

Reformera gärna Arbetsförmedlingen, men gör det gradvis och klokt

Dagens Nyheter den 10 juli 2018

Arbetsförmedlingen är den myndighet som har lägst anseende bland medborgarna. Många företag är missnöjda. De stora svårigheterna att matcha arbetssökande och lediga platser ställer krav på en bättre fungerande förmedling. Av dessa skäl vill allianspartierna "lägga ner Arbetsförmedlingen i dess nuvarande form" och helt outsourca förmedlingstjänsterna till privata utförare.

Frågan om privatisering av arbetsförmedlingstjänsterna är ett huvudtema i antologin "Framtidens arbetsförmedling" som just publicerats av tankesmedjan Fores med Andreas Bergström och mig som redaktörer.

Privata vinstdrivna utförare har starka incitament att reducera kostnaderna. Det är bra i sig men innebär också en risk för lägre kvalitet. Samtidigt har privata aktörer starka vinstincitament att göra innovationer, vilka kan höja kvaliteten. Statliga utförare har inte samma drivkrafter för vare sig kostnadsbesparingar eller innovationer.

Det typiska kontraktet med en privat utförare i länder där förmedlingstjänster outsourcats innefattar både en fast ersättning för att ta sig an en arbetssökande och en resultatdel när denne kommer i arbete. Det är dock inte oproblemiskt hur man ska mäta resultat.

- Kort- och långsiktiga utfall kan stå i konflikt med varandra. En utförares incitament att snabbt få arbetssökande i arbete kan leda till dålig matchning.
- Det är svårt att utforma resultatärsättning för dem som står långt från arbetsmarknaden: där kanske man vill ge ersättning redan innan de fått jobb men närmat sig arbetsmarknaden (till exempel genom utbildning).
- Det relevanta resultatet är inte faktiska övergångar till sysselsättning utan skillnaden mellan faktiska övergångar och de övergångar som skulle ha skett även utan utförarens insatser. Den är förstås svår att mäta.

Hög resultatärsättning som inte differentieras efter de arbetslösas förutsättningar kan leda till att utföraren fokuserar för mycket på de arbetssökande som har störst jobbchanser (cream-skimming). Med en låg resultatdel kan man i stället få så kallad parking: utföraren tar sig då an många arbetssökande för att få de fasta ersättningarna men ger inte deltagarna särskilt mycket hjälp.

Australien lyfts ofta fram som exempel på hur all arbetsförmedling kan privatiseras. Efter omläggningen av arbetsmarknadspolitiken 1998 sjönk arbetslösheten där kraftigt. Men det är svårt att veta vilken roll denna reform spelade. Det skedde också andra stora förändringar: man drog fördel av en kraftig råvaruboom och lönebildningssystemet omvandlades.

En trovärdig analys av effekten av privatiserad arbetsförmedling kräver jämförelser mellan privata och offentliga utförare som har samma målgrupper. En strikt analys bör bygga på kontrollerade experiment där arbetssökande fördelas slumpmässigt mellan de två typerna av aktörer.

I Foresantologin går den franske ekonomen Bruno Crépon igenom sju studier från Danmark, Frankrike, Schweiz, Sverige och Tyskland som bygger på sådana experiment. I fyra fall får de offentliga utförarna fler i arbete än de privata på något års sikt, i två fall är resultaten desamma och i ett fall (Schweiz) är de privata utförarna mer framgångsrika. På längre sikt är det inga skillnader mellan de två typerna av aktörer. Kostnaderna för programmen var dock i samtliga fall utom det schweiziska högre för de privata utförarna.

Crépons analys ger alltså inte stöd för att privata utförare generellt skulle vara mer effektiva än offentliga. Man ska emellertid vara försiktig med slutsatserna. Antalet trovärdiga studier är litet. Privata utförarens resultat beror först på hur systemen exakt utformas. De genomgångna studierna avser ganska tidiga experiment. Sedan dess har det skett en läroprocess för hur bra system ska konstrueras. Konkurrens från privata utförare kan också bidra till att de offentliga blir mer effektiva.

Tolkningen av den befintliga forskningen måste ändå bli att storskalig användning av privata utförare inte behöver vara effektiv. Utfallet beror på ersättningssystemen, kraven på utförarna, hur dessa utvärderas och hur resultaten förmedlas till brukarna så att de kan göra informerade kundval samt hur man rensar bort ineffektiva utförare.

Det finns därför skäl att varna för en drastisk reform där Arbetsförmedlingen i ett slag helt görs om. En bättre modell är stegvisa förändringar där man prövar sig fram mot mer privatisering med olika konstruktioner och systematiskt utvärderar dessa. Ytterligare outsourcing bör ske bara när privata utförare förbättrar resultaten.

En gradvis förändringsprocess kan utgå från förmedlingstjänsten Stöd och matchning (för arbetssökande vilka behöver individuellt stöd) som redan i dag utförs av privata aktörer enligt ett system med Australien som förebild. Denna tjänst skulle kunna utvidgas med intensifierade insatser för dem som står längre från arbetsmarknaden med möjligheter för de privata aktörerna att få medel för anställningsstöd och utbildning.

En försiktig reformstrategi för Arbetsförmedlingen kan förefalla mindre handlingskraftig. Men den är förmodligen desto mer rationell.

Lars Calmfors