

Mattias Bengtsson och Tomas Berglund

Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier

Svensk arbetsmarknadspolitik har förändrats kraftigt sedan 1980-talet. I denna artikel studeras övergången från efterfråge- till utbudsinriktade åtgärder, samt hur synen på aktivering förändrats sedan 1980-talet. Genom en analys av regeringsförklaringar, budgetpropositioner och åtgärdsprogram visas hur offensiva aktiva åtgärder alltmer ersatts av defensiva. Från en betoning på att förbättra den arbetslöses möjligheter på arbetsmarknaden riktar sig defensiva åtgärder i stället mot att framför allt öka utbudet av arbetskraft.

Mattias Bengtsson, fil dr,
Institutionen för sociologi
och arbetsvetenskap,
Göteborgs universitet.
Mattias.Bengtsson@socav.gu.se

Tomas Berglund, docent,
Institutionen för sociologi
och arbetsvetenskap,
Göteborgs universitet.
Tomas.Berglund@socav.gu.se

Inom välfärdsstatsforskningen brukar Sverige räknas till den socialdemokratiska regimtypen, kännetecknat av såväl en generös arbetslöshetsförsäkring som en omfattande aktiv arbetsmarknadspolitik (Esping-Andersen 1990). Sverige var ett pionjärland för den aktiva arbetsmarknadspolitiken då Rehn-Meidner-modellen lanserades i slutet av 1940-talet i syfte att skapa allt ifrån ekonomisk tillväxt och prisstabilitet till full samsättning, löneutjämning och facklig solidaritet. Strukturrationaliseringar skulle öka konkurrenskraften i ekonomin och staten stå för ett generöst inkomstskydd vid friställning och omfattande investeringar i aktiveringsåtgärder för

att öka arbetskraftens yrkesmässiga och geografiska rörlighet. Vid sidan av omlokalisering och flyttningsbidrag skulle utbildningsinsatser skapa ett utbud av väl-

Mattias Bengtsson vill tacka Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap för forskningsfinansiering via postdoc-bidrag och resebidrag. Tomas Berglund tackar VINNOVA för forskningsfinansiering.

kvalificerad arbetskraft till expanderande, högproduktiva sektorer (Benner 1997; Esping-Andersen 1990; Furåker & Blomsterberg 2009; Ryner 2002; van den Berg, Furåker & Johansson 1997). Om Rehn-Meidner-modellen under flera decennier präglade arbetsmarknadspolitiken har den dock förlorat i betydelse till följd av nya ekonomisk-politiska prioriteringar med en mer modest roll för offentliga interventioner på arbetsmarknaden och större tonvikt vid medborgarnas personliga ansvar och skyldigheter (Furåker & Blomsterberg 2009, Johansson 2006).

I denna text studeras utvecklingen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i Sverige från 1980-talets mitt och framåt. Vilka prioriteringar och vilka typer av åtgärder har varit i fokus? För att besvara dessa frågor kommer vi att beskriva och analysera centrala förändringar i åtgärdernas omfattning och innehåll.

Arbetsmarknadspolitik

Vilka typer av åtgärder brukar man inkludera i arbetsmarknadspolitiken? En första distinktion är den mellan passiva och aktiva åtgärder (Furåker & Blomsterberg 2009; van den Berg, Furåker & Johansson 1997). Med passiva åtgärder avses någon form av kontantstöd, bland annat arbetslöshetsersättning, som den arbetslöse kan vara berättigad till. Ofta innebär villkoren för att erhålla arbetslöshetsersättning att den arbetslöse ska vara aktiv på något sätt, till exempel att söka arbete. Dock har villkoren varierat över tid, vilket vi återkommer till.

När det gäller åtgärder som räknas som aktiva brukar det inkludera matchning, utbuds- och efterfrågeinriktade åtgärder. För det första ska arbetsförmedlingen ansvara för en effektiv matchning av lediga platser och arbetssökande. För det andra används utbudsinriktade åtgärder för att öka arbetskraftens marknadsvärde, huvudsakligen via olika typer av arbetsmarknadsutbildningar eller praktik. För det tredje finns det också efterfrågeinriktade åtgärder såsom olika former av anställningsstöd eller direkt skapande av arbeten (van den Berg, Furåker & Johansson 1997, s 35f). I en europeisk kontext har man under de senaste årtiondena alltmer betonat en arbetsmarknadspolitik som aktiverar de arbetslösa. Aktivering avser motverka passivisering via sociala trygghetssystem med hjälp av förstärkta incitament till arbete och sysselsättning, antingen via morötter eller piskor (Barbier 2004, s 235-237). Härigenom ska den arbetslöses beteende förändras mot ökat individuellt ansvarstagande och reducerat beroende av offentliga stödssystem (Jørgensen 2004, s 200). Vissa forskare beskriver aktiveringsåtgärder som antingen offensiva eller defensiva (Torfing 1999a, 1999b). En offensiv aktiveringsstrategi utgår från att den arbetslöse är en aktiv varelse med rätt till stöd att utveckla sina resurser och färdigheter, till exempel genom kompetensutveckling. En defensiv strategi avser däremot att använda aktiveringen för att bekämpa passivisering och uppkomsten av bidragskulturer. Båda strategierna förutsätter aktiva offentliga interventioner för att få människor i arbete, men de

skiljer sig åt i synen på samhällets roll samt den arbetslöses skyldigheter och rättigheter (Johansson & Møller 2009, s 20-23).

I en svensk kontext fick den aktiva arbetsmarknadspolitikens skarpa kritik i början av 2000-talet (se till exempel Calmfors, Forslund & Hemström 2001). Man pekade på att åtgärder kunde resultera i längre arbetslöshetstid genom att den arbetslöse minskar sin sökbenägenhet i samband med en åtgärd – framför allt om den uppfattas positivt. Dessutom riskerar subventioner och skapade arbeten att tränga undan ordinarie arbetstillfällen. Dessa slutsatser om den aktiva arbetsmarknadspolitikens drogs framför allt efter studier av hur den fungerade under 1990-talets krisår. Senare studier har inte funnit lika negativa resultat av till exempel arbetsmarknadsutbildningar (se till exempel de Luna, Forslund & Liljeberg 2008).

Svensk arbetsmarknadspolitik från 1980-talets mitt till idag

Föregående översikt ger några verktyg för att bedöma riktningen på svensk arbetsmarknadspolitik sedan 1980-talet. Det gäller å ena sidan relationen mellan passiva och aktiva åtgärder. Kombinerar svensk arbetsmarknadspolitik generösa bidrag vid arbetslöshet med aktiva åtgärder, eller har aktiva åtgärder vunnit mark på bekostnad av passiva åtgärder? Å andra sidan är ju ett möjligt utfall att den generella satsningen på arbetsmarknadspolitiska åtgärder antingen ökat eller minskat. Utöver att titta på generella åtgärder så ger distinktionerna mellan efterfråge- och utbudsinriktade åtgärder samt mellan offensiva och defensiva åtgärder ett skäl att närmare studera vilka typer av aktiva åtgärder som man har satsat på.

För att belysa förändringarna i arbetsmarknadspolitikens inriktning använder vi oss av tre källor. För det första är det beskrivningar av den förda politiken som regeringar har gett i regeringsförklaringar och budgetpropositioner. För det andra är det beskrivningar av de åtgärder som har använts under epoken. Här har IFAU:s *Arbetsmarknadspolitisk översikt* utgjort en viktig informationskälla. För det tredje baseras analysen på OECD:s statistik för offentliga utgifter för arbetsmarknadspolitiska program från 1985, det första året med uppgifter, till år 2009, vilket i skrivande stund är det sista året med uppgifter. I *diagram 1-3* anges utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder¹ som andel av BNP. För att kompensera för skillnader i arbetslöshetsnivå vid olika tidpunkter anges också standardiserade utgifter. Det innebär att vi dividerat andel av BNP med arbetslöshetsnivå, vilket ger ett mer jämförbart mått på arbetsmarknadspolitikens ambitionsnivå och prioriteringar över tid (jämför Furåker 2009; van den Berg, Furåker & Johansson 1997).

1. Arbetsmarknadsåtgärder delas in i aktiva och passiva. I enlighet med OECD:s (2011) klassificering av arbetsmarknadsprogram räknas arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildning och olika typer av anställningsstöd till aktiva åtgärdsprogram (kategorier 1-7) medan olika typer av arbetslöshetsstöd och förtidspension räknas till passiva åtgärder (kategorier 8-9).

Utifrån genomgången av materialet har vi mer övergripande kunnat urskilja fyra perioder. Den första perioden sträcker sig mellan 1985 och 1991 och kännetecknas av låg arbetslöshet (1,6–3,3 procent) och socialdemokratiskt regeringsinnehav. Den andra perioden, ungefärligen mellan 1992 och 1997, präglades av ekonomisk kris, kraftiga offentliga besparingar och hög arbetslöshet (5,8–10,2 procent). Det är en period av både borgerligt (1991–94) och socialdemokratiskt (1994–98) regeringsinnehav. Därefter har vi urskilt en tredje period mellan 1998 och 2006. Återigen är det en period av socialdemokratiskt styre och en arbetslöshet som återhämtat sig från krisårens högsta nivåer (5,1–8,5 procent), men som inte återvänt till samma nivåer som innan krisen. Den avslutande perioden inleds 2007, året efter det borgerliga regeringsövertagandet. Arbetslösheten var 6,2 procent 2007 och 2008, men ökade till 8,3 procent 2009 (OECD 2011).

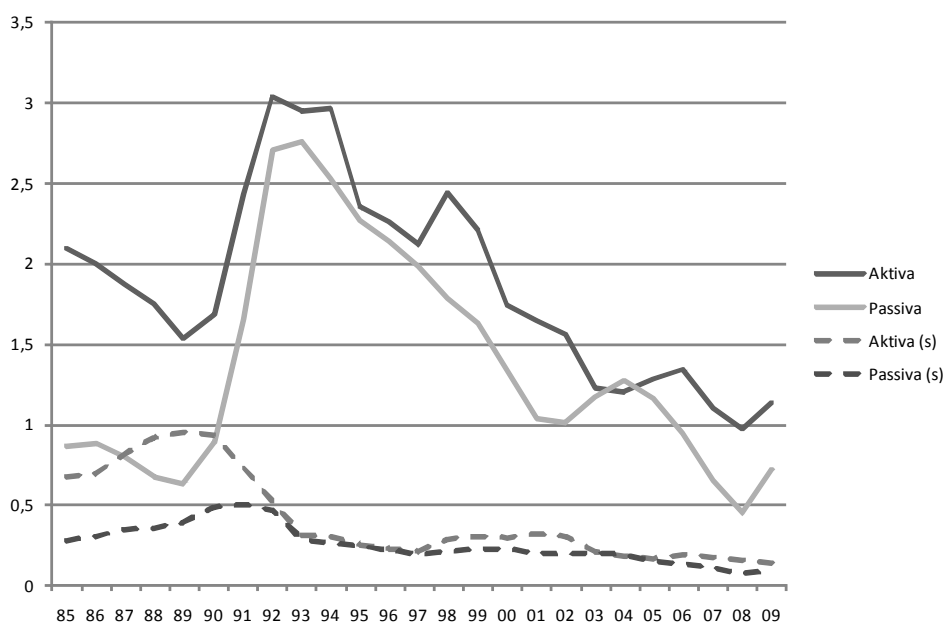


Diagram 1. Utgifter för aktiva och passiva arbetsmarknadspolitiska program som procent av BNP, samt standardiserade (s) mot arbetslöshetsnivå.

Källa: Beräkningar baserade på data från OECD (2011)

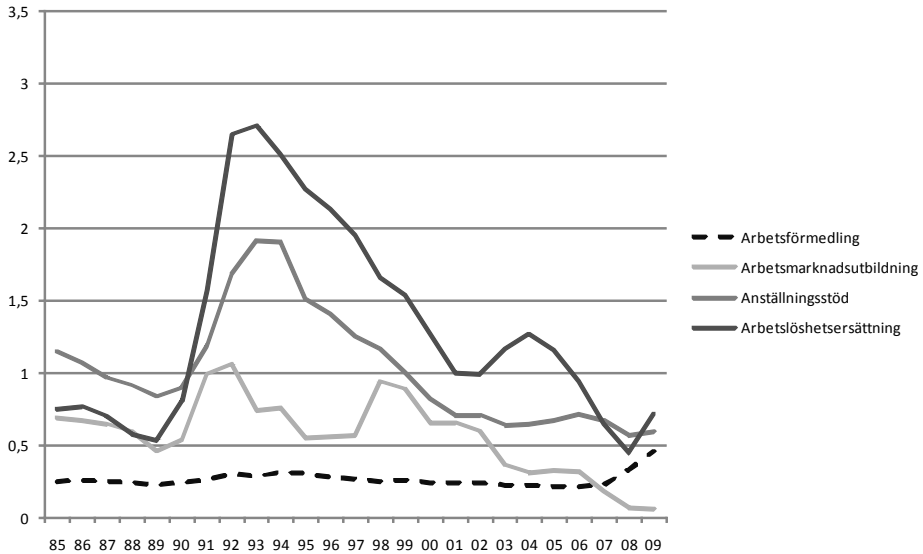


Diagram 2. Utgifter för olika arbetsmarknadsprogram. Procent av BNP. Enligt OECD:s klassifikation inkluderar Arbetsförmedling kategori 1; Arbetsmarknadsutbildning kategori 2; Anställningsstöd kategorier 4-7; Arbetslöshetsersättning kategori 8. Källa: Beräkningar baserade på data från OECD (2011)

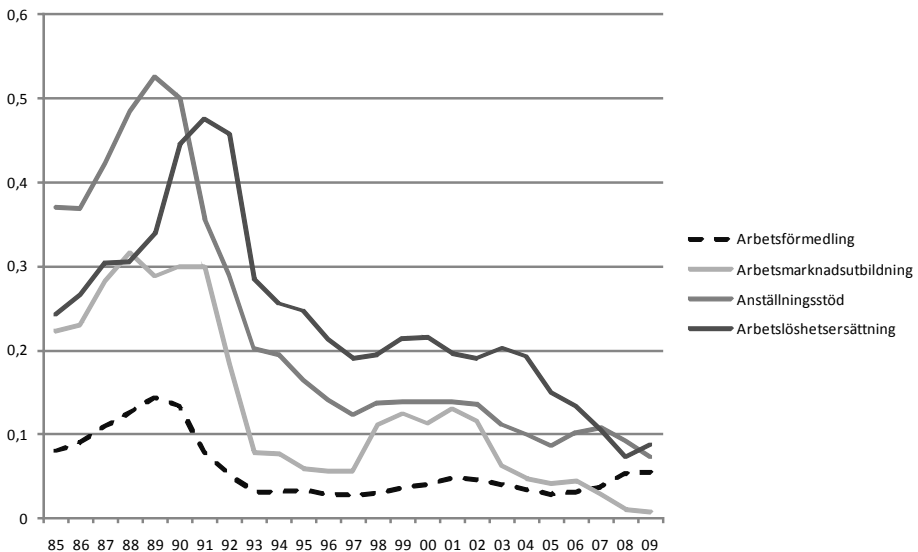


Diagram 3. Utgifter för olika arbetsmarknadsprogram. Procent av BNP per procentenhet arbetslös. Enligt OECD:s klassifikation inkluderar Arbetsförmedling kategori 1; Arbetsmarknadsutbildning kategori 2; Anställningsstöd kategorierna 4-7; Arbetslöshetsersättning kategori 8. Källa: Beräkningar baserade på data från OECD (2011)

En period av full sysselsättning

Perioden 1985–91 kännetecknas av låg arbetslöshet och hög sysselsättning. Men samtidigt som arbetslösheten var låg satsade man stort på arbetsmarknadspolitiska åtgärder. År 1990 investerades 2,56 procent av BNP i program med en arbetslöshet på 1,8 procent (OECD 2011). Jämfört med fokuseringen på passiva åtgärder i stora delar av Europa satsade den svenska regeringen framför allt på aktiva åtgärder (*diagram 1*). De högsta utgifterna finns för olika former av anställningsstöd (*diagram 2-3*). Det pekar på en central betydelse för efterfrågestimulerande åtgärder. Utöver anställningsstöden investerades det också i arbetsmarknadsutbildningar:

Arbetsmarknadsutbildningen kommer att hållas på en fortsatt hög nivå trots det goda arbetsmarknadsläget. Utbildning är ett viktigt instrument för att överbrygga skillnaden mellan kraven på de lediga platserna och kompetensen hos de sökande. (Regeringens proposition 1988/89:100, s 2).

Till exempel fanns 66 procent av samtliga programdeltagare i yrkesutbildning år 1991 (Arbetsförmedlingen 2010). Genom kompetensutveckling var målet att undvika flaskhalsar på arbetsmarknaden och styra de arbetslösa mot nya jobb i en växande ekonomi (Forslund & Vikström 2010). Även utgifter för arbetsförmedlingens tjänster och administration kännetecknas av högst relativa utgifter under denna period (*diagram 3*). Matchningen av arbetslösa till vakanser prioriterades således i en tid av full sysselsättning. När det gäller utgifter för passiva åtgärder – framför allt för arbetslöshetsersättningen – påverkas dessa av både arbetslöshetsnivån och själva regelsystemet. Sedan introduktionen av den moderna a-kassan 1974 gäller i allmänhet såväl ett medlemskapsvillkor som ett arbetsvillkor. Under perioden 1985–91 innebar medlemskapskravet en avgift under minst 12 månader och arbetskravet en arbetsperiod på minst 75 dagar under 5 månader (4 månader från 1989) under en period av 12 månader för att vara berättigad till a-kassa. Det fanns också en karenperiod på normalt sex dagar innan ersättningen utbetalades, vilken avskaffades 1989. Från 1974 kompengerade försäkringen för 91,7 procent av lönen (minskade till 90 procent år 1987). Ersättningen utbetalades i 300 dagar, därefter skulle ett nytt arbetsvillkor vara uppfyllt. Äldre arbetstagare hade rätt till en något längre ersättningsperiod (SO 2008). Tittar vi på utgifterna för arbetslöshetsersättningen ser vi bland de lägsta nivåerna under hela tidsperioden (*diagram 2*). Men kontrollerar vi för arbetslöshetsnivån får vi en tydlig indikation på att den var tämligen generös (*diagram 3*). Framför allt gäller det efter regelförändringarna i slutet av den första perioden.

Ekonomisk recession och åtstramningar

Med den ekonomiska recessionen i början av 1990-talet följde en accelererande arbetslöshet, sjunkande statsintäkter och ett snabbt ökande budgetunderskott. Om arbetslösheten tidigare hade bekämpats med efterfrågeinriktade åtgärder, såsom investeringar i offentlig sysselsättning, investerades det under denna kris främst i utbudsinriktade åtgärder och matchning (Anxo & Niklasson 2006, s 347, 357). År 1992 uppgick de passiva och aktiva åtgärderna till 5,76 procent av BNP, den högsta andelen under hela den studerade perioden. Ökningen sker relativt sett mer i de passiva åtgärderna främst genom ökade kostnader för arbetslöshetsförsäkringen i samband med den skenande arbetslösheten (*diagram 1*). Om hänsyn tas till arbetslöshetsnivån visar det sig dock att utgifterna avsevärt minskar för varje procentenhet arbetslös jämfört med i slutet av 1980-talet och framför allt gäller det de aktiva åtgärderna. Både utgifter för anställningsstöd och arbetsmarknadsutbildningar sjunker drastiskt (*diagram 3*). Sänkta statliga kostnader låg i linje med en ny agenda med privatiseringar, avregleringar och skattesänkningar. Den borgerliga regeringen underströk att ”nu är kollektivismens tid slut” med en ny ekonomisk politik innefattande en ”ny syn på enskilt ägande, enskilt företagande och enskilt sparande” (Regeringsförklaringen 1991, s 3, 10).

När det gäller arbetslöshetsförsäkringen kan den relativa minskningen i utgifter med hänsyn tagen för arbetslöshetsnivån vara en följd av mindre generösa regler (*diagram 3*). Arbetskravet skärptes och fem karensdagar återinfördes 1993 (SO 2008). Dessutom minskade ersättningsnivån till 80 procent år 1993 och till 75 procent år 1996 för att återställas till 80 procent året därpå.

Utbildningsåtgärder och skärpta arbetskrav

I slutet av 1990-talet började arbetsmarknaden återhämta sig. Socialdemokraterna inledde då en politik för livslångt lärande, vilken avspeglas i att investeringar i arbetsmarknadsutbildning ökade runt millennieskiftet (*diagram 2* och *3*). Sverige skulle vara ”en ledande kunskapsnation” och ”möta 2000-talet med hög kompetens, inte med låga löner” (Regeringsförklaring 1997, s 4; 1998, s 5). *Arbetslinjen*, hörnstenen i den svenska arbetsmarknadspolitikerna, kompletterades med *kompetenslinjen* och tog formen av en offensiv strategi med omfattande utbildningsåtgärder för att höja kvalifikationsgraden och arbetserfarenheten bland arbetslösa (jämför Torfing 1999a, 1999b).

Denna policy lanserades under en period då EU i ökande grad betonade *aktiveringsåtgärder* (Barbier & Ludwig-Mayerhofer 2004, Bonoli 2010, de la Porte & Jacobsson 2012). I moderniseringen av den europeiska sociala modellen uppfattades humankapital som en investering (Jacobsson 2004, s 47). Policydiskursen omvandlades vid denna tid från *brist på sysselsättning* (efterfrågeinriktade åtgärder)

till *brist på anställningsbarhet* (utbudsinriktade åtgärder). Med anställningsbarhet avses människors arbetsförmågor och deras motivation att förbättra sina utsikter på arbetsmarknaden (Garsten & Jacobsson 2004, s 2, 8). I stället för att se arbetslöshet som en social risk betonas förklaringar på individnivå.

När det gäller arbetsmarknadsutbildningarna förändrades deras inriktning under perioden. År 2000 medverkade 23 procent av deltagarna i utbildningsåtgärder i så kallade förberedande insatser, exempelvis platsförmedlingsaktiviteter och utbildning på grundskole- och gymnasienivå för långtidsarbetslösa invandrare (Arbetsförmedlingen 2010, s 44). Vid samma tidpunkt deltog således övriga 77 procent inom yrkesutbildning eller praktik. År 2004 hade andelen inom förberedande insatser ökat till 67 procent.

En ny företeelse bland aktiva åtgärder var så kallade garantier, vilket innebär en kombination av åtgärder – till exempel intensifierad vägledning, utbildning och subventionerad anställning – som normalt införs i en viss ordning och efter specifika tidpunkter. Ett centralt instrument är också individuella handlingsplaner som ska fungera som flexibla och skraddarsyddna lösningar för den arbetslöses behov och förutsättningar. Det första programmet av denna typ var utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa ungdomar som inrättades 1998. År 2000 infördes aktivitetsgarantin för långtidsarbetslösa i vilken ersättningen motsvarade a-kassans ersättningsnivå (Forslund & Vikström 2010, Johansson 2006). Garantin utgick från aktiviteter på heltid och fungerade som en paraplyåtgärd med möjlighet för den arbetslöse att delta i flera olika program. Den kom att förstärka arbetslinjen och arbetskraven, bland annat genom individuella handlingsplaner som ”i första rummet definieras som ett instrument att pröva om den arbetslöse aktivt står till arbetsmarknadens förfogande” (Johansson 2006, s 48).

Under perioden blev också arbetslöshetsersättningen tydligare kopplad till aktiveringsåtgärder. Ersättningen hade redan tidigare varit kopplad till aktiveringskrav; personen hade varit tvungen att registrera sig på arbetsförmedlingen, visa viss sökaktivitet och acceptera det arbete eller program som anvisats. Om inte, kunde ersättningen minska eller upphöra. Men det fanns även morötter. Deltagande i vissa program, såsom utbildning, kunde gälla som ett nytt arbetsvillkor och man kunde sedan kvalificera sig för en ny ersättningsperiod. År 2001 förstärktes aktiveringskravet. Personer nyligen registrerade som arbetslösa skulle aktivt samarbeta i skapandet av en individuell handlingsplan. Under de första 100 dagarna skulle de söka jobb inom yrket och nära bostadsorten, därefter på hela den nationella arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitiska program kvalificerade inte för en ny ersättningsperiod, med något undantag. Dessutom avskaffades rätten till en något mer varaktig ersättning bland de äldre. Å andra sidan blev det möjligt att få ersättningen förlängd med ytterligare 300 dagar utan ett uppfyllt arbetskrav (SO 2008).

Kraftigt minskade resurser och förstärkta arbetskrav

Den svenska sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitikerna har i ett historiskt perspektiv kännetecknats av en stark arbetsnorm om att man ska göra rätt för sig via förvärvsarbete för att kunna erhålla ekonomiska ersättningar. Arbetslinjens förankring i den svenska välfärdsstaten har framför allt materialiserats inom den aktiva arbetsmarknadspolitikerna (Johansson & Møller 2009, s 14-16). Under 2006 års valrörelse fick arbetslinjen vad som har beskrivits som ”en delvis ny innebörd” och ”en nyckelroll i de borgerliga oppositionspartiernas nya allians” (Furåker & Blomsterberg 2009, s 300). Vid maktövertagandet betonade den borgerliga alliansregeringen att förvärvsarbete skulle löna sig bättre än vad det tidigare gjort och att det skulle bli mindre lönsamt att få ersättning från socialförsäkringssystemet. Vid sidan av inkomstskattesänkningar (Jobbskatteavdraget) blev arbetslöshetsförsäkringen år 2007 mindre generös (*diagram 2 och 3*). Arbetskravet skärptes och två ytterligare karensdagar infördes (totalt sju dagar) (SO 2008). Dessutom skulle den arbetslösa vara beredd på att ta ett jobb över hela landet från och med den första dag som registrerad vid arbetsförmedlingen. Samtidigt infördes en striktare maxgräns på 300 dagar (undantag: 450 dagar för arbetslösa med barn i hushållet under 18 år).

Ersättningsnivån har också förändrats: de första 200 dagarna utbetalas 80 procent av den tidigare lönen, därefter 70 procent fram till dag 300. Om individen är kvalificerad att starta en ny period är ersättningen 65 procent av den tidigare lönen. Förutom ersättningsnivån har försäkringen ett tak som inte har höjts sedan 2002 trots stora löneökningar under perioden. Mellan 1998 och 2006 hade 40-50 procent av tidigare heltidsanställda full ersättning upp till 80 procent av sina tidigare löneinkomster; år 2010 var denna grupp endast 12 procent (SO 2010). En lägre ersättning följer av regeringens förståelse att en generös dito ”leder till ökad arbetslöshet genom att den minskar sökaktiviteten och skapar ett tryck uppåt på lönerna” (Regeringens proposition 2010/11:1, s 34). När det gäller ersättningsnivån i OECD-länder sjönk Sverige från femte plats 2002 till tjugoförsta plats 2008. Den svenska försäkringen framstår inte heller som särdeles generös i fråga om övriga indikatorer: långa kvalifikationsperioder, kring genomsnittet vad gäller varaktighet och över genomsnittet vad gäller antalet karensdagar (Janson & Orpana 2010).

En annan förändring gäller a-kassans genomsnittliga medlemsavgifter som höjdes från 99 kronor 2006 till 344 kronor 2007 (SO 2007). Avgifterna skulle nu avspegla arbetslöshetsrisken i olika branscher men resulterade i att många lämnade försäkringen; nedgången var störst i grupperna 16-24 år och 60-64 år. Under perioden från hösten 2006 till hösten 2008 minskade antalet medlemmar med cirka 500 000 (Kjellberg 2010).

Vid sidan av arbetslöshetsförsäkringen har satsningarna på aktiva åtgärder också minskat (*diagram 2 och 3*). År 2008 deltog endast nio procent av de arbetslösa i yrkesutbildningar eller förberedande utbildning (Arbetsförmedlingen 2010, s 44). Det mest omfattande programmet var Jobb- och Utvecklingsgarantin (JOB) som 2007 ersatte aktivitetsgarantin och i vilken ersättningen minskade från a-kassans ersättning till högst 65 procent av tidigare inkomst (Forslund & Vikström 2010, s 21). JOB innebär höga arbetskrav; motprestationer ska gälla för bidrag och begränsningen av deltagarnas disposition av sin tid ska göra att de snabbare finner ett arbete (Martinson & Sibbmark 2010, s 7). Under 2009 deltog 27 procent av programdeltagarna i JOB (Arbetsförmedlingen 2010, s 44). JOB riktar sig mot långtidsarbetslösa och är uppdelad i tre faser. Liksom i aktivitetsgarantin kan deltagarna även medverka i andra åtgärder.

Under perioden finns i relativa tal en mindre ökning av utgifter inom ett område: arbetsförmedlingens tjänster och administration (*diagram 2 och 3*). Det har förmodligen att göra med införandet av jobbcoacher, vilka antingen kan vara anställda direkt av arbetsförmedlingen eller av privata leverantörer, så kallade kompletterande aktörer. Deras uppdrag är att motivera och hjälpa arbetssökande i deras ansträngningar att söka ett arbete.

Diskussion

Hörnpelare i den svenska efterkrigsmodellen var en politik för full sysselsättning med avsikt att minska arbetslöshet och försvara lönenivåer mot underbudskonkurrens och social dumpning. Det fanns en stark tilltro till en kombination av efterfråge- och utbudsinriktade åtgärder där inte minst arbetsmarknadsutbildningarna var centrala för att driva på strukturomvandlingen. På 1980-talet kvarstod i hög grad de efterfrågeinriktade åtgärderna; en ökad efterfrågan på arbetskraft understöddes av såväl investeringar i offentlig sysselsättning som monetär policy (devalveringar). I en situation av full sysselsättning (> 80 procent sysselsatta) användes arbetskraften närmast till sitt maximum och arbetsmarknadspolitiska åtgärder inriktades mot att minimera friktioner och flaskhalsar på arbetsmarknaden, vilket förklarar den omfattande användningen av arbetsmarknadsutbildning även under denna period.

Under 1990-talet blev centrala politiska mål ett minskat budgetunderskott, prisstabilitet och anpassning till Maastrichtfördragets konvergenskriterier. Den offentliga sysselsättningen reducerades kraftigt och offentliga investeringar användes sparsamt. Men under 1990-talets andra hälft betonade den socialdemokratiska regeringen att Sverige skulle bli en symbol för kunskapssamhället genom att konkurrera med en kvalificerad arbetskraft. Liksom i övriga nordiska länder förstärktes samtidigt arbetskraven (Garsten & Jacobsson 2004, s 10). Individerna fick ta ett större ansvar för att vara anställningsbar. Sammanfattningsvis präglades perioden av såväl investeringar i humankapital som skärpta arbetskrav, vilket

avspeglar ett samtida förhållningssätt till arbetsmarknadspolitiska program i stora delar av Europa (Bonoli 2009, s 56-57).

Om regeringen vid millennieskiftet definierade sin arbetsmarknadspolitik som arbets- och kompetenslinjen har den nuvarande regeringen mer eller mindre raderat betoningen på kompetensökningar. I stället ser den centrala strategin ut att vara att sänka arbetskraftens kostnader. Förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen har ökat avgifter och väntetiden samt minskat dess varaktighet och nivå – åtgärder som sänker arbetslösas reservationslön. Jobbskatteavdraget ökar dessutom inkomsterna för anställda i relation till arbetslösa med potentiellt lönedepressande konsekvenser: ”Vid varje given lön före skatt innebär ett jobbskatteavdrag att lönen efter skatt blir högre. Det ökar inkomsten för en sysselsatt i förhållande till inkomsten för en arbetslös. Därför ökar incitamenten för den fackliga sidan att hålla tillbaka lönerna i syfte att öka sysselsättningen” (Finanspolitiska rådet 2010, s 175).

De aktiva åtgärderna har idag större fokus på arbetskraftsutbudet. Förändringarna i arbetsmarknadspolitiken, liksom i skatter och sjukförsäkring, förankras i en diskurs om arbetslinjens prerogativ och bekämpandet av utanförskapet (se till exempel Regeringsförklaring 2007). Den grundläggande sociala skiljelinjen beskrivs vara mellan de förvärvsarbetande och de som befinner sig i utanförskapet; de som inte arbetar eller inte arbetar i tillräckligt stor utsträckning då de får sin försörjning från olika transfereringssystem. Men aktivering som sätter bidragstagare under press från sanktioner och tidsgränser riskerar att få den arbetslösa att acceptera vilket slags jobb som helst. Detta kan resultera i att en låglönesektor växer fram bestående av osäkra och lågbetalda arbeten (Bonoli 2009, s 59; se även Jørgensen 2009, s 357).

En mer ensidig fokusering på arbetskraftsutbudet överensstämmer med en defensiv aktiveringsstrategi där individen aktiveras genom olika tvångsmekanismer (Johansson & Møller 2009, s 20-23). Det kan också ses som en ”liberal” typ av aktivering med ett mer disciplinerande förhållningssätt till arbetslösa (Barbier 2004, s 242; Barbier & Ludwig-Mayerhofer 2004, s 427). I såväl politiska diskurser som politikens reella utformning har kommodifieringen av arbetskraften förstärkts i betydelsen att människors möjligheter att upprätthålla en socialt acceptabel levnadsstandard oberoende av arbetsmarknadsdeltagande har minskat betydligt (Esping-Andersen 1990, s 37). I Rehn-Meidner-modellen var ett syfte med aktiva åtgärder att uppgradera arbetskraftens kompetenser för att öka produktiviteten i ekonomin. Idag spelar i stället åtgärder kännetecknande för den anglosaxiska, liberala välfärdsstatsregimen en större roll. Dessa förändringar gör att vi inom arbetsmarknadspolitikens område kan fråga oss om vi inte bör revidera uppfattningen om Sverige som ett typfall inom den socialdemokratiska regimtypen.

Sedan 1990-talets slut har två typer av arbetsmarknadspolicyer betonats: dels åtgärder som ska förstärka arbetsincitamentet för bidragstagare, såsom skattelättnader, bidragssänkningar och skärpta arbetskrav, dels åtgärder som platsförmedling, subventionerade jobb, rådgivning och jobbsökarprogram (jämför Bonoli 2010, s 440-441). Den nuvarande regeringen har förskjutit tyngdpunkten mot matchning och personlig coachning medan kompetenslinjen som en integrerad del av arbetslinjen i stort sett har upplösts. Politisk legitimitet för denna aktiveringsstrategi ska uppnås genom tal om individualisering, konkurrens och valfrihet. Genom en modern matchningstjänst ska arbetslösa ”ges ökade möjligheter att konkurrera” och arbetsförmedlingarna ”skall bättre kunna svara upp på de arbetssökandes behov genom mer individuell service, t.ex. genom att varje arbetssökande på sikt får en personlig coach” (Regeringens proposition 2006/07:1, s 73). Den arbetssökande ses som en kund och med ett större individuellt ansvarstagande för sin situation. Skärpta arbetskrav och en mindre generös arbetslöshetsersättning ska driva på den arbetslöse att stå till buds på arbetsmarknaden eller vad som med en anglicisering skulle kunna beskrivas som en *standby-ability*. Genom coachning, och under hot om indragna eller reducerade ersättningar, ska individen hålla upp sin motivation för att aktivt söka jobb. Statliga investeringar via kompetensuppgrederande utbildning har däremot alltmer reducerats till arbetsmarknadspolitikens bakgård.

Referenser

- Anxo D, Niklasson H (2006): "The Swedish model in turbulent times: Decline or renaissance?" *International Labour Review*, vol 145, nr 4, s 339-371.
- Arbetsförmedlingen (2010): *Arbetsmarknadsrapport 2010*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Barbier J-C (2004): "Systems of social protection in Europe. Two contrasted paths to activation, and maybe a third." I: Lind J, Knudsen H, Jørgensen H (red): *Labour and employment regulation in Europe*. Brussels: PIE-Peter Lang.
- Barbier J-C, Ludwig-Mayerhofer L (2004): "Introduction: The many worlds of activation." *European Societies*, vol 6, nr 4, s 423-436.
- Benner M (1997): *The politics of growth. Economic regulation in Sweden 1930-1994*. Lund: Arkiv.
- Bonoli G (2009): "Varieties of social investment in labour market policy." I: Morel N, Palier B, Palme J (red): *What future for social investment?* Stockholm: Institute for Futures Studies.
- Bonoli G (2010): "The political economy of active labor-market policy." *Politics & Society*, vol 38, nr 4, s 435-457.
- Calmfors L, Forslund A, Hemström M (2001): "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences." *Swedish Economic Policy Review*, vol 85, s 61-124.
- de la Porte C, Jacobsson K (2012): "Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states." I: Morel N, Palier B, Palme J (red): *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press.
- de Luna X, Forslund A, Liljeberg L (2008): *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04*. Rapport 2008:1. Uppsala: IFAU.
- Esping-Andersen G (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Finanspolitiska rådet (2010): *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2010*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Forslund A, Vikström J (2010): *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. Statens offentliga utredningar. Bilaga 1 till LU2011. Stockholm: Finansdepartementet.

- Furåker B (2009): "Unemployment and social protection." I: Giugni M (red): *The politics of unemployment in Europe*. Farnham: Ashgate.
- Furåker B, Blomsterberg M (2009): "Arbetsmarknadspolitik." I: Berglund T, Schedin S (red): *Arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.
- Garsten C, Jacobsson K (red) (2004): *Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Basingstoke, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Jacobsson K (2004): "A European politics for employability: The political discourse on employability of the EU and the OECD." I: Garsten C, Jacobsson K (red): *Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Basingstoke, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Janson T, Orpana L (2010): *Svensk A-kassa kvar i strykklass*. Stockholm: TCO.
- Johansson H (2006): *Svensk aktiveringspolitik i nordisk belysning*. ESS Rapport 2006:3. Stockholm: Finansdepartementet.
- Johansson H, Møller IH (2009): "Vad menar vi med aktivering?" I: Johansson H, Møller IH (red): *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Jørgensen H (2004): "Labour market and employment policies activated?." I: Lind J, Knudsen H, Jørgensen H (red): *Labour and employment regulation in Europe*. Brussels: PIE-Peter Lang.
- Jørgensen H (2009): "From a beautiful swan to an ugly duckling: The renewal of Danish activation policy since 2003." *European Journal of Social Security*, vol 11, nr 4, s 337-367.
- Kjellberg A (2010): *Vilka "hoppade av" a-kassan eller avstod från att gå med? En studie av a-kassornas medlemsras*. Research Reports 2010:3. Uppdaterad 23 maj 2011. Lund: Lund University, Department of Sociology.
- Martinson S, Sibbmark K (2010): *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?* Rapport 2010:15. Uppsala: IFAU.
- OECD (2011): "Labour market programmes: Expenditure and participants." I: *OECD iLibrary* <http://stats.oecd.org> (12 september 2011).
- Regeringens proposition (1988/89:100): *Budgetproposition för 1989/90. Bilaga 12: Arbetsmarknadsdepartementet*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Regeringens proposition (2006/07:1): *Budgetpropositionen för 2007. Utgiftsområde 13: Arbetsmarknad*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Regeringens proposition (2010/11:1): *Budgetpropositionen för 2011. Utgiftsområde 14: Arbetsmarknad och arbetsliv*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Regeringsförklaring (1991): *Regeringsförklaringen 4 oktober 1991*. Stockholm: Statsrådsberedningen.
- Regeringsförklaring (1997): *Regeringsförklaringen 16 september 1997*. Stockholm: Statsrådsberedningen.
- Regeringsförklaring (1998): *Regeringsförklaringen 6 oktober 1998*. Stockholm: Statsrådsberedningen.
- Regeringsförklaring (2007): *Regeringsförklaringen 18 september 2007*. Stockholm: Statsrådsberedningen.
- Ryner JM (2002): *Capitalist restructuring, globalisation and the third way: Lessons from the Swedish model*. London: Routledge.
- SO (2007): *Konsekvensanalys. Avseende förändringar av a-kassornas finansiering och medlemsavgifterna*. Rapport 2007-09-06. Stockholm: Arbetslöshetskassornas Samorganisation.
- SO (2008): *Historik över Arbetslöshetsförsäkringen från 1885* ⇒ . Stockholm: Arbetslöshetskassornas Samorganisation.
- SO (2010): *Bara en av tio heltidare får 80 procent*. Rapport 2010-04-29. Stockholm: Arbetslöshetskassornas Samorganisation.
- Torfin J (1999a): "Towards a Schumpeterian workfare postnational regime: Path-shaping and path-dependency in Danish welfare state reform." *Economy and Society*, vol 28, nr 3, s 369-402.
- Torfin J (1999b): "Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state." *Journal of European Social Policy*, vol 9, nr 1, s 5-28.
- van den Berg A, Furåker B, Johansson L (1997): *Labour market regimes and patterns of flexibility. A Sweden – Canada Comparison*. Lund: Arkiv.