

Fredrik Jansson

# Arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadspolitiska insatser

Hur bör arbetsförmedlingarna agera på en arbetsmarknad där nätverk, personliga kontakter och social kompetens blir allt viktigare vid personalrekrytering? Vilken betydelse får den internetbaserade förmedlingsverksamheten i detta sammanhang? Hur bör olika arbetsmarknadspolitiska program prioriteras? Detta är några av de frågor som diskuteras i artikeln, där dels utrednings- och forskningsresultat används som grund för resonemangen, dels mångårig personlig erfarenhet från den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Arbetsmarknaden fungerar sällan friktionsfritt. Arbetsgivare får många gånger vänta innan de kan fylla en ledig plats, samtidigt som personer går arbetslösa. Svängningar i konjunkturen gör samtidigt att skillnaden mellan lediga platser och arbetslösa varierar över tiden. I en högkonjunktur blir platserna fler och de sökande färre medan det omvända gäller under en lågkonjunktur. På en dynamisk arbetsmarknad, där den tekniska utvecklingen kontinuerligt rationaliserar bort jobb och skapar nya, finns därtill ett betydande omställningsbehov som också kan skapa friktioner av olika slag. Allt detta kan resultera i en högre arbetslöshet med de negativa konsekvenser som detta innebär för de drabbade. Förutsatt att det är

möjligt att med riktade insatser minska friktionerna och därmed skapa en bättre fungerande arbetsmarknad finns således ett viktigt motiv till att bedriva en aktiv arbetsmarknadspolitik.

För att kunna bedriva en effektiv arbetsmarknadspolitik är det emellertid viktigt att känna till vilka problem som man kan lösa med arbetsmarknadspolitiska insatser, och när insatserna inte bidrar på ett konstruktivt sätt. I ett försök att öka kunskaperna om detta ska jag i denna artikel diskutera arbetsmarknadens funktionssätt i relation till arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Min föreställning är att med större kunskap om hur arbetsmarknaden fungerar, eller inte fungerar, ökar möjligheterna att peka ut områden där arbetsmarknadspolitiska insatser kan lämna viktiga bidrag. Artikeln är inte heltäckande vad gäller arbetsmarknadspolitisk forskning. Jag har medvetet lagt en viss tonvikt på den empiriska forskning som bedrivits på Arbetsmarknadsstyrelsens utredningsenhet under senare år. Jag kommer i ljuset av denna att lyfta fram vad jag upp-

**Fredrik Jansson** är fil lic i nationalekonomi och arbetar på finansdepartementet. Han har tidigare varit chef för forsknings- och utvärderingssektionen på Arbetsmarknadsstyrelsens utredningsenhet.

fattar som centrala delar av hur arbetsmarknaden fungerar idag och huvudsakligen koncentreras mig på matchningsprocessen och effekter av arbetsmarknadspolitiska program.

Matchningsprocessen, som rör hur lediga platser och arbetssökande paras samman, kommer att diskuteras utifrån områdena informationsflöde och trovärdighet, flaskhalsproblem och arbetssökandes sökbeteende. Dessa områden är av särskild vikt eftersom de ger förståelse för vilka problem som arbetsgivare och arbetssökande ställs inför på arbetsmarknaden. Utan sådan kunskap är det knappast möjligt att utforma effektiva arbetsmarknadspolitiska insatser. Att diskutera effekten av arbetsmarknadspolitiska insatser, både ur individens och samhällets perspektiv, följer sedan naturligt. Med hänvisning till den centrala roll som internet bedöms få i framtiden kommer jag också att avslutningsvis resonera kring betydelsen av internetförmedling för förmedlingsarbetet.

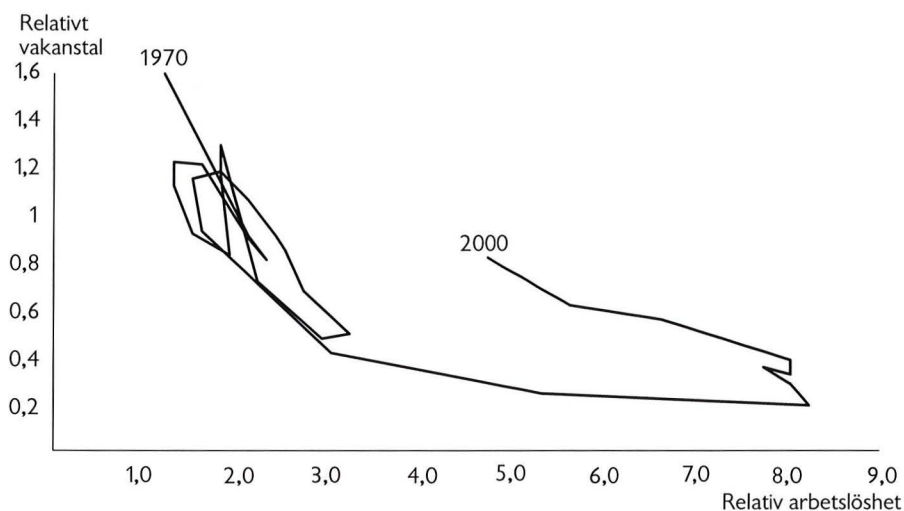
### Matchningsprocessen

Arbetsmarknaden kännetecknas av ett kontinuerligt flöde där lediga platser ska matchas med personer som söker jobb. Dessa flöden består av personer som rör sig mellan olika arbetsmarknadsstatus, såsom arbete, arbetslöshet, studier, hemarbete m m. Flödena är mycket stora. Bara under det senaste året har det tillsatts över en miljon jobb, och under de svåraste åren på 1990-talets arbetsmarknad understeg aldrig antalet tillsättningar 790 000 något enstaka år (Harkman m fl 1998).

Parallellt med det kontinuerliga flödet av personer som inträder på arbetsmarknaden eller byter jobb, finns också ett omfattande flöde av nyskapade och avvecklade jobb. Kompetenskraven på arbetsmark-

naden förändras ständigt genom omstrukturering. Vissa företag växer, andra krymper, helt nya företag skapas och andra avvecklas. Ju snabbare denna omsättning av nya och förlorade jobb är, desto fler människor kommer att behöva byta arbetsgivare och/eller arbetsuppgifter. Beroende på skillnaden mellan kompetenskraven på de nya och de avvecklade jobben ställs arbetsmarknaden inför olika stora problem att anpassa arbetskraftens sammansättning. Svårigheterna att skapa en effektiv matchning mellan jobbens krav och de sökandes kompetens varierar med hastigheten och omfattningen av strukturomvandlingen. Kunskapen om dessa processer är förhållandevis liten, även om forskningen går framåt i samband med att bättre statistiska databaser tillkommer (se exempelvis Andersson 1999; Arai & Heyman 2000; Persson 1999).

Trots den omvälvande situationen under 1990-talet finns lite som tyder på att matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden, i betydelsen att företag generellt fått det svårare att hitta arbetskraft, skulle ha försämrats. En försämrad matchningseffektivitet skulle yttra sig i en ökad mängd företag som får det svårare att få tag i personal samtidigt som en stor grupp arbetslösa står utanför arbetsmarknaden. En viktig indikator är den sk Beveridgekurvan som visar hur många lediga jobb det finns relaterat till arbetslösheten. Med en försämrad matchningseffektivitet skulle kurvan tendera att skifta utåt, dvs att vid en given mängd lediga platser finns det fler arbetslösa än tidigare. Det finns inga tydliga tecken på att kurvan skiftat utåt. Kurvan förefaller att följa det kurvformade mönster som följer av konjunkturmässiga svängningar i efterfrågan och utbud på arbetskraft, med en sk bakåt-loop som är vanlig då arbetslösheten sjunker (*figur 1*). Jag tar

**Figur 1.** Den svenska Beveridgekurvan. Sambandet mellan lediga platser och arbetslösa (källa: SCB och AMS).

detta som stöd för att de senaste årens utveckling på arbetsmarknaden inte har lett till några allvarliga obalanser i hur företagens kvalifikationskrav och arbetskraftens kunskaper är fördelade. Att förekomsten av flaskhalsar är relativt låg och att inflationen är fortsatt låg är ytterligare stöd för slutsatsen att matchningen på arbetsmarknaden inte fungerar sämre än före 1990-talets lågkonjunktur. Jag återkommer till vilken betydelse arbetsmarknadspolitiken kan ha haft i sammanhanget.

#### *Informationsflöde och trovärdighet*

Informationsspridning har en central roll i matchningsprocessen på arbetsmarknaden.<sup>1</sup> En förståelse för hur informationen sprids och på vilket sätt arbetsmarknadens funktion påverkas av ineffektiv informations-spridning bör vara en huvudfråga för arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedling har till uppgift att öka informations-spridningen och på så sätt förbättra både arbetsgivares och arbetstagares möjligheter att hitta en bra matchning snabbt. Utan kunskaper om hur företag agerar i rekryteringsprocessen,

och varför de väljer vissa rekryteringskanaler, minskar förutsättningarna att förbättra matchningarna på arbetsmarknaden.

Företag måste göra informationen om lediga platser tillgänglig för presumtiva sökande. Utländska studier visar att annonser är en vanlig sökkanal, men även att sprida informationen genom personalen är vanligt. Arbetsförmedling och spontana ansökningar tillhör också viktiga kanaler för att komma i kontakt med sökande (Atkinson m fl 1996). Svenska studier, som avgränsat sig till företag som anmält lediga platser till arbetsförmedlingen eller till företag som har rekryterat arbetslösa, visar att företag som rekryterat arbetslösa företrädesvis har använt arbetsförmedlingen, kontaktat tidigare anställda eller använt en mer passiv metod, som att låta sökande kontakta företaget själva vid rekryteringen (Klingvall 1998). Majoriteten av företag använde endast en sökkanal.

1. Fortsättningen av avsnittet bygger – om inget annat anges – på Jansson (1999b).

Att sitta och vänta på att lämpliga sökande ska höra av sig kan fungera för vissa rekryteringsringar, och det finns företag som utnyttjar detta. En fjärdedel av de arbetslösa som hittar ett jobb anställs trots att företaget inte vidtagit några aktiva åtgärder att sprida informationen. En del av dessa jobb var till och med sådana där företaget inte tänkt att rekrytera innan personen dök upp. Att företag rekryterar på detta sätt indikerar en *imperfektion* i matchningsprocessen.<sup>2</sup> Det skulle finnas utrymme för en högre sysselsättning om rätt instrument fanns för att dels finna dessa jobb, dels att förmå en sökande med rätt kompetens att kontakta företaget. Storleken på denna dolda sysselsättningspotential är emellertid oklar och den varierar sannolikt med konjunkturen; ju fler arbetslösa desto större är chansen att en lämplig sökande kontaktar spontant. Med sämre tillgång till sökande per plats blir det svårare att utnyttja denna rekryteringsmetod och företaget blir då tvunget att ta en mer aktiv del i rekryteringsarbetet, för att få sökande till de lediga platserna. Detta syns exempelvis i att andelen platser som anmäls till förmedlingen tenderar att minska under lågkonjunktur och öka under en högkonjunktur (Okeke 1999a).

Fastän företagen använder ett brett urval av sökkkanaler sker tillsättningarna huvudsakligen genom *informella* kanaler. De informella kanalerna står för omkring 70 procent av informationen vid anställningar (*tabell 1*). Andelen av de nyanställda som anger att de fick informationen genom arbetsförmedlingen är drygt tio procent och har varit så under hela 1990-talet. Andelen är densamma för annonser som står för resten av den formella marknaden. Av de arbetslösa som blir anställda är arbetsförmedlingen en viktigare informationskälla, omkring 25 procent, men även här är informella infor-

**Tabell 1.** Varifrån nyanställda fick information om det lediga jobbet (källa: Okeke 1999a).

	Andel
<i>Formella kanaler</i>	23,2
Arbetsförmedling	12,0
Tidningsannonser	10,3
Privat förmedling, headhunting	0,9
<i>Informella kanaler</i>	67,0
Sökande tog direktkontakt med arbetsgivare	20,8
Arbetsgivare tog direktkontakt	18,5
Vänner och bekanta	27,7
Annat	9,9
Totalt	100,0

mationskanaler viktiga för matchningen (Okeke 1999a).

Den starka preferensen de flesta arbetsgivare har att använda information från informella sökkkanaler då de rekryterar personal, hänger sannolikt inte samman med en för liten omfattning av de formella sökkkanalerna. Det är således inte självklart att en utbyggnad av formella rekryteringskanaler, som exempelvis internet, skulle minska användningen av informella kanaler i någon omfattande grad. Att företagen väljer informella kanaler som slutlig rekryteringskanal kan istället ha en annan orsak. Arbetskraften är heterogen, vilket skapar svårigheter att avgöra vilka som är lämpliga för vissa arbetsuppgifter och huruvida de passar in i arbetslaget. Sådan information förmedlas inte effektivt genom formella kanaler. Företaget kan därför behöva komplettera informationen med information från andra källor, t ex ha personlig känne-

2. Jag kommer fortsättningsvis använda ordet *imperfektion* som en benämning på faktorer som gör att inte arbetsmarknaden själv lyckas lösa problem på effektivast möjliga sätt.

dom om de sökande eller ha en tillförlitlig person som kan garantera deras kompetens. Detta ökar betydelsen av informella kanaler. I en rapport från början av 1990-talet visas dessutom att utbytbarheten mellan anställda med olika utbildning många gånger är stor (Harkman 1990). Att många olika utbildningar är möjliga för en och samma arbetsuppgift innebär att de personliga egenskaperna och förmågan att passa in i arbetsgruppen får ökad betydelse, vilket i sin tur ökar betydelsen av personliga nätverk. Att vi idag får rapporter om brist på viss kompetens och flaskhalsar motsäger inte detta. En studie från Arbetsmarknadsstyrelsen kring företagens kvalifikationskrav och matchningen visar att många företag ställer högre krav än de egentligen är i behov av. Vid brist på personal som uppfyller dessa krav anställer de ofta någon med lägre kompetens, snarare än att avstå från att tillsätta platsen. En stor del av företagen anger att de som anställdes trots detta hade tillräcklig kompetens för arbetsuppgiften (Hägglund 2000).

Detta är mycket viktiga aspekter av arbetsmarknadens funktionssätt. Något som ytterligare understryker betydelsen av informella kanaler är att återanställningar av tidigare arbetskraft också är en integrerad del i arbetsmarknadens funktion. Av de arbetslösa som hittar ett jobb återgår omkring hälften till en tidigare arbetsgivare (Jansson 1999a).

Som antyddes ovan kan vi finna en förklaring till den stora omfattningen av informell informationsspridning. Den information som förmedlas i matchningsprocessen har både en *kvantitativ* och en *kvalitativ* dimension. Den kvantitativa dimensionen uppmärksammas i diskussioner om internet. Inom Arbetsmarknadsverket har också stor uppmärksamhet ägnats andelen platser som anmäls till arbetsförmedlingen, vilket avspeglar samma kvantitativa tänkande. I

båda fallen ses den idag begränsade mängden av formellt annonserade platser som den huvudsakliga matchningsproblematiken. Den kvalitativa dimensionen däremot, som i grunden handlar om trovärdighet eller tillförlitlighet, har fått förvånansvärt liten uppmärksamhet i policydiskussioner kring förmedlingsarbetet. Den kvalitativa dimensionen av informationsspridningen är avgörande betydelse för att hjälpa personer med svag ställning på arbetsmarknaden, då den svaga ställningen ofta sammanhänger med dåliga kontaktnät. I en amerikansk studie redovisas exempelvis att arbetsgivare har tillgång till en stor mängd information om de sökande, men att de ofta har anledning att misstro sökkanalernas pålitlighet och deras relevans för deras behov. Arbetsgivarna uppgav exempelvis att de många gånger misstror information från arbetsförmedlare. Motivet var att dessa inte tillräckligt känner till sina sökandes kompetens och inte heller de behov företagen har för att ge relevant information. Kanaler som nämndes som tillförlitliga var personliga intervjuer och rekommendationer från anställda (Miller & Rosenbaum 1996).

Som diskussionen i detta avsnitt antyder ökar sannolikheten att den förmedlade informationen används, och att en person anställs, om informationen är inbäddad i ett trovärdigt sammanhang. Om däremot informationskanalen inte är tillförlitlig avstår, eller undviker, arbetsgivaren att använda informationen. I den traditionella förmedlingsverksamheten, och i kanske ännu högre grad dagens förmedlingsverksamhet som i ökande utsträckning bygger på internet, blir inte problemen med trovärdighet lösta på ett självklart sätt. Internet saknar också system för att bygga upp gångbara kontaktnät för dem som saknar sådana. Trovärdiga kontaktnät är viktiga vid rekryte-

ringar och fullt kvalificerade personer kan bli ratade på arbetsmarknaden bara för att de saknar en trovärdig uppbackning. För arbetsförmedlingens del är det således helt avgörande om man kan skapa förtroliga kontaktnät med arbetsgivare och därigenom "sälja" en arbetssökande till arbetsgivaren. Att det förekommer företag som är beredda att rekrytera fastän de inte vidtagit några aktiva åtgärder, eller ens planerat att rekrytera, ökar detta utrymme. För att bli framgångsrik kan det emellertid vara nödvändigt att varje arbetsförmedlare har den direkta kontakten med både sökande och arbetsgivare, och inte, som förekommer på många förmedlingar idag, en uppdelning av personalen på dessa båda kundgrupper.

#### *Flaskhalsproblematik*

Mycket av diskussionen hittills har rört informationsflödet och de problem som arbetsmarknadspolitiken ställs inför då informationsflödet är imperfekt. Informationsbristen har getts särskilt utrymme eftersom den är mindre uppmärksammas än andra imperfektioner. En oftare uppmärksammas imperfektion, men av helt annan karaktär, rör brist på arbetskraft, dvs att företagen efterfrågar kompetens som inte arbetsmarknaden kan förse dem med. Då flaskhalsar av detta slag uppstår kan det till viss del röra sig om informationsproblem. En för låg rörlighet bland arbetskraften, både geografiskt och mellan företag, kan vara en annan orsak. Arbetsmarknadspolitiken har till uppgift att minimera båda dessa problem. Av särskild betydelse för flaskhalsproblemen vill jag dock framhålla en för liten mängd personer som antingen är intresserade av, eller faktiskt kan utföra arbetsuppgifterna. Det kan antingen vara för att lönerna är för låga, eller arbetsförhållandena för dåliga, för att locka personerna till om-

rådet, eller att utbildningssystemet inte hunnit förse arbetsmarknaden med den efterfrågade kompetensen i tillräcklig utsträckning.

Flaskhalsar leder till att produktionen blir lägre än den skulle kunna vara, medförande en långsammare tillväxt än annars. Det leder också till löneökning inom bristyrkena, där företag bjuder över varandra för att lyckas knyta till sig den arbetskraft som finns. Löneökningen medför i sin tur ytterligare minskat utrymme för att anställa fler. Med, som idag, branschvisa löneförhandlingar och en allmän strävan efter jämlik lönefördelning mellan de olika fackförbunden finns därtill betydande risker för en för snabbt ökande lönenivå generellt. Resultatet kan bli en bestående hög arbetslöshetsnivå.

Det är en central arbetsuppgift för arbetsmarknadspolitiken att förse arbetsmarknaden med en effektiv arbetskraft som har de kvalifikationer som behövs för att undvika flaskhalsar. Det är emellertid osäkert i vilken utsträckning arbetsmarknadspolitiken faktiskt har bidragit i denna process. Eftersom utbildningsinsatser tar viss tid i anspråk kräver en framgångsrik politik god framförhållning. God prognosförmåga om behoven och tillgången är en förutsättning.

Vi bör emellertid fråga oss i vilken utsträckning det är samhällsekonomiskt mest lönsamt att lösa flaskhalsar genom direkta insatser riktade mot arbetslösa. Om de arbetslösa saknar kompetensen måste utbildningsinsatser göras innan bristen uppstår. Detta tar tid och det kan finnas svårigheter att förutsäga bristerna inom tillräcklig tid. Det är emellertid inte självklart att det är de arbetslösa som ska lösa flaskhalsarna. En kompletterande flaskhalshypotes, som såvitt jag känner till inte diskuterats i forskningen, bygger på att många sysselsatta personer idag är överkvalificerade för sina arbetsupp-

gifter. Att detta förekommer är något som observerats i många länder (se exempelvis *Economics of Education Review* 2000). Åberg (2001) påvisar förekomsten av överkvalificering i Sverige. En effekt av detta skulle kunna vara att det finns lediga platser med höga kompetenskrav som inte har blivit tillsatta, därför att de som innehar kompetens för dessa vakanser har fastnat i jobb de är överkvalificerade för. Samtidigt kan det finnas arbetslösa som inte är kvalificerade att fylla de platser som är lediga, ett fenomen som många tycker sig se idag. På lite sikt är problem av detta slag övergående. Personer som är överkvalificerade för sina jobb strävar efter att byta till mer kvalificerade jobb. Men med låg rörlighet mellan arbetsgivare eller arbetsuppgifter kan det ta tid innan överkvalificerade personer hunnit byta till jobb som mer passar deras kompetens. Om hypotesen att överkvalificering kan orsaka flaskhalsar stämmer, skulle en bättre matchning av redan sysselsatta medföra att vissa flaskhalsar kan fyllas och att arbetslösa kan ta de jobb som därigenom blir lediga. Arbetsmarknadspolitiska insatser för att hjälpa arbetslösa skulle således kunna vara riktade mot redan sysselsatta. Det arbetsmarknadspolitiska programmet Utbildningsvikariat, där arbetslösa ersatte personer som vidareutbildade sig, hade en liknande ansats innan det avskaffades i mitten av 1990-talet. Det är emellertid inte självklart att utbildningsinsatser är nödvändiga. En förbättrad informationsspridning om olika arbetens innehåll och krav, eller stimulanser som underlättar byten mellan olika företag och regioner, kan vara andra tänkbara arbetsmarknadspolitiska instrument.

### *Sökbeteende*

Vilken betydelse har de arbetslösas sökintensitet för dels matchningstiderna, dels

skapandet av nya arbetstillfällen? Vad gäller sökbeteendet finner forskningen sällan stöd för ett förändrat sökbeteende över tiden. Forskningsmetoderna är emellertid inte bra, eftersom varje person hittills bara studerats vid ett tillfälle. I en studie som bearbetas på Arbetsmarknadsstyrelsen följs emellertid personer över tiden. Det finns här tecken på att sökintensiteten avtar med arbetslöshetstid för vissa grupper. Det kan tolkas i termer av passivisering vilket minskar deras chanser att få jobb. Resultaten tyder emellertid också på att de arbetslösa sänker sina krav på arbetsuppgifter och lön med längre arbetslöshetstid. Detta borde öka deras chanser att få jobb. Undersökningen visar även att i ett bättre arbetsmarknadsläge söker de arbetslösa också över ett bredare spektrum av kanaler. Den samlade effekten av dessa motriktade samband är så här långt oklar. Andra studier visar dock att chansen att hitta en ny arbetsgivare är lika stor över större delen av arbetslöshetstiden, fram till dess att arbetslöshetsersättningen börjar ta slut. Då ökar chansen att få en anställning (se exempelvis Jansson 1999a). Det finns också resultat som visar att sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsersättningen leder till att personer finner en anställning snabbare. Sammanfattningsvis kan man tolka resultaten som att en hårdare tillämpning av reglerna för arbetslöshetsersättning kan leda till kortare arbetslöshetstider. Detta borde gälla alldeles särskilt i en konjunkturuppgång med framväxt av fler nya jobb.

Eftersom en majoritet arbetslösa placeras i program efter bara några månaders arbetslöshet kan anpassningen till högre sysselsättningsnivåer, då efterfrågan ökar, bli långsammare. Forskningen visar tydligt att sökintensiteten är mindre under tiden man deltar i ett program (Ackum Agell 1996). Tidiga placeringar kan därför leda till att personer

med förhållandevis goda möjlighet att hitta jobb förs bort från den aktiva sökandepoolen. Fler skulle alltså kunna hitta jobb och en lägre programvolym skulle behövas, om programplaceringarna försköts senare i arbetslöshetsperioden. Ett alternativ vore en mycket tydlig sortering av de arbetslösa utifrån ett faktiskt behov av att delta i ett program för att förbättra sin position på arbetsmarknaden. För de program där undanträngningseffekterna (se nästa avsnitt) är stora skulle lägre volymer dessutom skapa en ökad sysselsättning. De inbesparade resurserna skulle kunna användas för exempelvis utbildningsinsatser riktade mot yrkesområden med brist på arbetskraft. De skulle också kunna användas för aktivare förmedlingsinsatser, något som förefaller vara effektivt (se bl a Hägglund 2000).

Studier kring sök beteende har också visat att sök insatsen är beroende av personernas förväntan om att få jobb (Bolinder 1999; Harkman & Jansson 1995). Personer som bedömer sina chanser att få ett jobb som stora får också jobb snabbare än personer som bedömer chansen som mindre (Öhrn 1996). Särskilt tydlig är effekten för personer som förväntade sig en återanställning hos en tidigare arbetsgivare (Öhrn 1996). Sådan information bör förmedlare kunna använda för att sortera in personer i grupper med olika behov av arbetsmarknadspolitiska insatser, vilket skulle medföra en effektivare användning av resurser.

### Effekter av arbetsmarknadspolitiska program

Arbetsmarknadspolitiska insatser bör riktas mot områden där arbetsmarknadens funktionssätt förbättras, jämfört med vad som skett utan insatser. Det föregående avsnittet har behandlat matchningsprocessen, och

närmare bestämt studerat informations-spridning, sök beteende och flaskhalsar. I detta avsnitt ska jag istället diskutera effekterna av arbetsmarknadspolitiska program på arbetsmarknadens funktionssätt.

Calmfors (1996) räknar upp några tänkbara effekter vilka kan vara antingen positiva eller negativa: effekter på jobbmatchningen, effekter på arbetskraftens storlek, konkurrenseffekter, undanträngningseffekter, socialpolitiska effekter, undvikande av försämrat humankapital, kontroll av arbetsvilja, rundgång m m. (För den som är närmare intresserad av respektive effekt hänvisar jag till källan.) Vad jag ska inrikta mig mot är sysselsättningseffekter av arbetsmarknadspolitiska program, vilket jag gör genom att redovisa några av de resultat som framkom vid Arbetsmarknadsstyrelsens stora åtgärdsutvärdering under 1999. Slutsatserna från denna ger tydliga policyimplikationer i ljuset av diskussionen vi fört ovan.<sup>3</sup>

Program som ger någon form av subventionerat reguljärt jobb förefaller ge den högsta sysselsättningsgraden efter genomfört program. Det program som kallats rekryteringsstöd ger den högsta sysselsättningsgraden efter deltagande. Andelen sysselsatta är ungefär dubbelt så hög som bland jämförbara personer som inte deltagit i program. Den positiva effekten gäller även deltagare i utbildningsvikariat och arbetsplatsintroduktion. Positiva effekter hittar man också för deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Där emot förefaller programmen datortek (ett datorutbildningsprogram), beredskapsar-

3. Rapporten analyserade samtliga konjunkturberoende program, varav flera inte finns kvar idag. Den principiella funktionen, t ex att rekryteringsstöd var en lönesubvention till företaget, gäller dock även dagens program. Se även Calmfors m fl (kommande).



beten och arbetslivsutveckling ha mindre eller sakna positiva sysselsättningseffekter.

Subventioner har fördelen att kompensera för den högre kostnad ett företag riskerar genom att anställa ett ”oprövat kort”. Det ger även den sökande möjligheten att få referenser från en arbetsgivare, referenser som kan förvandla ett dåligt kontaktnät till ett kontaktnät som skapar en stabil position på arbetsmarknaden. Om vi studerar sysselsättningsskapande program, dvs exkluderar arbetsmarknadsutbildning och datortek, tycks de positiva effekterna följa av möjligheten att få fortsatt anställning hos anordnaren. Chansen är liten för deltagare i arbetslivsutveckling eftersom de ofta anordnas av ideella föreningar. Chansen är också mindre för beredskapsarbete som ofta arrangerats i offentliga sektorn. Generellt tycks möjligheterna vara större om programmet ges inom privata sektorn. Anställning med subvention har ofta betraktats som en stimulans till företagen att anställa mer personal, vilket tenderat att ge undanträngningseffekter. Denna typ av program har emellertid relevans för att lösa den första typen av imperfektion, dvs hjälpa sökande som saknar ett kontaktnät. En planerad undanträngning kan vara önskvärd i sådana lägen.

Effekterna på sysselsättningschansen för deltagare i arbetsmarknadsutbildning är också positiva, till skillnad från datortek. Skillnaden mellan de två programmens resultat kan ligga i deras specifika natur. Datortek är ett allmänt program utan inriktning mot någon tydlig efterfrågan. Arbetsmarknadsutbildningar är oftare inriktade mot speciella områden, och i de fall de är direkt riktade mot områden med brist på arbetskraft kan vi sannolikt förvänta oss goda effekter i form av sysselsättning. Arbetsmarknadsutbildning är den naturliga åtgärden för att komma tillrätta med de

imperfektioner som uppstår i samband med arbetskraftsbrist. Utvärderingar av undanträngningseffekter visar dessutom att dessa är lägre för arbetsmarknadsutbildning än för andra program.

Innan vi går vidare är det intressant att kort reflektera över rimligheten att enbart studera hur sysselsättningschansen påverkats av programdeltagande. Jag har personligen mött kommentaren; ”men, syftet med datortek var aldrig att det skulle leda till jobb”. Invändningen är möjligtvis giltig om arbetsmarknadspolitiska program enbart ska undvika att personer går arbetslösa under längre tider. Dock kan man fråga sig om det inte skulle varit lämpligare om de som deltog i datortek istället deltagit i en arbetsmarknadsutbildning. Därigenom hade både arbetslöshet undvikits, för en tid, samtidigt som det ökat möjligheterna att finna en fast förankring på arbetsmarknaden efter avslutat program. Andra positiva effekter, som förhindrande av utslagningen från arbetsmarknaden eller utförsäkring från arbetslöshetsersättningen, är sidoeffekter av arbetsmarknadspolitiska program men bör inte vara den huvudsakliga motiveringen till att programmet bedrivs. Min personliga uppfattning i frågan är att program som inte syftar till att deltagarna ska öka sina chanser att återföras till en reguljär sysselsättning, bör ersättas med andra program som både ger ökad sysselsättningschans och andra positiva sidoeffekter, om det är möjligt.

En tredje typ av program, som utvärderats separat är Starta eget-bidraget (Okeke 1999b, 2000a; Spånt Enbuske & Okeke 2001). Starta eget-bidraget har också starkt positiva effekter på chansen att ha sysselsättning en tid efter programmets slut. Selektionsproblemen är naturligtvis av stor betydelse här. En hypotes som framförs är att den främsta sorterings-effekten ligger i

den sortering av livskraftiga idéer som sker innan stödet beviljas, och inte i första hand på personliga egenskaper. Detta är en generellt tillämpbar idé. En viktig förberedelse innan en arbetsförmedlare beviljar ett program är en noggrann bedömning av hur framgångsrik insatsen kan tänkas bli. Förmedlare måste också väga in faktorer såsom personens verkliga behov av en insats och förmågan att tillgodogöra sig denna. Det senare kanske är särskilt viktigt i samband med utbildningsinsatser. En noggrannare bedömning kommer automatiskt att leda till en lägre programvolym. Som vi diskuterade ovan kan detta minska undanträngningen och öka sysselsättningen.

Ett flertal studier har studerat undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska program (exempelvis Forslund & Dahlberg 1999). Undanträngningseffekterna, dvs att programmen ersatt riktiga jobb, eller att personer utan subvention har ersatts av personer med subvention, förefaller vara relativt stora. Med ett förbättrat arbetsmarknadsläge och den medföljande nödvändigheten att minska på programvolymen kan stor undanträngning betraktas som en policymässig fördel. Arbetslösheten kommer inte öka med minskad programvolym.<sup>4</sup> En viss undanträngning är emellertid önskvärd. Som vi resonerade ovan kan det vara samhällsekonomiskt försvarbart om undanträngningen medför att en fullt kvalificerad person, men som saknar uppbackning från tillförlitliga nätverk, får jobbet framför någon med goda kontaktnät.

Slutligen kan vi konstatera att rundgången mellan arbetslöshet och program har varit stor under hela 1990-talet (Harkman m fl 1998). Orsaken är att det tar lång tid att hitta ett jobb då tillgången till lediga platser är liten i förhållande till antalet sökande. Rundgång mellan program och arbetslöshet blir då en

nödvändig konsekvens av att arbetsmarknadspolitiken haft som mål att hålla nere andelen långtidsarbetslösa. En förhoppning är emellertid att aktiva insatser gör det möjligt att behålla en ”intakt” arbetskraft som är kvalificerad att ta sig an de arbetsuppgifter som skapas i en konjunkturuppgång. Forslund och Dahlberg (1999) visar att aktiv arbetsmarknadspolitik håller arbetslösa kvar i arbetskraften. Vi borde då förhoppningsvis finna att Sverige har haft en snabbare sysselsättningstillväxt än andra länder med en liknande uppgång i konjunkturen. Det förefaller emellertid som om Sverige hade kunnat uppnå samma sysselsättningstillväxt som idag, även med mindre resurser till aktiv arbetsmarknadspolitik än vad som användes i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet (Okeke 2000b).

### Arbetsmarknadspolitiken och internet

Internet kan förväntas få starkt genomslag på förmedlingsverksamheten inom några år. Jag ska i detta avsnitt resonera kring var internet kan tänkas få det största genomslaget. Som tidigare nämnts (tabell 1) förmedlas en majoritet av informationen genom informella kontakter. Förmedlingen står endast för omkring tolv procent av informationen. Hur kommer detta att påverkas av en utbyggd internetservice? Avgörande är företagets syfte med annonseringen av

4. Antag att vi har 100 procent undanträngning, dvs att varje program ersätter ett riktigt jobb. Den öppna arbetslösheten är då oförändrad om programvolymen minskas. 100 procent undanträngning skulle också betyda att obalansen (öppen arbetslöshet + program) är ett irrelevant mått. Obalansen motsvarar enbart den öppna arbetslösheten vid 100 procent undanträngning.

en ledig plats. Företagets mål vid en rekrytering är *inte* att komma i kontakt med så många personer som möjligt utan att komma i kontakt med ett mindre antal intressanta personer (Rees 1966). Det är därför klokt att dels ha en noggrann beskrivning av vilka kvalifikationer som de sökande bör ha, dels att inte sprida informationen genom kanaler som inte resulterar i "rätt" typ av sökande. Exempelvis väljer företag att annonsera viktiga tjänster i dagspress, vilka har en stor spridning och läses av många, även av personer som redan har jobb. Om företagen företrädesvis är ute efter att anställa arbetslösa är det kanske klokt att vända sig till arbetsförmedlingen. Facklig press kan vara en effektiv kanal att annonsera i, om man är ute efter en viss yrkesgrupp. Många gånger räcker det också med att sprida informationen genom anställda som kan tipsa vänner och bekanta. Listan kan göras lång. Den antyder att företagen är beräknande i sin annonsering av lediga platser, och att de inte anstränger sig mer än vad som är nödvändigt för att komma i kontakt med kvalificerad personal.

Med möjligheten att anmäla platser på internet, med prenumeration per e-mail på intressanta jobb och med effektiva urvalsinstrument, kommer sannolikt en stor del av den formella annonseringen av lediga platser i framtiden gå över internet. Det vore emellertid förhastat att dra slutsatsen att alla rekryteringar därmed kommer att komma till efter information genom internet. En dominerande andel av företagen använder idag förmedlingen eller annonser för att söka folk. Däremot är dessa kanaler inte alls lika vanliga som slutliga informationskällor. Med stor sannolikhet kommer det även fortsättningsvis vara viktigt att det finns någon personlig anknytning mellan den som anställs och den som anställer, exem-

pelvis förmedling via informella kontaktnät eller personliga rekommendationer. Att informationen görs tillgänglig för flera på internet behöver således inte medföra att resultaten som redovisas i tabell 1 förändras, annat än att den del som var annons i dagspress och platsjournal eller -automat kommer att vara internet i framtiden. Hjälp genom förmedlingens personal kommer att vara oförändrad, skillnaden är att förmedlaren hämtar informationen från internet istället från de administrativa systemen. Vid sidan av detta kommer förmedlaren naturligtvis ha kvar den viktiga rollen att anpassa utbudet till efterfrågan genom arbetsmarknadspolitiska insatser.

Följaktligen kommer förmedlarnas grundläggande roll att kvarstå, men genom den tekniska utvecklingen tvingas arbetsförmedlingarna att närmare fokusera på det i förmedlingsarbetet som hjälper de arbets sökande ut på arbetsmarknaden. Informationsspridningen som tidigare skett genom att företag anmält lediga platser till arbetsförmedlingen kommer till stor del att ske av sig själv. Vad arbetsförmedlingarna istället måste fokusera är hur personer som har svårt att dels ta till sig informationen, dels har svårt att göra sig trovärdiga som duktig arbetskraft, får del av de lediga jobben. Den arbetskraftsförsörjande verksamheten är, som tidigare sagts, *inte* primärt ett kvantitativt informationsproblem. Vid planering av arbetsmarknadspolitiken måste fokus även fortsättningsvis ligga på var bristsituationer kan uppstå. Sådan information kommer inte att finnas på internet utan måste samlas in genom att vara nära företagen.

### Sammanfattning

Med grund i en diskussion om arbetsmarknadens funktionssätt måste det framtida

förmedlingsarbetet riktas mot att säkerställa trovärdigheten i den information som överförs i matchningsprocessen, annars finns betydande risker att personer med dåliga kontaktnät aldrig får fotfäste på arbetsmarknaden, oavsett antalet program de deltar i. Parallellt med den kvantitativa informationsspridningen måste arbetsförmedlingsarbetet inriktas mot att minimera de osäkerheter som arbetsgivare och arbetssökande har i bedömningen av varandra, osäkerheter som kan förhindra att de paras samman även om de träffas. Det finns två viktiga instrument som förmedlingen har till sitt förfogande, och som bör användas med osäkerhetsproblemet i åtanke. För det första, ett arbetssätt där varje enskild förmedlare arbetar mot både sökande och företag. Detta kräver djupa kunskaper om både den arbetssökande och nära, långa och förtroliga kontakter med ett begränsat antal företag. För det andra, tillgång till effektiva subventioneringsinstrument som kan kompensera företagen för den risk de tar genom att anställa en person när de är osäkra om kompetensen.

Förmedlaren måste också bli selektiv vad gäller omfattningen av resurser som läggs ned på de sökande. De sökande har olika behov och olika anknytning till arbetsmarknaden. Exempelvis har personerna ofta korrekta förväntningar om chansen att få ett jobb. Det gäller inte minst de personer som återanställs hos en tidigare arbetsgivare, som utgör en stor del av de arbetslösa som får ett jobb. Kvaliteten på de arbetssökandes kontaktnät är också viktig kunskap i detta sammanhang. Genom sådan kunskap kan förmedlaren tidigt rikta sin tid och resursanvändning till personer som bedöms ha små chanser att finna ett jobb utan stöd och personer som har ett svagt kontaktnät.

Kunskapsinnehållet i arbetsuppgifterna ökar, men det är min uppfattning att för-

ändringen sker långsamt. Det är dock svårt att göra sig en bild av hur stor del av arbetsmarknaden som berörs av den snabbare utvecklingen och denna kunskapsbrist gör det i sin tur svårt att dimensionera arbetsmarknadspolitiska insatser. Här behövs mer kunskaper. Det är också möjligt att överkvalificering på arbetsmarknaden kan vara en faktor till obalanser mellan lediga platser och arbetslösa. Om så är fallet bör man överväga om arbetsmarknadspolitiska insatser kan användas för att öka rörligheten av redan sysselsatta mot flaskhalsyrken för att därigenom bereda plats för arbetslösa.

Utbyggnaden av internetdatabaser kommer sannolikt att påverka i vilken utsträckning företag direkt anmäler lediga platser till arbetsförmedlingen. Med tanke på den stora mängd av anställningar som sker utan information genom formella kanaler kommer detta sannolikt inte att påverka arbetsmarknadens funktionssätt på något genomgripande sätt. Vad som däremot kan hända är att förmedlingen får betydligt svårare att sälja in personer som pga bristande kontaktnät inte lyckas hitta något jobb. Direkta och personliga företagskontakter kommer sannolikt att bli av mycket stor betydelse för att hjälpa personer in på arbetsmarknaden.

## Referenser

- Ackum Agell S (1996) "Arbetslösas sökaktivitet" i *Aktiv arbetsmarknadspolitik, Experbilaga*. SOU 1996:34, Fritzes, Stockholm.
- Andersson F (1999) "Jobbflöden i svensk industri" Forskningsrapport 1999:3, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Arai M & Heyman F (2000) "Permanent and Temporary Labour: Job and Worker Flows in Sweden, 1989–1998" Working paper nr 71, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Atkinson J, Giles L & Meager N (1996) *Employers, Recruitment and the Unemployed*. Report 324, The Institute for Employment Studies, London.

- Bolinder M (1999) "Sökbeteendets betydelse för chansen att hitta ett jobb" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 5, nummer 1, vintern 1999, s 45–62.
- Calmfors L (1996) "Den aktiva arbetsmarknadspolitiken och sysselsättningen – en teoretisk referensram" i *Aktiv arbetsmarknadspolitik, Expertbilaga*, SOU 1996:34, Fritzes, Stockholm.
- Calmfors L, Forslund A & Hemström M (2000) "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?" Kommande, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Economics of Education Review*, Volume 19(2), 2000.
- Forslund A & Dahlberg M (1999) "Displacement Effects of Labour Market Programmes: The Case of Sweden" Working paper 1999:7, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Harkman A (1990) "Arbetsgivarna och af" Rapport från Utredningsenheten 1990:3, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Harkman A & Jansson F (1995) "Vad bestämmer sökaktiviteten?" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 1, nummer 2, vintern 1995, s 99–111.
- Harkman A, Klingvall M, Jansson F, Okeke S & Öhrn L (1998) "1990-talets arbetsmarknad" Ura 1998:5, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Harkman A, Okeke S & Johansson A (1999) "Åtgärdsundersökning 1998" Ura 1999:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Hägglund P (1999) "Flaskhals eller överdrivet formulerade behov? En analys av arbetsgivarnas krav vid rekrytering" Ura 1999:17, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Hägglund P (2000) "Utvärdering av matchningsinriktad försöksverksamhet i Stockholm län" Working paper 2001:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Jansson F (1999a) *Rehires and Unemployment Duration – New Evidence of Temporary Layoffs on the Swedish Labour Market*. Licentiatserien 13/1999, SOFI, Stockholms Universitet.
- Jansson F (1999b) "Informationsflödet och rekryteringsprocessen – en kunskapsöversikt med arbetsförmedlingens roll i fokus" Ura 1999:14, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Klingvall M (1998) "Arbetsgivarnas rekryteringsbeteende" Ura 1998:2, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Miller S R & Rosenbaum J E (1996) "The Missing Link: Social Infrastructure and Employers Use of Information" opublicerat manuskript, Department of Political Science, Northwestern University, USA.
- Okeke S (1999a) "Arbetsförmedlingens marknadsandelar 1998" Ura 1999:8, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Okeke S (1999b) "Starta eget-bidragets effekter – utvärdering av företag tre år efter start" Ura 1999:12, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Okeke S (2000a) "Hur går det för arbetslösa som får bidrag för start av näringsverksamhet" Ura 2000:4, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Okeke S (2000b) "Sysselsättningseffekter av aktiv arbetsmarknadspolitik – en internationell jämförelse" Working paper 2000:2, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Persson H (1999) "Job Flow and Worker Flows in Sweden 1986–1995" i *Essays on Labour Demand and Career Mobility*. Doktorsavhandling 1999:40, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Rees A (1966) "Information Networks in Labor Markets" *American Economic Review*, May 1966.
- Spånt Enbuske A & Okeke S (2001) "Utvärdering av 1995 års nystartade företag. En jämförelse mellan företag som fick bidrag från Arbetsförmedlingen och övriga nystartade företag" Ura 2001:2, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Åberg R (2001) *Skill – Education Mismatch – Unemployment Persistency Among the Low Educated or Overeducation?* Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Öhrn L (1996) "Vad styr åtgärdsplaceringar?" Ura 1996:10, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.