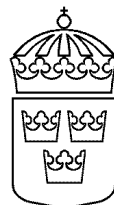


Förslag till riksdagen

1996/97:RR10

Riksdagens revisorers förslag angående undanträngningseffekter



1996/97
RR10

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av undanträngningseffekter på arbetsmarknaden.

1 Inledning

Riksdagens revisorer har granskat undanträngningseffekter på arbetsmarknaden. Resultatet av granskningen har redovisats i rapport 1996/97:2 Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden. Yttranden har inhämtats över rapporten. Rapporten och en sammanfattning av remissyttrandena bifogas denna skrivelse.

Docent Anders Forslund, Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, har på revisorernas uppdrag genomfört en studie av undanträngningseffekter. Rapporten bifogas som bilaga till denna skrivelse. I en bilaga till sitt remissyttrande kommenterar Arbetsmarknadsstyrelsen Anders Forslunds studie. Denna bilaga bifogas också skrivelsen.

2 Revisorernas överväganden

Volymen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har ökat kraftigt under senare år och nått nivåer som historiskt sett aldrig tidigare uppmätts. En väsentlig fråga är om arbetsmarknadspolitiska åtgärder verkligen leder till den ökning av sysselsättningen som förväntas eller om det finns motverkande faktorer som leder till att den avsedda sysselsättningsökningen blir lägre än förväntat eller till och med uteblir. Revisorernas granskning har i huvudsak begränsats till vad som brukar benämnas direkta undanträngningseffekter av vissa efterfråge- och utbudspåverkande arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den analys som utförts på uppdrag av revisorerna visar att sysselsättningseffekter av den förda politiken är lägre än vad den officiella statistiken över åtgärdsvolymen visar.

Utformning av åtgärder

Rapporten

Av rapporten framgår att utformning och inriktning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan ha betydelse för graden av undanträngning. Risken för direkta undanträngningseffekter har lett till att man i många fall försökt

utforma åtgärderna så att dessa omfattar verksamheter som annars inte skulle komma till stånd. Det gäller beredskapsarbeten, arbetslivsutveckling (ALU) och olika former av praktikinsatser, främst för ungdomar. Den analys som utförts på uppdrag av revisorerna visar att även dessa åtgärder leder till undanträngning och att effekterna delvis kan uppstå via tidigare okända kanaler. Det finns också en risk för att verksamheter som annars inte skulle komma till stånd är sådana med låg samhällsekonomisk avkastning och att avkastningen blir lägre och lägre i takt med att de stora åtgärdsvolymerna bibehålls, dvs. det blir allt svårare att hitta objekt med en godtagbar avkastning. Det finns även en risk för att arbetslösa som placeras i projekt som ligger utanför den ordinarie verksamheten inte får de kunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Av rapporten framgår också att en försvårande omständighet är att utformningen av regelsystemen inte är konsistenta i den meningen att undanträngning är något enhetligt begrepp. I vissa fall talas om uppgifter utöver vad som ryms inom ordinarie budget. I andra fall om uppgifter som annars inte skulle bli utförda eller komma till stånd. I många fall saknas dessutom uttryckliga bestämmelser om undanträngning.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser instämmer i att problemet med undanträngningseffekter är en viktig fråga, som behöver utredas ytterligare. Flertalet remissinstanser framhåller också vikten av en förskjutning från efterfrågepåverkande till utbudsinriktade åtgärder.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) bedömer, liksom revisorerna, att risken för undanträngning är lägre för utbildningsåtgärder än för sysselsättnings-skapande åtgärder. AMS har i sin anslagsframställning framfört att en förskjutning mot utbildningsinsatser är önskvärd även utifrån tillväxtpropositionens målsättning att arbetsmarknadspolitiken skall stärka arbetskraftens kompetens. AMS bedömer att revisorernas slutsats att de efterfrågepåverkande åtgärderna huvudsakligen är inriktade mot den offentliga sektorn är felaktig. AMS anser att det klart framgår av rapporten att en majoritet av deltagarna återfinns utanför den offentliga sektorn inom två stora åtgärdsvolym, ungdomspraktik och ALU. AMS ställer sig därför starkt undrande till revisorernas uttalande att "hela sektorer stängs ute" från efterfrågepåverkande åtgärder utifrån en förment misstänksamhet om att undanträngningen där skulle vara större än inom den offentliga sektorn.

Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA) anser att det föreligger en stor risk för att kvantitet premieras på bekostnad av kvalitet när fem procent av arbetskraften sysselsätts i konstlade åtgärder samtidigt som budgetneddragningar genomförs.

Svenska Kommunförbundet bedömer att det är viktigt att arbetsmarknadspolitiken ges en inriktning som kan påverka undanträngningens negativa effekter. Kommunförbundet betonar dock att åtgärder inriktade mot vissa svaga grupper på arbetsmarknaden, som t.ex. långtidsarbetslösa och arbets-handikappade, har en planerad och önskvärd undanträngningseffekt. Det är önskvärt att dessa grupper kan upprätthålla kontakterna med arbetslivet för

att undvika en permanent utslagning. Kommunförbundet vill också att arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot ungdomar utreds noggrant för att förhindra sådana insatser som leder till att ungdomar fastnar i åtgärdsprogram.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) tillstyrker förslaget att Arbetsmarknadsdepartementet får i uppdrag att genomföra en analys av de olika åtgärderna och hur de kan tänkas påverka graden av undanträngning. TCO reagerar starkt över hur arbetsmarknadsutbildningen har nedrustats. Vidare bedömer TCO att det är olyckligt att de ekonomiska villkoren för utbildningsvikariat försämrats, eftersom revisorernas analys av utbildningsvikariat visar att denna typ av åtgärd är förknippad med liten risk för undanträngning.

Landsorganisationen (LO) anser att Arbetsmarknadsdepartementet bör analysera vilka effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är önskvärda. Också LO bedömer att det bör ske en förskjutning av insatser från sysselsättningsskapande till utbildningsinriktade åtgärder. En förutsättning är att utbildningens kvalitet säkras.

Revisorernas överväganden

Revisorerna noterar att i princip samtliga remissinstanser förespråkar en förskjutning från efterfrågepåverkande till mer utbudsinriktade åtgärder. Inledningsvis vill revisorerna framhålla att undanträngningseffekter inte enbart är något negativt. Undanträngning kan vara positiv om den bereder svagare grupper möjlighet att få arbete om än på konkurrenskraftigare grupper bekostnad.

Enligt revisorernas uppfattning bör Arbetsmarknadsdepartementet genomföra en analys av de olika åtgärderna och hur de kan tänkas påverka graden av undanträngning samt vilka effekter som är eftersträvansvärda eller inte. Revisorerna konstaterar därför med tillfredsställelse att regeringen i regeringsbrevet för 1997 har gett AMS i uppdrag att studera undanträngningen för samtliga åtgärder och att en rapport skall vara färdig till november 1997. Med utgångspunkt i AMS studie och departementets egna analyser bör regeringen för riksdagen presentera en samlad bedömning av arbetsmarknadspolitiska åtgärders undanträngningseffekter.

En viktig aspekt i en sådan studie bör vara att analysera det förhållandet att flera av åtgärderna förefaller ha skilda effekter på kort och lång sikt. Det kan ha stor betydelse för tidsanpassningen av åtgärderna t.ex. i form av tidigareläggning av anställningar. I dagsläget finns få inslag i arbetsmarknadspolitiken som har detta syfte. Andra viktiga områden kan gälla den volymmässiga omfattningen, vilka uppgifter eller anställningar stöden skall avse, vilka grupper och sektorer stöden skall riktas mot, vilka effekter stöden kan tänkas ha i olika sektorer och konjunkturanpassningens betydelse. Revisorerna vill kort kommentera AMS invändning mot att de efterfrågepåverkande åtgärderna huvudsakligen är inriktade mot den offentliga sektorn. Revisorernas analys av arbetsmarknadspolitikens inriktning mot olika arbetsgivarkategorier visar att enskilda företag är underrepresenterade i flertalet av de åtgärder som studerats. I granskningen har framkommit att detta kan bero på att undanträngningseffekterna bedöms som större inom det enskilda näringslivet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Revisorerna har inte kunnat finna belägg för en sådan bedömning och utgår från att även denna fråga närmare analyseras av Arbetsmarknadsdepartementet.

En sådan studie skulle innebära en mer genomtänkt analys av vilka effekter som är förknippade med åtgärderna och klargöra distinktionen mellan planerade och oplanerade effekter av en åtgärd. Den skulle också på ett tydligare sätt än i dag klargöra åtgärdernas syften och inriktning för den verkställande myndigheten.

Med hänvisning till det ovanstående anser revisorerna att riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna vad som anförts om en samlad bedömning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas undanträngningseffekter.

Genomförande och kontroll

Rapporten

Av rapporten framgår den viktiga roll som AMS har vid hanteringen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Det gäller bl.a. frågor om kontroll och uppföljning. Dock kan konstateras att undanträngningsproblematiken inte får tillräcklig uppmärksamhet hos arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder.

Arbetsförmedlingarna genomför varje år en betydande mängd företagsbesök som främst syftar till att öka förmedlingens marknadsandel av platsutbudet. De stora sökande- och åtgärdsvolymerna har dock gjort det svårare för arbetsförmedlingarna att hålla regelbunden kontakt med personer i åtgärder och utföra arbetsplatsbesök. Varje arbetsförmedlare hanterar emellertid sådana betydande summor att det är rimligt att ställa krav på någon form av utvecklad kontroll. En möjlighet är att utnyttja dessa besök i större utsträckning för att informera sig om hur eventuella åtgärder fungerar, t.ex. i form av intervjuer eller samtal med personer i åtgärder.

I rapporten noteras också att det ställs krav på att arbetstagarorganisationerna avger yttrande om undanträngning för samtliga åtgärder, men att de fackliga organisationerna yttrar sig i varierande grad. I vissa fall rör yttrandet enbart själva objektet eller arbetsuppgiften och enbart den första men inte fortsatta anvisningar av arbetssökande. I andra fall rör yttrandet varje anvisning som görs av arbetsförmedlingen.

I rapporten konstateras att även om målstyrningsprocessen i princip innebär att det skall råda stor frihet i metodval kan det vara befogat att peka på tänkbara metoder för att uppnå uppsatta mål – allra helst i en sådan komplicerad fråga som undanträngning. Framför allt gäller detta AMS riktlinjer för länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingarnas verksamhet. I dessa pekas på vikten av att inte subventionera anställningar som ändå skulle komma till stånd, men några metoder för att dämpa undanträngning diskuteras inte.

Remissinstanserna

Enligt AMS bedömning är det angeläget att få mer fast mark under fötterna vad beträffar undanträngningens omfattning. AMS instämmer i revisorernas

Fel! Autotextposten är inte definierad.

bedömning att det är viktigt att ha en effektiv kontroll och uppföljning av åtgärderna med avseende på eventuell undanträngning. AMS ställer sig dock frågande inför den beskrivning som ges i rapporten av hur denna uppgift för närvarande hanteras. AMS bedömer att den apparat som är i verksamhet för att handskas med undanträngningsproblemet bör ses som en helhet: från regeringens föreskrifter, över AMS riktlinjer och regelverk för verksamheten, till länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingarnas insatser.

AMS anser att möjligheterna att genomföra djupgående och effektiva kontroller bör ses mot bakgrund av den omfattning som de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har fått. AMS påtalar den risk för försämrade kvalitet som föreligger i och med det absoluta krav, som ställs från Arbetsmarknadsdepartementet på att åtgärderna skall ha en viss kvantitativ omfattning. AMS ställer redan i dag krav på fackliga yttranden för samtliga åtgärder och inhämtande av sådana yttranden. AMS bedömer att detta är den absolut vanligaste och viktigaste kontrollmekanismen. AMS instämmer i revisorernas förslag att mekanismen bör utnyttjas även under omständigheter där den i dag inte utnyttjas. AMS bedömer att förslaget kommer att innebära ytterligare belastning på förmedlingarnas resurser.

Kommunförbundet instämmer med revisorerna i att det finns anledning att se över den möjlighet att lämna yttranden som arbetstagarorganisationerna i dag har vad gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kommunförbundet anser att den hantering som för närvarande gäller vid arbetslivsutveckling (ALU) härvid är lämplig och rimlig ur såväl en administrativ som en kontrollaspekt.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län bedömer, liksom revisorerna, att kontrollsystemet är och kommer att förbli en viktig funktion för att dämpa graden av undanträngning. Att hämta information från fackliga organisationer anser länsarbetsnämnden vara en viktig del i detta arbete.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län anser att arbetsförmedlingarnas företagsbesök i allt väsentligt måste inriktas på rekryterings- och kompetensfrågor. Länsarbetsnämnden anser att det råder en resursknapphet som gör det viktigt att prioritera rätt. Det är därför acceptabelt och önskvärt, anser länsarbetsnämnden, att den konkurrensutsatta delen av stödmottagarna erhåller en mer systematisk och grundlig kontroll eftersom effekterna påverkar konkurrensförhållanden.

LO anser, liksom revisorerna, att AMS bör få i uppdrag att gå igenom de kontrollmekanismer som utnyttjas och inkludera även den offentliga sektorn. *LO* tillstyrker revisorernas förslag att fackliga organisationers roll som kontrollinstrument bör markeras i förordningar alternativt i instruktioner för Arbetsmarknadsverket. *LO* tillstyrker också revisorernas förslag att arbetsförmedlingarnas företagsbesök bör utnyttjas mer systematiskt för utvärdering av undanträngningseffekter och att enkätundersökningar för deltagarna i alla typer av åtgärder bör införas. *LO* anser slutligen att det är tveksamt att sätta upp mål för komplicerade frågor utan att hänvisa till metoder för att uppnå målen.

TCO tillstyrker förslaget att AMS får i uppdrag att gå igenom de kontrollmekanismer som utnyttjas med avseende på hur kontrollaktiviteterna fördelas på olika sektorer. *TCO* tillstyrker också förslagen om att bättre utnyttja ar-

betsförmedlingarnas företagsbesök och yttranden från fackliga organisationer.

SAF bedömer att i ett av revisorerna förordat kontrollsystem får yttranden från arbetstagarorganisationer inte tolkas så att organisationer eller företag utan facklig organisation utestängs från eventuella arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Företagarnas Riksorganisation bedömer att problem kan skapas om fackföreningarna konsulteras på lokal nivå. Enligt FR kan privata företag drabbas av åtgärderna för kommunal näringsverksamhet.

Revisorernas överväganden

Revisorernas granskning har visat att problemen med undanträngning är av sådan omfattning att de behöver få ökad uppmärksamhet. Granskningen har också visat att dessa problem inte beaktats tillräckligt inom Arbetsmarknadsverket vid hanteringen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, bland annat vad avser kontrollsystemet. Det är därför angeläget med ökade insatser för att motverka negativa undanträngningseffekter, även om detta innebär ytterligare belastning på förmedlingarnas resurser. Det är enligt revisorerna viktigt att kvaliteten på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna upprätthålls, bland annat för att inte äventyra arbetsmarknadspolitikens trovärdighet. De volymmässiga krav som i dag ställs på AMS kan leda till att kvaliteten på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna reduceras. Revisorerna anser inte att det finns något egenvärde i att redovisa en stor åtgärdsvolym som inte uppfyller rimliga krav på kvalitativt innehåll.

Enligt revisorernas bedömning bör AMS få i uppdrag att gå igenom de mekanismer som utnyttjas lokalt och regionalt för att hantera och kontrollera undanträngning.

Revisorerna anser att olika former av arbetsplatsbesök kan vara en effektiv kontrollmekanism. En annan kan vara enkätuppföljning där deltagarna efter en viss tid i åtgärden t.ex. får besvara frågor om de utför ordinarie arbetsuppgifter eller inte. AMS bör närmare analysera arbetsplatsbesök och enkätuppföljning som kontrollinstrument.

Enligt revisorernas bedömning är yttranden från arbetstagarorganisationerna ett viktigt kontrollinstrument, och dess vikt bör markeras genom att uttryckliga krav anges i förordningarna alternativt i instruktionen för Arbetsmarknadsverket. Enligt revisorernas uppfattning är det uppenbart att arbetsuppgifterna kan ändra karaktär mellan de olika anvisningstillfällena. Yttranden bör därför inte begränsas till första gången en anvisning sker till en arbetsplats utan avse samtliga tillfällen en anvisning sker.

AMS riktlinjer för länsarbetsnämnderna och de mer eller mindre formaliserade diskussioner som förs mellan AMS och länsarbetsnämnderna innan dessa fastställs borde enligt revisorernas bedömning i högre grad än i dag kunna utgöra ett forum för att föra fram tänkbara metoder och peka på problemets omfattning.

Vad revisorerna anfört om genomförande och kontroll av arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör ges regeringen till känna.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Rapporten

I rapporten poängteras att flertalet av de studier i vilka undanträngningseffekter har analyserats inte är invändningsfria och att resultaten är osäkra. Det gäller även den studie som utförts på uppdrag av revisorerna. I princip indikerar emellertid samtliga utvärderingar och uppföljningar att undanträngning förekommer och att det är ett reellt problem. Dock kan det vara svårt att mer entydigt fastställa storleksordningen, eftersom de beräknade intervallen i många fall är ganska breda och genom att resultaten i relativt hög grad kan variera mot bakgrund av vilka förklarande variabler som utnyttjas.

Remissinstanserna

AMS menar att den trovärdighet man vill tillmäta de resultat som redovisas i olika ekonometriska studier är starkt avhängig av hur man bedömer att forskaren lyckats separera effekterna av åtgärderna på sysselsättningen från det allmänna arbetsmarknadsläge som bägge variabelerna till stor del är uttryck för. För flera av de studier som redovisas i revisorernas rapport kan man sätta frågetecken i detta avseende.

AMS fortsätter med att konstatera att olika undersökningar och metoder ger olika resultat beträffande undanträngningens storlek. Ekonometriska studier ger i allmänhet högre undanträngningseffekter än uppföljningar i form av enkäter till olika intressenter. Detta kan spegla att de ekonometriska studierna ibland också fångar in indirekta undanträngningseffekter. Men många gånger har man sannolikt inte lyckats att på ett korrekt sätt sortera ut effekterna av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna från sysselsättningsutveckling i övrigt. Detta gäller inte minst den ekonometriska studie som initierats av revisorerna. Denna studie pekar på mycket kraftiga undanträngningseffekter jämfört med de nivåer som framkommit i olika enkät- och intervjuuppföljningar. I studien uppskattas t.ex. undanträngningen via ALU till närmare 80 % medan resultaten från de uppföljningar av ALU, i form av enkäter och intervjuer, som redovisas i revisorernas rapport, pekar på en undanträngning på en avsevärt lägre nivå, mellan 10 och 30 %. I ytterligare en uppföljning av ALU som färdigställts inom AMS under senhösten 1996 uppskattas undanträngningen av deltagarna själva till omkring 20 %.

AMS har också – i modifierad form – räknat om den ekonometriska studie av undanträngningseffekter som Anders Forslund genomfört på revisorernas uppdrag. I den modifierade formen har AMS för det första relaterat sysselsättning och antal personer i olika åtgärder i förhållande till befolkningen. Resultatet blir – med undantag för ALU – en avsevärt mindre negativ effekt på sysselsättningen. För det andra har AMS inkluderat ytterligare en kontrollvariabel i modellen, nämligen personer utan arbete. Resultaten av dessa beräkningar pekar på att endast ALU och utbildningsvikariat har någon påtaglig undanträngningseffekt.

Kommunförbundet diskuterar vad som händer när kommunerna får tillgång till ett antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En undanträngning av ordinarie sysselsättning, menar Kommunförbundet, borde leda till en

resultatförbättring av motsvarande storlek. Kommunförbundet håller för troligt att kommunen kommer att använda denna resultatförbättring till att öka volymen inom befintliga verksamheter alternativt till verksamheter som annars inte skulle ha blivit utförda.

EFA bedömer att ökade utvärderings- och forskningsinsatser kring undanträngningseffekter är av vikt. EFA anser att det krävs fortsatt utvärderingsforskning om olika åtgärders nettoeffekter för att kunna välja den kombination av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som bäst främjar ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

Revisorernas överväganden

Revisorerna har tidigare framhållit att det finns relativt få studier vars resultat kan utnyttjas i den konkreta utformningen av arbetsmarknadspolitiken. De få studier som finns förefaller också utnyttjas i ringa utsträckning. Enligt revisorernas bedömning pekar resultaten av denna granskning i samma riktning, dvs. det finns ett stort behov av utvärderingar, men också av forskning. Revisorerna vill i detta sammanhang kommentera AMS kritik av den av revisorerna initierade studien. AMS pekar på de osäkerheter som utmärker ekonomiska utvärderingar och hänvisar till sina egna enkäter. Revisorerna vill påpeka att det finns en betydande osäkerhet i sådana enkäter. I dessa uppföljningar får deltagarna i olika program själva bedöma undanträngningseffekterna. Det är tveksamt om en person i arbetsmarknadspolitiska åtgärder själv kan bedöma om han eller hon tränger undan annan arbetskraft. Det är också förenat med problem att använda enkätsvar för att analysera vilka konsekvenserna blir på en makroekonomisk nivå.

Riksdagens revisorer konstaterar att den studie som revisorerna initierat stimulerat den vetenskapliga debatten inom forskarsamhället. Sålunda har, enligt vad revisorerna erfarit, Arbetsmarknadsdepartementet uppdragit åt forskare vid Nationalekonomiska institutionen vid Umeå universitet att granska såväl Forslunds studie som den studie AMS redovisar i sitt remissvar. Vidare har AMS vetenskapliga råd nyligen behandlat undanträngningsproblematiken. Efter att ha tagit del av de berörda forskarnas synpunkter kan revisorerna, i enlighet med vad som framfördes i rapporten, konstatera att ekonomiska studier av undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är förknippade med osäkerhet. Det är svårt att mer entydigt fastställa storleksordningar på effekterna. Men osäkerheterna är inte av sådan omfattning att problemet med undanträngning kan negligeras. Förutom den av revisorerna initierade studien vill revisorerna peka på de utvärderingar och uppföljningar som refereras i rapporten och som indikerar att undanträngning förekommer och är ett reellt problem. För att få närmare kunskap om storleksordningen på effekterna för olika typer av åtgärder är det enligt revisorernas mening angeläget med ytterligare forskning på området.

Revisorerna har också noterat att ett nytt institut för arbetsmarknadspolitik inrättats under Arbetsmarknadsdepartementet. Revisorerna utgår från att detta institut kommer att genomföra ytterligare utvärderingar av undanträngningseffekter. Arbetsmarknadsdepartementet har därutöver möjlighet att

Fel! Autotextposten är inte definierad.

initiera ytterligare studier inom detta område både inom forskarvärlden i övrigt och hos AMS.

Mot denna bakgrund finner revisorerna ingen anledning att föreslå någon särskild åtgärd.

3 Förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om en samlad bedömning av arbetsmarknadspolitiska åtgärders undanträngningseffekter,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om genomförande och kontroll.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Per Olof Håkansson (s), Lars Bäckström (v), Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Marianne Carlström (s), Sverre Palm (s), Bengt Harding Olson (fp), Hans Stenberg (s), Leif Marklund (s), Ingvar Eriksson (m) och Stig Grauers (m).

Vid ärendets slutliga behandling har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg och utredaren Maria Hedvall (föredragande). Fil. kand. Johan Bergström har sammanställt remissvaren.

Stockholm den 17 april 1997

På Riksdagens revisorers vägnar

Per Olof Håkansson

Maria Hedvall

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Innehållsförteckning

Fel! Autotextposten är inte definierad.

1 Inledning	1
2 Revisorernas överväganden	1
3 Förslag	9
Bilaga 1 Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1996/97:2 om undanträngningseffekter på arbetsmarknaden	11
Bilaga 2 Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden	19
Underbilaga 1 Anders Forslund: Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.....	91
Underbilaga 2 Karl-Martin Sjöstrand: Några kommentarer till Anders Forslunds rapport Direkta undanträngningseffekter av arbetsmark- nadspolitiska åtgärder ur AMS remissyttrande	124

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1996/97:2 om undanträngningseffekter på arbetsmarknaden

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Remissinstanserna

Följande remissinstanser har yttrat sig:

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)

Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA)

Svenska Kommunförbundet

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län

Landsorganisationen i Sverige (LO)

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)

Företagarnas Riksförbund (FR)

Därutöver har expeditionschefen i Finansdepartementet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), expeditionschefen i Arbetsmarknadsdepartementet, Länsarbetsnämnden i Malmöhus län, Länsarbetsnämnden i Norrbottens län, Länsarbetsnämnden i Kalmar län, Länsarbetsnämnden i Örebro län, Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och Nationalekonomiska institutionen vid Umeå universitet beretts tillfälle att yttra sig men avstått.

Allmänna synpunkter

Rapporten

Volymen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har ökat kraftigt under senare år och nått nivåer som historiskt sett aldrig tidigare uppmäts. Samtidigt är effekterna av arbetsmarknadspolitiken till stora delar okänd.

Enbart den analys som utförts på uppdrag av revisorerna visar att sysselsättningseffekten av den förda politiken är lägre än vad den officiella statistiken över åtgärdsvolymen visar.

Revisorernas överväganden berörde följande områden: behov av utvärderingar och resultatanalys, arbetsmarknadspolitikens inriktning, utformningen av åtgärder, yttranden från fackliga organisationer samt AMS kontroll och uppföljning.

AMS bedömer att det är angeläget att få mer fast mark under fötterna vad beträffar undanträngningseffekternas omfattning. AMS, liksom revisorerna, önskar en generellt större uppmärksamhet på undanträngningsproblematiken. AMS konstaterar att utrymmet för ökad uppmärksamhet på risken för undanträngning, liksom på kvaliteten i åtgärdsplaceringarna över huvud taget har minskat. AMS framför vissa invändningar till revisorernas slutsatser. I en bilaga till remissvaret kommenterar AMS revisorernas expertstudie. AMS har använt expertstudiens eget material och konstaterar att det negativa sambandet mellan arbetsmarknadspolitiska åtgärder och sysselsättning bortfaller om experternas rapport kompletteras med uppgifter om arbetsmarknadsläget. AMS anser att tolkningen av detta inte är att det inte förekommer undanträngning men att dessa kan uppvägas av att åtgärderna har positiva effekter, kvantitativt och kvalitativt, på arbetskraftsutbudet vilket i sin tur får genomslag i sysselsättningen. AMS bedömer därför att det är tveksamt om experternas studie kan tas som utgångspunkt för bedömning av undanträngningens omfattning.

TCO ställer sig i huvudsak bakom revisorernas analys och förslag. TCO anser att frågan om förekomsten av undanträngning är synnerligen viktig. TCO bedömer, liksom revisorerna, att undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiken är mer eller mindre omöjliga att undvika.

Företagarnas Riksförbund välkomnar revisorernas försök att uppskatta undanträngningseffekter av de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. FR instämmer i de flesta av revisorernas bedömningar. Vissa kompletterande synpunkter lämnas av FR

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län ställer sig i huvudsak bakom revisorernas förslag och instämmer i slutsatsen att den aktiva arbetsmarknadspolitiken till sin nuvarande konstruktion innebär att vissa undanträngningseffekter blir oundvikliga. Länsarbetsnämnden delar även uppfattningen att de studier som gjorts på området inte är invändningsfria och att resultaten är osäkra. Vissa kompletterande synpunkter lämnas av länsarbetsnämnden.

LO instämmer i revisorernas analyser och tillstyrker i huvudsak de förslag som framförs i rapporten.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län instämmer i att arbetsmarknadspolitiska åtgärder medför undanträngningseffekter. Länsarbetsnämnden bedömer, liksom revisorerna, att negativa effekter inte helt kan undvikas. Länsarbetsnämnden gör vissa avståndstaganden gentemot slutsatserna i rapporten.

SAF välkomnar revisorernas initiativ att studera effekterna av de omfattande arbetsmarknadspolitiska insatserna. SAF anser att det behövs fler empiriska studier, som visar effekterna av arbetsmarknadspolitiken.

EFA anser det krävs fortsatt utvärderingsforskning om olika åtgärders nettoeffekter för att kunna välja den kombination av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som bäst främjar ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

Svenska Kommunförbundet anser att undanträngningseffekter är en viktig aspekt på hur arbetsmarknadspolitiken verkar samt att det är angeläget att

kunskaperna om direkta undanträngningseffekter ökas. Kommunförbundet gör dock vissa avståndstaganden, och kompletterande synpunkter lämnas.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Utformningen av åtgärderna

Remissinstanserna

AMS bedömer, liksom revisorerna, att risken för undanträngning är lägre för utbildningsåtgärder än för sysselsättningsåtgärder. AMS har i sin anslagsframställning framfört att en förskjutning mot utbildningsinsatser är önskvärd även utifrån tillväxtpropositionens målsättning att arbetsmarknadspolitiken skulle stärka arbetskraftens kompetens. AMS bedömer att revisorernas slutsats, att de efterfrågepåverkande åtgärderna huvudsakligen är inriktade mot den offentliga sektorn, är felaktig. AMS anser att det klart framgår av rapporten att en majoritet av deltagarna återfinns utanför den offentliga sektorn inom två stora åtgärdsvolym, ungdomspraktik och ALU. AMS ställer sig därför starkt undrande till revisorernas uttalande att ”hela sektorer stängs ute” från efterfrågepåverkande åtgärder utifrån en förment misstänksamhet om att undanträngningen där skulle vara större än inom den offentliga sektorn.

TCO tillstyrker förslaget att Arbetsmarknadsdepartementet får i uppdrag att genomföra en analys av de olika åtgärderna och hur de kan tänkas påverka graden av undanträngning. TCO reagerar starkt över hur arbetsmarknadsutbildningen har nedrustats. Vidare bedömer TCO att det är olyckligt att de ekonomiska villkoren för utbildningsvikariatet försämrats, eftersom revisorernas analys om utbildningsvikariatet visat att denna typ av åtgärd är förknippad med liten risk för undanträngning. TCO bedömer därför att de tidigare reglerna för utbildningsvikariatet bör återinföras. TCO anser att eftersom strukturomvandlingen på arbetsmarknaden i allt högre grad berör tjänstemän bör utbudet av arbetsmarknadsutbildning och andelen upphandlad utbildning för tjänstemän samt möjligheterna att få arbetsmarknadsutbildning på högskolenivå tillåtas öka.

LO bedömer, liksom revisorerna, att Arbetsmarknadsdepartementet bör genomföra en analys av olika åtgärder för att se hur dessa kan tänkas påverka graden av undanträngning samt vilka effekter av åtgärderna som är eftersträvarsvärda. LO bedömer, liksom revisorerna, att det bör ske en förskjutning av insatserna från efterfrågepåverkande till mer utbudsriktade åtgärder, som t.ex. arbetsmarknadsutbildning. LO konstaterar att den aktuella politiken dessvärre går i motsatt riktning. En förskjutning mot utbudsriktade åtgärder förutsätter dock, enligt LO, att utbildningens kvalitet kan säkras.

FR anser att åtgärder riktade mot de svagaste grupperna på arbetsmarknaden kan skapa problem. Liksom revisorerna bedömer dock FR att undanträngningseffekterna sannolikt skulle bli mindre bland sådana grupper. Det beror till en del på att lågproduktiv personal ersätter högproduktiv, vilket minskar undanträngningseffekterna. Exempelvis kan två ALU-anställda ersätta en ordinarie anställd. Enligt FR kan detta visserligen ge både fördelningspolitiska och sysselsättningsmässigt önskvärda resultat, men enligt FR är det knappast samhällsekonomiskt lönsamt.

Svenska Kommunförbundet anser, liksom revisorerna, att utformningen och inriktningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i viss mån påverkar graden av undanträngning. Kommunförbundet bedömer att det är viktigt att arbetsmarknadspolitiken ges en inriktning som kan påverka undanträngningens negativa effekter. Kommunförbundet betonar dock att åtgärder riktade mot vissa svaga grupper på arbetsmarknaden, t.ex. långtidsarbetslösa och arbetshandikappade, har en planerad och önskvärd undanträngningseffekt. Kommunförbundet anser att det är av mycket stor vikt att dessa grupper ges möjligheter att upprätthålla kontakten med arbetslivet så att en permanent utslagning förhindras. Kommunförbundet vill även lyfta fram risken med undanträngningseffekter på kort sikt. I synnerhet gäller detta effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot ungdomar. Mot bakgrund av ungdomsarbetslöshetens stora svängningar finner Kommunförbundet det viktigt att arbetsmarknadspolitiska åtgärder inriktade mot ungdomar mycket snabbt kan utvecklas så att ungdomarna inte låses i åtgärderna. Kommunförbundet anser att arbetsmarknadspolitiska åtgärder inriktade mot ungdomar bör utredas noggrant. Vidare bedömer Kommunförbundet att undanträngningseffekter endast är en viktig aspekt på hur arbetsmarknadspolitiken verkar.

EFA anser att det föreligger en stor risk att kvantitet premieras på bekostnad av kvalitet i och med att en volym på fem procent av arbetskraften finns i någon form av konstlad sysselsättning samtidigt som budgetneddragningar genomförs. Detta kan innebära att dyrare, men ur framtida sysselsättnings-synpunkt effektivare åtgärder, som t.ex. yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar och utbildningsvikariat, ersätts med statsfinansierat billigare sysselsättningsåtgärder i vilka deltagarna ersätts med belopp motsvarande ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd.

SAF delar revisorernas uppfattning att arbetsmarknadspolitiken fått ett alltför stort ansvar i kampen mot arbetslösheten. *SAF* anser inte att det är möjligt att genom subventioner ge fem procent av arbetskraften någon form av konstlad sysselsättning eller utbildning utan att detta stör den ordinarie arbetsmarknaden.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län har ingen skiljaktig mening över revisorernas förslag, men länsarbetsnämnden vill understryka vikten av att det skapas ett system av åtgärder som går att hantera på ett snabbt och rationellt sätt. Länsarbetsnämnden bedömer att det är inom den privata delen av arbetsmarknaden som undanträngningseffekter är mest skadliga ur ett konkurrensperspektiv. Undanträngning inom den offentliga sektorn bedömer länsarbetsnämnden som ett mindre problem. Länsarbetsnämndens uppfattning om vilka åtgärder som bör prioriteras är att de främst bör utgöras av sådana åtgärder som i utredningen beskrivs som planerade och som åstadkommer substitutionseffekter.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län anser att Arbetsmarknadsdepartementet bör genomföra analyser av olika åtgärder, och i vilken grad de påverkar undanträngningen, även innan beslut tas om införande av nya åtgärder.

Genomförande och kontroll

Remissinstanserna

AMS anser att möjligheterna att genomföra djupgående och effektiva kontroller bör ses mot bakgrund av den omfattning som de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har fått. AMS bedömer att det är betydande volymer som omfattas av den existerande kontrollapparten med krav på resurskrävande insatser. AMS påtalar den risk för försämrade kvaliteten som föreligger i och med det absoluta krav, som ställs från Arbetsmarknadsdepartementet, på att åtgärderna skall ha en viss kvantitativ omfattning. Denna risk för kvaliteten i åtgärdsplaceringarna har, enligt AMS, också bäring på undanträngningsproblematiken. AMS anser att man inte heller kan bortse från den målkonflikt som man inom den lokala arbetsförmedlingen kan ställas inför när risken för undanträngning skall vägas mot det handfasta kravet på att komma upp i den av regeringen fastställda åtgärdsvolymen. AMS ställer redan i dag krav på fackliga yttranden för samtliga åtgärder och att sådana yttranden inhämtas. AMS bedömer att detta är den absolut vanligaste och viktigaste kontrollmekanismen. AMS instämmer i revisorernas förslag att mekanismen bör utnyttjas även under omständigheter där den i dag inte utnyttjas. Dock bedömer AMS att förslaget kommer att innebära ytterligare belastning på förmedlingarnas resurser. AMS instämmer i revisorernas bedömning att det är viktigt att ha en effektiv kontroll och uppföljning av åtgärderna med avseende på eventuell undanträngning. AMS ställer sig dock frågande inför den beskrivning som ges i rapporten av hur denna uppgift för närvarande hanteras. AMS bedömer att den apparat som är i verksamhet för att handskas med undanträngningsproblemet bör ses som en helhet – från regeringens föreskrifter över AMS riktlinjer och regelverk för verksamheten till länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingarnas insatser.

TCO tillstyrker förslaget att AMS får i uppdrag att gå igenom de kontrollmekanismer som utnyttjas med avseende på hur kontrollaktiviteterna fördelas på olika sektorer i förhållande till respektive sektors andel av åtgärderna, eftersom de kontrollinstrument som AMV utnyttjar centralat, regionalt och lokalt i huvudsak är inriktade på det privata näringslivet medan merparten av åtgärderna är inriktade på den offentliga sektorn. TCO anser att de nedskärningar som statsmakten gjort och gör av i första hand AMV drabbar just de delar av verket som genomför kontroller, AMS och länsarbetsnämnderna. Nedskärningarna leder till att kontrollverksamheten i stället måste genomföras av arbetsförmedlingarna, något som i sin tur drabbar förmedlingsverksamheten. TCO tillstyrker även förslaget att AMS får i uppdrag att analysera möjligheterna att utnyttja arbetsförmedlingarnas verksamhet med företagsbesök för att bättre informera sig om hur olika åtgärder fungerar och om de utnyttjas till att utföra ordinära arbetsuppgifter. TCO tillstyrker förslaget att bestämmelser om yttranden från fackliga organisationer uttryckligen anges i förordningen för de olika åtgärderna eller i instruktionen för AMV. TCO anser att kontrollsystemet fyller en viktig funktion när det gäller att dämpa graden av undanträngning.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Det är enligt TCO uppenbart att arbetsuppgifterna ändrar karaktär mellan de olika anvisningstillfällena varför yttrandena inte bör begränsas till första gången en anvisning sker.

LO anser, liksom revisorerna, att AMS bör få i uppdrag att gå igenom de kontrollmekanismer som utnyttjas och som även inkluderar den offentliga sektorn. LO anser att det är tveksamt att sätta upp mål för komplicerade frågor utan att hänvisa till metoder för att uppnå målen. LO tillstyrker revisorernas förslag att yttranden från de fackliga organisationerna är ett viktigt kontrollinstrument och att dess vikt bör markeras genom att uttryckliga krav anges i förordningarna, alternativt i instruktionen för AMV. LO tillstyrker att arbetsförmedlingarna bör utnyttja företagsbesöken mera systematiskt för utvärdering av undanträngningseffekter och införa enkätundersökningar för deltagarna i alla typer av åtgärder.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län konstaterar att verksamheten numera präglas av färre riktlinjer från AMS och mer av regeringsdirektiv. Detta hindrar inte, enligt länsarbetsnämnden, att det är bra att AMS får i uppdrag att titta djupare på kontrollfrågorna. Länsarbetsnämnden bedömer även att vid utformningen av åtgärderna hänsyn bör tas till risken för undanträngning och att samma gäller vid fastställande av krav på volymer. Länsarbetsnämnden anser att arbetsförmedlingarnas företagsbesök i allt väsentligt måste inriktas på rekryterings- och kompetensfrågor. Länsarbetsnämnden anser att det är svårt att hitta bra och effektiva kontrollsystem och anser att det finns en resursknapphet som gör det viktigt att prioritera rätt. Länsarbetsnämnden anser därför att det är acceptabelt och önskvärt att den konkurrensutsatta delen av stödmottagarna utsätts för en mer systematisk och grundlig kontroll eftersom effekterna påverkar konkurrensförhållanden.

FR bedömer att problem kan skapas om fackföreningar konsulteras på lokal nivå. Särskilt tydligt är detta, enligt FR, när åtgärderna används för kommunal näringsverksamhet. I dessa fall menar FR att åtgärderna inte tränger undan ordinarie kommunal arbetskraft. Däremot drabbas, enligt FR, privata företag av åtgärderna för kommunal näringsverksamhet.

SAF bedömer att ett av revisorerna förordat kontrollsystem från arbetstagarorganisationer naturligtvis inte får tolkas så att organisationer eller företag som saknar facklig organisation på den grunden skall utestängas från eventuella arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Svenska Kommunförbundet anser att det finns anledning att se över den möjlighet att lämna yttrande som arbetstagarorganisationerna i dag har vad gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kommunförbundet förordar dock inte att detta genomförs på det sätt som revisorerna anför. Kommunförbundet anser att en översyn bör göras utifrån målsättningen att utforma så likartade bestämmelser som möjligt. Kommunförbundet anser att utformning, uppföljning och kontroll av arbetsmarknadspolitiken måste genomföras som en förutsättning för att finna de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som på såväl kort som lång sikt mest effektivt främjar tillväxten och sysselsättningen i den svenska ekonomin.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län bedömer, liksom revisorerna, att kontrollsystemet är och kommer att förbli en viktig funktion för att dämpa graden av undanträngning. Att hämta information från fackliga organisation-

er anser länsarbetsnämnden vara en viktig del i detta arbete. Länsarbetsnämnden anser det viktigt vilken påverkan kommunernas minskade budget har för vad som är att bedöma som ordinarie arbete. Det är enligt Länsarbetsnämnden viktigt att studier över undanträngningseffekter tar hänsyn till den aktuella arbetssituationen och inte den historiska.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Behov av utvärderingar och resultatanalys

Remissinstanserna

AMS instämmer med revisorernas slutsats att det behövs mer forskning och utvärderingsstudier kring undanträngning. AMS anser att den trovärdighet man vill tillmäta de resultat som redovisas i olika ekonometriska studier är starkt avhängiga av hur man bedömer att forskaren lyckats separera effekten av åtgärderna på sysselsättningen från det allmänna arbetsmarknadsläget något som bägge variablerna till stor del är uttryck för. AMS anser att för flera av de studier som redovisas i rapporten kan man sätta frågetecken i detta avseende. AMS bedömer att olika undersökningar och olika metoder ger olika resultat beträffande undanträngningseffektens storlek. Ekonometriska studier ger i allmänhet högre undanträngningseffekter än uppföljningar i form av enkäter till olika intressenter. AMS anser att många gånger har man i ekonometriska studier inte lyckats att på ett korrekt sätt sortera ut effekterna av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna från sysselsättningsutvecklingen i övrigt. Detta gäller, enligt AMS, inte minst rapportens ekonometriska studier. AMS bedömer att den aktuella expertstudien pekar på mycket kraftiga undanträngningseffekter jämfört med de nivåer som framkommit i olika uppföljningar. I studien uppskattas t.ex. undanträngningen via ALU till närmare 80 %, medan resultatet från de uppföljningar av ALU, i form av enkäter och intervjuer, som redovisas i rapporten, pekar på en undanträngning på en avsevärt lägre nivå, mellan 10 och 30 %. Det föreligger, enligt AMS, en slående diskrepans mellan expertstudiens resultat och de resultat som framkommit i en serie av uppföljningar, där man utgår från deltagarnas egen bedömning. AMS utredningar har också i modifierad form räknat om den ekonometriska studie av undanträngningseffekter som Anders Forslund genomfört på revisorernas uppdrag. I den modifierade formen har AMS för det första relaterat sysselsättningen och antal personer i olika åtgärder i förhållande till befolkningen. Resultatet blir, med undantag för ALU, en avsevärt mindre negativ effekt på sysselsättningen. För det andra har AMS inkluderat ytterligare en kontrollvariabel i modellen, nämligen personer utan arbete. Resultaten av dessa uträkningar pekar på att endast ALU och utbildningsvikariat har någon påtaglig undanträngningseffekt.

TCO understryker, liksom revisorerna, att det finns ett stort behov av utvärdering och forskning som behandlar arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetsmarknadspolitik. TCO finner det i detta sammanhang olyckligt att EFA läggs ner. TCO bedömer att den nu föreliggande granskningen, och den tidigare, av arbetsmarknadsutbildning pekar i samma riktning. Det finns ett stort behov av utvärderingar och forskning om arbetsmarknadspolitiken.

EFA bedömer att ökade utvärderings- och forskningsinsatser kring undanträngningseffekter är av vikt. EFA anser att det krävs fortsatt utvärderingsforskning om olika åtgärders nettoeffekter för att kunna välja den kombination av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som bäst främjar ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

FR anser att revisorernas rapport visar att undanträngningseffekter är ett problem i praktiken. Det är därför viktigt, enligt FR, att effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder undersöks.

Svenska Kommunförbundet bedömer, liksom revisorerna, att det finns ett stort behov av dels utvärdering av de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas undanträngningseffekter på arbetsmarknaden, dels en utökad forskningsinsats i dessa frågor. Kommunförbundet diskuterar vad som händer när kommunerna får tillgång till ett antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En undanträngning av ordinarie sysselsättning, menar Kommunförbundet, borde leda till en resultatförbättring av motsvarande storlek. Kommunförbundet håller för troligt att kommunen kommer att använda denna resultatförbättring till att öka volymen inom befintliga verksamheter, alternativt till verksamheter som annars inte skulle ha blivit utförda. Kommunförbundet konstaterar, liksom revisorerna, att vid en utformning av regelsystem måste undanträngningseffekter utgöra ett enhetligt begrepp. Kommunförbundet anser att det i dagens föreskrifter råder en besvärande begreppsförvirring.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län anser att rapportens förslag att de som deltar i åtgärden skall bedöma om den utgör ordinarie arbete eller ej förfaller inte vara så väl genomtänkt. Länsarbetsnämnden anser att motsvarande utvärdering i så fall hellre skulle inhämtas från arbetsgivarens lokala representant och från lokal facklig representant.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län delar revisorernas förslag om behov av utvärderingar och resultatanalys. Länsarbetsnämnden förordar att de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effekter på den offentliga sektorns verksamhet blir föremål för ytterligare studier.

SAF anser att det behövs fler empiriska studier som visar effekten av arbetsmarknadspolitiken, samtidigt som alternativ inom andra politikområden måste diskuteras och analyseras.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1



Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden

Förord

Riksdagens revisorer presenterar härmed sin revisionsrapport om undanträngningseffekter på arbetsmarknaden. Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 31 oktober 1996. Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Revisorernas beslut att genomföra en granskning av undanträngningseffekter har sitt ursprung i ett förslag från riksdagens arbetsmarknadsutskott om en granskning av ”undanträngningseffekter på arbetsmarknaden av t.ex. ungdomspraktik”.

Granskningen inleddes under hösten 1995 och har utförts av revisorernas tredje avdelning. I tredje avdelningen ingår riksdagsledamöterna Anders G Högmark (m), ordförande, Anita Jönsson (s), vice ordförande, Bengt Kronblad (s), Bengt Harding Olson (fp), Hans Stenberg (s), Stig Grauers (m), Christina Pettersson (s) och Lennart Brunander (c).

Revisorerna och/eller revisorernas kansli har besökt länsarbetsnämnderna i Stockholms-, Jönköpings-, Kalmar-, Malmöhus-, Västerbottens- och Norrbottens län. Avdelningen har ägnat ett sammanträde åt utfrågning av utbildningsdirektör Levi Svenningsson, planeringsdirektör Bo Jangenäs, enhetschef Berndt Molin och avdelningsdirektör Lars Lindholm, AMS.

Docent Anders Forslund, Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, har på revisorernas uppdrag genomfört en studie av undanträngningseffekter. Analysen bifogas som bilaga till denna rapport. Ansvar för bilagan och de bedömningar som där görs vilar på författaren. Av revisionsrapporten framgår hur bilagan har använts i utredningen.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Innehåll

Förord	21
Sammanfattning.....	25
Undanträngningseffekter.....	25
Revisorernas bedömningar.....	26
1 Granskningens bakgrund och inriktning	28
2 Undanträngningseffekter	30
2.1 Direkta undanträngningseffekter.....	30
2.2 Indirekta undanträngningseffekter	31
2.3 Utvärderingar	31
2.4 Uppföljningar.....	33
Arbetslivsutveckling (ALU).....	33
Ungdomsinsatser.....	36
2.5 Riksdagens revisorers intervjuer	40
2.6 Sammanfattning	41
3 En bakgrundsbeskrivning av åtgärderna	41
3.1 Kort om regelsystemen	41
3.2 Omfattning och kostnader.....	44
3.3 Inriktning	48
4.1 Studiens uppläggning.....	53
4.2 Resultat	54
5 Hanteringen av undanträngningseffekter	59
5.1 Regeringens roll.....	59
5.2 AMS roll	65
5.3 Länsarbetsnämndens och arbetsförmedlingens roll	75
6 Utformningen av åtgärderna	79
6.1 Utanför ordinarie verksamhet	79
6.2 Svaga grupper	80
6.3 Konjunkturanpassning	80
6.4 Sammanfattning	81
7 Revisorernas bedömningar	81
Behov av utvärderingar och resultatanalys	81
Arbetsmarknadspolitikens inriktning	82
Utformningen av åtgärderna	83
Yttranden från fackliga organisationer.....	85
AMS kontroll och uppföljning.....	85
Referenser.....	87

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Undanträngningseffekter

Arbetsmarknadspolitiken skall främja tillväxt och sysselsättning genom att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, motverka inflationsdrivande flaskhalsar, stärka arbetskraftens kompetens och förebygga utslagning av individer från arbetslivet. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har traditionellt vilat på arbetslinjen, dvs. aktivitet framför passivitet. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan dock ge upphov till olika former av bieffekter som är mindre önskvärda. I huvudsak förknippas dessa negativa effekter med beredskapsarbeten och andra former av lönesubventioner. En väsentlig fråga är om arbetsmarknadspolitiska åtgärder verkligen leder till den ökning av sysselsättningen som förväntas eller om det finns motverkande faktorer som leder till att den avsedda sysselsättningsökningen blir lägre än avsett eller till och med uteblir. De mekanismer som brukar diskuteras i dessa sammanhang är olika former av undanträngningseffekter.

Granskningen har i huvudsak begränsats till vad som brukar benämnas direkta undanträngningseffekter. Dessa delas normalt in i två typer av effekter. För det första kan en arbetsmarknadspolitisk åtgärd innebära att en anställning som ändå skulle komma till stånd subventioneras. Konsekvensen är att arbetsgivaren erhåller en oplanerad vinstökning och någon ökad sysselsättning uppnås inte. För det andra kan den subvention som uppstår genom åtgärden förändra de relativa lönekostnaderna mellan olika grupper av arbetskraft. Detta kan leda till att en arbetsgivare finner det lönsamt att ersätta ordinarie arbetskraft med den arbetskraft som subventioneras, t.ex. den som placeras i ett beredskapsarbete. Sammantaget blir då nettoeffekten av olika åtgärder på sysselsättning och arbetslöshet lägre än vad den officiella statistiken över åtgärdsvolymen visar.

Det finns dock anledning att skilja mellan planerad och oplanerad undanträngning. Åtgärder som riktar sig till företag och som syftar till att t.ex. tidigarelägga anställningar kan betraktas som planerade. Syftet är då att omfördela arbetsuppgifter som förväntas uppstå i en högkonjunktur till en lågkonjunktur. En annan typ av planerad undanträngning är åtgärder som riktar sig till t.ex. arbetshandikappade och långtidsarbetslösa utan några krav på t.ex. tidigareläggning. Syftet i dessa fall är snarast att åstadkomma en substitutionseffekt, dvs. att ersätta planerade ordinarie anställningar med den subventionerade arbetskraften. Den här typen av planerad undanträngning bör särskiljas från åtgärder som saknar sådana motiv och som kan leda till bieffekter som varken är avsedda eller temporära.

I Sverige har det endast genomförts ett fåtal utvärderingar av direkta undanträngningseffekter. Även om studierna är osäkra tyder resultaten på att undanträngning förekommer och i vissa fall i en icke oväsentlig omfattning. Resultaten konfirmeras av ett stort antal enkätbaserade uppföljningar som pekar på att undanträngning föreligger. I huvudsak är utvärderingarna koncentrerade till beredskapsarbeten och ungdomsinsatser och avser perioder med betydligt lägre arbetslöshet än i dag. Det finns dock anledning att tro att

effekterna sammanhänger med arbetsmarknadssituationen och varierar mellan olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Den studie som utförts på uppdrag av Riksdagens revisorer avser en period med betydligt högre arbetslöshet och åtgärdsvolym än tidigare studier (1991–1994). Den omfattar dessutom betydligt fler åtgärder, nämligen beredskapsarbeten, ALU, ungdomsåtgärder, arbetsmarknadsutbildning och utbildningsvikariat. Resultaten avser vidare både kortsiktiga och långsiktiga effekter. Med reservation för vissa osäkerheter pekar resultaten på att samtliga studerade åtgärder utom utbildningsvikariat medför kortsiktig undanträngning. Efterfrågepåverkande åtgärder som beredskapsarbete, ALU och ungdomsinsatser förefaller generellt vara förknippade med större kortsiktig undanträngning än utbildningsvikariat och arbetsmarknadsutbildning. De kortsiktiga effekterna skiljer sig i vissa avseenden från de långsiktiga. Beredskapsarbeten och ungdomsinsatser har starka undanträngningseffekter även långsiktigt, medan övriga åtgärder förefaller leda till betydligt lägre undanträngning på lång än på kort sikt.

Åtgärderna har också klassificerats efter efterfrågepåverkande (beredskapsarbete, ALU och ungdomsinsatser) och utbudspåverkande (utbildningsvikariat och arbetsmarknadsutbildning) inriktning. På kort sikt förefaller både efterfrågepåverkande och utbudspåverkande åtgärder vara förknippade med signifikanta undanträngningseffekter. Efterfrågepåverkande åtgärder tränger emellertid undan reguljär sysselsättning i mycket högre utsträckning än de utbudspåverkande (86 % jämfört med 30 %). På lång sikt har de utbudspåverkande åtgärderna ingen signifikant undanträngande effekt, medan de efterfrågepåverkande åtgärderna enligt skattningarna tränger undan ca 47 % reguljär sysselsättning.

En analys av hur undanträngningseffekter hanteras i praktiken tyder på att sådana frågor inte har någon framträdande roll i samband med utformningen, uppföljningen och kontrollen av arbetsmarknadspolitiken.

Revisorernas bedömningar

Volymen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har ökat kraftigt under senare år och nått nivåer som historiskt sett aldrig tidigare uppmäts. Samtidigt är effekterna av politiken till stora delar okända. Enbart den analys som utförts på uppdrag av revisorerna visar att sysselsättningseffekten av den förda politiken är lägre än vad den officiella statistiken över åtgärdsvolymen visar.

Samtidigt bör det dock poängteras att flertalet av de studier som analyserat undanträngningseffekter inte är invändningsfria och att resultaten är osäkra. Det gäller även den studie som utförts på uppdrag av revisorerna. I princip samtliga utvärderingar och uppföljningar indikerar emellertid att undanträngning förekommer och att det är ett reellt problem. Det kan dock av olika skäl vara svårt att mer entydigt fastställa storleksordningen av effekterna. Revisorerna pekade i sin tidigare granskning av arbetsmarknadsutbildningen på behovet av utvärderingar av i princip samtliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Enligt revisorernas bedömning pekar resultaten av denna granskning i samma riktning, dvs. det finns ett stort behov av utvärderingar, men också av forskning.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Arbetsmarknadspolitikens inriktning kan emellertid påverka undanträngningens negativa effekter. Arbetsmarknadspolitikens styrka har varit att den kunnat kombinera det ekonomiskt nödvändiga med det socialt angelägna, dvs. de fördelningspolitiska aspekterna har alltid vägt tungt. Det har tagit sig uttryck i att svaga grupper som t.ex. långtidsarbetslösa, arbetshandikappade och utländska medborgare getts hög prioritet till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Om åtgärderna är inriktade mot sådana grupper kan en viss del av undanträngningen upplevas som planerad eller önskvärd. Dessa grupper kan genom sådana åtgärder aktiveras och upprätthålla kontakten med arbetslivet, något som bör minska risken för långsiktig utslagning. Samtidigt har revisorerna pekat på att deltagarnas bakgrund varierar relativt kraftigt mellan åtgärderna. Planerad eller önskvärd undanträngning förutsätter vidare att det inte är andra svaga grupper som drabbas och därmed riskerar att slås ut från arbetsmarknaden. Några studier som belyser om arbetsmarknadspolitiken fungerar på ett sådant sätt finns dock inte.

Revisorerna vill emellertid betona en aspekt vad gäller arbetsmarknadspolitikens inriktning. Den analys som utförts på uppdrag av revisorerna implicerar en förskjutning av insatserna, från efterfrågepåverkande till mer utbildningsinriktade åtgärder som t.ex. arbetsmarknadsutbildning. En sådan förskjutning förutsätter dock att utbildningens kvalitet kan säkras. Revisorernas granskning av arbetsmarknadsutbildningen (Rapport 1995/96:10) tyder på att den kraftiga volymökningen i början av 1990-talet ledde till att utbildningens kvalitet sjönk och att de yrkesinriktade inslagen fick en låg prioritet. Det finns också mycket som tyder på att den samhällsekonomiska lönsamheten kom att sjunka väsentligt. Undanträngningseffekter är således endast en, i och för sig mycket viktig, aspekt på hur arbetsmarknadspolitiken verkar.

Även om det är svårt att mer exakt fastställa storleksordningen på undanträngningseffekterna finns det dock anledning att ta problemet på allvar. Enligt revisorernas uppfattning är det mer eller mindre omöjligt att helt undvika den här typen av negativa effekter av arbetsmarknadspolitiken. De kan dock komma att öka när volymerna expanderar kraftigt och permanentas på en hög nivå. Riksdagens revisorer pekade i sin föregående granskning av arbetsmarknadspolitiken på att den fick ta ett alltför stort ansvar för arbetslöshetsbekämpningen i dåvarande lågkonjunktur och att den i högre grad borde ha kompletterats med andra ekonomisk-politiska insatser och insatser inom övriga politikområden. Detta problem är enligt revisorernas bedömning fortfarande aktuellt.

Revisorerna väljer emellertid att begränsa sina förslag till i huvudsak kontroll och uppföljning samt vissa aspekter som rör åtgärdernas utformning. Detta bör bl.a. ses mot bakgrund av att Riksdagens revisorer så sent som 1992/93 genomförde en omfattande granskning av arbetsmarknadspolitiken. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar dessutom ekonomin och arbetsmarknaden på ett flertal andra sätt som inte varit föremål för analys i denna granskning.

Revisorernas förslag är i korthet följande.

- Enligt revisorernas uppfattning bör Arbetsmarknadsdepartementet genomföra en analys av de olika åtgärderna och hur de kan tänkas påverka graden av undanträngning samt vilka effekter som är eftersträvarsvärda eller inte. En mycket viktig aspekt i en sådan studie bör vara att analysera det förhållandet att flera av åtgärderna förefaller ha skilda effekter på kort och lång sikt. Det kan t.ex. ha stor betydelse för tidsanpassningen av åtgärderna. Andra viktiga områden kan t.ex. gälla den volymmässiga omfattningen, vilka uppgifter eller anställningar stöden skall avse, vilka grupper och sektorer stöden skall riktas mot, vilka effekter stöden kan tänkas ha i olika sektorer och konjunkturanpassningens betydelse.
- Kontrollsystemet fyller, enligt revisorernas bedömning, en viktig funktion för att dämpa graden av undanträngning. Det finns därför anledning att se över den möjlighet att avge yttrande som arbetstagarorganisationerna har.
- De kontrollinstrument som utnyttjas centralt, regionalt och lokalt av AMV är i huvudsak inriktade mot det privata näringslivet. Merparten av åtgärdsvolymen är dock inriktad mot den offentliga sektorn, vilket också borde avspeglas i kontrollmekanismerna. Enligt revisorernas bedömning bör AMS få i uppdrag att gå igenom de kontrollmekanismer som utnyttjas.
- Arbetsförmedlingarna genomför varje år en betydande mängd företagsbesök. En möjlighet är att utnyttja dessa besök i högre utsträckning för att informera sig om hur eventuella åtgärder fungerar. Ett annat sätt är att förbättra uppföljningen. Det bör vara möjligt att införa ett uppföljningssystem för åtgärderna där deltagarna efter en viss tid i åtgärden t.ex. får besvara frågor om de utför ordinarie arbetsuppgifter eller inte. Enligt revisorernas uppfattning bör AMS få i uppdrag att närmare analysera dessa bägge möjligheter.
- Revisorerna vill också peka på det tveksamma i att sätta upp mål för mycket komplicerade frågor utan att hänvisa till metoder att uppnå dessa. Framför allt gäller detta AMS riktlinjer för länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingarnas verksamhet. Där pekas på vikten av att inte subventionera anställningar som ändå skulle komma till stånd, men några metoder för att dämpa undanträngning diskuteras inte. Revisorerna har vid sina besök hos arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder inte funnit att undanträngningsproblematiken fått tillräcklig uppmärksamhet i åtgärds- hanteringen. Riktlinjerna, och de mer eller mindre formaliserade diskussioner som förs mellan AMS och länsarbetsnämnderna innan dessa fastställs, borde enligt revisorernas bedömning i högre grad än i dag kunna utgöra ett forum för att föra fram tänkbara metoder och peka på problemets omfattning.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Revisorernas beslut att genomföra en granskning av undanträngningseffekter har sitt ursprung i en framställan från riksdagens arbetsmarknadsutskott om en granskning av ”undanträngningseffekter på arbetsmarknaden av t.ex. ungdomspraktik”.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder verkar genom ett flertal olika kanaler och de kan påverka den totala sysselsättningen via både efterfrågan på arbetskraft och lönebildningen. Åtgärderna kan ha olika effekter vad gäller produktivitet, utslagning, matchningseffektivitet, lönebildning etc. Dessa effekter kan vara både positiva och negativa.

En speciell effekt är vad som brukar benämnas undanträngningseffekter och som främst är förknippad med efterfrågepåverkande åtgärder. Undanträngningseffekter kan delas upp i direkta och indirekta effekter. Med direkta undanträngningseffekter avses i grova drag att åtgärderna kan leda till att den arbetslöse ersätter en person som annars skulle ha blivit anställd eller redan är anställd. Arbetsgivaren anställer i så fall färre reguljärt anställda än han/hon annars skulle ha gjort. Nettoeffekten på sysselsättning och arbetslöshet blir då lägre än vad den officiella statistiken över åtgärdsvolymen indikerar. Stöden kan också leda till undanträngning av sysselsättning i andra sektorer av ekonomin. Dessa s.k. indirekta undanträngningseffekter har främst sin utgångspunkt i arbetsmarknadspolitikens koppling till lönebildningen.

Direkta undanträngningseffekter har tidigare endast studerats vid ett fåtal tillfällen och kunskapsläget är begränsat. Granskningen har därför avgränsats till att i huvudsak avse sådana effekter. De indirekta undanträngningseffekterna har varit föremål för ett flertal studier och det är knappast sannolikt att ytterligare en studie inom detta område skulle resultera i något konkret underlag för att ta ställning till eller ha synpunkter på arbetsmarknadspolitikens inriktning och effekter.

Granskningen omfattar främst efterfrågepåverkande åtgärder som är inriktade mot den offentliga sektorn. De åtgärder som är aktuella är arbetslivsutveckling (ALU), ungdomsinsatser, arbetsplatsintroduktion, beredskapsarbeten, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat och starta eget-bidrag. Olika former av åtgärder för arbetshandikappade har exkluderats eftersom det i sådana fall finns en uppenbar medvetenhet om att undanträngningseffekter kan uppstå.

En viktig del av granskningsarbetet har varit att studera hur olika problem som kan förknippas med undanträngning hanteras i den praktiska verksamheten. I detta syfte har revisorerna och/eller revisorernas kansli besökt sex länsarbetsnämnder (Malmö, Kalmar, Jönköping, Stockholm, Umeå och Luleå). Vid dessa besök medverkade förutom representanter för länsarbetsnämnden även representanter för arbetsförmedlingar. Uppgifter har även inhämtats i ett antal intervjuer med tjänstemän inom AMS och i regeringskansliet samt från representanter för arbetsmarknadens parter (SAF, LO, TCO och SACO).

Riksdagens revisorers kansli har genomfört ett antal intervjuer av fackliga representanter. Intervjuerna har omfattat representanter för Svenska kommunalarbetsförbundet, Sveriges kommunaltjänstemannaförbundet och SACO som på lokal nivå hanterat arbetsmarknadspolitiska frågor. Dessutom har intervjuer genomförts med representanter för Handelsanställdas förbund och Handelns arbetsgivareorganisation.

Docent Anders Forslund, Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, har på revisorernas uppdrag genomfört en studie av undanträng-

ningseffekter. Analysen avser främst en ekonometrisk studie av undanträngningseffekter på den svenska arbetsmarknaden och är avgränsad till åtgärderna arbetslivsutveckling (ALU), beredskapsarbete, ungdomsåtgärder och utbildningsvikariat. Dessutom ingår en analys av arbetsmarknadsutbildning. Studien bifogas som bilaga till denna rapport.

Rapporten är disponerad enligt följande. Inledningsvis i kapitel 2 ges en teoretisk genomgång av undanträngningseffekter och eventuella verkningar på arbetsmarknaden samt en översikt över svenska och internationella empiriska studier. I kapitel 3 presenteras de åtgärder som är aktuella vad gäller regelsystem, omfattning etc. Kapitel 4 innehåller resultaten av en ekonometrisk studie av undanträngningseffekter. I kapitel 5 redovisas och diskuteras hur undanträngning hanteras i praktiken av Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsmarknadsverket (AMV). Kapitel 6 innehåller en översiktlig diskussion om hur utformningen av åtgärderna kan påverka graden av undanträngning. Avslutningsvis redovisas revisorernas bedömningar i kapitel 7.

2 Undanträngningseffekter

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan ge upphov till olika former av bieffekter som är mindre önskvärda. I huvudsak förknippas dessa negativa effekter med beredskapsarbeten och andra former av lönesubventioner. En väsentlig fråga är om arbetsmarknadspolitiska åtgärder verkligen leder till en förväntad ökning av sysselsättningen eller om det finns motverkande faktorer som leder till att den avsedda sysselsättningsökningen blir lägre än avsett eller till och med helt uteblir.¹ De mekanismer som brukar diskuteras i dessa sammanhang är direkta och indirekta undanträngningseffekter.

I kapitlet ges en kort teoretisk genomgång av dessa effekter och hur de kan tänkas påverka arbetsmarknadspolitiken. En bedömning av om undanträngning förekommer eller inte är emellertid i grund och botten en empirisk fråga. Av centralt intresse är åtgärdernas nettoeffekter på sysselsättning och arbetslöshet. Kunskapsläget är dock relativt begränsat. När det gäller åtgärders direkta undanträngningseffekter har endast ett fåtal renodlade utvärderingar genomförts i Sverige. Merparten av de analyser som genomförts i Sverige har haft karaktären av uppföljningar där deltagare och arbetsgivare tillfrågats i enkätform. I kapitlet presenteras huvudresultaten av dessa studier. Dessutom redovisas resultaten från en begränsad intervjuundersökning som utförts av Riksdagens revisorer.

2.1 Direkta undanträngningseffekter

Direkta undanträngningseffekter brukar normalt delas upp i två typer av effekter. För det första kan en arbetsmarknadspolitisk åtgärd innebära att en anställning som ändå skulle komma till stånd subventioneras. Konsekvensen av denna effekt, som brukar benämnas dödviktseffekt ("deadweight effect"), är att arbetsgivaren erhåller en icke planerad vinstökning ("windfall profit").

¹ För en bredare genomgång av olika effekter av arbetsmarknadspolitik se t.ex. Anxo (1994), Calmfors (1996) och Zetterberg (1996).

För det andra kan den subvention som uppstår genom åtgärden förändra de relativa lönekostnaderna mellan olika grupper av arbetskraft. Detta kan ge upphov till en substitutionseffekt. Innebörden är att arbetsgivaren finner det lönsamt att ersätta ordinarie arbetskraft (eller sådan som annars skulle anställas) med den arbetskraft som subventioneras. Risken för undanträngning ökar ju mer lik åtgärden är ett arbete som skulle ha utförts av den ordinarie personalen. För att få en uppfattning om en åtgärdernas nettoeffekt på reguljär sysselsättning måste således antalet subventionerade arbeten minskas med eventuella dödvikts- och substitutionseffekter.

Det finns anledning att skilja mellan planerad och oplanerad undanträngning. Åtgärder som riktar sig till företag och som syftar till att tidigarelägga anställningar eller senarelägga uppsägningar kan betraktas som planerade. Detsamma gäller om t.ex. beredskapsarbeten sätts in för att genomföra arbeten som i normala fall skulle ha gjorts av anställda vid en senare tidpunkt. Syftet är då att åstadkomma en kontracyklisk tidsanpassning av offentliga utgifter och sysselsättning, dvs. att omfördela arbetsuppgifter som förväntas uppstå i en högkonjunktur till en lågkonjunktur (intertemporal undanträngning). En annan typ av planerad undanträngning är åtgärder som riktar sig till t.ex. arbetshandikappade och långtidsarbetslösa utan några krav på t.ex. tidigareläggning (t.ex. lönebidrag och rekryteringsstöd). Syftet i dessa fall är snarast att åstadkomma en substitutionseffekt, dvs. att ersätta planerade ordinarie anställningar med den subventionerade arbetskraften. Dessa typer av planerad undanträngning bör särskiljas från åtgärder som saknar sådana motiv och som leder till bieffekter som varken är avsedda eller temporära.

2.2 Indirekta undanträngningseffekter

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan också leda till undanträngning av sysselsättning i andra sektorer i ekonomin än de som stöden är direkt inriktade på. Om t.ex. subventionen påverkar konkurrensförhållandena mellan företag uppkommer en indirekt undanträngningseffekt. Det kan t.ex. vara fråga om ett företag som genom att anställa subventionerad arbetskraft kan producera till en lägre kostnad och därigenom utvidga sin produktion på bekostnad av osubventionerade verksamheter. Om så är fallet blir stödets nettoeffekt på sysselsättningen lägre än vad statistiken över åtgärdsvolymen visar.

En annan indirekt effekt uppstår genom att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan påverka lönebildningen. Sådana effekter studeras emellertid inte i denna granskning.

2.3 Utvärderingar

Av centralt intresse i samband med analyser av undanträngningseffekter är åtgärdernas nettoeffekter på sysselsättning och arbetslöshet. När det gäller åtgärders direkta undanträngningseffekter har dock endast ett fåtal studier

utförts i Sverige.² Resultaten redovisas översiktligt nedan i avsnitt 2.3 (studierna presenteras mer detaljerat i bilagan till rapporten).

Det bör påpekas att studierna inte är helt invändningsfria, varför det är vanskligt att utifrån dessa dra några bestämda slutsatser om storleken på undanträngningseffekterna av de åtgärder som analyseras. De svenska studierna avser också perioder med väsentligt lägre arbetslöshet och åtgärdsvolym än i dag. De kan därför vara av begränsat värde för bedömningen av de sannolika undanträngningseffekterna i dag och inom den närmaste framtiden. Det är vidare svårt att utifrån studierna avgöra om effekterna är av varaktig art.

Den första studien avsåg hur beredskapsarbeten påverkar annan offentlig sysselsättning och baserades på data från perioden 1964–1977 (Gramlich och Ysander, 1981). Resultaten tyder på att beredskapsarbeten inom vägsektorn nästan helt trängt undan annan sysselsättning inom offentlig sektor medan beredskapsarbeten inom vårdsektorn inte hade den effekten (det senare resultatet är dock inte signifikant på konventionell nivå).

I en senare studie undersöktes undanträngningseffekterna av beredskapsarbeten för byggnadsarbetare under perioden 1976–1991 och för anställda i barn-, sjuk- och hälsovård under åren 1982–1990 (Forslund och Krueger, 1995). Skattningarna tyder på ett negativt samband mellan antalet beredskapsarbetare och sysselsättning i byggnadsbranschen. För varje beredskapsarbetare trängs mellan 0,36 och 0,69 reguljära byggnadsarbetare undan. Resultaten för anställda inom barn-, sjuk- och hälsovård är för osäkra för att det skall vara möjligt att dra några slutsatser.

Calmfors och Skedinger (1995) undersökte sambandet mellan å ena sidan summan av öppet arbetslösa och personer i åtgärder och å andra sidan omfattningen av sysselsättningskapande åtgärder (beredskapsarbete och ungdomsprogram) respektive arbetsmarknadsutbildning (inkl. företagsutbildning). Det använda datamaterialet var en panel bestående av de 24 länen under perioden 1966–1990. Författarna fann i de flesta skattade modellerna att sysselsättningskapande åtgärder tränger undan reguljär sysselsättning. Storleken på effekten ligger normalt mellan 60 och 90 %. Resultaten avseende arbetsmarknadsutbildning är mer osäkra³. Ytterligare ett resultat är att en inriktning av programmen mot ungdomar inte tycks ha någon signifikant positiv effekt.

Skedinger (1995) utnyttjar kvartalsdata för perioden 1979–1991 för att analysera effekten på ungdomars reguljära sysselsättning av sysselsättningskapande åtgärder speciellt inriktade på ungdomar. Resultaten pekar på i princip fullständig undanträngning så snabbt som efter ett kvartal.⁴ Effekten på sysselsättningen klingar av över tiden (bl.a. därför att programvolymerna också minskar), men är statistiskt säkerställd under de fem första kvartalen. I

² Studier av åtgärders indirekta undanträngningseffekter är betydligt mer frekventa. Resultaten av de empiriska studierna är dock inte helt entydiga. Det finns studier som visar på att arbetsmarknadspolitiska åtgärder har lönehöjande effekter, medan andra pekar på att så inte är fallet (se t.ex. Calmfors och Forslund, 1993, Löfgren och Wikström, 1991 och SOU 1993:43)

³ Det bör påpekas att de skattade effekterna, beroende på hur skattningarna har gjorts, fångar både direkt undanträngning och undanträngning via lönebildningen.

⁴ Det bör poängteras att resultaten avser summan av direkta och indirekta effekter.

en kommentar till Skedingers uppsats pekar Holmlund (1995) på att vissa andra antaganden (om hur den aggregerade arbetslösheten bör skattas) leder till att undanträngningen faller till ca 40 % under det första kvartalet.⁵ Studien avser endast perioden fram till och med 1991 och inkluderar därmed inte åtgärder som t.ex. ungdomspraktik, varför det inte går att uttala sig om den stora satsning på ungdomar som skett under 1990-talet.

Blanchflower m.fl. (1995) konstaterar att om personer i sysselsättnings-skapande åtgärder huvudsakligen utför uppgifter som annars inte skulle utföras, så borde produktiviteten i dessa jobb vara förhållandevis låg. I så fall borde sådana åtgärder bidra till att reducera variabiliteten i sysselsättningen (inklusive personer i åtgärder) i relation till variationer i produktionen. Om å andra sidan personer i åtgärder huvudsakligen ersätter reguljärt anställda borde inte sådana effekter observeras. Elmeskov (1993) skattade variabiliteten i sysselsättning och produktion i ett antal länder. Variabiliteten i svensk produktion och sysselsättning är enligt dessa resultat i stora drag densamma som i andra europeiska länder. Eftersom personer i åtgärder (utom beredskapsarbeten under den av Elmeskov studerade perioden) inte räknas som sysselsatta, skulle detta kunna vara en indikation på att personer i åtgärder inte ersätter reguljärt anställda.

I bilagan redovisas också ett antal utländska empiriska studier. Med reservation för olika metodproblem ger även dessa vid handen att undanträngning är ett högst reellt problem. Undanträngning på mer än 50 % är ett vanligt resultat.

2.4 Uppföljningar

Det har genomförts ett antal uppföljningar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är föremål för granskningen. I huvudsak har de koncentrerats till ALU och olika ungdomsinsatser. Merparten av studierna har utformats som enkätundersökningar till deltagare och anordnare där de fått besvara en varierande form av frågor där undersökaren försöker kartlägga undanträngningseffekter. Undersökningar av den här typen är dock förenade med betydande metodologiska problem. Bland annat är utformningen av frågorna av stor betydelse och det kan också vara svårt att värdera svaren på frågorna. Det är t.ex. inte otänkbart att deltagarna upplever att de utför ordinarie arbetsuppgifter i högre grad än vad de egentligen gör och att anordnarna inte vill ange att de använder åtgärden på ett otillåtet sätt.

Arbetslivsutveckling (ALU)

NUTEK genomförde våren/sommaren 1994 en enkätundersökning som bl.a. avsåg ALU-deltagare och anordnare (NUTEK, 1994). Omkring 30 % av både deltagare och anordnare hävdade att ALU används för att ersätta anställningar eller lätta på den ordinarie personalens arbete. Andelen var lägst inom det privata näringslivet och högst inom den offentliga sektorn. På frå-

⁵ Resultaten har också ifrågasatts av Sjöstrand (1996a) och (1996b). Sjöstrand har bemötts av Skedinger (1996a) och (1996b).

gan vad som händer med arbetsuppgifterna efter att ALU-deltagaren slutat svarade 40 % att de inte kommer att utföras över huvud taget. Ungefär 30 % avsåg att låta en annan ALU-deltagare ta över arbetet och drygt 20 % skulle överlåta arbetet på ordinarie eller nyanställd personal. På denna fråga ansåg dock anordnare i näringslivet i lägre utsträckning än offentliga anordnare att uppgifterna inte skulle utföras efter det att ALU-deltagaren slutat. ALU-deltagarnas arbete var av ekonomiskt värde enligt 75 % av anordnarna, men flertalet var endast beredda att betala ganska små belopp.

En studie som finansierats av EFA analyserade genomförandet av ALU i sex kommuner i tre län första halvåret 1994 (Hallström, 1995). Studien kan mer betraktas som en fallstudie med begränsat urval och begränsade möjligheter till slutsatser. Hälften av deltagarna i studien ansåg inte att de utförde ordinarie personals arbetsuppgifter medan 23 % helt instämde i detta påstående. Däremot ansåg en klar majoritet att det fanns en risk för undanträngning.

Hösten 1993 genomförde TEMO för Arbetsmarknadsdepartementets räkning telefonintervjuer med ett slumpmässigt urval av personer som deltagit i ALU under maj-juni 1993, ALU-anordnare och kontorschefer vid arbetsförmedlingar (TEMO, 1993:a). Ungefär 10 % av deltagarna hade tidigare under året (1993) varit sysselsatta på samma arbetsplats och 35 % av dessa hade haft ett vanligt arbete. Nära en femtedel av deltagarna upplevde att de ersatt någon anställd (tabell 2.1). Variationerna var dock betydande mellan olika sektorer. Närmare 30 % av de ALU-anvisade inom offentlig sektor ansåg att de utförde ett ordinarie arbete. Ungefär en fjärdedel av deltagarna som föreslog förbättringar av ALU hade en känsla av att bli utnyttjade, efterlyste kontroll eller hade en känsla av fusk etc. Något mindre än en femtedel upplevde ALU som ett hot mot den ordinarie arbetsmarknaden.

Tabell 2.1 Andel av ALU-deltagarna som tror att de fått ersätta någon anställd (om det inte varit en ALU-plats så skulle det varit ett ordinarie jobb)

Procent				
Ersätta anställd	Andel av alla	Offentlig sektor	Organisation eller förening	Privat
Ja	17	29	10	16
Nej	80	66	87	82
Vet ej	3	4	3	2

Källa: TEMO (1993).

En stor majoritet av ALU-anordnarna, eller 96 %, ansåg att det funnits meningsfull sysselsättning för ALU-deltagarna. Nio av tio ansåg att de inte skulle ha anställt någon om inte ALU fanns.

I juni 1994 presenterade TEMO, på uppdrag av ALU-delegationen, en undersökning som avsåg personer som deltog i ALU under våren 1994,

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

ALU-anordnare, kontorschefer vid arbetsförmedlingar och fackliga representanter (TEMO, 1994). Undersökningen utfördes i form av telefonintervjuer och avsåg ett slumpmässigt urval via AMS. Frågorna var i princip utformade på samma sätt som i den föregående undersökningen. Resultaten visade att närmare 10 % av deltagarna tidigare hade varit sysselsatta på samma arbetsplats, varav knappt hälften hade haft ett vanligt arbete. Andelen som ansåg att de fått ersätta någon anställd hade sjunkit till 12 % (tabell 2.2). Den högsta andelen låg återigen inom den offentliga sektorn där 18 % ansåg att de utfört ordinarie arbete. Närmare 15 % av deltagarna som föreslog förbättringar efterlyste kontroll etc. och ca 10 % upplevde ALU som ett hot mot den ordinarie arbetsmarknaden. 95 % av ALU-anordnarna ansåg att det funnits meningsfull sysselsättning för deltagarna. Endast 4 % av anordnarna ansåg att de inte skulle ha anställt någon om inte ALU fanns. Däremot ansåg 11 % av de lokala fackliga representanterna att någon annan skulle ha anställts om ALU inte hade funnits, dvs. ungefär samma uppfattning om undanträngning som deltagarna.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Tabell 2.2 Andel av ALU-deltagarna som tror att de fått ersätta någon anställd (om det inte varit en ALU-plats så skulle det varit ett ordinarie jobb)

Procent				
Ersätta anställd	Andel av alla	Offentlig sektor	Organisation eller förening	Privat
Ja	12	18	10	12
Nej	82	74	87	83
Vet ej	6	8	4	6

Källa: TEMO (1994).

På uppdrag av ALU-delegationen genomförde TEMO under 1995 telefonintervjuer med ett slumpmässigt urval av personer som deltagit i ALU inom den ideella sektorn under våren 1995 samt med ALU-anordnarna (TEMO, 1995). Endast 36 % av deltagarna ansåg att arbetet på sikt inte kunde utvecklas till ett riktigt jobb. Bara 3 % av anordnarna hade anställt någon annan om ALU inte funnits. Samtidigt angav dock 33 % av anordnarna att ALU-deltagarna arbetat med arbetsuppgifter som normalt brukar hanteras av medlemmar eller anställda.

AMS presenterade i maj 1993 resultaten av en uppföljning som genomförts på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet (AMS, 1993). Uppföljningen var utformad som enkät till länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingsskontor. Några siffror presenterades inte i rapporten, men en slutsats var att någon direkt undanträngningseffekt gentemot ordinarie arbete eller beredskapsarbeten inte kunde påvisas i undersökningen.

AMS genomförde inför kvartalsgenomgången i november 1994, på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet, en uppföljning av ALU med avse-

ende på undanträngningseffekter (AMS, 1994). Enligt länsarbetsnämndernas bedömningar var undanträngningseffekterna små, men det nämndes dock att viss undanträngning kunde förekomma inom kommunerna. I huvudsak baserades dock studien på tidigare uppföljningar, bl.a. en undersökning av TEMO som beställts av Arbetsmarknadsdepartementet.

Landsorganisationen (LO) har genomfört uppföljningar av ALU i Södermanlands, Kalmar, Värmland och Blekinge län. Urvalsprinciperna var av varierande kvalitet, men de frågor som ställdes i länen var i huvudsak likartade. Resultaten, som måste tolkas med viss försiktighet, pekar på att undanträngning var av relativt betydande omfattning. Svaren antyder även att facketets kontrollfunktion kan diskuteras. Flertalet av deltagarna var medlemmar i facket, men de fackliga representanterna tog mycket sällan kontakt med deltagarna om själva ALU-verksamheten.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Tabell 2.3 Uppgifter i ALU. Andelar med normalt arbete

Procent	
Län	Andel som uppgett att de har ett normalt arbete
Södermanlands län (hösten 1993)	30
Kalmar län (hösten 1994)	20
Värmlands län (hösten 1993)	39
Blekinge län (hösten 1994)	21

Källor: LO (1993a), LO (1993b), LO (1994a) och LO (1994b)

Svenska Målaresförbundet och Målaremästarnas Riksförening (1994) genomförde under våren 1994 en intervjuundersökning som omfattade arbetsgivare, fackliga representanter och arbetsförmedlingar i samtliga län. En av slutsatserna var att ALU tränger ut många ordinarie måleriarbeten och snedvrider konkurrensen mellan företagen så att många seriösa företag tvingas till konkurs. I princip drogs samma slutsatser om ungdomspraktik, rekryteringsstöd och starta eget-bidrag (för dessa åtgärder, som särredovisas nedan, upprepas inte resultaten från denna undersökning).

Ungdomsinsatser

TEMO presenterade i mars 1993 en undersökning om ungdomspraktikanternas syn på ungdomspraktikplatserna (TEMO, 1993b). Studien genomfördes på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet och omfattade ett slumpmässigt urval av personer i ungdomspraktik i oktober 1992 som kontaktades via telefonintervjuer. Undersökningen var inte primärt inriktad på att kartlägga

undanträngningseffekter⁶ men pekade på att 27 % av deltagarna arbetat på samma arbetsplats tidigare, varav ca hälften hade haft ett vanligt arbete.

LO-distriktet i Södermanland genomförde 1993 en uppföljning av ungdomspraktiken i Södermanland (LO, 1993c). Närmare 80 % av ungdomspraktikanterna svarade ja på frågan om arbetet ingick i den ordinarie verksamheten. Endast 16 % av deltagarna uppgav att facket tagit kontakt med dem under praktikperioden, vilket ger en antydning om att inslagen av kontroll var relativt begränsad. Urvalskriterierna har dock inte presenterats närmare, varför resultaten måste tolkas med försiktighet.

LO-distriktet i Västerbotten genomförde 1994 en enkätundersökning av ungdomspraktik i Skellefteå och Dorotea (LO, 1994c). I Skellefteå uppgav 11 % av ungdomspraktikanterna att deras arbete ingick i den ordinarie verksamheten och 95 % i Dorotea. Ungefär 10–15 % av deltagarna uppgav att facket tagit kontakt med dem under praktikperioden.

AMS har på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet vid ett par tillfällen försökt uppskatta undanträngningseffekter av ungdomspraktiken (AMS, 1993a, AMS, 1993b). Den metod som utnyttjades gick ut på att skatta en regressionskvation som förklarade antalet nya vakanser innan ungdomspraktiken infördes. Med regressionens hjälp gjordes sedan en prognos för nya vakanser för perioden efter ungdomspraktikens införande. Prognosen jämfördes sedan med det verkliga antalet vakanser under en relativt kort period. Resultaten pekade på en undanträngningseffekt i storleksordningen 15 %.⁷ Regressionskvationen redovisades dock inte och någon analys av den primära variabeln reguljär sysselsättning för vuxna och ungdomar genomfördes inte heller.

Schröder (1994) genomförde under 1992 och 1993 en enkätundersökning avseende ungdomspraktikanter och deras handledare vid arbetsförmedlingskontoren i Sundsvall, Örebro, Borås och Helsingborg. Ungefär 70–80 % av ungdomarna bedömde att deras arbetsuppgifter var likvärdiga med de anställdas. Nästan hälften av handledarna bedömde att praktikantens arbetsinsats var lika omfattande och kvalificerad som de anställdas. Drygt hälften av ungdomarna uppgav att de under praktiktiden fått rycka in som obetalda vikarier. En betydligt lägre andel bland handledarna, eller ca 30 %, ansåg att så var fallet.

I början av 1994 presenterades en studie av ungdomspraktikens implementering i åtta kommuner i tre län som finansierats av EFA (Hallström, 1994). Studien kan betraktas som en form av fallstudie med begränsade möjligheter till generella slutsatser. I en enkät till ungdomarnas handledare tog endast 12 % helt avstånd från påståendet att ”Praktiken utformas ofta på ett sådant sätt att ungdomarna utför en del av den ordinarie personalens arbetsuppgifter”. Mindre än 1 % tog helt avstånd från påståendet att ”Ungdomspraktikanterna måste till viss del utföra ordinarie arbetsuppgifter för att de skall ha full sysselsättning och få en god inblick i arbetslivet”. Cirka 40 % instämde i

⁶ IMU-testologen utförde under 1992 på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet en undersökning om arbetsgivarnas kunskap om och inställning till ungdomspraktik (IMU-testologen 1992). Några frågor om undanträngning ställdes dock inte.

⁷ En liknande ansats genomfördes även för att uppskatta hur ungdomspraktiken påverkade antalet ungdomar som fick arbete.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

påståendet att ”När vi har ungdomspraktikanter på min arbetsplats händer det att vi avstår från att anställa vikarier vid korttidsfrånvaro för ordinarie personal” och drygt 60 % instämde i påståendet att ”På min arbetsplats anställs vikarier enbart vid långtidsfrånvaro, t.ex. barnledighet”. Arbetsgivare inom såväl privat som offentlig sektor uppfattade i vissa fall ungdomspraktikanter som gratis arbetskraft. Framför allt barnomsorgen upplevdes som ett känsligt område.

Beredskapsarbeten

Sehlstedt och Schröder (1989) genomförde i mitten av 1980-talet en undersökning av ungdomar som var nyanmällda på arbetsförmedlingarna i Sundsvall, Örebro, Borås och Helsingborg hösten 1984 (även handledare intervjuades). Resultaten pekar på att det var relativt vanligt att arbetsledningen ställt krav för att ta emot en beredskapsarbetare. För 34 % av platserna hade krav ställts på utbildning/erfarenhet inom området eller speciella färdigheter. Det fanns ett stort tryck från arbetsplatserna att beredskapsarbetaren skulle utgöra ett reellt tillskott av arbetskraften. Arbetsplatsernas behov av beredskapsarbetare framgick av arbetsledarnas svar på frågan om vad som skulle ha hänt på arbetsplatsen om man ej haft tillgång till beredskapsarbetare. 39 % uppgav att verksamheten skulle ha minskat i omfattning eller kvalitet, 13 % att arbetsgruppen skulle ha fått mer att göra och 9 % att arbetet inte skulle kunnat utföras över huvud taget. Endast 17 % ansåg att beredskapsarbetarens arbetsinsats inte gjorde någon skillnad.

KPMG Bohllins genomförde 1994 på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet en kartläggning av beredskapsarbeten (och rekryteringsstöd). Kartläggningen omfattade bl.a. intervjuer med arbetsförmedlingar, länsarbetsnämnder och arbetsgivare. Någon kvantifiering av undanträngningseffekter skedde inte, men flera intervjuer pekade på att kommunerna i en icke avsedd omfattning kommit att ersätta ordinarie arbete med beredskapsarbeten (KPMG Bohllins, 1994). Det ansågs också mycket svårt att kontrollera om beredskapsarbetare utförde ordinarie arbete eller inte.

Rekryteringsstöd

AMS och Riksrevisionsverket (RRV) genomförde under 1980-talet två uppföljningar för att analysera sysselsättningseffekter av rekryteringsstödet (AMS, 1985 och RRV, 1989). Uppföljningarna som var utformade som enkätundersökningar till bl.a. företagare pekade på att sysselsättningseffekten varierade mellan 16 och 30 %. Det bör påpekas att stödet hade ändrat karaktär mellan undersökningstillfällena.

Den tidigare refererade undersökningen av Sehlstedt och Schröder (1989) analyserade också rekryteringsstödet. Ungdomar och arbetsledare tillfrågades om den unge skulle ha fått arbetet även utan rekryteringsstöd. Nästan hälften av ungdomarna trodde att de skulle ha fått arbetet ändå (tabell 2.4). Arbetsledarna gjorde dock en annan bedömning. En betydligt lägre andel, eller ca en fjärdedel, angav att ungdomarna skulle ha fått arbetet utan stöd.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Tabell 2.4 Tror du att du hade (hade NN) fått arbetet utan rekryteringsstöd

Procent

Svarsalternativ	Ungdomar	Arbetsledare
Ja	49	23
Nej	42	76
Vet ej/ej svar	9	2

Källa: Sehlstedt och Schröder (1989).

KPMG Bohlins utförde 1994 på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet en kartläggning av rekryteringsstöd (och beredskapsarbeten). Kartläggningen omfattade bl.a. intervjuer med arbetsförmedlingar, länsarbetsnämnder och arbetsgivare. Eventuella undanträngningseffekter kvantifierades inte, men intervjuer med både arbetsförmedlare och arbetsgivare pekade på att en medvetenhet om att anställning skulle ha skett även utan stöd. Bägge var också medvetna om att negativ konkurrenspåverkan uppstod genom stöden (KPMG Bohlins, 1994).

AMS presenterade 1995 resultaten av en enkätundersökning som avsåg personer som under andra halvåret 1993 avslutat sin anställning med rekryteringsstöd (AMS, 1995a). Enkäten riktade sig till respektive anställds arbetsgivare. På frågan om arbetsgivaren skulle ha rekryterat vid detta tillfälle om rekryteringsstöd inte utgått svarade 36 % ja. Drygt hälften, eller 56 %, skulle i så fall ha rekryterat samma person, medan 13 % angav att någon annan skulle ha anställts utan stöd (en stor andel, eller 32 %, svarade vet ej). Företag som anställt personer som sökte arbete inom hälso- och sjukvårdsarbete eller socialt arbete skulle i högre grad än övriga företag rekryterat utan stödet (43 %). Däremot skulle företag som anställt utomeuropeiska medborgare i lägre grad än övriga företag rekryterat utan stödet (24 %).

Övriga åtgärder

När det gäller arbetsplatsintroduktion, utbildningsvikariat och starta eget-bidrag har inga uppföljningar genomförts som syftar till att kartlägga olika former av undanträngningseffekter. Konkurrensverket har emellertid i ett yttrande över vidtagna och planerade insatser för starta eget-bidraget pekat på att bidraget så långt som möjligt bör stimulera nyföretagande på marknader där det bidrar till en förbättrad konkurrenssituation och i övrigt hantearas så att riskerna för snedvridning av konkurrensen minimeras (Konkurrensverket, 1993). Det finns således en uppenbar medvetenhet om att stödet kan ha sådana effekter.

Utländska studier

Inom ramen för ett EFA-projekt redovisar Anxo (1994) ett antal enkätbaserade studier från Frankrike och Storbritannien (samtliga är utformade som

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

företagsenkäter). I likhet med de svenska studierna är variationerna betydande. Nettosysselsättningseffekten av de olika franska programmen ligger inom intervallet 16–43 %, vilket innebär att dödsviktseffekten (se kapitel 2) av programmen varit betydande och att de haft en relativt begränsad effekt på sysselsättningen. I Storbritannien har också stödets nettoeffekt på sysselsättningen varit relativt måttlig och varierat mellan 12 och 40 %. Framför allt olika program som riktats mot ungdomar tycks ha haft en mycket låg effekt.

OECD (1993) pekar i en liknande genomgång på att lönesubventioner i allmänhet haft en låg nettoeffekt och varit förknippade med betydande undanträngningseffekter.

2.5 Riksdagens revisorers intervjuer

Riksdagens revisorers kansli har genomfört ett antal intervjuer av fackliga representanter. Intervjuerna har omfattat representanter för Svenska kommunalarbetsförbundet, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund och SACO som på lokal nivå hanterat arbetsmarknadspolitiska frågor. Dessutom har intervjuer genomförts med representanter för Handelsanställdas förbund och Handels arbetsgivareorganisation. En sammanfattning av resultaten presenteras nedan.

- Nivån på undanträngningseffekterna upplevs som mycket svår att kvantifiera. Några egna undersökningar har inte genomförts, men tentativa uppskattningar av nivån varierar från blygsam till 70 %.
- ALU upplevs som den åtgärd som främst kan orsaka undanträngning.
- Det föreligger stora lokala variationer inom vilka sektorer undanträngning kan tänkas uppstå. De områden som nämns är kultur, skola, barnomsorg, äldreomsorg och fastighetsunderhåll.
- I huvudsak upplevs sysselsättningen i åtgärderna som meningsfull.
- De fackliga organisationerna yttrar sig genomgående över de objekt eller arbetsuppgifter som tas fram av kommunerna.
- Yttranden över anvisningar från arbetsförmedlingen sker i varierande grad. I vissa fall rör yttrandet enbart själva objektet eller arbetsuppgiften och enbart den första men inte fortsatta anvisningar av arbetssökande. I andra fall rör yttrandet varje anvisning som sker av arbetsförmedlingen. Vissa fackliga organisationer yttrar sig centralt (inom kommunen), medan andra delegerat uppgiften till lokala arbetsplatsombud. I vissa fall har de lokala arbetsplatsombuden fråntagits rätten att avge yttrande eftersom de upplevs ha dubbla lojaliteter. Yttranden sker i sådana fall centralt.
- Kontrollen att det inte rör sig om ordinarie arbetsuppgifter sker i huvudsak av de lokala arbetsplatsombuden. Dessa upplevs dock i många fall ha dubbla lojaliteter.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

2.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis har det genomförts ett relativt stort antal uppföljningar och utvärderingar av undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Resultaten är entydiga i den meningen att de indikerar att undanträngning är ett reellt problem. Av de 32 undersökningar som redovisas i kapitlet pekar 30 på att undanträngning förekommer. Graden av undanträngning varierar dock kraftigt mellan olika åtgärder och olika undersökningar, eller från ca 10 till 100 %. Resultaten från renodlade utvärderingar förefaller vara mer samstämmiga än enkätbaserade uppföljningar och visar i huvudsak på högre undanträngning. Enkätuppföljningar pekar på att inte bara deltagarna är medvetna om att undanträngning förekommer. Även anordnare och fackliga representanter förefaller i många fall medvetna om problemet.

3 En bakgrundsbeskrivning av åtgärderna

Som nämnts inledningsvis omfattar granskningen efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Efterfrågepåverkande åtgärder syftar främst till att påverka arbetskraftefterfrågans sammansättning och storlek. De åtgärder som är aktuella är arbetslivsutveckling (ALU), ungdomsinsatser, arbetsplatsintroduktion (API), beredskapsarbeten, utbildningsvikariat, rekryteringsstöd och starta eget-bidrag.⁸

Innan de mer konkreta resultaten redovisas kan det finnas anledning att ge en kort överblick över åtgärderna. Det gäller uppgifter om regelsystem, omfattning, kostnader, inriktning och resultat.

3.1 Kort om regelsystemen⁹

Regelsystemen om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är oftast av omfattande karaktär. Nedan redovisas enbart åtgärdernas grundläggande drag.¹⁰

Beredskapsarbeten

Beredskapsarbeten syftar främst till att motverka arbetslöshet till följd av dåliga konjunkturer, säsongmässig nedgång i sysselsättningen eller när arbetstillgången av andra skäl är otillräcklig. Endast sådana angelägna arbetsuppgifter som ökar antalet anställda utöver vad som ryms inom arbetsgivarens ordinarie budget får vara beredskapsarbete (SFS 1993:729). Beredskapsarbeten kan utföras för statens, kommuns eller enskilds räkning. Mer-

⁸ Det går naturligtvis att ifrågasätta om alla dessa åtgärder skall benämnas efterfrågepåverkande. Utbildningsvikariat kan t.ex. ha både en efterfrågepåverkande och en utbudspåverkande funktion.

⁹ Avsnittet är begränsat till de regelsystem som gäller i dagsläget (september 1996). Ett antal förändringar träder i kraft den 1 januari 1997. Då dessa inte är av den genomgripande karaktär som kan antas påverka graden av undanträngning redovisas inte dessa här. Ändringarna framgår av regeringens proposition 1995/96:222 och Finansutskottets betänkande 1995/96:FiU15.

¹⁰ I flera förordningar anges åldersvillkoret som att anvisning får ske fr.o.m. den 1 juli det år då den sökande fyller 20 år. För att förenkla framställningen anges villkoret endast som 20 år.

parten av arbetena bedrivs inom den kommunala tjänstesektorn och endast ca en femtedel är traditionella investeringsarbeten. Arbetslösa som fyllt 25 men inte 65 år och som söker arbete genom arbetsförmedlingen får anvisas beredskapsarbete.¹¹ Beredskapsarbete får normalt inte överstiga sex månader och betalas med lön enligt kollektivavtal. Statsbidrag lämnas med högst 50 % av lönekostnaden, dock med högst 7 000 kr per månad (med vissa undantag). För investeringsarbeten kan bidrag lämnas med mellan 1 500 kr och 2 500 kr per dag.

Arbetslivsutveckling

Arbetslivsutveckling (ALU) är en relativt ny åtgärd som infördes fr.o.m. den 1 januari 1993 (SFS 1992:1333) och syftet är främst att bibehålla och stärka den arbetslöses anknytning till arbetslivet. ALU skall i princip avse samhällsuppgifter som annars inte skulle bli utförda och får inte ersätta eller tränga undan ordinarie arbeten (prop. 1992/93:50). Från och med den 1 januari 1995 skall ALU-projekt i första hand inriktas mot miljö- och kultursektorn (prop. 1994/95:25 och prop. 1994/95:100). I regeringens proposition om en effektivare arbetsmarknadspolitik (prop. 1994/95:218) sägs emellertid att ALU-verksamheten bör få en allmän inriktning så att den kan användas inom alla sektorer. Åtgärden får anvisas arbetslösa som fyllt 20 år och som inte kunnat beredas arbete på den reguljära arbetsmarknaden, annan utbildning eller annan lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.¹² Ett ytterligare villkor är att den arbetslöse uppbär ersättning från erkänd arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Anvisningstiden är normalt högst sex månader. Ersättningen till den anvisade benämns utbildningsbidrag och uppgår till exakt samma belopp som ersättningen vid arbetslöshet (arbetsgivaren kan få ersättning för vissa kringkostnader).

Rekryteringsstöd

Rekryteringsstödet infördes 1984 och hade ursprungligen en bestämmelse om att anställningen bl.a. skulle avse arbete som inte skulle bli utfört om stöd inte lämnades (SFS 1983:92). I samband med att stödet i princip helt omarbetades 1986 avskaffades denna bestämmelse (SFS 1986:414). Stödet har sedan dess genomgått ett flertal förändringar. Enligt det nuvarande regelsystemet kan rekryteringsstöd lämnas för en arbetssökande som fyllt 20 år (med vissa undantag), är inskriven vid arbetsförmedlingen och anvisas till en anställning av förmedlingen om sysselsättningssituationen inte kan lösas på annat sätt. Bidrag får normalt utgå under högst sex månader och får endast lämnas om det utgår lön etc. enligt kollektivavtal. Stödet kan uppgå till högst 50 % av lönekostnaden per månad, dock med högst 7 000 kr.

¹¹ Arbetslösa som riskerade utförsäkring kunde tidigare på begäran anvisas beredskapsarbete. Numera avgör arbetsförmedlingen vilken åtgärd som är lämplig.

¹² Arbetslösa som riskerade utförsäkring kunde tidigare på begäran anvisas ALU. Numera avgör arbetsförmedlingen vilken åtgärd som är lämplig.

Ungdomsinsatser

Ungdomsinsatserna har under de senaste 10 åren tagit sig formen av ett flertal olika åtgärder, t.ex. ungdomslag, inskolningsplatser och ungdomspraktik. Åtgärderna har formellt i huvudsak varit inriktade på uppgifter som legat utanför den ordinarie arbetsmarknaden.

Ungdomspraktiken infördes den 1 juli 1992 som en tillfällig åtgärd och omfattade ungdomar under 25 år. Syftet var att ge ungdomarna yrkespraktik och arbetslivserfarenhet. Ungdomspraktik fick inte ersätta normal rekrytering och var avsedd som en sistahandsåtgärd. Ersättning lämnades i form av utbildningsbidrag under normalt sex månader. Efter hand infördes även ett finansieringsbidrag för praktikanordnaren.

Den 1 januari 1995 ersattes, för ungdomar som fyllt 20 år¹³, ungdomspraktiken av åtgärden ungdomsintroduktion (prop. 1994/95:25). Ungdomsintroduktionen, som omfattade ungdomar mellan 20 och 24 år, bestod av en praktikdel på högst fyra månader och därefter en anställning i minst sex månader hos den som tillhandahöll praktiken.

Ungdomsintroduktionen ersattes fr.o.m. den 1 juli 1995 av arbetsplatsintroduktion (prop. 1994/95:218). Arbetsplatsintroduktionen syftar till att arbetslösa som är anmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen skall få yrkesorientering/praktik och arbetslivserfarenhet som kan leda till arbete. Introduktionen får inte anordnas på sådant sätt eller på sådana tider att den ersätter reguljärt arbete och får pågå under högst sex månader (med vissa undantag). Arbetsplatsintroduktionen avser i princip alla som är anmälda som arbetslösa hos arbetsförmedlingen, men vissa särbestämmelser finns för ungdomar (20–24 år) som inte lyckats få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Ungdomar kan beviljas arbetsplatsintroduktion bara om arbetsgivaren i förväg förbinder sig att efter introduktionen anställa ungdomarna för minst sex månader (undantag gäller för praktik hos kommuner och ideella organisationer, för unga handikappade, för dem som riskerar utförsäkring och om särskilda skäl föreligger). Vid de intervjuer som genomförts har det framgått att det sistnämnda undantaget skall tolkas generöst. Under praktiktiden uppstår ungdomarna utbildningsbidrag. Arbetsgivaren betalar ett finansieringsbidrag om 2 000 kr per månad.

Arbetsplatsintroduktionen ersätter de tidigare åtgärderna invandrarpraktik, akademikerpraktik, vidgad arbetsprövning, arbetsprövning inom Ami och praktikdelen inom ungdomsintroduktionen (se ovan). För gruppen icke ungdomar skall arbetsplatsintroduktionen i huvudsak avse praktik som kan pågå upp till sex månader. Under praktikperioden får även dessa äldre deltagare utbildningsbidrag. Anordnarna av arbetsplatsintroduktionen betalar ett finansieringsbidrag om 2 000 kr per månad (ej för äldre över 60 år, invandrare, arbetshandikappade samt dem som deltar i praktikperioder i vägledningssyfte under maximalt fyra veckor).

¹³ För ungdomar som inte fyllt 20 år fortsatte ungdomspraktiken att gälla fram till och med mars 1996. Från och med den 1 oktober 1995 skall länsarbetsnämnden förhandla med kommunerna om att ta ansvar för ungdomar under 20 år.

Utbildningsvikariat

Utbildningsvikariat är en tidsbegränsad åtgärd som infördes den 1 juli 1991. Systemet med utbildningsvikariat skall underlätta dels för arbetsgivaren att höja de anställdas kompetens och därmed förbättra företagets konkurrenskraft i framtiden, dels för förmedlingen att få fram vikariat för arbetslösa. Utbildningsvikariat innebär att arbetsgivare får göra avdrag på arbetsgivaravgiften om de efter anvisning av arbetsförmedling anställer en ersättare på heltid för den som genomgår utbildning. Förutsättningen är att arbetsgivaren låter en anställd genomgå utbildning på arbetstid med bibehållna anställningsförmåner. För en ersättare får arbetsgivaren göra avdrag med 400 kr per arbetsdag som ersättaren har varit anställd. Arbetsgivaren får vidare göra avdrag med högst 35 kr per utbildningstimme, dock högst 20 000 kr, för varje arbetstagare som genomgår vissa godkända utbildningar.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Starta eget-bidrag

Starta eget-bidrag infördes 1984 och kan lämnas till den som söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen men inte kan få lämpligt arbete. Bidrag kan lämnas till den som startar egen näringsverksamhet och fyllt 20 år samt är eller riskerar att bli arbetslös (kan även utgå till deltidsarbetslösa och personer som har arbeten i stödområdena). Enligt AMV:s regelbok bör bidrag inte lämnas till verksamhet som snedvrider konkurrensen. Bidrag lämnas normalt under högst sex månader med ett belopp som motsvarar den ersättning som bidragstagaren skulle ha varit berättigad att få i form av dagpenning vid arbetsmarknadsutbildning (i princip samma belopp som utgår vid arbetslöshet).

3.2 Omfattning och kostnader

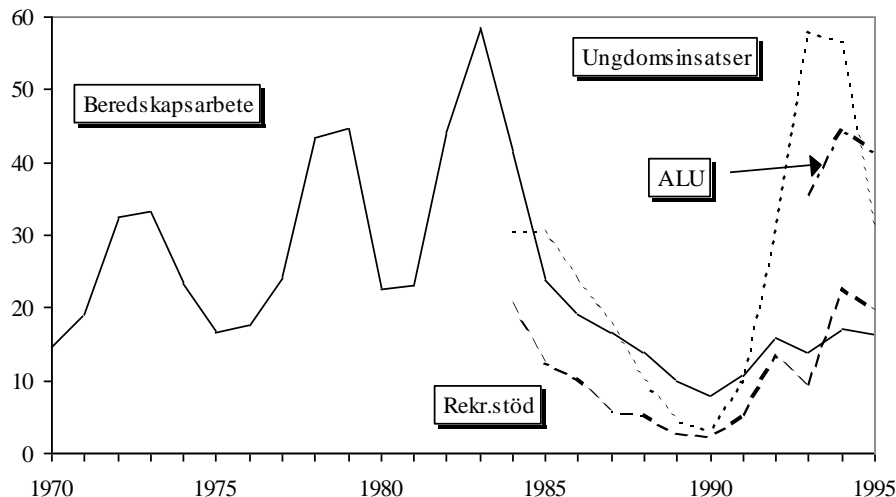
Som framgår av figur 3.1 har betydelsen och omfattningen av åtgärderna varierat högst väsentligt. Beredskapsarbeten är den åtgärd som existerat längst, och under den senaste 25-årsperioden har volymen pendlat mellan 8 000 och 58 000 deltagare. De speciella ungdomsåtgärderna, som i huvudsak introducerades 1984, har periodvis omfattat nästan 60 000 deltagare och fått en betydligt större omfattning än rekryteringsstödet som infördes vid samma tidpunkt. ALU nådde mycket snabbt en hög volym, medan utbildningsvikariatet legat på en relativt stabil nivå (mellan 8 000 och 13 000 deltagare, finns ej inlagd i figuren). Volymen av starta eget-bidrag har sedan början av 1990-talet expanderat mycket kraftigt (från ca 2 000 till närmare 10 000 deltagare, finns ej inlagd i figuren).

Figur 3.1 Genomsnittligt antal personer i ALU, beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsinsatser

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Tusental



Källor: AMS och Arbetsmarknadsdepartementet.

Under de senaste sex budgetåren har utgifterna för de studerade åtgärderna uppgått till totalt närmare 60 miljarder kronor. Som framgår av tabell 3.1 skedde det en mycket kraftig expansion mellan 1991/92 och 1993/94 i samband med den djupa konjunktunedgången. Det senaste budgetåret har utgifterna emellertid i princip legat stilla. Merparten av utgifterna har tagits i anspråk av de mer tillfälliga åtgärderna ALU och ungdomspraktik. Utgifterna för starta eget-bidraget uppvisar den kraftigaste ökningen, mer än en tio-dubbling.

Tabell 3.1 Utgifter för utvalda arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Miljoner kronor

Åtgärder	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Arbetslivs- utveckling	-	-	-	1 107 ¹	5 737	4 874
Beredskaps- arbete	980	1 205	1 766	2 862	2 315	2 716
Rekry- teringsstöd	222	235	921	1 595	1 600	2 712
Ungdomsin- satser ²	413	689	1 937	4 860	4 567	3 618
Utbildnings- vikariat ³	-	-	1 056	1 300	1 900	2 000
Starta eget- bidrag	93	101	272	507	935	1 380
Summa	1 708	2 230	5 952	12 231	17 054	17 300

¹Infördes 1993-01-01.

²Avser inskolningsplatser, ungdomspraktik, ungdomsintroduktion och akademikerpraktik.

³Av AMS uppskattade kostnader.

Källa: AMS.

Undanträngningsproblemet kan bli av mindre omfattning om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är väl konjunkturanpassade. Åtminstone torde detta gälla i förhållande till åtgärder som ständigt eller kontinuerligt ökar i omfattning (detta utvecklas vidare i kapitel 6).

Totalt har den studerade åtgärdsvolymen varierat mellan 0,4 och 3,6 % av arbetskraften, och sammantaget har åtgärderna uppvisat en relativt hyfsad konjunkturanpassning (figur 3.2).

Fel! Autotextposten är inte definierad.

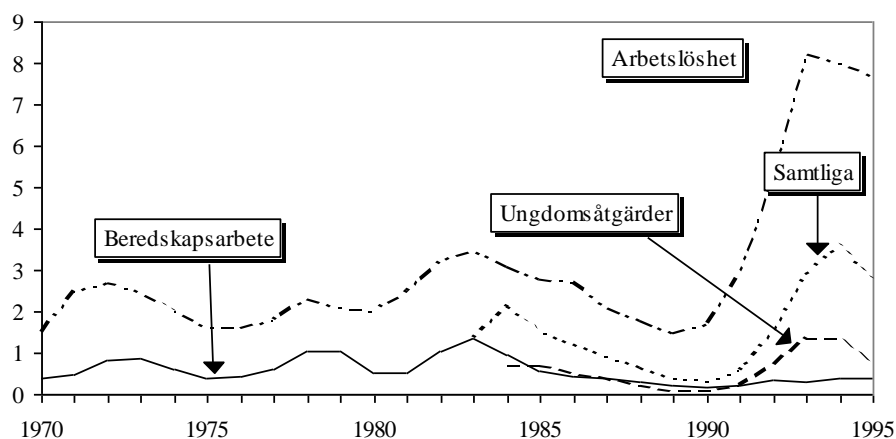
Bilaga 2

Figur 3.2 Arbetslöshet och utvalda åtgärder i procent av arbetskraften (samtliga i figuren är de åtgärder som ingår i granskningen)

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Procent



Källor: AMS, Arbetsmarknadsdepartementet och Statistiska centralbyrån.

Det finns dock avsevärda skillnader mellan åtgärderna. Under 1970- och 1980-talen utgjorde framför allt beredskapsarbeten den åtgärd som anpassades efter konjunkturen. Någon motsvarande anpassning skedde dock inte under 1990-talets lågkonjunktur utan volymen låg kvar på en förhållandevis låg och konstant nivå. Om vi bortser från arbetsmarknadsutbildning så togs den ackommoderande rollen över av de nya åtgärderna ALU och ungdomspraktik. Framför allt den senare fick en mycket stor omfattning, och rent allmänt förefaller ungdomsinsatserna ha konjunkturanpassats relativt väl sedan 1984 (den kraftiga nedgången under 1995 förklaras emellertid till stor del av övergången från ungdomspraktik till API).

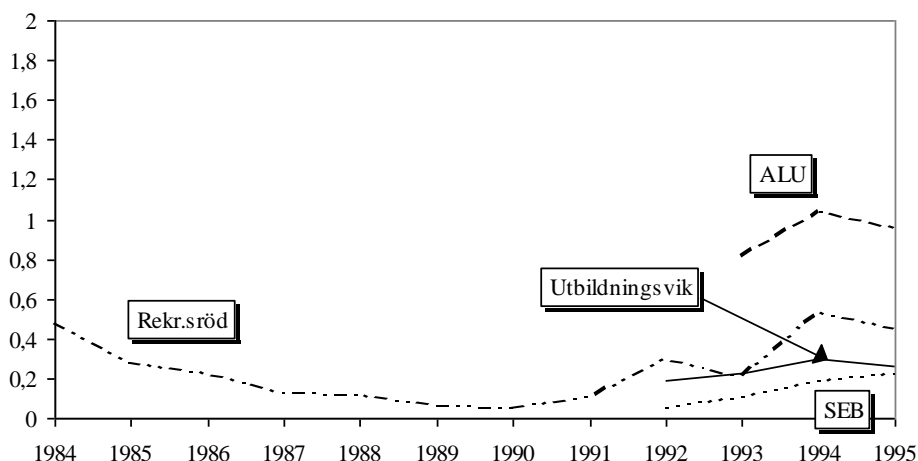
Som framgår av figur 3.3 ligger ALU däremot kvar på en hög och konstant nivå trots dess tillfälliga karaktär. Rekryteringsstödet utveckling uppvisar ett relativt tydligt konjunkturmönster, medan detta inte gäller för utbildningsvirkariaten och starta eget-bidraget.

Figur 3.3 Arbetslöshet och utvalda åtgärder i procent av arbetskraften (SEB i figuren är starta eget-bidrag)

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Procent



Källor: AMS, Arbetsmarknadsdepartementet och Statistiska centralbyrån.

Sammanfattningsvis förefaller arbetslösheten i den senaste lågkonjunkturen i relativt hög utsträckning ha mötts med tillfälliga åtgärder i form av ALU och ungdomspraktik, medan mer traditionella åtgärder som beredskapsarbete fått en liten omfattning.

Det finns också studier som pekar på att arbetsmarknadspolitiken under perioden 1969/70–1989/90 är det område som haft den klarast konjunkturscykliska utvecklingen av de statliga utgifterna (Ohlsson och Vredin, 1991). Budgeten och utfallet har varit negativt korrelerade med konjunkturbarometern föregående år, dvs. en uppgång i konjunkturen har mötts av en neddragning av utgifterna och vice versa. Bilden blir dock något annorlunda om man i stället ser till hur många personer som berörs av de enskilda åtgärderna. Under perioden 1970–1989 var de konjunkturscykliska inslagen främst en följd av en enda åtgärd, nämligen beredskapsarbeten (Forslund, 1992). Som framgått ovan har mer tillfälliga åtgärder introducerats under senare år. Dessa har i princip bara verkat under en del av en konjunkturcykel, och det är därför för tidigt att uttala sig om konjunkturanpassningen. Det förbättrade arbetsmarknadsläget förefaller emellertid ha inneburit en viss neddragning av ungdomsinsatserna, medan ALU ligger kvar på en hög nivå. Det senare gäller även rekryteringsstödet.

3.3 Inriktning

Ett sätt att reducera undanträngning är att inrikta åtgärderna mot svaga eller utsatta grupper (detta utvecklas vidare i kapitel 6). Om åtgärderna är inriktade mot sådana grupper bör man kunna minska risken att subventionera en anställning som ändå skulle komma till stånd. Det bör också minska risken att arbetsgivaren ersätter ordinarie arbetskraft med den arbetskraft som sub-

ventioneras (om nu inte detta är syftet med åtgärden). Detta bygger på antagandet att de svaga grupperna inte i lika hög utsträckning som starkare grupper kan tilldelas arbetsuppgifter som annars skulle utföras.

I tabell 3.2 redovisas deltagarnas bakgrund. Även om tabellen är ofullständig framgår att deltagarnas bakgrund varierar relativt kraftigt mellan åtgärderna, och något entydigt mönster går inte att konstatera. Ett undantag är dock äldre personer som så gott som genomgående är underrepresenterade jämfört med motsvarande andel bland de kvarstående arbetssökande utan arbete. Långtidsarbetslösa förefaller också vara underrepresenterade i samtliga åtgärder utom ALU. Utomnordiska medborgare är överrepresenterade i beredskapsarbeten, rekryteringsstöd och API. Handikappade har en större andel i ALU, beredskapsarbeten och API. Kvinnor är överrepresenterade i ungdomsinsatser och utbildningsvikariat. Den sistnämnda åtgärden har också ett stort inslag av ungdomar, liksom rekryteringsstöd.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Tabell 3.2 Olika grupperns andelar av åtgärderna (kvarstående vid månadens slut). Inom parentes har motsvarande andelar bland kvarstående arbetssökande utan arbete angetts

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Åtgärd	Andel kvinnor	Andel 18-24 år	Andel 55-64 år	Andel långtidsarbetslösa (av dem som placeras i åtgärder) ¹	Andel utomnordiska medborgare	Andel arbetshandikappade
ALU						
1992/93	30,4 (41,0)	14,3 (26,4)	6,7 (8,6)	-	3,7 (9,4)	9,8 (9,5)
1993/94	35,9 (42,2)	12,9 (26,1)	7,6 (9,3)	-	5,2 (9,5)	9,5 (9,3)
1994/95	39,9 (44,5)	12,6 (24,2)	10,9 (10,5)	34,7 (25,1)	5,9 (11,4)	10,7 (9,4)
Beredskapsarbete						
1990/91	41,0	19,7	7,8	-	16,6	26,9
1991/92	37,0	22,4	6,2	-	14,6	19,8
1992/93	32,3	3,9	6,7	-	12,2	16,0
1993/94	34,2	2,5	6,6	-	15,6	13,5
1994/95	33,6	4,1	7,3	20,6	17,8	12,5
Rekryteringsstöd						
1992/93	32,6	36,4	2,0	-	-	-
1993/94	30,1	38,0	2,9	-	-	10,0
1994/95	29,9	35,9	3,6	12,7 ²	10,4 ³	6,6
Ungdomspraktik						
1992/93	47,2	99,4	0,0	-	3,5	5,1
1993/94	47,5	99,5	0,0	-	4,1	5,2
1994/95	48,7	99,3	0,0	16,5	3,9	5,2
API						
1995/96	46,2	45,8	2,2	17,4	23,1	14,9
Utbildningsvikariat						
1991/92	72,8	48,5	2,0	-	4,1	3,5
1992/93	71,9	37,8	2,5	-	3,5	3,7
1993/94	70,6	32,8	2,7	-	3,9	4,4
1994/95	72,8	34,2	2,9	10,6	3,5	3,9
Starta egetbidrag						
1995/96 ⁴	33,1	7,9	37,9	-	5,4	4,5

¹Uppgifter finns endast tillgängliga för 1994/95.

²Avser juli 95–december 95. Tidigare uppgifter saknas.

³Avser 1995/96 (juli–februari). Uppgifter saknas för tidigare år.

⁴Avser juli 95–februari 96. Korrekta uppgifter saknas för tidigare år.

Källa: AMS.

Även när det gäller inriktningen mot olika sektorer finns det stora skillnader mellan åtgärderna (tabell 3.3). Merparten av åtgärderna, och i ännu högre utsträckning volymen av deltagare, är emellertid inriktad mot offentlig sektor. Detta blir ännu mer accentuerat om man jämför med den offentliga sektorns andel av sysselsättningen som uppgår till ca 35 %. I huvudsak är det enbart rekryteringsstöd som har en klar inriktning mot näringslivet. Det bör här poängteras att AMS statistiksystem inte är speciellt lämpat för sådana nedbrytningar. En relativt stor del av uppgifterna har fått hämtas från olika enkätundersökningar.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Tabell 3.3 Åtgärdernas inriktning mot olika arbetsgivarkategorier. Andel deltagare

Procent					
Arbetsgivarkategori	Ungdoms- praktik ¹	Beredskaps- arbeten 1994/95	Rekryterings- stöd 1994/95	ALU ²	Utbild- nings- vikariat ³
Stat	3	14,0		31 ⁴	4,0
Kommun	32	80,8	3,8		66,3
Landsting	2		0,3		9,5
Ideella organisationer	6			51	1,8
Enskilt företag	57	5,2	82,2	14	16,8
Övriga och vet ej	1		13,7	5	1,6

¹Avser en enkätundersökning som utförts av AMS och som avser förhållandena i december 1994 (AMS, 1995c).

²TEMO-undersökning som visar förhållandena våren 1994 (TEMO, 1994).

³Statistik från AMS som avser uppgifter fr.o.m. 1996-01-01. Tidigare fanns inga sådana uppgifter.

⁴Avser hela den offentliga sektorn.

Källor: I övrigt löpande statistik från AMS.

Åtgärderna inriktas också i allt högre grad mot tjänstesektorn och blir därmed i allt lägre utsträckning förenade med investeringar. Det gäller också den åtgärd som tidigare förknippats med olika former av investeringsarbeten, nämligen beredskapsarbeten. Som framgår av tabell 3.4 är merparten av deltagarna sysselsatta med tjänstarbeten (i en åtgärd som t.ex. ALU avser ca 10 % av ersättningsdagarna deltagare som är medlemmar i byggnadsarbetarnas a-kassa).

Tabell 3.4 Deltagare i beredskapsarbete 1994/95

Typ av beredskapsarbete	Antal deltagare i genomsnitt per må- nad	Andel (%)
Skogs- och naturvård	1 725	11,6
Investeringsarbete	2 560	17,3
Tjänstearbete	10 547	71,1
Summa	14 832	100

Källa: AMS.

Det föreligger vidare stora skillnader vad gäller arbetsplaceringar efter avslutad åtgärd (det bör poängteras att skillnader i arbetsplacering inte säger någonting om åtgärdernas effektivitet). Ett gemensamt drag är emellertid att så få får fortsatt anställning hos samma arbetsgivare (förutom rekryteringsstöd). Detta skulle kunna vara en indikator på att det åtminstone inte rör sig om tidigareläggningar av anställningar, dvs. det skulle i så fall föreligga undanträngning. Det skulle också kunna vara fråga om ett mer eller mindre systematiskt utnyttjande av t.ex. vikarier. Å andra sidan kan det röra sig om arbeten som annars inte skulle utföras.

Tabell 3.5 Andelar som lämnat åtgärd och fått arbete utan stöd samt andel som fått fortsatt anställning hos samma arbetsgivare

Procent			
Åtgärd	1992/93	1993/94	1994/95
ALU			
Arbete utan stöd	29,4	14,5	13,9
– därav fortsatt anställning	1,0	0,2	0,2
Beredskapsarbete			
Arbete utan stöd	10,9	12,0	13,5
– därav fortsatt anställning	0,5	0,6	0,8
Rekryteringsstöd			
Arbete utan stöd	-	-	70,6 ¹
– därav fortsatt anställning	-	-	20,5
Ungdomspraktik			
Arbete utan stöd	24,4	25,5	25,1
– därav fortsatt anställning	0,4	0,4	1,1

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Åtgärd	1992/93	1993/94	1994/95
API			
Arbete utan stöd	-	-	24,0 ²
– därav fortsatt anställning	-	-	3,4
Utbildningsvikariat			
Arbete utan stöd	36,5	32,9	36,9
– därav fortsatt anställning	3,0	2,6	2,7

¹Det har inte varit möjligt att på något enkelt sätt ta fram uppgifter från tidigare år.

²Avser 1995/96 (juli–februari).

Källa: AMS.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

4 En empirisk studie av undanträngningseffekter

Undanträngningseffekter har tidigare endast studerats vid ett fåtal tillfällen i Sverige. I kapitel 2 presenterades dessa utvärderingar. I huvudsak är studierna koncentrerade till beredskapsarbeten och ungdomsinsatser och avser perioder med en betydligt lägre arbetslöshet och åtgärdsvolym än i dag. Det finns dock anledning att tro att effekterna beror på arbetsmarknadssituationen och varierar mellan olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I syfte att analysera sådana aspekter har docent Anders Forslund, Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, på uppdrag av revisorerna genomfört en ekonometrisk studie av undanträngningseffekter. Resultaten redovisas i detta kapitel.

4.1 Studiens uppläggning

Tidigare studier har i huvudsak avsett perioder före 1990-talets kraftiga uppgång i arbetslöshet. Kunskapsläget om åtgärdernas undanträngningseffekter i ett dåligt arbetsmarknadsläge är därför begränsat. För att i någon mån förbättra kunskaperna om effekterna i ett annat arbetsmarknadsläge har studien avgränsats till perioden 1991–1994, dvs. en period med huvudsakligen hög arbetslöshet. Antalet åtgärder har också utökats i förhållande till tidigare studier. De arbetsmarknadspolitiska åtgärder som studeras är arbetslivsutveckling (ALU), beredskapsarbete, ungdomsåtgärder, utbildningsvikariat och arbetsmarknadsutbildning.

Renodlade tidsseriedata under en sådan kort period innehåller inte tillräcklig information för att identifiera eventuella effekter med en rimligt god precision (flera av åtgärderna har dessutom varit i funktion under relativt kort tid). För att kunna identifiera några effekter i de korta tidsserier som 1990-talet erbjuder har det därför varit nödvändigt att disaggregera materialet. I detta syfte har en databas skapats som omfattar data för Sveriges samtliga kommuner för åren 1990–1994 (datamaterialet beskrivs detaljerat i bilaga till rapporten).

Den empiriska analysen bygger på en statistisk modell som relaterar sysselsättningen i kommunerna till det totala antalet studerade åtgärder i kommunen, den genomsnittliga nominella inkomsten bland de förvärvsarbetande i kommunen och mått för att fånga upp efterfrågeläget på den lokala arbetsmarknaden. Det senare måttet bygger på uppgifter om sysselsättningens branschfördelning i varje kommun 1990 och utifrån detta har vikter skapats. Dessa vikter används sedan för att framställa ett mått som anger vad sysselsättningsutvecklingen skulle bli i varje kommun med oförändrad branschstruktur och under antagande om att sysselsättningsutvecklingen i varje bransch i varje kommun följer branschens sysselsättningsutveckling i hela landet. Modellen beskrivs detaljerat i bilagan, liksom de olika varianter som skattas.

4.2 Resultat

Ett potentiellt problem med modellen är att det inte är rimligt att förutsätta att åtgärdernas omfattning är oberoende av konjunkturläget. Om åtgärdernas omfattning är positivt korrelerad med arbetslösheten finns det en betydande risk för att en negativ korrelation mellan sysselsättning och åtgärdsvolym (uppkommer därför att politiken reagerar på arbetsmarknadsläget) felaktigt tolkas som en undanträngningseffekt. Försök har gjorts att ta hänsyn till problemet (se bilaga), men det är inte givet att det helt eliminerats. Resultaten bör därför tolkas med viss försiktighet.¹⁴ Det finns vidare en viss osäkerhet i en del av skattningarna och intervallen kring punktskattningarna är i sådana fall relativt breda.

Med reservation för dessa invändningar presenteras resultaten nedan. Inledningsvis redovisas kortsiktiga effekter och därefter mer långsiktiga effekter samt åtgärderna grupperade efter efterfrågepåverkande (sysselsättningskapande) och utbudspåverkande (utbildningsinriktande) inriktning. Det bör poängteras att de tänkbara förklaringarna till åtgärdernas undanträngningseffekter av redovisningstekniska skäl har koncentrerats till avsnittet om kortsiktiga effekter. De kan även utgöra förklaringar till effekterna på längre sikt.¹⁵

Kortsiktiga effekter

I tabell 4.1 sammanfattas resultaten från grundmodellen avseende de kortsiktiga undanträngningseffekterna (mindre än ett år). De koefficienter som anges i tabellen är ett direkt mått på undanträngningen. Om koefficienten för en åtgärd uppgår till t.ex. -0,5 innebär detta att 0,5 reguljära arbeten trängs undan per person som är sysselsatt i åtgärden, dvs. undanträngningseffekten är 50 %.

¹⁴ Det finns sannolikt också mer eller mindre permanenta skillnader mellan de olika kommunerna i sysselsättningshänseende som hänför sig till olika icke observerbara egenskaper hos kommunerna. Detta innebär att en skattning där vi förutsätter "samma modell" för samtliga kommuner kan förväntas ge upphov till bias i skattningarna. Olika metoder utnyttjas emellertid för att ta hänsyn till sådana effekter.

¹⁵ De förklaringar som diskuteras är, där inte annat anges, rapportförfattarens egna och skall därmed inte belasta bilageförfattaren.

Tabell 4.1 Kortsiktiga undanträngningseffekter av arbetsmarknads-politiska åtgärder

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Åtgärder	Grundmodell
Beredskapsarbete	-0,84*
ALU	-0,78*
Ungdomsinsatser	-0,95*
Utbildningsvikariat	-0,42
Arbetsmarknadsutbildning	-0,24*

* Anger signifikans på 5-procentsnivån.

Källa: Forslund (1996), bilaga.

Resultaten från den skattade modellen i bilagan pekar på att samtliga studerade åtgärder utom utbildningsvikariat medför kortsiktig undanträngning på sedvanlig signifikansnivå (5-procentsnivå). De efterfrågepåverkande åtgärderna (beredskapsarbete, ALU och ungdomsinsatser) förefaller generellt vara förknippade med större undanträngning än arbetsmarknadsutbildning och utbildningsvikariat. Ett formellt test förkastar inte hypotesen att beredskapsarbete, ALU och ungdomsinsatser har samma kortsiktiga effekt. Hypotesen att utbildningsvikariat och arbetsmarknadsutbildning har samma effekt kan inte heller förkastas. Däremot kan hypotesen att beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning har samma effekt definitivt förkastas. Det senare är positivt i den meningen att de skattade effekterna inte förefaller fånga upp att åtgärderna ökat i omfattning som ett resultat av det försämrade arbetsmarknadsläget. Om så vore fallet borde detta gälla arbetsmarknadsutbildning (som ökade mycket kraftigt i samband med konjunkturedgången i början på 1990-talet) i samma utsträckning som beredskapsarbete som knappast reagerat alls på den ökade arbetslösheten. Det faktum att resultaten antyder stark undanträngning av beredskapsarbete men inte av arbetsmarknadsutbildning är sålunda ett indicium på att skattningarna faktiskt fångar upp vad de avser att fånga upp (se inledningen till avsnitt 4.1).

Den kortsiktiga undanträngningen av ALU har skattats med relativt god precision och ligger på ca 78 %. Innebörden av detta är att ett ALU-arbete tränger undan närmare 0,8 reguljära arbeten på kort sikt (nettoeffekten är ändå positiv genom att ett ALU-arbete skapar ca 0,2 arbeten). Ett genomsnitt av de uppföljningar som presenterades i kapitel 2 pekar också på undanträngning, fast i lägre omfattning eller ca 25 % (resultaten varierar mellan 12 och 39 %).

Det kan tyckas förvånande att ALU är förknippad med undanträngning trots att åtgärden skall avse samhällsuppgifter som annars inte skulle bli utförda och i så hög grad är förlagd till organisationer och föreningar. Intresseorganisationer etc. är emellertid en relativt stor sektor som sysselsätter närmare 60 000 personer, varför det inte är orimligt att tänka sig att undan-

trängning uppstår genom de kanaler som beskrivits i kapitel 2. Det kan t.ex. ske genom att ordinarie ny- eller ersättningsrekryteringar ersätts av ALU-finansierade tillfälliga anställningar. Det kan vidare vara så att dessa organisationer och föreningar (men också kommuner och andra arbetsgivare) kan ha utnyttjat ALU för uppgifter som annars skulle ha köpts från andra (företädesvis) privata producenter. Det antyder bl.a. den i kapitel 2 redovisade rapporten om arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom måleribranschen (Svenska Målareförbundet och Målaremästarnas Riksförening, 1994). Risken för undanträngning har också uppmärksammats av AMS som har varnat för att ALU i vissa fall snedvrider konkurrensen och tränger undan vanliga arbeten. Det gäller t.ex. kommuner som sysslar med återvinning av elektroniska komponenter och finansierar detta via ALU-projekt. I andra fall har AMS och vissa länsarbetsnämnder i särskilda meddelanden pekat på att ALU inte får utnyttjas för ordinarie arbetsuppgifter inom politiska organisationer och att ALU som regel inte skall användas för åtgärder för vilka statligt stöd utgår i annan ordning.

Undanträngningseffekten av *ungdomsinsatserna* ligger på en mycket hög nivå (95 %) och är skattad med god precision. De utvärderingar av ungdomsåtgärder som redovisats i kapitel 2 pekar på undanträngningseffekter i ungefär samma storleksordning trots att de avser perioder med betydligt lägre åtgärdsvolym (1970- och 1980-talen). Det sistnämnda förhållandet borde snarast ha indikerat en lägre grad av undanträngning. Resultaten från uppföljningarna i kapitel 2 visar också på betydande undanträngning, men variationerna är stora, eller från 10 till 95 %. Det vill säga både högre och lägre undanträngning än i Forslunds studie. Även om talen kan tyckas höga är de mindre förvånande än undanträngningen i samband med ALU. Flera studier antyder att ungdomspraktikanterna till viss del kan ha betraktats som i det närmaste gratis arbetskraft (se t.ex. Hallström, 1994). Om så är fallet är det inte överraskande att ungdomspraktikanter trängt undan andra anställningar. Det finns även studier som pekar på att ungdomspraktiken fick en inriktning mot okvalificerade arbetsuppgifter med lågt inlärningsinnehåll samt att inslagen av handledning var av liten omfattning (Schröder, 1995).

Beredskapsarbeten förefaller också vara en åtgärd som ger upphov till stor undanträngning. Estimatet pekar på en undanträngning i storleksordningen 85 %. Resultaten ligger på ungefär samma nivå som den i kapitel 2 redovisade studien av Calmfors och Skedinger (1995). Den studien avsåg en period med betydligt lägre åtgärdsvolym, vilket borde ha inneburit lägre undanträngningseffekter. Resultaten ligger dock i överkant av den storleksordning som tidigare studier funnit för byggnads- och anläggningsverksamhet samt för vägsektorn. Att sådana effekter skulle kunna uppstå inom en huvudsakligen statlig verksamhet som vägsektorn är inte orimligt. Många projekt utförs normalt av privata entreprenörer och det förefaller sannolikt att vissa av projekten kommer att utföras i egen regi om de statliga myndigheterna erbjuder beredskapsarbetare. Därmed finns det en risk för att sysselsättningen minskas i motsvarande mån i den privata sektorn. Även om beredskapsarbetarna placeras i den privata sektorn finns det naturligtvis en risk för att de tränger ut ordinarie sysselsättning.

Arbetsmarknadsutbildning ger upphov till betydligt lägre undanträngningseffekt (drygt 20 %) än de efterfrågepåverkande åtgärderna och effekten är skattad med god precision. Eftersom arbetsmarknadsutbildning är en renodlad utbildningsinsats och inte är förknippad med något anställningsförhållande eller någon produktion är orsaken till den skattade undanträngningen svår att förklara. En tänkbar delförklaring kan vara den arbetsmarknadsutbildning som AMV går in med vid nyetableringar eller expansion. AMS egna analyser tyder på att företag som beviljats sådan utbildning låtit anställda utföra ordinarie arbetsuppgifter under den betalda utbildningstiden, åtminstone i ett län (AMS, 1996 a). Detta kan tränga undan sysselsättning i andra sektorer och strider naturligtvis mot stödets syfte. I samband med revisorernas granskning av arbetsmarknadsutbildningen har det också framkommit att olika former av företagsanknuten arbetsmarknadsutbildning ses som mycket effektiv. Det är inte helt otänkbart att sådan utbildning i vissa fall kan utnyttjas för ordinarie produktion. En annan tänkbar orsak som diskuterats i den arbetsmarknadsekonomiska litteraturen är att åtgärderna kan vara förknippade med inlåsnings effekter i den betydelsen att deltagarnas sökaktivitet minskar under den tid de befinner sig i åtgärd (se t.ex. Calmfors, 1996). Om deltagarna inte aktivt söker arbete ökar företagets vakanstider, vilket leder till att kostnaderna för nyanställningar ökar. Detta tenderar att minska efterfrågan på arbetskraft. En närbesläktad tolkning skulle kunna vara att antalet personer i arbetsmarknadsutbildning helt enkelt speglar tillgängligheten av utbildningsplatser och att en ökad tillgänglighet innebär att fler personer väljer att utbilda sig i stället för att arbeta, vilket i sin tur, allt annat lika, minskar sysselsättningen. Även om dessa hypoteser inte kan göra anspråk på att förklara hela undanträngningseffekten av arbetsmarknadsutbildning, kan de utgöra en bidragande orsak.

Den kortsiktiga undanträngningseffekten av *utbildningsvikariat* är inte signifikant och är oprecist skattad till ca 40 %.

Långsiktiga effekter

I bilagan har också de långsiktiga undanträngningseffekterna (ca 1–2 år) av åtgärderna skattats (modellen framgår i detalj i bilagan). Av tabell 4.2 framgår att dessa i vissa avseenden skiljer sig från de kortsiktiga effekterna. Beredskapsarbeten och ungdomsinsatser har starka undanträngningseffekter även långsiktigt, medan övriga åtgärder förefaller leda till betydligt lägre undanträngning på lång än på kort sikt. Effekterna av de senare åtgärderna är dessutom inte signifikanta på lång sikt. För framför allt arbetsmarknadsutbildningen förefaller ett sådant resultat plausibelt eftersom den som tidigare nämnts är en renodlad utbildningsinsats som inte är förknippad med något anställningsförhållande eller någon produktion (det senare åtminstone i normalfallet). Vad gäller ALU är det däremot svårt att förklara skillnaderna på kort och lång sikt. Framför allt gäller detta genom att utformning och regel-system i hög grad påminner om de för beredskapsarbeten och ungdomsinsatser, vilka bägge uppvisar både kortsiktig och långsiktig signifikant undanträngning.

Tabell 4.2 Långsiktiga undanträngningseffekter av arbetsmarknads-politiska åtgärder

Åtgärder	Grundmodell
Beredskapsarbete	-0,84*
ALU	-0,25
Ungdomsinsatser	-0,76*
Utbildningsvikariat	-0,43
Arbetsmarknadsutbildning	0,01

* Anger signifikans på 5-procentsnivån.

Källa: Forslund (1996), bilaga.

Efterfrågepåverkande och utbudspåverkande inriktning

I bilagan har en modell skattats där åtgärderna är klassificerade efter efterfrågepåverkande (sysselsättningsskapande) och utbudspåverkande (utbildningsinriktande) inriktning (en sådan gruppering förefaller naturlig mot bakgrund av åtgärdernas kortsiktiga effekter). Beredskapsarbete, ALU och ungdomsinsatser har klassificerats som efterfrågepåverkande och arbetsmarknadsutbildning och utbildningsvikariat som utbudspåverkande.

Resultaten framgår av tabell 4.3. På *kort sikt* förefaller både efterfrågepåverkande och utbudspåverkande åtgärder vara förknippade med signifikanta undanträngningseffekter. Som kan förväntas av de tidigare resultaten tränger de efterfrågepåverkande åtgärderna undan reguljär sysselsättning i mycket högre utsträckning (86 % jämfört med 30 %) än de utbudspåverkande (storleksordningarna är också signifikant skilda från varandra). På *lång sikt* har de utbudspåverkande åtgärderna ingen signifikant undanträngande effekt, medan de efterfrågepåverkande åtgärderna enligt skattningarna tränger undan ca 47 % reguljär sysselsättning.

Tabell 4.3 Kortsiktiga och långsiktiga undanträngningseffekter när åtgärderna är grupperade efter efterfrågepåverkande och utbudspåverkande inriktning

Åtgärder	Kortsiktiga effekter	Långsiktiga effekter
Efterfrågepåverkande åtgärder	-0,86*	-0,47*
Utbudspåverkande åtgärder	-0,30*	-0,13

* Anger signifikans på 5-procentsnivån.

Källa: Forslund (1996), bilaga.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

5 Hanteringen av undanträngningseffekter

Genomgången i tidigare kapitel visar att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan leda till betydande undanträngning och att nettoeffekten på sysselsättning och arbetslöshet är väsentligt lägre än vad den officiella statistiken över åtgärdsvolymerna visar. Förekomsten av undanträngning kan orsaka betydande effektivitetsförluster inom arbetsmarknadspolitiken. Det kan därför vara motiverat att närmare analysera t.ex. hur lagstiftningen är utformad, vilka kontrollmekanismer som finns för att minimera sådana effekter och vilka analyser som görs på olika nivåer för att kartlägga effekterna. Arbetsmarknadsutskottet har vid flera tillfällen pekat på vikten av att undvika undanträngningseffekter. I t.ex. betänkandet 1993/94:AU11 om arbetsmarknadspolitik pekade utskottet på risken för att volymerna av ALU och ungdomspraktik nu expanderar utöver den gräns där ändamålsenligheten kan kontrolleras och där risken för undanträngningseffekter ökar.

Inledningsvis redovisas regeringens roll. Därefter redovisas AMV:s övergripande organisation och hur AMS organisatoriskt hanterar dessa frågor samt vilka instrument som utnyttjas för att förebygga och kartlägga undanträngningseffekter. Avslutningsvis diskuteras motsvarande instrument på den regionala och lokala nivån.

5.1 Regeringens roll

Inom regeringskansliet svarar Arbetsmarknadsdepartementet för frågor som rör bl.a. arbetsmarknadspolitik. Inom departementet utarbetas förslag till utformning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogrammen, utformas förordningar och föreskrifter rörande åtgärdernas användning och tas fram underlag för regeringens budgetförslag. Departementet lägger också fast vissa verksamhetsmål och ställer krav på AMS att regelbundet redovisa verksamhetens inriktning och resultat.

Lagstiftning, förordningar, budgetpropositioner etc.

Regeringen arbetar med ett flertal styrinstrument vad gäller arbetsmarknadspolitiken. En typ är regleringar i form av förordningar och förslag till lagstiftning till riksdagen. Regleringarna kan t.ex. avse hur åtgärderna skall vara utformade och under vilka omständigheter de får användas. Varje arbetsmarknadspolitisk åtgärd är kringgärdad av ett regelverk som närmare definierar medlet och reglerar användningen av det.

Bakom statsmaktens beslut att vidta en åtgärd finns ett syfte och en målformulering om vad åtgärden kan åstadkomma. Om syftet är att åtgärden så effektivt som möjligt skall reducera arbetslösheten eller öka sysselsättningen förefaller det naturligt att man försöker reducera eventuella effekter som verkar i motsatt riktning. Regelverkens och bidragssystemens utformning utgör därvidlag en viktig del för styrningen av åtgärdernas inriktning. När det gäller undanträngningseffekter ger utformningen av de förordningar som styr åtgärdernas användningsområde en uppfattning om undanträngning skall

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

betraktas som ett problem eller inte och hur eventuell undanträngning skall kunna minimeras.

En genomgång av de åtgärder som är föremål för granskningen visar att det för följande tre åtgärder finns bestämmelser som kan tolkas som att undanträngning inte anses som acceptabelt eller skall undvikas. Definitionen av vilka former av arbetsuppgifter som avses förefaller dock variera något mellan åtgärderna.

- Beredskapsarbete får endast avse sådana angelägna arbetsuppgifter som ökar antalet anställda utöver vad som ryms inom arbetsgivarens ordinarie budget (SFS 1987:411).
- Ungdomspraktik får inte ordnas på ett sådant sätt eller under sådana tider att den ersätter arbete på den reguljära arbetsmarknaden (SFS 1994:936).
- Arbetsplatsintroduktion skall huvudsakligen avse praktik. Länsarbetsnämnden skall återkalla anvisningen om deltagaren under praktiktiden utfört förvärvsarbete som inte enbart är tillfälligt eller av obetydlig omfattning eller under praktiktiden tar emot sådan ersättning som brukar lämnas i en anställning för samma tid som avses i praktiken (SFS 1995:711).

Rekryteringsstödet hade ursprungligen en bestämmelse om att anställningen skulle avse arbete som inte skulle bli utfört om stöd inte lämnades (SFS 1983:92). I samband med att stödet i princip helt omarbetades 1986 avskaffades denna bestämmelse (SFS 1986:414). Något motiv angavs inte i propositionen (prop. 1985/86:150, bil. 4), men en möjlig förklaring kan vara att stödet ändrade karaktär och inriktades mot långtidsarbetslösa och övriga svårplacerade grupper.

För arbetslivsutveckling, starta eget-bidrag och utbildningsvikariat finns inga explicita bestämmelser i förordningstexterna om undanträngning. Där emot finns i vissa fall formuleringar i propositionstexter som syftar till att undvika undanträngningseffekter. I regeringens proposition om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin (prop. 1992/93:50) nämns att ALU inte får avse samhällsuppgifter som annars skulle bli utförda. Åtgärden får inte ersätta eller tränga undan ordinarie arbeten och inte äventyra konkurrensförhållanden. I propositionen förs också resonemang om vilka sektorer eller områden som kan anses lämpliga. Vad gäller starta eget-bidrag och utbildningsvikariat nämns i de ursprungliga förslagen varken direkt undanträngning eller möjligheten att åtgärderna kan snedvrída konkurrensen och därmed påverka sysselsättningen i andra delar av ekonomin (prop. 1983/84:150, bil. 4, prop. 1990/91:150, bil. I:6). I senare propositioner sägs dock vad gäller starta eget-bidraget att det är angeläget att AMS uppmärksammar risken för att konkurrensen kan snedvridas (prop. 1993/94:100, bil. 11) och att bidraget skall hanteras så att snedvridning av konkurrensen minimeras (prop. 1994/95:100, bil. 11).

Det kan också vara av vikt eller ett stöd för den verkställande myndigheten att förordningen innehåller någon form av lämplig kontrollmekanism. Det som i lagstiftning och i förordningar kan tolkas som olika former av kontrollmekanismer är av varierande omfattning. Det normala är att AMS får meddela föreskrifter för verkställigheten av förordningen (detta utvecklas i

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

avsnitt 5.2). I övrigt kan det vara fråga om att anvisningstiden till samma arbetsplats inte får förlängas och att vissa investeringar måste godkännas av andra myndigheter. Det kan också avse vissa inskränkningar vad gäller säsongsbetonade anställningar eller att praktik (ungdomspraktik) inte får pågå under sommarmånaderna inom traditionella feriearbetsområden.

En ytterligare kontrollmekanism som brukar förekomma är att de fackliga organisationerna får tillfälle att yttra sig.¹⁶ Tidigare fanns en bestämmelse i instruktionen för Arbetsmarknadsverket om att berörda arbetstagarorganisationer skulle få tillfälle att yttra sig om ärenden om samhällsstöd (om inte regeringen föreskrev annat (SFS 1986:411). I samband med att instruktionen omarbetades avskaffades denna bestämmelse fr.o.m. den 1 januari 1989 (SFS 1988:1139). Innebörden av denna förändring är att sådana krav endast skrivs in i respektive förordning när det anses lämpligt eller nödvändigt. I dagsläget finns bestämmelser för ungdomspraktik och arbetsplatsintroduktion om att länsarbetsnämnden skall ge den sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivaren tillfälle att yttra sig (gäller endast första gången en anvisning sker till en arbetsplats). När det gäller arbetsplatsintroduktion skärptes kraven fr.o.m. den 1 januari 1996 genom att länsarbetsnämnden måste samråda med sammanslutningen om det finns särskilda skäl att frångå kravet för ungdomar om en följande anställning i minst sex månader (SFS 1995:1639). Rekryteringsstödet undantogs ursprungligen från kravet om yttrande (SFS 1983:992, 1986:414). Det förutsattes att frågorna skulle lösas inom ramen för de normala kontakterna mellan företag och fackliga organisationer utan en betungande process med remisser (prop. 1983/84:26). För övriga åtgärder finns inga sådana explicita bestämmelser i lagtexten. Däremot finns sådana ansatser i något enstaka fall i propositionstexterna. När det gäller ALU sägs att ”*I den mån arbetslivsutvecklingen avser aktiviteter på arbetsplatser bör arbetsförmedlingen samråda med dels fackliga organisationer, dels näringslivs- och branschorganisationer angående utformningen av verksamheten*” (prop. 1992/93:50). Vad gäller övriga åtgärder har några sådana uttalanden inte kunnat återfinnas.

Ett annat inslag som kan tänkas minska omfattningen av undanträngningseffekter är att koncentrera åtgärderna till vissa utsatta grupper eller sektorer. Utvecklingen förefaller dock i viss mån gå i motsatt riktning enligt de förändringar som gjorts i förordningarna under senare år.

- ALU får numera i princip omfatta alla sektorer i ekonomin.
- Starta eget-bidrag har utvidgats till att gälla för dem som riskerar arbetslöshet, deltidsarbetslösa och dem som redan har arbete i stödområdet.
- Rekryteringsstöd är numera inte koncentrerat till långtidsarbetslösa.

¹⁶ I mer moderna termer är tanken förmodligen att fackföreningarna kan ses som insiders som enbart slår vakt om arbetstillfällena för arbetande medlemmar. De skulle därmed ha starka skäl att undvika subventionerade åtgärder som slår ut eller ersätter ordinarie arbetstillfällen på den egna arbetsplatsen (även om dessa arbetstillfällen tillfaller egna arbetslösa medlemmar).

I regleringsbrevet för AMS finns dock angivet att t.ex. långtidsarbetslösa, utomnordiska medborgare och arbetshandikappade skall utgöra prioriterade grupper.

Mer allmänna diskussioner om undanträngningseffekter har inte haft någon framträdande roll i Arbetsmarknadsdepartementets bilagor till budget- och kompletteringspropositionerna. Det finns dock något exempel där problematiken berörts i mer generella termer. Det mest framträdande exemplet är kompletteringspropositionen för budgetåret 1994/95 (prop. 1993/94:150, bil. 10) där följande sägs.

Det är ofrånkomligt, med den omfattning som insatserna har, att den reguljära arbetsmarknaden påverkas i viss omfattning. Undanträngningen har, enligt ett flertal oberoende utvärderingar och bedömningar, emellertid varit begränsad. Arbetsförmedlingen har snabbt lärt sig att hantera de nya verktygen och har varit uppmärksam på problemet. Missförstånd och missbruk har i stor utsträckning kunnat undvikas. Ambitionen skall alltid vara att åtgärderna dels inte skall ersätta eller tränga undan reguljära arbeten, dels inte låsa fast arbetskraft i åtgärder när det finns alternativ på den reguljära arbetsmarknaden.

De oberoende utvärderingar som nämns i propositionen har dock inte varit möjliga att identifiera. Av kapitel 2 framgår att det snarast måste vara fråga om de uppföljningar som genomförts på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet eller AMS.

I övrigt diskuteras undanträngningseffekter företrädesvis i samband med enstaka åtgärder. Mot bakgrund av resultaten från en av departementet beställd TEMO-undersökning sägs t.ex. att

ALU-platserna har totalt sett inte påvisats ge några större undanträngningseffekter. Detta är naturligt eftersom platserna skall ligga utanför den reguljära arbetsmarknaden. De, av de anvisade, upplevda undanträngningseffekterna inom offentlig sektor måste emellertid tas på allvar och ökade ansträngningar göras för att se till att ALU-platserna inte ersätter reguljära arbeten (Prop. 1993/94:100, bil. 11).

I samma proposition nämns också att beredskapsarbeten och rekryteringsstöd måste utnyttjas bättre, men utan att störa rekryteringen till arbeten som ändå skulle ha tillsatts.

Ett annat och kanske motstridigt exempel till den ovan nämnda propositionen är regeringens proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m. (prop. 1994/95:25) där det sägs att

Omfattningen av ALU-verksamheten bör även begränsas på grund av de risker som finns för undanträngningseffekter inom åtgärden.

I regeringens senare proposition om en effektivare arbetsmarknadspolitik m.m. (prop. 1994/95:218) föreslogs dock att volymen åter skulle dras upp och att ALU-verksamheten därtill skulle få en allmän inriktning så att den kan användas inom alla sektorer (det sägs dock att det är viktigt att åtgärden inte skapar undanträngningseffekter mot ordinarie arbetsmarknad eller snedvrider konkurrensen).

I regeringens proposition (1993/94:66) om arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar och långtidsarbetslösa, m.m. diskuteras att kritik riktats

mot ungdomspraktiken för att den medför en viss undanträngning av reguljära arbeten.

När åtgärden infördes gjordes en bedömning av riskerna, eftersom sådana aldrig helt kan undvikas. Arbetsförmedlingen har med de resurser den förfogar över uppfyllt sitt ansvar väl. Den har stävjat missförhållanden. I stället har ungdomar och vuxna verkat sida vid sida och ett utbyte av kunskaper och erfarenheter har skett mellan generationerna. Kritiken väger därför lätt. Alternativet hade varit sysslöshet med permanent kontantbidrag.

Där nämns också att undanträngningseffekten skall jämföras med att ca 120 000 ungdomar har fått värdefull praktik. I samma proposition hänvisas till en uppföljning av AMS som pekar på att undanträngningseffekterna av ALU är begränsade och att åtgärden med de regler som har upprättats inte är konkurrensnedvridande. Bedömningen är att ”De mindre lyckade projekten bottnar sannolikt i bristande kunskap och erfarenhet i ett initialskede.”

Sammanfattningsvis har intresset i huvudsak ägnats åt ALU och ungdomspraktik, medan andra åtgärder berörts i mycket begränsad omfattning. Fokuseringen har vidare legat på direkt undanträngning och i mycket liten utsträckning avsett konkurrensnedvridning.

Målformulering

Regeringen arbetar inte enbart med regleringar. Under senare år har graden av målstyrning ökat successivt. I regleringsbrevet avseende Arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde formuleras ett antal verksamhetsmål, resultatkrav och volymmål. Huvudsakligen handlar dessa mål om vad som skall åstadkommas för vissa prioriterade grupper av arbetssökande, om att motverka långtidsarbetslösheten och om att åtgärdsvolymen skall omfatta ett visst antal personer.

En genomgång av regleringsbrevet för perioden 1990/91–1995/96 visar att frågan om undanträngningseffekter blivit aktuell i samband med målformuleringarna först under senare år. Budgetåret 1993/94 formulerades ett övergripande mål om att medelsanvändningen skall effektiviseras. Någon explicit formulering om undanträngningseffekter förekom dock ej. 1994/95 nämndes för samma mål att ”Vid beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder måste riskerna för konkurrensnedvridning också beaktas”. För budgetåret 1995/96 har målet utvecklats ytterligare och uttrycks nu som att ”Vid beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall riskerna för konkurrensnedvridning och undanträngningseffekter beaktas”.

När det gäller volymmålen så uttrycks dessa i bruttoterm, t.ex. att 240 000 personer per månad skall ta del av konjunkturberoende åtgärder. Någon diskussion i nettotermer förs inte och inte heller att en viss åtgärdsvolym skall leda till någon specificerad minskning av arbetslösheten. Undanträngningseffekternas betydelse kan i brutto- och nettotermer illustreras med ett exempel. Om nettoeffekten är t.ex. 80 % vid en åtgärdsvolym på 240 000 personer skulle arbetslösheten kunna sänkas med ca 1,1 procentenhet om nettoeffekten ökade till 100 %.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Resultatanalys

I takt med den ökade graden av målstyrning har kraven på resultatanalys ökat. En ansats i den riktningen finns i regleringsbrevet där regeringen redovisar sina krav på AMS vad gäller uppföljningen av verksamheten. Dessa krav uttrycks numera i form av ett antal uppdrag som varierar år från år och krav på återrapportering. Kraven på återrapportering anges detaljerat i regleringsbrevet och kompletteras dessutom med ett särskilt regeringsbeslut rörande vilka resultatindikatorer som skall finnas med i redovisningen. Tyngdpunkten i återrapporteringen ligger på kvartalsrapporter, men vissa uppgifter skall även rapporteras t.ex. månadsvis och i samband med anslagsframställning. I övrigt lägger Arbetsmarknadsdepartementet ut olika utredningsuppdrag, deltar i utredningsorgan, genomför genomgångar med AMS etc.

En genomgång av regleringsbrev för perioden 1990/91–1995/96 visar att frågan om löpande utvärdering eller uppföljning av undanträngningseffekter endast varit aktuell under budgetåret 1993/94¹⁷ och då förvånansvärt nog i samband med den kvartalsvisa redovisningen av verksamhetens resultat. Där fastslås att ”I analysen skall redovisas eventuella undanträngningseffekter av den enskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärden på andra åtgärder och på den ordinarie arbetsmarknaden”.

Några sådana resultat presenterades inte i de kvartalsvisa rapporterna för budgetåret och formuleringen har sedan inte återkommit. Den har dock inte ersatts med något annat utvärderingskrav. Det är därmed svårt att i detta avseende spåra något samband mellan det övergripande mål som nämndes ovan om att medelsanvändningen skall effektiviseras och uppföljningen av verksamheten.

Uppföljningen av verksamheten innebär normalt också att Arbetsmarknadsdepartementet ger AMS ett antal uppdrag i samband med regleringsbrevet. När det gäller undanträngningseffekter har dessa redovisats i kapitel 2.

Ett ytterligare led i denna process är att departementet genomför löpande genomgångar av AMS, s.k. examinationer, där främst verksamhetens resultat diskuteras. Departementet och AMS har vidare ett antal permanenta arbetsgrupper för olika ämnesområden. Någon arbetsgrupp som hanterar frågor om undanträngning finns dock inte.

Arbetsmarknadsdepartementet är representerat i expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA) med två tjänstemän. Som framgått av kapitel 2 har EFA i mycket liten utsträckning initierat studier av undanträngningseffekter.

Arbetsmarknadsdepartementet anlitar i vissa fall utomstående organ för att analysera effekterna av arbetsmarknadspolitiken. När det gäller frågan om undanträngningseffekter har ett par opinionsinstitut engagerats för att genomföra ett begränsat antal studier (se kapitel 2). Dessa har mer haft karaktären av enkla uppföljningar än renodlade utvärderingar. Som framgått tidigare av kapitlet har de dock getts en mycket stor betydelse när det gäller Arbets-

¹⁷I regleringsbrev för 1994/95 och 1995/96 fastslås också att AMS skall redovisa sysselsättningseffekter av ROT-insatserna med hänsyn tagen till undanträngningseffekter. ROT-insatserna ingår inte i denna granskning, men det kan nämnas att AMS i bägge fallen utgick från att undanträngning inte förekom. Resultaten redovisades i form av bruttotermier, vilket i huvudsak motiverades av att det var fråga om svårbedömda aspekter.

marknadsdepartementets bedömning av storleken och konsekvenserna av undanträngning.

Av de åtgärder som ingår i granskningen har ALU varit föremål för speciellt intresse. Regeringen tillsatte i februari 1994 en ALU-delegation, vars huvudsakliga uppgift var att i samverkan med AMS utöka omfattningen av ALU väsentligt (uppdraget slutfördes i juni 1995). Detta har främst skett genom att sprida kännedom om ALU och om de förutsättningar som gäller för att anordna ALU samt då det gäller att finna nya områden för ALU-projekt. Delegationen hade också som uppgift att se över gränsdragningsproblem och konkurrenssnedvridning. De i kapitel 2 redovisade undersökningarna av TEMO kan ses som ett led i detta. Delegationen har också haft överläggningar med arbetsmarknadens parter och sökt medverka till överenskommelser mellan parterna och AMS. En utökning av antalet anvisade förutsatte enligt delegationen att förmedlingarna kunde avsätta resurser för anvisning till ALU, ökade utbildningsinslag i projekten och att medel kunde ställas till förfogande för projektledning etc. Delegationen pekade också på vikten av överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter inom t.ex. den sociala sektorn. Enligt delegationen skulle det också vara möjligt att fästa större uppmärksamhet vid den personliga utvecklingen för varje deltagare i ALU. Genom lokala överenskommelser mellan arbetsgivare och berörda fackliga organisationer skulle ALU-platser kunna komma till stånd för begränsade perioder även inom de ordinarie arbetsfälten och ansvarsområdena. Varje ALU-plats skulle ge en arbetslös person möjlighet att följa, pröva på och få inblick i två till tre olika arbets- eller yrkesområden varvade med kortare utbildningsinslag. En sådan uppläggning skulle även, enligt delegationen, minska risken för undanträngning av reguljära jobb tillfällen (ALU-delegationen, 1994, 1995).

5.2 AMS roll

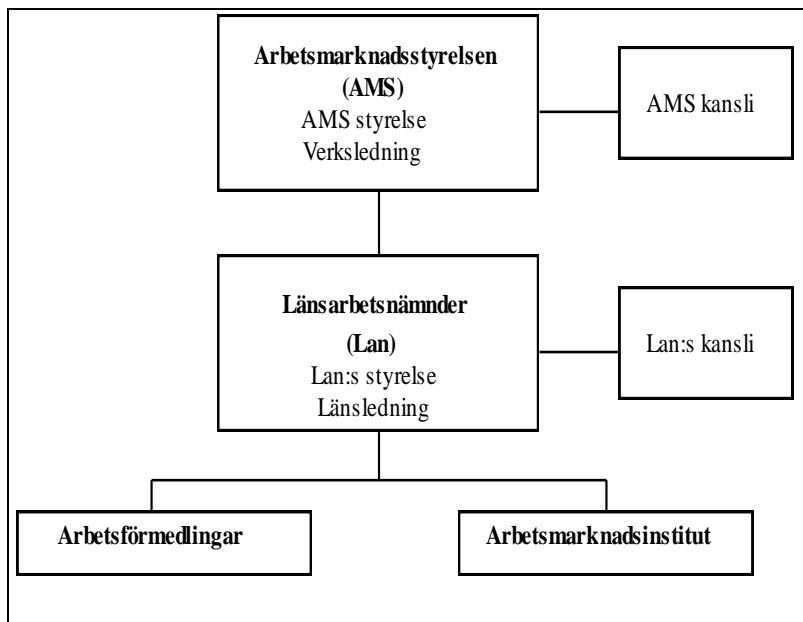
Arbetsmarknadsverket (AMV) består av AMS, 24 länsarbetsnämnder (Lan), 380 arbetsförmedlingskontor (Af) och drygt 100 arbetsmarknadsinstitut (därtill ingår intäktsfinansierad verksamhet i form av arbetslivstjänster och verkets kursgård). Personalen uppgår till ca 11 000 årsarbetare.

AMS är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och är chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna (figur 5.1). Länsarbetsnämnden (Lan) skall leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet”. Arbetsförmedlingarna (Af) och arbetsmarknadsinstituten (Ami) sorterar under Lan och utgör formellt delar av denna.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Figur 5.1 Arbetsmarknadsverkets organisation



Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Källa: AMS.

AMS leds av en styrelse som består av en ordförande och generaldirektören samt sex andra ledamöter. Inom AMS finns en verksledning, en rådgivande nämnd, tre delegationer och en personalansvarsnämnd (dessutom finns ett vetenskapligt råd som inrättats av AMS). AMS kansli består av 15 enheter som sorterar under någon av direktörerna i verksledningen. AMS har ca 430 anställda¹⁸ (årsarbetare).

Enligt förordningen (SFS 1988:1139) med instruktion för arbetsmarknadsverket skall AMS särskilt:

1. leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet,
2. sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten vid länsarbetsnämnderna samt följa upp och utvärdera resultatet av deras verksamhet,
3. fördela de ekonomiska och andra resurser som står till förfogande.

När det gäller undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder framstår punkt 2 som den mest centrala. Dessutom är utformandet av olika föreskrifter vad gäller hanteringen av åtgärderna en viktig uppgift.

Enligt AMS föreskrifter om arbetsordning för AMS har alla enheter, var och en inom sitt ansvarsområde, ett ansvar för bl.a. förslag och underlag till föreskrifter och allmänna råd, service till länsarbetsnämnderna, uppföljning

¹⁸ De uppgifter som redovisas om AMS i avsnittet gäller för tiden före den 1 juli 1996. För närvarande pågår en omorganisation som påverkar enheternas organisation och uppgifter samt antalet anställda. Omorganisationen berör dock i huvudsak inte diskussionen i detta kapitel, varför den inte redovisas. Den nya organisationen framgår av AMS (1996b).

av verksamheten och metodutveckling. Inom AMS kansli är det framför allt tre enheter som hanterar frågor som kan vara aktuella i samband med undanträngning. Det är *platsförmedlings-, väglednings- och utredningsenheten*. Av de åtgärder som är aktuella vid denna granskning handläggs inom platsförmedlingsenheten ärenden om rekryteringsstöd, beredskapsarbeten, arbetslivsutveckling och starta eget-bidrag. Vägledningsenheten handlägger åtgärder och särskilda insatser för ungdomar. Utredningsenheten har ansvar för övergripande resultatanalyser, utvärderingar av arbetsmarknadspolitikens effektivitet och genomgångar av verksamheten vid länsarbetsnämnderna. Till detta kommer *utbildningsenheten* som handlägger ärenden om utbildningsvikiariat och ett *verksledningssektariat* som bl.a. skall samordna och följa upp verksamhetsgenomgångar vid länsarbetsnämnder och enheter på AMS. Totalt har dessa enheter och sekretariat ca 130 anställda.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Riktlinjer

AMS utfärdar enligt instruktionen varje år riktlinjer för verksamheten. I ett fåtal punkter sammanfattas den grundstrategi som skall tillämpas under verksamhetsåret. Riktlinjerna utgår från de mål som uttalats av riksdag och regering samt av AMS styrelse, men också från AMS bedömningar av utvecklingen på arbetsmarknaden. Det ankommer på länsarbetsnämnderna att utifrån dessa riktlinjer och de speciella förutsättningar som gäller i länet formulera målen för den egna verksamheten. Innan riktlinjerna läggs fast sker ett antal mer eller mindre formaliserade kontakter mellan AMS och företrädare för länsarbetsnämnderna.

Riktlinjerna är mycket betydelsefulla för den kommande inriktningen och bör rimligtvis innehålla en bedömning av vad AMS avser vara väsentligt eller inte. De riktlinjer som lagts fast för budgetåret 1995/96 lyder:

1. Ge tillsättning av lediga platser samt resultatnriktade företagskontakter högsta prioritet.
2. Bryt lång arbetslöshet – skapa vägar till aktivitet och arbete.
3. Fler invandrare och handikappade till arbete och åtgärd.

Under punkt 2 och under en rubrik som benämns Respekt för offentliga medel berörs undanträngning med en mening i en text som omfattar tre sidor. Vad gäller respekten för offentliga medel sägs att ”Det innebär t.ex. att inte subventionera anställningar som ändå skulle komma till stånd ... samt att inta en restriktiv hållning till arbetsgivare som upprepade gånger anställer arbetslösa med olika former av stöd utan att det resulterar i fortsatt anställning”.

I ett ytterligare avsnitt som benämns strategiska utvecklingsområden markeras utvecklingsmål som är nödvändiga för att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt. Där behandlas undanträngningseffekter över huvud taget inte. En genomgång av riktlinjerna för tidigare år under 1990-talet visar på ett liknande mönster. Om problemet alls uppmärksammas, vilket inte alltid är fallet, är det i form av någon enstaka mening som t.ex. att de stora åtgärdsvolymerna innebär avsevärda risker för störningar på den ordinarie arbetsmarknaden och att det är viktigt att regionalt och lokalt utforma en klar policy och

löpande stämman av den praktiska hanteringen av nya åtgärder. Riktlinjerna för 1994/95 är emellertid något fylligare. Där sägs att "Generellt gäller i en uppgång att vara särskilt observant på att åtgärder kan tränga ut vanliga jobb". Under strategiska utvecklingsområden pekas på vikten av att uppfylla volymkraven och samtidigt värna om kvaliteten i åtgärderna. "Det här innebär bland annat att inte subventionera anställningar som skulle komma till stånd ändå"... "Det innebär också att beakta risk för konkurrensnedvridning och utslagning av ordinarie arbetsplatser" (uppmärksamheten på dessa områden överensstämmer således i princip med regeringens målformuleringar som redovisats ovan).

Några metoder för att dämpa eventuell undanträngning anvisas inte i riktlinjerna. Däremot anges ett antal resultatindikatorer som skall vara anpassade för uppföljning av de målområden som anges i riktlinjerna. För budgetåret 1994/95 angavs följande indikatorer under punkten resursanvändning som är den enda punkt som rimligtvis kan tolkas ha något samband med undanträngning.

- Åtgärdseffektivitet (andel som fått arbete efter åtgärd).
- Resultat i förhållande till resursram.
- Planuppfyllelse.
- Åtgärdsprofil.

Det är svårt att se att någon av dessa indikatorer skulle ha något direkt samband med undanträngning eller ge någon möjlighet att mäta eller uppskatta sådana effekter.

Anslagsframställningar

Den årliga anslagsframställningen är mycket viktig för AMS när det gäller att föra fram ståndpunkter som kan förväntas påverka verksamhetens inriktning. Det finns två typer av anslagsframställningar, enkel eller fördjupad. Enligt förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning skall den enkla anslagsframställningen avse det närmast följande budgetåret och innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten för det år anslagsframställningen avser. Frågor som regeringen tidigare prövat skall tas upp bara om väsentligt förändrade förhållanden har inträffat eller verksamhetens resultat kraftigt avviker från vad som varit förutsatt. Den fördjupade anslagsframställningen skall avse tre budgetår (lämnas således vart tredje år) och innehålla en sammanfattande

- resultatanalys
- omvärldsanalys
- resursanalys
- myndighetens förslag till inriktning och finansiering av verksamheten för de budgetår anslagsframställningen avser

I bägge typerna av anslagsframställningar skall myndigheten pröva ändamålsenligheten i de regler som styr verksamheten.

En genomgång av AMS anslagsframställningar under 1990-talet visar att frågor om undanträngningseffekter behandlats i mycket blygsam omfattning. Det förefaller naturligt att så kan vara fallet i de enkla anslagsframställningarna, men även i de fördjupade anslagsframställningarna förs en mycket knapphändig diskussion. I den senaste för perioden 1994/95–1996/97 som har ett omfång på 129 sidor redovisas några utvalda forskningsresultat som främst rör indirekta undanträngningseffekter (studier som dessutom är omstridda). AMS pekar vidare på att den starka betoningen på ungdomspraktikplatser och arbetslivsutveckling innebär en risk för kraftiga störningar på den normala rekryteringen och undanträngning av ordinarie jobb. För att motverka detta föreslår AMS en neddragning av dessa åtgärder och en utökning av bl.a. rekryteringsstöd och beredskapsarbeten. Något motiv, eller något underlag, till varför dessa två sistnämnda åtgärder skulle medföra lägre undanträngning anges dock inte. I övrigt föreslår AMS bl.a. att en inventering snarast genomförs i syfte att få fram samhällsviktiga projekt som förväntas ge avkastning på sikt och som därmed inte konkurrerar med sådan verksamhet som ändå skulle komma till stånd.

AMS har också vid några tillfällen föreslagit förändringar av ungdomspraktiken mot bakgrund av bl.a. ökade risker för undanträngning. I huvudsak har dessa förslag gått ut på att praktik enbart skall tillåtas i tre månader och att praktiken skall kunna förlängas med ytterligare högst tre månader endast om arbetsgivaren förbinder sig att efter praktikperioden anställa praktikanten för en tid av minst sex månader (ett annat alternativ som föreslagits är att tre månaders ungdomspraktik följs av en period på högst 9 månader med rekryteringsstöd). Det förefaller inte helt uppenbart att förslagen skulle begränsa undanträngning, men däremot skulle förmodligen volymerna begränsas.

AMS har vidare i flera anslagsframställningar ägnat ansenligt utrymme åt att föreslå sammanslagningar av olika åtgärder som enligt AMS skulle leda till förenklingar och rationaliseringsvinster. I anslagsframställningen för t.ex. 1992/93 föreslogs att ett flertal stöd som t.ex. beredskapsarbete och rekryteringsstöd skulle slås samman till ett anställningsstöd. I den föreslagna förordningstexten fanns emellertid inga bestämmelser om att undanträngningseffekter skulle undvikas eller begränsas. På ett liknande sätt föreslogs ett tillfälligt investeringsstöd som skulle ersätta beredskapsarbeten av investeringskaraktär. Det huvudsakliga kravet var att investeringarna var angelägna, inte tidigarelagda eller utanför ordinarie budget (en passus fanns om att stödet inte fick innebära konkurrensfördelar, men effekten av en sådan regel är sannolikt begränsad i detta sammanhang eftersom stödet främst skulle utgå till investeringar inom den offentliga sektorn).

I anslagsframställningen för 1997 har AMS återkommit med nya förslag om förenklingar. Återigen föreslår AMS att bl.a. beredskapsarbeten och rekryteringsstöd skall slås samman till ett anställningsstöd. Av den föreslagna förordningstexten framgår att AMS denna gång föreslagit att anställningsstöd inte får beviljas för anställningar som ändå skulle ha kommit till stånd utan stöd. AMS föreslår vidare att stödformer där utbildningsbidrag utgår, t.ex. ALU, API och starta eget-bidrag, skall sammanföras till ett aktivi-

tetsstöd.¹⁹ Några bestämmelser som söker förhindra undanträngning finns dock inte i den föreslagna författningstexten. Av regeringens proposition 1995/96:222 och finansutskottets betänkande 1995/96:FiU15 framgår att ett aktivitetsstöd kommer att införas fr.o.m. den 1 januari 1997. Den närmare utformningen av detta stöd är dock för närvarande (september 1996) inte känd.

De föreslagna och beslutade förenklingarna av stöden innebär förmodligen att den enskilde arbetsförmedlaren får en mycket stor frihet att själv utforma inriktningen av åtgärderna. Som framgår av tabell 5.1 är det betydande summor som hanteras av den genomsnittlige arbetsförmedlaren. Beloppet är i samma storleksordning som omsättningen i ett företag med ca 10 anställda.

Tabell 5.1 Genomsnittligt belopp som hanteras av en arbetsförmedlare (1994/95)

Miljoner kronor

	Åtgärder	Kontantstöd	Summa
Genomsnittligt belopp som hanteras av en arbetsförmedlare (omräknat till årsarbete)	7,3	7,8	15,1

Källor: AMS och egna beräkningar.

I anslagsframställningen för 1997 sägs också att en åtgärdsvolym utöver 5–6 % av arbetskraften skulle öka risken för undanträngningseffekter ytterligare. Detta är en modifiering jämfört med anslagsframställningarna i början av 1990-talet då en volym på ca 3 % bedömdes vara maximalt vad AMV kunde hantera utan allvarliga bieffekter.

Föreskrifter

Enligt förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och oftast enligt förordningen om respektive åtgärd har AMS möjlighet att meddela föreskrifter för tillämpningen eller verkställigheten. Detta kan enligt författningssamlingsförordningen (1976:725) ske i form av föreskrifter eller allmänna råd (de senare är inte bindande, utan är generella rekommendationer om tillämpningen av en författning).

Arbetsmarknadsverkets regelbok innehåller bl.a. verkets egna föreskrifter och råd för tillämpning av författningarna och för arbetet i övrigt ute på länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. Regelboken bör i enlighet med detta innehålla de väsentligaste uppgifterna om hur AMS anser att eventuell undanträngning skall kunna undvikas eller reduceras. En genomgång av AMV:s regelbok pekar på att kontrollmekanismerna varierar relativt kraftigt mellan åtgärderna.

¹⁹ Arbetsmarknadspolitiska kommittén (SOU 1996:34) föreslog liknande förenklingar, men gick inte lika långt som AMS genom att kommittén ville behålla vissa enskilda stöd inom ramen för ett omställningsanslag (vad AMS benämner aktivitetsstöd).

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Arbetslivsutveckling

- ALU får inte anordnas för att ersätta annan arbetskraft på en arbetsplats och inte heller användas för att utföra ordinarie arbetsuppgifter (i enlighet med propositionen).
- Den lokala arbetsförmedlingen bör efter samråd med företrädare för näringsliv, offentlig sektor, fackliga organisationer, branschorganisationer och övrigt föreningsliv bestämma vilken inriktning och organisation som verksamheten med ALU bör ha (i enlighet med propositionen).
- Restriktivitet bör iakttas vid anvisning till ALU i företag eftersom verksamheten inte får innebära att ordinarie produktion utförs.
- Arbetsförmedlingen skall dokumentera en överenskommelse om ALU mellan deltagaren, anordnaren och arbetsförmedlingen vad gäller t.ex. arbetsuppgifter.
- Berörd lokal facklig organisation på arbetsplatsen *bör* ges möjlighet att yttra sig (i princip enligt propositionen).

Beredskapsarbeten

Några föreskrifter eller råd om undanträngning finns inte i regelboken (förutom regeringens förordning som finns angiven).

Rekryteringsstöd

- Rekryteringsstöd lämnas *normalt* inte under högsäsong inom branscher där säsongarbete är vanligt annat än för anställningar tills vidare (samma regel som i förordningen).
- Företag med högst fem anställda bör endast ha en anställd med rekryteringsstöd åt gången.
- Enskilt företag eller företag som till större delen ägs av en familj bör inte erhålla rekryteringsstöd för den som är barn, make/maka eller syskon till ägarna.
- Arbetsförmedlingen skall inför ett bidragsbeslut övertyga sig om att stödet kommer att användas på föreskrivet sätt.
- Plats där arbetsgivaren endast är intresserad av sökande förutsatt att rekryteringsstöd lämnas publiceras ej.
- Facklig organisation skall avge yttrande.

Arbetsplatsintroduktion (API)

- API får inte anordnas på sådant sätt eller på sådana tider att den ersätter reguljärt arbete (i princip samma som i förordningen).

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

- Skriftlig överenskommelse skall göras mellan arbetsförmedlingen, arbetsgivaren och praktikanten som bl.a. innehåller arbetsuppgifter och arbetstider (något mer utförligt än i förordningen).
- Den eller de fackliga organisationer som är part i lokal förhandling skall ges tillfälle att yttra sig innan en anvisning till API första gången görs till en arbetsplats (samma regel som i förordningen).
- Enskilt företag eller företag som till större delen ägs av en familj bör inte anvisas API som är barn, make eller maka eller syskon till ägarna.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Ungdomspraktik

- Ungdomspraktik får inte anordnas på ett sådant sätt eller på sådana tider att den ersätter arbete på den reguljära arbetsmarknaden (samma regel som i förordningen).
- Praktiken får inte ersätta arbete i branscher där det är vanligt med säsongsarbete eller andra tidsbegränsade anställningar (i princip samma regel som i förordningen).
- Innan arbetsförmedlingen anvisar till ungdomspraktik skall det göras en skriftlig överenskommelse mellan arbetsförmedlingen, ungdomspraktikanten och praktikanordnaren om bl.a. en personlig utvecklingsplan för ungdomspraktikanten (samma regel som i förordningen).
- Företag med högst fem anställda bör endast ha en ungdomspraktikant åt gången.
- Ungdomar bör inte anvisas till ungdomspraktik hos sådana företag inom enskilda sektorn som nyligen verkställt uppsägning av personal. Arbetsgivare inom offentliga sektorn som på grund av fastställd budget/medelsbrist varslat om eller verkställt uppsägningar bör dock kunna anvisas ungdomspraktikanter, dock inte som ersättare för dem som varslat eller sagts upp.
- Enskilt företag eller företag som till större delen ägs av familj bör inte anvisas ungdomspraktikant som är barn, make, maka eller syskon till ägarna.
- Fackliga organisationer skall få tillfälle att yttra sig före den första anvisningen till ungdomspraktikant på en arbetsplats (samma regel som i förordningen).

Utbildningsvikariat

Några föreskrifter eller råd om undanträngning finns inte i regelboken. I AMS instruktion för hur uppföljning av utbildningsvikariat skall hanteras nämns emellertid att det är viktigt att AMV inte lyfter av arbetsgivarna deras kostnadsansvar för de anställdas kompetensutveckling. Utbildningsinsatser inom åtgärden utbildningsvikariat skall vara en komplettering till det kompetensutvecklingsansvar som åvilar arbetsgivare (AMS, 1996c).

Starta eget-bidrag

- I det inledande informationsbladet i regelboken sägs att bidrag inte bör lämnas till verksamhet som snedvrider konkurrensen. I AMS allmänna råd fastslås dock att konkurrensskäl eller risk för överetablering inom en bransch inte är något skäl för att inte bevilja bidrag. Däremot kan konkurrenssituationen påverka bedömningen av verksamhetens lönsamhet, vilket kan leda till att bidrag inte beviljas.²⁰

Det bör poängteras att ansökningar eller beslutsunderlag för samtliga åtgärder (standardblanketter utformas av AMS) innehåller ett avsnitt där arbetsstagarorganisationen skall avge yttrande.

Det finns också exempel på att AMS går ut till länen med råd och riktlinjer för hur stöd skall hanteras. Exempelvis har AMS vid ett par tillfällen gått ut med skrivelser till länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar och poängterat vikten av att ALU inte stör den ordinarie arbetsmarknaden. Det förekommer också, framför allt vad gäller ALU, att AMS tar in exempel på projekt som bedrivs och försöker sprida goda idéer till länen, t.ex. genom publikationen ALU-tips från länen.

Sammanfattningsvis förefaller AMS i huvudsak utgå ifrån de kontrollmekanismer som fastslås i respektive författning och uttalas i olika propositioner. Utvecklandet av egna mekanismer verkar ligga på en relativt låg nivå. De kontrollmekanismer som initierats av AMS riktar sig i huvudsak mot det privata näringslivet, medan den offentliga sektorn är föremål för ett fåtal ingrepp. Implicit ger detta också en uppfattning om i vilken riktning AMS hypoteser om undanträngning går.

Prognoser

Enligt AMS arbetsordning skall utredningsenheten analysera och bedöma utvecklingen på arbetsmarknaden. Detta tar sig bl.a. formen av två årliga prognoser, en vår- och en höstprognos. Prognoserna är ett viktigt underlag för AMS när det gäller riktlinjer för verksamheten och framställning om medel till arbetsmarknadspolitiken.

Länsarbetsnämndernas prognoser, som bl.a. bygger på intervjuer med arbetsgivare, utgör den centrala informationsbasen i AMS prognoser. Till detta kommer ett antal antaganden om utvecklingen i den svenska ekonomin som baseras på egna eller t.ex. Konjunkturinstitutets bedömningar. Ekonometrisk metod utnyttjas inte.

Ett viktigt antagande i prognoserna är att nettoeffekten av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är 100 %, dvs. ingen undanträngning antas förekomma. Orsaken till detta antagande är enligt AMS att det inte är möjligt att kvantifiera effekterna på grund av bristen på underlag i form av t.ex. utvärderingar. Under 1980-talet utgick AMS från antaganden om att nettoeffekten varierade mellan 60 och 90 %. Antagandena hade mer karaktären av räkneexempel eller grova bedömningar och upphörde bl.a. av detta skäl. Det ansågs inte

²⁰ Riksdagens revisorer granskar för närvarande starta eget-bidraget. Olika former av konkurrenssnedvridningar kommer där att bli föremål för analys.

meningsfullt att just inom detta område utgå ifrån antaganden som hade så svaga empiriska belägg.

Det kan nämnas att Finansdepartementet i sina prognoser försöker ta viss hänsyn till undanträngningseffekter. Antagandena varierar t.ex. efter åtgärdernas inriktning och konjunkurläge och kan därför inte preciseras närmare. Det förs också en fortlöpande diskussion om hur sådana effekter skall kunna beaktas.

Uppföljningar och utvärderingar

Enligt förordningen (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket skall AMS följa upp och utvärdera resultatet av länsarbetsnämndernas verksamhet, dvs. arbetsmarknadspolitiken. Ett led i detta är de s.k. Langenombgångarna som i huvudsak är av uppföljningskaraktär. AMS gör regelbundet efter ett rullande schema länsngenombgångar med en genomlysning och analys av de resultat som uppnåtts i varje län. Genombgångarna, som leds av generaldirektören eller överdirektören, genomförs i seminarier som tar upp för länet aktuella utvecklingsfrågor och resultaten av verksamheten. De mynnar ut i en överenskommelse mellan länsarbetsnämnden och generaldirektören om utvecklingsområden som länet skall ägna särskild uppmärksamhet åt det närmaste året och hur resultaten skall förbättras. I länsngenombgångarna, som sker på plats i länet, deltar också enhetschefer och andra representanter. Mellan länsngenombgångarna gör AMS en uppföljning av överenskommelsen. I de län som revisorerna och/eller revisorernas kansli besökt har dock de rapporter som utarbetas av AMS och som utgjort underlag för länsngenombgångarna inte behandlat frågor som rör undanträngningseffekter.

Dessutom föreskriver AMS arbetsordning att alla enheter har ett ansvar för uppföljning av verksamheten inom sitt ansvarsområde. Någon samlad bedömning av respektive åtgärd görs dock inte av enheterna år från år. Inte ens enkla uppgifter om bakgrundsvariabler, inriktning, resultat etc. sammanställs och kommenteras i samlad form för respektive åtgärd och år.²¹ Ett undantag är AMS utbildningsenhet som varje år ger ut en relativt fyllig årsberättelse där även utbildningens effekter analyseras och diskuteras.

Den genomgång av utvärderingar och uppföljningar som redovisats i kapitel 2 visar att AMS inte heller genomfört någonting som kan betraktas som en renodlad utvärdering av undanträngningseffekter. De få analyser som genomförts kan i stället betraktas som traditionell uppföljningsverksamhet, dvs. AMS har i olika typer av enkätundersökningar frågat arbetsgivare och deltagare om deras bedömningar. I flertalet fall har dessa uppföljningar genomförts på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet.

AMS har också, utöver ordinarie utredningsresurser, sedan ett par år möjlighet att utnyttja en del av anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder till särskilda utvärderingar. Av medlen för tillfälliga personalkostnader har AMS för de senaste budgetåren haft möjlighet att använda *minst* 1,5 miljoner kronor per budgetår (motsvarar en tredjedel av EFA:s budget) för utvärdering

²¹ Däremot sker det olika former av uppföljningar, t.ex. av starta eget-bidraget. Dessa uppföljningar rör dock inte undanträngning.

av arbetsförmedlingsorganisationen och åtgärdernas effektivitet inkl. arbetslöshetsersättningen (i regleringsbrevet står att AMS *skall* använda minst detta belopp per budgetår). Totalt under perioden oktober 1993– december 1995 har AMS utnyttjat drygt 9 miljoner kronor för detta ändamål (för 1995/96 anslogs 7,5 miljoner kronor). En genomgång av utförda och planerade projekt visar att två stycken delvis berör undanträngningseffekter. Det är den tidigare nämnda uppföljningen av rekryteringsstöd (se kapitel 2) och en studie som avser tidigareläggning av affärsverksinvesteringar.²²

AMS är också representerat i expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA). Som framgått av kapitel 2 har EFA i mycket liten utsträckning initierat studier som berör undanträngning.

Vid AMS finns vidare ett vetenskapligt råd som består av 16 representanter från områdena ekonomi, arbetsmedicin, statsvetenskap, sociologi, psykologi och rehabilitering. Någon instruktion eller arbetsordning finns inte. I ett internt PM nämns emellertid att ”uppgiften för rådet är att som samtalspartner med verksledningen diskutera arbetsmarknadspolitik, dess inriktning, utveckling och dess koppling till AMV som organisation samt initiera vetenskapliga undersökningar av stor betydelse för verket”. Rådet är en referensgrupp till verksledningen. När rådet träffas ägnas varje sammanträde åt ett särskilt ämnesområde. Rådets ledamöter inbjuds till seminarieverksamhet på AMS där personalen kan ta del av hur forskningsläget ser ut inom respektive disciplin. Någon form av verksamhetsberättelse eller liknande ges dock inte ut, varför det är svårt att bedöma verksamhetens art och om undanträngning varit föremål för diskussioner.

Ett ytterligare instrument som skulle vara tänkbart för den här typen av analyser är AMV:s årsredovisning. I förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning anges vissa krav på myndigheternas årsredovisning. Där sägs bl.a. att i resultatredovisningen skall myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till verksamhetsmålen. Med resultat avses i resultatredovisningen vad myndigheten har presterat och mätbara effekter av prestationerna. AMV:s årsredovisningar innehåller dock inga analyser av undanträngningseffekter.

5.3 Länsarbetsnämndens och arbetsförmedlingens roll

Länsarbetsnämnden skall som tidigare nämnts ”leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet”. Lans styrelse består av landshövdingen som ordförande och länsarbetsdirektören som är chef för myndigheten samt sex andra ledamöter som utses av regeringen. Arbetsförmedlingarna och arbetsmarknadsinstituterna sorterar under Lan och utgör formellt delar av denna. Lan utser ledamöter i de lokala arbetsförmedlingsnämnderna. Länsarbetsnämnden fastställer den närmare organisationen av den verksamhet som uppdragits åt länsarbetsnämnden. Totalt finns ca 1 600 anställda vid länsarbetsnämnderna och ca 7 000 vid arbetsförmedlingarna.²³

²² Åtgärden behandlas inte i denna granskning, men resultaten tyder inte på att åtgärden varit särskilt effektiv (Öckert, 1996).

²³ På samma sätt som för AMS gäller uppgifterna för tiden före den 1 juli 1996. Länsarbetsnämnderna är också föremål för en omorganisation och en neddragning.

Länsarbetsnämnderna har i allt högre grad kommit att, gentemot arbetsförmedlingarna i det egna länet, få samma roll som AMS har gentemot länsarbetsnämnderna. Det innebär att man sätter upp mål och riktlinjer för verksamheten, följer upp resultaten av verksamheten samt fördelar resurser.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Verksamhetsplaner

I likhet med AMS utfärdar länsarbetsnämnderna riktlinjer, vilka benämns verksamhetsplaner, för verksamheten i länet. Dessa verksamhetsplaner skall i första hand ses som lokal anpassning och konkretisering av AMS centrala riktlinjer. I de sju län som revisorerna och/eller revisorernas kansli besökt har dock problemen med undanträngningseffekter fått en ännu mer undanskymd roll än i AMS centrala riktlinjer och knappast uppmärksammats alls i verksamhetsplanerna för 1994/95 och 1995/96. I något enstaka län nämns mer explicit att åtgärder skall planeras och utnyttjas så att risken för att de tränger undan ordinarie arbete minimeras. I något annat fall pekas enbart på att arbetsgivare som upprepade gånger anställer arbetslösa med stöd utan att det resulterar i fortsatt anställning skall uppmärksammas (om detta även gäller t.ex. praktikplatser och ALU där inga anställningsförhållanden föreligger är oklart). AMS följer relativt detaljerat upp länsarbetsnämndernas verksamhetsplaner varje år. I uppföljningen av 1994/95 års planer nämns dock ingenting om länen följt AMS riktlinjer i den meningen att de i sina verksamhetsplaner specificerat att inte subventionera anställningar som skulle komma till stånd ändå, dvs. det som angavs i AMS riktlinjer.

Kontrollmekanismer

De kontrollmekanismer som tillämpas anknyter av naturliga skäl till de som anges i AMV:s regelbok, men det finns även exempel på regionala innovationer. Vid besöken på länsarbetsnämnderna har i huvudsak följande exempel angetts.

- ALU riktas inte mot det privata näringslivet.
- Uppföljning görs av att företag inte systematiskt får stöd.
- Problemen diskuteras i rådgivande nämnder och arbetsförmedlingsnämnder.
- I vissa län riktas inte ungdomsinsatser mot branscher som t.ex. handels och restaurang och får inte avse vissa större helger. I något län gavs inte ungdomspraktik till enmansföretagare och det fanns en begränsning av hur många personer ett enskilt företag fick ta emot.
- Individuella handlingsplaner anses i vissa fall minska risken för undanträngning.
- I något län delegeras ansvaret för åtgärdsplaceringar för viss tid och kan återkallas om missbruk sker.
- Bidragen skall i något län vara låga och tiderna i stöd korta.

- Signaler från allmänheten.
- Yttranden från fackföreningar.

Den absolut vanligaste och viktigaste kontrollmekanismen var yttranden från fackföreningar. Det fanns dock en viss medvetenhet om att de stora volymerna har inneburit ökade svårigheter att göra genomarbetade bedömningar (liknande synpunkter har också framförts av AMS). I t.ex. en relativt stor kommun kan det vara mer eller mindre omöjligt för de fackliga representanterna att avgöra vilka arbetsuppgifter en beredskapsarbetare utför på t.ex. ett daghem. Samtal med representanter för LO, TCO och SACO pekar också på att de fackliga organisationerna får allt svårare att göra en rimlig bedömning och att många arbetsplatser dessutom saknar en lokal fackklubb, vilket naturligtvis inte gör bedömningen lättare. Resultaten från en uppföljning som utfördes på uppdrag av ALU-delegationen visar att avsaknaden av lokala fackklubbar är betydande, framför allt inom den privata sektorn (TEMO, 1994).

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Tabell 5.2 Lokal fackklubb hos ALU-anordnaren

Procent				
Finns lokal fackklubb?	Andel av alla	Privat sektor	Offentlig sektor	Föreningar/organisationer
Ja	34	19	74	15
Nej	66	81	27	85

Källa: TEMO (1994).

En kontrollmekanism som däremot utnyttjades i mycket liten utsträckning var olika former av arbetsplatsbesök för att i någon mån få en uppfattning om arbetsuppgifternas karaktär. Orsaken till detta uppgavs vara bristande tid. Uppgifterna verifieras av en undersökning av ALU som utförts av TEMO och som pekar på att arbetsplatsbesök förekommer i relativt ringa utsträckning (tabell 5.3). En studie av ungdomspraktiken visar att nästan 60 % av deltagarna aldrig eller nästan aldrig hade kontakt med arbetsförmedlingen under praktikperioden (Schröder, 1995).

Tabell 5.3 ALU-deltagarnas kontakter med arbetsförmedlingen

Procent			
Kontakter med af	Enstaka gång	Flera gånger	Nej, inte alls
Själv besökt af	33	35	33
Fått besök på ALU-platsen	13	5	81
Per telefon	29	16	54

Källa: TEMO (1994).

I huvudsak bedömdes problem med undanträngning vara koncentrerade till den privata sektorn, vilket också avspeglas i kontrollmekanismerna. Exempelvis så riktades inte ALU mot det privata näringslivet därför att det fanns en misstanke om att undanträngning var speciellt hög där.

En allmän uppfattning var att problemen med undanträngning var små i offentlig sektor och det framfördes t.o.m. argument från flera håll om att åtgärder som riktats mot offentlig sektor har inneburit att servicenivån kunnat bibehållas (i ett sådant fall kan det dock förekomma betydande eller fullständig undanträngning om t.ex. en kommun mer eller mindre medvetet drar ner på verksamheten för att i stället utnyttja olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder). Vissa län uttryckte detta som att man var medveten om att åtgärderna utgjorde en servicehöjning som finansierades via arbetsmarknadspolitiken. Något län pekade också på att vissa kommuner var beredda att betala vissa kringkostnader för att få projekt genomförda och att detta skulle vara ett argument för att undanträngning inte förelåg. Detta argument kan lika gärna tolkas i motsatt riktning, dvs. kommunerna anser att projekten är så angelägna att de är beredda att finansiera delar av dessa. Några belägg för att undanträngningseffekterna skulle vara lägre i den offentliga sektorn kunde dock inte visas. De uppföljningar som presenterats i kapitel 2 tyder emellertid inte på att problemen skulle vara av mindre omfattning i offentlig sektor, utan snarare på att de i vissa fall är större.

En annan vanlig uppfattning var att undanträngning kunde vara positiv i många fall genom att svaga grupper med hjälp av subventioner kunde konkurrera ut starkare grupper som ändå förr eller senare skulle få ett arbete. Vissa län menade att värdet av att få in vissa grupper översteg kostnaden för undanträngning. Återigen saknades dock belägg för att åtgärderna har den effekten och utgångspunkten var enbart ett antagande om att så skulle vara fallet.²⁴ Något län pekade också på att om en åtgärd, t.ex. ALU, leder till att få personer får arbete är det ett sätt att visa på att åtgärden inte leder till undanträngning. Det kan tyckas vara en märklig målsättning för en åtgärd.

En relativt allmän uppfattning var att risken för undanträngning var störst i åtgärder som riktades mot ungdomar och framför allt då i olika former av praktikplatser. Problemen uppfattades som något mindre i åtgärder som

²⁴ Detta är i grund och botten en empirisk fråga som det är ganska meningslöst att ha någon hypotetisk uppfattning om.

beredskapsarbete och ALU. I det senare fallet beror detta framför allt på grund av att den riktades mot organisationer etc.

Någon länsarbetsnämnd upplevde också att nya åtgärder och förändringar i befintliga åtgärder minskat undanträngningen, genom att försvåra för olika aktörer att anpassa sig till befintliga regelsystem.

Prognoser, uppföljningar etc.

I likhet med AMS skall länsarbetsnämnderna göra två arbetsmarknadsprognoser per år. I de län som revisorerna besökt gjordes dock inga försök att uppskatta eventuell undanträngning i samband med prognoserna, inte ens grova uppskattningar (eftersom AMS inte arbetar med sådana antaganden förefaller det naturligt att det inte heller görs på länsnivå).

Vidare förekom inga försök att uppskatta undanträngningseffekterna regionalt, t.ex. genom olika former av enkätundersökningar. Några sammanställningar över vilka sektorer, t.ex. offentlig eller privat, stöden gick till förekom inte heller.

6 Utformningen av åtgärderna

Genomgången i tidigare kapitel visar med all tydlighet att det är komplicerat att analysera arbetsmarknadspolitikens verkningar. Även om det sker en snäv avgränsning till undanträngning kan effekterna vara av olika karaktär och svåra att bestämma. Utformningen och inriktningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan i viss mån påverka graden av undanträngning. Det kan t.ex. gälla vilka arbetsuppgifter som får utföras, vilka grupper som omfattas samt volymen och i vilken grad den konjunkturanpassas (här diskuteras inte specifikt de senare- och tidigareläggningar som tidigare tagits upp i kapitel 2, dvs. den planerade formen av undanträngning). Sådana hänsynstaganden kan dock också leda till oönskade konsekvenser.

6.1 Utanför ordinarie verksamhet

Ett vanligt sätt att försöka undvika undanträngning är att utforma åtgärderna så att de skall omfatta verksamheter som annars inte skulle ha kommit till stånd. Det gäller t.ex. beredskapsarbeten, ALU och olika former av praktik. Det är emellertid ingen lätt uppgift att identifiera och avgränsa projekt som ligger utanför ordinarie verksamhet. En annan nackdel med en sådan utformning är att den kan stå i direkt konflikt med andra mål för arbetsmarknadspolitiken. Ett sådant mål är att deltagarna i åtgärderna skall producera någon form av output som är av värde för samhället. Det finns dock en uppenbar risk att verksamheter som annars inte skulle ha kommit till stånd är just sådana som har en låg samhällsekonomisk avkastning (Calmfors, 1993, 1996). Avkastningen riskerar dessutom att bli lägre och lägre i takt med att stora åtgärdsvolymerna bibehålls, dvs. det blir allt svårare att hitta objekt med en positiv avkastning. En motverkande faktor kan vara de neddragningar som skett inom offentlig sektor. Detta kan underlätta framtagandet av projekt som ter sig som meningsfulla och som uppvisar en avkastning som hamnar på en

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

godtagbar nivå (antagandet säger dock ingenting om undanträngningen är hög eller inte i dessa projekt). Det finns också en risk för att arbetslösa som placeras i projekt som ligger utanför ordinarie verksamhet inte får de kunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden. En ytterligare nackdel med en sådan ansats är att åtgärderna i hög grad måste förläggas till den offentliga sektorn och inte till de expansiva delarna av svensk ekonomi. Verksamheten i den privata sektorn bestäms ofta av kommersiella lönsamhetskrav. Detta medför att åtgärder som skall avse uppgifter som annars inte skulle ha kommit till stånd ter sig mindre meningsfulla i denna sektor.

6.2 Svaga grupper

Ett sätt att reducera eventuell undanträngning är att inrikta åtgärderna mot svaga eller utsatta grupper på arbetsmarknaden. Om åtgärderna är inriktade mot sådana grupper, och arbetsförmedlarna lyckas identifiera dessa, bör man kunna minska risken att subventionera en anställning som ändå skulle komma till stånd.²⁵ Det bör också minska risken att arbetsgivaren ersätter ordinarie arbetskraft med den arbetskraft som subventioneras (om nu inte detta är syftet med åtgärden, se kapitel 2). Detta bygger på antagandet att de svaga grupperna inte i lika hög utsträckning som starkare grupper kan tilldelas arbetsuppgifter som annars skulle utföras (om så är fallet kan det också behövas personal för introduktion och handledning). Det kan naturligtvis också ge arbetsgivaren en möjlighet att testa arbetskraft som han/hon annars inte skulle vara intresserad av att anställa. En nackdel med att avgränsa åtgärderna till snäva problemgrupper är att åtgärdsplaceringar kan verka stigmatiserande. Uppfattar arbetsgivarna deltagande i åtgärd som en signal om låg produktivitet kommer syftet med åtgärden sannolikt inte att uppnås.

6.3 Konjunkturanpassning

Arbetsmarknadspolitikens konjunkturanpassning kan vidare ha betydelse. Om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är väl konjunkturanpassade kan undanträngningsproblemet bli av mindre omfattning. Åtminstone torde detta gälla i förhållande till åtgärder som ständigt eller kontinuerligt ökar i omfattning. I och för sig är det av stor betydelse i vad mån åtgärderna följs av skattehöjningar och/eller neddragningar av offentliga utgifter. Även om arbetsmarknadspolitikens hittills konjunkturanpassats relativt väl råder det dock ofta osäkerhet om hur konjunkturcyklerna ser ut och det är svårt att förutsäga såväl cyklerna som åtgärdernas effekter. Det tar också tid att genomföra förändringar. Åtgärderna kan få effekt först när konjunkturen vänder. Ett annat problem är att det finns gränser för hur stora volymer som kan sättas in. Åtgärdernas effekter är sannolikt förknippade med avtagande avkastning, dvs. den positiva effekten avtar med volymen. Det kan t.ex. bero på att det blir allt svårare att administrativt hantera de ökande volymerna.

²⁵ Ett annat skäl att inrikta subventionen mot svaga grupper, eller outsiders, är att öka konkurrenstrycket för arbetsmarknadens insiders och därmed påverka lönebildningen.

6.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis förefaller det inte vara någon lätt uppgift att undvika eller reducera undanträngningseffekter. Olika ansatser att påverka graden av undanträngning resulterar dessutom ofta i negativa bieffekter. OECD har emellertid vid en genomgång av internationella studier pekat på betydelsen av åtgärdernas utformning (OECD, 1993). Speciellt betonas vikten av att målinriktade åtgärderna till avgränsade grupper med identifierbara behov. Åtgärder som riktar sig till breda grupper har visat sig mindre effektiva.

7 Revisorernas bedömningar

Volymen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har ökat kraftigt under senare år och nått nivåer som historiskt sett aldrig tidigare uppmäts. Samtidigt är effekterna av politiken till stora delar okända. Enbart den analys som utförts på uppdrag av revisorerna visar att sysselsättningseffekten av den förda politiken är lägre än vad den officiella statistiken över åtgärdsvolymerna visar. Resultaten reser också frågetecken om vilka som är vinnare och förlorare när volymerna når så höga nivåer. I vissa fall har t.ex. sänkningen av arbetskraftskostnaderna förmodligen lett till oavsedda vinstökningar.

Behov av utvärderingar och resultatanalys

Samtidigt bör det dock poängteras att flertalet av de studier som analyserat undanträngningseffekter inte är invändningsfria och att resultaten är osäkra. Det gäller även den studie som utförts på uppdrag av revisorerna. I princip samtliga utvärderingar och uppföljningar indikerar emellertid att undanträngning förekommer och att det är ett reellt problem. Det kan dock vara svårt att mer entydigt fastställa storleksordningen eftersom de beräknade intervallen i många fall är ganska breda och genom att resultaten i relativt hög grad kan variera mot bakgrund av vilka förklarande variabler som utnyttjas. Revisorerna pekade i sin tidigare granskning av arbetsmarknadsutbildningen på behovet av utvärderingar av i princip samtliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det finns relativt få studier vars resultat kan utnyttjas i den konkreta utformningen av arbetsmarknadspolitiken och de få studier som finns förefaller också utnyttjas i ringa utsträckning. Enligt revisorernas bedömning pekar resultaten av denna granskning i samma riktning, dvs. det finns ett stort behov av utvärderingar, men också av forskning.

Bristen på uppföljningar och utvärderingar fäster också uppmärksamheten på hur delar av den nuvarande resultatanalysen är utformad. Framför allt gäller det sambandet mellan uppsatta mål och den uppföljning som sker. Både Arbetsmarknadsdepartementet och AMS pekar i sina övergripande mål på vikten av att undvika undanträngningseffekter. Någon koppling till uppföljningen av verksamheten finns dock inte. Enligt revisorernas uppfattning är det tveksamt att sätta upp mål som inte följs upp. De mer långsiktiga effekterna av sådana målformuleringar riskerar att undermineras eller bli helt verkningslösa. Detta förhållande understryker ytterligare behovet av utvärderingar. Riksdagens revisorer avser emellertid att i sin skrivelse till riksdagen

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

om arbetsmarknadsutbildningen mer generellt ta upp frågan om utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Arbetsmarknadspolitikens inriktning

I arbetsmarknadsutskottets yttrande 1995/96:AU6y pekar utskottet på att arbetsmarknadspolitikerna har en central roll i den ekonomiska politiken. Den skall främja tillväxt och sysselsättning genom att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, motverka inflationsdrivande flaskhalsar, stärka arbetskraftens kompetens och förebygga utslagning av individer från arbetslivet. Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna har traditionellt vilat på arbetslinjen, dvs. aktivitet framför passivitet.

Arbetsmarknadspolitikerna styrka har varit att den kunnat kombinera det ekonomiskt nödvändiga med det socialt angelägna, dvs. de fördelningspolitiska aspekterna har alltid vägt tungt. Det har tagit sig uttryck i att svaga grupper som t.ex. långtidsarbetslösa, arbetshandikappade och utländska medborgare getts hög prioritet till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Som revisorerna pekat på i kapitel 6 är det också möjligt att reducera undanträngningen om åtgärderna inriktas mot svaga eller utsatta grupper på arbetsmarknaden. Om åtgärderna är inriktade mot sådana grupper bör man kunna minska risken att subventionera en anställning som ändå skulle komma till stånd. Det bör också minska risken att arbetsgivaren ersätter ordinarie arbetskraft med den arbetskraft som subventioneras. En viss del av undanträngningen kan således upplevas som planerad eller önskvärd och gäller då de svaga grupper som nämnts ovan. Dessa grupper kan genom sådana åtgärder aktiveras och upprätthålla kontakten med arbetslivet, något som bör minska risken för långsiktig utslagning. Samtidigt har revisorerna i kapitel 3 pekat på att deltagarnas bakgrund varierar relativt kraftigt mellan åtgärderna och något entydigt mönster går inte att konstatera. Således förefaller t.ex. långtidsarbetslösa vara underrepresenterade i samtliga åtgärder utom ALU. Utomnordiska medborgare är däremot överrepresenterade i beredskapsarbete, rekryteringsstöd och API, medan arbetshandikappade har en större andel i ALU, beredskapsarbeten och API. Kvinnor är överrepresenterade i ung-domsinsatser och utbildningsvikariat. Planerad eller önskvärd undanträngning förutsätter vidare att det inte är andra svaga grupper som drabbas och därmed riskerar att slås ut från arbetsmarknaden. Några studier som belyser om arbetsmarknadspolitikerna fungerar på ett sådant sätt finns dock inte.

Revisorerna vill betona en aspekt vad gäller arbetsmarknadspolitikerna inriktning. Den analys som utförts på uppdrag av revisorerna pekar på att det främst är efterfrågepåverkande åtgärder som är förknippade med undanträngningseffekter och att olika utbildningsinsatser på sikt inte tycks leda till undanträngning. Detta skulle kunna implicera en förskjutning av insatserna, från efterfrågepåverkande till mer utbildningsinriktade åtgärder som t.ex. arbetsmarknadsutbildning. En sådan förskjutning förutsätter dock att utbildningens kvalitet kan säkras. Revisorernas granskning av arbetsmarknadsutbildningen (Rapport 1995/96:10) tyder på att den kraftiga volymökningen i början av 1990-talet ledde till att utbildningens kvalitet sjönk och att de

yrkesinriktade inslagen fick en låg prioritet. Det finns också mycket som tyder på att den samhällsekonomiska lönsamheten kom att sjunka väsentligt. Undanträngningseffekter är således endast en, i och för sig mycket viktig, aspekt på hur arbetsmarknadspolitiken verkar.

Även om det är svårt att mer exakt fastställa storleksordningen på undanträngningseffekterna finns det dock anledning att ta problemet på allvar. Enligt revisorernas uppfattning är det mer eller mindre omöjligt att helt undvika den här typen av negativa effekter av arbetsmarknadspolitiken. De kan dock komma att öka när volymerna expanderar kraftigt och permanentas på en hög nivå. Den arbetsmarknadspolitiska kommittén konstaterar t.ex. i sitt slutbetänkande att det i praktiken blev omöjligt för arbetsmarknadsmyndigheterna att med rimlig effektivitet administrera så stora åtgärdsvolymerna som det varit frågan om under senare år. Kommittén lade inte fram några förslag till förändringar av åtgärdernas regelsystem som kan tänkas påverka dessa problem, men pekade däremot på en klarare inriktning på att bekämpa långtidsarbetslöshet, en tydligare strukturpolitisk roll för arbetsmarknadspolitiken och ökad samverkan mellan närings-, regional- och arbetsmarknadspolitiken. Enligt kommittén borde också en diskussion om den framtida arbetsmarknadspolitiken bl.a. föras med utgångspunkt från att den bör ha en "rimligt" stor volym. Riksdagens revisorer pekade på ett liknande sätt i sin föregående granskning av arbetsmarknadspolitiken på att den fick ta ett alltför stort ansvar för arbetslöshetsbekämpningen i dåvarande lågkonjunktur och att den i högre grad borde ha kompletterats med andra ekonomisk-politiska insatser och insatser inom övriga politikområden. Detta problem är enligt revisorerernas bedömning fortfarande aktuellt.

Revisorerna väljer emellertid att begränsa sina förslag till i huvudsak kontroll och uppföljning samt vissa aspekter som rör åtgärdernas utformning. Detta bör bl.a. ses mot bakgrund av att Riksdagens revisorer så sent som 1992/93 genomförde en omfattande granskning av arbetsmarknadspolitiken. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar dessutom ekonomin och arbetsmarknaden på ett flertal andra sätt som inte varit föremål för analys i denna granskning.

Utformningen av åtgärderna

Utformning och inriktning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan enligt revisorerernas uppfattning ha betydelse för graden av undanträngning. Risken för direkta undanträngningseffekter har lett till att man i många fall försökt utforma åtgärderna så att dessa omfattar verksamheter som annars inte skulle komma till stånd. Det gäller beredskapsarbeten, ALU och olika former av praktikinsatser, främst för ungdomar. Den analys som utförts på uppdrag av revisorerna visar dock att även dessa åtgärder leder till undanträngning och att effekterna delvis kan uppstå via tidigare okända kanaler. Det är t.ex. inte otänkbart att organisationer och föreningar utnyttjar ALU för uppgifter som annars skulle ha köpts från andra privata producenter. Det finns också en risk för att verksamheter som annars inte skulle komma till stånd är sådana med låg samhällsekonomisk avkastning och att avkastningen blir lägre och lägre i takt med att de stora åtgärdsvolymerna bibehålls, dvs.

det blir allt svårare att hitta objekt med en godtagbar avkastning. Detta är också ett intryck som revisorerna fått vid sina länsbesök, även om en motverkande faktor kan vara de neddragningar som skett inom offentlig sektor och som kan underlätta framtagandet av projekt som ter sig meningsfulla. Det finns även en risk för att arbetslösa som placeras i projekt som ligger utanför den ordinarie verksamheten inte får de kunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden. En negativ bieffekt av att som för närvarande förlägga en betydande åtgärdsvolym i organisationer och föreningar kan vidare vara att delar av det frivilliga arbetet riskerar att trängas ut av statligt subventionerade åtgärder och att incitamenten till ideella insatser på sikt försvagas. En sådan åtgärdsinriktning kan å andra sidan ha positiva effekter genom att den stärker föreningslivet.

Revisorernas granskning visar således att vissa efterfrågepåverkande åtgärder förefaller leda till undanträngningseffekter även i de fall då de specifikt utformats för att undvika sådana och att utformningen av åtgärderna i vissa avseenden kan leda till andra icke avsedda konsekvenser. Förändringar i regelsystemen kan naturligtvis inte fullt ut undanröja sådana effekter, men en försvarande omständighet är att utformningen av regelsystemen inte är konsistenta i den meningen att undanträngning är något enhetligt begrepp. I de förordningar som reglerar åtgärdernas användning varierar definitionen högst påtagligt. I vissa fall talas om uppgifter utöver vad som ryms inom ordinarie budget. I andra fall om uppgifter som annars inte skulle bli utförda eller komma till stånd. Begreppsförvirringen är påtaglig. I många fall saknas dessutom uttryckliga bestämmelser om undanträngning. Detta kan, enligt revisorernas bedömning, skapa betydande problem och underlättar inte hanteringen för den verkställande myndigheten. Det är naturligtvis av stor vikt att i möjligaste mån försöka påverka tidsanpassningen av anställningarna och därmed få ett större inslag av planerad och önskvärd undanträngning, t.ex. i form av tidigareläggning av anställningar. I dagsläget finns det få inslag i arbetsmarknadspolitiken som har detta explicita syfte. Det är också viktigt att inrikta åtgärderna mot grupper som riskerar att slås ut från den ordinarie arbetsmarknaden. Bristen på analyser av förändringar i inriktningen är dock mycket stor.

Enligt revisorernas uppfattning bör Arbetsmarknadsdepartementet genomföra en analys av de olika åtgärderna och hur de kan tänkas påverka graden av undanträngning samt vilka effekter som är eftersträvansvärda eller inte. En mycket viktig aspekt i en sådan studie bör vara att analysera det förhållandet att flera av åtgärderna förefaller ha skilda effekter på kort och lång sikt. Det kan t.ex. ha stor betydelse för tidsanpassningen av åtgärderna. Andra viktiga områden kan t.ex. gälla den volymmässiga omfattningen, vilka uppgifter eller anställningar stöden skall avse, vilka grupper och sektorer stöden skall riktas mot, vilka effekter stöden kan tänkas ha i olika sektorer och konjunkturanpassningens betydelse. En sådan studie skulle innebära en mer genomtänkt analys av vilka effekter som är förknippade med åtgärderna och klargöra distinktionen mellan planerade och oplanerade effekter av en åtgärd. Den skulle också på ett tydligare sätt än i dag klargöra åtgärdernas syften och inriktning för den verkställande myndigheten.

Yttranden från fackliga organisationer

Kontrollsystemet fyller, enligt revisorernas bedömning, en viktig funktion för att dämpa graden av undanträngning. Det kan därför finnas anledning att se över den möjlighet att avge yttrande som arbetstagarorganisationerna har. I dagsläget finns endast uttryckliga bestämmelser i förordningen om arbetsplatsintroduktion och kravet på yttrande gäller endast första gången en anvisning sker till en arbetsplats. Revisorerna har noterat att AMV ställer krav på sådana yttranden för samtliga åtgärder. Enligt revisorernas bedömning är yttranden från arbetstagarorganisationerna ett viktigt kontrollinstrument och dess vikt bör markeras genom att uttryckliga krav anges i förordningarna eller alternativt i instruktionen för AMV. De intervjuer som utförts av revisorerna pekar på att de fackliga organisationerna yttrar sig i varierande grad. I vissa fall rör yttrandet enbart själva objektet eller arbetsuppgiften och enbart den första men inte fortsatta anvisningar av arbetssökande. I andra fall rör yttrandet varje anvisning som sker av arbetsförmedlingen. Enligt revisorernas uppfattning är det uppenbart att arbetsuppgifterna kan ändra karaktär mellan de olika anvisningstillfällena. Yttranden bör därför inte begränsas till första gången en anvisning sker till en arbetsplats utan avse samtliga tillfällen en anvisning sker.

AMS kontroll och uppföljning

Revisorerna vill också peka på den viktiga roll som AMS har vid hanteringen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Det gäller bl.a. frågor om kontroll och uppföljning.

Revisorerna har vid sina länsbesök noterat att de kontrollinstrument som utnyttjas regionalt och lokalt i huvudsak tycks vara inriktade mot det privata näringslivet, vilket för övrigt även gäller de som anges i AMV:s regelbok. Insikten om problemens karaktär, omfattning och inriktning förefaller vara grumlig, trots att den enkla genomgång av studier som redovisas i granskningen pekar på att problemen med undanträngning kan vara minst lika utbredda i den offentliga sektorn som i det privata näringslivet. Merparten av åtgärdsvolymen är dock inriktad mot den offentliga sektorn, vilket också borde avspeglas i kontrollmekanismerna. Det är orimligt att hela sektorer stängs ute på grund av enbart misstankar om undanträngning. Framför allt för de arbetssökande är en sådan utveckling högst olycklig. Enligt revisorernas bedömning bör AMS få i uppdrag att gå igenom de mekanismer som utnyttjas lokalt och regionalt, men även de som anges i AMV:s regelbok. Eventuella förändringar bör dock inte resultera i att inslagen av kontroll av näringslivet minskar.

Revisorerna är medvetna om att hanteringen av frågor som rör undanträngning är komplicerad och kan kräva olika former av angreppssätt. En väg är att utnyttja det befintliga arbetssättet bättre. Arbetsförmedlingarna genomför varje år en betydande mängd företagsbesök som främst syftar till att öka förmedlingens marknadsandel av platsutbudet. De stora sökande- och åtgärdsvolymerna har dock gjort det svårare för arbetsförmedlingarna att hålla regelbunden kontakt med personer i åtgärder och utföra arbetsplatsbe-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

sök. Varje arbetsförmedlare hanterar emellertid sådana betydande summor att det är rimligt att ställa krav på någon form av utvecklad kontroll. En möjlighet är att utnyttja dessa besök i högre utsträckning för att informera sig om hur eventuella åtgärder fungerar, t.ex. i form av intervjuer eller samtal med personer i åtgärder. Enligt revisorernas bedömning är olika former av arbetsplatsbesök och samtal med personer som är placerade i åtgärder de mest effektiva kontrollmekanismerna. Ett annat sätt är att förbättra uppföljningen. Revisorernas granskning av arbetsmarknadsutbildningen visade att de flesta länen genomför en enkät bland kursdeltagarna efter 3–5 veckors utbildning för att kontrollera att utbildningsanordnarna bedriver en god utbildning. AMS har nyligen beslutat att en standardiserad uppföljning skall genomföras i samtliga län. Det bör även vara möjligt att införa ett liknande uppföljningssystem för övriga åtgärder där deltagarna efter en viss tid i åtgärden t.ex. får besvara frågor om de utför ordinarie arbetsuppgifter eller inte. Enligt revisorernas uppfattning bör AMS få i uppdrag att närmare analysera dessa bågge möjligheter.

Revisorerna vill i detta sammanhang också peka på det tveksamma i att sätta upp mål utan att hänvisa till metoder att uppnå dessa. Även om målstyrningsprocessen i princip innebär att det skall råda stor frihet i metodval kan det vara befogat att peka på tänkbara förfaringssätt, allra helst i en sådan komplicerad fråga som undanträngning. Framför allt gäller detta AMS riktlinjer för länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingarnas verksamhet. Där pekas på vikten av att inte subventionera anställningar som ändå skulle komma till stånd, men några metoder för att dämpa undanträngning diskuteras inte. Revisorerna har vid sina besök hos arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder inte funnit att undanträngningsproblematiken fått tillräcklig uppmärksamhet i åtgärdshandlingen. Riktlinjerna, och de mer eller mindre formaliserade diskussioner som förs mellan AMS och länsarbetsnämnderna innan dessa fastställs, borde enligt revisorernas bedömning i högre grad än i dag kunna utgöra ett forum för att föra fram tänkbara metoder och peka på problemets omfattning.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Referenser

ALU-delegationen (1994), *ALU-delegationens rapport till regeringen 30 juni 1994*.

ALU-delegationen (1995), *För ALU sätter bara fantasin gränser, ALU-delegationens slutrapport juni 1995*.

AMS, *Anslagsframställningar 1990/91–1995/96*.

AMS, *Arbetsmarknadsverkets regelbok*.

AMS, *Riktlinjer 1990/91–1995/96*.

AMS (1985), *Erfarenheter av rekryteringsstödet*, Meddelanden från utredningsenheten 1985:18.

AMS (1993a), *Uppföljning av arbetslivsutveckling*.

AMS (1993b), *Ungdomsarbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar*.

AMS (1993c), *Erfarenheter och resultat av ungdomspraktik juli 1992–augusti 1993*.

AMS (1994), *Uppföljning av ALU*.

AMS (1995a), *Rekryteringsstödet resultat*, Uuu 1995:1.

AMS (1995b), *Överenskommelse om utökad samverkan mellan Arbetsmarknadsverket och de fackliga organisationerna LO, TCO och SACO*.

AMS (1995c), *Arbetsmarknadspolitiska insatser för ungdomar, Resultat och erfarenheter 1994*, Information från vägledningseenheten 1995:3.

AMS (1995d), *Arbetsmarknadsutbildning, Årsberättelse 1994/95*, Ubra 1995:3.

AMS (1996a), *Utvärdering av stöd till företag i samband med nyetablering och expansion i Jämtlands län*.

AMS (1996b), *Arbetsmarknadsverkets framtida organisation. Rapport till regeringen med anledning av utredningsuppdrag*.

AMS (1996c), *Stödmaterial för handläggare och beslutsfattare, Utbildningsvikariat*.

Arbetsmarknadsdepartementet, *Statsliggaren 1990/91–1995/96*.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1993/94:AU11, *Arbetsmarknadspolitik*.

Axno, D. (1994), *Erfarenheter av lönesubventioner i Europa, En jämförelse mellan Frankrike, Storbritannien, Sverige och Tyskland*, EFA-rapport 31, Arbetsmarknadsdepartementet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Blanchflower, D.G., Jackman, R. och Saint-Paul, G. (1995), *Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik*, Rapport till Arbetsmarknadspolitiska kommittén, SOU 1995:39.

Calmfors, L. (1993), *Active Labour Market Policy and Unemployment – Framework for Analysis of Crucial Design Features*, OECD.

Calmfors, L. (1996), *Den aktiva arbetsmarknadspolitiken och sysselsättningen – En teoretisk referensram*, Bilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommittén.

Calmfors, L. och Forslund, A. (1993), ”Missvisande forskningsrapport om arbetsmarknadspolitiken”, i *Ekonomisk Debatt*, Nr 7.

Calmfors, L. och Skedinger, P. (1995), *Does Active Labour-Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden*, Booklet from IUI No 386.

Elmeskov, J. (1993), *High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and its Causes*, OECD Economics Department Working Paper No 132.

Finansutskottets betänkande 1995/96:FiU15, *En ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000, m.m.*

Forslund, A. (1996), *Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder*, bilaga till denna rapport.

Forslund, A. och Krueger, A.B. (1995), *An Evaluation of the Swedish Active Labor-Market Policy – New and Received Wisdom*, SNS Occasional Paper No 65.

Gramlich, E.M. och Ysander, B-C. (1981), ”Relief Work and Grant Displacement in Sweden”, i Eliasson, G. m.fl., *Studies in Labor Market Behavior: Sweden and the United States*, IUI, Stockholm.

Hallström, N-E. (1994), *Ungdomspraktikens implementering. En utvärdering av ungdomspraktikens genomförande i åtta kommuner i tre län*, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet, nr 28, Stockholm.

Hallström, N-E. (1995), *Genomförandet av ALU, arbetslivsutveckling. En studie i sex kommuner i tre län*, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet, nr 36, Stockholm.

IMU-Testologen (1992), *Arbetsgivarnas kunskap om och inställning till ungdomspraktik*.

Konkurrensverket (1993), *AMS redovisning av vidtagna och planerade insatser för starta eget-bidraget*.

KPMG Bohlins (1994), *Rapport avseende kartläggning av beredskapsarbeten och rekryteringsstöd*.

LO (1993a), *Så här fungerar ALU i Sörmland. Undersökningen av LO-distriktet hösten 1993*.

LO (1993b), *Så här fungerar ALU i Värmland. Undersökning av LO-distriktet hösten 1993.*

LO (1993c), *Ungdomspraktik i Sörmland, LO-distriktet i Sörmland.*

LO (1994a), *Så här fungerar ALU i Blekinge. Undersökning av LO-distriktet hösten 1994.*

LO (1994b), *Så här fungerar ALU i Kalmar län. Undersökning av LO-distriktet hösten 1994.*

LO (1994c), *Ungdomspraktikanter i Västerbotten, LO-distriktet i Västerbotten.*

Löfgren, K-G. och Wikström, M. (1991), *Lönebildning och arbetsmarknadspolitik*, Ds 1991:53, Arbetsmarknadsdepartementet.

NUTEK (1994), *Utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Arbetslivsutveckling*, ALU, R 1994:66.

OECD (1993), *Employment Outlook*, Paris.

Proposition 1983/84:26, bil. 1, *Arbetsmarknadsdepartementet.*

Proposition 1983/84:150, bil. 4, *Arbetsmarknadsdepartementet.*

Proposition 1985/86:150, bil. 4, *Arbetsmarknadsdepartementet.*

Proposition 1990/91:150, bil. I:6, *Arbetsmarknadsdepartementet.*

Proposition 1992/93:50, *Om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin.*

Proposition 1993/94:66, *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar och långtidsarbetslösa, m.m.*

Proposition 1993/94:100, bil. 11, *Arbetsmarknadsdepartementet.*

Proposition 1993/94:150, bil. 10, *Arbetsmarknadsdepartementet.*

Proposition 1994/95:25, *Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*

Proposition 1994/95:100, bil. 11, *Arbetsmarknadsdepartementet.*

Proposition 1994/95:218, *En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m.*

Proposition 1995/96:150, *Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m.*

Proposition 1995/96:222, *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*

Riksdagens revisorer (1993/94:RR9), *Riksdagens revisorers förslag angående arbetsmarknadspolitiken.*

Riksdagens revisorer (Rapport 1995/96:10), *Effekter av arbetsmarknadsutbildning.*

RRV (1989), *Rekryteringsstöd*, Dnr 1988:1848.

Sehlstedt, K. och Schröder, L. (1989), *Språngbräda till arbete? – En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete*, EFA-rapport nr 19, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

Schröder, L. (1994), ”Effekten av insatser mot ungdomsarbetslösheten”, i *Ungdomsarbetslösheten i de nordiska länderna – orsaker, utveckling, åtgärder*, TemaNord 1994:557.

Schröder, L. (1995), *Ungdomars etablering på arbetsmarknaden – Från femtiotal till nittiotal*, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet, nr 38, Stockholm.

Sjöstrand, KM. (1996a), ”Hastverk om arbetsmarknadspolitiska åtgärder”, *Ekonomisk Debatt*, årg. 24, nr 1.

Sjöstrand, KM. (1996b), ”Arbetslösheten, inte sysselsättningen är arbetsmarknadspolitikens målvariabel. Svar till Skedinger”, *Ekonomisk Debatt*, årg. 24, nr 3.

Skedinger, P. (1995), ”Employment Policies and Displacement in the Youth Labour-Market”, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 2, No 1.

Skedinger, P. (1996a), ”Sjöstrand vilseleder om forskningsresultat som tyder på undanträngning”, *Ekonomisk Debatt*, årg. 24, nr 1.

Skedinger, P. (1996b), ”Sjöstrands modell är felspecificerad”, *Ekonomisk Debatt*, årg. 24, nr 3.

SOU 1993:43, *Politik mot arbetslöshet, Betänkande av expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA)*, Allmänna förlaget, Stockholm.

SOU 1996:34, *Aktiv arbetsmarknadspolitik, Betänkande av Arbetsmarknadspolitiska kommittén*, Fritzes, Stockholm.

Svenska Målaresförbundet och Målaremästarnas Riksförening (1994), *Måle-ribranschen i samverkan för riktiga jobb*.

TEMO (1993a), *Utvärdering av arbetslivsutvecklingsprojekt–ALU, september–oktober 1993*.

TEMO (1993b), *Ungdomspraktikanternas syn på ungdomspraktikplatserna*.

TEMO (1994), *Utvärdering av arbetslivsutvecklingsprojekt–ALU*.

TEMO (1995), *Utvärdering av arbetslivsutvecklingsprojekt–ALU, Ideella sektorn*.

Zetterberg, J. (1996), *Effekter av arbetsmarknadspolitik – en översikt av svensk empirisk forskning*, Bilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommittén.

Öckert, B. (1996), *Bidrag till tidigareläggning av affärsverksinvesteringar, En utvärdering*, Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO), Högskolan i Växjö.

Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder

av

Anders Forslund*

Underlagsrapport skriven för Riksdagens revisorer

* Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, Box 513, 751 20 Uppsala;
fax: 018-18 14 78, tel: 018-18 11 13, e-mail: anders.forslund@nek.uu.se. Författaren
är tacksam för synpunkter från Peter Fredriksson, Bertil Holmlund, Mats Johansson,
Åsa Rosén och Johnny Zetterberg.

Innehåll

1 Inledning.....	94
2 De studerade arbetsmarknadspolitiska medlen	95
(i) Efterfrågepåverkande åtgärder	95
(ii) Utbildningsinriktade åtgärder	97
3 Arbetsmarknadsläge och arbetsmarknadspolitik 1990–1994.....	97
4 Tidigare empiriska studier	100
(i) Utländska studier	100
(ii) Studier av svenska förhållanden	102
5 Teoretisk referensram	105
6 Empirisk analys	108
(i) Datamaterialet	108
(ii) Den empiriska modellen	109
(iii) De använda variablerna	110
(iv) Resultat	111
7 Avslutande kommentarer	118
Referenser.....	120

**Fel! Autotextposten är
inte definierad.**

Underbilaga 1

1 Inledning

De senaste årens utveckling på den svenska arbetsmarknaden har inneburit att rekordmånga personer har befunnit sig utanför den reguljära arbetsmarknaden – antingen som öppet arbetslösa eller som deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram. Sålunda befann sig under år 1995 närmare 190 000 personer i genomsnitt i någon form av åtgärdsprogram (exklusive åtgärder inriktade mot arbetshandikappade). Tillgängliga prognoser ger inte heller någon indikation om att antalet personer i åtgärder kommer att sjunka markant inom de närmaste åren. Programmets stora omfattning innebär att det är centralt med kunskap om deras effekter.

I aktuell diskussion kring arbetsmarknadspolitikens effekter har en fråga rört i vilken utsträckning olika åtgärder är förknippade med undanträngning av reguljär sysselsättning (se exempelvis Anxo, 1994, kap. 4; Forslund och Krueger, 1994; Calmfors och Skedinger, 1995 och Skedinger, 1995). Även om viss undanträngning kan vara avsiktlig (subventioner som knyts till anställning av olika grupper av "outsiders" på arbetsmarknaden kan vara ett sådant exempel), så är det alldeles uppenbart att i den mån betydande undanträngning förekommer, så innebär detta bl.a. att statistik över åtgärdsolymer ger en felaktig bild av åtgärdens nettoeffekt på sysselsättningen och den öppna arbetslösheten.

Undanträngning kan vara av två olika slag, ofta kallade direkt och indirekt undanträngning. Den indirekta undanträngningen sammanhänger med att åtgärder kan påverka lönebildningen: det finns både goda teoretiska resonemang och empiriska undersökningar som indikerar att en ökad volym av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan utöva en press uppåt på reallönerna. Eftersom reguljär sysselsättning påverkas negativt av en högre reallön, uppstår sålunda undanträngning. Den indirekta undanträngningen har studerats i ett antal empiriska undersökningar (se exempelvis översikterna i Forslund, 1992, och Calmfors och Forslund, 1993 a).

Direkt undanträngning uppkommer om en arbetslös som placeras i en åtgärd ersätter en person som annars skulle blivit eller redan är anställd. De svenska studierna av direkt undanträngning är få¹ och har endast i mindre utsträckning avsett de i dag mest betydelsefulla åtgärderna. Det är därför angeläget att öka kunskaperna om eventuella undanträngningseffekter av dessa. Om det dessutom är så att undanträngningseffekterna beror på arbetsmarknadssituationen (vilket de rimligen kan göra), så kan tidigare studier, som avser perioder med en väsentligt lägre arbetslöshet, vara av begränsat värde för bedömning av de sannolika undanträngningseffekterna inom den närmaste framtiden.

Mot bakgrund av det ovan sagda är huvudavsikten med min studie att uppskatta storleken av de direkta undanträngningseffekterna av de under 1990-

¹ Jag bortser här från olika enkätbaserade studier som framför allt AMS genomfört. Sådana kan möjligen ge en indikation om en undre gräns för undanträngningens omfattning: om exempelvis tillfrågade företag uppskattar att x procent av anställningarna under en viss period tilkommit som resultat av en åtgärd, är det inte sannolikt att undanträngningen är mindre än 100-x procent (dels rapporterar företagen inte om eventuell undanträngning i andra företag, dels har de knappast något intresse av att få subventionerna att framstå som onödiga).

talet viktigaste arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Tillvägagångssättet är ekonometriskt. Detta innebär att åtgärdernas effekter kommer att identifieras via den påverkan de enligt skattade samband har på sysselsättningen när hänsyn tagits till ett antal andra faktorer som utifrån standardteori kan antas påverka sysselsättningens utveckling. Eftersom en del av de studerade åtgärderna varit i användning under en kort tidsperiod, innehåller inte renodlade tidsseriedata tillräcklig information. Jag har i stället lagt upp data på kommunnivå som grund för analysen. Dessa data utnyttjas för skattningar liknande dem som redovisas i Forslund och Krueger (1994). Detta innebär att sysselsättningen på kommunnivå förklaras av bl.a. åtgärdsvolym och att den skattade koefficienten på åtgärdsvolymen blir ett mått på undanträngningen.

Resultaten i den föreliggande studien bekräftar huvudsakligen intrycken från tidigare studier: sysselsättningsskapande åtgärder tycks vara behäftade med betydande undanträngningseffekter, medan övriga åtgärder sannolikt inte har någon signifikant undanträngande effekt, åtminstone långsiktigt.

Uppsatsen är fortsättningsvis disponerad enligt följande: Först presenteras i *Avsnitt 2* kortfattat de regler som styr utformningen av de studerade åtgärderna. För att ge en känsla för den kvantitativa betydelsen av de olika programmen presenteras därefter i *Avsnitt 3* kvantitativa mått på de olika åtgärdernas användning under den studerade perioden (1990–1994) mot bakgrund av en beskrivning av det allmänna arbetsmarknadsläget. För att tillhandahålla en referensram att jämföra mina resultat med görs därefter i *Avsnitt 4* en översikt över det svenska och internationella empiriska kunskapsläget om undanträngningseffekter av offentliga sysselsättningsprogram. I *Avsnitt 5* går mina teoretiska utgångspunkter igenom för att motivera den ekonometriska modell som presenteras och skattas i *Avsnitt 6*, där också skattningsresultaten presenteras och diskuteras. Resultaten sammanfattas och konsekvenser för hur åtgärderna bör utformas för att minimera icke önskad undanträngning diskuteras i det avslutande *Avsnitt 7*.

2 De studerade arbetsmarknadspolitiska medlen

De arbetsmarknadspolitiska medel jag undersöker i den här studien faller inom två huvudkategorier: de efterfrågepåverkande (eller sysselsättningsskapande) åtgärderna beredskapsarbete, arbetslivsutveckling (ALU) och ungdomsåtgärder samt arbetsmarknadsutbildning (AMU) och utbildningsviktariat, som skulle kunna klassificeras som utbildningsinriktade.

(i) Efterfrågepåverkande åtgärder

Beredskapsarbete syftar främst till att motverka konjunkturell och säsongs-mässig arbetslöshet. Endast arbetsuppgifter som ökar antalet anställda utöver arbetsgivarens (som kan vara stat, kommun eller enskild) ordinarie budget får inrättas som beredskapsarbete. Huvuddelen av arbetena bedrivs inom kommunal tjänstesektor. Beredskapsarbete får normalt inte överstiga sex månader och betalas med lön enligt kollektivavtal. Statsbidrag lämnas med högst 50 % av lönekostnaden eller 7 000 kr i månaden.

ALU infördes den 1 januari 1993 och syftar främst till att bibehålla eller stärka den arbetslöses anknytning till arbetsmarknaden. ALU skall avse uppgifter som annars inte skulle bli utförda för att minska riskerna för undanträngning. När åtgärden infördes (och under den av mig studerade perioden dvs. t.o.m. 1994) kunde arbetslösa som riskerade utförsäkring anvisas ALU. Enligt de senaste direktiven skall åtgärden snarast vara något som tas till i sista hand. Deltagare skall ha ersättning från erkänd arbetslöshetskassa eller uppbära kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Ersättningen, som är exakt densamma som arbetslöshetsersättningen, kan normalt högst uppbäras under sex månader.

Ungdomsåtgärder har under det senaste decenniet tagit ett antal olika former. I juli 1989 ersatte avtalade och särskilda *inskolningsplatser* de tidigare använda ungdomslagen. Bägge inriktades mot ungdomar i åldern 18 till 19 år. Avtalade inskolningsplatser innebar att högst 60 % av lönekostnaderna subventionerades för de (privata) företag som anställde ungdomar. Särskilda inskolningsplatser innebar en garanti för arbetslösa 18–19-åringar att få ett arbete i offentlig sektor. Inskolningsplatserna ersattes den 1 juli 1992 av *ungdomspraktik*, vilken omfattade ungdomar under 25 år. Syftet var att ge ungdomarna yrkespraktik och arbetslivserfarenhet. Liksom i fallet med ALU fanns bestämda direktiv (ungdomspraktik fick inte ersätta normal rekrytering och var att betrakta som en sistahandsåtgärd) som syftade till att förhindra undanträngning. Ersättning lämnades i form av utbildningsbidrag under normalt sex månader.

En egenhet med ALU som påtalas i en uppföljning som Hallström (1995) utfört för EFA:s räkning är att placering i ALU inte belastade den enskilda arbetsförmedlingens budget. Därför finns det anledning att misstänka att incitamenten att följa direktiven om att åtgärden var något som skulle tas till i sista hand inte var överdrivet starka. Att notera i samband med ungdomspraktiken är att den till skillnad från närmast tidigare använda ungdomsåtgärder gav arbetsgivaren tillgång till gratis arbetskraft. Det vore förvånansvärt om inte detta skulle skapa starka tendenser till undanträngning av reguljära anställningar av ungdomar under 25 års ålder. Detta kunde speciellt inträffa eftersom den arbetsbelastning det kraftigt försämrade arbetsmarknadsläget innebar för arbetsförmedlingarna bör ha haft en menlig inverkan på deras möjligheter att följa upp att praktiken i praktiken inte blev just gratis arbetskraft utan större inslag av skolning.

Vid en jämförelse mellan beredskapsarbete och ALU kan ett par observationer göras. För det första borde konstruktionen av ALU som ”arbeten som annars inte skulle utföras” innebära mindre undanträngningstendenser än beredskapsarbete, som mer har karaktären av reguljära arbeten. Detta skall dock, för det andra, vägas mot att det rimligen innebär en kostnad att en inte försumbar del av arbetskraften är sysselsatt i verksamheter som inte klarar av vanliga lönsamhetsbedömningar.

(ii) Utbildningsinriktade åtgärder

Syftet med AMU är dels att hjälpa dem med en kort eller föråldrad utbildning att stärka sin position på arbetsmarknaden, dels att underlätta för arbetsgivare

att rekrytera arbetskraft med önskade kvalifikationer. AMU kan beviljas den som är eller löper risk att bli arbetslös (och söker arbete via arbetsförmedling). Ersättningen i form av utbildningsbidrag är i stora drag densamma som den deltagaren skulle få i arbetslöshetsersättning. Värt att notera är dels den kraftiga tillväxt som skett i arbetsmarknadsutbildningens omfång under 1990-talet (se nedan), dels att AMU sedan andra halvan av 1980-talet kvalificerar deltagaren för en ny period med arbetslöshetsersättning.² Det senare kan ha haft negativa konsekvenser i form av ”inlåsningseffekter”, som knappast bidragit till att målsättningarna med åtgärden uppfyllts.

Utbildningsvikariat infördes i juli 1991. Åtgärden skall dels underlätta för arbetsgivaren att höja kompetensen hos sina anställda, dels hjälpa förmedlingarna att få fram vikariat för arbetslösa. Åtgärden innebär att arbetsgivare får reducerad arbetsgivaravgift om de efter anvisning av arbetsförmedling anställer en ersättare på heltid för någon som genomgår utbildning på arbetstid med bibehållna anställningsförmåner.³ Avdraget från arbetsgivaravgiften uppgår till 500 kr per arbetsdag som ersättaren varit anställd. Vidare får arbetsgivaren göra avdrag med högst 75 kr per utbildningstimme eller högst 40 000 kr för varje anställd som genomgår vissa godkända utbildningar.

3 Arbetsmarknadsläge och arbetsmarknadspolitik 1990–1994

Det exceptionella i det svenska arbetsmarknadsläget under perioden 1990–1994 framgår tydligt av *Figur 1*, som illustrerar den öppna arbetslöshetens utveckling mellan 1990 och 1994. Från att år 1990 ha legat på en nivå under 2 % ökade arbetslösheten så att den redan år 1992 var över 4 %, redan det den högsta efterkrigsnivån. Ökningen fortsatte därefter upp till 8-procentsnivån, där arbetslösheten sedan i stort sett stannat. Parallellt med uppgången i den öppna arbetslösheten nådde omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna också rekordnivåer, se *Figur 2*.

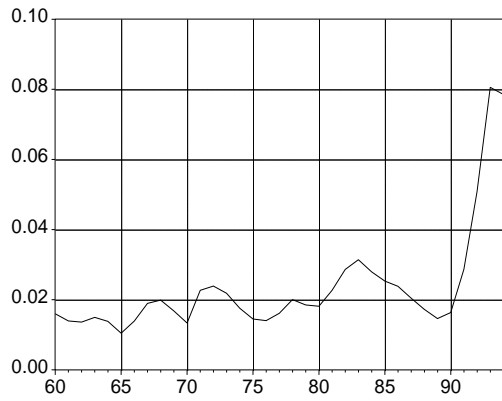
Förutom det faktum att nivån på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna blev unikt hög, kan vi notera att avvägningen mellan de två tidigare viktigaste åtgärderna, AMU och beredskapsarbete, blev en annan än under tidigare konjunktturnedgångar. Det traditionella mönstret var tidigare att beredskapsarbete var den mest konjunkturanpassade av åtgärderna, medan det konjunkturrella mönstret i AMU inte alls varit lika framträdande.⁴ Förutom denna skillnad mot tidigare perioder kan vi också notera att, som påpekades i föregående avsnitt, de två nya åtgärdsformerna utbildningsvikariat (under 1991) och ALU (under 1993) togs i bruk samt att ungdomspraktik ersatte inskolningsplatser i juli 1992.

Figur 1. Den öppna arbetslösheten 1960–1994

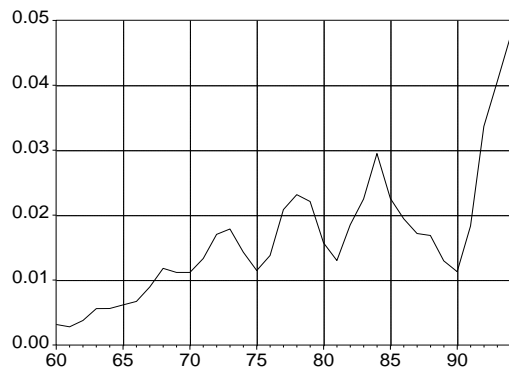
² Beredskapsarbete, som per definition är arbete, har alltid kvalificerat för förnyad a-kasseperiod genom att åtgärdsdeltagare uppfyller ”arbetsvillkoret” för a-kasseersättning.

³ Åtgärder är alltså både utbuds- och efterfrågepåverkande.

⁴ Se t.ex. Ohlsson (1992).



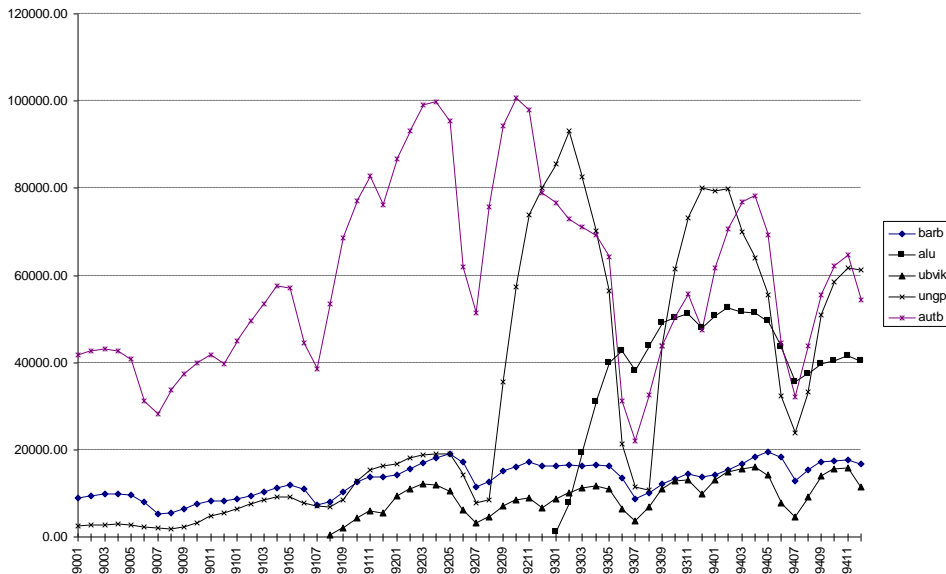
Figur 2. De arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas omfattning 1960–1994 (andel av arbetskraften)



Dramatiken i utvecklingen framgår klart av *Figur 3*, som illustrerar utvecklingen av antalet personer i de olika åtgärderna månad för månad mellan januari 1990 och december 1994. Figuren illustrerar flera slående mönster. *För det första* ser vi att omfattningen av beredskapsarbete inte tycks ha påverkats i någon större utsträckning av det förändrade arbetsmarknadsläget. *För det andra* är tillväxten i antalet personer i AMU under andra halvåret 1991 remarkabel: på sex månader mer än fördubblas volymen. *För det tredje* är tillväxten i antalet personer i ungdomsåtgärder under andra halvåret 1992 inte mindre dramatisk. Detta sammanfaller väl i tiden med att utbildningsplatser ersattes med ungdomspraktik. *För det fjärde* kom även snabbt antalet personer i ALU att växa efter det att åtgärden introducerats.

Figur 3. Antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1990:1–1994:12

Fel! Autotextposten är inte definierad.
Underbilaga 1



Förutom att dessa mönster tycks antyda en ökad tro på utbildning är det frestande att tolka avvägningen mellan de olika medlen som ett uttryck för en medveten strävan att ersätta beredskapsarbete med andra sysselsättningskapande åtgärder, nämligen ALU och ungdomspraktik.

Slutligen ser vi i *Tabell 1* inriktningen mot olika arbetsgivare i de olika sysselsättningskapande åtgärder. Det framgår tydligt att kommunerna är viktiga som arbetsgivare i samtliga åtgärder utom rekryteringsstöd, där den privata sektorn dominerar. Vi ser också att ALU skiljer sig markant från övriga åtgärder i det att ideella organisationer sysselsätter mer än 50 % av ALU-arbetarna.

Tabell 1. Åtgärdernas inriktning mot olika arbetsgivarkategorier. Antal deltagare (procent)

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

Arbetsgivar-kategori	Ungdoms-praktik ¹	Beredskaps-arbete	Rekryteringsstöd	ALU ²	Utbildnings-vikariat ³
Stat	3	14,0		31 ^a	4,0
Kommun	32	80,8	3,8		66,3
Landsting	2		0,3		9,5
Ideella organisation-er	6			51	1,8
Enskilt företag	57	5,2	82,2	14	16,8
Övriga och vet ej	1		13,7	5	1,6

Noter: 1. Enkätundersökning utförd av AMS, avser dec. 1994. 2. TEMO-undersökning avseende våren 1994. 3. AMS-uppgifter avseende 1996-01-01 och därefter. I övrigt bygger tabellen på statistik från AMS.

a. Uppgiften gäller hela offentliga sektorn.

4 Tidigare empiriska studier

Jag konstaterade ovan att kunskaperna om direkta undanträngningseffekter av svenska arbetsmarknadspolitiska åtgärder är begränsade och att antalet empiriska studier är förbluffande litet. Internationellt finns det en både teoretisk och empirisk litteratur kring effekterna av statliga sysselsättningsstöd med början i Johnson och Tomola (1977). I det här avsnittet skall jag kortfattat redogöra för huvudresultaten i ett urval av internationella studier samt de svenska studier som nämndes ovan.

(i) Utländska studier

Johnson och Tomola (1977) studerar effekterna på reguljär sysselsättning i delstatlig och kommunal förvaltning av två federala sysselsättningskapande program (*PEP, Public Employment Program, och CETA, Comprehensive Employment and Training Act*). Författarna utnyttjar aggregerade kvartalsdata för perioden 1966–1975. Huvudresultatet rörande undanträngning är att den reguljära sysselsättningen efter sex kvartal gått ner med ganska exakt lika mycket som programmets omfattning, dvs. 100-procentig undanträngning. Resultaten diskuteras i Borus och Hamermesh (1978), som visar att de är känsliga för den exakta ekonometriska specifikationen och drar slutsatsen att aggregerade data inte ger en tillräckligt god grund för säkra slutsatser.

Adams m.fl. (1982) undersöker också effekter av *CETA*, men utnyttjar ett datamaterial för en panel av städer. Författarna finner mindre undanträngning än Johnson och Tomola (1977): varje dollar av federala bidrag ökar städer-

nas löneutgifter (och därmed approximativt sysselsättning) med drygt 70 (pro)cent åren 1978 och 1979 (bägge skattningarna relativt precisa), medan effekten 1977 är ungefär 30 cent och inte signifikant.⁵ Skillnaden mellan åren tillskrivs av författarna striktare regler för bidragen, som gjorde det svårare för städerna de två senare åren att använda de federala bidragen i stället för lokala resurser som ändå skulle finansierat utgifter för löner.

Dessa studier av federala amerikanska program antyder att både uppläggningsstudier och program har betydelse för resultaten.⁶ En begränsning i studierna är att de undersöker effekterna på offentlig sysselsättning. Även om man finner att offentlig sysselsättning endast i liten utsträckning trängs undan av program, så kan vi ha betydande undanträngning, nämligen om offentligt subventionerade arbeten i offentlig sektor tränger undan privat sysselsättning. En slutsats som är viktig för mitt arbete är att aggregerade tidsseriedata kan misstänkas vara mindre informativa, en annan att även den studie bland de refererade som påvisar minst undanträngning faktiskt antyder en undanträngning i storleksordningen 25 %.

I Anxo (1994) redovisas (som ett led i ett EFA-projekt rörande en utvärdering av GAS, generell anställningsstöd) en översikt över sysselsättningseffekter av lönesubventioner i några europeiska länder.⁷ De flesta redovisade studierna är enkätbaserade, och diskuteras inte här.⁸ Två är emellertid baserade på ekonometriska metoder, nämligen Kopits (1978) avseende rekryteringsstöd (*Prime d'Incitation à l'Embauche*) i Frankrike och Schmid (1979) om selektiva lönesubventioner (*Spezialprogramm*) i Förbundsrepubliken Tyskland.

Kopits (1978) genomför en analys i tre steg: först används tidsseriemetoder för att skatta arbetskraftsefterfrågan på aggregerade kvartalsdata för perioden 1959:1–1975:2. Det skattade sambandet används sedan för att göra prognoser för sysselsättningsutvecklingen under de tredje och fjärde kvartalen 1975: dels under antagande om oförändrade lönekostnader, dels under antagande att lönekostnaderna i samtliga delsektorer reduceras proportionellt mot subventionerna. Prognoserna jämförs därefter med det faktiska utfallet för de aktuella kvartalen. Enligt författarens beräkningar är nettoeffekten på sysselsättningen blygsam, 14 % av den maximala simulerade effekten. Detta kan emellertid ha många förklaringar (Kopits själv anför bristfällig information om stödet och låg subventionsnivå) och behöver inte nödvändigtvis återspegla undanträngning.

Schmid (1979) skattar effekterna av sysselsättningsstöd i en panel av tyska regioner. Som beroende variabler används förändring i sysselsättning och arbetslöshet mellan september 1974 och september 1975. Förutom ett antal regionala kontrollvariabler (mått på bl.a. sysselsättningsstruktur, arbetskraftsintensitet, arbetsmarknadsläge) innehåller regressionerna mått på de studerade lönesubventionerna. Resultaten visar även i detta fall på blygsamma effekter: även om programmet påverkade både sysselsättning och arbetslös-

⁵ Liknande slutsatser dras i en fältstudie av programmet (Nathan m.fl. 1981).

⁶ Se också diskussionen av detta i Haveman och Hollister (1991).

⁷ En tidigare genomgång finns i Casey och Bruche (1985).

⁸ Det kan dock noteras att de flesta enkätstudierna antyder att undanträngningen är betydande. Se Anxo (1994), *Tabell 5.3*.

het signifikant, innebär analysresultaten att enbart 25 % av de subventionerade arbetena var nyskapade.

Sammanfattningsvis är det lätt att konstatera att de refererade utländska studierna, med reservation för ett antal metodproblem jag kommer att diskutera i nästa avsnitt, ger vid handen att undanträngning är ett högst reellt problem: undanträngning på mer än 50 % är ett vanligt resultat.⁹

(ii) Studier av svenska förhållanden¹⁰

Den första av de svenska studierna av undanträngning genomfördes av Gramlich och Ysander (1981). Studien avser beredskapsarbete och utnyttjar aggregerade årsdata för perioden 1964–1977. Den hypotes som prövas är att ökad sysselsättning i form av beredskapsarbeten innebär att kommunerna skär ner utgifter för reguljär sysselsättning. I uppsatsen skattas dels ekvationer för offentlig sysselsättning, dels ekvationer för offentliga utgifter (i bägge fallen på kommunal nivå). Resultaten innebär att beredskapsarbeten tycks tränga undan sysselsättning inom vägarbeten (den skattade undanträngningen är faktiskt i storleksordningen 100 %), medan beredskapsarbeten inom hälso- och sjukvårdssektorn snarare tycks ”tränga in” arbetstillfällen. Författarna själva spekulerar i om det senare resultatet (som dock inte, till skillnad från resultatet rörande vägarbeten, är signifikant på konventionell nivå) kan återspegla komplementariteter av olika slag (t.ex. att beredskapsarbeten medför behov av ordinarie övervakande personal). Ett allmänt problem med studien är naturligtvis de korta tidsserierna (14 observationer). Ett annat problem gäller möjligheterna att dra slutsatser om undanträngning i dagens arbetsmarknadsläge. Gramlich och Ysander studerar en period med låg arbetslöshet, växande offentlig sysselsättning och omfattande beredskapsarbeten (i stor utsträckning inom byggnads- och anläggningsverksamhet). I alla dessa avseenden lever vi i dag i en annan verklighet.

Forslund och Krueger (1994) undersöker också direkt undanträngning av beredskapsarbete. Det datamaterial som används är en panel av de 24 länen för perioden 1976–1991 för byggnadsarbetare och 1982–1991 för sjuk- och hälsovårdssektorn (de två sektorer som studeras). I studien skattas sysselsättningsekvationer där sysselsättningen förklaras av (förutom läns- och tidsspecifika faktorer¹¹) reallön, arbetslöshet och vakanser samt antalet personer i beredskapsarbete (samtliga variabler mätta per län och år). Huvudresultaten bekräftar i stort sett resultaten i Gramlich och Ysander (1981): undanträngningen är stor i byggssektorn (0,36–0,69; författarna föredrar den sistnämnda specifikationen), medan inga signifikanta resultat erhöles för hälso- och sjukvårdssektorn. Samma typer av problem rörande läxorna för nuvarande arbetsmarknadsläge som anfördes i diskussionen av Gramlich och Ysander kan anföras om Forslund och Krueger. I två avseenden kan emellertid resul-

⁹ Casey och Bruche (1985) drar liknande slutsatser.

¹⁰ Se även Zetterberg (1996) för en genomgång av studier på svenska data.

¹¹ De ekvationer som skattas innehåller dummyvariabler för län, som fångar upp permanenta skillnader mellan länen i sysselsättningshänseende, samt (i vissa fall) dummyvariabler för varje år, som fångar upp en för länen gemensam sysselsättningsvariation över tiden.

taten i Forslund och Krueger betraktas som mer tillförlitliga. För det första är deras datamaterial betydligt större, vilket innebär att eventuella effekter kan skattas med mycket större precision. För det andra undersöks om resultaten i själva verket är en statistisk artefakt. Om nämligen omfattningen av beredskapsarbete påverkas av konjunkturläget, kan en negativ skattning av effekten av beredskapsarbete på sysselsättningen i själva verket återspegla en omvänd kausalitet. Resultaten antyder dock att effekten går från beredskapsarbete till sysselsättning, inte tvärtom. Zetterberg (1996) påpekar att de modeller som skattas av Forslund och Krueger (1994) eventuellt fångar upp avsiktlig undanträngning i form av tidigareläggningar av byggprojekt i lågkonjunktur. Detta motiveras huvudsakligen av att Forslund och Krueger använder antalet personer i beredskapsarbete föregående år i sina modeller. Användandet av samtidigt daterade beredskapsarbeten ger emellertid en högre undanträngning¹², så att även om resultaten kan återspegla önskad undanträngning, är detta knappast den enda möjliga tolkningen.

Ohlsson (1993, 1995) skattar s.k. vektorautoregressioner på kvartalsdata från perioden 1969–1990. De variabler som ingår i den skattade modellen är antalet arbetslösa, antalet personer i sysselsättningsskapande åtgärder, antalet personer i AMU och ungdomsåtgärder, produktrealen¹³, arbetskraftsproduktivitet och skatte/priskilen mellan produktrealen och konsumentrealen.¹⁴ Den skattade modellen används bl.a. för att undersöka vad som händer med modellens övriga variabler över tiden om värdet på en av dem förändras. Det experiment som är av relevans i detta sammanhang är en ökning av antalet personer i sysselsättningsskapande åtgärder. Ett underliggande antagande är att de sysselsättningsskapande åtgärderna under ett kvartal påverkar men inte påverkas av arbetslösheten. Resultatet av detta experiment kan kortfattat sägas vara en undanträngning på ungefär 50 % under det första kvartalet. Denna effekt är signifikant skild från både noll och 100 %. Under påföljande kvartal är konfidensintervallet för stort för att några säkra slutsatser skall kunna dras.¹⁵

Calmfors och Skedinger (1995) undersöker sambandet mellan å ena sidan summan av öppet arbetslösa och personer i åtgärder och å andra sidan omfattningen av sysselsättningsskapande åtgärder (beredskapsarbete och ungdomsprogram) respektive AMU (inkl. företagsutbildning). Det använda datamaterialet är en panel bestående av de 24 länen under perioden 1966–1990. Författarna finner i de flesta skattade modellerna att sysselsättningsskapande åtgärder tränger undan reguljär sysselsättning. Storleken på effekten ligger normalt mellan 60 och 90 %. Resultaten avseende AMU är mer osäkra.¹⁶ Ytterligare ett resultat är att en inriktning av programmen mot ungdomar inte tycks ha någon signifikant positiv effekt. En styrka i studien är att

¹² Resultaten finns tillgängliga hos undertecknad.

¹³ Företagens lönekostnader i relation till deras producentpriser.

¹⁴ Den senare är lön efter inkomstskatt i förhållande till konsumentpriserna. Kilen återspeglar alltså arbetsgivaravgifter, inkomstskatter och relationen mellan konsument- och producentpriser, som delvis beror på momsen.

¹⁵ Se även diskussionen i Ekonomisk Debatt mellan å ena sidan Calmfors och Forslund (1993a, 1993b) och å andra sidan Johannesson m.fl. (1993a, 1993b).

¹⁶ Det bör påpekas att de skattade effekterna, beroende på hur skattningarna har gjorts, fångar både direkt undanträngning och undanträngning via lönebildningen.

författarna ansträngt sig för att lösa de tidigare nämnda problemen med att åtgärdsvolymen kan bero på arbetsmarknadsläget. Detta har författarna gjort med s.k. instrumentvariabelmetoder, där programmets omfattning ”förklaras” antingen med politiska variabler eller genom ett antagande om att programmets omfattning länsvis beror på programmets nationella omfattning och på andelen arbetslöshet i ett län i relation till riksgenomsnittet.

Skedinger (1995) utnyttjar kvartalsdata för perioden 1979–1991 för att analysera effekten på ungdomars reguljära sysselsättning av sysselsättningskapande åtgärder speciellt inriktade på ungdomar. Skedinger använder detta material för att, i likhet med Ohlsson (1993, 1995), skatta vektorautoregressioner. Skedinger skattar två ekvationer, en med ungdomssysselsättning och en med omfattningen av ungdomsåtgärder som beroende variabel. Dessutom används den aggregerade arbetslösheten som exogen variabel. Då reallönen inte ingår i systemet, kommer eventuella effekter att vara summan av direkta och indirekta effekter. Resultaten innebär en mer än total undanträngning så snabbt som efter ett kvartal. Effekten på sysselsättningen klingar av över tiden (bl.a. därför att programvolymerna också minskar), men är statistiskt säkerställd under de fem första kvartalen. I en kommentar till Skedingers uppsats påpekar Holmlund (1995) att antagandet om att den aggregerade arbetslösheten är exogen inte är oproblematiskt, och visar att om även denna modelleras som en endogen variabel faller undanträngningen till ca 40 % under det första kvartalet. Skedingers metoder har också ifrågasatts av Sjöstrand (1996).¹⁷

Blanchflower m.fl. (1995) konstaterar att om personer i sysselsättningskapande åtgärder huvudsakligen utför uppgifter som annars inte skulle utföras, så borde produktiviteten i dessa jobb vara förhållandevis låg. I så fall borde sådana åtgärder bidra till att reducera variabiliteten i sysselsättningen (inklusive personer i åtgärder) i relation till variationer i produktionen. Om å andra sidan personer i åtgärder huvudsakligen ersätter reguljärt anställda borde inte sådana effekter observeras. Elmeskov (1993) skattade variabiliteten i sysselsättning och produktion i ett antal länder. Variabiliteten i svensk produktion och sysselsättning är enligt dessa resultat i stora drag densamma som i andra europeiska länder. Eftersom personer i åtgärder (utom beredskapsarbeten under den av Elmeskov studerade perioden) inte räknas som sysselsatta, skulle detta kunna vara en indikation på att personer i åtgärder inte ersätter reguljärt anställda.

Vad har vi lärt oss av de svenska studierna? Det är lätt att konstatera att även de flesta empiriska studier av svenska förhållanden (även om det i rimlighetens namn måste sägas att de är få) antyder att undanträngning är mer än en teoretisk spetsfundighet. Speciellt gäller detta det i särklass flitigast studerade åtgärdsprogrammet: beredskapsarbete. Kunskapen om övriga åtgärder är mer begränsad. Dessutom kan vi konstatera att alla refererade studier bygger på datamaterial där alla eller åtminstone en överväldigande majoritet av observationerna infaller före år 1990. Det är därför också lätt att konstatera att det finns ett kunskapsmässigt vakuum att fylla, både tidsmässigt och åtgärdsmissigt. Vi vet i stort sett ingenting om hur de idag till om-

¹⁷ Se replikskiftet i Ekonomisk Debatt mellan Sjöstrand (1996) och Skedinger (1996).

fattningen stora programmen fungerar i dagens arbetsmarknadsläge. Det är detta vakuum vi nu griper oss an med att utfylla.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

5 Teoretisk referensram

För att ta reda på hur de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har påverkat den reguljära sysselsättningen skulle vi vilja veta hur sysselsättningsutvecklingen skulle ha varit i åtgärdernas frånvaro. Eftersom vi inte har möjligheter att ”köra om” historien utan åtgärder får detta åstadkommas med statistiska metoder. Jag specificerar sålunda en modell som innehåller de faktorer som kan antas bestämma den reguljära sysselsättningens storlek. Avvikelser mellan denna utveckling och den faktiskt observerade kommer då att tillskrivas de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

En naturlig utgångspunkt för analysen av sysselsättningens bestämningsfaktorer är en version av Layards och Nickells (Layard och Nickell, 1986; Layard, Nickell och Jackman, 1991) arbetsmarknadsmodell. De två nyckelrelationerna i denna modell är ett lönesättningssamband (som visar den reallön som lönesättarna önskar etablera, givet arbetsmarknadsläget och andra faktorer som kan påverka dem) och en prissättningsrelation (som visar det påslag på lönekostnaderna företagen vill sätta, givet arbetsmarknadsläget och andra relevanta variabler). Denna referensram kan modifieras så att man urskiljer deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, både bland de personer som är och inte är sysselsatta. Vi kan skriva modellen på följande sätt¹⁸

$$w = f(n, P, X_1)$$

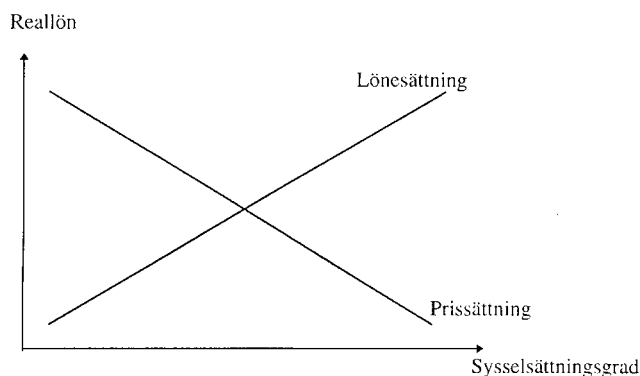
$$n = g(w, P, X_2) \quad (1)$$

där w är (produkt)reallön, n andelen av arbetskraften i reguljär sysselsättning, P en vektor av deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder som andelar av arbetskraften, X_1 en vektor av variabler som påverkar lönesättarna (arbetslöshetsersättning, ersättningsnivåer i olika åtgärder, skatter, arbetsgi-varavgifter, faktorproduktivitet, kapitalstock) och X_2 en vektor av variabler som påverkar prissättarna (faktorproduktivitet, kapitalstock, skatter, graden av utlandskonkurrens och eventuellt offentlig sysselsättning).

För givna värden på X_1 , X_2 och omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, P , kan modellen lösas för de värden på sysselsättningsgraden, n , och reallönen, w , som innebär att prissättarnas beslut är konsistenta med lönesättarnas. Vi kan sålunda direkt använda modellen för att diskutera hur de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar sysselsättningen. Modellen illustreras grafiskt i *Figur 4* nedan.

¹⁸ Se t.ex. Calmfors (1994), Calmfors och Skedinger (1995) eller Forslund (1995). Prissättningssambandet relaterar lönepåslag till arbetsmarknadsläget. I ekvation (1) har vi inverterat denna relation och löst den för arbetsmarknadsläget (sysselsättningsgraden).

Figur 4. Arbetsmarknadsmodellen



Fel! Autotextposten är inte definierad.
Underbilaga 1

Som figuren är ritad förväntar vi oss att lönesättarna väljer en högre reallön ju högre sysselsättningsgraden är. Detta kan motiveras på många sätt. Vi kan t.ex. tänka oss en förhandlingssituation. När en facklig organisation formulerar sin målsättning i löneförhandlingarna handlar det om en avvägning mellan en högre lön, vilket de sysselsatta medlemmarna uppskattar, men som också leder till att färre än annars faktiskt blir anställda, vilket inte uppskattas av medlemmarna. Ju bättre arbetsmarknadsläget är (ju högre sysselsättningsgraden är), desto större är sannolikheten för en friställd medlem att finna ett nytt arbete. Därför kommer en facklig organisation normalt att kräva högre lön när arbetsmarknadsläget är gott.

Prissättnings sambandet är ritat så att prispåslaget på lönekostnaderna blir större ju högre sysselsättningsgraden är. Under perfekt konkurrens skulle detta helt enkelt återspegla lagen om avtagande avkastning: ju högre sysselsättningsgraden är, desto lägre är värdet av det den sist anställde producerar. Eftersom företaget måste ha täckning för sina lönekostnader kommer sålunda prispåslaget att bli större, ju fler anställda företaget, allt annat lika, har. Liknande resonemang är i princip tillämpliga även vid olika former av imperfekt konkurrens, men under imperfekt konkurrens kommer påslaget också att bero på priselasticiteten hos den efterfrågan företagen möter på varumarknaden. Notera också att vi precis lika gärna kan tolka relationen som en relation mellan reallön och företagets efterfrågan på arbetskraft.¹⁹

Den här arbetsmarknadsmodellen kan användas både för att studera effekter på arbetslöshet och på sysselsättning av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Antag t.ex. att omfattningen av beredskapsarbete ökar. Detta innebär direkt två saker: för det första upphör de personer som placeras i beredskapsarbete att vara arbetslösa, för det andra ökar den totala sysselsättningen inklusive personer som är sysselsatta i åtgärder. Om detta är allt som händer har vi ingen undanträngning. I modellen ovan innebär det att varken pris- eller lönesättnings sambanden har skiftat åt något håll, reguljär sysselsättning och reallön är oförändrade. Om emellertid beredskapsarbetare ”ersätter” personer

¹⁹ I själva verket är det så relationen är skriven i systemet (1).

som annars skulle vara reguljärt anställda kan vi se detta i att prissättnings-sambandet skiftar inåt, och om lönesättningsbeteendet påverkas kommer detta att synas i att lönesättningskurvan skiftar (sannolikt uppåt). I bägge dessa fall kommer vi att få anpassningar i såväl reallön som i reguljär sysselsättning. Ett sätt att definiera vad som avses med *direkt undanträngning* i denna modell är att säga att direkt undanträngning förekommer om den reguljära sysselsättningsgraden som ett resultat av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd minskar vid en given reallön. Enligt denna definition får vi alltså direkt undanträngning närhelst en åtgärd skiftar löne- eller prissättnings-sambanden inåt/uppåt.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan förväntas påverka både lönesättning och arbetskraftsefterfrågan²⁰ via en lång rad av kanaler (Calmfors, 1994, 1996; Calmfors och Skedinger, 1995). Då intresset i föreliggande studie är fokuserat på arbetskraftsefterfrågan, kommer jag att begränsa mina kommentarer till kanaler som direkt kan påverka denna. Notera emellertid att allt som påverkar lönen kommer att påverka arbetskraftsefterfrågan via lönen.

En första tänkbar kanal från arbetsmarknadspolitiska åtgärder till arbetskraftsefterfrågan går via eventuella positiva effekter på arbetskraftens *produktivitet*, något som en rad åtgärder, kanske framför allt AMU och utbildningsvikariat, åtminstone syftar till. Under vissa omständigheter kommer en ökad produktivitet att innebära en, *ceteris paribus*, ökad efterfrågan på arbetskraft. Det är emellertid långt ifrån säkert att en ökad produktivitet faktiskt ökar efterfrågan på arbetskraft (Calmfors, 1994, ger villkor för att detta skall inträffa).

En andra kanal går via effekter på *matchningen* mellan arbetssökande och lediga jobb. En förbättrad matchning innebär att det blir billigare för företagen att fylla sina vakanser, vilket innebär att det blir lönsamt för dem att öppna fler vakanser. Detta är ekvivalent med en ökad arbetskraftsefterfrågan. Förutom förmedlingsverksamhet och vissa rörlighetsstimulanser är det kanske i första hand AMU som kan förväntas påverka matchningen mellan arbetssökande och vakanser. Resultat från mikrostudier av arbetsmarknadspolitiska åtgärder antyder emellertid att en ökad åtgärdsvolym inte självklart bidrar till en förbättrad matchning. Å ena sidan antyder en del empirisk forskning att åtgärder har en långsiktig "behandlingseffekt", men å andra sidan visar flera studier att sökaktiviteten är lägre bland åtgärdsdeltagare än bland öppet arbetslösa, vilket kan skapa en "inlåsningsseffekt" (Ackum Agell, 1996; Calmfors, 1994; Edin och Holmlund, 1991; Zetterberg, 1996). Det kan alltså mycket väl vara så att inlåsningsseffekterna kortsiktigt dominerar, så att den kortsiktiga effekten blir en minskad arbetskraftsefterfrågan.

För det tredje kan åtgärder ge upphov till "dödvikts- och substitutionseffekter". Dödviktseffekter sägs uppkomma när en åtgärd resulterar i anställningar som ändå skulle ha kommit till stånd. Substitutionseffekter uppkommer om arbeten som skapas för en kategori av arbetare ersätter arbeten för en annan kategori arbetare. I bägge fallen reduceras den reguljära efterfrågan på arbetskraft. Medan substitutionseffekter kan vara motiverade (t.ex. genom att

²⁰ Jag kommer hädanefter att referera till prissättnings sambandet som arbetskraftsefterfrågan.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

stärka svaga grupper på arbetsmarknaden), är dödviktseffekter i normalfallet ett rent slöseri med skattemedel.²¹ De flesta empiriska studier av undanträngning i genombången i *Avsnitt 4* har försökt uppskatta storleken av just dödvikts- och substitutionseffekter (dock utan att identifiera dem separat). De åtgärder där dessa effekter kan förväntas vara mest sannolika är de efterfrågepåverkande: ALU, beredskapsarbete och ungdomspraktik samt, eventuellt, utbildningsvikariat.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

6 Empirisk analys

(i) Datamaterialet

Det datamaterial som används i den här studien omfattar en panel av Sveriges kommuner för åren 1990–1994. Informationen är för det första hämtad från SCB:s årliga regionala sysselsättningsstatistik (ÅRSYS), varifrån uppgifter om sysselsättning (total, primärkommunal, landstingskommunal och fördelad på SNI 92s 2-siffernivå samt åldersuppdelad), befolkning (total och åldersuppdelad) samt genomsnittsinkomster för sysselsatta (för de kategorier sysselsättningsstatistiken omfattar) hämtats. För det andra har uppgifter från AMS använts för antalet deltagare per kommun i olika åtgärder (AMU, ALU, beredskapsarbete, ungdomsåtgärder och utbildningsvikariat²², registrerade arbetslösa och vakanser. Uppgifterna i ÅRSYS hänför sig till den mätmånad (november) som används, medan uppgifterna från AMS är tillgängliga på månadsbasis.

Datamaterialet har lagts upp på detta sätt av åtminstone två skäl. För det första utnyttjar de flesta tidigare studier, som vi har sett, data huvudsakligen från perioder före 90-talets uppgång i arbetslösheten. Kunskapen om åtgärdernas undanträngningseffekter i ett dåligt arbetsmarknadsläge är därför begränsade. För att kunna identifiera några effekter i de korta tidsserier som 90-talet erbjuder är det därför nödvändigt att disaggregera. Det föreliggande datamaterialet innehåller information om drygt 280 kommuner under fem år och är sannolikt tillräckligt ”stort” för att erbjuda möjligheter att identifiera eventuella effekter med en rimligt god precision.²³ För det andra såg vi i *Avsnitt 3* att menyn av åtgärder förändrats under senare tid (både genom att nya åtgärder tillkommit och genom att gamla använts i andra proportioner än tidigare). Även för att fånga effekter av detta krävs observationer som ligger nära i tiden. Nackdelen med det valda datamaterialet är att ingen information om ”produktionssidan” (produktivitet, kapitalstockar) finns tillgänglig på kommunnivå.

²¹ Påståendet bör kvalificeras med att undanträngningen, om den inträffar inom den offentliga sektorn, inte nödvändigtvis innebär ökade offentliga utgifter.

²² Uppgifter om anställda med rekryteringsstöd fanns inte tillgängliga i AMS databas.

²³ Det är också det mest omfattande datamaterial som använts för att studera undanträngning i Sverige.

(ii) Den empiriska modellen

Utgångspunkten för de ekonometriska skattningarna är ekvationerna i modellen (1). De effekter som skall identifieras är hur olika åtgärder påverkar sysselsättningen i den andra av de två ekvationerna. Detta kan ske på olika sätt. En metod är att skatta de två ekvationerna med systemmetoder. Förutsatt att modellen är identifierad²⁴ ger detta en direkt skattning av de sökta effekterna. Nackdelen med detta tillvägagångssätt är att information om en lång rad relevanta variabler saknas. Samma problem uppkommer vid skattning av en reducerad form för sysselsättning baserad på modellen (1). Problemet med att skatta den andra ekvationen i (1) direkt (med minsta-kvadratmetod) är att närvaron av reallönen, w , ger upphov till simultanitetsbias. Detta kan i princip lösas genom användning av något lämpligt instrument, t.ex. lönen i perioden innan (eller andra ”lämpliga” variabler). I huvudsak är det varianter av denna väg jag valt.

Ytterligare ett potentiellt problem är att modellen förutsätter att åtgärdernas omfattning är exogent bestämd för att åtgärdsvolymerna skall kunna betraktas som predeterminerade vid skattning. Detta innebär att vi måste förutsätta att åtgärdernas omfattning är oberoende av arbetsmarknadsläget, vilket knappast är en rimlig förutsättning.²⁵ Om, vilket man snarare kan tro, åtgärdernas omfattning är positivt korrelerad med arbetslösheten, finns det en betydande risk för att en negativ korrelation mellan sysselsättning och åtgärdsvolym (uppkommen därför att politiken reagerar på arbetsmarknadsläget) felaktigt tolkas som en undanträngningsffekt. I huvudsak tar jag hand om detta problem på fyra sätt. För det första rensas skattningarna från alla konjunktureffekter som är gemensamma för samtliga kommuner genom att jag inkluderar tidsdummies bland de förklarande variablerna. För det andra utnyttjar jag att sysselsättningen mäts i november på så sätt att jag mäter åtgärdsvolymen som genomsnittet över den tolv månadersperiod som föregår november vart och ett av mina år²⁶ Detta innebär alltså att måtten på åtgärdernas omfattning är daterade före måttet på sysselsättningen. För det tredje inkluderar jag ett mått på den aggregerade arbetskraftsefterfrågan bland mina oberoende variabler (hur måttet är konstruerat diskuteras i nästa avsnitt). Detta innebär att de skattade effekterna blir effekter av den del av åtgärderna som inte ”förklaras” av arbetsmarknadsläget. Slutligen skattar jag också modeller med instrumentvariabelmetoder. I dessa skattningar undersöker jag inte samtliga åtgärder separat (det är svårt att finna lämpliga instrument för alla fem studerade åtgärder), utan skiljer mellan sysselsättningsskapande åtgärder och övriga.

Vidare finns det sannolikt mer eller mindre permanenta skillnader mellan de olika kommunerna i sysselsättningshänseende som hänför sig till olika icke observerade egenskaper hos kommunerna, vilket innebär att en skattning

²⁴ Vilket den inte självklart är, se t.ex. diskussionen i Layard m.fl. (1991), Manning (1993), Bean (1994) eller Calmfors och Skedinger (1995). Bakgrunden är att de variabler som förekommer i prissättnings sambandet också normalt finns i lönesättnings sambandet, så att detta därför inte utan extra antaganden är identifierat.

²⁵ Även om detta förmodligen beror på vilken åtgärd vi betraktar.

²⁶ Med undantag för 1990, då jag bara har tillgång till uppgifter från januari och framåt (AMS databas startar januari 1990).

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

där vi förutsätter ”samma modell” för samtliga kommuner kan förväntas ge upphov till bias i skattningarna. Jag kommer därför genomgående att skatta s.k. ”error components”-modeller och testa ”fixed-effects”- mot ”random-effects”-specifikationer (se t.ex. Hsiao, 1986, eller Baltagi, 1995).²⁷

En allmän specifikation av de skattade modellerna kan skrivas på följande sätt:

$$n_{it} = \mu_i + \eta_t + \beta w_{it} + X_{it}\gamma + P_{it}\delta + \varepsilon_{it}, \quad (2)$$

där i indexerar kommun och t år och där n_{it} är sysselsättning, μ_i är en individ-specifik effekt, η_t en tidspecifik effekt, w_{it} lönen, X_{it} en vektor av exogena variabler, γ en vektor av tillhörande parametrar, P_{it} en vektor av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, δ en vektor av tillhörande parametrar och ε_{it} en fel-term. I skattningarna kommer jag också att inkludera tidsförskjutna (”laggade”) värden av variablerna för att fånga olika typer av trögheter i anpassningen till jämvikt. Det förväntade tecknet på löneeffekten är negativt, och komponenterna i vektorn δ ger de skattade undanträngningseffekterna av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna: skattade (signifikant) negativa parametrar indikerar undanträngning.

(iii) De använda variablerna

1. Som mått på sysselsättningen används i min grundmodell den totala reguljära sysselsättningen (mätt i november varje år) i relation till arbetskraften (också mätt i november) per kommun.²⁸ Detta ger den bästa bilden av den totala undanträngningen, eftersom jag då undviker problem som är relaterade till att sysselsättning kan trängas undan utanför de branscher där åtgärdsdeltagarna är sysselsatta. Dessutom kan inte reguljär sysselsättning beräknas branschvis, eftersom åtgärdsdeltagarna (av vilka de i beredskapsarbete och utbildningsvikariat räknas som sysselsatta) inte finns bransch- eller sektorsfördelade.
2. En serie för arbetskraften per kommun har konstruerats genom addition av antalet sysselsatta, antalet arbetslösa och antalet personer i AMU, ALU och ungdomsprogram. Denna definition avviker från den gängse i det att personer i samtliga åtgärder enligt min definition ingår i arbetskraften. Jag tycker att detta är rimligt eftersom åtgärdsdeltagare innan de placerats i åtgärd faktiskt deltog i arbetskraften.
3. Antalet personer i de olika åtgärderna är tolv månadersgenomsnitt för de tolv månader som ligger närmast före mät månaden för sysselsättning.
4. Som mått på lönen (som jag inte har några direkta observationer på) används genomsnittsinkomsten bland förvärvsarbetande per kommun. I den utsträckning antalet arbetade timmar inte varierar mycket över tiden

²⁷ Alla genomförda tester förkastar en random-effects-specifikation, varför endast fixed-effects-skattningar redovisas.

²⁸ Personerna har placerats i de kommuner där de är skrivna, vilket inte nödvändigtvis sammanfaller med de kommuner där de arbetar. Uppgifter om den reguljära sysselsättningen har skapats genom att antalet personer i beredskapsarbete och utbildningsvikariat dragits från den totala sysselsättningen.

och mellan olika kommuner kommer inkomsten att vara ett bra mått på timlönen.

5. För att få ett exogent mått på arbetskraftsefterfrågan på kommunnivå har en variabel konstruerats på följande sätt: uppgifter om sysselsättningens branschfördelning i varje kommun 1990 har använts för att skapa vikter. Dessa vikter används sedan för att framställa ett mått som anger vad sysselsättningsutvecklingen skulle bli i varje kommun med oförändrad branschstruktur och under antagande om att sysselsättningsutvecklingen i varje bransch i varje kommun följer branschens sysselsättningsutveckling i hela landet.²⁹ Detta mått avser sålunda att fånga de ”sysselsättningschocker” som följer av kommunens branschammansättning och sysselsättningsutvecklingen i de relevanta branscherna. En kommun med stor andel sysselsättning i byggnadsverksamhet kommer exempelvis enligt detta mått att möta en stark negativ chock under 1990-talets första år.

(iv) Resultat

I Tabell 2 presenteras resultaten av en fixed-effects-skattning av den grundläggande modellen för åren 1991–1994. Här förklaras sysselsättningen på kommunnivå av sin egen historia (sysselsättningen året innan, $nreg(-1)$), logaritmerad genomsnittsinkomst inkomst året innan, ($linc(-1)$), efterfrågan, ($demand$), andel av arbetskraften i beredskapsarbete, arbetslivsutveckling, utbildningsvikariat, ungdomsprogram och arbetsmarknadsutbildning (samtidig och ett år tidigare³⁰, $barb$ och $barb(-1)$; alu och $alu(-1)$; $ubvik$ och $ubvik(-1)$; $ungpr$ och $ungpr(-1)$; amu och $amu(-1)$) samt $tidsdummies$). Modellen förklarar variationen i data förhållandevis väl, nämligen till drygt 62 %.³¹ Den skattade modellen är dynamisk, vilket innebär att vi måste skilja mellan kortsiktiga och långsiktiga effekter. Detta kan illustreras med en enkel modell med två variabler, X och Y, som bägge förekommer med tidsförskjutna värden i ekvationen: $Y_t = aY_{t-1} + bX_t + cX_{t-1}$. Om X_t förändras med ΔX_t är den kortsiktiga effekten på Y_t lika med $b\Delta X_t$. I nästa period påverkar detta Y_t dels via att Y_{t-1} påverkar Y_t , dels därför att X_{t-1} påverkar Y_t . Den samlade effekten av detta blir $ab\Delta X_t + c\Delta X_t$. I nästföljande period kan vi göra på samma sätt för att få effekten i den perioden och så vidare. I en långsiktig jämvikt gäller att $Y_t = Y_{t-1} = Y^*$ och $X_t = X_{t-1} = X^*$, där Y^* och X^* är de långsiktiga jämviktsvärdena på X och Y. Dessa är då relaterade till varandra via

²⁹ Denna konstruktion innebär att skattningarna bara kan utnyttja data för perioden 1991-94, eftersom efterfrågemåttet per konstruktion sammanfaller med sysselsättningen år 1990.

³⁰ Notera dock att ”samtidig” här och för de andra arbetsmarknadspolitiska åtgärderna betyder genomsnittet för de tolv månader som ligger närmast före mätmånaden för sysselsättningen, dvs. åtgärderna är i genomsnitt daterade sex månader före mätmånaden för sysselsättningen.

³¹ Detta avser den totala variationen, dvs. såväl inom som mellan kommunerna. Fixed-effects-skattningar maximerar per konstruktion förklaringsgraden inom kommuner över tiden. Det finns inget mått på anpassning som är helt analogt med R^2 i en vanlig regressionsmodell, men vi kan notera att F-värdet för ett test av hypotesen att samtliga ingående variabler saknar effekt är signifikant på nivån 0,0000.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

$Y^* = (1/(1-a))(b+c)X^*$. Den ”långsiktiga” effekten av X på Y är sålunda $(b+c)/(1-a)$.

Jag börjar med att diskutera de kortsiktiga effekterna. Enligt den skattade modellen medför samtliga studerade åtgärder utom utbildningsvikariat kort-siktig undanträngning på sedvanlig signifikansnivå (5 %).³² De sysselsätt-ningssskapande åtgärderna (beredskapsarbete, ALU och ungdomsprogram) tycks generellt (som förväntat) vara förknippade med större undanträngning än AMU och utbildningsvikariat, och särskilt ungdomsprogrammen medför enligt skattningen mycket stor undanträngning, drygt 95 %. Ett formellt test förkastar inte hypotesen att beredskapsarbete, ALU och ungdomsprogram har samma kortsiktiga effekt (p-värdet är 0,66). Hypotesen att utbildningsvi-kariat och AMU har samma effekt kan inte heller förkastas (p-värde 0,48), medan hypotesen att beredskapsarbete och AMU har samma effekt definitivt förkastas (p-värde 0,015). Det verkar alltså som om det är naturligt att grup-pera åtgärderna i sysselsättningssskapande och utbildningsinriktade med utgångspunkt från deras kortsiktiga undanträngningseffekter.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

Tabell 2. Fixed-effect-skattning av grundmodellen för åren 1991–1994

	Koef.	t	P> t
nreg(-1)	0,273	7,394	0,000
linc(-1)	-0,118	-3,579	0,000
demand	0,151	7,377	0,000
barb	-0,841	-3,776	0,000
barb(-1)	0,231	0,861	0,389
alu	-0,781	-5,880	0,000
alu(-1)	0,601	4,069	0,000
ubvik	-0,423	-1,724	0,085
ubvik(-1)	0,112	0,423	0,673
ungpr	-0,953	-6,536	0,000
ungpr(-1)	0,398	2,386	0,017
amu	-0,236	-2,686	0,007
amu(-1)	0,240	2,597	0,010
konst	1,372	5,747	0,000

Effekten av beredskapsarbete är precis skattad till drygt 84 %. Detta är en effekt i överkant av den storleksordning som Forslund och Krueger (1994) fann för byggnads- och anläggningsverksamhet.

Undanträngningen av ALU skattas med relativt god precision och ligger på drygt 78 %. Siffran ligger ganska nära den för beredskapsarbete, vilket kan verka något nedslående då ett uttalat syfte med ALU ju är att verksamheten skall ligga utanför ordinarie arbetsuppgifter. Den är också kanske litet förvånande med tanke på att en ganska stor del av arbetena ligger inom ideella

³² Utbildningsvikariatet medför enligt de skattade parametrarna undanträngning, och koefficienten är signifikant på 10-procentsnivån.

organisationer. En möjlig tolkning är att dessa organisationer kan ha utnyttjat ALU för uppgifter som annars skulle ha köpts från andra (företrädesvis) privata producenter. Man kan dock notera att ett antal uppföljningar som genomförts med enkätmetoder (NUTEK, 1994; Hallström, 1995; TEMO, 1993, 1994, 1995; LO, 1993a, 1993b, 1994a, 1994b) antyder att såväl anordnare som deltagare anser att undanträngning har kunnat förekomma. Liknande slutsatser dras också i en undersökning genomförd av Svenska Målaresförbundet och Målaremästarnas Riksförening (1994).

Ungdomsprogrammens undanträngningseffekter är som sagts ovan betydligt högre (95 %) och skattade med god precision. Detta höga tal är inte särskilt förvånande. Ungdomspraktiken innebar ju gratis arbetskraft, och de uppgifter som presenteras i Hallström (1994) antyder att det mycket väl kan ha varit så som ungdomspraktikanter betraktats. I så fall är det inte överraskande att ungdomspraktikanter trängt undan andra anställningar (av ungdomar såväl som av andra). Liknande resonemang förs också i den tidigare refererade rapporten från Svenska Målaresförbundet och Målaremästarnas Riksförening (1994). Schröder (1995) har också påpekat att ungdomspraktiken tycks ha fått en inriktning mot okvalificerade arbetsuppgifter med lågt inlärningsinnehåll och små inslag av handledning.

Effekten av utbildningsvikariat är relativt oprecist skattad till ca 40 %. Även detta är en hög siffra. Om den är riktig antyder den att de arbetsgivare (företrädesvis kommuner) som utnyttjat möjligheten faktiskt låtit ersättarna utföra uppgifter som annars skulle ha utförts av någon annan än den man vikarierar för. Detta skulle kunna vara fallet om den person som utbildas gör det därför att han eller hon förväntas byta arbetsuppgift efter utbildningen (exempelvis om ett sjukvårdsbiträde eller en undersköterska går sjuksköterskeutbildning). Det bör dock noteras att punktskattningen inte är signifikant skild från noll.

Arbetsmarknadsutbildningens undanträngningseffekt tycks vara förbluffande stor, drygt 20 %, och skattad med god precision. Tolkat i termer av den teoretiska referensramen skulle detta antyda signifikanta inlåsnings effekter. En annan tänkbar delförklaring är att en del arbetsmarknadsutbildning i själva verket inte är utbildning utan snarare innebär att deltagarna utför reguljär produktion.³³ Det går dock inte att utesluta möjligheten att den skattade parametern återspeglar omvänd kausalitet från arbetsmarknadsläge till omfattningen av AMU.³⁴

De långsiktiga undanträngningseffekterna fås genom att anta att ekonomin befinner sig i en stationär jämvikt där variabelernas värden är oförändrade, så att samtliga och tidigare värden av alla variabler sammanfaller. Gör vi kalkyler baserade på detta resulterar de i följande ekvation:

³³ Detta tycks kunna vara fallet med utbildning vid nyetableringar eller expansion, där AMS egna analyser tyder på att företag som fått stöd för sådan verksamhet låtit utbildningsdeltagare utföra ordinarie arbetsuppgifter på betald utbildningstid (AMS 1996).

³⁴ Detta gäller naturligtvis alla skattade effekter. Även om jag gjort försök att stoppa in kontrollvariabler i ekvationerna för att rensa för sådana effekter, kan jag inte vara säker på att detta faktiskt har lyckats. Jämför dock med instrumentvariabelskattningarna i *Tabell 4*, som antyder att detta kanske inte är ett så stort problem.

$nreg=1,887-0,248alu+0,01amu-0,839barb-0,428ubvik-0,763ungpr+0,208demand-0,162linc$

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

Punktskattningarna innebär, som vi ser, att långsiktseffekterna skiljer sig en del från de kortsiktiga: medan beredskapsarbete och ungdomsprogram har starka undanträngningseffekter även långsiktigt (i bägge fallen över 75 %), verkar övriga program ha betydligt mindre av undanträngande effekter på lång än på kort sikt. I själva verket kan vi inte utesluta att de långsiktiga effekterna av övriga åtgärder är lika med noll på lång sikt.

Det är för övrigt slående att de långsiktiga undanträngningseffekterna för samtliga åtgärder är mindre än de kortsiktiga. Det är svårt att finna en självklar förklaring till detta. En möjlig förklaring skulle kunna vara att åtgärderna har positiva effekter på matchningen mellan arbetssökande och lediga platser genom att medföra en positiv "behandlingseffekt" för deltagarna. Om så är fallet, skulle en större programvolym på längre sikt kunna medföra en bättre sysselsättningsutveckling. Det skulle kunna vara denna som dyker upp i de skattade resultaten. Jag vill dock betona att denna tolkning är spekulativ.

Den signifikanta skillnaden mellan undanträngningseffekterna av sysselsättningsskapande och utbildningsinriktade åtgärder är lugnande i den meningen att om de skattade effekterna huvudsakligen skulle fånga upp att åtgärderna ökat i omfattning som resultat av det försämrade arbetsmarknadsläget, så borde detta gälla de utbildningsinriktade åtgärderna, och särskilt arbetsmarknadsutbildningen, i samma utsträckning som de sysselsättningsskapande åtgärderna, t.ex. beredskapsarbete, som knappast reagerat alls på den ökade arbetslösheten. Det faktum att resultaten antyder stark undanträngning av beredskapsarbete, men inte av AMU, är sålunda ett indicium på att skattningarna faktiskt fångar upp vad de avser att fånga upp.

Det faktum att åtgärderna går att klassificera i sysselsättningsskapande, r , och utbildningsinriktade, e , innebär att vi kan skatta en modell där vi adderar åtgärdsdeltagarna i dessa två kategorier. En fixed-effect-skattning av denna modell återges i *Tabell 3*.

Tabell 3. Skattning av grundmodellen med åtgärderna grupperade i sysselsättningsskapande och utbildningsinriktade

	Koef.	t	P> t
nreg(-1)	0,277	7,577	0,000
linc(-1)	-0,112	-3,436	0,001
demand	0,150	7,390	0,000
r	-0,856	-8,731	0,000
r(-1)	0,518	4,902	0,000
e	-0,295	-3,804	0,000
e(-1)	0,199	2,455	0,014
konst	1,327	5,647	0,000

Återigen måste vi skilja mellan kort- och långsiktiga effekter. På kort sikt tycks både sysselsättningsskapande och utbildningsinriktade åtgärder vara förknippade med signifikanta undanträngningseffekter. Storleksordningarna är emellertid signifikant skilda från varandra: som förväntat tränger de sysselsättningsskapande åtgärderna undan reguljär sysselsättning i mycket större utsträckning (86 % jämfört med 30 %) än de utbildningsinriktade. På lång sikt har de utbildningsinriktade åtgärderna ingen signifikant undanträngande effekt (punktskattningen är 13 %), medan de sysselsättningsskapande åtgärderna enligt skattningarna tränger undan drygt 47 % reguljär sysselsättning. Anpassningen över tiden mot nya jämvikter efter en ökning av antalet personer i de två åtgärdstyperna illustreras i *Figur 5* nedan.

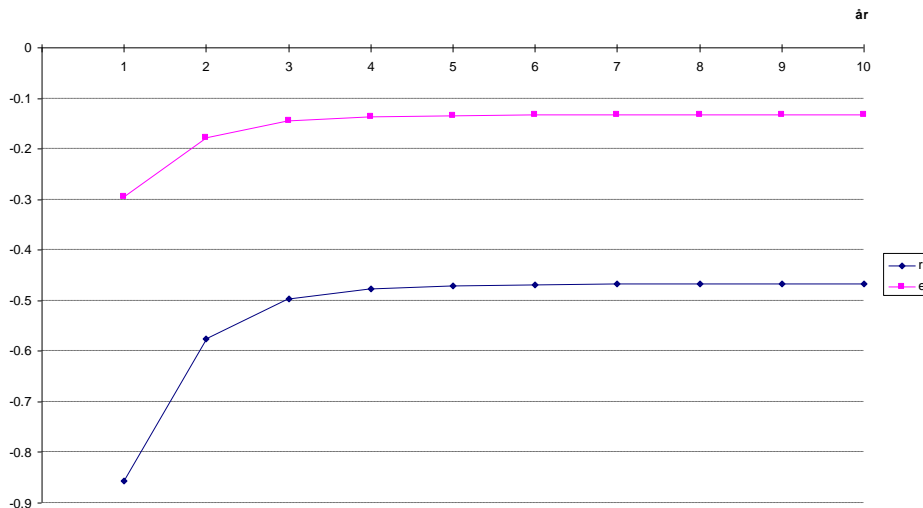
Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

Figur 5. Anpassningen mot jämvikt efter en ökning av antalet personer i sysselsättningsskapande (r) respektive utbildningsinriktade (e) åtgärder.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1



Figuren illustrerar dels att den kortsiktiga undanträngningen är betydligt större än den långsiktiga, dels att anpassningen till det långsiktiga jämviktsläget i allt väsentligt äger rum inom 2 år.

De hittills redovisade skattningarna är minsta-kvadrat-skattningar av fixed-effect-modeller. Det finns emellertid potentiella problem med dessa skattningar. Ett första sådant problem är att minsta-kvadrat-skattningar av fixed-effect-modeller med tidsförskjutna ("laggade") värden av den beroende variabeln i högerledet kan ge upphov till icke väntevärdesriktiga skattningar (Nickell, 1981). För det andra har jag redan berört problemet med att åtgärdernas omfattning sannolikt kan bero på arbetsmarknadsläget, så att skattningarna i själva verket (helt eller delvis) kan återspegla att åtgärdernas omfattning ökar när sysselsättningen går ner och inte att åtgärderna tränger undan reguljär sysselsättning. För att i möjligaste mån kontrollera för dessa problem och för eventuella mätfel i variablerna, har jag skattat den senaste modellen (med åtgärderna grupperade i sysselsättningsskapande och utbildningsinriktade) med en instrumentvariabelmetod (metoden beskrivs i Arellano och Bond, 1991). I den utsträckning dessa skattningar ger resultat som kvalitativt liknar dem som minsta-kvadrat-skattningarna ger, är detta en indikation på att de hittills redovisade resultaten sannolikt inte ger en helt felaktig bild av de olika åtgärdernas undanträngningseffekter.

Tabell 4. Minsta-kvadrat- och instrumentvariabelskattningar av grundmodellen med åtgärderna grupperade i sysselsättningsskapande och utbildningsinriktade åren 1992–1994

Fel! Autotextposten är inte definierad.
Underbilaga 1

	IV	OLS
konst	0,027	1,748
	-1,422	5,764
nreg(-1)	-0,089	0,063
	-0,613	1,433
linc(-1)	-0,688	-0,151
	-3,728	-3,669
demand	0,186	0,195
	-2,329	7,112
e	-0,070	-0,170
	-0,295	-1,959
e(-1)	-0,531	0,149
	-2,425	1,633
r	-1,277	-0,746
	-4,611	-7,038
r(-1)	0,474	0,392
	1,828	3,639
Sargan-test	14,61 (p=0,62)	
r(2)	-0,58 (p=0,56)	

Not: t-värden redovisas under de skattade parametrarna. Sargan-testet testar för instrumentvaliditet och r(2) testar för andra ordningens seriekorrelation i residualerna (instrumentvariabelmetoden kräver frånvaro av sådan för att parametrarna skall kunna identifieras korrekt). Instrument använda i IV-skattningen är nreg(-3) och bakåt; linc(-3) och bakåt; demand(-1) och bakåt; r(-3) och bakåt; e(-3) och bakåt; u(-3) och bakåt samt konstant och tidsdummies.

Resultaten av skattningar med instrumentvariabelmetod (IV) och minsta-kvadratmetod (OLS) för perioden 1992–1994 återges i *Tabell 4*. Den använda IV-estimatorn kräver frånvaro av andra ordningens seriekorrelation i residualerna för att parametrarna skall vara korrekt skattade. Enligt den redovisade teststatistiken (r(2)) tycks detta inte vara något problem. Ett Sargantest för instrumentvaliditet (som i princip testar för korrelation mellan de använda instrumenten och residualerna) antyder inte heller några stora problem. De instrument som använts är för det första tidsförskjutna värden av de variabler som ingår i modellen. Vi låter alltså variablernas utveckling förklaras av deras ”historia”. För det andra använder jag tidigare arbetslöshet på kommunnivå. Här är hypotesen att en högre kommunal arbetslöshet innebär att antalet personer i åtgärder också ökar.

Jämför vi resultaten mellan de två skattningarna i tabellen antyder instrumentvariabelskattningen, om något, större undanträngningseffekter än

minsta-kvadratskattningen. I den utsträckning IV-skattningen faktiskt innebär att jag åtgärdat de problem som OLS-skattningarna kan vara förknippade med, tycks alltså OLS-skattningarna snarast ge undanträngningseffekter i underkant av de faktiska. Om detta är riktigt för skattningarna med åtgärderna grupperade i sysselsättningskapande och utbildningsinriktade, kan vi hoppas att en eventuell bias i resultaten för de enskilda åtgärderna går åt samma håll. Det är emellertid viktigt att tolka resultaten av IV-skattningarna med försiktighet – även om de diagnostiska testerna inte antyder några stora problem, är resultaten beroende av att de använda instrumenten faktiskt ”förklarar” de oberoende variablerna väl, och detta vet vi inte med säkerhet att de gör.

Den kanske mest slående skillnaden mellan IV- och OLS-skattningarna är att de förra antyder undanträngning även på längre sikt av utbildningsinriktade åtgärder. Jag har ingen god förklaring till detta och upprepar maningen till försiktighet vid tolkningen av resultaten.

7 Avslutande kommentarer

Det är alltid viktigt att tolka resultaten av empiriska undersökningar med stor försiktighet och att inte dra alltför stora växlar på resultaten i en enstaka studie. I den mån resultaten i den här undersökningen är jämförbara med resultaten i tidigare studier är likheterna dock så stora att jag vågar dra några tentativa slutsatser.

En *första slutsats* är att sysselsättningskapande åtgärder tycks vara förknippade med betydande undanträngning. Detta gäller för många länder, många tidsperioder, många typer av åtgärder och många typer av data. Det bör understrykas att detta inte automatiskt innebär att programmen är misslyckade. Om de som trängs undan är personer som har relativt lätt att få ett nytt arbete, medan åtgärdsdeltagarna annars skulle löpa en stor risk att slås ut från arbetsmarknaden, kan undanträngningen vara ett pris som kan anses värt att betala. Det bör dock understrykas att vi inte har några säkra indikationer på att denna bild av de undanträngda och programdeltagarna är riktig. Framför allt i fallet med ungdomsprogrammen tycks det mig *á priori* som om den bilden är mindre sannolik. Det viktiga för ungdomar borde vara att få in en fot på arbetsmarknaden och visa vad de går för. Ungdomsprogram kan då vara en både indirekt och dyr ersättning för lägre ungdomslöner och ökade möjligheter att skriva visstids anställningsavtal. Ett problem i det sammanhanget är naturligtvis att facket, som skriver kollektivavtal, inte automatiskt värnar om dem som inte redan har arbete.

Som en *andra slutsats* kan vi upprepa att de sysselsättningskapande åtgärderna tycks ha undanträngningseffekter även i de fall då de utformats explicit för att undvika sådana – jag tänker då i första hand på ALU och ungdomsåtgärder. Av detta kan man dra olika slutsatser. En möjlig slutsats är att betydande undanträngningseffekter är oundvikliga. Om så är fallet bör kanske en annan prioritering än den som gäller för ALU göras angående *vad* deltagarna gör – det kan ifrågasättas om det är lämpligt att inrikta åtgärderna mot uppgifter som annars inte skulle bli utförda. Dessutom är det viktigt att åtgärderna inriktas just mot de personer som löper störst risk att slås ut från

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

den ordinarie arbetsmarknaden. En annan möjlig slutsats är naturligtvis att vi får undanträngning därför att åtgärdsprogrammen inte genomförs som de borde. I så fall bör man fundera över regelverk som minimerar risken för undanträngning. Eftersom arbetsförmedlingarna vid nuvarande arbetsmarknadsläge sannolikt har en arbetsbelastning som medför problem för förmedlarna att följa upp varje placering noggrant, bör man kanske överväga andra sätt. Ett närmare samarbete med fackliga organisationer, som ju har intresse av så små undanträngande effekter som möjligt, skulle kunna vara en väg att följa.

När det gäller jämförelser med tidigare studier (avseende ett annat, bättre, arbetsmarknadsläge än det nuvarande) är sådana svåra att göra för alla åtgärder utom beredskapsarbete. Där antyder tidigare studier av Gramlich och Ysander (1981) samt Forslund och Krueger (1994) betydande undanträngningseffekter av beredskapsarbeten inom byggnads- och anläggningsverksamhet, men inte inom sjuk- och hälsovård. Resultaten i den här studien avser effekter på total sysselsättning och ligger i ungefärligen samma storleksordning som effekterna på byggnads- och anläggningsverksamhet i de tidigare studierna. Det är därför, givet de mängder av osäkerhetsmoment som omgärdar alla studier av det här slaget, svårt att bilda sig någon bestämd uppfattning om vilken roll arbetsmarknadsläget spelar för resultaten.

En avslutande fundering, snarare än en slutsats, rör den roll åtgärdsvolymerna kan spela för resultaten rörande ALU och ungdomsåtgärder i den här studien. Även om det inte finns några vetenskapliga resultat att stödja sig på, tycks det mig inte alltför långsökt att misstänka att de nuvarande stora åtgärdsvolymerna kan vara en bov i dramat. Detta hänger dels samman med att förmedlingarna bör ha svårt att finna meningsfulla projekt som inte ligger så nära den ordinarie arbetsmarknaden att undanträngningsrisker uppstår av den anledningen, dels med att förmedlingarna bör ha svårt att hinna med att kontrollera att givna regler följs. En del av undanträngningen kan sålunda sannolikt tillskrivas den, i mitt tycke, alltför stora roll den aktiva arbetsmarknadspolitiken fått i bekämpningen av arbetslösheten.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

Referenser

- Ackum Agell, S., 1996, Arbetslöshets sökaktivitet, Bilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande.
- Adams, C., R. Cook och A. Maurice, 1983, A Pooled Time-Series Analysis of the Job-Creation Impact of Public Service Employment Grants to Large Cities, *Journal of Human Resources* 18, 283–294.
- AMS, 1996, Utvärdering av stöd till företag i samband med nyetablering och expansion i Jämtlands län. PM 1996-05-06 från AMS, utbildningsenheten.
- Anxo, D., 1994, Erfarenheter av lönesubventioner i Europa – En jämförelse mellan Frankrike, Storbritannien, Sverige och Tyskland, EFA-rapport nr 31, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Arellano, M. och S. Bond, 1991, Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations, *Review of Economic Studies* 58, 277–297.
- Baltagi, B., 1995, *Econometric Analysis of Panel Data*, Chichester: John Wiley.
- Bean, C., 1994, European Unemployment: A Survey, *Journal of Economic Literature* 32, 573–619.
- Blanchflower, D. G., R. Jackman och G. Saint-Paul, 1995, Some Reflections on Swedish Labour Market Policy, Rapport till Arbetsmarknadspolitiska kommittén.
- Borus, M. E. och D. Hamermesh, 1978, Estimating Fiscal Substitution by Public Service Employment Programs, *Journal of Human Resources* 13, 561–565.
- Calmfors, L., 1994, Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, *OECD Economic Studies*, nr 22.
- Calmfors, L., 1996, Den aktiva arbetsmarknadspolitiken – En teoretisk referensram, Bilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande.
- Calmfors, L. och A. Forslund, 1990, Wage Formation in Sweden, L. Calmfors, red., *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, Stockholm: SNS och Oxford University Press.
- Calmfors, L. och A. Forslund, 1991, Real-Wage Determination and Labour Market Policies: The Swedish Experience, *Economic Journal* 101, 1130–1148.
- Calmfors, L. och A. Forslund, 1993a, Missvisande forskningsrapport om arbetsmarknadspolitiken, *Ekonomisk Debatt* nr 6.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

- Calmfors, L. och A. Forslund, 1993b, Kritiken mot EFA-rapporten är berättigad, Ekonomisk Debatt nr 8.
- Calmfors, L. och P. Skedinger, 1995, Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden, *Oxford Review of Economic Policy* 11, 91–108.
- Casey, B. och G. Bruche, 1985, Active Labor Market Policy: An International Overview, *Industrial Relations* 24, 37–61.
- Edin, P-A. och B. Holmlund, 1991, Unemployment, Vacancies and Labour Market Programmes: Swedish Evidence, i F. P. Schioppa, red., *Mismatch and Labour Mobility*, Cambridge University Press.
- Elmeskov, J., 1993, High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and its Causes, OECD Economics Department Working Paper No 132.
- Forslund, A., 1992, Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 1992.
- Forslund, A. och A. Krueger, 1994, An Evaluation of the Active Swedish Labor Market Policy: New and Received Wisdom, NBER Working Paper No 4802.
- Gramlich, E. M. och B-C. Ysander, 1981, Relief Work and Grant Displacement in Sweden, i G. Eliasson, B. Holmlund och F. Stafford, red., *Studies in Labor Market Behaviour*, Stockholm: IUI.
- Hallström, N-E., 1993, Ungdomspraktikens implementering. En utvärdering av ungdomspraktikens genomförande i åtta kommuner i tre län, EFA-rapport nr 28, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Hallström, N-E., 1995, Genomförandet av ALU, arbetslivsutveckling. En studie i sex kommuner i tre län. EFA-rapport nr 36, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Haveman, R. och R. Hollister, 1991, Direct Job Creation: Economic Evaluation and Lessons for the United States and Western Europe, i A. Björklund m.fl., red., *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, FIEF Studies in Labour Market and Economic Policy, Oxford University Press.
- Holmlund, B., 1995, Comment on Per Skedinger: Employment Policies and Displacement in the Youth Labour Market, *Swedish Economic Policy Review* 2.
- Hsiao, C., 1986, *Analysis of Panel Data*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Johannesson, J., H. Ohlsson, E. Wadensjö och J. Zetterberg, 1993a, Stenkastning i glashuset. Svar till Calmfors och Forslund, Ekonomisk Debatt nr 6.
- Johannesson, J., H. Ohlsson, E. Wadensjö och J. Zetterberg, 1993b, Kritiken saknar grund. Avslutande svar till Calmfors och Forslund, Ekonomisk Debatt nr 8.
- Johnson, G.E. och J. Tomola, 1977, The Fiscal Substitution Effect of Alternative Approaches to Public Service Employment, *Journal of Human Resources* 12, 3–26.
- Layard, R. och S. Nickell, 1986, Unemployment in Britain, *Economica* 53, S121–S169.
- Layard, R., S. Nickell och R. Jackman, 1991, Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford University Press.
- LO (1993a), Så här fungerar ALU i Sörmland. Undersökningen av LO-distriktet hösten 1993.
- LO (1993b), Så här fungerar ALU i Värmland. Undersökning av LO-distriktet hösten 1993.
- LO (1993c), Ungdomspraktik i Sörmland, LO-distriktet i Sörmland.
- LO (1994a), Så här fungerar ALU i Blekinge. Undersökning av LO-distriktet hösten 1994.
- LO (1994b), Så här fungerar ALU i Kalmar län. Undersökning av LO-distriktet hösten 1994.
- Manning, A., 1993, Wage Bargaining and the Phillips Curve: The Identification and Specification of Aggregate Wage Equations, *Economic Journal* 103, 98–118.
- Nathan, R., R. Cook och V.L. Rawlins, 1981, Public Service Employment: A Field Evaluation, Washington DC: Brookings Institution.
- Nickell, S., 1981, Biases in Dynamic Models with Fixed Effects, *Econometrica* 49, 1399–1416.
- NUTEK, 1994, Utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Arbetslivsutveckling, ALU, R 1994:66.
- Ohlsson, H., 1992, Job creation measures as activist fiscal policy – an empirical analysis of policy reaction behavior, *European Journal of Political Economy* 8, 264–280.
- Ohlsson, H., 1993, Sysselsättningskapande medel som stabiliseringspolitiskt medel, kap. 4 i Politik mot arbetslöshet, SOU 1993:43.

Ohlsson, H., 1995, Labor Market Policy, Unemployment and Wages – A VAR-Model for Sweden 1969–1990, stencil, National-ekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.
Underbilaga 1

- Schmid, G., 1979, The Impact of Selective Employment Policy: The Case of a Wage-Cost Subsidy Scheme in Germany 1971–1975, *Journal of Industrial Economics* 27, 339–358.
- Sjöstrand, K.-M., 1996, Hastverk om arbetsmarknadspolitiska åtgärder, *Ekonomisk Debatt* nr 1.
- Skedinger, P., 1995, Employment policies and Displacement in the Youth Labour Market, *Swedish Economic Policy Review* 2.
- Skedinger, P., 1996, Sjöstrand vilseleder om forskningsresultat som tyder på stor undanträngning, *Ekonomisk Debatt* nr 1.
- Svenska Målaresförbundet och Målaremästarnas Riksförening, 1994, *Måleribranschen i samverkan för riktiga jobb*, stencil.
- TEMO, 1993, Utvärdering av arbetslivsutvecklingsprojekt – ALU, september– oktober 1993.
- TEMO, 1994, Utvärdering av arbetslivsutvecklingsprojekt – ALU.
- TEMO, 1995, Utvärdering av arbetslivsutvecklingsprojekt – ALU, Ideella sektorn.
- Zetterberg, J., 1996, Effekter av arbetsmarknadspolitik – en översikt av svensk empirisk forskning, Bilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommittén.

Fel! Autotextposten är inte definierad.
Underbilaga 1

Några kommentarer till Anders Forslunds rapport Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, bilaga till riksdagsrevisorernas rapport Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden.

Sammanfattning

Anders Forslund har på uppdrag av riksdagens revisorer genomfört en studie med syfte att uppskatta i vilken utsträckning de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna tränger undan reguljär sysselsättning. Forslund har utgått från uppgifter om arbetsmarknadsutveckling och sysselsättningsutveckling för samtliga kommuner i riket under åren 1990–1994. I den modell han använt har antalet personer i reguljär sysselsättning satts i relation till inkomstnivån, antalet personer i beredskapsarbete, arbetslivsutveckling (ALU), utbildningsvikariat, ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning, samt en indikator för efterfrågan på arbetskraft.

Forslund erhåller mycket höga värden för undanträngning. Enligt Forslunds beräkningar skulle undanträngningen av beredskapsarbete uppgå till 84 %, för ALU till 78 %, för ungdomspraktik till hela 95 %, för utbildningsvikariat till 42 % och för arbetsmarknadsutbildning till 24 %.

Jag vill hävda att Forslunds beräkningar är missvisande av två skäl.

För det första har Forslund formulerat sina variabler i relation till arbetskraften vilket snedvrider resultaten. Jag har satt Forslunds variabler i relation till befolkningen i stället för till arbetskraften men i övrigt följt Forslunds modell. Med undantag för ALU visar resultaten för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna på en avsevärt mindre negativ effekt på sysselsättningen när de relateras till befolkningen än när de relateras till arbetskraften. För beredskapsarbete, utbildningsvikariat och arbetsmarknadsutbildning är det fråga om en halvering jämfört med Forslunds beräkningar, och effekten av dessa åtgärder på sysselsättningen på längre sikt blir snarast positiv.

För det andra har Forslund inte i sin modell lyckats separera den effekt sysselsättningsutvecklingen har på åtgärdsvolymen från åtgärdernas eventuella effekter på sysselsättningen. Åtgärdsvolymerna styrs i hög grad av arbetsmarknadsläget, och tar man inte på ett adekvat sätt med arbetsmarknadsläget i beräkningarna erhåller man överdrivna skattningar av en eventuell undanträngning.

Jag har utvidgat Forslunds modell med antalet personer utan arbete (arbetslösa + personer i åtgärder), som en kompletterande indikator på arbetsmarknadsläget. Resultaten av de nya beräkningarna pekar på att endast ALU har någon påtaglig undanträngningseffekt. Resultaten för ALU varierar mel-

lan 45 och 75 %. För beredskapsarbete, ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning pekar resultaten snarast på en *positiv* effekt på den reguljära sysselsättningen.

Implikationen av dessa resultat är att det har en positiv effekt på sysselsättningen om vi för över personer från arbetslöshet till åtgärder, tvärt emot hypotesen om undanträngning. Det innebär inte att undanträngning inte förekommer, men att åtgärdernas effekter på arbetskraftsutbudet, kvantitativt och kvalitativt, kan väga upp de negativa effekterna. Det är möjligt att vi bör skilja på åtgärdernas effekter på kort sikt, medan de pågår och när de avslutats. När åtgärdsplaceringen pågår överväger sannolikt de negativa effekterna på sysselsättningen, i form av undanträngning och inlåsnings, men efter avslutad åtgärd utfaller eventuella positiva effekter. Forslunds material, som också jag använt mig av, är upplagt på ett sådant sätt att den senare effekten sannolikt överväger.

Jag har vidare på samma material skattat de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effekt på arbetskraftsdeltagandet. Jag finner att en ökning av åtgärdsvolymen motsvarande en procent av arbetskraften ökar det relativa AK-talet med ungefär en femtedels procentenhet.

1 Inledning

Docent Anders Forslund har på uppdrag av riksdagens revisorer genomfört en studie med syfte att uppskatta i vilken utsträckning de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna tränger undan reguljär sysselsättning. Forslund har utgått från uppgifter om arbetsmarknadsutveckling och sysselsättningsutveckling för samtliga kommuner i riket under åren 1990–1994. I den modell han använt har antalet personer i reguljär sysselsättning i november respektive år satts i relation till den reguljära sysselsättningen året före, inkomstnivån (som närmevärde för lönenivån) året före, det genomsnittliga antalet personer i beredskapsarbete, arbetslivsutveckling (ALU), utbildningsvikariat, ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning under de närmast föregående tolv månaderna respektive de tolv månaderna därförinnan, samt en indikator för efterfrågan på arbetskraft. Skattningarna är av s.k. fixed effect-typ, som fångar in mer eller mindre permanenta skillnader mellan kommunerna.

Forslunds resultat redovisas i *tabell 1*, kolumnerna 2–4.

Forslund erhåller mycket höga värden för undanträngning. Enligt Forslunds beräkningar skulle undanträngningen av beredskapsarbete uppgå till 84 %, för ALU till 78 %, för ungdomspraktik till hela 95 %, för utbildningsvikariat till 42 % och för arbetsmarknadsutbildning till 24 %. På längre sikt skulle dock undanträngningseffekterna var mindre, enligt beräkningsresultaten.

Forslunds resultat avviker starkt från de resultat som erhållits i en serie undersökningar där man för respektive åtgärd låtit deltagarna själva bedöma huruvida de har ersatt ordinarie arbetskraft. Forslunds resultat ligger dock i linje med andra ekonometriska studiers kring undanträngning.

Ekonometriska studier kring undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder möter stora metodiska problem. Mellan sysselsättning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder finns ett orsaksamband som går åt bägge

Fel! Autotextposten är inte definierad.

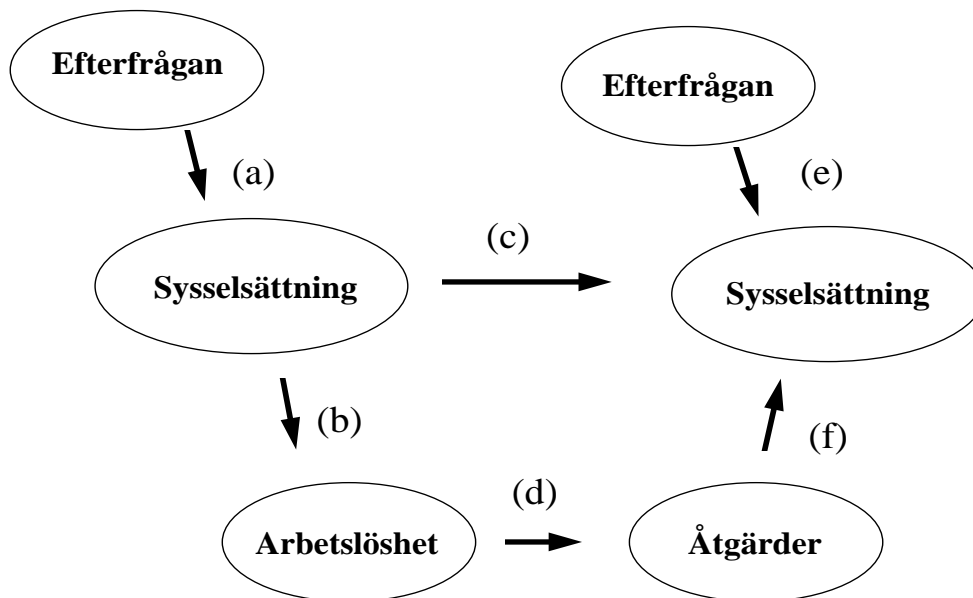
Underbilaga 2

hållen (figur 1). Utvecklingen av sysselsättningen påverkar arbetslösheten som i sin tur utlöser förändringar i volymen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En eventuell undanträngningseffekt av åtgärderna påverkar i sin tur sysselsättningen.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Figur 1. Principskiss över sambandet mellan arbetsmarknadspolitiska åtgärder och sysselsättning.



Om vi konstaterar att hög åtgärdsvolym och låg sysselsättning tycks följas åt, är det då en följd av att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna dimensionerats för att ta hand om den arbetslöshet som sysselsättningsutvecklingen skapat? Eller är det åtgärderna som påverkar sysselsättningen i negativ riktning? Detta problem försöker man lösa genom att i beräkningarna inkludera variabler som påverkar sysselsättningen eller åtgärdsvolymen men som själva förutsätts vara oberoende av dessa variabler. Den trovärdighet man vill tillmätta de resultat som redovisas i olika ekonometriska studier är starkt avhängig av hur man bedömer att forskaren lyckats separera effekten av åtgärderna på sysselsättningen från den tidigare utvecklingen på arbetsmarknaden som bägge variablerna till stor del är uttryck för.

Jag vill hävda att Forslunds beräkningar är missvisande av två skäl. För *det första* har Forslund formulerat sina variabler i relation till arbetskraften vilket snedvrider resultaten. För *det andra* har Forslund inte i sin modell lyckats separera den effekt sysselsättningsutvecklingen har på åtgärdsvolymen från åtgärdernas eventuella effekter på sysselsättningen.

2 Variablernas konstruktion påverkar resultatet

Forslund har relaterat sina mått på sysselsättning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder till arbetskraften. Arbetskraften har han definierat som summan av sysselsatta, arbetslösa och personer i åtgärder, vilket är en rimlig definition även om den avviker från den gängse. Men antag nu att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetskraftens storlek. Då kan vi i Forslunds modell få en bias som felaktigt kommer att tolkas som undanträngning.

Om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har en positiv effekt på arbetskraftsdeltagandet, och detta ger utslag i att antalet arbetslösa ökar, kommer vi att erhålla ett negativt samband mellan sysselsättning och åtgärdsvolym vilket i det här sammanhanget felaktigt kommer att tolkas som undanträngning.¹ Som jag visar i avsnitt 4 finns det också såväl a prioriargument som statistiska resultat som pekar på att åtgärderna faktiskt verkar höjande på arbetskraftsdeltagandet.

Jag har upprepat Forslunds beräkningar, men med variablerna i relation till befolkningen 16–64 år i stället för till arbetskraften.

Resultaten framgår av *tabell 1*. I kolumn 2–4 redovisas Forslunds egna resultat. I därpå följande kolumner redovisas motsvarande beräkningar när variablerna satts i relation till befolkningen. Ett LM-test² på OLS-skattningarna ger klar indikation på att det föreligger heteroskedasticitet mellan kommunerna. För att öka precisionen i skattningarna har jag därför också genomfört beräkningarna med GLS³. I mina kommentarer utgår jag från GLS-skattningarna (Forslunds modell omräknad med GLS skiljer sig inte nämnvärt från de resultat han redovisar i sin rapport).

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

¹ Detta kan illustreras med ett räkneexempel. Antag att arbetskraften består av 100 personer. 90 är sysselsatta, 6 är arbetslösa och 4 befinner sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Sysselsatta utgör således 90 % av arbetskraften, de arbetslösa 6 % och personer i åtgärder 4 %. Låt oss vidare anta att det inte förekommer någon undanträngning men att en ökning av antalet personer i åtgärder slår ut till hälften i en tillströmning till arbetskraften, i form av nya arbets sökande, och till hälften i en minskning av antalet arbetslösa.

Låt oss nu öka antalet personer i åtgärder med ett. Antalet sysselsatta kommer att vara oförändrat 90 personer, medan antalet arbetslösa kommer att vara 5,5 och antalet personer i åtgärder 5. Arbetskraften uppgår nu till 100,5, de sysselsattas andel av arbetskraften har minskat från 90 till 89,55 % och åtgärdernas andel har ökat från 4 % till 4,98 %. I procent av arbetskraften har således andelen personer i åtgärder ökat med 0,98 och antalet sysselsatta med 0,45. Har vi nu siktet inställt på undanträngning, och bortser från alternativa möjligheter, kommer vi att tolka detta som en 45-procentig undanträngning.

² Se Green, W.H. 1993, *Econometric Analysis*, kap. 16.

³ Generalised Least Square. GLS tar hänsyn till att variansen varierar mellan kommunerna och ger därmed mer precisa (mer effektiva) skattningar. Skattningarna har genomförts med programmet *Eviews 2.0*.

Tabell 1. Skattning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effekt på reguljär sysselsättning, med arbetskraften som bas (Forslunds alternativ) och med befolkningen som bas.

Fel! Autotextposten är inte definierad.
Underbilaga 2

Variabel	Bas arbetskraft, OLS ⁴			Bas befolkn, OLS			Bas befolkn, GLS		
	Koeff	t-stat	P > t	Koeff	t-stat	P > t	Koeff	t-stat	P > t
Reg.syssels (-1)	0.27	7.40	0.000	0.30	9.17	0.000	0.25	9.89	0.000
Log(inkomst) (-1)	-0.12	-3.56	0.000	-0.03	-0.80	0.424	-0.03	-1.18	0.237
Efterfrågan	0.15	7.37	0.000	0.28	8.50	0.000	0.31	14.75	0.000
Beredskarb	-0.84	-3.76	0.000	-0.08	-0.28	0.776	-0.39	-1.98	0.048
Beredskarb (-1)	0.23	0.86	0.391	0.44	1.25	0.211	0.34	1.46	0.146
ALU	-0.78	-5.84	0.000	-0.95	-5.24	0.000	-1.12	-9.63	0.000
ALU (-1)	0.60	4.06	0.000	0.72	3.46	0.001	0.57	4.09	0.000
Utbildnvik	-0.42	-1.72	0.086	-0.21	-0.63	0.527	-0.21	-1.00	0.320
Utbildnvik (-1)	0.11	0.42	0.672	0.41	1.12	0.265	0.34	1.40	0.162
Ungdpraktik	-0.95	-6.52	0.000	-0.73	-3.69	0.000	-0.77	-6.98	0.000
Ungdpraktik (-1)	0.40	2.38	0.017	0.06	0.27	0.786	0.11	0.77	0.443
A-utbildn	-0.23	-2.66	0.008	-0.06	-0.55	0.582	-0.11	-1.54	0.123
A-utbildn (-1)	0.24	2.60	0.009	0.23	1.91	0.056	0.21	2.76	0.006
F-statistic	1862.1260			2838.0850			668845.60		
Prob(F-statistic)	0.0000000			0.0000000			0.0000000		

Det framgår att koefficienterna för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, med undantag för ALU, visar på en mindre negativ effekt på sysselsättningen när de relateras till befolkningen än när de relateras till arbetskraften. För beredskapsarbete, utbildningsvikariat och arbetsmarknadsutbildning är det fråga om en halvering jämfört med Forslunds beräkningar, och på lång sikt skulle dessa åtgärder enligt resultaten i tabell 1 vara neutrala eller ha en positiv effekt på den reguljära sysselsättningen⁵. Detta talar för att Forslunds resultat färgas av den bias som kan vidlåta beräkningar där variablerna relaterats till arbetskraften.

3 Hur påverkas resultaten om vi tar hänsyn till arbetsmarknadsläget?

Svårigheten med att uppskatta de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effekter på sysselsättningen ligger i att åtgärdernas utveckling i sin tur är en effekt av sysselsättningsutvecklingen (se figur 1 ovan). Om vi kan konstatera att hög åtgärdsvolym och låg sysselsättning tycks följas åt, är det då en följd av att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna dimensionerats för att ta hand om de arbetsmarknadsproblem som den låga sysselsättningen skapar? Eller är det den stora åtgärdsvolymen som påverkar sysselsättningen i negativ riktning?

⁴ Forslunds resultat. Jag har uteslutit Nyköpings kommun (kommun nr 0480) från beräkningarna. Nyköping delades upp i tre kommuner 1992, vilket har medfört att datamaterialet inte är konsistent. För Forslunds resultat får detta inga konsekvenser. Men när befolkningen förs in i beräkningarna blir inkonsistensen besvärande.

⁵ Om summan av koefficienterna för period t och period t-1 är större än 0 för en viss åtgärd, är effekten på längre sikt positiv.

Den springande punkten för bedömningen av Forslunds resultat är just frågan hur väl han har lyckats undanröja den felkälla som ligger i att vi har en dubbelriktad kausalitet mellan åtgärder och sysselsättning.

Forslund har handskats med problemet med sysselsättningens och åtgärdernas ömsesidiga beroende på flera sätt. Bl.a. använder han uppgifter om åtgärdsvolym som i tiden ligger före uppgiften om sysselsättning. Han skapar också en variabel ("efterfrågan") för hur sysselsättningen borde utvecklas om den fick utvecklas ostörd av t.ex. arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Han reserverar sig dock för att hans resultat *kan* vara en följd av att åtgärdernas omfattning, trots dessa mått och steg, kan bero på arbetsmarknadsläget.

Forslunds efterfrågevariabel är konstruerad på följande sätt. Forslund har utgått från hur sysselsättningen fördelar sig på branscher i respektive kommun under 1990. Sysselsättningen inom respektive kommun har så skrivits fram år för år genom att anta att varje bransch i varje kommun utvecklas som riksgenomsnittet för branschen. Givet hur sysselsättningen fördelar sig på olika branscher i en viss kommun erhåller man då den sysselsättningsutveckling som respektive kommun skulle ha haft om utvecklingen inom respektive bransch var densamma som riksgenomsnittet i alla kommuner.

Men även sedan vi tagit hänsyn till den sysselsättningsutveckling som avses speglas i Forslunds efterfrågevariabel finns det stort utrymme för sysselsättning och åtgärdsvolym att samvariera i den enskilda kommunen på grund av deras gemensamma historia. Utvecklingen i en viss bransch varierar mellan olika kommuner kring det riksgenomsnitt som Forslund utgått från. Dessutom är det troligen så att vissa kommuner genomgående ligger under riksgenomsnittet i flertalet branscher och andra genomgående ligger över. Det innebär att sysselsättningsutvecklingen i vissa kommuner kan förväntas ligga över den sysselsättningsutveckling som Forslund fångar in med sin efterfrågevariabel, och andra kan förväntas ligga under, redan innan vi för in något antagande om t.ex. undanträngning. De här variationerna i sysselsättningsutveckling mellan kommunerna kommer rimligen också att medföra skillnader i åtgärdsvolym, vilket i Forslunds beräkningar kommer att tolkas som undanträngning.

Det är emellertid möjligt att testa om Forslunds resultat enbart är en konsekvens av att åtgärderna avspeglar arbetsmarknadsläget genom att införa ett mått på arbetsmarknadsläget i beräkningarna. Det mått som jag har använt är antalet personer utan arbete, dvs. summan av arbetslösa och personer i åtgärder. Som mått på omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har jag använt antalet personer i åtgärder i relation till samtliga personer utan arbete (ackomoderationsgraden). Ett sådant mått har beräknats för var och en av de fem åtgärder som ingår i beräkningarna.

Vi relaterar alltså i modellen sysselsättningen till den *andel* av samtliga personer utan arbete som befinner sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder då *antalet personer utan arbete är givet*. Den fråga vi ställer till modellen är således: om antalet personer utan arbete är givet, vilken roll spelar det då för sysselsättningen hur många av dessa som är i den ena eller den andra åtgärden eller är öppet arbetslösa? Om någon eller några av de arbetsmarknadspo-

litiska åtgärderna har en reell effekt på sysselsättningen kommer det att visa sig i att koefficienten för åtgärden i fråga är skild från noll.

Resultatet redovisas i *tabell 2*. Samtliga variabler är logaritmerade⁶.

Tabell 2 . Skattning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effekter på reguljär sysselsättning. Samtliga variabler är logaritmerade. Arbmläge = arbetslösa + personer i åtgärder. Åtgärdsvariablerna = respektive åtgärds andel av arbetslösa + personer i åtgärder.

Variabel	GLS (1991-1994)			GLS, IV (1992-1994)		
	Koeff	t-stat	P > t	Koeff	t-stat	P > t
Reg.syssels (-1)	0.40473	16.54	0.000			
Inkomst (-1)	0.05004	1.49	0.138	0.0561	1.57	0.117
Efterfrågan	0.22111	9.55	0.000	0.3521	11.93	0.000
Arbmläge	-0.03598	-10.32	0.000	-0.02369	-5.31	0.000
Arbmläge (-1)	0.02772	10.85	0.000	0.02893	9.39	0.000
Beredskarb	0.00036	0.44	0.657	0.00296	3.53	0.000
Beredskarb (-1)	0.00126	2.26	0.024	0.00325	4.20	0.000
ALU	-0.00424	-3.58	0.000	-0.00360	-3.43	0.000
ALU (-1)	0.00686	5.79	0.000	0.00956	10.32	0.000
Utbildnvik	0.00007	0.34	0.735	0.00092	1.51	0.131
Utbildnvik (-1)	0.00027	1.36	0.175	0.00008	0.53	0.601
Ungdpraktik	0.00229	3.76	0.000	-0.00681	-0.65	0.516
Ungdpraktik (-1)	0.00046	1.54	0.124	0.00739	1.30	0.195
A-utbildn	0.00395	2.92	0.004	0.00784	6.34	0.000
A-utbildn (-1)	-0.00050	-0.37	0.713	0.00155	1.17	0.240
F-statistic	45120.280			30617.24		
Prob(F-statistic)	0.0000000			0.0000000		

Som Forslund påpekar kan resultaten i den här sortens modeller (fixed-effect-modeller) ha en viss snedvridning (bias) om modellen bland de förklarande variablerna innehåller tidigare ("laggade") värden för den beroende variabeln (i det här fallet den reguljära sysselsättningen ett år tidigare). Jag har därför också genomfört beräkningar där jag har korrigerat för en sådan bias med en instrumentvariabelmetod⁷. Resultaten från IV-skattningen redovisas i de tre sista kolumnerna i tabellen.

Koefficienterna i tabell 2 skall tolkas som elasticiteter. De anger således samband mellan procentuella förändringar i de oberoende och den beroende variabeln och kan inte direkt jämföras med resultaten i Forslunds beräkningar. Det framgår emellertid att endast ALU och, i IV-beräkningen, utbildningsvikariat har negativa koefficienter.

⁶ För ALU som skapades först under 1993 har jag varit tvungen att approximera andelen för tidigare år med 10^{-6} .

⁷ Koefficienten (C) framför den laggade beroende variabeln (rsyss(-1)) har skattats med hjälp av en metod som redovisas i Hsiao (1986), varefter den beroende variabeln i IV-beräkningen har beräknats som $rsyss - C * rsyss(-1)$. För IV-skattningen åtgår två årsobservationer. IV-resultaten i tabell 2 omfattar därför perioden 1992-1994.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Man kan emellertid räkna om tabellens resultat så att storleken på åtgärdernas negativa eller positiva effekter på sysselsättningen kan avläsas⁸ på samma sätt som i Forslunds beräkningar. Dessa resultat redovisas i *tabell 3*.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Tabell 3. Förändring i antal sysselsatta personer när antalet personer i resp åtgärd ökar med 100 (uppgift inom parentes är inte statistiskt signifikant på 5-procentsnivån).

	GLS	GLS,IV
Beredskarb	(9)	63
Beredskarb (-1)	30	70
ALU	-73	-46
ALU (-1)	119	121
Utbildnvik	(3)	(32)
Utbildnvik (-1)	(12)	(2)
Ungdpraktik	23	(-52)
Ungdpraktik (-1)	(5)	(57)
A-utbildn	21	39
A-utbildn (-1)	(3)	(8)

De här resultaten pekar på att endast ALU har någon påtaglig undanträngningseffekt. Effekten varierar för ALU mellan 25 och 73 % och för utbildningsvikariat mellan 0 och 19 %. För beredskapsarbete, ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning pekar resultaten snarast på en *positiv* effekt på den reguljära sysselsättningen.

En sådan tolkning innebär inte att det inte skulle förekomma undanträngning. Men resultaten kan tolkas så att de positiva effekterna av de nämnda åtgärderna, kvantitativt och kvalitativt (se avsnitt 4), på arbetskraftsutbudet – och i nästa led på sysselsättningen – uppväger en eventuell undanträngning.

Man bör också hålla i minnet hur variablerna är konstruerade. Det är möjligt att den omedelbara effekten av en åtgärdsplacering blir en viss undanträngning (och inläsning), men att eventuella positiva effekter faller ut först sedan åtgärdsplaceringen avslutats. De uppgifter för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som använts i beräkningarna är genomsnitt för den tolv månadersperiod som föregår mättidpunkten för sysselsättningen. Det innebär att de flesta av de åtgärdsplaceringar som omfattas har hunnit avslutas innan vi mäter sysselsättningen. Det är mycket möjligt att vi, om vi hade redskap att ställa sysselsättningen mot åtgärderna *vid samma tidpunkt*, skulle få ett kraftigare utslag för undanträngning. Det förhållandet att effekten av åtgärderna på längre sikt tycks vara mindre negativ (i Forslunds beräkningar) respektive mer positiv (för vissa åtgärder i mina beräkningar) kan vara en följd av detta förhållande, dvs. att de negativa effekterna av åtgärderna på sysselsättningen

⁸ En sådan omräkning utgår från de genomsnittliga nivåerna på sysselsättning och åtgärdsvolym under perioden 1991–1994 respektive 1992–1994.

överväger när åtgärden pågår och att de positiva konsekvenserna faller ut först då de avslutas.

Samtidigt är det förvånande att just ALU skulle vara den åtgärd som har den kraftigaste undanträngningen. Med den inriktning som ALU har haft, mot bl.a. föreningar och ideella organisationer, borde undanträngningen snarare vara lägre än för en del andra åtgärder. En möjlig förklaring till detta är att undanträngningen inte är större för ALU än för andra åtgärder men att de positiva effekterna, som för andra åtgärder väger upp en undanträngningseffekt, är mindre för ALU. Av de fem åtgärder som här studerats är ALU antagligen den som varit minst ägnad att ge deltagarna möjlighet att bygga på sina kvalifikationer och meritera sig inför en potentiell arbetsgivare. ALU har vidare varit en sistahandsåtgärd för en hård kärna av långtidsarbetslösa. Det är därför möjligt att resultaten för ALU också till en del avspeglar problem som inte fångats in med de använda variablerna, t.ex. strukturella obalanser på den lokala arbetsmarknaden.

4 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetskraftsdeltagande

Det finns starka a prioriargument för att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetskraftsdeltagandet i positiv riktning. Inte minst kan arbetsmarknadspolitiken skapa starka ekonomiska incitament att ge sig ut på arbetsmarknaden eller hålla sig kvar där. För personer utanför arbetskraften kan de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, med viss ersättning till deltagarna, erbjuda ekonomiskt mer attraktiva alternativ än t.ex. studier. Det har också tills nyligen varit möjligt att kvalificera sig för ersättning från arbetslöshetskassa genom att delta i t.ex. beredskapsarbete. Något arbete på öppna marknaden var således inte något krav. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna minskar också den öppna arbetslösheten, vilket får arbetsmarknaden att se gynnsammare ut: konkurrensen om de lediga jobben minskar, liksom den avskräckningseffekt som finns i höga arbetslöshetstal. För dem som redan finns ute på arbetsmarknaden erbjuder de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna möjlighet till utkomst under den tid man är i åtgärd och möjlighet att arbeta upp ny ersättningsperiod från arbetslöshetsförsäkringen. Syftet med arbetsmarknadspolitiken är bl a att förhindra depreciering av humankapital, bygga på de arbetslösas kvalifikationer i den riktning som efterfrågas på arbetsmarknaden och ge de arbetslösa möjlighet till praktik och att meritera sig inför tänkbara arbetsgivare. I den mån de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna lyckas stärka den enskilde individen, reellt och i hans eller hennes uppfattning om sin egen gångbarhet på arbetsmarknaden, kommer det också att slå ut i ett ökat arbetskraftsdeltagande och i ökade möjligheter till arbete.

De empiriska studierna av arbetsmarknadspolitiken effekter på arbetskraftsdeltagandet är emellertid få. Wadensjö (1993) erhåller signifikant positiv effekt på arbetskraftsdeltagandet av antalet personer i åtgärder och negativ effekt av arbetslösheten. Johansson och Markowski (1995) uppskattar åtgärdernas effekt på arbetskraftsdeltagandet till 65 %, ett förvånande högt tal.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Jag har testat hypotesen att arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetskraftsdeltagandet på samma material som Forslund använt. Den beroende variabeln är arbetskraften i kommunen i förhållande till befolkningen 16–64 år. Arbetskraften har jag definierat på samma sätt som Forslund, dvs. summan av sysselsatta, arbetslösa och personer i åtgärder. De oberoende variablerna är arbetskraften ett år innan, arbetsmarknadsläget uttryckt som summan av arbetslösa och personer i åtgärder, i relation till arbetskraften⁹, andelen arbetslösa och personer som befinner sig i åtgärd (ackomoderationsgraden), genomsnittlig inkomst i kommunen och efterfrågan, konstruerad på samma sätt som i beräkningarna under avsnitt 1. Variablerna arbetsmarknadsläge och andelen personer i åtgärder ingår också med sina värden för året före. Samtliga variabler är logaritmerade.

Resultaten framgår av *tabell 4* och ger klara utslag i den riktning vi kan förvänta oss.

Tabell 4. Effekter på arbetskraftsdeltagande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder m. m. (logaritmerade variabler).

	Koeff	t-stat	P > t
AK-tal (-1)	0.0707	3.09	0.002
Inkomst	-0.0026	-0.09	0.928
Efterfrågan	0.3815	19.23	0.000
Arbetsmläge	-0.0133	4.92	0.000
Andel i åtg	0.0104	5.70	0.000
Arbetsmläge (-1)	-0.0009	-0.42	0.677
Andel i åtg (-1)	-0.0008	-0.44	0.662
F-statistic	60562.224		
Prob(F-statistic)	0.0000000		

Arbetsmarknadsläget påverkar arbetskraftsdeltagandet i negativ riktning. Men givet arbetsmarknadsläget ökar arbetskraftsdeltagandet ju större andelen personer i åtgärder är. Beräknat på de genomsnittsvärden för kommunerna, som rådde under perioden 1991–1994 – ett AK-tal på 81,3 %, en relativ arbetslöshet på 6,3 % och en åtgärdsvolym motsvarande 3,7 % av arbetskraften – implicerar resultaten att en överföring av arbetslösa till åtgärder motsvarande en procent av arbetskraften medför en ökning av relativa AK-talet med ungefär 0,25 procentenheter.

⁹ Arbetslösa och antalet personer i åtgärder är fortfarande tolv månaders genomsnitt.

Referenser

Forslund, A., 1996, Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Bilaga till Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden, Rapport 1996/97:2, Riksdagens revisorer.

Hsiao, C., 1986, Analysis of Panel Data, Cambridge: Cambridge University Press.

Johansson, K. och Markowski, A., 1995, Påverkar arbetsmarknadspolitik arbetskraftsdeltagandet ? – en empirisk studie, i Konjunkturläget Maj 1995.

Wadensjö, E., 1993, Arbetsmarknadspolitikens effekter på löner och priser, i Politik mot arbetslöshet, SOU 1993:43.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2