

Investeringar i utbildning under krisen

Ett initiativ från



Förslag

Regeringen och samarbetspartierna har genomfört flera bra och nödvändiga reformer på utbildningsområdet, såsom ökad resurstilldelning och regelförändringar, i syfte att rusta utbildningssystemet för ett ökat behov av utbildningsinsatser i Coronakrisens spår. LO, TCO och Saco välkomnar detta men ser fortfarande stora behov av bättre samordning mellan utbildningspolitik och arbetsmarknadspolitik. Läget på arbetsmarknaden är allvarligt, och vi anser att staten behöver använda kristiden till att främja en positiv strukturomvandling. För att det ska ske behöver de som blir arbetslösa ges bättre förutsättningar att uppgradera sin kompetens eller omskola sig till bristyrken. Med denna skrivelse vill vi presentera tre politiska förslag som skapar ökade möjligheter till omställning vid arbetslöshet. Vi föreslår följande:

- **Utöka Arbetsförmedlingens möjligheter att anvisa arbetslösa som är behöriga till studier inom det reguljära utbildningssystemet som en arbetsmarknadsutbildning, det vill säga med bibehållen arbetsmarknadspolitisk ersättning.** Ändra i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program så att möjligheten öppnas att, efter arbetsmarknadspolitisk bedömning, anvisa arbetslösa som är behöriga till reguljära utbildningar inom Komvux, Yrkesvux, yrkeshögskola samt högskola och universitet. Utbildningsinsats och utbildningsnivå bör avgöras utifrån individens behov och förutsättningar att få ett varaktigt arbete, vilket möjliggör för staten att i högre grad styra arbetslösa till utbildningar inom bristyrken eller till utbildningar som leder till påbyggnad av befintlig kompetens. Huvudregeln bör vara anvisning till korta utbildningar eller kurser motsvarande sex månaders heltidsstudier oavsett utbildningsform. Vid behov bör dock studierna kunna pågå längre än så för utbildning inom Komvux, Yrkesvux och yrkeshögskola.
- **Avsätt mer resurser till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar och säkerställ att de erbjuds tidigare under arbetslöshetsperioden.** Förtydliga Arbetsförmedlingens mål i regleringsbrevet om att väsentligt öka antalet deltagare i pågående och nya yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar. Möjliggör för en snabbare framtagning av nya utbildningsplatser genom att tillfälligt höja beloppsgränsen för direktupphandling.
- **Utöka tillfälligt möjligheten att studera med arbetslöshetsersättning.** Ändra i förordningen om arbetslöshetsförsäkringen så att utbildningstiden och ersättningsperioden som motsvarar 15 ersättningsdagar (tre veckor) tillfälligt förlängs till 30 ersättningsdagar (sex veckor).

Med vänliga hälsningar

Malin Wreder
Enhetschef
Landsorganisationen
i Sverige

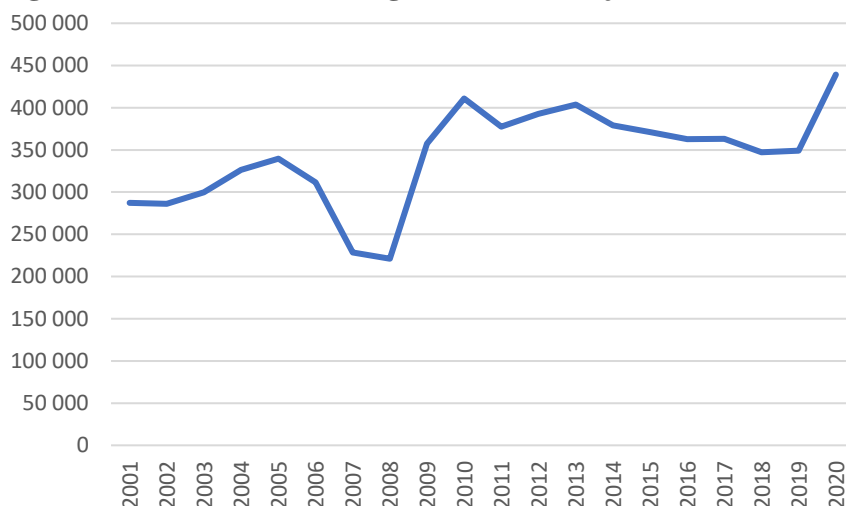
Elin Bergkvist
Utredningschef
Tjänstemännens
centralorganisation

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef
Sveriges akademikers
centralorganisation

Bakgrund

I spåren av covid-19 förändras situationen på arbetsmarknaden radikalt. Ändrade beteendemönster, lägre konsumtion och minskad handel bidrar till ekonomisk kris i stora delar av världen, så även för ett litet exportberoende land som Sverige. Det gör att antalet personer som varslas, permitteras eller blir uppsagda nu stiger kraftigt. Diagram 1 visar att 439 200 personer var registrerade som öppet arbetslösa eller i program i maj. Samma månad i fjol var antalet 331 100. Ökningen med 108 100 personer gör att arbetslösheten, med Arbetsförmedlingens mått mätt, beräknas ligga på 8,5 procent (enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar beräknades arbetslösheten ligga på 9,0 procent i maj¹). Arbetsförmedlingen prognostiserar att arbetslösheten i början av 2021 kommer ligga på över 11 procent, motsvarande över 600 000 arbetslösa.² Det skulle i sådana fall ge den högsta arbetslösheten på flera decennier.³ Vidare bedömer Arbetsförmedlingen att krisen blir mer utdragen än vad myndigheten tidigare räknat med, samt pekar mot en markant ökad långtidsarbetslöshet från en redan hög nivå.

Diagram 1. Genomsnittligt antal registrerade som öppet arbetslösa eller sökande i program vid Arbetsförmedlingen*, 2001 – maj 2020



Källa: Arbetsförmedlingen (2020a) samt egna beräkningar

*Årsgenomsnitt har räknats fram för perioden 2001–2019. Värdet för 2020 kommer från maj 2020.

Rådande läge i ekonomin påverkar märkbart efterfrågan på arbetskraft. Under maj registrerades 57 700 nyanmälda platser vid Arbetsförmedlingen, vilket kan jämföras med 108 600 samma månad i fjol.⁴ Minskningen i antalet platsannonser påverkar utflödet från Arbetsförmedlingen. Antalet arbetssökande som har fått arbete minskade med 30 procent, från 34 700 personer under maj 2019 till 24 100 personer under maj 2020.⁵ Färre lediga jobb gör att arbetslöshetstiderna, som under de senaste åren i genomsnitt legat omkring 60 veckor,⁶ sannolikt kommer att öka.

¹ SCB (2020)

² Arbetsförmedlingen (2020b)

³ Den högsta arbetslöshetssiffran enligt OECD:s statistik, som redovisas för perioden 1985–2019, uppmättes år 1997 då den motsvarade 9,9 procent av arbetskraften. (OECD 2020a)

⁴ Arbetsförmedlingen (2020a)

⁵ Ibid

⁶ Arbetsförmedlingen (2020c)

Efterfrågan på arbetskraft varierar stort mellan olika branscher och yrken. I branscher som rese- och nöjesbranschen, besöksnäringen och transportsektorn har efterfrågan på arbetskraft minskat dramatiskt. På grund av den pågående strukturomvandlingen kommer sannolikt en del av jobben helt eller delvis att försvinna som en följd av krisen. Samtidigt har efterfrågan på arbetskraft ökat i andra branscher, såsom vård och omsorg, dagligvaruhandeln och data-/IT-sektorn. I vissa branscher har efterfrågan på arbetskraft endast tillfälligt satts på paus, exempelvis inom delar av besöksnäringen, tillverkningsindustrin eller transportsektorn, och kommer att öka igen när reserestriktioner och landsgränser åter öppnas.

I vissa branscher är behovet av utbildad personal mer bestående. Enligt en prognos från Arbetsförmedlingen kommer det att saknas 100 000 personer som har den kompetens som arbetsgivarna efterfrågar om fem år.⁷ Diagram 2 visar att kompetensbristen bedöms vara särskilt hög inom hälso- och sjukvård. En tredjedel av det totala underskottet beräknas saknas i detta yrkesområde, vilket motsvarar 34 000 personer utbildade på antingen gymnasial-, eftergymnasial- eller högskolenivå. Det handlar exempelvis om undersköterskor, sjuksköterskor, barnmorskor, psykologer och tandläkare. Inom pedagogiskt arbete beräknas det saknas 23 000 utbildade personer, vilket utgör 22 procent av underskottet. Mer än halva underskottet, 55 procent, finns inom hälso- och sjukvård samt pedagogiskt arbete. Underskottet är därefter störst inom socialt arbete där det beräknas saknas 10 000. Dessa tre yrkesområden står för närmare två tredjedelar av det prognosticerade underskottet av utbildade personer. Arbetsförmedlingen varnar för att underskottet kan få stora konsekvenser för välfärdstjänsterna, med försämrad arbetsmiljö för de anställda och försämrad kvalitet i servicen till allmänheten.

Diagram 2. Uppskattat antal utbildade som saknas på fem års sikt per yrkesområde



Källa: Arbetsförmedlingen (2019)

SCB:s långsiktiga arbetsmarknadsprognos fram till 2035 visar också att det kommer saknas arbetskraft med rätt kompetens inom välfärdstjänsterna.⁸ Andelen äldre i befolkningen kommer att växa och barnkullarna väntas bli stora, vilket innebär att behovet av personal inom hälso- och sjukvård samt omsorg och skola kommer vara stort lång tid framöver.

För att klara utmaningarna är det avgörande att det finns goda möjligheter för individer som blir arbetslösa att uppgradera sina kunskaper och färdigheter eller omskola sig till bristyrken. LO, TCO och Saco välkomnar att omställning och vidareutbildning har kommit högt på den

⁷ Arbetsförmedlingen (2019)

⁸ SCB (2017)

politiska dagordningen. Sedan Coronakrisen bröt ut har regeringen presenterat ett flertal extra resurstilldelningar och regelförändringar inom utbildningsområdet för att öka antalet utbildningsplatser inom Komvux, regionalt Yrkesvux, yrkeshögskola samt universitet och högskola. Staten har bland annat tagit över hela finansieringsansvaret för regionalt Yrkesvux under 2020. Myndigheten för yrkeshögskolan har tillförts medel för att öka antalet platser inom kortare kurser och för att utveckla en försöksverksamhet kopplad till validering, så kallad YH-flex. Universitet och högskolor har tilldelats extra anslag för kortare och mer flexibla kurser. Därtill har medel omfördelats inom ramen för det nationella socialfondsprogrammet till kompetensutveckling för varslade och korttidspermitterade i framförallt det privata näringslivet. Sammantaget har de olika utbildningsformerna fått förbättrade möjligheter att ta emot fler studerande och delvis nya studentgrupper. Genom utbildningsinsatserna stärks inte bara individers humankapital och anställningsbarhet utan också arbetsgivares möjligheter att anställa personal med rätt kompetens. Så kallad flaskhalsproblematik kan undanröjas som annars kan bromsa sysselsättningen och bidra till en inflationsdrivande lönebildning. Vi ser positivt på åtgärderna, men anser samtidigt att det går att göra mer för att tillförda resurser snabbare kommer till användning.

Regeringen aviserade nyligen regelförändringar för att arbetslösa lättare ska kunna kvalificera sig för studiestartsstöd. Det är ett välkommet besked. Ett förbättrat studiestartsstöd kan medföra att fler går vidare till reguljära studier och stärker sina möjligheter på arbetsmarknaden. Men LO, TCO och Saco anser att människor som har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning och bedöms behöva utbildning för att åter få arbete inte ska behöva gå ner till den låga ersättning som studiestartsstödet ger (den nuvarande ersättningsnivån ger 8 984 kronor i månaden under totalt 50 veckor). Dessutom är stödet snävt avgränsat vad gäller målgrupp, utbildningsform och utbildningsnivå. För många arbetslösa kommer sannolikt studiestartsstödet inte vara aktuellt, dels för att de inte ingår i målgruppen, dels för att ersättningsnivån är för låg.

Utökade möjligheter att ställa om vid arbetslöshet

LO, TCO och Saco anser att staten behöver göra mer för att främja en positiv strukturomvandling. Men för att det ska ske behöver de individer som hamnar i arbetslöshet ges goda förutsättningar att uppgradera sin kompetens eller omskola sig till yrken som det råder brist på.

Vi vet att de privatekonomiska förutsättningarna har stor betydelse för människors beslut att studera. Många i vuxen ålder har försörjningsansvar för barn och relativt höga fasta kostnader, och drar sig för att studera med finansiering från det ordinarie studiemedelssystemet som till stora delar är lånebaserat. Statistik från CSN visar att närmare 80 procent av dem som ansökt om studiemedel de senaste 10 åren är 29 år eller yngre.⁹ För många vuxna är studier med studiemedel inte ett realistiskt alternativ.

För att fler arbetslösa ska satsa på utbildning behöver staten förbättra de privatekonomiska förutsättningarna för studier. Vi vill med denna skrivelse presentera tre förslag som skapar större möjligheter till omställning vid arbetslöshet. Vi är övertygade om att förslagen, om de genomförs, skulle bidra till att öka anställningsbarheten för många personer som har blivit arbetslösa och minska bristen på arbetskraft med rätt kompetens i många branscher och yrken. I förlängningen kan förslagen bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft. Kompetenskraven

⁹ SACO (2020)

i arbetslivet och arbetskraftens utbildningsnivå har därtill höjts, med nya krav på utbildningsinsatsers form och innehåll.¹⁰ Det är angeläget att de arbetsmarknadspolitiska insatserna anpassas därefter.

- **Utöka Arbetsförmedlingens möjligheter att anvisa behöriga sökande till studier inom det reguljära utbildningssystemet som en arbetsmarknadsutbildning, det vill säga med bibehållen arbetsmarknadspolitisk ersättning.**

Det arbetsmarknadspolitiska regelverket medger att arbetslösa, och även personer som riskerar att bli arbetslösa, när de så behöver, får ta del av olika slags utbildningsinsatser. Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning får ges när den kan underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete eller när den kan motverka att det uppstår att brist på arbetskraft. Normalt ska den pågå i högst sex månader, men tiden kan förlängas. Individer som uppstår a-kassa och som anvisas till en arbetsmarknadsutbildning får aktivitetsstöd. Genom att aktivitetsstödet är lika stort som den a-kasseersättning som individen annars skulle ha fått innebär arbetslöshetsförsäkringen inte bara att man har rätt till kontantstöd. När Arbetsförmedlingen bedömer behov av arbetsmarknadsutbildning eller något annat arbetsmarknadspolitiskt program har en person också rätt till samma ekonomiska stöd under perioder av aktiv omställning. Utan detta stöd skulle arbetslöshetsförsäkringen vara ofullständig och arbetslösa utan betydande ekonomiska marginaler skulle kunna bli tvungna att avstå från utbildning.

Ett problem med de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna är att de är snävt avgränsade. De är avgränsade till utbildningar motsvarande gymnasial nivå. De är också huvudsakligen inriktade mot mansdominerade yrken, till exempel industri-, transport och byggyrken, vilket gör att män är kraftigt överrepresenterade. Hela 8 av 10 deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning är män.¹¹ Inom flera stora utbildningsinriktningar följer könsfördelningen ett traditionellt mönster. Männens överrepresentation i mansdominerade utbildningsinriktningar ökar och undersökningar har därtill visat att dessa utbildningar är dyrare och längre än de kvinnodominerade inriktningarna.¹² Utbildningar riktade till traditionella kvinnoyrken inom vård och omsorg ges i dag i högre grad än tidigare på Yrkesvux, yrkeshögskolan eller universitet och högskolor där deltagarna får sina yrkeskvalifikationer certifierade. I dessa utbildningsformer står deltagarna för en betydligt större del av studiefinansieringen själva. Med andra ord bekostar samhället i högre grad mäns omställningsutbildning medan kvinnor i större utsträckning själva får stå för finansieringen.

Det finns också utmaningar i att skala upp arbetsmarknadsutbildningen, inte minst på grund av att utbildningarna anskaffas genom ett upphandlingssystem som är trögrörigt. Ett sätt att öka antalet utbildningsplatser, men också jämna ut den skeva könsfördelningen i arbetsmarknadsutbildningen samt bredda utbildningar till fler utbildningsnivåer, är att öppna upp de reguljära studierna så att de kan bedrivas som en arbetsmarknadsutbildning, det vill säga med arbetsmarknadspolitisk ersättning. För att det ska ske behöver fatta beslut om att ändra i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program så att möjligheten för Arbetsförmedlingen öppnas upp att, efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning, anvisa arbetslösa till reguljära utbildningar och kurser inom Komvux, Yrkesvux, yrkeshögskola samt högskola och universitet.

¹⁰ TCO (2017)

¹¹ SOU (2004:43), Arbetsförmedlingen (2014b)

¹² LO (2019)

Självklart ska kraven för behörighet uppfyllas av deltagarna, även om de har anvisats av Arbetsförmedlingen. När myndigheten bedömer individers utbildningsbehov och överväger att anvisa till utbildningsinsatser är det även viktigt att faktorer som förutsättningar och motivation att fullfölja utbildningen vägs in. Utbildningsinsatsen, och dess nivå och inriktning, bör avgöras utifrån individens behov och förutsättningar att få ett varaktigt arbete. Det möjliggör för staten att i högre grad styra arbetslösa till utbildningar inom bristyrken eller till utbildningar som leder till påbyggnad av befintlig kompetens. Även fortsättningsvis bör huvudregeln vara att anvisning görs till korta utbildningar och kurser oavsett utbildningsform. Men vid behov bör utbildning inom Komvux, Yrkesvux och yrkeshögskola kunna ges längre än de sex månader som anges som borte riktmärke för arbetsmarknadsutbildning i dag. Sådana möjligheter bör ges till arbetslösa med några års yrkeserfarenhet. Utbildningsinsatser på högskolenivå kan exempelvis rikta sig till arbetslösa som har en hel eller delar av en högskoleutbildning men behöver komplettera denna för att öka sin anställningsbarhet, exempelvis nyanlända akademiker, akademiker och tjänstemän med äldre examina eller personer i behov av en basårutbildning.

Enligt Arbetsmarknadsutredningens slutbetänkande (SOU2019:3) finns, med nuvarande reglering, ingen explicit styrning kring hur arbetsmarknadsutbildning ska utformas eller anskaffas, mer än att den ska vara yrkesinriktad. Utredningen menar att reguljär utbildning därmed i princip redan idag skulle kunna användas som arbetsmarknadsutbildning, givet att den är yrkesinriktad, underlättar för individen att få eller behålla ett arbete och motverkar bristsituationer på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har dock gjort bedömningen att en ändring i förordningen år 2015 inte ska tolkas som ett fränsteg från den tidigare styrningen (från 2007) att arbetsmarknadsutbildning ska vara en upphandlad tjänst. Det explicita kravet på upphandling har således försvunnit, men det har inte följts av en förändrad styrning från regeringen. Även om det nu inte längre finns några formella hinder för att anvisa en arbetslös att söka och läsa reguljär yrkesinriktad utbildning och kalla detta för arbetsmarknadsutbildning så görs detta alltså inte.

Den svenska arbetsmarknadsutbildningen skiljer sig i detta avseende från den i andra nordiska länder. I exempelvis Norge och Finland finns större möjligheter till utbildning inom ramen för en arbetsmarknadspolitisk insats även inom det reguljära utbildningssystemet. I Danmark genomförs arbetsmarknadsutbildning helt genom det reguljära utbildningssystemet. Fram till 2006 fanns även i Sverige en möjlighet att läsa reguljär utbildning efter anvisning från Arbetsförmedlingen, med vissa avgränsningar. Kort summerat kunde en arbetslös person delta i reguljär utbildning i Komvux eller på högskola under högst 40 veckor, förutsatt att det fanns särskilda skäl och att utbildningarna inte ingått som en del i längre utbildningar. Arbetsförmedlingen finansierade i dessa fall endast aktivitetsstödet.¹³

Arbetsmarknadsutredningen presenterade även förslag för att reguljär utbildning åter skulle kunna erbjudas efter anvisning från Arbetsförmedlingen. Förutom att skriva in möjligheten att anvisa till reguljär utbildning i nuvarande förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, föreslog utredningen bland annat att ett program införs i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program som närmare reglerar hur utbildningsinsatser kan användas. Detta eftersom utredningen menar att ett program krävs enligt gällande regelverk för att individen ska kunna få försörjning från arbetsmarknadspolitiken under utbildningstiden. Därutöver lämnade utredningen förslag om att tydliggöra Arbetsförmedlingens uppgift att bedöma individens utbildningsbehov. För att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande och att utbildningsinsatser träffar rätt individer är det av yttersta vikt med en arbetsmarknadspolitisk

¹³ SOU (2019:3), Kullander och Wadensjö (2015)

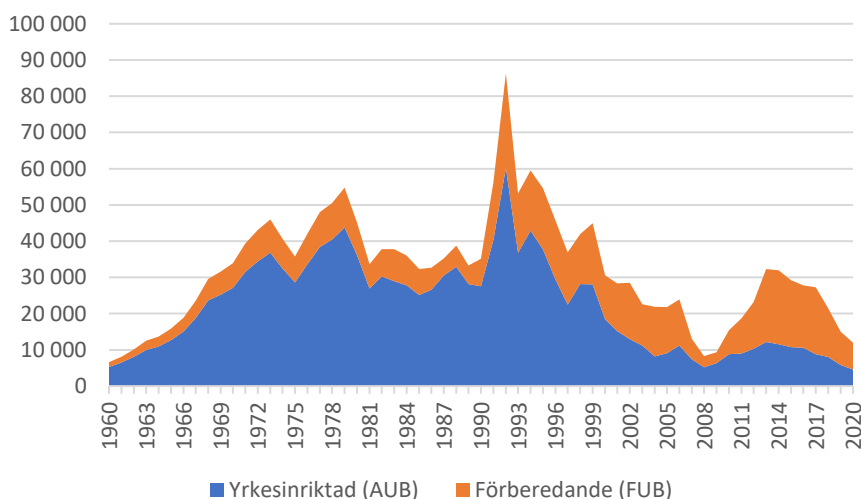
bedömning av hög kvalitet. Arbetsmarknadsutredningen lämnade också i dessa delar konstruktiva förslag på hur en arbetsmarknadspolitisk bedömning skulle kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt. Vid en försämrad konjunktur blir också frågan om tillgång till utbildningsinsatser över landet viktig, till exempel genom lärcentrum som plattform för flera olika utbildningsformer.

- **Avsätt mer resurser till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar och säkerställ att de erbjuds tidigare under arbetslöshetsperioden.**

Vi har ovan argumenterat för att de reguljära utbildningssystemen i större utsträckning bör användas som arbetsmarknadsutbildning. Men behovet av arbetsmarknadsutbildning kan snabbt förändras. Dimensioneringen av utbildningen behöver därför snabbt kunna anpassas till dessa förändringar. Det är osannolikt att det reguljära utbildningssystemet ensamt kan svara upp mot sådana behov. När det gäller verksamhet som snabbt behöver kunna anpassas till förändrade förutsättningar är det angeläget att ha flera verktyg i verktygslådan. Det är därför svårt att se att det skulle tjäna något syfte att helt utesluta möjligheten att upphandla arbetsmarknadsutbildningar av privata anordnare. Ytterligare ett skäl att inte utesluta upphandling av sådana utbildningar är att upphandlad utbildning snabbare går att anpassa efter deltagarnas behov.

Arbetsförmedlingens upphandlade arbetsmarknadsutbildningar är populära bland både arbetssökande och arbetsgivare. Trots att det finns många arbetslösa som vill, och behöver, utbilda sig och att många arbetsgivare rekryterar personal direkt från utbildningarna, har antalet deltagare minskat kraftigt de senaste åren. Diagram 3 visar att antalet deltagare har sjunkit till rekordlåga 4 700 personer i maj 2020 (25 procent var kvinnor),¹⁴ detta trots att intentionerna att bygga ut arbetsmarknadsutbildningen är tydliga i Januariavtalet och att Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag, genom regleringsbrevet för 2020, att öka deltagarantalet. Som framgår av diagrammet ligger antalet på den lägsta nivån under perioden 1960–2020.

Diagram 3. Genomsnittligt antal deltagare i yrkesinriktad och förberedande arbetsmarknadsutbildning*, 1960-maj 2020**



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

*Diagrammet inkluderar dem som deltog inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för unga eller etableringsprogrammet.

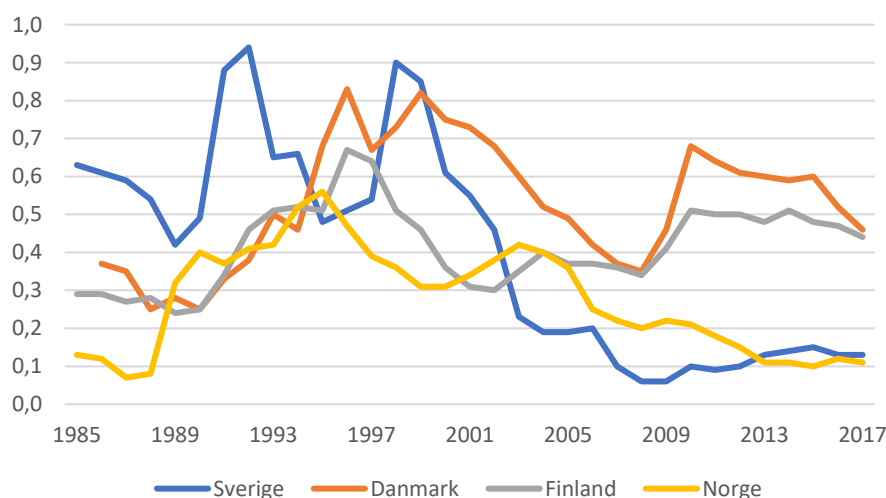
**Statistiken över 2020 är ett genomsnitt för perioden januari–maj.

¹⁴ Arbetsförmedlingen (2020a)

Statistik från Arbetsförmedlingen visar att 2 649 av utbildningsdeltagarna samtidigt deltog i jobb- och utvecklingsgarantin.¹⁵ Det indikerar att insatsen ofta erbjuds först efter en längre tid i arbetslöshet. LO, TCO och Saco efterlyser ökade satsningar på arbetsmarknadsutbildning. Vi föreslår att regeringen avsätter mer resurser för att få fler utbildningar på plats och att Arbetsförmedlingens mål i regleringsbrevet förtydligas så att anvisningarna ökar väsentligt, till både pågående och nya utbildningar. För att även nyligen uppsagda ska kunna uppgradera sina kunskaper eller omskola sig behöver Arbetsförmedlingen erbjuda utbildningarna tidigare under arbetslöshetsperioden.

Det ojämna flödet av antalet utbildningsdeltagare över tid hänger samman med hur mycket resurser regeringar har valt att satsa på insatsen. Diagram 4 visar OECD:s statistik över utgifterna för arbetsmarknadsutbildning som andel av BNP i Sverige och grannländerna Danmark, Finland och Norge mellan åren 1985 och 2017.¹⁶ Under 1990-talet satsade samtliga länder förhållande mycket på utbildningarna, men satsningarna började minska i slutet av 1990-talet. Mest dramatiskt sjönk utgifterna i Sverige under 2000-talet. Under finanskrisen 2008–2009 vände utvecklingen i Danmark och Finland och utgifterna i de båda länderna ökade kraftigt. De har legat mellan 0,4 och 0,7 procent av BNP under hela 2010-talet. I Sverige och Norge minskade tvärtom utgifterna kraftigt under åren 2006 och 2010. I Sverige ökade utgifterna något under 2010-talet men ligger fortsatt omkring blygsamma 0,1 procent av BNP.

Diagram 4. Utgifter för arbetsmarknadsutbildning som andel av BNP i Sverige, Danmark*, Finland och Norge, 1985–2017



Källa: OECD (2020b) och egna beräkningar

*Danmarks utgifter är tillgängliga i OECD:s databas från år 1986.

Det är en god samhällsekonomisk investering att arbetslösa utbildas till branscher och yrken med arbetskraftsbrist, i synnerhet under kristid när de lediga jobben är färre och arbetslöshetstiderna längre. Men det är inte bara hur mycket resurser som avsätts som avgör hur många utbildningsplatser det finns, även tillgång till lokaler och lärare behöver beaktas. Upphandlingssystemet skapar också problem. Sedan 2007 finns krav på att all arbetsmarknadsutbildning måste upphandlas.¹⁷ Det innebär att Arbetsförmedlingen upphandlar all utbildning enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). År 2015 beslutade regeringen att ta bort upphandlingskravet genom en förordningsändring, men det har inte följts av en

¹⁵Arbetsförmedlingen (2020a)

¹⁶ OECD (2020b)

¹⁷ Arbetsförmedlingen (2014a)

förändrad styrning från regeringen. Därför har Arbetsförmedlingen bedömt att förändringen inte ska tolkas som ett fränsteg från den tidigare styrningen, att arbetsmarknadsutbildning ska vara en upphandlad tjänst.

Flera studier har pekat på problem med att Arbetsförmedlingens upphandlingar av utbildning ofta är förknippade med många överklaganden av tilldelningsbeslut.¹⁸ Det gör att ledtider förlängs och möjligheten att snabbt få nya utbildningar på plats försämras, något som inte varit ett lika stort hinder under tidigare kriser under 1900-talet. Styrningen av arbetsmarknadsutbildningen kantas därför av en potentiell målkonflikt: Arbetsmarknadsutbildningens syfte är att förhindra flaskhalsar på arbetsmarknaden genom att ledig arbetskraft får den specifika kompetens som efterfrågas. För att det ska fungera krävs en hög grad av flexibilitet samt att systemet är snabbt och lättroligt. Mot detta står ett upphandlingssystem som genom principer om konkurrensneutralitet, transparens och likabehandling är trögröligt till sin natur.

Det bör utredas hur upphandlingssystemet kan göras mer effektivt. Men för att möjliggöra för en snabbare framtagning av utbildningar på kort sikt anser LO, TCO och Saco att regeringen tillfälligt behöver höja beloppsgränsen för direktupphandling. På detta sätt skulle Arbetsförmedlingen få större möjligheter att köpa relevanta utbildningar.

➤ **Utöka tillfälligt möjligheten att studera med arbetslöshetsersättning.**

Regeringen har presenterat flera initiativ för att få till stånd fler kortare kurser inom det reguljära utbildningssystemet. Syftet har varit att främja omskolning, omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma, och på detta sätt stärka det livslånga lärandet. Det är mycket välkommet. Men LO, TCO och Saco vill att kursutbudet även ska erbjudas till personer som är arbetslösa. Dagens regler kring arbetslöshetsförsäkringen, som styrs genom förordningen om arbetslöshetsförsäkring, tillåter viss utbildning med bibehållen a-kassa. För studier på heltid får ersättning lämnas för högst 15 ersättningsdagar inom en ersättningsperiod (tre veckor). Det är emellertid få kurser som kan ges inom denna tidsram. Vi föreslår därför att möjligheten att studera med arbetslöshetsersättning tillfälligt förlängs till 30 ersättningsdagar (sex veckor).

Åtgärden skulle möjliggöra för individer att stärka sig själva och sina jobbchanser, men också i vissa fall till att ställa om till liknande arbeten där det råder arbetskraftsbrist. Arbetslösa LO-medlemmar som till exempel arbetat som lokalvårdare eller kockar och kallskänkor inom hotellbranschen skulle genom en kortare kurs snabbt kunna ställa om till att arbeta som lokalvårdare eller kockar och kallskänkor inom sjukvården och äldreomsorgen. Förslaget skulle också göra det möjligt för arbetslösa tjänstemän och akademiker att under arbetslöshetstiden delta i en kurs på yrkeshögskolan eller högskolan motsvarande 7,5 högskolepoäng inom exempelvis Data/IT, välfärdsteknik, ekonomi eller samhällsbyggnad. Åtgärden skulle också göra det möjligt för omställningsorganisationerna att tillfälligt erbjuda deltagare (tillsvidareanställda som sagts upp på grund av arbetsbrist) fler och längre kurser, vilket sannolikt skulle innebära en minskad arbetsbörda för Arbetsförmedlingen när arbetslösheten är hög. Vi tror också att den kortare kursen för en del personer skulle fungera som språngbräda och öka benägenheten att delta i längre utbildningar med finansiering från det ordinarie studiemedelssystemet. Förslaget skulle också på ett snabbfotat sätt kunna underlätta personalförsörjning när många är sjukskrivna till följd av covid-19.

¹⁸ Till exempel SOU (2019:3), Riksrevisionen (2015), Arbetsförmedlingen (2015), LO (2019)

Avslutande kommentarer

Hur höga samhällsekonomiska kostnader de utvidgade utbildningsmöjligheterna skulle ge avgörs bland annat av hur många som deltar i studierna och vilka avgränsningar som görs, till exempel hur länge individen får studera i reguljär utbildning med bibehållet aktivitetsstöd. I detta fall måste utgångspunkten för utbildningslängden vara en arbetsmarknadspolitisk bedömning av individens behov och förutsättningar att få ett varaktigt arbete. Personer med svag anknytning på arbetsmarknaden kommer, generellt sett, att behöva längre utbildningsinsatser än personer med starkare anknytning. Vissa personer kommer främst att vara i behov av utbildningar av kompletterande karaktär. Individernas behov av utbildning, men också tidigare utbildning, arbetslivserfarenhet, ålder och motivation, behöver vara styrande för hur länge utbildningsinsatsen ska kunna pågå.

Hur höga kostnaderna blir avgörs också av hur många som skulle delta i studierna även utan de politiska förändringarna, det vill säga utan den arbetsmarknadspolitiska ersättningen. I sin årsredovisning för 2019 redovisar Arbetsförmedlingen att andelen arbetslösa som övergår till reguljär utbildning är förhållandevis låg.¹⁹ De senaste tre åren har andelen legat mellan 4,5 och 5,2 procent, och även om andelen kan öka något på grund av färre lediga jobb på arbetsmarknaden, bedömer vi att ökningen väntas bli marginell.

Eftersom aktivitetsstödet är lika stort som den a-kasseersättning man annars skulle ha fått avgörs kostnaderna framför allt av om och i sådana fall hur länge arbetslöshetstiden förlängs på grund av studierna. Om arbetslöshetstiden förkortas tack vare studierna medför den uteblivna arbetslöshetsersättningen en intäkt för samhället. I rådande läge på arbetsmarknaden, med färre vakanser och försiktighet hos arbetsgivare vad gäller anställningsplaner, förväntas arbetslöshetstiderna vara längre än i tider med goda konjunkturlägen, vilket sannolikt medför att kostnaderna blir lägre. Kostnaderna för utbildningarna bör ställas mot en långsiktigt fastare förankring på arbetsmarknaden som den arbetslöse förväntas få genom studierna och därmed lägre risk för återkommande arbetslöshet samt högre arbetsinkomster genom livet. Kostnaden bör också ställas mot den minskade flaskhalsproblematiken på arbetsmarknaden och samhällsekonomiska vinster som följer av att arbetsgivare lättare kan hitta arbetskraft med rätt kompetens, och därigenom öka sin produktion och tillväxt. Sannolikt kan kostnaden för staten hållas nere genom en ökad styrning mot bristyrken, så att arbetslöshetstiden och vakanstiden blir kortare. Det förutsätter att det finns noggranna analyser och prognoser över hur efterfrågan på arbetskraft ser ut och utvecklas inom olika yrken, samt att analyserna/prognoserna används som underlag inför besluten.

Ytterligare ett sätt att hålla nere kostnaderna är att införa bestämmelser som säkerställer att de generösa utbildningsmöjligheterna endast används till omskolning eller påbyggnad av kompetens och inte som första utbildning inför etableringen på arbetsmarknaden. Detta för att minska oönskade incitament att avstå från reguljär utbildning som finansieras med ordinarie studiemedel (att exempelvis Komvux erbjuds som ett alternativ till arbetsmarknadsutbildning kan skapa incitament för individer som vill studera vid Komvux att först bli registrerade som arbetslösa). Undantag från sådana bestämmelser behöver dock göras. Det mest uppenbara exemplet är personer som invandrat till Sverige i vuxen ålder och som sannolikt genomgår den största omställningsprocessen i sina liv. Att kräva etablering på svensk arbetsmarknad innan en utbildning skulle vara kontraproduktivt. För nyanlända invandrare måste ålder betraktas som ett bättre kriterium än arbetslivserfarenhet för om de ska erbjudas en längre utbildning. Det

¹⁹ Arbetsförmedlingen (2020c)

fyller inte heller något syfte att den som har påtagliga svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden en första gång, till exempel efter andra omstörtande händelser i livet än arbetslöshet, aldrig någonsin kan bli aktuell för utbildning för att fylla på med ny kompetens eller ställa om. Även det talar för att ålder kan vara ett bättre kriterium än arbetslivserfarenhet för vem som ska komma i fråga för utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats.

Källor

Arbetsförmedlingen (2014a), Rapport ”Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen”. 2014-08-04. Opublicerad.

Arbetsförmedlingen (2014b). Rapport ”Jämställdhetsanalys på två arbetsmarknadspolitiska program – Arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik”. Bilaga till Arbetsmarknadsrapport 2014.

Arbetsförmedlingen (2015). Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014. Arbetsförmedlingens återrapportering 2015.

Arbetsförmedlingen (2019). Rapport ”Var finns jobben? Bedömning för 2019 och en långsiktig utblick”.

Arbetsförmedlingen (2020a). Arbetsförmedlingens månadsstatistik. Publicerad 2020-06-11.

Arbetsförmedlingen (2020b). Rapport ”Arbetsmarknadsutsikterna våren 2020 – Utvecklingen på arbetsmarknaden 2020–2021”.

Arbetsförmedlingen (2020c). Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019. Arbetsförmedlingens återrapportering 2020.

Kullander, Mats och Eskil Wadensjö (2015). Rapport ”Arbetsmarknadsutbildning i Norden: studie om de nordiska systemen för arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa.” Oxford Research/Nordiska Ministerrådet.

LO (2019). Rapport ”Arbetsmarknadsutbildning för nya och bättre jobb”. Landsorganisationen i Sverige.

OECD (2020a). Statistik ”Harmonised unemployment rate”. Hämtad 2020-06-17.

OECD (2020b). Statistik ”Labour market programmes, Public expenditure and participant stocks on LMP.” Hämtad 2020-06-11.

Riksrevisionen (2015). Rapport ”Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning –vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?”. ,RiR 2015:22. Riksrevisionen.

SACO (2020). Rapport ”Investera i utbildning och kompetens” Sveriges akademikers centralorganisation.

SCB (2017). Rapport ”Trender och prognoser 2017 Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035”. Statistiska centralbyrån.

SCB (2020). Statistik från arbetskraftsundersökningarna (AKU). Publicerad 2020-06-17.

SOU (2004:43). Slutbetänkande av Utredningen om den könssegregerade svenska arbetsmarknaden ”Den könsuppdelade arbetsmarknaden”.

SOU (2019:3). Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen ”Effektivt, tydligt och träffsäkert –det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad”.

TCO (2017). Rapport ”Ny arbetsmarknad kräver ny politik – TCO:s arbetsmarknadspolitiska program” Tjänstemännens Centralorganisation.