

FÖRHANDLINGAR

Nationalekonomiska föreningen

1985-12-17

Redigerade av ekon dr Anders Björklund

De handikappade på arbetsmarknaden — belastning eller tillgång?

Ordförande: Professor Bengt-Christer Ysander

Inledare: Professor Eskil Wadensjö

Debattdeltagare: Direktör Gerhard Larsson och docent Harald Niklasson.

Bengt-Christer Ysander:

De flesta av oss torde vara överens om att arbetsmarknadspolitiska insatser för att ge sysselsättning åt handikappade ur rättvisesynvinkel är mycket valgrundade och angelägna.

Däremot är det svårare att ta ställning till hur dessa insatser ska utvärderas och vilka resultat man faktiskt uppnår. Är det så att man i praktiken bara omfördelar ett givet antal arbetstillfällen till förmån för de handikappade och på bekostnad av övriga i samhället? Eller är det så att man ska se de handikappades arbetsinsatser som ett rent resurstillskott i produktionen? Eller är det ingetdera, utan i stället så att det handlar om en slags skenbar sysselsättning utan några långsiktiga effekter?

Jag skulle också tro att många av oss har en dålig uppfattning av storleksordningen på problemen. Hur stor andel av befolkningen är egentligen handikappade och hur omfattande är de arbetsmarknads- och socialpolitiska åtgärderna för att hjälpa dessa?

Vi kommer i kväll att få höra tre av landets mest sakkunniga på detta område. Professor Eskil Wadensjö från Institutet för social forskning kommer att inleda. Eskil har flera studier av handikappolitiken bakom sig. Dessutom är han just i fard med att ge en bredare presenta-

tion av svensk handikappolitik till en internationell publik i bokform.

Jag hälsar föreningens nye styrelsemedlem välkommen!

Eskil Wadensjö

Många som inte aktivt intresserat sig för handikappolitik tror att denna verksamhet beror relativt få personer och att statens och kommunernas kostnader är små, t ex jämfört med andra områden som mer upptar den allmänna debatten. Det innebär en underskattning av omfattningen och betydelsen av handikappolitiken.¹

Även om vi begränsar oss till den del av handikappolitiken som vänder sig till dem i aktiv ålder – 16-64 år – och också bortser från bl a

¹ För mer ingående behandling av den svenska handikappolitiken se bl a E. Wadensjö, "Disability Policy in Sweden" i R. Haveman, V. Halberstedt & R. Burkhauser (red), *Public Policy Toward Disabled Workers*, Cornell University Press, Ithaca, N.J., 1984, och E. Wadensjö, "De arbetshandikappades arbetsmarknadssituation och åtgärder för arbetshandikappade" i SOU 1984:31, *Arbetsmarknadspolitik under omprovning*.

Tabell 1 Antal personer och kostnader för arbetsmarknadspolitiska program för handikappade resp. förtidspensionering 1970–1984

År	Personer		Kostnader (miljoner kronor i löpande priser)	
	I arbetsmarknadspolitiska program för handikappade	Förtidspension	Nettokostnader för arbetsmarknadspolitiska program för handikappade	Kostnader för förtidspension
1970/71	23 927	212 474	447	1 620
1971/72	25 966	236 230	562	2 125
1972/73	29 620	260 329	668	2 556
1973/74	35 122	278 117	805	3 591
1974/75	40 041	288 883	1 059	4 492
1975/76	42 735	296 646	1 390	5 222
1976/77	44 465	258 093	1 746	5 642
1977/78	46 133	272 795	2 079	6 940
1978/79	48 184	284 132	2 380	8 350
1979/80	51 355	293 334	3 394	9 492
1980/81	55 931	302 479	4 092	11 589
1981/82	60 207	308 850	4 567	13 285
1982/83	63 983	314 109	5 210	15 056
1983/84	66 528	320 869	5 584	16 217
1984/85	69 206	330 000	6 037	16 960

Källor: SOU 1984:31 s 220 och uppgifter från Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksförsäkringsverket

medicinsk rehabilitering, institutionsvård och fardtjänst så är omfattning mycket betydande. I genomsnitt var 69 000 personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder speciellt utformade för arbetshandikappade under det senaste budgetåret och antalet med förtidspension uppgick till ca 330 000 i januari 1985. Det finns vissa överlappningar – en del anställda i Samhällsforetag (foretaget som driver de skyddade verkstäderna) har t ex samtidigt förtidspension – och en del av dem som finns i dessa åtgärder har placerats utan att de formellt räknas som handikappade. Det senare gäller en betydande del av dem i arbetsmarknadsinstitutionen och också dem som förtidspensionerats av enbart arbetsmarknadsskäl. Även med korrigeringar för dessa grupper återstår dock minst 350 000 personer motsvarande ca 8–9 procent av arbetskraften, som antingen är förtidspensionerade eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder p g a nedsättning av arbetsformågan. Det kan t ex jämföras med antalet personer sysselsatta i jordbruket som 1984 var ca 170 000 personer.

De offentliga utgifterna för dessa båda pro-

gram är nu uppe i ca 25 miljarder kronor om året. Merparten av kostnaderna avser förtidspensioneringen men kostnaderna för de arbetsmarknadspolitiska programmen har ökat snabbt. Utgifterna för handikappolitiken i denna avgränsade mening är ungefär lika stora som utgifterna för försvarspolitiken.

Av Tabell 1 framgår att expansionen varit snabb. Antalet förtidspensionärer har ökat med ca 50 procent sedan början av 1970-talet trots att den allmänna pensionsåldern sänktes med 2 år den 1 juli 1976. De arbetsmarknadspolitiska programmen har ökat än snabbare. Antalet i dem har blivit tre gånger större under samma period. Denna utveckling kan varken förklaras med en ökad befolkning, med en ökad befolkning i de äldre befolkningsgrupperna som har högre risk, eller med ett samre hälsotillstånd. Tillgängliga studier tyder på att hälsotillståndet i stället förbättrats under perioden.

Den stora omfattningen gör att ekonomiska analyser har ett självklart intresse. Är t ex omfattningen för liten eller för stor med tanke på effekter på inkomstfördelning och resursallo-

Tabell 2 Arbetskraftsdeltagande (%) för män i åldern 60-64 i vissa industrialiserade länder

Land	1970	1984	Förändring
Sverige	79,5	65,8	-13,7
Finland	65,0	43,0	-22,0
Frankrike	68,0	31,1	-36,9
Italien	48,2	36,8 ²	-11,4
Nederländerna	73,9 ¹	42,3 ²	-31,6
Storbritannien	83,2 ¹	55,9	-27,3
Västtyskland	74,9	37,4	-37,5
Australien	77,4	43,5	-33,9
Japan	81,5	73,8	- 7,7
USA	71,7	55,5	-16,2

¹ 1971 ² 1983

Källor: Arbetskraftundersökningarna; OECD, Labor Force Statistics

kering? Är avvägningen rätt mellan förtidspensionering och arbetsmarknadspolitiska åtgärder? Är medlen och programmen utformade på ett lämpligt sätt? Givet summan till handikappolitiken - 25 miljarder - skulle den gå att använda på ett för de arbetshandikappade bättre sätt?

Tyvärr finns inte mycket forskning utförd på detta område kanske p g a att många underskattar betydelsen och kanske för att det är ett känsligt område. På ett område där vi alla har inslag av dåligt samvete gör vi inte gärna utvärderingar.

Svensk handikappolitik i internationell belysning

Vanliga reaktioner när de här refererade siffrorna presenteras är att de måste avse något annat än enbart handikappade, att politiken främst är ett sätt att dölja arbetslösheten och att Sverige måste vara ett sarfall jämfört med andra länder.

Dessa invändningar går att besvara på olika nivåer. Ett första svar är att många i aktiv ålder har olika typer av nedsättningar av arbetsförmågan. Vid intervjuer med ett representativt urval i åldern 16 till 65 år har andelen visat sig vara ca 18 procent.² Andelen är ungefär lika stor i Sverige som i USA när man ställer samma frågor. Av dessa undersökningar ser man också att andelen varierar mycket markant med ålder. Bland äldre i aktiv ålder är andelen mycket högre än bland yngre. En andra indikation på att andelen med nedsatt arbetsförmåga är hög är att många efter företagsnedläggningar aldrig får ett nytt arbete. En tredje indikation är att undersökningar visar att ca 25 procent av anställda i etablerade ej

nedläggningshotade företag kan betecknas som betingat arbetsföra, personer som är svåra att omplacera. Det finns alltså många med nedsatt arbetsförmåga, betydligt fler än dem i åtgärder.

Tillgängliga undersökningar pekar också klart på att hälsotillståndet är en mycket viktig faktor vad gäller att förklara vilka som blir förtidspensionerade. Däremot verkar egen arbetslöshet eller den lokala arbetslösheten inte ha någon större betydelse för vilka som förtidspensioneras. På denna nivå är i varje fall förtidspensioneringen knappast ett sätt att dölja arbetslösheten.

Frågan kvarstår emellertid: varför har antalet i handikappolitiska åtgärder ökat så kraftigt? Vi skall komma tillbaka till denna fråga något senare.

Som jag tidigare nämnde är en vanlig reaktion att den stora omfattningen av handikappolitiken måste vara speciell för Sverige, i synnerhet vad gäller förtidspensioneringen. Den svenska arbetslöshetsstatistiken skulle därför behöva korrigeras för att göras jämförbar med andra länders.

Förtidspensioneringen är högst bland män i åldern 60-64 år och det är framför allt i denna grupp förtidspensioneringen har ökat. Bland de unga har den snarast tenderat att minska. Förtidspensionering är den dominerande formen av tidig pensionering i Sverige. Ökningen

² Andelen varierar markant med definition av arbetshandikappad och med undersökningsmetod. Se E Wadensjö, "Undersökningsmetod och andel arbetshandikappade: en internationell jämförelse" i Forskningsrådsnämnden, *Handikappbegreppet*, Stockholm 1983.

har varit förenad med en samtidig nedgång av arbetskraftstalen från 79,5 procent år 1970 till 65,8 procent år 1984 för män i dessa åldrar. Hur ser då detta ut i internationellt perspektiv? I *Tabell 2* ser vi att av länder med jämförbar statistik är arbetskraftsdeltagandet näst högst i Sverige i denna åldersgrupp. Endast Japan har ett högre arbetskraftsdeltagande. Nedgången av arbetskraftsdeltagandet är lägre bara i Japan och Italien, där Italien dock redan 1970 hade ett mycket lågt arbetskraftsdeltagande.

En genomgång av de andra ländernas politik visar att även dessa har olika former av tidig pension. Vissa länder har som i Sverige pensionering med i huvudsak medicinsk diagnos. Två exempel är Nederländerna och Italien. Andra länder som Finland har pensioneringen till betydande del direkt kopplad till arbetslöshet. I ytterligare andra länder är pensioneringen beroende av långvarigt arbetskraftsdeltagande. Det gäller bl a Danmark och Frankrike. Sverige har inte en unikt hög förtidspensionering utan ligger snarast lågt. Skall den svenska arbetslösheten korrigeras uppåt bör övriga länders statistik också korrigeras – i flertalet fall mer. Det vi ser som en svensk företeelse är tvärtom gemensamt för de industrialiserade marknadsekonomierna.

Ar den svenska nivån låg vad gäller förtidspensionering så ligger Sverige högt vad gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är ett mönster som går att återfinna på andra områden och som återspeglar den svenska betoningen av arbetslinjen jämfört med kontantlinjen. En jämförelse är dock svårare att göra vad gäller de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna än vad gäller pensioneringen då politikens utformning här skiljer sig än mera åt mellan länderna och då kvaliteten och aktualiteten av statistiken varierar mycket.

Ett medel som är allmänt förekommande är skyddade verkstäder, arbetsplatser för personer med ofta ganska stora nedsättningar av arbetsförmågan. I Sverige finns nu ca 27 000 arbetshandikappade i Samhällsföretag. I USA fanns 1976 155 000 i skyddade verkstäder, i Västtyskland över 60 000 år 1982, i Storbritannien 14 000 år 1981 och i Nederländerna 75 000 år 1980.³ Tar man hänsyn till befolkningens storlek så är omfattningen av de skyddade verkstäderna hög i Sverige. Endast i Nederländerna har denna verksamhet relativt sett en större omfattning.

Det finns också åtgärder för att få arbetshandikappade anställda på den ordinarie arbetsmarknaden. Här skiljer sig Sverige mer markant åt från andra länder. Det är svårt att hitta några direkta motsvarigheter till de

svenska arbetsmarknadsinstituten och lönesubventionerna för arbetshandikappade är mer omfattande i Sverige än på andra håll. Däremot har vi inte någon kvotlagstiftning och inte heller yrken som är reserverade för arbetshandikappade.

En viktig slutsats är att de handikappades problem på arbetsmarknaden, nedgången i arbetskraftstalen och expansionen av handikappolitiken inte är ett typiskt svenskt fenomen – utvecklingen är gemensam för merparten av de industrialiserade västekonomierna.

Varför expanderar handikappolitiken?

Varför har då omfattningen av handikappolitiken ökat så mycket? Klart är att det *inte* beror på sämre hälsotillstånd – vare sig genom en ändrad ålderssammansättning eller genom att hälsotillståndet blivit sämre i varje åldersgrupp. Till viss mindre del beror det på ökade ambitioner för de allra sämst ställda – antalet intagna på vårdinstitutioner har minskat markant. En del av dem som tidigare skulle varit på institutioner har nu sysselsättning t ex i Samhällsföretag.

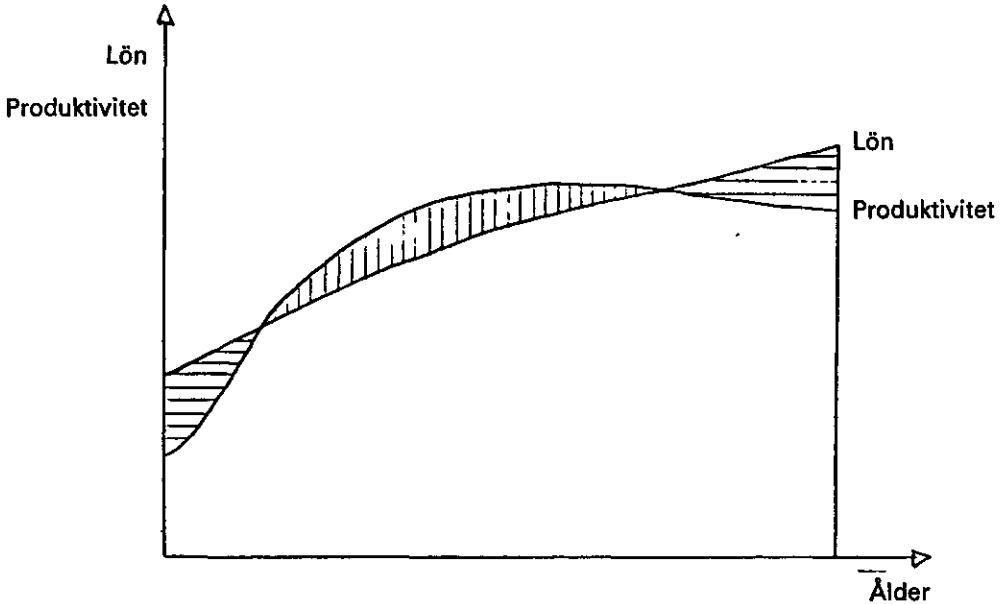
Merparten av tillväxten måste emellertid förklaras på annat sätt. Ser vi på tillväxten av förtidspensioneringen i Sverige så pekar tillgängliga undersökningar på att det är förändringar av regler och ersättningsnivåer som är den omedelbara orsaken till expansionen – inte förändringar i arbetslösheten.⁴ Men varför har man då ändrat dessa regler i Sverige och andra länder – vad är de bakomliggande orsakerna? Vi rör oss nu i ett gränsområde mellan ekonomi och politik – mellan national-ekonomisk och statsvetenskaplig teori.

En viktig orsak är här sannolikt att söka i arbetsmarknadens förändrade struktur. Anställningar är nu betydligt långvarigare än tidigare. Kontrakten (implicita eller explicita)

³ Uppgifterna är hämtade från Haveman m fl a.a., R Burkhauser & R Haveman, "United States Policy Toward the Disabled and Employment Handicapped", IIM/LMP 84-4a, Wissenschaftszentrum Berlin, 1984. S Lonsdale & A Walker, *A Right to Work, Disability and Employment*, Disability Alliance & Low Pay Unit, London 1984, och K Semlinger, "The Employment and Occupational Promotion of the Handicapped in the Federal Republic of Germany", IIM-LMP 84-4d, Wissenschaftszentrum Berlin, 1984.

⁴ Se E Wadensjö, "Disability Pensioning of Older Workers in Sweden. A comparison of studies based on time-series and cross-section data", Institutet för social forskning, Meddelande 15/1985.

Figur 1 Lön, produktivitet och ålder



förutsätter lång anställning – ofta i princip fram till pensionsåldern. Lönerna är mindre flexibla än tidigare och löneökningar beror till större del än tidigare på senioritet – anställningstid i företaget. Det innebär att i en given befattning så kommer lönen att variera mindre än produktiviteten.

Figur 1 pekar på konsekvenserna av utvecklingen av lön och produktivitet över den yrkesverksamma perioden.⁵ För nyanställda unga är lönen ofta högre än värdet av deras bidrag till produktionen under en inledande utbildning/inlärningsperiod. Under en senare fas gäller det motsatta förhållandet och slutligen under de sista yrkesverksamma åren är åter lönen högre än bidraget till produktionen.

Förutsättningen för att detta skall fungera i en marknadsekonomi som den svenska är att företagen i viss utsträckning har en monopsonställning – det kostar att byta arbetsplats för en anställd. Totalt kan då anställningskontrakt vara lönsamma för företagen även om de under vissa perioder ger negativt resultat. Det hindrar dock inte att företagen skulle vilja att ungdomarna utbildades och fick sin första anställning (praktik) någon annanstans och att äldre lämnade företaget före ordinarie pensionsålder.

Företagen kan dock inte säga upp de äldre. I Sverige strider det mot lagen och i andra länder så strider det mot det implicita kontraktet. Företagen skulle förstöra sitt anseende och få

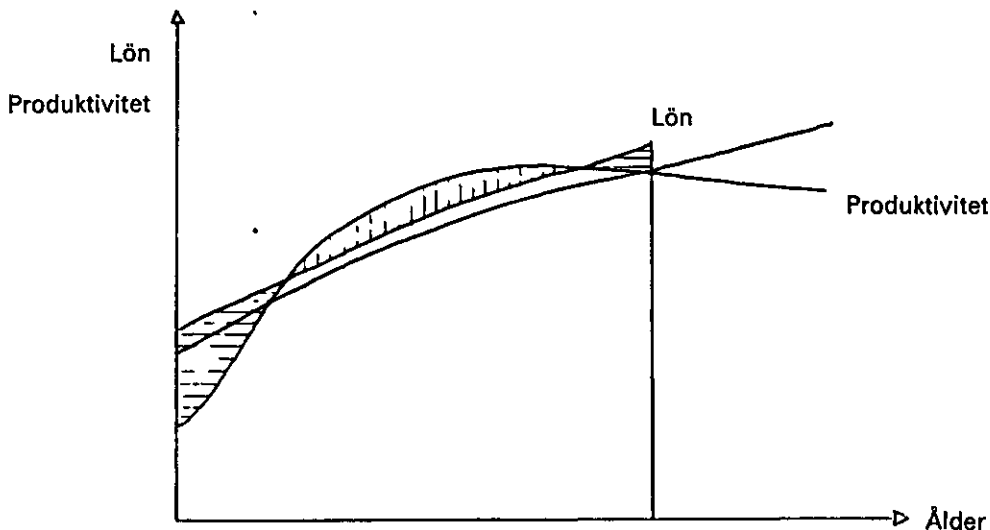
allvarliga problem med rekrytering m m om de avskedade de äldre.

Skulle de äldre själva vilja sluta genom att de erbjuds ersättning från t ex en statlig pensionering (eventuellt med tillskott från företaget) föreligger inte ett brott mot det implicita (eller explicita) kontraktet. Från företagen och ev också från deras organisationer finns därmed en grund för en önskan om lättare pensionsregler eller sänkt pensionsålder. Från de fackliga organisationerna lokalt och ev också centralt kan det finnas samma önskan. I det senare fallet främst p g a förhoppningar om att sänkningar av pensionsåldern leder till lägre arbetslöshet. Kostnaderna för utökade pensioner bärs av samtliga skattebetalare så motståndet mot pensionsålderssänkningar måste i första hand vara politiskt.

Vad innebär då en sänkning av pensionsåldern? På kort sikt innebär det att ett anställningsbeslut blir lönsammare för företagen. På lite längre sikt leder det till en högre lön nivå som eliminerar denna extravinst vid en fun-

⁵ För en diskussion av löne- och produktivitetsutvecklingen vid en anställning se t ex J Bishop & S Kang "Why do employers underinvest in on-the-job-training" i J Bishop (red), *Hiring and Training Workers*, The National Center for Research in Vocational Education, Columbus Ohio, 1984

Figur 2 Lön, produktivitet, ålder och sänkning av pensionsåldern



gerande marknad för anställningskontrakt. Se Figur 2.

Det blir nu i stället en något yngre grupp som får problem att vara kvar på arbetsmarknaden. Vid en parallell förskjutning av lönekurvan så innebär en sänkning av pensionsåldern också snarare sämre än bättre möjligheter för ungdomarna.

Det går att driva precis samma resonemang vad gäller personer i en och samma befattning när lönespridningen är större än produktivitetsspridningen. Om de med lägre produktivitet pensioneras bort från arbetsmarknaden höjs lönenivån och nya grupper faller under lönsamhetsgränsen. Konsekvenserna blir även i detta fall störst för de äldre. Hälso tillstånd och produktivitet varierar mer bland äldre än yngre.⁶

Den ökade anställningstryggheten kan också ha effekter redan vid anställningsbesluten för de arbetshandikappade. I och med att anställningsbeslut är ett större åtagande än tidigare så kommer företagen att göra en noggrannare prövning. De som kan förlora på en sådan prövning är bl a de med i något avseende nedsatt arbetsförmåga.

Åtgärder i handikappolitiken

Det är självklart att merparten av de arbetshandikappade är eller skulle kunna vara en tillgång i arbetslivet. En stor andel av de arbetshandikappade har också arbeten antingen på den ordinarie arbetsmarknaden eller via arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Många har

det dock inte och denna andel tenderar att öka.

Orsaken är ofta inte att de handikappade är oförmögna att bidra till produktionen utan att de inte kan göra det vid den nuvarande lönestrukturen. Det är för företagen inte lönsamt att anställa dem. En mer flexibel lönestruktur och också mer flexibla anställningsförhållanden skulle kunna bidra till att lösa en del av problemen. Det finns emellertid ingen anledning att vänta sig att vi kommer att få lönerelationer som är sådana att alla får anställning. Det gäller för Sverige men också för länder med större spridning i löner och arbetsförhållanden. Det kommer att behövas en fortsatt handikappolitik.

För dem med störst nedsättning av arbetsförmågan och med störst svårigheter att få arbete kommer det att finnas behov av skyddade verkstäder. Det är bl a därför viktigt att diskutera formerna för de skyddade verkstäderna. Som företag går de skyddade verkstäderna med förlust i Sverige och i andra länder. Något annat skulle vara överraskande. Det som kanske är mest överraskande är att förlusten är större än summan av de löner som betalas till de arbetshandikappade, 124 procent av denna lönesumma år 1984/85. Grovt uttryckt skulle

⁶ Se G. Burtless & J. Hausman, "Double dipping: The Combined Effects of Social Security and Civil Service Pension on Employee Retirement", *Journal of Public Economics*, Vol. 18 [1982], 138-159.

det kunna innebära att man detta år skulle kunna betala en pension som med 24 procent översteg lönerna. Förhållandena är likartade i andra länder. Nu kan en sådan kalkyl modifieras av rehabiliteringseffekter, lägre kostnader för dagcenter m m. Det skall också tilläggas att subventionsgraden har sjunkit de senaste åren.

Varför är subventionsgraden så hög? Man kan peka på flera förhållanden. Ett sådant är att företagen har startat som arbetsvård/rehabiliteringsverksamhet och att företagstraditionen inte i lika hög grad som i andra företag i motsvarande branscher är marknadsorienterad. Mer av marknadsorienterad företagsledning utan att för den skull förlora kompetensen vad gäller rehabilitering är en möjlig väg. Ett annat problem kan vara teknikvalet och val av organisation av produktionen som i mycket efterliknar den för andra företag i samma branscher. Framför allt för företag med hög och ojämn frånvaro, främst de med många anställda med socialmedicinska handikapp, kan detta vara en mindre lämplig produktionsform.

Skyddade verkstader kan emellertid inte bli det enda arbetsmarknadspolitiska medlet. För merparten är arbete på vanliga arbetsplatser men med subventioner en realistisk möjlighet. Det är en möjlighet som sannolikt är billigare och som bättre svarar mot önskemålet om integrering. Lönesubventioner är emellertid inte på något sätt oproblematiske. Det kommer i praktiken att vara så att de utbetalas även när anställningar skulle göras – vi får "windfall profits". Lönestrukturen påverkas också av att det finns ett skyddsnet i form av lönesubventioner. Konsekvenserna av en löneutjämning i form av arbetslöshet och problem för de svagare grupperna blir inte lika stora, och det kan påverka de fackliga organisationernas lönepolitik.

Sammanfattning

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade och förtidspensionering omfattar nu mer än 350 000 personer och de årliga kostnaderna är ca 25 miljarder. Expansionen på detta område har varit snabb under de senaste decennierna i Sverige och i andra länder.

Flexibla lönesystem och anställningsregler kan vara ett steg mot minskade sysselsättningsproblem för de arbetshandikappade. Ett behov av arbetsmarknadspolitik för handikappade och förtidspensionering kommer dock att kvarstå. Det är därvid viktigt att uppmärksamma att förekomsten av denna politik har en tendens att påverka lönerelationerna. Det

är också viktigt att utforma politiken effektivt. För detta krävs utvärderingar av den forda politiken. Hittills har som nämnts utvärderingarna varit mycket få. Ett exempel är halvskyddat arbete för arbetshandikappade. Det infördes som försöksverksamhet 1950 och fortsatte som sådan till 1980 då det tillsammans med arkivarbete ändrade namn till anställning med lönebidrag. Medlet har ännu inte utvärderats.

De handikappade är och skulle i än i högre grad än nu kunna vara en tillgång på arbetsmarknaden. Om de kommer att bli denna tillgång kommer i hög grad att bero på den politik som kommer att foras.

Bengt-Christer Ysander:

Tack för den informationsrika och stimulerande översikten. Även om det var mycket sakligt gissar jag att det inte var helt okontroversiellt. Vi har nu glädjen att saga välkommen till direktör Gerhard Larsson, som har en lång erfarenhet av handikappfrågor både från sin tid som statssekreterare och från sin nuvarande post som chef för Samhällsföretag. Varsågod!

Gerhard Larsson:

Den ekonomiska och sociala forskningen om arbetsmarknaden har länge intagit en ställning som inte motsvarar arbetsmarknadens betydelse för samhället och de enskilda individerna. Detta gäller inte minst arbetsmarknaden för dem som i något avseende har begränsningar i sin förmåga att motsvara de krav som ställs på dagens arbetsmarknad. Det är därför med tillfredsställelse jag accepterat att delta i denna diskussion.

Mina utgångspunkter för detta inlägg är mina erfarenheter som VD för Samhällsföretag. Samhällsföretag är koncernledning för Samhällsföretagsgruppen. Gruppens uppgift – verksamhetsidé – är att ge meningsfullt och avlönat arbete till arbetshandikappade som inte har andra arbetsalternativ. Det betyder att alla möjligheter, bl a anställning med lönebidrag på reguljära arbetsmarknaden skall ha prövats före en anställning inom Samhällsföretagsgruppen. Vi är organiserade i 24 lansvissa företag med totalt ca 27 000 anställda arbetshandikappade och ca 5 000 övriga anställda. Verksamheten har stor spridning på branscher och bedrivs i ca 340 verkstäder i landet.

Företagsgruppen bildades 1980 genom sammanslagning av verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler och industriella beredskapsarbeten i olika huvudmäns regi. Företagsgruppen har haft en expansiv utveck-

ling. Idag sysselsätter vi ca 6 000 fler arbets- handikappade än vid starten. De statliga bi- dragen till verksamheten har sedan starten i reala termer sjunkit med ca 15 procent per sys- selsättningsstimme. Alltjämt fordrar dock verksamheten betydande driftbidrag, eller för i år ca 120 procent av de arbetshandikappades lönekostnader. Om vi tar hänsyn till att den lön vi betalar motsvarar 86 procent av lön i lik- värdig reguljär industri blir vårt driftsbidrag beräknat på samma sätt som lönebidrag i re- guljär industri istället ca 100 procent.

För att ge svar på den fråga vi skall diskutera, vill jag inledningsvis ta upp begreppet ar- betshandikappad och dessutom den "mått- stock", det kriterium jag anser vi skall använda i diskussionen.

Begreppet arbetshandikappad

Handikapp används inte sällan i betydelsen ett absolut tillstånd hos individen. Egentligen rör det sig om förhållandet mellan individens be- gränsningar och hinder eller möjligheter i mil- jön.

Det är alltså ett relativt begrepp. En rörel- sehindrad i rullstol är handikappad men inte nödvändigtvis arbetshandikappad i ett arbete som kamrer, telefonist eller programmerare. Däremot är den rörelsehindrade arbetshandi- kappad i förhållande till ett arbete som t ex tågkonduktör.

Arbetshandikapp är således ett handikapp i relation till de krav som den aktuella arbets- marknaden ställer.

Denna bristande överensstämmelse mellan förmåga och krav i arbetslivet kan exemplifi- eras ytterligare:

- funktionsnedsättningar av *fysisk* karaktär, t ex beträffande syn, hörsel, men vanligare rörelsehinder, effekter av hjärt- och kärll- sjukdomar, allergier eller dylikt kan *anting- en* utesluta individen från vissa arbeten, *eller* vanligare, påverka individens produktivitet i arbetet (d v s om miljön inte kan anpassas fullt ut)

- funktionsnedsättningar som har sin grund i *psykiska* besvär eller en hämmad begåv- ningsutveckling påverkar förmågan att klara många krav som ställs både i den individuel- la arbetssituationen och i arbetslaget. De kraver anpassningsåtgärder som många gånger är mera komplicerade än ett tekniskt hjälpmedel.

- detsamma gäller funktionsnedsättningar med *social* bakgrund, missbruk av alkohol,

narkotika eller lösningsmedel, som både sätter ned den individuella arbetsförmågan, men också påverkar mer allmänna krav som arbetslivet ställer, t ex närvaro, förmågan att arbeta i ett arbetslag eller att passa ar- betstider.

Tendensen är att de två senare grupperna ökar bland dem som anvisas arbete hos oss. Idag är de tillsammans 50 procent.

Detta beror bl a på att den fysiska funk- tionsnedsättningen ofta går att kompensera med teknik. Attityderna är sannolikt också en bidragande faktor till att individer med synliga och tydliga handikapp lättare erhåller arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Det finns även andra orsaker till att vissa in- divider är handikappade i relation till ett be- stämt arbete. Låt mig nämna bristande utbild- ning, avsaknad av arbetserfarenhet, språkbrist- ter och bostadsort. Dessa grupper är emeller- tid inte primärt våra målgrupper, även om vår målgrupp inte sällan också har sådana pro- blem.

Jag hoppas därmed att vi bätte avgränsat gruppen arbetshandikappade.

Vilket kriterium skall frågeställningen för denna diskussion bedömas mot?

Jag vill ta upp tre kriterier:

Det första är personligt och handlar helt en- kelt om vars och ens människosyn. För mig ut- gör vårt samhälle en gemenskap som omfattar alla. Var och en skall ha rätt till bostad, arbe- te, meningsfull fritid, privatliv och till kontak- ter med andra. En gemenskap, som inte om- fattar alla blir tortigare och fattigare enligt min mening. Därför är det ett gemensamt in- tresse att alla kan vara med - även i arbetsli- vet. Med detta synsätt är den handikappade naturligtvis en tillgång.

I Sverige finns en bred politisk enighet om att alla medborgare skall få del av samhällets välfärd, oberoende av den egna förmågan.

De höga sysselsättningsambitioner som präglar och präglat svensk politik sedan lång tid grundas på synsättet att arbete bidrar till försörjning men också till välfärd som indivi- dens hälsa, utveckling och sociala situation. Alla medborgares rätt till ett meningsfullt ar- bete, där de kan bidra efter förmåga, är väl förankrat över de politiska partigränserna. Skillnaden mellan partierna beträffande *med- len* är däremot mer tydlig. Även här finns emellertid en stadig majoritet för den helt do- minerande arbetsmarknadspolitiken.

"Arbete åt alla" inkluderar självfallet indi- vider med någon form av arbetshandikapp. Frågeställningen för denna diskussion är där- för inte särskilt relevant, om man tillämpar ett politiskt kriterium. Allas rätt till arbete inne-

bär att arbetshandikappade alltid är en tillgång för arbetsmarknaden, därför att alternativet icke-sysselsättning är politiskt oacceptabelt.

Jag är samtidigt väl medveten om att politiska möjligheter i betydande utsträckning är beroende av den ekonomiska utvecklingen.

Avvägningar mellan olika grupper inom arbetsmarknadspolitiken, när målet vid viss tidpunkt totalt sett inte kan uppnås fullt ut, ger frågeställningen viss relevans. Det är här betydelsen av ett ekonomiskt kriterium av väsentligt, även om fördelningseffekterna mellan olika grupper inte kan fråsas.

Samhällsekonomiskt synsätt

När det gäller den ekonomiska bedömningen som blir mitt tredje kriterium – vill jag för min del förorda att vi primärt anlägger ett samhällsekonomiskt synsätt. Arbetsmarknaden i sig är en så viktig del i hela välfärdsbegreppet att detta synsätt enligt min mening är det mest relevanta. Genom ett samhällsekonomiskt synsätt får vi också en helhetsbedömning.

Jag återkommer till detta, sedan jag tagit upp två aspekter, som antyds i den här diskussionens huvudfråga, nämligen arbetshandikappades produktivitet och företagsekonomi.

Den individuella arbetsproduktiviteten beror på funktionsnedsättningen och arbetsituationen. Den påverkas av vår förmåga att tekniskt och socialt kompensera brister i spelet mellan individ och arbete. I detta ligger Samhällsföretagsgruppen utmaning. Samhällsföretag gör stora ansträngningar för att finna rätt arbete och rätta kompensationsmedel.

Jag vill påstå att det är vanligare att våra arbetshandikappades arbetsproduktivitet med stöd och hjälpmedel i en bestämd arbetsituation ligger över 50 procent av normalpresterande än under. Arbetsproduktiviteten kan emellertid inte ses så snävt.

För det första måste vi beakta produktiviteten mer samlat för individ och det kapital vi har i maskiner m m, liksom resurser för arbetsledning och stödpersonal m fl.

För det andra har många av våra arbetshandikappade mindre flexibilitet, med bibehållen arbetsproduktivitet. Vid byte av arbetsituation kommer inte sällan brist på utbildning, erfarenhet samtidigt med högre krav på individuell anpassning till uttryck i form av försämrad produktivitet, åtminstone övergångsvis.

För det tredje ger vissa funktionsnedsättningar hos vissa anställda begränsningar i val av inriktning, tekniknivå och dylikt. Det kan

sätta gränser för vilka produkter vi kan tillverka och vilka marknader vi kan bearbeta. Men egentligen är det då särskilt brister i utbildning, erfarenhet och hjälpmedelsutveckling som betyder mer än funktionsnedsättningen som sådan.

Sammantaget vill jag hävda att arbetshandikappade i ett produktionsekonomiskt synsätt utan tvekan är en produktiv resurs. Skulle våra resultat bero direkt på arbetshandikappades produktivitet, skulle vi inte behöva subventioner i den omfattning vi nu behöver. Vårt företagsekonomiska utfall beror på flera andra faktorer än de arbetshandikappades prestationsförmåga. Jag vill peka på några sådana faktorer. En del hänger direkt samman med våra grundläggande förutsättningar, andra med sådana brister i vår verksamhet som vi arbetar på att undanröja.

Samhällsföretags inriktning

Lokaliseringen av vår verksamhet styrs i allt väsentligt av var sysselsättningsbehoven finns. Det är inte den företagsekonomiskt optimala lokaliseringen med hänsyn till bl a råvaror och marknad. Vår totala försäljning på drygt 2 000 mkr härstammar från ca 340 verkstäder i 220 kommuner över landet. Jämför vi med medelstor industri, skulle samma produktion åstadkommas inom 60–70 företag, med vardera knappt 100 anställda.

Jag vill också understryka att vi aldrig erhåller de bidrag som andra företag kan få, t ex regionalpolitiska stöd, rekryteringsstöd m m.

Den variation vi möter vad avser anställdas förmåga och hinder ställer krav på diversifierad verksamhet. Vi arbetar hårt med att organisera arbetet för att kunna möta olika krav, men vill samtidigt inte sprida vår kompetens i produktionsteknik och marknadsföring till alltför många områden. Det kan erkännas att detta är ett komplicerat "avvägningsarbete".

Vårt val av produktion och marknader är av mycket stor betydelse för vårt totala resultat. Vi måste självfallet tillverka produkter och producera tjänster som efterfrågas och det till rimliga priser. Just denna balansgång mellan produktion som passar våra anställda och produktion som efterfrågas på marknaden till rimliga priser är en avgörande fråga för våra resultat.

Det är långtifrån givet att vi – på det sätt som hittills varit tradition – i så betydande utsträckning skall vara verksamma inom tillverkningsindustrin. Därför försöker vi nu att göra inbrytningar inom tjänste- och service-sektorn, men också t ex inom blomsterodling och skogsbruk.

Vår rehabiliterande uppgift vid sidan av ett enbart ge arbete, ställer naturligen också krav på mer arbetsledning samt personalsocial- och företagshälsovårdspersonal än i ett traditionellt företag, vilket också drar ökade kostnader (företagskonomiskt perspektiv).

Låt mig även peka på en faktor – företagsgruppens organisation. Gentemot marknaden skulle vi behöva vara organiserade på samma sätt som andra stora företag, medan däremot vår sysselsättningskapande och rehabiliterande uppgift mycket väl kan organiseras geografiskt på det sätt som statsmakterna bestamt. Vår geografiska organisation påverkar självklart våra möjligheter att folja marknads utveckling. Jag tror att på sikt kommer ökade krav på lägre bidragsbehov att framtvinga en mer marknadsanpassad organisation.

Samhällsekonomisk "mättstock"

Med denna bakgrund vill jag gå vidare med frågan om en samhällsekonomisk "mättstock".

Redan 1981 gav vi uppdrag åt docent Ernst Jonsson att utveckla en modell för att bedöma företagsgruppen samhällsekonomiskt.

Jag skall inte här närmare gå in på detaljerna, men i den modellen delades vår verksamhet upp i ett socialt och ett industriellt resultat. Modellen applicerades på två verkstäder. Därför kan man givetvis inte dra säkra och generella slutsatser för hela gruppen, men jag vill ändå peka på resultatet.

Jonssons undersökning redovisade ett positivt resultat av den sociala verksamheten, medan det industriella resultatet innebar ett underskott. Sammantaget visade de två verkstädernas verksamhet att om varje anställd arbetshandikappad värderade förmånen av att ha ett arbete till 8 000 kr/år, gav kalkylen ett positivt samhällsekonomiskt resultat. En liknande studie inom ramen för sysselsättningsutredningen i slutet av 70-talet redovisade i stort sett samma resultat. Skulle studien göras idag när vi är företagsekonomiskt ca 20 000 kr effektivare/ anställd, skulle – allt annat lika – resultatet visa på en samhällsekonomisk vinst på ca 10 000 kr per arbetstillfälle, utan att ens beakta den anställdes värdering av att ha ett arbete.

Som alltid när det gäller att bedöma vad som är ekonomiskt bra eller dåligt hos ett handlingsalternativ, beror utfallet på vilket jämförelsealternativ som finns.

För arbetshandikappade som anvisas arbete hos oss skall arbetsformidlingen alltid ha provat alla andra åtgärder som kan leda till att den handikappade kan få och behålla ett arbete.

Alternativet till vår verksamhet är idag därför inget arbetsalternativ utan ett försörjningsalternativ, dvs förtidspension.

Arbete befrämjar hälsa brukar det sägas och detta har också påvisats i olika utredningar. Människor som ställs utanför arbetsgemenskapen drabbas inte endast av social isolering, utan i många fall av ohälsa och kontaktbehov som tar sig uttryck i ökade anspråk på vård av skilda slag. Andra uttryck kan vara efterfrågan på utbildning eller andra aktiviteter som ger sociala kontakter. I vissa fall kan andra sysselsättningsalternativ som närmast är terapi och inte arbete, t ex dagcenter, komma ifråga. Vår verksamhet innebär således minskade krav på andra samhälleliga åtgärder som kräver reala resurser.

Den andra viktiga faktorn av betydelse för vårt samhällsekonomiska resultat är effekter av rehabilitering. Till den del positiva rehabiliteringseffekter kan hänföras till våra insatser och dessa effekter kan utnyttjas inom vår verksamhet eller utanför vår verksamhet, har vi en betydande pluspost i en samhällsekonomisk kalkyl. Denna ökar självklart, ju flera yrkesverksamma som kvarstår i arbetet fram till pensionering.

Andelen anställda som årligen lämnar vår verksamhet för arbete på den reguljära arbetsmarknaden uppgår för närvarande till ca 650 personer eller 3 procent, vilket faktiskt är en tredubbling jämfört med förhållandena före 1980. Detta kan synas vara en låg siffra. Vi menar dock att detta är ett positivt resultat med hänsyn till våra förutsättningar. Dessutom slutar 9 procent av andra skäl. Inte heller kan diskussionerna om rehabiliteringseffekter foras rättvist, utan att beakta effekter för alla dem som lyckas, men stannar inom vår organisation.

En tredje viktig faktor är vårt företagsekonomiska resultat. Givet att vi iakttar marknadens spelregler avseende priser och övriga konkurrensmedel – vilket vi gör – innebar minskade bidragsbehov/bättre resultat en positiv faktor i en samhällsekonomisk bedomning. Mätt i relation till arbetshandikappades lönekostnader har bidragsbehoven till Samhällsföretagsgruppen minskat med 15 procent realt under den senaste femårsperioden eller ca 400 mkr. Vi förutser ytterligare minskningar av vårt bidragsbehov, genom resultatförbättringar.

Indirekta effekter

För det fjärde vill jag framhålla de klara positiva effekter av vår verksamhet som finns i form av fler arbeten vid sidan om vår sysselsättning

av arbetshandikappade. Vår verksamhet ger sysselsättning för direkt anställda — totalt för Samhällsföretagsgruppen — ca 5 000 personer. Skulle dessa direkt eller indirekt bidra till en ökad total arbetslöshet, om vår verksamhet inte fanns? Vilka är effekterna på sysselsättningen av drift vi köper insatsvaror och tjänster, både för drift och för investering, för ungefär 1 500 mkr/år? Idag vet vi inte vad svaren är, men jag bedömer att de samlade effekterna på den övriga arbetsmarknaden totalt sett är positiva.

Eftersom vi menar att ett samhällsekonomiskt betraktelsesätt är det rätta för att bedöma samhällsinsatser för arbetshandikappade, har vi inom Samhällsföretag tagit initiativ till en ny studie omfattande hela företagsgruppens verksamhet. Denna studie kommer vi att kunna redovisa i början av 1986.

Även om vi idag inte vet resultatet, kan vi på goda grunder förvänta oss ett positivt resultat, utan att ens beakta den arbetshandikappades värdering av att ha ett arbete. *Samhällsekonomiskt* vill jag därför påstå att sysselsättningen av arbetshandikappade ger ett positivt resultat. Hur vi åstadkommer meningsfullt och avlönat arbete har emellertid betydelse för värdet av den tillgång de arbetshandikappade utgör på arbetsmarknaden.

Kommunerna vinnare

Vinnarna är primärkommuner och landsting samt de arbetshandikappade. Förloraren, även om beloppen är begränsade jämfört med vårt bidrag, är statsverket. Då har jag tagit mig friheten att se socialförsäkringssystemet som en del av statsverket. Skiljer vi mellan sådana poster som statsbudgeten belastas/gottskrives och poster som påverkar socialförsäkringssystemet, blir den stora vinnaren socialförsäkringarna och den stora förloraren statsbudgeten.

Detta förhållande är i sig ett problem. Jag vill därför kort ta upp fördelningens betydelse för allokeringen av resurser till vår verksamhet.

Samhällets åtgärder för att bereda arbetshandikappade meningsfullt arbete och försörjning, belastar idag statsbudgeten.

Den alternativa situationen för de flesta arbetshandikappade skulle vara förtidspension. I detta fall skulle finansieringen till viss del ske genom de delar av socialförsäkringen, som ligger utanför statsbudgeten. I övrigt skulle statsbudgeten belastas av poster som normalt sett inte är föremål för samma prövning som de resurser som tillförs arbetsmarknadspolitiken (folkpensionerna). Kommunerna skulle även

få belastning för bostadsstöd.

Det är vidare så att en passiv tillvaro för exempelvis missbrukare eller en utvecklingsstörd, regelmässigt kräver mer stöd från kommunal socialvård och landstingets sjuk- och omsorgsvård än när de handikappade är igång i arbete, vilket påtagligt belastar dessa organs budgetar.

Effekter skulle slutligen finnas i form av ökade inkomster för kommunerna, försäkringssystemet och i viss mån för staten.

Det statliga budgetunderskottet innebär stora risker för att ett mycket snävt synsätt, i huvudsak fixering vid bruttoutgiften, blir avgörande för allokeringen av resurser för arbete åt arbetshandikappade. Ingen hänsyn tas ens till att betydande medelsströmmar går tillbaka till statsverket, eller att andra delar av budgeten mindre belastas.

Än mindre tas rimlig hänsyn till att socialförsäkringen — som ändå får anses vara statligt garanterad — mindre belastas genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Själva allokeringssystemet innebär i sig därför betydande risker för felaktiga beslut om volym och inriktning. Här finns uppenbarligen betydande utrymme för att utveckla bättre metoder, utan att därför behöva släppa tankegången om att lön och inte pension skall utgå för arbete. De kamerala sysslorna borde staten enkelt kunna klara ut med riks-försäkringsverket.

Medan vi således pläderar för ett samhällsekonomiskt synsätt, har vi delvis en känsla att vi bedöms efter mycket snäva kamerala kriterier av finansdepartementets ekonomer. Kanske finns där för få nationalekonomer?

Sammanfattning

Jag vill sammanfattningvis framhålla att när en så pass exklusiv åtgärd som vår verksamhet i Samhällsföretagsgruppen är samhällsekonomiskt lönsam, är arbetshandikappade en uppenbar tillgång på arbetsmarknaden. Hur värdefull denna tillgång är beror i stor utsträckning på hur väl vi i samhället lyckas tillvarata de arbetshandikappades arbetsförmåga.

Ett alternativ där en stor grupp medborgare ställs utanför arbetsgemenskapen skulle vara en betydande belastning på samhället och ett förlorat bidrag till allas vår välfärd. Härtill kommer givetvis att vi i sådant fall också skulle få ett sämre samhälle för alla.

Att tillvarata den tillgång de arbetshandikappade utgör är ett ansvar för oss alla. Från företag och organisationer fordras mer förutseende för att undvika en utslagning av redan

anställda. Det är sällan fråga om betydande ekonomiska insatser, men där så undantagsvis skulle vara fallet, finns möjligheter till samhällsligt stöd.

Från företagen skulle jag gärna se en förändrad attityd till arbetshandikappade. Det finns mycket okunnighet och rädsla som sannolikt bidrar till svårigheter för arbetshandikappade på arbetsmarknaden.

Från samhällets sida, i första hand olika organ inom arbetsmarknadsområdet, fordras fortsatta och intensifierade ansträngningar för att finna lämpliga arbeten med eller utan ekonomiskt stöd av samhället.

Vi får inte heller förtröttnas i våra ansträngningar att arbeta vidare med nuvarande arbetsmarknadspolitiska medel, utveckla dessa och också pröva nya.

Arbetshandikappade är en större tillgång för arbetsmarknaden än vad vi idag inser. Det finns resurser att ta tillvara på flera plan.

Bengt-Christer Ysander:

Ett hjärtligt tack för den ingående presentationen av Samhällsföretag och dess verksamhet.

Vår tredje talare är docent Harald Niklasson, verksam vid Högskolan i Växjö. Harald är en av pionjärerna inom den arbetsmarknadspolitiska utvärderingsforskningen i Sverige. Redan på 60-talet utvecklade han modeller för cost/benefitkalkyler av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i allmänhet och insatser för handikappade i synnerhet. Det ska bli intressant att höra hur du ser på dessa frågor idag.

Harald Niklasson:

Jag tänker i det här inlägget beröra några arbetsmarknadspolitiska val- och avvägningsproblem med anknytning till de handikappades arbetsmarknadssituation.

Om man frågar en enskild arbetsförmedlare vad han ser som sin främsta uppgift är det mycket troligt att han svarar att den är att bistå personer, som drabbats av eller hotas av arbetslöshet, och då främst personer som är "konkurrenssvaga" och därmed kanske "svårplacerade". Det är också möjligt att han säger att den centrala uppgiften är att hjälpa arbetsgivarna att få tag i lamplig arbetskraft och att hjälpa arbetstagarna att få lämpliga jobb. Men får han fortsätta säger han nog att han därvid måste ägna sig speciellt åt att hjälpa "konkurrenssvaga" eller "svårplacerade" arbetstagare.

En person kan vara svårplacerad av en lång rad olika skäl, inte bara handikapp. Vi kan tänka oss en person, som nyligen blivit registrerad som arbetslös. Till en början är han

kanske föremål för endast "normal" arbetsförmedlingsservice, som är ett uttryck för arbetsförmedlingens uppgift att lösa "matchningsproblemen" på arbetsmarknaden.

Aven om han har relativt lätt observerbara fysiska eller psykiska handikapp blir han inte klassificerad eller definierad som arbetshandikappad (i arbetsmarknadspolitisk mening) förrän han visar sig vara, eller blivit bedömd som, svårplacerad. Men i sådana fall – när hans handikapp är lätt observerbart – kan detta ofta ske ganska snabbt, varefter den arbetshandikappade kan bli föremål för speciella insatser baserade på den "diagnosen".

I andra fall blir han kanske definierad som handikappad först efter lång tid i arbetslöshet, dvs när han är *dokumenterat* svårplacerad och när man funnit att detta kan ha att göra med personliga karaktäristika som kan betecknas som handikapp.

En "naturlig beslutsordning"

I de flesta fall är det rimligt att anta att mer eller mindre intensifierad arbetsförmedlingsservice syftande till placeringar i reguljära anställningar *föregår* andra typer av insatser. Och när andra åtgärder aktualiseras är det rimligt att man *först* överväger åtgärder, som kan tankas öka personens möjligheter att *senare* få ett reguljärt arbete, i första hand utbildning och/eller rehabiliteringsinsatser och/eller tidsbegränsade placeringar i extra-ordinära arbeten. Det är i allmänhet först efter det att man funnit att sannolikheten för att dylika åtgärder ska lyckas, dvs leda till placeringar, och inte bara tillfälliga sådana, i reguljära arbeten, som man tillgriper åtgärder, som i sig själva definierar den enskilde såsom arbetshandikappad. Och på detta stadium torde det i allmänhet vara så att man först prövar möjligheten att åstadkomma en placering i anställning med lönebidrag innan man överväger placering i skyddad sysselsättning och i sista hand pensionering.

Aven om det således finns en rätt naturlig ordning i vilken olika åtgärder övervägs, och även om de olika åtgärdsformerna således ofta för den enskilde arbetsförmedlaren framstår som *komplement* till varandra snarare än *alternativ*, är naturligtvis frånvaron av egentliga val- eller avvägningsproblem blott skenbar. Man kan t ex fråga sig *hur* långt man i de enskilda fallen ska driva ansträngningarna på de olika stadierna i den skildrade processen – och användandet av de medel som därvid aktualiseras – innan man överväger åtgärder, som ligger längre fram i den angivna ordningsföljden.

Val- och avvägningsproblem

En vanlig uppfattning tycks vara att man, lite diffust uttryckt, bör gå mycket långt i övervägandena eller prövningen av andra typer av åtgärder, innan man tillgriper åtgärder, som definierar den enskilde såsom arbetshandikappad. Detta kan bli bero på att man befarar att åtgärder av det sistnämnda slaget kan innebära en slags stigmatisering, som i sig själv kan försämra de berörda personernas möjligheter att i framtiden få reguljära anställningar. Det förhållande att mycket få av de personer, som blivit föremål för åtgärder som definierar dem som handikappade, senare får reguljära arbeten kan tolkas som ett uttryck för att deras möjligheter att få reguljära arbeten tidigare provats mycket noga. Men delvis kan det ju också vara en följd av den nämnda stigmatiseringen.

Ett andra avvägningsproblem är det mellan å ena sidan lönesubventioner vid anställningar på "vanliga" arbetsplatser och å andra sidan skyddad sysselsättning. Det förstnämnda alternativet har den poängen att man i princip vänder sig till *alla* arbetsgivare (om än med varierade erbjudanden i fråga om subventionernas storlek). Arbetsgivarna får själva avgöra om de ska acceptera eller avvisa erbjudandena. En andra poäng är alltså att anställningsbesluten i sig själva blir baserade på någon form av lönsamhetsöverväganden, där värdet av den arbetshandikappades arbetsinsats inte tillåts vara lägre än lönekostnaden efter subvention. (Tolkningen av detta när det gäller offentliga arbetsgivare skulle behöva utvecklas något, men jag lämnar det därhän.) Vid skyddad sysselsättning finns inte den begränsningen; "subventioneringsgraden" kan bli avsevärt större än 100 procent.

Om man utgår från att den arbetshandikappades problem på arbetsmarknaden beror på att arbetsgivarna bedömer hans produktivitet som för låg i förhållande till motsvarande totala lönekostnad, kan en lönesubvention framstå som *det* adekvata medlet. (Jag bortser då från möjligheten att införa mer individualiserad lönesättning i kombination med bidrag till den handikappade.) Vad kan det då finnas för nackdelar med detta medel? Varför har vi inte satsat *ännu* mer på lönesubventioner i kombination med intensifierad platsackvisition?

Låt oss anta att vi överväger att *ytterligare* höja *subventionsgraden* för att ytterligare förbättra arbetsförmedlarnas möjligheter att placera arbetshandikappade i anställningar med lönebidrag. Höjningsmöjligheterna, som det nu är, gäller väl främst den nivå till vilken subventionerna trappas ned/och eller subventio-

nernas varaktighet. Vi kan vara säkra på att detta ger en viss ökning av antalet anställda med lönebidrag. Hur *stor* ökningen blir vet vi inte mycket om (även om åtgärden är väldefinierad). Så länge subventionsgraden inte överstiger 100 procent bör vi ändå, kan man tycka, få ett positivt produktionsvärdetillskott, vilket knappast blir fallet vid en expansion av den skyddade sysselsättningen.

Problematiska effekter av lönesubventioner

Man torde kunna anta att de *nyttillkomna* subventionerade personerna i stor utsträckning rekryteras från de mest produktiva av dem som i alternativfallet (bibehållen subventioneringsnivå) inte får anställning med lönebidrag. I den mån de i alternativfallet har skyddad sysselsättning blir det lediga platser där. Motsvarande rekrytering dit kommer då att ske från grupper av förhållandevis gravt handikappade personer. Det blir alltså en resultatförsämring där. Men om vi tar med detta i bilden när vi funderar över följderna av subventionshöjningen, måste vi komma ihåg att alternativet att i stället ytterligare bygga ut den skyddade sysselsättningen också det innebär att man måste ta hand om fler förhållandevis gravt handikappade personer från ett utgångsläge i vilket den *genomsnittliga* subventioneringsgraden är mer än 100 procent.

Det sägs ibland att subventioneringsalternativet är förhållandevis billigt, finansiellt sett. Men låt oss utgå från en situation i vilken ett stort antal personer har anställningar med lönebidrag vid den existerande subventioneringsgraden. Då kan den ökningen av antalet sådana anställningar som en ökning av subventionsgraden resulterar i bli statsfinansiellt dyr per *nyttillkommen* subventionerad anställning. Den högre subventionen kommer ju forr eller senare (beoende på hur övergången görs) att galla också sådana subventionerade anställningar som finns också i alternativfallet (när subventionsgraden är lägre). Från den synpunkten är det naturligtvis viktigt att veta hur antalet tillhandahållna platser beror av subventionsgraden. Ett oelastiskt förhållande medför att den finansiella kostnaden per extra placering blir hög.

Men den främsta invändningen mot subventioneringshöjningen torde vara att de direkta sysselsättningseffekterna kan vara förknippade med betydande undanträngningseffekter. Man kan börja med att framföra miss tanken att en höjning av subventionsgraden i många fall medför en omvandling av reguljära arbeten till subventionerade sådana med eller

utan byte av innehavare. Om det sker utan byte av innehavare kan man säga att subventionshöjningen medför att fler personer blir definierade som handikappade utan någon ökning av sysselsättningen och produktionsresultatet. Om det sker med byte av innehavarna kan vi ett ögonblick skilja mellan två fall.

Undanträngningarnas inriktning

Det ena fallet är att den primärt undanträngde är en svårplacerad person, som inte (ännu) blivit klassificerad som arbetshandikappad. Det kan dröja länge innan denne får en ny chans. Och kanske är det så att när han får en ny chans så konkurrerar han med andra personer, som också är svårplacerade. En av dessa får kanske då överta hans roll som "undanträngd svårplacerad". När det går en tid blir kanske denne sekundärt undanträngde klassificerad som arbetshandikappad och kan komma ifråga för subventionerade anställningar osv.

Det andra fallet är att den primärt undanträngde är en "normalt konkurrenskraftig arbetstagare och att denne sedan i nästa led konkurrerar om andra arbetstillfällen med också "normalt konkurrenskraftiga" arbetstagare. I detta fall kan man, tycker jag, känna sig nöjd. Att i detta fall försöka definiera och mata en kostnadspost, som hänförs till undanträngningseffekterna, förefaller mig rätt poänglöst. Det är ungefär lika poänglöst som att i samband med en cost-benefit-analys av ett litet industriprojekt, som berör arbetsmarknader, som i stort sett befinner sig i balans, försöka kartlägga och värdera alla indirekta sysselsättningseffekter med hänvisning till att det ändå finns arbetslöshet.

Idealfallet är naturligtvis att det är fråga om ett rent nettotillskott av arbetstillfällen och inga "omvandlingar". Men man kan inte komma ifrån att en ökad subventioneringsgrad förstärker arbetsgivarnas incitament att få vissa personer, som de kanske ändå skulle anställa, att bli betraktade som arbetshandikappade. Att de inte fullt ut utnyttjat den möjligheten redan vid den lägre subventioneringsnivån kan bero på att sådana åtgärder är förknippade med vissa nackdelar, reala kostnader om man så vill, för företaget (förhandlingar, kontroller, en del personalpolitiska problem). Man kan heller inte komma ifrån att den ökade subventioneringen kan innebära en omvandling av reguljära arbeten till subventionerade sådana med byte av personal. Det verk-

ligt allvarliga skulle då vara att de därmed förknippade undanträngningarna kan vara koncentrerade till svårplacerade personer, som inte (ännu) klassificerats som handikappade. Det är undanträngningseffekternas *inriktning* som är den centrala frågan.

Mer av kontrollerad försöksverksamhet

Det är förfärligt lite vi vet om de här sammanhangen. Personligen tycker jag att man när det gäller den här typen av medel genom årens lopp borde ha arbetat mycket, mycket mer med "kontrollerad försöksverksamhet". Subventionerna kan ju utformas på många olika sätt.

Jag har bara pratat om subventionsgraden. Det borde rimligen ha funnits stora möjligheter att undersöka effekterna, inklusive undanträngningseffekterna, av olika ändringar av subventionernas utformning och sättet att kombinera dem med andra åtgärder, i första hand intensifierad platsackvisition, genom före-efter-studier baserade på försöks- och kontrollområden.

Att det är svårt att observera och mäta undanträngningseffekterna och deras inriktning är uppenbart. Målsättningen darvidlag bör främst vara att försöka finna åtminstone vissa indikationer på i vad mån undanträngningarna speciellt drabbar konkurrenssvaga grupper eller blir mer "jämnt utspridda" över arbetsmarknaden.

Också skyddad sysselsättning kan ge upphov till undanträngningar. Vi kan t ex föreställa oss en skyddad verkstad, som får en beställning, t ex legotillverkning, om vilken man vet att den eljest skulle ha gått till något annat företag. Men i sådana fall finns det i *allmänhet* ingen anledning att räkna med indirekta återverkningar, vars negativa konsekvenser blir koncentrerade till svårplacerade grupper, i varje fall inte om den skyddade verkstaden ligger nära en relativt väl definierad marknadsprisnivå för den produktion det är fråga om.

Saken ter sig naturligtvis annorlunda t ex om den skyddade verkstaden konkurrerar med bara ett annat företag om ordern och därmed tar hand om ordern. Då drabbar undanträngningarna i första hand konkurrenssvaga grupper. Man kan säga att de som primärt drabbas är personer för vilka det nedlagda företaget fungerat som just en skyddad verkstad!

Slutsatsen av de här resonemangen blir att det inte är så där alldeles självklart att lönesubventioner är *det* adekvata medlet. Och att här behövs mera utvärderingsstudier!