

Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder

I en följande artikel diskuterar professor Karl-Gustaf Löfgren och forskarassistent Magnus Wikström undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Artikeln går in i en vetenskaplig diskussion som för närvarande är mycket aktuell. Vissa delar av artikeln är av ett mer tekniskt slag än vad som hittills varit fallet i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. För att ge en bakgrund till diskussionen och underlätta läsandet av artikeln ger här redaktionen en kortare introduktion.

Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har kommit att bli ett allt mer diskuterat ämne inom arbetsmarknadspolitiken. Detta gäller både i Sverige och utomlands. Antalet undersökningar har dock varit få, och tillförlitligheten i resultaten varierande. Det är därför ett nöje att här kunna presentera ett bidrag till den aktuella debatten. Artikeln, som är skriven av Karl-Gustaf Löfgren och Magnus Wikström, är främst en granskning av två tidigare arbeten inom området men innehåller också byggstenar som kan vara användbara för framtida utvärderingar. Trots artikelns mer tekniska inriktning har vi funnit den önskvärd att publicera för att visa på en del av den komplexitet som området rymmer. Vi finner det troligt att varje ambitiöst syftande utvärdering av undanträngningseffekter i någon mening blir tvungen att behandla frågor av denna typ.

I det följande ska vi ge en liten bakgrund till artikeln, göra en kortare introduktion till ämnet undanträngningseffekter och, i

möjligaste mån, försöka underlätta läsningen av artikeln. Syftet är inte att på något sätt vara heltäckande utan snarare att presentera vissa detaljer som vi funnit intressanta.

Ursprung

Ursprunget till artikeln av Karl-Gustaf Löfgren och Magnus Wikström är följande. Under hösten 1996 presenterade Anders Forslund, docent i nationalekonomi vid Uppsala Universitet, en undersökning av undanträngningseffekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av riksdagens revisorer. Undersökningen visade på en inte obetydlig undanträngning av reguljär sysselsättning av sysselsättningsskapande åtgärder. Rapporten rönt stor uppmärksamhet i media och medförde i en förlängning att regeringen gav Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) i uppdrag att redovisa beräkningar för undanträngning av samtliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Under våren 1997 arrangerade AMS vetenskapliga råd ett möte kring ämnet "Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder". Syftet var att samla experter inom området för att diskutera hur en utvärdering av denna fråga lämpligen borde utföras. På mötet presenterade Anders Forslund sin undersökning och Karl-Martin Sjöstrand, biträdande utredningschef på AMS, redovisade samtidigt alternativa beräkningar. Sjöstrand använde sig av samma datamaterial som Forslund men hade ett något annorlunda angreppssätt. Framför allt framförde Sjöstrand två kritiska synpunkter: dels att man borde använda befolkningen i arbetsför ålder som bas istället för arbetskraften, dels att Forslund inte kontrollerat för arbetsmarknadsläget på tillfredsställande sätt. Resultaten visade sig avvika mellan de två angreppssätten och Karl-Gustaf Löfgren, professor i nationalekonomi vid Umeå Universitet, ombads att granska de båda ansatserna. Det är denna granskning som redovisas i följande artikel.

Artikeln diskuterar emellertid inte undanträngning generellt utan bygger vidare på den kunskap som förmedlades i Anders Forslunds ursprungsskrift. Som en bakgrund vill vi därför här ge ett något vidare perspektiv.

I det följande presenteras hur undanträngningseffekter har beskrivits i litteraturen och några faktorer som kan vara värda ytterligare överväganden i samband med diskussioner om effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken.

Undanträngningseffekter

Då man diskuterar effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken förs diskussionen ofta i termer av dödviktsförlust, substitutions-effekter och undanträngningseffekter (se Bellmann & Jackman 1996).

Dödviktsförluster uppstår om åtgärden betalar för något som ändå skulle ha inträffat, t ex att företaget anställer en arbetslös person och sedan i efterhand utnyttjar att de kan få rekryteringsstöd för anställningen. Så förefaller exempelvis ha skett i samband med det generella anställningsstödet, GAS (Anxo & Dahlin 1996)

Substitutionseffekter betyder att arbetslösa med viss lönesubvention eller åtgärdsdeltagare ersätter osubventionerad arbetskraft utan att sysselsättningen i företaget förändras. Om det exempelvis finns något slags rekryteringsstöd för långtidsarbetslösa kan företaget välja att anställa en långtidsarbetslös framför andra arbetssökande. På liknande sätt kan offentliga arbetsgivare välja att anställa färre för att exempelvis utnyttja beredskapsarbeten istället.

Undanträngningseffekter betyder att sysselsättningen minskar eller trängs ut i andra delar av ekonomin genom att subventionerad arbetskraft ger en konkurrensfördel i produktionen. Ett exempel är att en arbetsgivare som anställt subventionerad arbetskraft sänker sina priser och på det sättet lockar kunder från andra företag.

I Forslunds ursprungsartikel har dessa tre sorterats in under rubriken *direkta undanträngningseffekter* utan att det görs någon närmare distinktion dem emellan. Dessa kan kontrasteras mot *indirekta undanträngningseffekter* som är effekter som verkar genom lönebildningen och som tidigare utgjort det främsta forskningsområdet kring undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitik.

Att arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle tränga undan sysselsättning eller subventionera en anställning som ändå skulle kommit till stånd är naturligtvis olyckligt. Det är knappast en effektiv användning av resurserna. Om å andra sidan subventionen

skapar ett arbete som inte annars skulle ha funnits, om den hjälper en viss grupp som har det svårt att få jobb på arbetsmarknaden på bekostnad av personer som har det lätt att få jobb, eller om det medför att företagen i en osäker situation ändå vågar anställa en person, är situationen en annan. Genom att sätta sysselsättningsförändringar i förhållande till förändringar i åtgärdsvolym får man en nettoeffekt av dessa faktorer. Genom att studera olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan man också mäta om nettoeffekten varierar mellan olika insatser. Forskningen har hittills inte haft möjlighet att separera effekterna ytterligare pga brist på datauppgifter.

Tillgången på datamaterial brukar nämnas som den främsta orsaken till att beräkningarna är osäkra. Den typ av datamaterial som vanligtvis har använts vid utvärderingar är aggregerade registerdata. Dessa har den nackdelen att det inte går att ta närmare hänsyn till eller specificera orsaken till ett visst resultat. Vi vet inte vem som har anställt vem och varför. Vi kan heller inte veta i vilken utsträckning en ökning av åtgärdsinsatsen inom ett specifikt företag faktiskt är förknippad med en minskning av sysselsättningen på samma företag. Detta är av uppenbara skäl en brist. Ett alternativt angreppssätt, för att komma tillrätta med detta problem, kunde vara att genomföra enkätundersökningar, dvs att med direkta frågor vända sig till berörda företag. Hittills har denna metod emellertid betraktats med viss skepsis. Anledning är att företagen kan ha intresse av att säga att det inte skett någon undanträngning eftersom de kan antas göra en vinst om de även i framtiden får tillgång till rekryteringssubventioner. Därför skulle sådana undersökningar tendera att underskatta den verkliga undanträngningen; den uppmätta nivån skulle vara en nedre gräns.

Med dessa synpunkter återvänder vi till Löfgren och Wikströms artikel.

Artikeln

Artikeln är som nämnts svårtillgänglig i vissa avseenden. Det gäller särskilt avsnittet *Modellansats*.

I Löfgren och Wikströms artikel refereras Forslunds underliggande modell, med ett resonemang kring lönesättare och prissättare. Med lönesättare menas vanligtvis fackföreningar eller personer med stark ställning i företagen som avgör vilka lönekrav de önskar med hänsyn taget till exempelvis risken att bli arbetslös. Med prissättare menas arbetsgivare som bestämmer vilket pris de ska sätta på sin vara.

Den reducerade form författarna talar om i beskrivningen av modellansatsen, kan ha betydelse för hur man ska tolka vad som ligger bakom en undanträngning. Är det effekter på lönesättarnas eller på prissättarnas beteende? I Forslunds tolkning är det prissättningssambandet, dvs arbetsgivarnas efterfrågan, som estimerats, vilket Löfgren och Wikström inte är övertygade om. Denna diskussion fullföljs emellertid inte i någon av artiklarna och den verkliga drivkraften bakom den undanträngning som uppmäts lämnas därhän. Denna del av artikeln kan den läsare som i första hand är intresserad av resultaten hoppa över. För att dra policy-slutsatser är dock en diskussion av detta slag av största betydelse. Om vi inte vet vilket beteende som skapar undanträngningseffekten vet vi inte om det är bäst att lägga ned åtgärden eller om det finns andra alternativ.

Resten av artikeln är i huvudsak av statistisk natur. De problemställningar som berörs är emellertid av stort värde för framtida utvärderingar. Men här gäller samma

rekommendation som ovan. Den som endast är intresserad av resultaten kan läsa slutsatserna utan att förlora sammanhang.

Slutligen vill vi beröra den indelning som skett av åtgärder i olika kategorier. I de presenterade undersökningarna redovisas fem olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ungdomspraktik, arbetslivsutveckling och beredskapsarbete räknas som sysselsättningsåtgärder. Utbildningsvikariat och arbetsmarknadsutbildning räknas i sin tur som utbildningsåtgärder. Att betrakta utbildningsvikariat som utbildningsåtgärd kan diskuteras, eftersom det för den arbetslöse är en sysselsättning. Utbildningen ges inte till den som är arbetslös. Istället är det så att om arbetsgivaren låter en av sina anställda delta i en vidareutbildning så betalar arbetsförmedlingen lönen för en arbetslös vikarie. Denna

distinktion kan ha betydelse då man söker klassificera åtgärder efter risk för undanträngning. Utbildningsåtgärder har allmänt bedömts leda till en mindre undanträngning än sysselsättningsåtgärder och att då sortera in utbildningsvikariat under utbildningsåtgärder kan bli missvisande.

Fredrik Jansson

Referenser

- Anxo, D & Dahlin, P (1996) *Utvärdering av det generella och det riktade anställningsstödet*, EFA-rapport nr 45, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Bellman, L & Jackman, R (1996) "Aggregate Impact Analysis". I Schmid, G, O'Reilly, J & Schömann, K (Red) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.