



EU:S PLANERINGSTERMIN – FAKTABLAD

AKTIVA ARBETSMARKNADSÅTGÄRDER

1. INLEDNING

Huvudmålet med aktiva arbetsmarknadsåtgärder är att öka sysselsättningsmöjligheterna för arbetssökande och förbättra matchningen mellan arbetstillfällen (lediga tjänster) och arbetstagare (dvs. arbetslösa)¹. På så vis kan aktiva arbetsmarknadsåtgärder bidra till sysselsättning och BNP-tillväxt samt minska arbetslöshet och bidragsberoende. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder kan omfatta allt från institutionell utbildning och utbildning på arbetsplatsen till indirekta stimulansåtgärder för nyanställning (subventioner för att behålla arbeten, subventioner för arbetsdelning samt anställningsstöd). Det kan också röra sig om åtgärder för skyddad och subventionerad sysselsättning eller direkt skapande av arbetstillfällen (offentliga arbetsprogram) och incitament för att starta nya företag. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder bidrar till att få arbetslösa tillbaka i arbete så fort som möjligt och med en så bra jobbmatchning

som möjligt. Detta är möjligt genom att de får det stöd de behöver för ett framgångsrikt återinträde på arbetsmarknaden. Genom omskolning och kompetenshöjning kan de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna även hjälpa till att hänvisa personer till områden där det kommer att råda brist på färdigheter. Det gör att det blir lättare att hantera strukturella förändringar och stärker ekonomins motståndskraft i tider av förändringar. Åtgärderna är en viktig del av det som kallas aktiveringsinsatser och är normalt sett kopplade till system för arbetslöshetsförsäkring/arbetslöshetsunderstöd genom villkorade förmåner². Deltagande i aktiva arbetsmarknadsåtgärder har blivit en förutsättning för att (fortsatt) få förmåner i praktiskt taget alla EU-länder.

Arbetslöshet, särskilt långtidsarbetslöshet (dvs. minst tolv månaders arbetslöshet), kan ha allvarliga negativa följder för

¹ OECD definierar aktiva arbetsmarknadsåtgärder på följande sätt: Aktiva arbetsmarknadsprogram inkluderar alla sociala utgifter (utöver utbildning) vars syfte är att förbättra stödmottagarnas utsikter att hitta ett förvärvsarbete eller att på annat sätt öka sin inkomstförmåga. I denna kategori ingår utgifter för offentliga arbetsförmedlingar, arbetsmarknadsutbildning, särskilda program för ungdomar i övergången mellan skola och arbete, arbetsmarknadsprogram för att skapa eller främja sysselsättning för arbetslösa och andra (utom ungdomar och personer med funktionsnedsättning) och särskilda program för personer med funktionsnedsättning.

² Se exempelvis John P. Martin, *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness*, IZA Policy Paper No 84, juni 2014.

individen, samhället och det ekonomiska systemet³.

³ Syftet med detta faktablad är främst att förebygga långtidsarbetslöshet av flera skäl. För det första har långtidsarbetslösheten vanligtvis effekter som är både allvarigare och mer långsiktiga än effekterna av arbetslöshet i allmänhet. Därför krävs aktiva arbetsmarknadsåtgärder. För det andra vill man i så stor utsträckning som möjligt undvika det som kallas dödviktsförluster. Därför är det bäst att inrikta de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna, i dess rätta bemärkelse (dvs. "riktiga åtgärder" utöver den offentliga arbetsförmedling som erbjuder arbetsmarknadstjänster), på de som befinner sig längst bort ifrån arbetsmarknaden, vilket främst rör sig om långtidsarbetslösa. Detta skulle förbättra de aktiva arbetsmarknadsåtgärdernas (kostnads)effektivitet. För det tredje ger långtidsarbetslöshetens utveckling en tydlig bild av hur väl de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna fungerar, mycket bättre än för den totala arbetslösheten, med tanke på att den sistnämnda i större utsträckning påverkas av cykliska konjunkturväxlingar.

Långtidsarbetslösa upplever det som svårare att få anställning ju längre tiden går och möts av lägre löner och sämre karriärmöjligheter. På nationell nivå äventyrar ihållande hög långtidsarbetslöshet de övergripande sysselsättningspolitiska målen, sänker förmågan att tilldela rätt personer rätt jobb och undergräver yrkesmässig och geografisk rörlighet⁴.

Arbetstagares humankapital (oavsett om det rör sig om faktiskt humankapital eller något som arbetsgivare uppfattar som humankapital) kan försämrans under en lång tid av arbetslöshet, och den tid som läggs på att söka jobb minskar ofta. Båda dessa faktorer innebär att sannolikheten för att en person ska komma ur arbetslösheten minskar ju längre tid personen är arbetslös, vilket leder till en ökad sannolikhet att personen kommer att fortsätta att vara arbetslös. Över tid blir det mer troligt att arbetslösa lämnar arbetsmarknaden och går i pension, anmäler sig till program för personer med funktionsnedsättning eller helt enkelt blir arbetslösa som inte söker jobb i och med att arbetslösheten fortsätter⁵. Det är därför viktigt att ingripa i tid, i början av arbetslösheten.

Effekterna av krisen på arbetsmarknaden framhävde dessutom den avgörande betydelsen av färdigheter, kvalifikationer och arbetslivserfarenhet. Unga och lågutbildade drabbades hårdast av krisen. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder kan spela en avgörande roll när det gäller att ge personer tillgång till färdigheter och arbetslivserfarenhet samt ta itu med de viktigaste hindren för att dessa målgrupper ska hitta ett jobb.

⁴ Se *Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix* (Långtidsarbetslöshet: det finns ingen enkel lösning), <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archive/s/37154>.

⁵ Se A. Nichols, J. Mitchell och S. Lindner, *Consequences of Long-Term Unemployment* (Konsekvenser av långtidsarbetslöshet), <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

De aktiva arbetsmarknadsåtgärdernas huvudsakliga målgrupper är långtidsarbetslösa, särskilt ungdomar⁶, äldre arbetstagare och lågutbildade. De aktiva arbetsmarknadsåtgärderna syftar dock även till att ge stöd åt korttidsarbetslösa så att de kan återvända till arbetsmarknaden. Vikten av aktiva arbetsmarknadsåtgärder framkommer tydligt i kommissionens politiska dokument, i synnerhet i punkterna 6 och 7 i riktlinjerna för sysselsättningen⁷.

För att förbättra framstegen vad gäller att komma till rätta med långtidsarbetslösheten antog rådet i februari 2016 en rekommendation om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden⁸. Rekommendationen stöder Europa 2020-målen för att höja sysselsättningsgraden och minska fattigdomen.

Den 17 november 2017 tillkännagav Europaparlamentet, rådet och kommissionen gemensamt den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Principerna och rättigheterna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter kommer att återspeglas i arbetet inom den europeiska planeringsterminen, särskilt med hjälp av den nya sociala resultattavlan. Pelaren innehåller en hänvisning till aktiva arbetsmarknadsåtgärder⁹.

Slutligen konstateras i den gemensamma sysselsättningsrapporten för 2017 att långtidsarbetslösheten "fortsätter att vara en prioriterad fråga".

Detta faktablad inriktas främst på långtidsarbetslösa, som stöter på de allvarligaste hindren för att ta sig in på

⁶ Se faktabladet om ungdomssysselsättning.

⁷ Rådets beslut (EU) 2016/1838 av den 13 oktober 2016.

⁸ 2016/C 67/01.

⁹ "Alla har rätt att få lämpligt och individanpassat stöd för att förbättra sina utsikter till anställning eller egenföretagande. I detta ingår rätten att få hjälp med att söka arbete och utbilda eller omskola sig. [...] Arbetslösa har rätt till individanpassat, kontinuerligt och aktivt stöd. Långtidsarbetslösa har rätt till en ingående, individuell bedömning senast efter 18 månaders arbetslöshet."

arbetsmarknaden och som är beroende av aktivt stöd.

Faktabladet har följande struktur: I avsnitt 2 granskas EU-ländernas resultat i fråga om långtidsarbetslöshet, aktiveringsstöd och utgifter för aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Avsnitt 3 tar upp tillgängliga belegg för att potentiella aktiva arbetsmarknadsåtgärder kan ta itu med arbetslösheten på ett effektivt sätt. I avsnitt 4 ges en kort allmän översikt över genomförandet av politiken i EU.

I ett separat faktablad förklaras problemen och utmaningarna kopplade till offentliga arbetsförmedlingar.

Sist men inte minst är detta faktablad nära förknippat med faktabladet om arbetslöshetsersättning genom de villkor som finns för denna i många medlemsstater.

2. POLITISKA UTMANINGAR: EN ÖVERSIKT ÖVER RESULTATEN I EU-LÄNDERNA

Långtidsarbetslöshetens omfattning är en av de främsta indikatorer som används för att bedöma de aktiva arbetsmarknadsåtgärdernas (och de offentliga arbetsförmedlingarnas) tillräcklighet och/eller framsteg.

Långtidsarbetslösheten, som låg på 2,6 % i EU 2008, ökade betydligt under perioden efter 2008 och uppgick till 5,1 % innan den sjönk till 4 % 2016 (se diagram 1). Ökningen var särskilt kraftig i Grekland, Spanien, Kroatien, Portugal, Italien, Cypern och Irland, vilket bidrog till ökade skillnader mellan medlemsstaterna under denna period. Efter sex år av dämpad tillväxt och låg efterfrågan på arbetskraft har långtidsarbetslösheten (tillsammans med ungdomsarbetslösheten) framträtt som det främsta sysselsättningsarvet efter krisen, med betydande negativa sociala och ekonomiska konsekvenser för individen och samhället. Långtidsarbetslösheten innebär stora utmaningar eftersom förbindelsen med arbetsmarknaden försämras i takt med arbetslöshetens varaktighet. Även sannolikheten för att få en fast anställning minskar, medan risken att hamna utanför arbetskraften ökar. Ju längre arbetslösheten pågår, desto mer stöd krävs för att hjälpa personen att återvända till arbetsmarknaden. Antalet hinder för deltagande ökar, vilket gör att fler stödjtjänster krävs.

Den främsta faktor som styrkt ökningen av långtidsarbetslösheten efter krisen har varit arbetsmarknadens oförmåga att hantera det ökade antal arbetstagare som sagts upp till följd av omstruktureringar, på grund av otillräcklig efterfrågan på

arbetskraft och/eller en ökad obalans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft.

Krisens effekter har förvärrats genom institutionella brister. Ett sådant fenomen är segmentering, där en stor andel visstidsanställda/deltidsanställda (den "flexibla marginalen") blev av med sina jobb, medan de med god anställningstrygghet och höga uppsägningskostnader (den "fasta kärnan") fick behålla sina. Ett annat problem är att de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna kan vara otillräckliga. Detta gäller i synnerhet offentliga arbetsförmedlingar, som i många länder misslyckades med att hantera det ökade antalet arbetslösa under den långvariga ekonomiska stagnationen.

Långtidsarbetslösheten påverkar vissa grupper mer än andra, såsom ungdomar¹⁰ och lågutbildade¹¹ och framför allt de som arbetar inom yrken och sektorer på tillbakagång. Som påpekats tidigare är ekonomins övergripande tillstånd en fortsatt viktig faktor när det gäller att fastställa förändringar i nivåer och flöden till och från gruppen långtidsarbetslösa, men det finns även landsspecifika effekter, där vissa medlemsstater visar på relativt höga siffror vad gäller det antal personer som kommer tillbaka till arbetslivet.

Långtidsarbetslösheten minskade nyligen (mellan 2014 och 2015) i de flesta medlemsstaterna (diagram 2) samtidigt som den ökade ytterligare i sju medlemsstater, däribland vissa med förhållandevis låg långtidsarbetslöshet (såsom Österrike, Finland och Luxemburg).

Utöver detta mått kan man även titta på andelen långtidsarbetslösa inom den totala gruppen arbetslösa. Detta ger en bättre

¹⁰ År 2016 var 5,5 %, eller 29,5 % av arbetslösa ungdomar, långtidsarbetslösa.

¹¹ För lågutbildade finns för närvarande inga standardiserade uppgifter, men tidigare uppgifter från andra kvartalet 2015 visar att långtidsarbetslösheten kan vara så hög som 9,3 %.

bild av fenomenet. I EU-28¹² steg långtidsarbetslösheten¹³ från 34,7 % 2008 (fjärde kvartalet) till 48,3 % 2015 (fjärde kvartalet), vilket visar att det blev svårare att hitta arbete. Detta berodde på fortsatt låg efterfrågan på arbetskraft och en ökad obalans mellan den kompetens som behövs och den som finns tillgänglig, vilket är kopplat till ekonomisk omstrukturering och tilltagande försvagning av kompetens i takt med att arbetslösheten varar längre. Medlemsstaternas resultat skiljer sig avsevärt åt vad gäller långtidsarbetslöshet: från under 30 % i Danmark, Finland, Sverige och Förenade kungariket till över 55 % i Bulgarien, Irland, Grekland, Kroatien, Italien, Portugal och Slovakien under fjärde kvartalet 2015.

Deltagande i aktiva arbetsmarknadsåtgärder kan hjälpa till att minska långtidsarbetslösheten genom att göra det enklare att återvända till arbetslivet snarare än att förhindra att människor förlorar sin anställning, vilket främst beror på konjunktursvängningar. Som man kan se i diagram 3 är länderna med den lägsta långtidsarbetslösheten

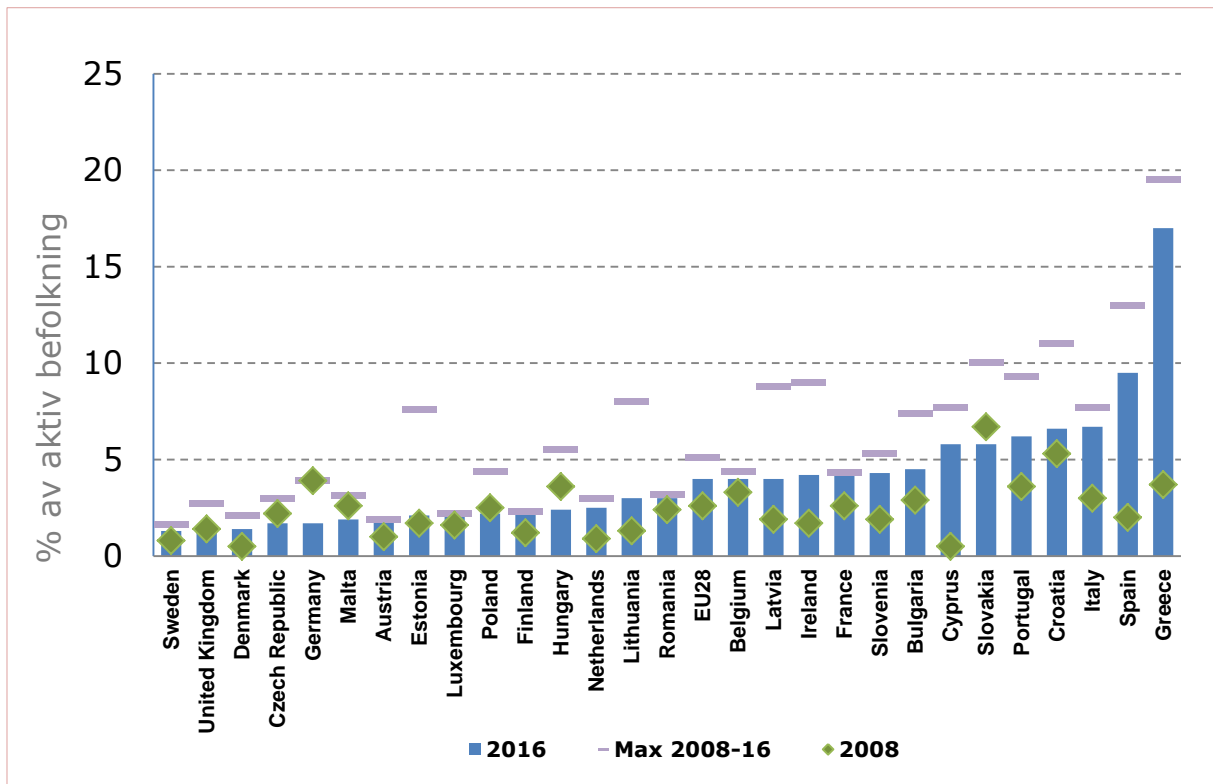
(Sverige, Österrike, Luxemburg, Danmark, Finland och Tyskland) bland de som har störst deltagande i aktiva arbetsmarknadsåtgärder. För flera andra medlemsstater verkar det inte som att aktiveringsstödet står i proportion till den arbetslöshetsutmaning de står inför.

Ökad arbetslöshet motverkas i allmänhet av en blandning av passiva och aktiva arbetsmarknadsåtgärder, vilket framgår i diagram 4. Vissa medlemsstater med hög arbetslöshet spenderar en relativt liten andel av sin BNP på arbetsmarknadstjänster och aktiva åtgärder (särskilt Bulgarien, Slovakien, Cypern, Kroatien och Grekland). Samtidigt har dessa länder förhållandevis höga utgifter för passiva åtgärder såsom arbetslöshetsersättning (i synnerhet Irland och Spanien, och Portugal och Italien i en något mindre utsträckning).

¹² Statistiken i detta faktablad omfattar länderna i EU-28 om inte något annat anges.

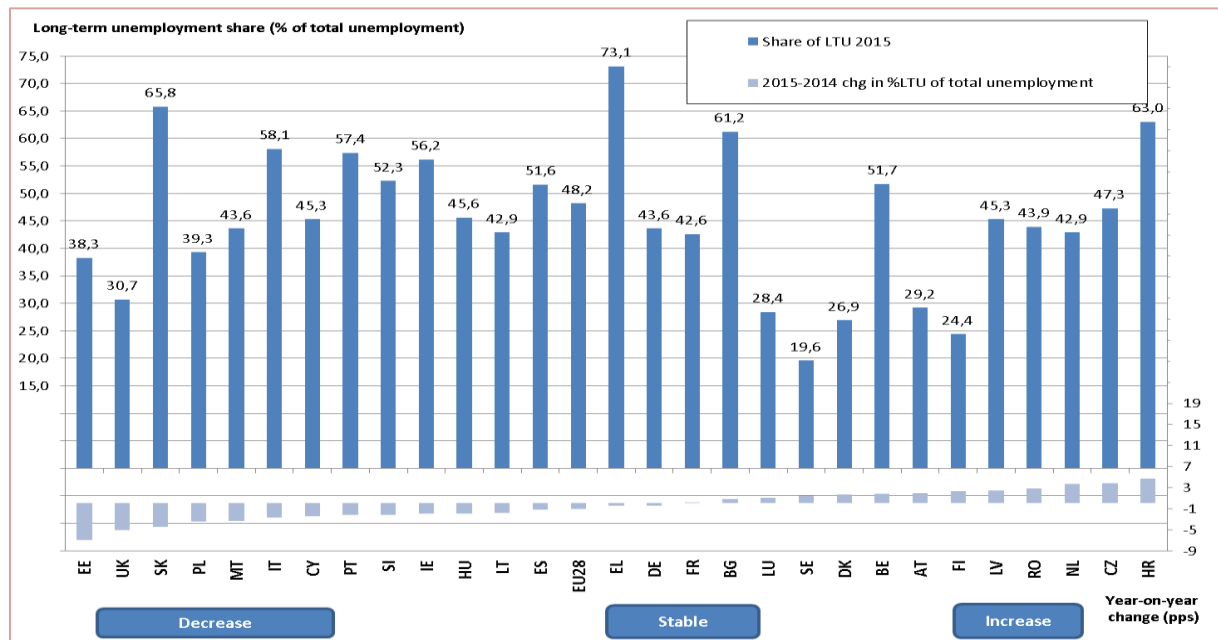
¹³ Långtidsarbetslösheten beräknas som antalet personer som har varit arbetslösa under mer än tolv månader delat med det totala antalet arbetslösa.

Diagram 1 – Långtidsarbetslöshet i % av befolkningen i arbetskraften för EU-28 och i enskilda medlemsstater 2008 och 2016



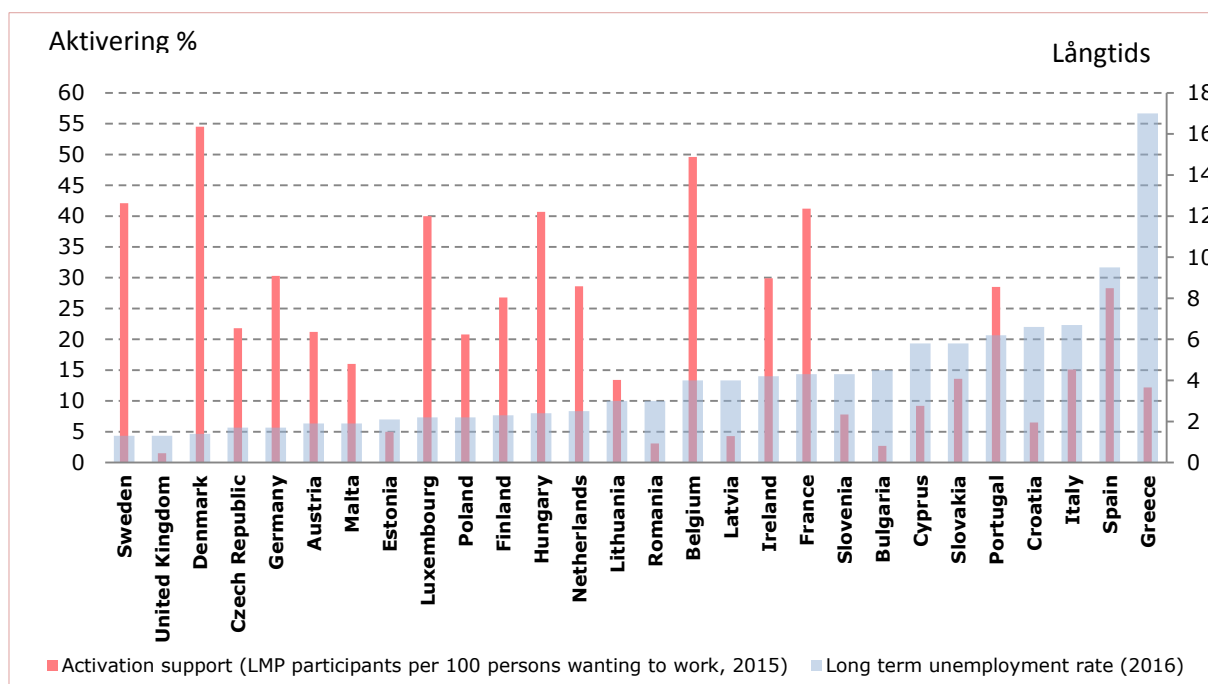
Källa: Eurostat, arbetskraftsundersökningen.

Diagram 2 – Långtidsarbetslöshet som andel av den totala arbetslösheten i %



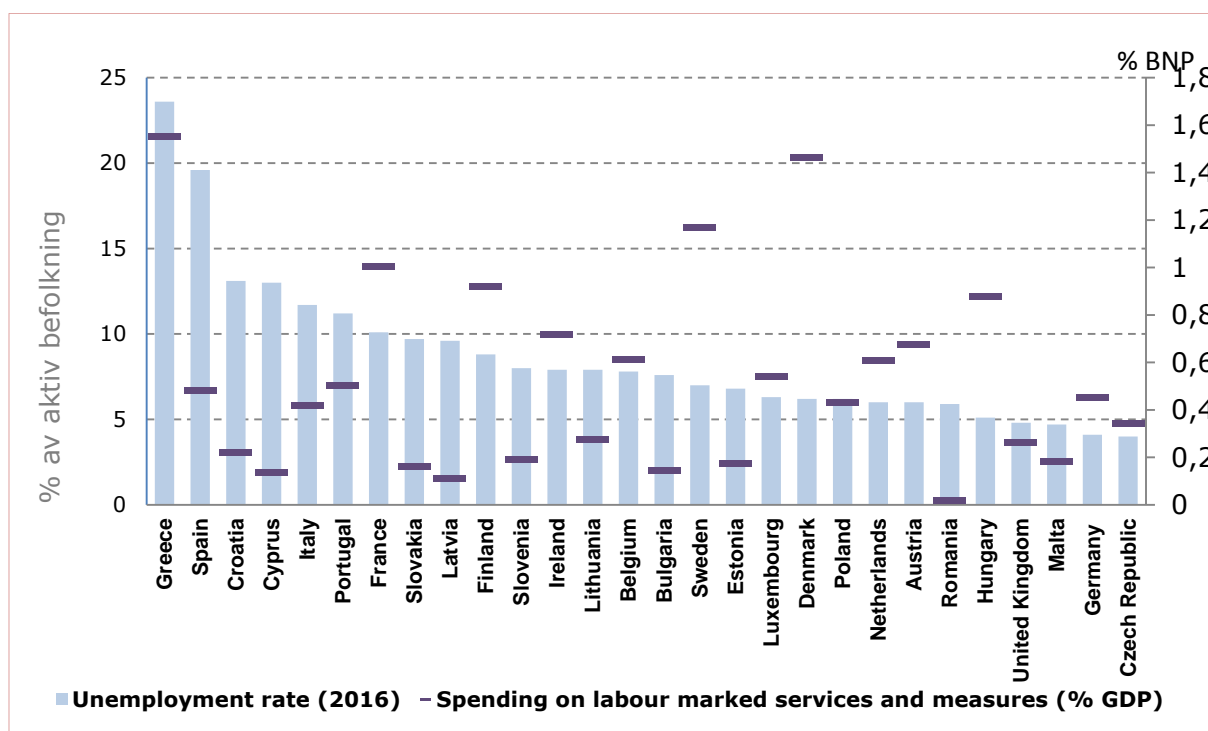
Källa: Eurostat, arbetskraftsundersökningen.

Diagram 3 – Aktiveringsstöd (deltagare per 100 personer som söker arbete, 2015) och långtidsarbetslöshet efter medlemsstat, 2016



Källa: Eurostat, databasen över arbetsmarknadsåtgärder.

Diagram 4 – Utgifter för arbetsmarknadstjänster, aktiva och passiva åtgärder (% av BNP till vänster) och andelen arbetslösa (till höger) efter medlemsstat, 2016



Källa: Eurostat, databasen över arbetsmarknadsåtgärder.

Anm.: Arbetsmarknadstjänster avser kategori 1 i databasen över arbetsmarknadsåtgärder, aktiva åtgärder avser kategorierna 2-7 och passiva åtgärder avser kategorierna 8-9 (inkomstersättning och stöd till arbetslösa samt förtida pensionering). Databasens uppgifter för Grekland och Förenade kungariket är för 2010, för Cypern 2012 och för Irland och Spanien 2013.

3. INFALLSVINKLAR PÅ DE POLITISKA UTMANINGARNA

Arbetslöshet kan ha flera orsaker, som brist på efterfrågan på arbetskraft eller otillräckliga färdigheter. Arbetslösheten kan även påverkas av institutionella faktorer, som lagstiftning om anställningsskydd och skatt på arbete. I ett separat faktablad förklaras problemen och utmaningarna kopplade till anställningsskydd. Vissa av dessa orsaker kan behandlas med hjälp av aktiva arbetsmarknadsåtgärder men de fungerar inte för alla arbetslösa och under alla omständigheter. De aktiva arbetsmarknadsåtgärdernas utformning, omfattning och inriktning samt det sätt som de genomförs på (dvs. genom offentliga arbetsförmedlingar eller på annat sätt) spelar en stor roll när det gäller deras ändamålsenlighet och effektivitet. Vid det här laget finns det en ganska stor mängd belegg för vilka åtgärder som fungerar bäst, för vilka de fungerar och under vilka omständigheter. Det är dock allmänt vedertaget att tidiga ingripanden är avgörande för att förebygga långtidsarbetslöshet. I en undersökning av Ecorys och IZA konstateras att det inte finns någon särskild åtgärd som kan fungera som ett allmänt verktyg för att förbättra de arbetslösas utsikter på arbetsmarknaden¹⁴. Tvärtom betonas att alla aktiva arbetsmarknadsåtgärder har både fördelar och brister. I praktiken innebär detta att åtgärder måste skraddarsys för varje enskild arbetslös person, vilket kräver effektiv profileringsteknik. Genom detta individualiserade tillvägagångssätt ska man klargöra om en person är korttidsarbetslös eller potentiellt långtidsarbetslös.

Även om det inom ramen för många utvärderingsstudier finns bristande metoder¹⁵ kan några generella slutsatser

¹⁴ Ecorys/IZA, *Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures* (Analys av kostnader för och fördelar med aktiva åtgärder jämfört med passiva), 2012.

¹⁵ De metodologiska problemen är främst förknippade med att det saknas kontrafaktiska scenarier, vilket därmed måste tolkas genom

dras av den befintliga litteraturen, vilket gör att medlemsstaterna kan få politisk vägledning när det gäller att forma sina aktiva arbetsmarknadsåtgärder (se rutan på sida 8)^{16 17}. **Rekryteringsincitament** för företag inom marknadssektorn är inte särskilt effektiva överlag (förutom när efterfrågan på arbetskraft är mycket låg) eftersom de ofta medför stora dödviktsförluster¹⁸. Dessutom finns en risk för att arbetsgivare ersätter icke-subventionerad arbetskraft med subventionerad arbetskraft eller väntar på att arbetssökande blir stödberättigande. Om denna metod används bör incitamenten därför vara välinriktade och tillämpas tillfälligt och i liten skala. Det måste även finnas mekanismer för att ge arbetsgivare incitament att behålla arbetstagarna efter att stödperioden upphör eller för att kombinera incitamenten med andra aktiva arbetsmarknadsåtgärder för att förbättra stödmottagarnas anställbarhet. Minst effektivt är i regel skapandet av direkt sysselsättning i den offentliga sektorn (inklusive offentliga arbetsprogram).

Aktiva arbetsmarknadsåtgärder som syftar till att bevara anställningar, såsom arbetstidsförkortning, bör endast användas under korta perioder och vid allvarliga recessioner. Då är

data, t.ex. med hjälp av matchningsteknik. Vid slumpmässiga experiment uppstår inte detta problem, men dessa experiment är fortfarande sällsynta.

¹⁶ En relativt omfattande utvärdering av de aktiva arbetsmarknadsåtgärdernas effektivitet finns i Europeiska kommissionens *Rapport om sysselsättningen i Europa*, 2006. Övergripande (meta)analyser baserade på ett stort antal undersökningar finns i Kluge et al. (2010, *The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes* [Effektiviteten hos europeiska aktiva arbetsmarknadsprogram], *Labour Economics* 17, s. 904–918) och Kluge et al. (2010, *Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis* [Utvärderingar av aktiva arbetsmarknadsåtgärder: en metaanalys], *The Economic Journal* 120, s. 452–477).

¹⁷ I bilaga 2 finns en mer omfattande översikt över de aktiva arbetsmarknadsåtgärdernas effektivitet.

¹⁸ Subventionerade arbetstillfällen skulle ha skapats/bevarats i vilket fall som helst.

arbetsmarknadsåtgärder som omfördelar incitament till personer som för närvarande inte befinner sig på arbetsmarknaden mer kostnadseffektiva och önskvärda. Detta stärker nämligen dessa personers förbindelse med arbetsmarknaden och de får ytterligare incitament att komma ur arbetslösheten. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder av den här typen är särskilt effektiva vid återhämtningar.

Det dröjer generellt innan effekten av de aktiva arbetsmarknadsåtgärdena syns på arbetsmarknaden, även om detta gäller mer för vissa åtgärder än för andra. Undersökningar baserade på mikrodata visar att de aktiva arbetsmarknadsåtgärdenas effekt på andelen nyanställningar visserligen tenderar att vara ganska liten på kort sikt, men att de långsiktiga effekterna i allmänhet är mer betydande¹⁹.

¹⁹ *Effective Active Labour Market Policies* (Effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder), J. Boone & J. C. van Ours, IZA DP nr 1335, 2004.

Aktiva arbetsmarknadsåtgärder: verktyg och målgrupper

Huruvida de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna lyckas eller inte beror inte bara på utgifterna utan främst på åtgärdernas utformning och genomförande.

- **Rådgivning och stöd i arbetssökandet:** Dessa åtgärder är framför allt användbara för korttidsarbetslösa, men de kan även spela en viktig roll i andra fall om de utgör en del av ett individanpassat eller skräddarsytt tillvägagångssätt till stöd för den arbetslöse. I ett individanpassat stöd ingår rådgivning kombinerat med en rad olika potentiella typer av stöd, bland annat yrkesutbildning, stöd i arbetssökandet, motivationskurser och socialt stöd, enligt den arbetssökandes bedömda behov.
- **Subventioner till arbetsgivare:** Dessa program är relativt kostsamma och riktas vanligtvis mot de minst gynnade grupperna, för vilka andra åtgärder har visat sig vara ineffektiva. Den här typen av åtgärder kan spela en viktig roll när det gäller att påverka arbetsgivares inställning till långtidsarbetslösa på ett positivt sätt genom att få de två grupperna att komma i kontakt med varandra och genom att ge arbetsgivare möjlighet att prova eventuella framtida anställda till en lägre kostnad.
- **Program för skapande av direkt sysselsättning:** Dessa program riktas vanligtvis mot personer i medellång arbetslöshet och långtidsarbetslösa för att undvika snedvridande effekter för korttidsarbetslösa, då till exempel deltagare som annars skulle kunna ha hittat "riktiga" jobb hålls borta från arbetsmarknaden genom att delta i ett program. Dessutom är programmen ofta mer stabila och långvariga för att se till att de både är ändamålsenliga och kostnadseffektiva.
- **Utbildning** brukar ha de största positiva effekterna på lång sikt, men det är dyrt. Utbildning på arbetsplatsen, allmänna program och yrkesutbildning är alla lämpliga alternativ men för olika ändamål. Studier visar att allmänna program bidrar till bättre matchning av kompetens, särskilt efter det första inträdet på arbetsmarknaden, medan (certifierade) yrkesutbildningsprogram (på arbetsplatsen eller kombinerat med utbildning på skolan) har visat sig vara mycket effektiva för att underlätta övergången från utbildning till arbete.

För att minska risken för långtidsarbetslöshet är det viktigt att anpassa blandningen av aktiveringsåtgärder och deras institutionella struktur till de ekonomiska omständigheterna. Utmaningen består i att se till att utgifterna för aktiveringsåtgärder är fortsatt ändamålsenliga, även i ett ekonomiskt klimat där det är svårt att skapa arbetstillfällen. På en begränsad arbetsmarknad måste man ta hänsyn till den exakta balansen mellan metoder av typen "utbildning först" kontra "arbete först".

Offentliga arbetsförmedlingar spelar en viktig roll när det gäller att hjälpa arbetslösa att återvända till arbetsmarknaden. Detta beror på att de är bäst anpassade för att hantera heterogena arbetslöshetsgrupper²⁰. För att en offentlig

arbetsförmedling ska fungera på ett bra sätt krävs

- tillräckligt med personal, som har lämplig utbildning för att förbättra kvaliteten på tjänsten, inom till exempel diskriminering, anständigt arbete och hantering av känsliga fall,
- integrerade tjänster genom vilka man upprätthåller kontakter med andra statliga myndigheter, särskilt med de myndigheter som arbetar med utbildning, hälsa, bostadssektorn och andra sociala tjänster),
- ett välutvecklat system för utvärdering och uppföljning²¹.

Övervakning och utvärdering är avgörande för att bedöma och öka effektiviteten. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder övervakas

²⁰ Se faktabladet om offentliga arbetsförmedlingar.

²¹ Europeiska nätverket mot fattigdom (EAPN): *Fighting for a Social Europe Free of Poverty* (Kampen för ett socialt Europa fritt från fattigdom): <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

och bedöms i regel inte. Det är dock viktigt att utveckla en utvärderingskultur, och det finns olika faktorer som kan bidra till detta. Bland dessa ingår politiska åtaganden för faktabaserat beslutsfattande (och ansvarsskyldighet),

lagkrav för utvärdering, utvärderingskrav för europeisk finansiering samt utbildning av utvärderare för att se till att utvärderingar genomförs under hela den politiska beslutsprocessen.

Sysselsättningsincitament för skapande av jobb och stöd – ett verktyg för aktiva arbetsmarknadsåtgärder

Sysselsättningsincitament är vanligtvis riktade, tillfälliga och villkorade betalningar eller nedsättningar av skatt/sociala avgifter som gör arbetskraften billigare för arbetsgivare, vilket i sin tur leder till ökad efterfrågan på arbetskraft. En sjättedel av utgifterna för aktiva arbetsmarknadsåtgärder i EU gick till sysselsättningsincitament, vilka var mindre viktiga jämfört med utgifter för utbildning och arbetsmarknadstjänster.

I ett klimat där efterfrågan på arbetskraft är låg kan sysselsättningsincitament vara ett attraktivt instrument för att stödja sysselsättningen samtidigt som det även leder till förbättrad anställbarhet för särskilda utsatta grupper. Av detta skäl, och med tanke på att det finanspolitiska utrymmet i många medlemsstater är begränsat, efterfrågades i rådets rekommendation om ungdomsgarantin (2013) riktade och väl utformade lönesubventioner och anställningsstöd. Samtidigt förespråkades i rådets rekommendation för långtidsarbetslösa (2016) att man skulle inrikta sig på ekonomiska incitament för program till stöd för integrering på arbetsmarknaden, såsom anställningsstöd och sänkta socialförsäkringsavgifter.

Om däremot sysselsättningsincitamenten inte är väl utformade kan det leda till att man slösar med allmänna medel, särskilt om de subventionerade jobben ändå skulle ha skapats/bevarats (det som kallas "dödviktsförlust") eller om subventionerna helt enkelt medför att arbetsgivare anställer/behåller vissa arbetstagare istället för andra (vanligen kallat "undanträngningseffekter"). Det kan också leda till minskad produktivitet eftersom det skapas incitament för företag att byta ut mer produktiva arbetstagare mot mindre produktiva. Om arbetstillfällena endast skapas fram till att subventionsperioden löper ut förbättras ändå de berörda arbetstagarnas anställbarhet, men nettosocialförmånerna är betydligt mer begränsade, eller till och med negativa.

För att maximera nyttan med sysselsättningsincitament bör man

- **inrikta sig på arbetslösa som har begränsade chanser att få en anställning** (t.ex. långtidsarbetslösa, för att minimera risken för dödviktsförluster) men även grupper som eventuellt kan bidra till en betydande produktivitetsökning (t.ex. ungdomar utan arbetslivserfarenhet som inte har kunnat hitta ett jobb inom en viss tid),
- **se till att subventionsperioden leder till att arbetstagarens produktivitet ökar**, t.ex. genom effektiv utbildning och coaching,
- **införa villkor för att öka sannolikheten att anställningsförhållandet kommer att bestå efter att subventionsperioden löpt ut** (t.ex. genom att kontrollera om stödmottagaren fortfarande är anställd av företaget vid en viss tidpunkt efter att subventionsperioden löpt ut och/eller om brutto- eller nettoarbetstillfällen skapas på företaget),
- **regelbunden övervakning och bedömning** av företag som tar emot subventioner, deras anställningsbeteende samt stödberättigade arbetstagare.

Tillhörande litteratur:

Brown, A. (2015), *Can hiring subsidies benefit the unemployed?* (Kan anställningsstöd gynna arbetslösa?), IZA World of Labor 2015. Europeiska kommissionen (2014), *Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe* (Stimulering av efterfrågan på arbetskraft: utformningen av effektivt anställningsstöd i Europa), Europeiska observationsorganet för sysselsättningspolitik. HoPES (2013), *HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies* (HoPES meddelande om kriterier för hållbara lönesubventioner). Ett svar från det europeiska nätverket för cheferna för de offentliga arbetsförmedlingarna på de uppmaningar om att vidta åtgärder som man enades om på Berlinkonferensen om ungdomsarbetslöshet den 3 juli 2013.

Mot bakgrund av finanspolitiska konsolideringsåtgärder är det finanspolitiska manöverutrymmet begränsat, och offentliga utgifter har generellt sett stramats åt. Man bör därför prioritera utgifter som gynnar tillväxten. Bland dessa ingår att vid behov förstärka räckvidden för de offentliga arbetsförmedlingarna och de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna, men de behöver även effektiviseras, särskilt genom att stödet riktas och individanpassas på lämpligt sätt.

4. POLITISKA ÅTGÄRDER: NULÄGET

EU:s praxis visar att aktiva arbetsmarknadsåtgärder blir alltmer mångsidiga och antar formen av en mer skraddarsydd strategi för enskildas behov. Det finns även ett starkare fokus på att se till att arbete finns tillgängligt och att det finns gemensamma skyldigheter. Detta innebär att förmånstagare förväntas utföra övervakade jobbsökningar och förbättra sin anställbarhet i utbyte mot förmåner. De senaste åren har medlemsstaterna gett högre prioritet åt att effektivt samordna aktiva arbetsmarknadsåtgärder med förvaltningen av förmåner och åtgärder enligt principen att det ska löna sig att arbeta, i syfte att genomföra enhetliga aktiveringsstrategier.

Att skraddarsy stödet för enskilda behov kräver ofta bättre samordning av tjänster mellan olika organisationer. För att tillgodose detta behov enades medlemsstaterna i rådets rekommendation om att upprätta en enda kontaktpunkt för långtidsarbetslösa. Datautbyte och samarbetsplattformar är avgörande för att tjänsterna ska kunna levereras på ett effektivt sätt. Vissa länder har kommit långt när det gäller att fastställa en enda kontaktpunkt medan andra bara har tagit de första stegen mot att samordna tjänsterna mellan olika organisationer.

Genomförandet av aktiva arbetsmarknadsåtgärder är fortfarande en utmaning i vissa medlemsstater. Det finns utrymme för offentliga arbetsförmedlingar att i) förbättra sin ändamålsenlighet och effektivitet för att se till att arbetssökande

hittar jobb lättare och ii) göra det till lägsta möjliga kostnad. I flera medlemsstater skulle de offentliga arbetsförmedlingarna fortfarande kunna erbjuda mer individanpassade och bättre riktade tjänster. Dessa problem har de senare åren tagits upp (om än i olika omfattning) i landsspecifika rekommendationer till flera medlemsstater som en del av den europeiska planeringsterminens ekonomiska övervakningsprocess.

Ett antal länder håller till exempel på att göra stödet till långtidsarbetslösa mer individanpassat, enligt rådets rekommendation, där man efterlyste avtal om återinträde på arbetsmarknaden som skraddarsyts för att tillgodose enskildas behov, med tydliga rättigheter och skyldigheter för både den arbetslöse och stödorganen. Andra länder har använt underleverantörer för arbetsförmedlingen för långtidsarbetslösa, medan ännu en grupp länder har utökat utbildningen för långtidsarbetslösa.

I Bulgarien har åtgärder vidtagits för att förbättra de aktiva arbetsmarknadsåtgärdernas inriktning och för att bättre integrera arbetsförmedling och sociala tjänster för mindre gynnade grupper. Åtgärden främjar anställning av långtidsarbetslösa enligt artikel 55 c i lagen om främjande av sysselsättning och enligt det statsfinansierade programmet för utbildning och anställning av långtidsarbetslösa. Upp till 2 900 långtidsarbetslösa kommer att omfattas av initiativet, på vilket det satsas totalt 4,6 miljoner euro.

I Danmark har ett jobbpremieprogram införts för att skapa fler incitament för långtidsarbetslösa att komma i arbete. Långtidsarbetslösa som anställs kan få en skattefri jobbpremie till ett värde av 10 % av arbetsinkomsten, upp till högst 2 500 danska kronor (336 euro) per månad. Denna premie kan beviljas för upp till 18 månader, vilket ger en högsta total jobbpremie på 45 000 danska kronor (6 053 euro) per person. Detta är ett tillfälligt politiskt initiativ som ska pågå i två år (från den 1 april 2017 till den 1 april 2019).

I Estland inkluderar arbetsmarknadsprogrammet för 2017–2020 bestämmelser om att arbetslöshetsförsäkringen ska kunna erbjuda aktiva åtgärder i syfte att förebygga arbetslöshet. Det handlar bland annat om åtgärder till stöd för deltagande i formell utbildning, utbildningspremier och kompensation till arbetsgivare för utbildningskostnader. Åtgärderna kommer att riktas mot de personer som fortfarande befinner sig på arbetsmarknaden. De främsta målgrupperna kommer att vara personer som saknar yrkeskvalifikationer, personer med föråldrad utbildning och kompetens, personer med dåliga språkkunskaper i estniska, personer i åldersgruppen 50+ eller personer som behöver ett nytt jobb av hälsoskäl.

I Frankrike har man tagit fram en plan för finansiering av ytterligare utbildning för 500 000 arbetslösa, vilket hittills har lett till nära 1,1 miljoner utbildningsåtgärder i sektorer med positiva arbetsmöjligheter och ekonomiska utsikter. Runt 28 % av utbildningen riktades mot lågutbildade, 29 % mot ungdomar och 20 % mot långtidsarbetslösa. Planen genomförs av regionala råd som representerar den

nivå av lokala myndigheter i Frankrike som ansvarar för yrkesutbildning genom konventioner mellan staten och regionen. Inom ramen för konventionerna fattar regionerna beslut om den utbildning som föreslås, och de offentliga arbetsförmedlingarna erbjuder arbetssökande utbildningen. Planen har förlängts till första halvåret 2017.

Slutligen har Portugal vidtagit en åtgärd som ska hjälpa arbetslösa att få tillsvidareanställning, med fokus på utsatta grupper, såsom ungdomar, långtidsarbetslösa och äldre arbetstagare. Med denna nya åtgärd kommer stöd för att få visstidsanställningar beviljas endast **i undantagsfall** (t.ex. för mycket utsatta grupper som flyktingar och personer som har suttit i fängelse). Programmet stöder även omvandlingen av visstidsanställningar till tillsvidareanställningar. Målet i Portugals nationella reformprogram för 2017 är att skapa 15 000 jobb. Åtgärden har redan lett till stöd för mer än 10 000 jobb.

Datum: den 11 november 2017

BILAGA: STATISTISKA INDIKATORER

Tabell 1 – Långtidsarbetslöshet i EU, euroområdet och i enskilda medlemsstater 2014 och 2015, efter kön

Kön:	Kvinnor		Män	
	2015	2016	2015	2016
EU-28	4,5	4,0	4,5	3,9
EA-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Källa: Eurostat.

Tabell 2 – Långtidsarbetslöshet (minst tolv månader) uttryckt som andel av den totala arbetslösheten, efter kön (%)

Kön:	Kvinnor		Män	
	2015	2016	2015	2016
År:				
EU-28	47,6	46,2	48,6	46,7
EA-19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Källa: Eurostat.