



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

De arbetsmarknadspolitiska programmens effekt på den kommunala skolan

Eva Mörk

RAPPORT 2003:1

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Näringsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra: utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Förutom forskning arbetar IFAU med att: sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, seminarier, kurser, workshops och konferenser; bygga upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier; påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet.

IFAU delar även ut anslag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Det finns två fasta ansökningstillfällen per år: den 1 april och den 1 november. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om anslag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns en traditionell styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och åtta andra ledamöter. Styrelsen har bl a som uppgift att besluta över beviljandet av externa anslag samt ge synpunkter på verksamheten. Till institutet är även referensgrupper knutna där arbetsgivar- och arbetstagsarsidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

De arbetsmarknadspolitiska programmens effekt på den kommunala skolan*

av

Eva Mörk

2003-01-15

Sammanfattning

De svenska kommunerna är betydelsefulla arbetsgivare; nästan 20 procent av de sysselsatta i Sverige sysselsätts av den primärkommunala sektorn. Kommunerna kan, precis som andra arbetsgivare, engagera deltagare i arbetsmarknadspolitiska program i sin verksamhet. I denna rapport studeras effekten av detta på den kommunala servicen, här mätt som servicenivån i den kommunala skolan. Jag finner tendenser till att ett högre antal programdeltagare påverkar servicenivån i skolan positivt. Detta resultat tyder alltså på att programdeltagare bidrar till produktionen och att detta bidrag inte omintetgörs av att kommunerna ersatt ordinarie arbetskraft med programdeltagare.

* Jag är tacksam för kommentarer från Susanne Ackum Agell och Sara Martinson (IFAU) samt från Håkan Hellstrand (Svenska Kommunförbundet). Till grund för denna rapport ligger en engelsk forskningsrapport (Mörk, 2003) som har dragit nytta av kommentarer från Lars-Erik Borge, Seppo Laakso och Erik Mellander. Jag vill också tacka Svenska Kommunförbundet för att ha givit mig tillgång till de enkätdata som används i rapporten.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Hur påverkar arbetsmarknadspolitiska program servicenivån i den kommunala skolan?	4
3	Ett mått på servicenivån i den kommunala skolan	5
4	Vad bestämmer priset på den kommunala skolan?.....	7
5	Data.....	8
5.1	Enkätdata	8
5.2	Registerdata	9
6	Resultat	10
6.1	Hur påverkas priset på skola av arbetsmarknadspolitiska program?	10
6.2	Vad bestämmer efterfrågan på kommunal skola?	11
6.3	Effekten av programdeltagare i arbetsmarknadspolitiska program på den kommunala skolan.....	12
7	Sammanfattning.....	13
	Referenser	14

1 Inledning

Under 1990-talet har de svenska kommunerna tagit en allt större del i arbetsmarknadspolitiken, vilken annars är en statlig angelägenhet. Detta utökade ansvar uttrycks på flera sätt, t ex genom den kommunala majoriteten i arbetsförmedlingsnämnderna (se Lundin & Skedinger, 2001), genom försöket med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel som genomfördes i fem län under perioden 1998–99 (se Persson & Johansson, 2000) samt möjligheten för kommunerna att ta över ansvaret för arbetslösa ungdomar (se Statskontoret, 2001). Kommunerna är dessutom en stor arbetsgivare som svarar för cirka 20 procent av den totala sysselsättningen. Precis som andra arbetsgivare kan kommunerna engagera personer som befinner sig i arbetsmarknadspolitiska program i sin verksamhet. Vissa program har formen av subventionerad sysselsättning och kan därför tänkas göra kommunal service billigare och därmed leda till en högre efterfrågan. För andra program gäller att programdeltagare, enligt lag, inte får utföra arbetsuppgifter som annars hade utförts av ordinarie personal. Huruvida denna begränsning faktiskt är uppfylld i verkligheten är dock en öppen fråga. Syftet med denna rapport är att undersöka om möjligheten för kommunerna att engagera programdeltagare i sin verksamhet påverkar den kommunala servicen, närmare bestämt servicenivån i den kommunalt tillhandahållna skolan. Bidrar programdeltagarna till produktionen? Och i så fall, neutraliseras dessa bidrag med att ordinarie arbetskraft ersätts av programdeltagare?¹ Tidsperioden som studeras är 1994–99, en period av ekonomisk återhämtning efter den kris som drabbade kommunerna i början av 1990-talet.

För att undersöka effekten på den kommunala servicen behöver jag ett mått som fångar upp såväl kvantitets- som kvalitetsaspekter. Tidigare studier har använt kommunala utgifter som ett mått på servicenivå.² Höga utgifter kan

¹ En sådan arbetskraftsersättning går under namnet ”undanträngning”. Dahlberg & Forslund (2000) studerar direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De finner undanträngningseffekter av program som tar formen av subventionerad sysselsättning, men inte av utbildningsprogram.

² Ett exempel på en sådan studie på svenska data är Aronsson & Wikström (1996). Det finns dock även ett fåtal studier som försöker att använda andra mått än utgifter. Ett exempel är Duncombe & Yinger (1993) som undersöker brandkårens verksamhet i staten New York. I stället för antal kronor spenderade på brandbekämpning mäter de servicenivån med förluster i fasta egendomar relativt totala fasta egendomar i kommunen. Andersson & Carlsen (1997) undersöker

dock bero på höga kostnader orsakade av svåra förhållanden eller en ineffektiv produktion och behöver därför inte vara direkt kopplat till en hög servicenivå. Ett ytterligare syfte med denna rapport är därför att finna ett bättre sätt att mäta den kommunala servicenivån. Min ursprungliga intention var att ta fram ett mått på total kommunal service. Detta gick tyvärr inte, men däremot gick det bra att ta fram ett mått på servicenivån i den kommunala skolan. Det är alltså denna som studeras här.

Rapporten är upplagd på följande sätt: I avsnitt 2 diskuteras hur arbetsmarknadspolitiska program kan tänkas påverka servicenivån i den kommunala skolan. Därefter presenteras, i avsnitt 3, en metod att mäta denna servicenivå. Avsnitt 4 diskuterar vad som bestämmer priset på servicen. I avsnitt 5 presenterar jag de data som används i rapporten, för att därefter, i avsnitt 6, gå över till studiens resultat. Slutligen sammanfattas rapporten i avsnitt 7.

2 Hur påverkar arbetsmarknads- politiska program servicenivån i den kommunala skolan?

För att undersöka hur deltagare i arbetsmarknadspolitiska program påverkar den kommunala servicen behöver jag en modell för hur det kommunala beslutsfattandet går till. Syftet med detta avsnitt är att presentera en sådan modell.³

När kommunmedborgarna fattar beslut om hur mycket skola de vill att kommunen ska tillhandahålla tar de hänsyn till den egna inkomsten, kommunens inkomst samt priset på skola⁴. Den kommunala skolan ska finansieras av en proportionell inkomstskatt som dras från den egna inkomsten, samt de bidrag kommunen får från staten. Den inkomst individen har kvar när skatten

sambandet mellan hur nöjda individer är med olika kommunala tjänster och utgifterna på dessa tjänster. De finner en ganska god överensstämmelse för alla tjänster förutom skolan.

³ Jag har valt att här inte presentera några ekvationer. Den intresserade läsaren hänvisas till Mörk (2003) för en mer teknisk beskrivning av modellen.

⁴ Jag antar här att kommuninvånaren faktiskt känner till det sanna priset för att tillhandahålla skola. Detta pris ska inte förväxlas med de brukaravgifter vissa kommuner tar ut för viss typ av service (t ex för barnomsorg).

är dragen använder han/hon till privat konsumtion. Priset på skola antas bero på lönerna till de kommunalt anställda samt hur många programdeltagare kommunen har engagerade i verksamheten. Eftersom skola, liksom en stor del av den övriga kommunala verksamheten (t ex barnomsorg och äldreomsorg) är arbetsintensiv, så kommer högre löner att innebära högre kostnader för kommunen och därmed ett högre pris på skola. Möjligheten att engagera programdeltagare innebär att kommunerna antingen kan anställa personal till en lägre kostnad (t ex via lönebidrag), eller att de får en extra resurs att stoppa in i produktionen (t ex via praktik). Ju fler programdeltagare som är engagerade i den kommunala verksamheten, desto lägre väntas därför priset på den kommunala servicen, och därmed skola, vara. Detta ger mig en modell som beskriver hur mycket skola varje individ vill att kommunen ska tillhandahålla.

När jag ska undersöka det kommunala beslutet behöver jag också veta hur kommunmedborgarnas preferenser summeras till ett gemensamt kommunalt beslut. Jag kommer att använda två olika modeller för att bestämma detta. Den första är en modell med sk ”representativa agenter”, där invånarna antas vara identiska inom kommunen men skilja sig åt med avseende på inkomst mellan kommunerna. Den andra är medianväljarmodellen (se t ex Black, 1958), där det antas att kommuninvånarna skiljer sig åt i inkomst både inom och mellan kommunerna. I bägge modellerna antar man att ju högre inkomst en individ har, desto mer kommunal service efterfrågar individen. Detta ger mig två modeller för det kommunala beslutsfattandet.

Ytterligare ett problem kvarstår dock: Jag kan inte observera vare sig servicenivån i den kommunala skolan eller priset för densamma. Jag måste därför ta fram ett mått på servicenivån. När jag väl har detta kan jag räkna fram priset, eftersom jag känner till utgifterna för servicen. Jag kan då också ta reda på hur priset påverkas av löner och antal programdeltagare.

3 Ett mått på servicenivån i den kommunala skolan

Som jag nämnde ovan observerar jag inte servicenivån i den kommunala skolan. Det jag däremot observerar är ett antal variabler som kan tänkas beskriva denna, t ex utgifter per elev, gymnasiefrekvens och lärartäthet. Det man skulle vilja göra är att väga samman dessa variabler för att få ett samlat mått. Men för att göra detta måste man veta hur stor vikt varje variabel ska få,

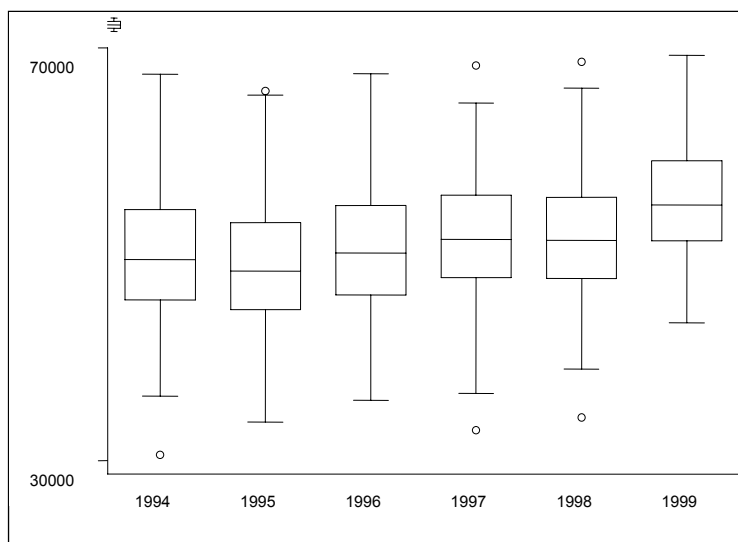
och detta är inte självklart. Det finns dock en lösning på dessa problem, nämligen en metod som kallas faktoranalys och som kan estimeras i ett program som heter LISREL.⁵ Det är denna metod som jag använder för att ta fram ett mått på den kommunala servicen. Mer exakt, så används faktoranalys för att ta fram ett mått på servicenivån i den kommunalt tillhandahållna skolan.⁶ De variabler jag använder i analysen är utgifter för grundskolan per grundskoleelev, utgifter för gymnasieskolan per gymnasieelev, andelen ungdomar i åldern 16–19 som går i gymnasiet, samt antal invånare i åldern 7–19 (dvs i skolåldern) per heltidsanställd inom skolan. Det visar sig att de tre första variablerna har ett positivt samband med servicenivån i skolan, medan den fjärde variabeln har ett negativt samband. I *Figur 1* illustreras hur det mått jag tagit fram med hjälp av faktoranalys ser ut och utvecklar sig över tiden. Figuren ska läsas på följande sätt: De horisontella strecken i mitten anger medianvärden och rutan kring runt dessa innehåller de 50 procent mittersta observationerna. Strecken utanför rutorna anger spridningen på de övriga observationerna, förutom extrema värden som är indikerade av egna punkter. Observera att värdena inte säger något i sig⁷, utan att det är variationen mellan kommunerna och över tiden som är det intressanta.

⁵ LISREL är skapat av Karl G Jöreskog och Dag Sörbom vid Uppsala universitet. Metoden bygger på att det finns en variabel som vi vill, men inte kan, observera. Vi kan dock observera ett antal variabler som kan antas bero på denna oobserverbara variabel. Givet att så är fallet, så borde dessa variabler vara korrelerade och det är denna korrelation som används för att ta fram ett mått på den oobserverbara variabeln. För en mer teknisk beskrivning av metoden se Mörk (2003) eller Jöreskog & Sörbom (1996).

⁶ Jag har även försökt ta fram ett mått på den totala servicenivån, servicenivån i barnomsorgen, samt i äldreomsorgen. I de två första fallen fick jag inte modellen att fungera och i det tredje fallet visade det sig att det framtagna måttet var väldigt högt korrelerat med utgifter på äldreomsorg, varför jag antog att faktoranalysen inte klarat av att fånga andra aspekter än det traditionella utgiftsmåttet. (Se Mörk, 2003, för en närmare beskrivning av dessa problem). Jag har därför valt att i denna rapport koncentrera mig på skolan.

⁷ Måttet servicenivå är skapat genom en hopvägning av variabler som är angivna i olika enheter, t ex andelar och kronor. Det säger sig självt att man inte rakt av kan jämföra dessa, det vore som att jämföra apelsiner med bananer. LISREL normaliserar dessa variabler till jämförbara enheter. Det är därför mycket svårt att säga hur man ska tolka enheten den resulterade variabeln har.

Figur 1 Servicenivån i skolan över tiden



Om jag jämför detta mått med det utgiftsmått som traditionellt används så finner jag att korrelationen mellan dessa är 0,67. Måtten är alltså positivt korrelerade, men eftersom korrelationen ändå är långt ifrån 1 så tyder detta på att vårt mått på servicenivå fångar upp något mer än det rena utgiftsmåttet som typiskt används i liknande analyser. Detta är bra, eftersom höga utgifter kan bero på andra saker än en hög servicenivå, t ex ineffektivitet eller besvärliga strukturella omständigheter.

4 Vad bestämmer priset på den kommunala skolan?

Givet att jag har ett mått på servicenivån i skolan så kan jag räkna ut dess pris genom att dividera utgifter på skola med servicenivå-måttet. Det jag i slutändan är intresserad av är att undersöka hur löner och programdeltagare påverkar priset. Detta kan jag göra med hjälp av regressionsanalys där det framräknade priset förklaras med löner till kommunalt anställda, antal programdeltagare (per tusen invånare) samt ett antal tidseffekter som kontrollerar för makroekonomiska chocker som drabbar alla kommuner likadant. Gör jag detta

får jag alltså fram på vilket sätt priset på skola påverkas av att kommunerna har kunnat engagera deltagare i arbetsmarknadspolitiska program i sin verksamhet. Som jag nämnde tidigare förväntar jag mig att denna effekt är negativ. Med hjälp av resultaten från regressionsanalysen kan jag sedan räkna fram ett pris som jag använder när jag analyserar efterfrågan på kommunalt tillhandahållen skola.

5 Data

För att undersöka effekten av programdeltagare på servicenivån i den kommunala skolan använder jag mig av enkätdata från Svenska Kommunförbundet och registerdata från SCB.

5.1 Enkätdata

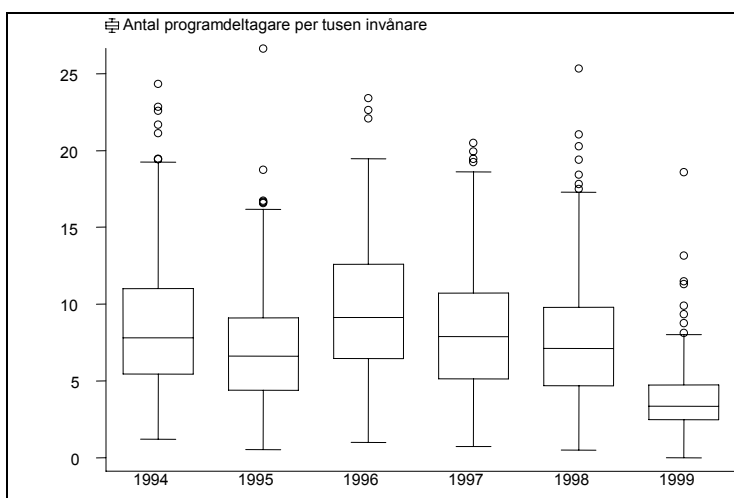
Svenska Kommunförbundet har under ett antal år skickat ut enkäter till kommunerna där de bl a frågat hur många programdeltagare kommunerna har engagerade i sin verksamhet. Jag har tillgång till åtta enkäter, den första i april 1994 och den sista i november 1999 (anledningen till att vi har åtta enkäter för sex år är att det genomfördes två enkäter för två av dessa år). För en diskussion av data, se Svenska Kommunförbundet (1999).

Utifrån dessa data kan jag inte uttala mig om i vilken verksamhet programdeltagaren har varit aktiv, så jag kan tyvärr inte skilja på dem som varit engagerade inom skolan och de som befunnit sig i andra sektorer (så som barnomsorg och äldreomsorg). Däremot vet jag vilken typ av program deltagaren varit inskriven i. Det är inte alla program som är lämpliga att ta med vid en analys av effekten av programdeltagandet på den kommunala servicen. Jag har därför exkluderat vissa program. Först och främst har jag exkluderat program som finansierats direkt av kommunerna och inte av staten, som annars är fallet (ett exempel på ett sådant program är de särskilda programmen riktade till socialbidragstagare). Dessutom har jag exkluderat rena utbildningsprogram, som t ex Datortek. Vad gäller ungdomsprogrammen (ungdomspraktik, kommunala ungdomsprogram, utvecklingsgaranti, ungdomsgaranti) är det inte självklart hur man ska göra, eftersom dessa program i stor utsträckning är en blandning av utbildning och praktik. Dessutom har kommunerna haft ett utökat ansvar för

ungdomar under delar av perioden⁸, vilket stärker osäkerheten om hur man ska behandla ungdomsprogram eftersom dessa delvis varit finansierade med kommunala pengar. Jag har därför använt två olika mått på antal programdeltagare, ett där jag inkluderar ungdomsprogram och ett där jag exkluderar dessa program.

I *Figur 2* ser vi hur antal programdeltagare (inklusive ungdomsprogram) har utvecklats över tiden (se texten ovanför *Figur 1* för en beskrivning av hur figuren ska läsas). Vi ser att antalet går upp i början av perioden, men avtar efter 1996 och når sitt lägsta värde 1999. Detta mönster följer konjunktursvängningarna under 1990-talet.

Figur 2 Antal programdeltagare i den kommunala verksamheten



5.2 Registerdata

Förutom uppgifter på antal programdeltagare behöver jag uppgifter om kommunerna. Dessa har jag hämtat från registerdata från SCB. De variabler jag använder är: medelinkomst och medianinkomst i kommunen, generella statsbidrag till kommunen (inklusive skatteutjämningsbidrag), löner till kommunalt anställda, andelar av populationen i åldrarna 0–6, 7–19 och 80–, befolknings-

⁸ Från och med oktober 1995 fick kommunerna möjligheten att ta över ansvaret för ungdomar upp till 20 år. I januari 1998 fick kommunerna dessutom möjligheten att ta över ansvaret för långtidsarbetslösa ungdomar i åldern 20–24 år.

tätheten i kommunen, samt en indikatorvariabel som tar värdet 1 om Socialdemokraterna och Vänsterpartiet har majoritet i kommunfullmäktige och 0 annars.

I *Tabell 1* nedan redovisar jag deskriptiv statistik över de variabler jag använder i analysen.

Tabell 1 Deskriptiv statistik

Variabel	Medelvärde	Standardavvikelse	Min	Max
Medelinkomst	120474	19599	72699	257688
Medianinkomst	117227	23114	19100	189700
Statsbidrag	5752	3330	-5940	18728
Löner för kommunalt anställda	284914	21404	227669	370904
Programdelt inkl ungdomsprogram	7,5	4,4	0	26,6
Programdelt exkl ungdomsprogram	6,8	4,1	0	23,4
Servicenivå skola	51285	6425	30557	69266
Andel barn	8,0	0,9	5,7	11,3
Andel ungdomar	16,3	1,5	9,7	21,8
Andel äldre	5,0	1,3	1,1	7,7
Befolkningstäthet	1,2	4,0	0,003	38,8
Socialistisk majoritet	0,48	0,50	0	1

Anmärkning: Statsbidrag är angivna per capita och programdeltagare per 1000 capita. 1274 observationer, 280 kommuner observerade över, i genomsnitt, 4,5 år.

6 Resultat⁹

6.1 Hur påverkas priset på skola av arbetsmarknadspolitiska program?

Jag börjar med att undersöka hur priset på kommunalt tillhandahållen skola påverkas av löner och antal programdeltagare. Det visar sig att bägge dessa variabler har sina förväntade tecken: Ju högre löner, desto högre är priset och ju fler programdeltagare som är engagerade i kommunal service, desto lägre är priset. Detta gäller både om ungdomsprogram inkluderas eller exkluderas.¹⁰

⁹ Detta avsnitt är förhållandevis fritt från tabeller med skattade resultat. I stället försöker jag beskriva dessa resultat i ord. Den som önskar studera parameterskattningar och t-kvoter närmare hänvisas till Mörk (2003).

¹⁰ Dessa effekter är statistiskt signifikanta på 5-procents nivån (ofta även på 1-procents nivån).

6.2 Vad bestämmer efterfrågan på kommunal skola?

Nästa steg är att undersöka hur pris, inkomst, demografi och politiska variabler påverkar efterfrågan på kommunalt tillhandahållen skola. När jag gör detta tar jag även hänsyn till kommunspecifika effekter samt tidseffekter. Jag utgår från de två modellerna för kommunalt beslutsfattande som jag redogjorde för i avsnitt 2. Resultaten kan sammanfattas i följande punkter:

- Individens inkomst har en positiv effekt på efterfrågad servicenivå. Ju högre inkomst individen har, desto mer kommunal skola vill individen konsumera. Detta är enligt vad som förutsågs av nationalekonomisk teori.
- Storleken på statsbidragen verkar inte spela någon roll för individens efterfråga.
- Ju högre pris på den kommunala servicen, desto mindre service efterfrågas. Även detta resultat är enligt nationalekonomisk teori. Prisets negativa effekt är statistiskt signifikant i medianväljarmodellen, men inte i modellen med representativa agenter.
- Ju fler barn och ungdomar som finns i en kommun, desto lägre är servicenivån i den kommunala skolan. Detta resultat kan förklaras med att om det finns många barn i en kommun kommer detta troligen att avspeglas i större klasser och därmed lägre lärartäthet. Då personaltäthet är en av de variabler som används för att bilda servicemåttet, följer att även servicenivån blir lägre i dessa kommuner.
- Ju högre befolkningstäthet, desto högre är servicenivån i skolan. Ett typiskt resultat är annars att utgiftsnivån är negativt korrelerad med befolkningstätheten, vilket brukar förklaras med att Norrland har höga strukturella kostnader. Höga strukturella kostnader innebär ju dock inte nödvändigtvis en hög servicenivå. Det faktum att jag finner det omvända mönstret indikerar att mitt mått på servicenivån har tagit hänsyn till strukturella kostnader på ett tillfredsställande sätt, något som inte utgiftsnivån i sig kan göra.
- Huruvida kommunen är socialistiskt eller borgerligt styrd verkar inte spela någon roll för efterfrågan på skola.

6.3 Effekten av programdeltagare i arbetsmarknads- politiska program på den kommunala skolan

Det vi primärt är intresserade av i denna rapport är hur möjligheten för kommunerna att engagera deltagare i arbetsmarknadspolitiska program påverkar servicenivån i den kommunala skolan. För att kunna uttala oss om detta måste vi först veta hur antal programdeltagare påverkar priset på servicenivån och sen hur detta pris påverkar efterfrågan. I avsnitt 6.1 och 6.2 ovan har jag undersökt detta. Låt mig nu väga ihop dessa två effekter för att få ett svar på min fråga. Detta görs i *Tabell 2* där vi redovisar sk elasticiteter¹¹ för servicenivån i skolan av programdeltagare. I den enkla modellen tar jag, förutom pris, endast hänsyn till inkomster för kommunen och individen. I den utökade modellen tar jag även hänsyn till demografi och politik.

Tabell 2 Effekten av programdeltagare på servicenivån i den kommunala skolan

	Enkel modell		Utökad modell	
	Inkl ungdoms- program	Exkl ungdoms- program	Inkl ungdoms- program	Exkl ungdoms- program
Representativ agent model	0,00669	0,00409	0,00756	0,00501
Medianväljar- modell	0,00520 *	0,00421 *	0,0061 **	0,00494 *

Anmärkning: ** och * betecknar att resultaten är statistiskt signifikanta på 5 respektive 1-procents nivån.

Vi ser från tabellen att samtliga elasticiteter är positiva. Dock är de endast statistiskt signifikanta i medianväljarmodellen. Resultaten ger därför visst stöd för att antal programdeltagare i den kommunala verksamheten har påverkat servicenivån positivt. Det verkar alltså som om dessa deltagare bidrar till produktionen och att detta bidrag inte neutraliseras av undanträngningseffekter.

¹¹ En elasticitet säger hur många procent servicenivån förändras om antal programdeltagare förändras med en procent.

7 Sammanfattning

I denna rapport har jag undersökt effekten på servicenivån i den kommunalt tillhandahållna skolan av att kommuner, liksom andra arbetsgivare, har kunnat engagera deltagare i arbetsmarknadspolitiska program i den egna verksamheten. Å ena sidan kan det tänkas att programdeltagare utgör en extra resurs som kan bidra till produktionen av kommunala varor och tjänster. Å andra sidan finns risken för undanträngning av reguljär sysselsättning. Denna risk verkar särskilt stor för de program som har formen av subventionerad anställning (t ex lönebidrag och rekryteringsstöd) eftersom det i Dahlberg & Forslund (2000) framkommer att det är just denna typ av program som har stora direkta undanträngningseffekter.

För att kunna uttala mig om effekten av att kommunerna har engagerat programdeltagare i sin verksamhet har jag tagit fram ett mått på servicenivån i skolan genom att med hjälp av den statistiska metoden faktoranalys (närmare bestämt LISREL) väga samman en mängd variabler som alla kan förväntas bero på servicenivån. Jag har sedan använt detta mått, istället för utgifter som är det traditionellt använda måttet i studier av detta slag. Höga utgifter kan dock bero på höga kostnader lika gärna som en hög servicenivå, varför mitt mått är att föredra.

Jag finner ett visst stöd för att förekomsten av programdeltagare i den kommunala verksamheten höjer servicenivån i den kommunala skolan. Detta tyder på att programdeltagarna bidragit till produktionen och att denna effekt inte har ointetgjorts av att kommunerna har ersatt ordinarie arbetskraft med programdeltagare. För kommuninvånaren är det alltså positivt att kommunen har engagerat programdeltagare i verksamheten. Det är sedan upp till politikerna att avgöra huruvida det är lämpligt att statliga medel till arbetsmarknadspolitiken används på detta sätt.

Referenser

Andersson K & F Carlsen (1997) "Local Public Services and Migration: Educational Change Evidence from Norwegian Municipalities" *Review of Regional Studies*, vol 27, nr 2, s 124-142.

Aronsson T & M Wikström (1996) "Local Public Expenditures in Sweden: A Model where the Median Voter is not Necessarily Decisive" *European Economic Review*, vol 40, nr 9, s 1705-1716.

Black D (1958) *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge.

Dahlberg M & A Forslund (2000) "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder" *Ekonomisk Debatt*, årg 28, nr 8, s 725-737.

Duncombe W & J Yinger (1993) "An Analysis of Returns to Scale in the Public Production, with an Application to Fire Protection" *Journal of Public Economics*, vol 52, nr 1, s 49-72.

Jöreskog K & D Sörbom (1996a) *LISREL 8: User's Reference Guide*, Scientific Software International Inc, Chicago.

Lundin M & P Skedinger (2001) "Decentraliserad arbetsmarknadspolitik – effekter av ett ökat kommunalt inflytande i arbetsförmedlingsnämnderna", *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, årg 7, nr 1, s 47-63.

Mörk E (2003) "The impact of active labor market programs on municipal service", Working Paper 2003:2, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Persson K & E Johansson (2000) "Friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel. Slutrapport", Forskningsrapport 2000:1, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Statskontoret (2001) ”Särskilda ungdomsåtgärder? Om kommunala ungdomsprogrammet och utvecklingsgarantin”, Rapport 2001:4, Statskontoret, Stockholm.

Svenska Kommunförbundet (1999) *Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken – en enkätundersökning 1998*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapport

- 2002:1** Hemström Maria & Sara Martinson ”Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program”
- 2002:2** Fröberg Daniela & Kristian Persson ”Genomförandet av aktivitetsgarantin”
- 2002:3** Ackum Agell Susanne, Anders Forslund, Maria Hemström, Oskar Nordström Skans, Caroline Runeson & Björn Öckert “Follow-up of EU’s recommendations on labour market policies”
- 2002:4** Åslund Olof & Caroline Runeson “Follow-up of EU’s recommendations for integrating immigrants into the labour market”
- 2002:5** Fredriksson Peter & Caroline Runeson “Follow-up of EU’s recommendations on the tax and benefit systems”
- 2002:6** Sundström Marianne & Caroline Runeson “Follow-up of EU’s recommendations on equal opportunities”
- 2002:7** Ericson Thomas ”Individuellt kompetenssparande: undanträngning eller komplement?”
- 2002:8** Calmfors Lars, Anders Forslund & Maria Hemström ”Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?”
- 2002:9** Harkman Anders ”Vilka motiv styr deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program?”
- 2002:10** Hallsten Lennart, Kerstin Isaksson & Helene Andersson ”Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare”
- 2002:11** Fröberg Daniela & Linus Lindqvist ”Deltagarna i aktivitetsgarantin”
- 2002:12** Ekström Erika ”Värdet av en treårig yrkesinriktad gymnasieutbildning”
- 2003:1** Mörk Eva ”De arbetsmarknadspolitiska programmens effekt på den kommunala skolan”

Working Paper

- 2002:1** Blundell Richard & Costas Meghir ”Active labour market policy vs employment tax credits: lessons from recent UK reforms”
- 2002:2** Carneiro Pedro, Karsten T Hansen & James J Heckman “Removing the veil of ignorance in assessing the distributional impacts of social policies”
- 2002:3** Johansson Kerstin “Do labor market programs affect labor force participation?”

- 2002:4** Calmfors Lars, Anders Forslund & Maria Hemström “Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences”
- 2002:5** Sianesi Barbara “Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s”
- 2002:6** Larsson Laura “Sick of being unemployed? Interactions between unemployment and sickness insurance in Sweden”
- 2002:7** Sacklén Hans “An evaluation of the Swedish trainee replacement schemes”
- 2002:8** Richardson Katarina & Gerard J van den Berg “The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work”
- 2002:9** Johansson Kerstin “Labor market programs, the discouraged-worker effect, and labor force participation”
- 2002:10** Carling Kenneth & Laura Larsson “Does early intervention help the unemployed youth?”
- 2002:11** Nordström Skans Oskar “Age effects in Swedish local labour markets”
- 2002:12** Agell Jonas & Helge Bennismarker “Wage policy and endogenous wage rigidity: a representative view from the inside”
- 2002:13** Johansson Per & Mårten Palme “Assessing the effect of public policy on worker absenteeism”
- 2002:14** Broström Göran, Per Johansson & Mårten Palme “Economic incentives and gender differences in work absence behavior”
- 2002:15** Andrén Thomas & Björn Gustafsson “Income effects from market training programs in Sweden during the 80’s and 90’s”
- 2002:16** Öckert Björn “Do university enrollment constraints affect education and earnings?”
- 2002:17** Eriksson Stefan “Imperfect information, wage formation, and the employability of the unemployed”
- 2002:18** Skedinger Per “Minimum wages and employment in Swedish hotels and restaurants”
- 2002:19** Lindeboom Maarten, France Portrait & Gerard J. van den Berg “An econometric analysis of the mental-health effects of major events in the life of older individuals”
- 2002:20** Abbring Jaap H. & Gerard J. van den Berg “Dynamically assigned treatments: duration models, binary treatment models, and panel data models”
- 2002:21** Boone Jan, Peter Fredriksson, Bertil Holmlund & Jan van Ours “Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions”

- 2002:22** Ridder Geert & Gerard J. van den Berg “A cross-country comparison of labor market frictions”
- 2002:23** Ekström Erika “The value of a third year in upper secondary vocational education – Evidence from a piloting scheme”
- 2003:1** Fredriksson Peter & Per Johansson “Program evaluation and random program starts”
- 2003:2** Mörk Eva “The impact of active labor market programs on municipal services”

Dissertation Series

- 2002:1** Larsson Laura “Evaluating social programs: active labor market policies and social insurance”
- 2002:2** Nordström Skans Oskar “Labour market effects of working time reductions and demographic changes”
- 2002:3** Sianesi Barbara “Essays on the evaluation of social programmes and educational qualifications”
- 2002:4** Eriksson Stefan “The persistence of unemployment: Does competition between employed and unemployed job applicants matter?”