



## Notat

5. september 2014

J.nr. 2014-4391

### Litteraturgennemgang vedr. effekter af løntilskudsordningen

---

På baggrund af spørgsmål nr. 340 er der foretaget en litteraturgennemgang blandt både national og international litteratur på området. Gennemgangen bygger på litteratur, der anvender kvantitative metoder til at måle effekten.

Første del af svaret omhandler individeffekterne af løntilskudsordningen, hvor der foreligger relativt stærk evidens for konklusionerne. Individeffekterne dækker over den samlede nettovirkning af løntilskudsordningen dvs. både om ordningen fastholder borgere længere tid på offentlige ydelser (fastholdelseeffekt) og om ordningen påvirker sandsynligheden for at tilgå ordinær beskæftigelse (programeffekt). Typisk er motivationseffekten, der dækker over ændret adfærd ved udsigten til at skulle påbegynde et aktiveringsforløb, ikke inkluderet.

Anden del berører spørgsmålet omkring fortrængningseffekter af løntilskudsordningen. Fortrængningseffekter er således en afledt effekt, der berører andre individer end det pågældende individ, der berøres af ordningen.

Der fremkom i litteraturgennemgangen ikke studier, der undersøgte den totale samfundsøkonomiske virkning af løntilskudsordningen, altså inkl. individ- og fortrængningseffekt.

#### *Individeffekter*

Generelt foreligger der stærk evidens for positive individeffekter af løntilskud til ansættelse i private virksomheder i både dansk og international litteratur. Dette gælder både i forhold til at få de ledige hurtigere tilbage i ordinær beskæftigelse samt i forhold til at fastholde beskæftigelse efterfølgende<sup>1</sup>. Individeffekten dækker her nettoeffekten over både fastholdelses- og programeffekt. Motivationseffekten er generelt positiv på tværs af indsatser.

Effekterne af løntilskud til ansættelse i det offentlige er mere uklare. For stærke ledige er der evidens for at løntilskud til ansættelse i det offentlige samlet set fastholder borgerne på ydelsen i længere tid. For mere udsatte ledige tyder forskningen på positive individeffekter af løntilskud til ansættelse i det offentlige.

#### *Fortrængningseffekter*

Modsat individeffekterne er det relativt vanskeligt at afgøre, om løntilskudsordningen fortrænger ordinære job. Der findes derfor kun få undersøgelser, som har be-

---

<sup>1</sup> Se [www.jobeffekter.dk](http://www.jobeffekter.dk) for effektstudier, der behandler spørgsmålet omkring nettoeffekter af løntilskudsordningen eller Gravesen, "Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige", SFI 2012 for et længere litteraturreview af både danske og internationale studier.

lyst omfanget af fortrængning af ordinær beskæftigelse som følge af løntilskud på det danske arbejdsmarked.

I en analyse fra Rambøll tilbage fra 2005<sup>2</sup> var vurderingen, at der kun kunne påpeges forekomst af fortrængning i meget begrænset omfang, *jf. tabel 1*. Her vises det, at merbeskæftigelses- og rimelighedskravet med har været overholdt i 87 pct. af de undersøgte løntilskudsforløb. Og kun overtrådt i meget lille omfang. Dette gælder både for løntilskud til ansættelse i offentlig og privat virksomhed. Det vurderes dog, at kvaliteten af studiet er mangelfuldt, da det baseres på en spørgeskemaundersøgelse, hvor lederne vurderer om merbeskæftigelses- og rimelighedskravet har været overholdt. Generelt vurderes spørgeskemaanalyser ikke at være særlig pålidelige i denne sammenhæng, dels på grund af at lederne kan have incitament til at undervurdere fortrængningseffekterne, dels fordi lederne kan have svært ved at vurdere den kontrafaktiske situation.

En undersøgelse fra AKF fra 2010<sup>3</sup>, som dog udelukkende ser på løntilskud i små private virksomheder, understøtter denne vurdering. Analysen finder ingen tegn på, at privat løntilskud fortrænger ordinært ansatte. Faktisk vurderes løntilskud at øge den ordinære beskæftigelse med ca. 0,26 jobs pr. forløb. Det skyldes bl.a. ifølge undersøgelsen, at ca. 40 pct. af personerne i et løntilskud bliver ansat på ordinære vilkår efterfølgende.

Samme forfattere har udfærdiget et studie fra 2013<sup>4</sup>, der omhandler fortrængning på kommunale arbejdspladser. Studiet konkluderer, at brugen af løntilskud i gennemsnit ikke påvirker antallet af ordinært ansatte på kommunale arbejdspladser. Det dækker over, at brug af løntilskud øger afgang af ordinært ansatte signifikant 7-13 måneder efter brug, men det opvejes af en positiv effekt på tilgangen af ordinært ansatte, der dog ikke er signifikant forskellig fra nul.

Der er ligeledes relativt få internationale studier der undersøger problemstillingen omkring fortrængning af løntilskudsordningen.

Dahlberg og Forslund (2005)<sup>5</sup> finder igennem en regional paneldatanalyse på svenske kommuner, at 2/3 af løntilskud til ansættelse i det offentlige fortrænger ordinært beskæftigede. Undersøgelsen er udført i perioden fra 1987 til 1996.

Kangasharu (2007)<sup>6</sup> og Bishop og Montgomery (1993)<sup>7</sup> viser, at brugen af private løntilskudsforløb øger den ordinære beskæftigelse i virksomhederne, som også ana-

---

<sup>2</sup> Rambøll Management: "Undersøgelse af mulig fortrængning af ordinært ansatte ved brug af aktivering med løntilskud". December 2005.

<sup>3</sup> Rotger, Gabriel Pons m.fl. "The Effect of a Wage Subsidy on Employment in the Subsidies Firm". Working Paper, Oktober 2010. AKF. Kbh.

<sup>4</sup> Rotger, Gabriel Pons, Kiil "Effekter af løntilskud på kommunale arbejdspladser" KORA 2013

<sup>5</sup> Dahlberg, M & A. Forslund, 2005. Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes, *Scandinavian Journal of Economics*, 107(3), 475-494.

<sup>6</sup> Kangasharu, A, 2007, Do wage subsidies increase employment in subsidized firms, *Economica*, 74, 51-67.

lysen fra AKF indikerede. Helt præcist estimerer disse to studier at beskæftigelsen øgedes med ca. 10 pct. mere end antallet af løntilskudsjob ville betinge.

Desuden forefindes et tysk studie, Hujer m.fl. (2002)<sup>8</sup>, der behandler spørgsmålet om fortrængning effekter af løntilskud. Dette studie baseres dog på en relativt lille datamængde og finder ingen hverken positive eller negative fortrængningseffekter.

**Tabel 1. Effektoversigt af fortrængningsstudier**

Studier	Land	Effekt Privat løntilskud	Effekt offentlig løntilskud	Effekt uspecificeret løntilskud
Rotger, Gabriel Pons m.fl. (2010)	Danmark	+		
Rambøll (2005)	Danmark	(-)	(-)	
Rotger, Gabriel Pons, Kiil (2013)	Danmark		0	
Dahlberg & Forslund (2005)	Sverige		-	
Kangasharu (2007)	Finland	+		
Hujer m.fl. (2002)	Tyskland			0
Bishop & Montgomery (1993)	USA	+		

Anmærkning: Et '+' indikerer, at den samlede beskæftigelse forøges mere end antallet af løntilskudsjob (det modsatte af fortrængning), mens et '-' angiver at der finder fortrængning sted. Er effektangivelsen i parentes skyldes det at det ikke er muligt at afgøre om den samlede effekt af indsatsen er signifikant.

Samlet set tyder det ikke på, at løntilskud til ansættelse i private virksomheder fortrænger ordinær beskæftigelse, men det bemærkes, at der fortsat er begrænset litteratur på området.

Hvad angår løntilskud til ansættelse i det offentlige er litteraturen for begrænset, samt har for usikre konklusioner til at udtale sig om, hvorvidt der er indikationer på fortrængning.

<sup>7</sup> Bishop, J. H. & M. Montgomery, 1993, Does the Targeted Jobs Tax Credit Create Jobs at Subsidized Firms?, Working paper, Cornell University.

<sup>8</sup> Hujer, R. M. Caliendo & D. Radic, 2002, Estimating the Effects of Wage Subsidies on the Labour Demand in West-Germany using IAB Establishment Panel, Working paper, J.W. Goethe-Universitet, Frankfurt.