshetshotet i löneförhandlingarna urholkas. Lönerna i ekonomin kan således bli högre och (den reguljära) sysselsättningen lägre i fallet med överföring av arbetslösa till arbetsmarknadspolitiska program.

I svenska studier har man i regel funnit att öppen arbetslöshet verkar mer lönedepressande än sysselsättning i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd; se t.ex. Calmfors & Forslund (1990) och Holmlund (1990). En överföring av arbetslösa personer till åtgärder kan således medföra en tendens till löneökning och därför en risk för utträngning av reguljär sysselsättning. Den förväntade löneuppdrivande effekten av högre ersättningsnivåer har också bekräftats i utländska studier, även om effekten tycks vara tämligen liten.

1.3 Arbetskraftens rörlighet

En flexibel arbetsmarknad är en nödvändig förutsättning för att den nuvarande höga arbetslösheten ska återgå till en acceptabel nivå. En viktig indikator på arbetsmarknadens flexibilitet är arbetskraftens rörlighet. Om arbetskraften är trögrörlig kan en tillfällig störning medföra matchningsproblem på arbetsmarknaden - de nya jobben uppstår inte alltid i de regioner (eller inom de yrken) där de arbetslösa bor (eller har yrkeskunskap).

Vilken roll spelar den aktiva arbetsmarknadspolitiken med avseende på arbetskraftens rörlighet? Här är en distinktion mellan rörlighetsfrämjande och sysselsättningsskapande åtgärder väsentlig. De rörlighetsfrämjande åtgärderna, som förmedlingsverksamhet och flyttbidrag, har som direkt syfte att motverka matchningsproblemen på arbetsmarknaden. Enligt Harkman (1988) har de också stimulerat till ökad rörlighet. Westerlund (1992) finner däremot inget samband mellan flyttbidrag och geografisk rörlighet. I sin utvärdering av starthjälpen finner Storrie & Nättorp (1997) att en marginell ändring i starthjälpsbeloppet har en mycket liten (eventuellt försumbar) effekt på den genomsnittliga flyttningsbenägenheten.

Vilken effekt har då de sysselsättningsskapande åtgärderna på den geografiska rörligheten? I litteraturen har man uppmärksammat att arbetsmarknadspolitik kan leda till geografisk- och yrkesmässig inlåsning; se t ex Calmfors (1994). Geografisk inlåsning kan

uppträda om en ökning av de sysselsättningsskapande åtgärderna har samma effekt som en ökning av arbetskraftsefterfrågan på den regionala arbetsmarknaden - individer som annars skulle ha flyttat väljer att stanna om de får en plats i någon åtgärd. Yrkesmässig inlåsningsproblem uppstår om individer med yrkeskunskaper som inte längre efterfrågas av arbetsgivarna, på grund av möjligheten till placering i åtgärd eller utförsäkringsgarantin, skjuter på beslutet om omskolning eller vidareutbildning. Studier på detta område finner ett visst stöd för att arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten medför regionala inlåsnings effekter (åtminstone på kort sikt); se Edin m.fl. (1998), Fredriksson (1997), Harkman (1988), McCormick & Skedinger (1992) och Nilsson (1982). Widerstedt (1998) däremot finner inga effekter på flyttningsbenägenheten av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Mig veterligen har inga svenska studier undersökt om de sysselsättningsskapande åtgärderna leder till yrkesmässiga inlåsnings effekter. Detta förklaras troligtvis av brist på data - det finns inte något officiellt yrkesregister i Sverige.

Det kan vara på sin plats att påpeka några problem med studier av de sysselsättningsskapande åtgärdernas inlåsnings effekter. För det första har forskningen på området valt att behandla arbetsmarknadsutbildning som en renodlad sysselsättningsskapande åtgärd. Detta är olyckligt, då den först och främst syftar till att öka individernas möjlighet till flexibilitet på arbetsmarknaden. För det andra bör man skilja på kortsiktiga och långsiktiga effekter. Om en plats i arbetsmarknadsutbildning medför kortsiktiga inlåsnings effekter så behöver det inte vara ett problem, om utbildningen väl ökar individens rörlighet på arbetsmarknaden efter kursens slut. Forskningen gör inte denna distinktion, utan belyser enbart kortsiktseffekter. För det tredje pekar vissa av studierna på att resultaten är känsliga för val av modell.

2 Individeffekter

Det råder ganska stor enighet bland politiker runt om i Europa att man bör satsa mer på aktiva åtgärder än enbart passivt kontantstöd. Vilken erfarenhet har vi då av aktiv ar-

betsmarknadspolitik på individnivå? Martin (1998) har sammanställt resultaten från en rad utvärderingsstudier.⁴

Martin (1998) summerar resultaten från utvärderingsstudierna om *aktiv arbetsmarknadspolitik* i följande fem rekommendationer: (i) använd intensifierad förmedlingsverksamhet och stimulera sökaktiviteten; (ii) låt volymerna på arbetsmarknadsutbildningen styras av den arbetssökandes och arbetsgivarens behov; (iii) sätt in åtgärder tidigt (kan t o m avse förskoleåldern) för ungdomar i riskzonen; (iv) långtidsarbetslöshet bör brytas med åtgärder som innebär kontakt med den reguljära arbetsmarknaden; (v) starta-eget bidrag kan fungera för individer med entreprenörsanda.

I ett avslutande avsnitt utfärdar Martin (1998) följande rekommendationer om *arbetsmarknadspolitikens övergripande utformning*: (i) integrera hanteringen av åtgärder, arbetslöshetsförsäkring och arbetsförmedlande så långt som möjligt; (ii) försök att identifiera de som riskerar att bli långtidsarbetslösa vid inskrivningstillfället och sätt in extra hjälp för dem redan från början; (iii) gör den passiva ersättningen så aktiv som möjlig; (iv) individen skall ”stå till arbetsmarknadens förfogande” och ”söka jobb” för att få ersättning; (v) för att få fortsatt ersättning så måste individen acceptera att delta i en aktiv åtgärd efter en viss arbetslöshetstid; (vi) de som deltar i åtgärd ska stå till arbetsmarknadens förfogande; (vii) se till att deltagande i åtgärder inte huvudsakligen används för att förnya ersättningsperioden; (viii) effektivisera den offentliga arbetsförmedlingen, t ex genom att utsätta den för konkurrenstryck.

Nedan har jag för avsikt att kommentera några av dessa rekommendationer: hur aktiv arbetsmarknadspolitik kan användas för att motverka strukturarbetslöshet, sökaktivitet, stigmatisering av långtidsarbetslösa och förmedlingen som spindeln i nätet.

2.1 Strukturarbetslöshet

Erfarenheterna från andra länder pekar på att i en konjunkturuppgång uppstår inte alltid de nya jobben där de arbetslösa bor. De behöver inte heller dyka upp inom yrken där de

⁴ Vid en läsning av Martin (1998) ska man dock komma ihåg att resultaten från utvärdering av aktiv arbetsmarknadspolitik på individnivå ofta rör erfarenheter från USA och Canada och att åtgärderna där är riktade mot människor med mycket stora problem på arbetsmarknaden. Huruvida resultaten är direkt överförbara till svenska förhållanden är därmed osäkert.

arbetslösa har yrkeskunskaper. Om vi nu ställer den svenska arbetsmarknadspolitikens utformning i relation till att man utomlands funnit att de arbetslösa förlorar en del av sina yrkeskunskaper (eller förhindras lära sig ny teknologi) kan man konstatera att speciellt arbetsmarknadsutbildningen, men även de sysselsättningsskapande åtgärderna, har som syfte att motverka att individens yrkesfärdighet minskar eller föråldras under den tid som individen är arbetslös. Hur pass effektiva är då de olika åtgärder i att förbättra den arbetslöses ställning på den reguljära arbetsmarknaden?

Under merparten av 1980-talet ökade deltagande i arbetsmarknadsutbildning den arbetslöses chans till reguljärt sysselsättning; dessutom blev lönen i det nya jobbet högre än vad motsvarande individer utan utbildning fick; se t ex Axelsson (1989). Denna positiva effekt verkar dock övergått till att bli negativ för dem som genomgick utbildning under slutet av 1980- och början av 1990-talet; se Regné (1993). Detta har man bl a sökt förklara med att arbetsmarknadsutbildningen i allt större utsträckning kommit att utnyttjats för att förhindra utförsäkring. Det är troligt att ALU, som infördes 1993, delvis fick överta den rollen.

Traditionella sysselsättningsskapande åtgärder (här avses främst beredskapsarbete) har dessvärre visat sig ha en mycket liten effekt, oavsett tidsperiod, på den arbetslöses anställningssannolikhet och lön; se SOU 1993:43. Ett ytterligare problem under 1990-talets lågkonjunktur är att man initierade storskaliga program (typ ALU och ungdomspraktik) till liten kostnad per deltagare. Detta är kanske inte så konstigt, med tanke på antalet berörda personer (runt 4 procent av arbetskraften under stora delar av 1990-talet) och de kostnader som är involverade. Ett viktigt resultat i detta sammanhang är dock att man i internationella studier funnit att åtgärder som involverar ett stort antal personer till relativt låga kostnader per programdeltagare (vilket karaktäriserar ALU och ungdoms praktikplatserna) i mycket liten, om någon, utsträckning stärker den arbetslöses ställning på den reguljära arbetsmarknaden; se t ex OECD (1993) och Martin (1998).

Det kan kanske verka som att lågbudgetprogrammets ineffektivitet kullkastar hypotesen om att aktiv arbetsmarknadspolitik, genom att den kan ha bibehållit de arbetssökande i arbetskraften under lågkonjunkturen, bidragit till att sysselsättningstillväxten i konjunkturuppgången varit mycket god utan att vi för den skull fått inflationsdrivande flaskhalsar. Man bör då notera att studierna i detta avsnitt rört frågeställningen ”Är det

bättre att individen deltar i en åtgärd än att hon/han går öppet arbetslös?”. För att testa hypotesen under avsnitt 1.1 så är de relevanta frågeställningarna: ”Påverkar deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd sannolikheten att lämna arbetskraften?” och ”Är det bättre att individen deltar i en åtgärd än att han/hon lämnar arbetskraften?”. Någon sådan studie har, mig veterligen, ännu ej genomförts. Däremot finns det all anledning att i en begynnande konjunkturuppgång överföra resurser från ”lågbudgetprogram” till åtgärder som söker möta arbetsgivarnas yrkesmässiga- och geografiska efterfrågan på arbetskraft.

2.2 Sökaktiviteten

Den höga arbetslösheten under senare år har aktualiserat en diskussion om de arbetslösas sökbeteende. Det finns flera skäl till varför sökaktiviteten är av intresse. För det första är det rimligt att tro att den som inte söker jobb, allt annat lika, har förhållandevis små chanser att få något jobb. För det andra har man i den utländska debatten [se t ex Layard m fl (1991) och Wyplosz (1994)] delvis förklarat bestående arbetslöshet med att arbetslösa efterhand minskar sin ansträngningar att söka jobb. För det tredje kan ett aktivt arbetssökande skapa jobb: arbetslösa som själva tar kontakt med en arbetsgivare kan förmå denna att tidigarelägga en planerad anställning eller t o m erbjuda en oplanerad anställning. För det fjärde kan sökaktiviteten vara av vikt för lönebildningen i ekonomin: ju större det effektiva arbetskraftsutbudet är (dvs ju fler arbetssökande till de lediga plasterna) desto mindre risk för allt för stora, och därmed inflationsdrivande, löneökningar.

I svenska studierna över sökbeteendet under 1990-talet har man observerat att sökaktiviteten på den svenska arbetsmarknaden generellt sett är mycket låg och att den näst intill upphör då den arbetssökande deltar i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd; se t ex Ackum Agell (1996) eller Harkman & Jansson (1995). Att sökintensiteten är låg bland åtgärdsdeltagare uppmärksammades även under lågkonjunkturen i början av 1980-talet; se Edin & Holmlund (1991). De svenska studierna visar däremot inte att sökintensiteten avtar med arbetslöshetstidens längd; se t ex Ackum Agell (1996), Harkman & Jansson (1995) eller Åberg (1997). I AMS (1999) finner vi ett annat intressant resultat, nämligen att spontana rekryteringar (dvs att arbetsgivaren tidigarelägger eller öppnar upp ett nytt jobb) vid personlig kontakt från en arbetssökande är ganska vanliga.

För att inte massarbetslösheten ska permanentas, och för att de som deltar i en åtgärd inte ska bli inlåsta, är det naturligtvis viktigt att alla arbetslösa aktivt söker efter jobb. Detta ter sig kanske självklart i ett läge med många nyanmällda lediga platser i ekonomin, men att ett aktivt arbetssökande kan vara nog så viktigt även under en djup lågkonjunktur visar Andersson (1999).

2.3 Stigmatisering av långtidsarbetslösa

Både svenska och utländska studier antyder att arbetsgivarna är tveksamma till att anställa någon som varit utan vanligt jobb under en längre tid.

Agell & Lundborg (1999) finner att relativt många personalchefer anser att arbetsökande med en historia av arbetslöshet och/eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör uppfattas som potentiellt mindre produktiva än andra. I vissa avseenden tycks dessa problem ha förvärrats under 1990-talet. 1991 ansåg drygt 20 procent av personalcheferna att långtidsarbetslöshet var att uppfatta som en stark negativ produktivitetssignal; 1998 gjorde 27 procent samma bedömning. Resultaten tyder vidare på att denna stigmatiseringseffekt mildras för personer som deltagit i någon form av arbetsmarknadsutbildning – öppen arbetslöshet är mer stigmatiserande än genomgången utbildning. Däremot finner Agell & Lundborg (1999) inte några statistiskt signifikanta skillnader mellan öppen arbetslöshet och deltagande i andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder (t.ex. arbetslivsutveckling och beredskapsarbete). Liknande resultat finner man i en norsk studie; se Colbjørnsen m fl (1992). Resultaten här visar på små attitydförändringar hos arbetsgivare till att anställa någon som varit utan jobb uppåt ett halvår; däremot är arbetsgivarna tveksamma till att anställa någon som varit arbetslös längre tid än så.

Dessa resultat tyder på att det finns alla anledning att försöka identifiera personer som riskerar att bli långtidsarbetslösa och på ett tidigt stadium söka hjälpa dem till en ny anställning på en reguljära arbetsmarknaden.

2.4 Arbetsförmedlingen som spindeln i nätet

Enligt min mening finns det goda argument, och som alltid en del invändningar, att även fortsättningsvis låta arbetsförmedlingen handha arbetsmarknadspolitikens *alla* beståndsdelar: (i) För att kunna utforma de aktiva åtgärderna så att de hjälper den arbetssökande

till ett nytt jobb så är det viktigt att ha information om vad arbetsgivarna söker för kompetens och erfarenhet. Denna kunskap kan förmedlarna erhålla då de förmedlar jobb och följer upp anvisade platser. (ii) Förmedlarna kan uppmärksamma rundgång på ett tidigt stadium. (iii) Man kan använda åtgärder för att kontrollera att den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande.

Däremot antyder resultaten i Forslund (1999) att de finns skäl att fundera över hur förmedlarnas tillsynsroll bäst bör utformas. Det är dock troligt att om handlingsplanen⁵ blir det centrala styrdokumentet i arbetsmarknadspolitiken så kan den hjälpa förmedlaren i tillsynsrollen. Det blir enklare att utöva tillsyn om man inför den arbetssökande kan hänvisa till den överenskommelse man gjort i handlingsplanen och att man då den upprättades var tydlig på att icke överenskomna avvikelser leder till sanktioner.

⁵ Att handlingsplaner kan vara ett effektivt medel för att hjälpa de arbetssökande till ett nytt jobb visar bl a Sehlstedt & Schröder (1988). En typisk handlingsplan skulle kunna vara utformad enligt följande: Inom t ex sex månader efter det att individen registrerat sig som arbetssökande vid Af ska han/hon erhålla en handlingsplan. Handlingsplanen ska tydliggöra individens **rättigheter** och **skyldigheter**. Den ska ses som en överenskommelse mellan den arbetssökande och arbetsförmedlaren och den ska innehålla en strategi för hur den arbetssökande ska hitta ett nytt jobb på den reguljära arbetsmarknaden; icke överenskomna avvikelser från handlingsplanen ska leda till ett meddelande om ifrågasättande av rätt till ersättning. Individens intressen och kompetens ska naturligtvis vara vägledande i utformandet av handlingsplanen, men det är också viktigt att beakta vilka krav som ställs på individens yrkesmässiga- och geografiska rörlighet för att han/hon ska kunna få ett jobb.

Beståndsdelarna i handlingsplanen tas från åtgärdsarsenalen, som kan reduceras till (i) *jobbsökaraktiviteter* (t ex skapande av en meritförteckning, lära sig söka jobb och jobbsökarklubbar), (ii) *arbetsmarknadsutbildning*, (iii) *praktikplatser*, (iv) *anställningsstöd*, (v) *starta-eget bidrag* och (vi) *flytt- och pendlingsbidrag*. Utöver detta administrerar förmedlingen informationen runt lediga platser och söker matcha vakanser med lämpliga arbetssökande genom anvisningar; alla anvisningar ska följas upp och att ej söka anvisat jobb ska leda till ett meddelande om ifrågasättande av rätten till ersättning.

För att minimera risken för **inlåsning** så ska arbetsförmedlaren anvisa den arbetssökande lediga platser och den arbetssökande ska aktivt söka jobb under alla delar av handlingsplanen, dvs även under de perioder individen deltar i åtgärd (undantag kan göras under en första period i utbildning). Jobbsökarklubbar bör bildas vid alla arbetsförmedlingar där arbetssökande träffas regelbundet (t ex ett par timmar varje vecka) för att utbyta erfarenheter. Dessa träffar ska det ges utrymme för även då den arbetssökande deltar i åtgärd.

Ett annat exempel på hur tillsynsrollen eventuellt kan förenklas kommer från Holland. Där följer kraven på yrkesmässig rörlighet följande regel: Efter en inledande sexmånadersperiod där man söker jobb inom sitt formella kompetensområde, så ska en akademiker även söka jobb som enbart kräver gymnasiekompetens, efter ytterligare sex månader ska man söka och acceptera jobberbjudanden som kräver grundskolekompetens och efter ytterligare sex månader ska han/hon söka och acceptera alla typer av jobb.

Avslutning

Avslutningsvis bör sägas att vi i dagsläget behöver mycket mer forskning för att säkert kunna uttala oss om arbetsmarknadspolitikens effekter. Många av studierna pekar på att resultaten är känsliga för val av modell. Vidare behöver vi utröna hur arbetsmarknadspolitiken ska utformas under olika konjunkturskeden. Det som kan vara en lämplig strategi under en lågkonjunktur kan vara direkt olämplig då konjunkturen vänder. Jag tänker då närmast på att ”lågbudgetprogram i stor skala” kan kanske vara effektiva i bemärkelsen att bibehålla ett stort arbetskraftsdeltagande under en lågkonjunktur, men i en högkonjunktur verkar det som att åtgärder i liten skala och ofta till en ganska hög kostnad per deltagare är effektivast.

Svensk ekonomi är nu inne i en kraftig konjunkturuppgång. Det börjar redan spekuleras i hur ett eventuellt utrymme i budgeten bör användas. Inom arbetsmarknadspolitikens område höjs röster för att främst arbetslöshetsförsäkringen måste bli mer generös. Det finns naturligtvis fördelningsargument för detta men också forskning som pekar på att ökad generositet leder till längre arbetslöshetstider. Enligt min mening är det angelägnare att man i stället intensifierar förmedlingsverksamheten samt säkerställer kvalitén i åtgärderna och de arbetssökandes handlingsplaner.

Referenser

- Ackum Agell S (1994), "Vad bör göras med arbetsmarknadspolitiken?", stencil, Arbetarrörelsens ekonomiska råd, LO, Stockholm
- Ackum Agell S (1995) "Svenska arbetsmarknadspolitik under konjunkturuppgången", i *Arbetsmarknadspolitik – vad kan vi lära för framtiden*, SAF:s förlagsservice, Sandviken
- Ackum Agell S (1996) "Arbetslösas sökaktivitet", i SOU 1996:34 *Aktiv arbetsmarknadspolitik*, expertbilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande, Fritzes, Stockholm
- Ackum Agell S (1998) "Medling och arbetsmarknadspolitik – åtgärder för en förbättrad lönebildning?", i SOU 1998:141 *Medling och Lönebildning. Bilagor till slutbetänkande från utredningen om ett förstärkt förlikningsmannainstitut*, Fritzes, Stockholm
- Agell J och P Lundborg (1999) "Survey evidence on wage rigidity and unemployment: Sweden in the 1990s", Working Paper 1999:2, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala
- AMS (1993) "Uppföljning av arbetslivsutveckling", stencil
- AMS (1998) "Arbetsgivarnas rekryteringsmetoder", Ura 1998:2,
- Andersson F (1999) "Jobbflöden i svensk industri, 1972-1996", denna volym
- Axelsson R (1989) *Svensk arbetsmarknadsutbildning - En kvantitativ analys av dess effekter*, Umeå Economic Studies No. 197, Umeå universitet
- Calmfors L (1994) "Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features", stencil, OECD
- Calmfors L och A Forslund (1990) "Wage Formation in Sweden", i L Calmfors (red.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, SNS och Oxford University Press
- Calmfors L och P Skedinger (1995) "Does Active Labour Market Policy Increase Employment? – Theoretical Considerations and some Empirical Evidence for Sweden", *Oxford Review of Economic Policy*", 11(1), 91-108
- Colbjørnsen T, S-Å Dahl och H-T Hansen (1992) "Langtidsarbeidsloshet. Årsaker, konsekvenser og mestrings". SNF-rapport no. 83/1992, Stiftelsen for Samfunns og næringslivsforskning, Bergen

- Dahlberg M och A Forslund (1999) "Direct displacements effects of active labour market programmes: The case of Sweden", under publicering, Institutet för arbetsmarknads-
politisk utvärdering, Uppsala
- Ds 1999:10 "Indexering av högsta och lägsta dagpenningnivå i arbetslöshetsförsäkring-
en", Näringsdepartementet, fakta info direkt, Stockholm
- Edin P-A och B Holmlund (1991) "Unemployment, Vacancies and Labour Market Pro-
grammes: Swedish Evidence", i F Padoa-Schioppa (red.), *Mismatch and Labour Mo-
bility*, Cambridge University Press
- Edin P-A och B Holmlund (1994) "*Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt*",
bilaga 8 till LU94, Fritzes, Stockholm
- Edin P-A, M Jansson och C Nilsson (1991), "Interregional Migration in Sweden" i M
Jansson *Essays on Demographic Factors and Housing Markets*, Economic Studies
40, nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet
- Forslund A (1992) "*Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*", bilaga 7 till LU92, All-
männa förlaget, Stockholm
- Forslund A (1996) ""Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgär-
der, rapport till Riksdagens revisorer
- Forslund A (1999) "Brott och Straff – Om incitament i arbetslöshetsförsäkringen", denna
volym
- Forslund A och A Krueger (1993) "An Evaluation of the Swedish Active Labor Market
Policy: New and Received Wisdom", i R B Freeman m fl (red.) *The Welfare State in
Transition. Reforming the Swedish Model*, University of Chicago Press, Chicago
- Fredriksson P (1997) "The dynamics of regional labor markets and active labor market
policy: Swedish evidence", i P Fredriksson *Education, migration and active labor
market policy*, Economic Studies 28, nationalekonomiska institutionen, Uppsala uni-
versitet
- Gramlich E och B-C Ysander (1981) "Relief Work and Grant Displacement in Sweden",
i G Eliasson m.fl. (red.), *Studies in Labor Market Behavior: Sweden and the United
States*, IUI, Conference Reports (1981:2)
- Harkman A (1988) "Arbetsmarknadspolitikens effekter på geografisk rörlighet", rapport
från utredningsenheten 1988:19, AMS
- Harkman A och F Jansson (1995) "Sökaktivitet, återanställning och chansen att få jobb",
Ura 1995:4, AMS, Stockholm

- Holmlund B (1990) "*Svensk lönebildning - teori, empiri, politik*", bilaga 24 till LU90, Allmänna förlaget, Stockholm
- Holmlund B (1993) "*Arbetslöshetskrisen - konjunkturfenomen eller systemfel*", i bilaga 12 till Ekonomikommisionens förslag, *Nya villkor för ekonomi och politik*, SOU 1993:16
- Holmlund B (1999) "Arbetslöshetsförsäkringens effekter", denna volym
- Holmlund B, K-G Löfgren och E Wadensjö (1993) "*Arbetsmarknadspolitik på nya vägar. Tre forskare om arbetsmarknadspolitikens handlingsutrymme.*", Fritzes, Stockholm
- Jackman R (1994) "What can active labour market policy do?", *Swedish Economic Policy Review*, vol 1, nr 2
- Layard R, S Nickell och R Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford
- Martin J (1998) "What works among active labour market policies: evidence from OECD countries experiences", OECD, labour market and social policy – occasional papers no 35
- McCormick B och P Skedinger (1992) "Why do Regional Unemployment Differentials Persist?" i P Skedinger *Essays on Wage Formation, Employment, and Unemployment*, Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomica Upsaliensia 22
- Nilsson C (1982) "Sysselsättningspolitiken och arbetsmarknadens regionala anpassningsproblem", i *Arbetsmarknadspolitik under debatt*, Liber
- OECD (1993) *Employment Outlook*
- Regnér H (1993) "Choosing Among Alternative Non Experimental Methods for Estimating the Impact of Training: New Swedish Evidence", stencil, SOFI, Stockholms universitet
- Riksdagen revisorer (1994) "*Arbetsmarknadspolitik. En granskning av åtgärder mot arbetslöshet*" 1993/94:RR9, bilaga 1.
- Sehlstedt K och L Schröder (1988) "*Språngbräda till arbete?*", EFA, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1993:43 "*Politik mot arbetslöshet*", betänkande av EFA, Allmänna förlaget, Stockholm
- SOU 1993:52 "Ersättning vid arbetslöshet", betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring, Allmänna förlaget, Stockholm

- SOU 1996:34 ” Aktiv arbetsmarknadspolitik”, betänkande av Arbetsmarknadspolitiska kommittén, Fritzes, Stockholm
- SOU 1996:150 ”En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring”, slutbetänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning, ARBOM. Fritzes, Stockholm
- SOU 1999:27 ”DELTA. Utredning om deltidarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning”, betänkande av Utredningen om arbetslöshetsersättningen och deltidarbete m.m., fakta info direkt, Stockholm
- Storrie D och B Nättorp (1997) *Starthjälp. Geografisk rörlighet 1978-1995 och en utvärdering av starthjälpen*, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet
- Westerlund O (1992) *Internal Gross Migration in Sweden. The Effect of Variation in Mobility Stimuli and Regional Labour Market Conditions*, Umeå Economic Studies nr 292, nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet
- Widerstedt B (1998) ”Determinants of Long and Short Distance Migration in Sweden” i B Widerstedt *Moving or Staying? Job Mobility as a Sorting Process*, Umeå Economic Studies nr 464, Umeå universitet
- Wyplosz C (1994) ”Demand and structural views of Europe’s high unemployment trap”, *Swedish Economic Policy Review*, vol 1, nr 1-2
- Åberg R (1997) ”Är stigande jämviktsarbetslöshet huvudproblemet på arbetsmarknaden?”, *Ekonomisk Debatt*, årgång 25, nr 1