

Friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel

Slutrapport

av

Kristian Persson och Eva Johansson*

2000-01-31

* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala, E-post: kristian.persson@ifau.uu.se, Tel: 018 – 471 70 90, Fax: 018 – 471 70 71. Ett stort tack riktas till Anna Araskog och Jennie Tidblad på Arbetsmarknadsprogram, AMS, samt Jan Johannesson och Anders Ahlqvist vid ER4, RRV, för givande diskussioner samt till annan personal inom AMV som varit oss behjälpliga. Avslutningsvis riktas ett särskilt tack till dem som kommenterat hela eller valda delar av rapporten: Harald Niklasson (CAFO i Växjö); Susanne Ackum Agell, Fredrik Andersson, Per-Anders Edin, Anders Forslund, Peter Fredriksson, Anders Harkman och Kerstin Johansson (IFAU); samt deltagarna vid IFAU:s workshop den 16:e juni, deltagarna vid IFAU:s interna seminarium den 1 september och vid seminariet på CAFO, Växjö Universitet den 7 september 1999.

1 Inledning

Denna rapport utgör den andra rapporten¹ i en utvärdering av försöksverksamheten med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel. Arbetsmarknadsdepartementet² har uppdragit åt Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) att utvärdera försöksverksamheten med avseende på effektiviteten i och fördelningseffekter av åtgärden; uppdragen i sin helhet återfinns i Bilaga A.

Ursprungligen var det tänkt att den andra delrapporten skulle följas av en slutrapport i mars. Eftersom det inte kommer att finnas tillräckligt dataunderlag för att göra en utvärdering enligt regeringens uppdrag utgör denna andra delrapport också slutrapport. I rapporten diskuteras främst hur åtgärden skulle kunna utvärderas, vilka data som krävs för detta och hur den bristande dokumentationen av åtgärden påverkar denna och andra utvärderingsstudier. Trots att vi inte haft möjlighet att utvärdera försöksverksamheten tror vi att rapporten bidrar med kunskap som är användbar vid planeringen av framtida försöksverksamheter. I första hand visar vår studie att om man ska kunna följa upp och utvärdera ett försök, måste försöket utformas så att det går att utvärdera och planeringen av försöket måste redan från början även innehålla riktlinjer för hur projektet ska dokumenteras.

Rapporten är disponerad enligt följande: I avsnitt 2 ges en kortfattad redovisning av den försöksverksamhet uppdraget gäller. Avsnitt 3 är en genomgång av tidigare undersökningar av försöksverksamheten. I avsnitt 4 diskuteras IFAU:s uppdrag, på vilka sätt de i uppdraget preciserade effekterna kan utvärderas och vilka data som behövs. I avsnitt 5 diskuteras vilka data som finns tillgängliga, varför de är otillräckliga som underlag för en utvärdering, samt konsekvenserna av detta. I avsnitt 6 diskuteras eventuellt alternativa angreppssätt att utvärdera försöksverksamheten och avsnitt 7 sammanfattar rapporten. I bilaga B vidgas perspektivet utöver vårt uppdrag i form av en principiell diskussion av hur ett antal tänkbara (makro)effekter av försöket skulle kunna studeras.

¹ Persson & Regnér (1999) utgör delrapport 1.

² Det tidigare Arbetsmarknadsdepartementet ingår idag som en del av Näringsdepartementet.

2 Försöksverksamheten

Under 1998 beslutade regeringen att Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Värmland och Skåne under en försöksperiod på nästan två år skulle få använda vissa arbetsmarknadspolitiska medel på ett ”friare” sätt. Tanken var att denna ”frihet” skulle förbättra sysselsättningen i länen och skapa förutsättningar för regional tillväxt.³ Försöksperioden för Skåne var 1 mars 1998 - 31 december 1999 och för de övriga länen 1 juli 1998 - 31 december 1999.

Uppdraget att verkställa försöksverksamheten gick från Arbetsmarknadsdepartementet direkt till respektive länsarbetsnämnd. Därför blev Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), som är Arbetsmarknadsverkets (AMV) centrala myndighet, inte direkt involverad i försöksverksamhetens verkställande.

2.1 Länens ”friheter”

Försöket omfattade till att börja med tre ”friheter” för länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna i försökslänen: Den *första* friheten var möjligheten att använda tilldelade medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder utan att uppfylla några volymmål.⁴ Den för försökslänen unika situation upphörde 1 januari 1999 då volymmålet för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna avskaffades i hela riket. Den period under vilken frånvaron av volymmål gav försökslänen större frihet i sitt val av åtgärdsmix än icke-försökslän kom alltså att inskränka sig till 10 månader för Skåne och 6 månader för de övriga försökslänen.

Den *andra* friheten består i att försökslänen fram till den 31 december 1999 får använda en ökad andel av anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder till otraditionella insatser. Otraditionella medel innebär att en del av budgeterade medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder (s.k. A2-medel) kan användas till områden som ej faller inom rådande regelverk. Dessa medel betecknas som ”otraditionella försökslänsmedel”. Förekomsten av otraditionella medel är inte unik för försökslänen utan har varit ett in-

³ Se Regeringens proposition (1997/98:62).

⁴ De medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder som åsyftas motsvarar vad som i budgetsammanhang benämns som ”Utgiftsområde 14 Anslag A2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder”. Friheten omfattade inte åtgärder riktade till Arbetshandikappade, s.k. A3-anslag. Nämda volymmål, som återfanns i bl.a. AMVs regleringsbrev fram till och med 1998, innebar centralt uppställda mål för hur många individer som skulle delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller yrkesinriktad rehabilitering varje månad. Detta inslag i målstyrningen har kritiserats för att det medförde en underdimensionering av arbetsmarknadsutbildning och medförde åtgärdsfokusering istället för förmedling av arbete.

slag i politiken sedan 1980-talet för samtliga länsarbetsnämnder i Sverige. Det har dock handlat om en relativt liten andel av anslaget till arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kunnat användas på ett otraditionellt sätt. Exempelvis kunde alla länsarbetsnämnder under 1998 använda tre procent av anslagen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder på ett otraditionellt sätt. Detta utrymme för otraditionella inslag minskades under 1999 till två procent av anslagen. Syftet med införandet av otraditionella medel var att underlätta effektivitetsbefrämjande anpassning av verksamheten, vilket kan sägas innefatta anpassning av befintliga åtgärder till lokala förhållanden eller utveckling av nya åtgärder. Den centrala styrningen av de otraditionella medlen är således mindre omfattande än för de traditionella medlen.

Den andra friheten innebär att en ny kategori otraditionella medel tillkommit för försökslänerna. Dessa medel medför, på samma sätt som vanliga otraditionella medel, ingen förstärkning av länsarbetsnämndernas budget. De otraditionella medlen utgör dock en betydande del av länsarbetsnämndernas anslag till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De resurser som redovisas i Tabell 2.1 utgör 16 respektive 13 procent av länsarbetsnämndernas totala anslag för arbetsmarknadspolitiska åtgärder under 1998 respektive 1999. Dock har endast en del av anslagen utnyttjats; 1998 utnyttjades 70 miljoner, varav den allra största delen i Skåne, och 1999 utnyttjades 436 miljoner. Viktigt att poängtera är att de otraditionella försökslänsmedlen skiljer sig från de ”vanliga” otraditionella medlen genom att de endast får rikta sig till arbetslösa och att de inte får användas till att minska arbetskraftsutbudet. Detta innebär att de otraditionella försökslänsmedel är förknippade med fler restriktioner än de ”vanliga” otraditionella medlen.

Tabell 2.1 Anslag för otraditionella försökslänsmedel inom ramen för budgeterade medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder (miljoner kronor)

LÄN	ANSLAG 1998	ANSLAG 1999
Skåne	426	300
Dalarna	148	102
Gävleborg	162	118
Jämtland	79	59
Värmland	176	120
SUMMA	991	699

Den *tredje* friheten för försökslänen är att dessa kan fatta beslut om projektverksamheter baserade på ”aktivare användning av arbetslöshetsersättningen”. Aktivare användning av arbetslöshetsersättningen är en försöksverksamhet i sig själv. Denna försöksverksamhet är landsomfattande och innebär att organisationer, både inom och utanför AMV, kan inkomma med en ansökan om att få bedriva projekt för arbetslösa. Individer som deltar i sådana projekt uppbär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Detta är en avvikelse från vad som i normala fall gäller för individer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder belastar i normalfallet AMV:s budget och inte arbetslöshetsförsäkringen. Från maj 1997 kunde de organisationer som önskade bedriva verksamhet för arbetslösa inkomma med en ansökan till Arbetsmarknadsdepartementet. I och med att Skåne i mars 1998 kom att utgöra ett försökslän delegerades rätten att fatta beslut om projekt inom ramen för aktivare användning av arbetslöshetsförsäkringen från departementet till länsarbetsnämnden i Skåne. I juni samma år övertog AMS beslutsrätten från regeringen för resten av Sverige. När Dalarna, Gävleborg, Jämtland och Värmland i juli 1998 fick försökslänsstatus erhöll de samma beslutsrätt som länsarbetsnämnden i Skåne.

Friheten innebär således att länsarbetsnämnderna i försökslänen till skillnad från övriga länsarbetsnämnder i icke-försökslän har rättighet att bevilja ersättning från arbetslöshetsförsäkringen till individer som deltar i projektverksamhet. I Tabell 2.2 redovisas de anslag som beviljats till försökslänen. Aktivare användning av arbetslöshetsersättningen fick bedrivas till 30 september 1999.⁵

Tabell 2.2 Anslag för aktivare användning av arbetslöshetsersättningen i försökslänen (miljoner kronor)

LÄN	ANSLAG 1998	ANSLAG 1999*
Skåne	110	16,5
Dalarna	32	4,8
Gävleborg	39	5,85
Jämtland	17	2,55
Värmland	32	4,8

* Från och med 29 juni 1999 är anslaget för Dalarna 10 miljoner, Gävleborg 20 miljoner och Värmland 32 miljoner.

⁵ För en uppföljning av den aktivare användningen av arbetslöshetsförsäkringen, se Martinson (1999).

2.2 Målet för försöksverksamheten

Regeringens övergripande mål med den friare användningen av arbetsmarknadspolitiska medel är ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet. Arbetsmarknadsdepartementet har ställt upp kvantitativa mål för varje försökslän. Av Tabell 2.3 framgår att målen är formulerade i både absoluta och relativa tal. De absoluta målen för försökslänen utom Skåne är att sysselsättningen, enligt AKU⁶, skall öka med mellan 1 700 och 3 400 personer under försöksperioden. För Skåne gäller att sysselsättningen skall öka så att den del av befolkningen i arbetsför ålder som har reguljär sysselsättning skall vara lika med eller högre än riksgenomsnittet. Detta mål uttryckt i absoluta termer innebär att sysselsättningsökningen skall vara ca 20 000 personer. De relativa målen innebär för vart och ett av försökslänen en övre gräns för det antal procentenheter med vilken kvoten mellan antalet öppet arbetslösa eller åtgärdsdeltagande personerna och antalet personer i arbetskraften får överstiga motsvarande kvot för riket i sin helhet. För Skåne län är den tillåtna avvikelser noll procentenheter. För övriga försökslän ligger den mellan en och två procentenheter.

Tabell 2.3 Försöksverksamhetens kvantitativa mål

LÄN	ABSOLUT MÅL	RELATIVT MÅL
	<i>Sysselsättning 4:e kv. 1999</i>	<i>Andel arbetslösa och i åtgärder</i>
	<i>jämfört med 4:e kv. 1997</i>	<i>relativt riket</i>
Skåne	+ 20 000	0 procentenheter
Dalarna	+ 3 400	+ 2 procentenheter
Gävleborg	+ 2 600	+ 2 procentenheter
Jämtland	+ 1 700	+ 1 procentenhet
Värmland	+ 3 400	+ 2 procentenheter

Det bör observeras att arbetskraften i Skåne län utgör drygt tio procent av den svenska arbetskraften, vilket innebär att en förändring i sysselsättning eller total arbetslöshet i Skåne har ett inte försumbart genomslag på riksgenomsnittet med vilket försökslänen skall jämföras.

⁶ Arbetskraftsundersökningen (AKU) är en månatlig urvalsundersökning som genomförs av Statistiska Centralbyrån (SCB). Resultat på länsnivå presenteras kvartalsvis.

2.3 Restriktioner för försöket

Enligt de regeringsbeslut som beskriver de fem berörda länsarbetsnämndernas uppdrag från regeringen skall försöksverksamheten bedrivas inom ramen för de nationella mål och anvisningar som ställts upp för arbetsmarknadspolitiken samt stå i överensstämmelse med AMV:s övergripande mål. De insatser som utformas lokalt, på basis av lokala förutsättningar och behov, ska understödja såväl tillväxt- som fördelningspolitiska mål. Verksamheten ska också utformas för att främja jämställdheten och motverka en könsuppdelad arbetsmarknad. Man får inte, inom ramen för verksamheten, missgynna funktionshindrade eller andra på arbetsmarknaden svaga grupper. Försöksverksamheten får inte heller innebära att man påbörjar eller utökar gamla "friårsförsök".⁷ Regeringen har utöver detta fastlagt två restriktioner på användandet av de otraditionella medlen. Dessa medel får ej riktas till andra än arbetslösa eller medverka till att minska arbetskraftsutbudet.

AMS har utifrån regeringsbesluten angivit en del tolkningar och förtydliganden av vilka ramar som gäller för de otraditionella försökslänsmedlen.⁸ För det första får försökslänen inte genomföra åtgärder som kan betraktas som varianter på redan existerande åtgärder. För det andra får länen inte genomföra förändringar i aktivitets-, utbildnings- eller anställningsbidragen. För det tredje kan de inte bevilja personer längre tid i ett projekt än den tid som stipuleras i gällande regelverk. Slutligen, så måste försöksprojekten motiveras av arbetsmarknadsskäl.

Sammanfattningsvis verkar friheten i försökslänen vara begränsad till ökade möjligheter att utforma nya åtgärder för arbetslösa och nya metoder för implementering av politiken, att bevilja projekt inom ramen för aktivare användning av arbetslöshetsersättningen fram till och med september 1999 samt att ändra åtgärdsmixen utan hänsyn till centralt fastställda volymkrav. I det sistnämnda avseendet kvarstod skillnaden mellan försökslänen och övriga län endast under en begränsad tidsrymd.

⁷ Kortfattat var friårsförsöket en arbetsmarknadspolitisk försöksverksamhet som innebar att en arbetslös erhöll ett vikariat för en anställd som erhöll tjänstledighet med arbetslöshetsersättning.

⁸ Se Arbetsmarknadsstyrelsen (1998), Dnr AP 98-8928-20.

3 Tidigare rapporter

I samband med att försöket påbörjades gav regeringen IFAU och Statskontoret i uppdrag att följa och utvärdera försöksverksamheten. Senare engagerades även Riksrevisionsverket i uppföljningen av verksamheten.

3.1 Statskontorets uppdrag och rapportering

Statskontoret hade regeringens uppdrag att under 1998 följa upp genomförandet av försöksverksamheten med avseende på dels förändrad användning av arbetsmarknadspolitiska medel, inklusive otraditionella sådana, dels den aktivare användningen av arbetslöshetsersättningen i Skåne län under 1998.⁹

De huvudsakliga slutsatserna av Statskontorets uppföljning är att Skåne län inte behövde det stora anslaget av otraditionella medel, eftersom endast en mindre del av resurserna kommit till användning och flera av de projekt som bedrivits i Skåne under 1998 skulle kunna bedrivits inom ramen för ordinarie verksamhet. Statskontoret finner även att länsarbetsnämnden ej beviljat medel till ”dåliga projekt” och att de otraditionella insatserna har en tonvikt på projekt som understödjer tillväxt och nyföretagande; se Statskontoret (1999)¹⁰.

3.2 RRV:s uppdrag och rapportering

RRV erhöll sitt uppdrag från Näringsdepartementet under våren 1999. Detta består av att kartlägga och analysera den ändrade användningen av arbetsmarknadsmedel som försöksverksamheten har lett till.¹¹ Uppdraget löper fram till försökets slut och RRV har tolkat det som bestående av följande tre delar: (i) undersöka förutsättningarna att i existerande informations- och uppföljningssystem urskilja försöksverksamheten från ordinarie verksamhet; (ii) kartlägga och analysera användningen av försökslansmedlen; och (iii) granska hur försöksverksamheten genomförs/implementeras i de olika länen.

RRV har publicerat en delrapport (RRV, 1999)¹², som behandlar den första frågeställningen. Delrapporten visar på brister i registrering och uppföljning av försöksverksamheten. RRV visar även på att volymmålets borttagande ej verkar ha lett till föränd-

⁹ Se Regeringsbeslut (A97/2348/A).

¹⁰ Finns att beställa på Statskontorets hemsida (<http://www.statskontoret.se/publ/index.html>).

¹¹ Se Regeringsbeslut (N1999/4969/A).

¹² Finns att beställa på RRV:s hemsida (<http://www.rrv.se/publ.html>).

ringar i medelsanvändningen och att länsarbetsnämnderna ej till fullo följt de regler som regeringen ställt upp för försöket. RRV föreslår i rapporten att AMS ser över sina rutiner för redovisning av otraditionella verksamheter. RRV:s slutrapport planeras att vara färdig i januari 2000.

3.3 IFAU:s uppdrag och rapportering

IFAU:s uppdrag består i att utvärdera försöket ur två ekonomiska synvinklar: åtgärdseffektivitet och fördelningseffekter.¹³ IFAU:s första delrapport (Persson & Regnér, 1999)¹⁴ innehöll i första hand en beskrivning av vart och ett av de fem försökslänerna med avseende på utvecklingen på arbetsmarknaden, åtgärdssammansättningen samt Länsarbetsnämndens (LAN) policy och direktiv för försöksverksamheten. I övrigt fördes en diskussion om de vid den tidpunkten identifierbara svårigheterna med att utvärdera försöksverksamheten.

Av LAN:s policydokument framgick att arbetsförmedlingsnämnderna¹⁵ spelar en central roll vid framtagandet av nya projekt som finansieras med otraditionella medel. En konsekvens av det ökade inflytande för arbetsförmedlingsnämnderna, och den kommunala majoriteten däri, kunde spåras vid en genomgång av då tillgängliga projektbeskrivningar: i stor utsträckning var det kommunerna som framstod som anordnare av projekten.

Andra slutsatser i Persson & Regnér (1999) var att många av försöksprojekten riktat sig till företag, att det förekom projekt riktade till grupper som i allt större grad efterfrågas på arbetsmarknaden samt att en stor del av projekten inte hade arbetslösa deltagare eller, i vissa fall, inga deltagare alls.

¹³ För en noggrann genomgång av IFAU:s uppdrag, se avsnitt 4 i denna rapport. Uppdraget återfinns i Appendix A.

¹⁴ Kan beställas från IFAU eller laddas ner som pdf-fil på IFAU:s hemsida <http://www.ifau.se> under publikationer.

¹⁵ Arbetsförmedlingsnämnderna har till uppgift att utforma den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utifrån lokala behov. En majoritet av ledamöterna i nämnden tillsätts av kommunen.

4 En genomgång av uppdraget: definitioner, tillvägagångssätt och krav på data

IFAU har av regeringen fått i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten med avseende på åtgärdseffektivitet och fördelningseffekter. I de diskussioner som föregick uppdraget framförde departementet även önskemål om en utvärdering av försöksverksamheten med avseende på inlåsnings effekter, undanträngningseffekter, konkurrenseffekter, tillväxteffekter samt övervältringseffekter mellan stat och kommun. Dessa makroeffekter kräver dock en mycket längre uppföljningshorisont än vad som avsåts i uppdraget. Det stod därför tidigt klart att IFAU inte på ett meningsfullt sätt skulle kunna åta sig ett uppdrag som innefattar även dessa typer av effekter. Eftersom vi bedömer försökets makroeffekter som principiellt intressanta ur ett utvärderingsperspektiv, har vi valt att i Bilaga B diskutera hur man lämpligen kan definiera olika makroeffekter och vilken slags information som skulle krävas för en utvärdering av dessa.

IFAU:s uppdrag består alltså i att utvärdera försöksverksamheten med avseende på effektiviteten i de använda åtgärderna och dess fördelningseffekter. Definitioner av dess begrepp samt metoder för att analysera effekterna diskuteras nedan.

4.1 Åtgärdseffektivitet

En definition av begreppet

Med åtgärdseffektivitet kommer vi att avse åtgärdens *individeffekter*, dvs. hur deltagandet i en åtgärd påverkar individens framtida ställning på arbetsmarknaden. En effektiv åtgärd är en åtgärd som medför att individens ställning på arbetsmarknaden förbättras.

När vi studerar en åtgärds individeffekter vill vi alltså ha svar på frågan vilken effekt ett deltagande i en åtgärd har på individens framtida ställning på arbetsmarknaden, t ex sannolikheten att få ett jobb. För att få svar på denna fråga skulle vi vilja studera en individ som befinner sig i två tillstånd samtidigt: vi vill jämföra vad som händer efter det att individen deltar i en åtgärd med vad som skulle ha hänt om individen inte deltagit i åtgärden. Detta är av naturliga skäl inte möjligt, utan utvärderaren är hänvisad till att, via en experimentell eller icke-experimentell ansats, jämföra utfallet för en deltagargrupp med utfallet för en kontrollgrupp.

Grundproblemet vid denna typ av studier är att resultaten kan påverkas av s.k. selektion. Ett selektionsproblem uppstår om effekten av att delta i en åtgärd beror på att en

viss typ av individer deltar i åtgärden. Om denna grupp av individer redan från början har egenskaper som är bättre/sämre (i avseendet att de ökar/minskar sannolikheten att få ett jobb) så kommer den positiva/negativa effekten av att delta i en åtgärd överskatta/underskatta åtgärdens verkliga effekt. Detta problem beaktar den experimentella och icke-experimentella ansatsen på olika sätt.

Grundtanken vid ett *experiment* är att ur en homogen grupp av individer slumpmässigt låta en del av gruppen utsättas för någon form av påverkan (t ex delta i en åtgärd) medan den andra halvan ej utsätts för denna påverkan (t ex fortsatt öppen arbetslöshet). På detta sätt skapas en deltagargrupp och en kontrollgrupp. Därefter kan man studera eventuella skillnader i utfall mellan grupperna för att utröna vilken effekt ett deltagande har haft.

För det mesta utformas inte åtgärder inom ramen för ett experiment (så är inte heller fallet med försökslansprojekten) utan utvärderaren måste i efterhand konstruera en kontrollgrupp med vilken de som deltar i en åtgärd jämförs; detta är den s.k. *icke-experimentella* ansatsen. Med tanke på det potentiella selektionsproblemet, ställer detta stora krav på kontrollgruppens utformning. Detta innebär i sin tur att den icke-experimentella ansatsen ställer stora krav på data. Möjligheten att skatta storleken av individeffekter med icke-experimentella metoder är i själva verket helt beroende av tillgång på utförlig information om såväl försöksdeltagare som kontrollgrupp; utan sådan information finns det, enkelt uttryckt, små möjligheter att förvissa sig om att deltagare och icke-deltagare inte skiljer sig åt i viktiga avseenden som kan ha betydelse för utfallet på arbetsmarknaden. Effekter av sådana skillnader skulle då felaktigt kunna tillskrivas försöksdeltagandet.

Frågeställningar och data som behövs för att studera individeffekter

Det finns en rad olika utfall som är av intresse att studera. Vi har valt att identifiera följande frågor, som skulle gå att analysera inom den givna tidsramen: (i) *Ökar deltagande i försöksprojekt individens chans att få ett jobb efter projektets slut?*¹⁶ (ii) *Minskar tiden tills dess att individen hittar ett jobb efter det att han/hon deltagit i ett försöksprojekt?*

¹⁶ Här kan man välja flera tidpunkter att studera, t ex vad som händer i direkt anslutning till det att försöksprojektet avslutas, efter sex månader och efter ett år. Det är värt att notera att effekten av en åtgärd kan bero på val av tidpunkt för utvärdering och därför är det av stor vikt att studera effekten vid en rad olika tidpunkter.

(iii) *Minskar sannolikheten att individen åter blir arbetslös om han/hon deltar i ett försöksprojekt?*

Försökslänsverksamheten består, som tidigare nämnts, av tre ”friheter”: (i) inga volymkrav för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna; (ii) en större andel av tilldelade resurser får användas till otraditionella åtgärder; och (iii) man får besluta över projekt inom ramen för aktivare användning av arbetslöshetsförsäkringen. Som framgår av RRV (1999) så verkar inte volymmålets borttagande ha lett till någon förändring av medelsanvändningen. Det finns därför ingen anledning att förvänta sig några tydliga effekter av denna ”frihet”. Skillnaden mellan försökslän och övriga län i det här avseendet försvann dessutom efter ganska kort tid i och med att volymkravet togs bort i hela landet i januari 1999 vilket gör det mycket svårt att identifiera en eventuell effekt.

Den ”frihet” som verkar ha haft störst betydelse är möjligheten att använda otraditionella medel.¹⁷ En naturlig strategi vore därför att direkt analysera individeffekterna av dessa projekt. Om man kunde skilja mellan olika individuella projekt skulle dessutom en sådan analys direkt kunna peka ut lyckade projekt som vore värda att föra ut i verksamheten i stort.

Vilka data behövs för att kunna genomföra denna analys? För det första så behövs det en dokumentation av försöksprojekten samt dess deltagare, så att vi vet vilka projekt som har genomförts och vem som har deltagit i dessa. Har vi tillgång till denna information skulle vi kunna utvärdera försökslänsverksamhetens effekter för individerna som deltagit.

Vill vi gå ett steg längre och uttala oss om enskilda projekt uppstår ett problem; antalet deltagare i de enskilda projekten verkar bli lågt (denna observation är baserad på den dokumentation som finns för tillfället). Det skulle därför vara svårt att analysera effekten av att delta i enskilda försöksprojekt, eftersom antalet deltagare är för lågt för att ekonometriska metoder ska kunna användas på ett meningsfullt sätt. En möjlig lösning på detta problem vore att gruppera projekten och på så vis få ett tillräckligt stort antal deltagare i grupperingarna. För att detta ska vara möjligt krävs dels att projekten är

¹⁷ Värmland utgör dock ett undantag. Där finns ett relativt stort antal deltagare i aktivare användning av arbetslöshetsersättningen. I juni 1999 deltog 448 individer i landet totalt, varav 267 personer i Värmlands (nästan 60 % av deltagarna fanns alltså i Värmland). Deltagarna i den aktivare användningen av arbetslöshetsförsäkringen utgör dock endast 1,6 % (448/27 626) av det totala antalet deltagare i olika åtgärder i försökslänerna den månaden (AMS månadsstatistik). För mer information om den aktivare användningen av arbetslöshetsförsäkringen, se Martinson (1999).

väl dokumenterade så att en gruppering kan ske och del att projekten inte är alltför olikartade, utan verkligen kan grupperas meningsfullt. Av den dokumentation som idag finns verkar det dock som om projekten skiljer sig åt avsevärt.

Det är värt att notera att tidsramen för IFAU:s uppdrag medför att vi enbart kan studera kortsiktseffekter. Försöket pågår fram till den 31 december 1999 och det var tänkt att slutrapporten från IFAU skulle vara regeringen tillhanda i mars 2000. Vi skulle av den anledningen inte kunna uttala oss om några långsiktiga effekter av att delta i försöksprojekt.¹⁸ För dem som avslutar sina projekt under senare delen av 1999 skulle vi dessutom enbart kunna studera vad som sker i direkt anslutning till att projektet avslutas. Detta skulle utgöra ett stort problem eftersom det finns skäl att anta att antalet åtgärdsdeltagare troligtvis kommer vara som störst under hösten 1999. Det är dessutom första gången länen genomför försöksprojekt, vilket med stor sannolikhet innebär att projekten är behäftade med ett antal ”barnsjukdomar”. Eftersom stora delar av vår studie måste fokusera på effekter av projekt som initierades under försökets början så skulle vi riskera att underskatta effekterna av försöket. Det finns dock motverkande aspekter som talar för att en överskattning av effekterna kan ske om man enbart studerar de första grupperna med deltagare, t ex ett temporärt ökat engagemang hos AF och LAN i inledningen av verksamheten.

4.2 Fördelningseffekter

En definition av begreppet

Riksdagen har fastslagit att arbetsmarknadspolitiken, som den bedrivs av AMV, ska ha ett fördelningsperspektiv. AMV:s resurser skall verka för att utjämna inkomstklyftorna mellan grupper i samhället och i första hand ska de svaga grupperna på arbetsmarknaden prioriteras. Med svaga grupper på arbetsmarknaden menas ungdomar, äldre, invandrare, långtidsarbetslösa och arbetshandikappade.

Frågeställningar och data som behövs för att studera fördelningseffekter

För att knyta an till försöket med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel så hade vi för avsikt att söka besvara följande frågor för att skapa oss en bild av försökets fördelningseffekter: (i) *Vilka deltar i försöksprojekten?*, (ii) *Vilken effekt har för-*

¹⁸ Med lång sikt avser vi här en period som överstiger ett år efter det att individen avslutat ett projekt.

söksprojekten för olika grupper av deltagare? och (iii) *Hur stor andel av försökslänsresurserna tillfaller de svaga grupperna?*. Dessa frågeställningar har sina möjligheter och begränsningar vilket diskuteras nedan.

(i) *Hur är de svaga grupperna representerade bland deltagarna i olika projekt?* För att besvara denna fråga skulle man kunna göra enkla skattningar av hur stor sannolikheten är att de svaga grupperna deltar i olika projekt. Om de svaga grupperna återfinns i större utsträckning än andra i åtgärder inom försökslänsprojektet visar detta att dessa grupper har prioriterats. Om det vore så att deltagande i åtgärd alltid förbättrade individens situation på arbetsmarknaden, så skulle denna analys ge en indikation på om arbetsmarknadspolitiken uppnår sitt fördelningspolitiska mål. Huruvida deltagande i åtgärd, jämfört med att inte delta, faktiskt förbättrar individens ställning på arbetsmarknaden är dock föremål för debatt.

(ii) *Vilken grupp åtnjuter den största effekten av åtgärder?* Givet att olika grupper deltar i en åtgärd, skulle man kunna undersöka vilken grupp som åtnjuter den största effekten. Finner man att de svaga grupperna vinner mest på att delta i ett försökslänsprojekt skulle detta indikera att projektet har positiva fördelningseffekter. Denna analys är i princip förhållandevis rättfram att utföra, även om en tillförlitlig analys både är metodmässigt komplicerad och ställer stora krav på tillförlitliga data.

(iii) *Hur stor andel av försökslänsresurserna tillfaller de svaga grupperna?* Om det vore så att mer resurser alltid leder till att individens situation på arbetsmarknadens stärks, så skulle denna analys ge en ytterligare indikation på om arbetsmarknadspolitiken uppnår sitt fördelningspolitiska mål. Det finns dock en rad problem med denna analys: För det första vet vi inte med säkerhet att mer resurser är en garanti för att individens ställning på arbetsmarknaden stärks. För det andra har olika individer olika nivåer på ersättning från AMV under pågående åtgärd, beroende på vilken åtgärd de deltar i och vilken nivå de har på arbetslöshetsersättningen. Dessutom är de indirekta kostnaderna i form av t ex vägledning svåra att uppskatta. För det tredje har åtgärderna ofta fler än en finansieringskälla; det är t ex vanligt att EU-medel, försökslänsmedel och andra ekonomiska resurser tillsammans finansierar åtgärden/projektet. Detta gör det svårt att uppskatta den genomsnittliga kostnaden för en individ i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

För att svara på de första två frågorna krävs att samtliga deltagare i de olika försöksprojekten går att identifiera samt att dessa individer går att spåra i Händel. Naturligtvis kan man genomföra en enkät till individerna och fråga dem om grupptillhörighet, men kopplingen till Händel gör att hanteringen blir mindre kostsam och mindre tidskrävande. För att besvara den tredje frågan så måste man dessutom kunna urskilja hur stor andel av de totala kostnaderna för försöksprojekten som utgörs av försökslansmedlen och hur mycket som finansieras av andra källor. Naturligtvis krävs det också att det finns dokumentation om vilka projekt som har bedrivits och vad dessa har kostat.

5 Den bristande dokumentationen av försökslansverksamheten

Som framgick av föregående avsnitt utgör dokumentation av försöksprojekten och av deltagarna i dessa ett minikrav för att försöket ska kunna utvärderas. Denna dokumentation borde inte vålla problem, eftersom AMS har en skyldighet att se till att sådan information som krävs för att man ska kunna följa upp den verksamhet som bedrivs inom AMV inhämtas.¹⁹ Länsarbetsnämnderna har i sin tur att följa de ramar och riktlinjer som statsmakterna och AMS ställer upp.

Vid ett möte på Arbetsmarknadsdepartementet i januari 1998 diskuterades försöksverksamheten, varvid IFAU påtalade behovet av utökad information i AMS:s Händel-databas. Som ett minimum angavs att projekten och dess deltagare noggrant dokumenterades.²⁰ Närvarande vid mötet var såväl representanter från AMS som LAN Skåne. AMV fick således på ett tidigt stadium tydlig information om vilken dokumentation som behövdes för att en uppföljning och en utvärdering av försöket skulle kunna genomföras. Även utan IFAU:s påpekande, borde det vara en självklarhet att försöksprojekten och dess deltagare ska vara föremål för en noggrann dokumentation.

När IFAU och RRV under maj 1999 efterfrågade individinformation från AMS framkom att det dock fanns stora brister i materialet. Efter det att AMS genomfört en rundringning visade det sig att länen endast kunde redovisa delar av försöksverksamhe-

¹⁹ Se Förordning (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket, §4 andra stycket "AMS skall särskilt: sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten vid länsarbetsnämnderna samt följa upp och utvärdera resultatet av deras verksamhet".

²⁰ I Bilaga C återfinns IFAU:s diskussionsunderlag som presenterades vid detta tillfälle.

ten. Uppskattningsvis 70 procent av projekten i Skåne hade inrapporterats på det sätt AMS rekommenderat medan mellan 30 och 50 procent av projekten fanns dokumenterade i de övriga länen. Den strategi AMS använt för informationsinsamling hade således inte fungerat.

Under sommaren 1999 har AMS genomfört ett försök att i efterhand sammanställa en databas med information från försöksverksamheten. Denna databas täcker troligtvis in större delen av de projekt som bedrivits²¹, dock uppvisar den fortfarande stora brister vad avser de individer som deltagit.

Nedan kommer vi att gå igenom anledningar till denna bristande dokumentation och även diskutera vilka allvarliga konsekvenser detta får.

5.1 Anledningar till den bristande dokumentationen

Utgångspunkten för dokumentationen av de otraditionella projekten i försökslänen är att de individer som deltar i försöksverksamheten ska registreras i AMV:s administrativa system med den sökandekategori²² som försöksprojektet mest liknar. Exempelvis så ska en individ som deltar i ett försöksprojekt med stort utbildningsinslag registreras som deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Ingen specifik sökandekategori för försökslänsprojekt skulle således införas i Händel. Under sommaren 1998 föreslog AMS Ekonomitjänster att länen skulle använda en s k OTI-mall för att registrera försöksprojekten och överföra den informationen till AMV:s Åtgärdssystem.²³ Denna information skulle sedan matchas mot AMS:s Händelsedatabas för att på så sätt göra bakgrundsinformation om deltagarna tillgänglig. Länsarbetsnämnderna förmedlade denna mall till arbetsförmedlingarna i länet tillsammans med övriga rutinbeskrivningar för försöksverksamheten. Dessa rutinbeskrivningar följdes dock bara delvis vid registrering av deltagarna i otraditionella projekt, och någon kontroll av i vilken utsträckning dokumentationen skedde på efterfrågat sätt genomfördes inte löpande av AMS eller LAN. Problemen

²¹ En stor källa till osäkerhet utgörs av att mellan 40-65 procent av de förbrukade otraditionella medlen i försökslänen under 1998 inte kan hänföras till enskilda projekt utan är samlade till en och samma post i databasen. Dessa medel kan utgöra betalningar till projekt som ej tilldelats en projektkod.

²² Alla arbetslösa som registrerats i AMV:s administrativa system tilldelas en sökandekategori beroende på vilken status personen har för tillfället. Sifferkoden på sökandekategorin anger om personen är öppet arbetslös eller deltar i arbetsmarknadspolitisk åtgärd och i så fall vilken typ av åtgärd det rör sig om.

²³ Åtgärdssystemets funktion är att verka som ett instrument för handhavande av beslut och utbetalningar. I systemet skall framgå hur många individer som deltar i åtgärderna.

uppdagades således inte förrän i maj 1999 när RRV och IFAU önskade ta del av informationen om försöket.

En faktor som troligtvis bidragit till den bristfälliga dokumentationen är att ansvarsförhållandena i försöksverksamheten inte tydliggjordes i regeringsbesluten. Denna otydlighet har lett till olika tolkningar om vem som ansvarar för vad.

5.2 Konsekvenser av den bristande dokumentationen

Bristen på ordentlig dokumentation får allvarliga konsekvenser för IFAU:s utvärderingsuppdrag. För att en meningsfull studie ska kunna utföras så krävs kännedom om de individer som deltagit i försöksprojekten, skriftlig dokumentation av samtliga projekt så att de kan grupperas och om de företag/organisationer som anordnat ett försöksprojekt. Den databas som finns tillgänglig idag är behäftad med så stora brister att vårt uppdrag till regeringen ej kan utföras. Endast en delmängd av de individer som deltagit i försökslänsprojektet kan identifieras i statistiken. Eftersom vi inte har någon information om hur individerna i denna delmängd ser ut i förhållande till de individer som ej finns redovisade trots att de deltagit, anser vi att det kan vara direkt vilseledande att använda befintliga data som underlag för ekonometriska analyser, eftersom resultaten troligtvis inte blir förväntningsriktiga. Resultat som tyder på att försöksverksamheten gett upphov till aktiviteter som är mer effektiva än traditionella sådana, skulle kunna bemötas med påpekanden om att endast de mest genomtänkta projekten finns med i databasen. Detta påstående är svårt att belägga, men det kan mycket väl förhålla sig så att de som ansträngt sig mest vid verkställandet av försöksprojekten också är de som dokumenterat verksamheten bäst. Resultat som tyder på att försöksverksamheten är mindre effektiv än traditionell verksamhet, kan på motsvarande sätt bemötas med att det i kontrollgruppen kan finnas individer som egentligen varit deltagare i försöksverksamheter, men som enligt AMV:s informationssystem är "vanliga" åtgärdsdeltagare eller öppet arbetslösa. Detta medför att effekterna av åtgärderna inom försöket kan underskattas i förhållande till traditionella åtgärder. Alla resultat från skattningar skulle således vara förenade med stor osäkerheter och öppna för skilda tolkningar.

Den bristfälliga dokumentationen har även konsekvenser som går utöver uppföljningen och utvärderingen av själva försökslänsverksamheten. Om en omkodning av individens status (d v s från öppen arbetslöshet till försöksprojekt) inte skett vid deltagande i försöksprojekt kommer man vid framtida undersökningar baserade på Händel

inte med säkerhet kunna observera om individen deltagit i en åtgärd eller ej. Detta kan leda till problem vid studier av effekterna av att delta i en traditionell åtgärd, jämfört med att vara öppet arbetslös. Kontrollgruppen, vilken i detta fall ska bestå av individer som är öppet arbetslösa, kan komma att innehålla deltagare i försöksprojekt. Resultaten av skattningarna blir därmed inte förväntningsriktiga.

Dessutom så ska deltagarna i försöksprojekt, som tidigare nämnts, registreras som om de vore deltagare i den ordinarie åtgärd som försöksprojektet mest efterliknar. Eftersom vi idag inte vet i vilken utsträckning individerna registrerats på detta sätt, uppstår osäkerhet kring den vanliga månads- och veckostatistiken i försökslänen. Således är möjligheterna att använda den aggregerade statistiken för göra en uppföljning av målen för försöksverksamheten (se Tabell 2.3), d v s studera andelen i öppen arbetslöshet och deltagare i olika traditionella åtgärder, förenad med viss osäkerhet; se RRV (1999) för en fördjupad diskussion av detta problem.

5.3 Slutsatser

Informationen om försöksverksamheten är behäftad med ett stort antal problem och oklarheter som det är svårt, om inte omöjligt, att hantera i statistiska analyser av försökets utfall. I dagsläget (januari 2000) har vi i alla fall inte den information som skulle behövas för rättvisande och tillförlitliga statistiska analyser. Vi kan därför ej utföra det uppdrag som tilldelats IFAU.

Det bör åligga varje myndighet att skapa förutsättningar för kontinuerlig uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten. Detta bör gälla verkställandet av såväl traditionell som otraditionell arbetsmarknadspolitik inom ramen för AMV:s uppdrag. Försöksverksamheten med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel utgör inget undantag, utan snarare ett tillfälle då dokumentationen under inga omständigheter får brista. Information om åtgärden och dess deltagare är ett minimum för all uppföljning och utvärdering vad gäller såväl traditionell som otraditionell verksamhet.

Huvudsyftet med att bedriva arbetsmarknadspolitiska försök är att undersöka om nya åtgärder eller arbetssätt medför att offentliga medel utnyttjas effektivare än tidigare. Bra och dåliga åtgärder ska kunna urskiljas så att de goda erfarenheterna kan kanaliseras ner i hela organisationen och användas för att bidra till en effektivare arbetsmarknadspolitik.

AMS har, som AMV:s centrala myndighet, det yttersta ansvaret för insamlandet, säkerställandet och iordningställandet av information om AMV:s samlade verksamhet. I fallet med försöksverksamheten med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel har AMS inte följt upp verksamheten i den omfattning man borde kunna förvänta sig. Vidare kan sägas att Länsarbetsnämnderna inte heller kontrollerat huruvida arbetsförmedlingarna följt de uppsatta rutinerna och direktiven.

En del av problemen hade kanske kunnat undvikas om departementet på ett tydligare sätt klargjort vad som var AMS specifika ansvarsområde inom ramen för försöksverksamheten. Men återigen, det åligger faktiskt AMS att säkerställa dokumentationen av den verksamhet som bedrivs inom AMV; se Förordning (1988:1139).

6 Alternativa angreppssätt

Som framgår av avsnitt 4 och 5 ovan, så omöjliggör den bristfälliga dokumentationen av projekten och dess deltagare en analys av försökslänsprojektets åtgärdseffektivitet och fördelningseffekter. IFAU kan därför ej utföra det uppdrag vi har tilldelats av regering.

Det finns dock två typer av studier som i princip skulle gå att genomföra även utan uppgifter om deltagandet i de otraditionella åtgärderna; att studera den totala åtgärdseffekten i försökslänen på makronivå samt att studera de ”genomsnittliga” individeffekterna. I bägge fallen handlar det om att försöka säga något om försökslänsprojektet som helhet, genom att jämföra utfallet i försökslänen med det i övriga län. Vi vill dock poängtera att det finns betydande problem med denna ansats och att det går att ifrågasätta huruvida en sådan analys verkligen bidrar med någon tillförlitlig information.

Vi vill trots dessa betänkligheter presentera de två möjligheterna, och beskriver nedan kortfattat hur man skulle kunna gå tillväga för att genomföra sådana studier. Därefter kommer vi att gå igenom de allvarliga brister sådana studier har.

6.1 Makroeffekter

Vilka makroeffekter har försökslänsverksamheten haft? Genom att studera hur t ex sysselsättningen har utvecklats i försökslänen jämfört med sysselsättningen i andra län skulle vi kunna få en skattning på detta.

Ett problem med en sådan studie är, förutom de allmänna problem som diskuterats nedan, det faktum att försöksperioden är så kort att eventuella effekter måste identifieras på ett enda års observationer. Även med fullgod tillgång till data skulle därför alla resultat bli behäftade med betydande osäkerhet.

Vidare har vi det faktum att SCB:s statistik produceras med en betydande eftersläpning²⁴, vilket innebär att vi, om vi vill utnyttja annan information än den som finns i AMS register, måste vänta i ett drygt år innan utvärderingen kan genomföras.

6.2 Individeffekter

Vi har tidigare nämnt att vi, p g a otillräcklig dokumentation, inte kan skatta några individeffekter av de otraditionella försökslänsmedlen. Vi skulle dock, i princip, kunna skatta en *genomsnittlig individeffekt* av projektet som helhet; om försöket har en positiv effekt på (exempelvis) de arbetssökandes möjligheter att gå från arbetslöshet till arbete borde detta kunna identifieras genom att jämföra sannolikheten för en individ att få jobb i försökslänet med motsvarande sannolikhet för en individ boende i ett icke-försökslän. P g a osäkerheten som finns huruvida deltagare i försökslänen har registrerats som deltagare i något åtgärd eller som öppet arbetslösa, så är det enda möjliga att undersöka sannolikheten för individer att avregistreras från arbetsförmedlingen till reguljär sysselsättning. Givet att det finns två jämförbara län där det ena har varit ett försökslän och det andra inte, skulle man kunna se om denna sannolikhet skiljer sig åt i de två länen. Under förutsättningen att det inte finns någon ytterligare faktor som skiljer de två länen åt, så skulle sådana skillnader kunna tillskrivas försökslänsprojektet.

6.3 Svårigheter med att studera makroeffekter och genomsnittliga individeffekter

Det stora problemet med den ansats som beskrivs ovan är att det givetvis finns en mängd andra faktorer, förutom försökslänsverksamheten, som potentiellt påverkar utvecklingen i länen. För att inte felaktigt tillskriva arbetsmarknadspolitiken effekter som härrör från dessa andra faktorer måste vi skatta en modell som på ett korrekt sätt kontrollerar för detta, vilket förutsätter dels att vi har en rimlig uppfattning om vilka dessa faktorer är, dels att vi kan mäta dessa variabler på ett tillfredsställande sätt. Faktorer som påverkar samtliga län på ett likadant sätt innebär inga reella problem eftersom vi

²⁴ Eftersläpningen i den årliga sysselsättningsstatistiken är drygt ett år.

kan hantera dessa med hjälp av tidseffekter. Värre är det med faktorer som är specifika för ett, eller ett par, län. Det tydligaste exemplet på detta är byggandet av Öresundsbron, som givetvis har haft stor inverkan på Skåne-regionen. Det är orimligt att tänka sig att vi ska kunna isolera effekten av bron från effekten av att Skåne är ett försökslän och vi anser därför att försökslänsverksamheten i Skåne inte går att utvärdera. Ett annat problem rör Jämtland, där försöksverksamheten har integrerats i projektet "Tankekraft". Detta projekt startades 1996 och finansieras via medel från EU:s strukturfonder, Länsarbetsnämnden, Landstinget, Kommunförbundet och Länsstyrelsen. Syftet med "Tankekraft" är att öka samarbetet mellan offentliga myndigheter, näringsliv och befolkning för att uppnå högre sysselsättning och att vända utflyttningstrenden. Vi anser att det kommer att vara i stort sett omöjligt att skilja effekter av försökslänsverksamheten från effekter av "Tankekraft". Detta gör att inte heller Jämtland är särskilt lämpligt att studera.

De län som återstår är alltså Dalarna, Gävleborg och Värmland. För att en analys av dessa län ska vara informativ krävs att det finns lämpliga jämförelselän, där utvecklingen liknar den i försökslänen. Det uppenbara hade varit att jämföra de tre skogslänen med varandra, men det är nu inte möjligt då alla tre är försökslän. Det län som är det kanske mest lämpliga, eller snarare det minst olämpliga, är Västernorrlands län (och eventuellt även Västerbottens län). Vi bör komma ihåg att den analys vi föreslår ovan, bygger på antagandet att utvecklingen i de tre försökslänen hade varit densamma som den i Västernorrlands län om dessa län inte varit försökslän. Om detta antagande ej är uppfyllt så kan vi inte tolka de resultat vi finner som effekter av försökslänsverksamheten. Sanningshalten i detta antagande kan och bör emellertid givetvis ifrågasättas.

Ytterligare en faktor som man bör ha i åtanke är arbetsförmedlingsnämnderna. Dessa har spelat en större roll i försökslänen än i övriga län, vilket framgår av Lundin (1999). Fler uppgifter har delegerats till nämnderna i försökslänen än i de övriga länen; t ex så är det arbetsförmedlingsnämnderna som fattar beslut om användandet av de otraditionella försökslänsmedel. Det visar sig också i enkäter till nämndens medlemmar att nämndledamöter i försökslänen uppfattar att de har ett större inflytande på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i ledamöter i övriga län. Det är oundvikligt att vi när vi försöker utvärdera försökslänsverksamheten även kommer att utvärdera effekten av arbetsförmedlingsnämndernas utökade ansvar. Detta behöver dock inte nödvändigtvis

vara ett problem, eftersom arbetsförmedlingsnämndernas utökade ansvar kan ses som en del av försökslänsverksamheten.

Samtliga dessa reservationer bör has i bakhuvudet när man avgör huruvida studier av detta slag är värda att genomföra.

7 Sammanfattning och slutsatser

Denna rapport är helt utan diagram och statistiska analyser. Anledningen därtill är mycket enkel: vi saknar data av sådan kvalité som krävs för tillförlitliga skattningar av de effekter som specificerades i uppdraget från regeringen.

IFAU:s uppdrag är att utvärdera försöket utifrån två ekonomiska aspekter: åtgärdseffektivitet och fördelningseffekter. I uppdraget ingick från början även att utvärdera verksamheten utifrån följande aspekter: (i) inlåsnings effekter (ii) undanträngningseffekter, (iii) konkurrenseffekter, (iv) påverkan på tillväxten, samt (v) övervältringseffekter mellan stat och kommun. Anledningen till att de senare utvärderingsaspekterna utgick ur uppdraget var att de redan från början var omöjliga att studera eftersom tidpunkterna då nödvändiga data för utvärderingen görs tillgängliga ligger bortom den tidpunkt som var satt för slutrapporteringen av uppdraget.

Ett ytterligare, och mycket större, problem för att studera frågeställningarna i uppdraget är bristerna i dokumentationen av försöksprojekten och de personer som deltagit i dessa projekt. Under våren 1999 framkom att den strategi som AMS hade använt för insamlandet av information centralt inte hade fungerat och endast en delmängd av försökslänsprojekten kunde identifieras och följas i AMV:s informationssystem. Det fanns ingen heltäckande bild av hur många projekt som verkligen bedrivits och hur många personer som verkligen deltagit. Under sommaren 1999 inledde AMS ett omfattande försök att i efterhand rekonstruera dokumentationen av verksamheten, men under hösten 1999 visade det sig att även denna rekonstruktion hade omfattande brister.

Information om individerna i försöket och om vilken typ av verksamhet de deltagit i, var det fundament på vilket IFAU:s uppdrag vilade. Att dessa uppgifter saknas innebär att IFAU:s uppdrag från regeringen ej går att genomföra.

Vi vill poängtera att det inte går att bedöma om de projekt som bedrivits inom försöket varit lyckade eller misslyckade. Försöket måste därför betecknas som misslyckat i den meningen att vi inte kan dra lärdom från det vad gäller hur man kan effektivisera arbetsmarknadspolitiken.

Vi vill med denna rapport inte avråda från att bedriva försöksverksamhet i framtiden, snarare tvärtom; vi tror att man kan lära sig mycket från experiment och försöksverksamhet. Denna rapport visar dock att det vid framtida försöksverksamheter är av största vikt att man utformar verksamheten på ett sådant sätt att en utvärdering är möjlig och ser till att den dokumentation som krävs för detta insamlas. Det är dessutom mycket viktigt att ansvarsförhållandena vad gäller dokumentationen och genomförandet av försöken tidigt tydliggörs; att man försäkras om att samtliga parter, både verkställande och utvärderande, och berörda departement, har en gemensam bild av vad försöket innebär; samt att verkställande myndighet kontrollerar huruvida uppställda regler efterlevs.

Det är vår uppfattning att de informationssystem som finns inom AMV har påtagliga brister som grund för utvärderingar samt att de handhas på ett icke godtagbart sätt på regional och lokal nivå. Detta beror enligt vår mening inte på att man på arbetsförmedlingar beter sig oaktsamt, utan snarare på att man från central nivå inte tillräckligt noga poängterar att dessa system också utgör grunden för uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiken. AMS har att tillse att det finns en gemensam redovisningsprincip med klara definitioner som gäller för samtliga delar av AMV. Även LAN har ett ansvar att se till att verksamheten som bedrivs inom länen följs upp. Att informationsinsamlandet fungerar på ett enhetligt sätt för hela riket är grundläggande för att verksamheten ska kunna följas upp och utvärderas. Detta utgör således inte enbart ett problem för externa eller interna utvärderare, utan även för dem inom förvaltning och politisk ledning som ska kunna dra lärdom av lyckade exempel och på så vis öka effektiviteten i de resurser som ställs till arbetsmarknadspolitikens förfogande.

Referenslista

- Ackum Agell, Susanne (1996) "Arbetslösas sökaktivitet", i SOU 1996:34 *Aktiv arbetsmarknadspolitik*, expertbilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande, Fritzes, Stockholm.
- Arbetsmarknadsstyrelsen (1998) "Frilänen - Vad gäller för användandet av otraditionella medel och hur skall det följas upp?", Dnr AP 98-8928-20.
- Bergeskog, Anders (1998) "Den svenska arbetsmarknadspolitiken 1997", Stencilserie 1998:1, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.
- Dahlberg, Matz och Anders Forslund (1999), "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder", Forskningsrapport 1999:6, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.
- Förordning (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.
- Harkman, Anders och Fredrik Jansson (1995) "Sökaktivitet, återanställning och chansen att få jobb", Ura 1995:4, AMS, Stockholm.
- Statskontoret (1999), "Användningen av försökslansmedel i Skåne 1998 och 1999", Statskontoret 1999:8.
- Lundin, Martin (1999) "Arbetsförmedlingsnämnderna - en implementeringsstudie", Stencilserie 1999:6, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.
- Martinsson, Sara (1999) "Aktivare användning av arbetslöshetsersättningen – en uppföljning", Forskningsrapport 1999:7, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.
- Persson, Kristian och Håkan Regnér (1999) "Friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel. Delrapport 1", Stencilserie 1999:1, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.
- Regeringsbeslut (A97/2348/A), *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera försöksverksamheten med en friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel i Skåne.*
- Regeringsbeslut (N1999/4969/A), *Uppdrag till Riksrevisionsverket att granska genomförandet av försöksverksamheterna med en friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel i Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län.*
- Regeringens proposition (1997/98:62), *Regional tillväxt – för arbete och välfärd.*

RRV (1999) *"Att följa upp otraditionella inslag i arbetsmarknadspolitiken, - delrapportering från granskningen av försöksverksamheten med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel"*, publikation 1999:36.

Statskontoret (1999) *"Användningen av otraditionella medel i Skåne åren 1998 och 1999"*, publikation 1999:8.

Bilaga A

IFAU:s uppdrag från regeringen att utvärdera försöksverksamheten med en friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel i Skåne.

IFAU:s uppdrag från regeringen med ett utökat uppdrag att utvärdera försöksverksamheten med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel i ytterligare fyra län.

Bilaga B. Makroeffekter

B1 Inlåsnings effekter

En definition av begreppet

En flexibel arbetsmarknad är en nödvändig förutsättning för att den nuvarande höga arbetslösheten ska återgå till en lägre och mer acceptabel nivå. En viktig indikator på arbetsmarknadens flexibilitet är arbetskraftens rörlighet. Om arbetskraften är trögrörlig kan en tillfällig störning medföra att matchningsproblem på arbetsmarknaden uppstår - de nya jobben uppstår inte alltid i de regioner (eller inom de yrken) där de arbetslösa bor (eller har yrkeskunskap). Tillgodoses inte efterfrågan på arbetskraft uppstår s.k. flaskhalsar med samhällsekonomiska välfärdsförluster i form av bl a utebliven produktion, stigande inflationstryck och bestående arbetslöshet.

Vad gäller den *yrkesmässiga rörligheten* så kommer en individ omskola sig (byta yrke) eller vidareutbilda sig (byta arbetsuppgifter inom samma yrke) om de förväntade intäkterna överstiger de kostnader som är förenade med bytet.²⁵ Individen bär ofta en kostnad för att byta yrke, såväl direkta kostnader för utbildningen som indirekta kostnader i form av utebliven inkomst under utbildningen. Uppfattar individen att de förväntade intäkterna²⁶ av utbildningen är högre än de kostnader som utbildningen medför kommer individen att utbilda sig.

Ovanstående resonemang kan även appliceras på individens beslut om *geografisk rörlighet*. Individen tar hänsyn till alla de kostnader (såväl ekonomiska som sociala) som är förenade med att flytta/pendla och väger dessa mot framtida förväntade intäkter.

Vilken roll spelar då den aktiva arbetsmarknadspolitiken med avseende på arbetskraftens rörlighet? Här är en distinktion mellan rörlighetsfrämjande och sysselsättnings-skapande åtgärder väsentlig. De rörlighetsfrämjande åtgärderna har som direkt syfte att motverka matchningsproblemen på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitikens verktyg för att ombesörja *yrkesmässig rörlighet* är arbetsmarknadsutbildningen (AUTB). AUTB ska ge individer med kunskaper som inte längre efterfrågas på arbetsmarknaden en utbildning som gör det möjligt för dessa människor att få ett nytt jobb. Tanken är att samhället, via AUTB, minskar individernas ekonomiska kostnader för utbildning och således ökar individens incitament att byta yrke.²⁷ För att minska individernas ekonomiska kostnad vid *geografisk rörlighet* finns möjligheter till ekonomiska bidrag. De två vanligaste är start- och flyttningsbidrag, men även former av egnahemsinlösen har förekommit.

Däremot kan de sysselsättningsskapande åtgärderna ha en direkt motverkande effekt, dvs. leda till yrkesmässig- och/eller geografisk inlåsnings. Geografisk inlåsnings kan uppstå om en ökning av de sysselsättningsskapande åtgärderna har samma effekt som en ökning av arbetskraftsefterfrågan på den regionala arbetsmarknaden - individer

²⁵ För att förenkla diskussionen nedan så använder vi termen *byta yrke* oavsett det rör sig om omskolning eller vidareutbildning.

²⁶ De förväntade intäkterna bör förutom rent monetära aspekter även inkludera status, arbetsvillkor, utvecklingsmöjligheter m.m.

²⁷ AUTB ingår som en av hörnstenarna i den svenska modellen, så som den utformades av Gösta Rehn och Rudolf Meidner. Den solidariska lönepolitiken, vilken ledde till en sammanpressad lönestruktur, skulle påskynda strukturomvandlingen i ekonomin. Stagnerande låglöneindustrier slogs ut och den friställda arbetskraften skulle, via AUTB, snabbt slussas över till de expanderande sektorerna i ekonomin.

som annars skulle ha flyttat väljer att stanna om de får en plats i någon åtgärd. Yrkesmässig inlåsning uppstår om individer med yrkeskunskaper som inte längre efterfrågas av arbetsgivarna skjuter på beslutet om omskolning eller vidareutbildning på grund av möjligheten att få delta i åtgärd.

Alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder (även de direkt rörlighetsfrämjande) kan vara förenade med inlåsningseffekter. Att delta i en åtgärd innebär ofta att individen är sysselsatt på heltid. Detta kan leda till att individen ej har tid att söka arbete och därmed tillsätts inte en ledig plats och efterfrågad produktion uteblir. Svenska studier tyder också på att åtgärdsdeltagarnas sökintensitet är lägre än sökintensiteten bland de öppet arbetslösa; se t ex Ackum Agell (1996) och Harkman & Jansson (1995).

Frågeställningar och behov av data för att studera inlåsningseffekter

Vid en utvärdering av försökslänerna är just inlåsningseffekter särskilt intressanta att studera. Ett av arbetsmarknadspolitikens övergripande mål är att lediga platser ska tillsättas så snabbt och effektivt som möjligt. Detta ger nationella välfärdsvinster vilka överstiger summan av eventuella regionala välfärdsförluster. Med det ökade inflytandet för arbetsförmedlingsnämnderna inom ramen för försöksverksamheten, har kommunerna fått större möjligheter att bevaka regionala intressen. Eftersom invånarnas inkomster utgör skattebasen som till stor del finansierar den verksamhet som kommunen bedriver, är det rimligt att utgå ifrån att kommunerna eftersträvar att öka eller i alla fall behålla antalet invånare i arbetsför ålder; evidens för att så kan vara fallet återfinns i Lundin (1999). Detta innebär att en arbetslös individ med någon form av statlig ersättning, t ex arbetslöshetsersättning, är ”värd” mer för kommunen som arbetslös skattebetalare i kommunen än som yrkesverksam men bosatt i en annan kommun. Med denna utgångspunkt kan vi förvänta oss en ökad geografisk inlåsning som en följd av försökslänens verksamhet.

En indikation på inlåsning vad avser försöksprojekten kan vi få genom att studera (i) *om tiden i projekten är längre än tiden i motsvarande traditionella åtgärder*. Det kan även vara värdefullt att studera (ii) *åtgärdsmixen i försökslänerna och jämföra denna med åtgärdsmixen i övriga län*. I kombinationen med en a priori uppfattning om vilka typer av åtgärder som är förenade med inlåsningseffekter kan en sådan enkel jämförelse ge en viss insikt. Man kan även studera (iii) *eventuella geografiska inlåsningseffekter på ett mer direkt sätt*. För detta krävs Händel i kombination med någon form av inkomst-/befolkningsstatistik, t ex SCB:s ÅRSYS. Den geografiska rörligheten hos individer i t ex AUTB-liknande projekt i försökslänerna kan då jämföras med individer i AUTB i övriga län. Flera tidsperioder kan krävas för att hantera strukturella skillnader mellan län i termer av geografisk rörlighet. Ett minimum är naturligtvis att samtliga deltagare är identifierade och att försöksprojekten går att klassificera. Vi kan däremot inte studera eventuell yrkesmässig inlåsning på ett direkt sätt eftersom det vare sig i AMS:s databaser, eller i någon annan officiell statistik, finns ett yrkesregister.

B2 Undanträngningseffekter

En definition av begreppet

När det gäller en utvärdering av arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet är frågan om nettoeffekter av central betydelse. I detta sammanhang är det av stor vikt att studera arbetsmarknadspolitikens direkta och indirekta undanträngningseffekter.

Direkt undanträngning utgör summan av två olika effekter: dödviktseffekt och substitutionseffekt. Med en *dödviktseffekt* menas att den person som har anställts med ett bidrag från AMV skulle ha fått anställningen även utan bidraget. Med en *substitutionseffekt* menas att en åtgärd används för att ge sysselsättning åt en person som, helt eller delvis, övertar arbetsuppgifter vilka utan åtgärden skulle ha utförts av en annan person.²⁸

Man bör notera att direkt undanträngning, trots dess oönskade effekt på ekonomin, kan vara fördelningspolitiskt acceptabel. I de mål som ställts upp för arbetsmarknadspolitiken har man identifierat vissa grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Ur ett fördelningspolitiskt perspektiv kan det därmed vara acceptabelt att åtgärder riktade till dessa grupper har relativt omfattande direkta undanträngningseffekter.

Indirekt undanträngning är de effekter arbetsmarknadspolitiken har på lönebildningen i ekonomin. Här utgår man ifrån en lönebildningsmodell där löneförhandlarna sätter lönen medvetna om att en löneökning medför en lägre arbetskraftsefterfrågan. I dessa modeller dämpas lönesättarnas lönekrav av hotet om öppen arbetslöshet, eftersom det bland annat åsamkar de anställda inkomstförluster. Om nu lönesättarna tror att en stor del av de som blir arbetslösa slussas över till arbetsmarknadspolitiska program (där ersättningen i till exempel resursarbete är högre än dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen) kan detta medföra att arbetslöshetshotet i löneförhandlingarna urholkas. Lönerna i ekonomin kan således bli högre och (den reguljära) sysselsättningen lägre i fallet med överföring av arbetslösa till arbetsmarknadspolitiska program. Att arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen till stora delar är skattefinansierad minskar också individernas och fackföreningsrörelsen incitament att hålla nere löneanspråken, eftersom "kostnaden" för arbetslösheten till största delen uppbärs av staten.²⁹

Frågeställningar och behov av data för studera undanträngningseffekter

Studier av eventuella undanträngningseffekter förutsätter tillgång till uppgifter av ett antal slag. De uppgifter som behövs är i princip de data som medger att man *skattar arbetskraftsefterfrågan på kommunnivå*. Vilka uppgifter handlar det då om? En minimal lista innehåller följande punkter: För det första krävs uppgifter om hur många deltagarna har varit. Denna information måste gå att bryta ner geografiskt (till kommunnivå) och bör även helst omfatta uppgifter om branschposter. För det andra krävs uppgifter om sysselsättningen (direkt undanträngning kan skattas) på branschnivå per kommun. För det tredje behövs uppgifter om lönerna (indirekt undanträngning kan skattas) per bransch och kommun.

Med tillgång till dessa uppgifter kan man i princip skatta storleken av eventuella direkta och indirekta undanträngningseffekter. Det bör dock noteras att sådana skattningar kan ske först med en betydande tidseftersläpning. För det första behövs en observationsperiod på minst ett par år (helst betydligt längre). För det andra produceras sysselsättningsstatistiken på kommunnivå med en betydande eftersläpning (drygt ett år). Så-

²⁸ Notera att detta innefattar att arbetstillfällen kan slås ut i andra företag än där programdeltagarna arbetar; jämför diskussionen nedan om konkurrenssnedvridning.

²⁹ På marginalen är arbetslöshetsförsäkringen skattefinansierad till 100%, vilket innebär att det inte finns någon direkt koppling mellan försäkringspremien och den arbetslöshet som skapas av för höga löner inom ett visst avtalsområde.

lunda är det inte realistiskt att tänka sig en utvärdering av undanträngningseffekterna innan minst fyra år har förflutit från det att försöket påbörjades.³⁰

Man kan även få fram en indikation på de direkta³¹ undanträngningseffekterna genom att fråga arbetsgivaren och åtgärdsdeltagaren i vilken utsträckning deltagaren utför arbetsuppgifter som skulle utförts av någon reguljärt anställd. Enkätmetoden har naturligtvis flera begränsningar vad gäller att mäta storleken på den direkta undanträngningseffekten. En av dessa gäller tillförlitligheten i enkätsvaren. Deltagaren har incitament att värdera sin arbetsinsats högt, medan arbetsgivaren snarare vill visa på att missbruk inte förekommer och således värderar arbetet lägre. Deltagaren överskattar och arbetsgivaren underskattar därmed den verkliga effekten av undanträngningen. Skillnader mellan deltagarens och arbetsgivarens uppfattning kan dock även förklaras av att det bara är arbetsgivaren som har insikt om kostnaden för att erbjuda en praktikplats och vilka intäkter som genereras av praktikantens arbete. Vidare har sannolikt varken enskilda arbetsgivare eller deltagare tillräcklig information för att kunna bestämma storleken av eventuella undanträngningseffekter i andra företag.

B3 Konkurrenseffekter

En definition av begreppet

Det är svårt att utforma ett bidragssystem på arbetsmarknaden som inte medför att konkurrensen snedvrids. Snedvriden konkurrens innebär ofta välfärdsförluster för samhället.³² Denna snedvridning beror på att företag som erhåller bidrag kan utföra produktion till en lägre kostnad än företag som inte erhåller bidrag. Konsekvensen kan bli att företag med bidrag tar marknadsandelar av eller fullständigt konkurrerar ut andra företag på samma delarbetsmarknad.³³

Den traditionella arbetsmarknadspolitiken innehåller ett flertal åtgärder som innebär att produktion av varor och tjänster indirekt subventioneras via minskade lönekostnader för den arbetsgivare som anställer eller erbjuder praktik till en arbetslös person. Liknande projekt finns även inom ramen för försökslänsverksamheten.³⁴

Frågeställningar och behov av data för att studera konkurrenseffekter

Frågeställningen vad avser konkurrenseffekter är ganska rättfram: (i) *Hur stora är de konkurrenssnedvridande effekterna av försöksverksamheten?* För att ställa effekterna i relation till den vanliga arbetsmarknadspolitiken bör man även undersökas: (ii) *Hur stora är de konkurrenssnedvridande effekterna av försöksverksamheten i förhållande till traditionell arbetsmarknadspolitik?* Dessa frågor är förhållandevis svåra att besvara eftersom effekterna av försöksverksamheten är liten i förhållande till den totala ekonomiska aktiviteten i samhället. Det tydliga inslaget av decentralisering av besluten som följer med försöksverksamheten ger dock en möjlighet att försöka bedöma hur konkur-

³⁰ För en utförligare behandling av detta ämne, se Dahlberg och Forslund (1999).

³¹ De indirekta undanträngningseffekterna kan inte skattas på detta vis, utan måste analyseras i en ekonomisk modell.

³² Under antagandet att det från början råder konkurrens på marknaden när bidraget betalas ut.

³³ Med delarbetsmarknad kan avses både geografisk eller branschmässig marknad.

³⁴ Det kan däremot synas märkligt att det också finns ett antal försöksprojekt som kan kategoriseras som direkta bidrag till företag utan att det föreligger någon motprestation från företaget i form av att anställa eller ge praktikplats åt någon arbetslös person. Detta kan naturligtvis också ge upphov till direkta konkurrenseffekter mellan företag.

renssituationen påverkats på regional eller kommunal nivå. (iii) *Hur har den regionala och lokala konkurrenssituationen påverkats av försöksverksamheten?*

Behovet av data för att analysera eventuella snedvridande konkurrenseffekter av subventionerad arbetskraft är omfattande. Ett minimum är information om vilka företag som erhållit subventionerad arbetskraft, företagets branschtillhörighet³⁵, företagets och branschens totala produktionsvärde samt att denna information kan brytas ned till lokal (kommun) nivå. Har vi denna information så kan vi uttala oss om i vilken utsträckning det subventionerade företaget kunnat ta marknadsandelar av konkurrerande företag eller om subventionen lett till att marknaden expanderat (att branschens produktionsvärde ökat).

Inom ramen för försöksverksamheten skulle vi dock kunna studera detta fenomen om dokumentationen av försöksprojekten innehåller uppgifter på arbetsgivarens/anordnarens branschtillhörighet, samt att denna uppgift sammanställs i en lättillgänglig databas (förslagsvis Händel). Händel skulle i detta fall kunna kopplas samman med den information om produktionsvärde som vi kan erhålla från den offentliga statistiken från SCB. SCB sammanställer denna information, men tyvärr föreligger det idag en 18 månaders tidsförskjutning innan statistiken blir sammanställd samt att informationen inte kan brytas ned på regional eller lokal nivå.³⁶

B4 Tillväxteffekter

En definition av begreppet

All ekonomisk politik har som ett av sina övergripande mål att underlätta en optimal allokering av resurser; inom arbetsmarknadspolitiken rör det allokering av arbetskraft. Det som tidigare kallades arbetsmarknadspolitikens allokeringsroll brukar idag ofta benämnas som arbetsmarknadspolitikens tillväxtroll.

Vad är då tillväxt? Oftast menas med tillväxt ökningen av den sammanlagda produktionen i ett geografiskt område (t ex en nation) eller i en bransch (t ex IT-branschen). Produktionsökningen kan ske genom höjd produktivitet (d v s ökad produktion per arbetad timme) eller genom att antalet arbetade timmar ökar. En ökad tillväxt ger således inte nödvändigtvis en ökad sysselsättning. Det mest använda måttet på tillväxt är bruttonationalproduktens (BNP) ökning per invånare i riket; detta mått används t ex vid länderjämförelser.

Frågeställningar och behov av data för att studera tillväxteffekter

För att studera hur försökslännsverksamheten påverkat tillväxten i de berörda länen så vore ett mått på bruttolänsprodukten (BLP) önskvärt. Tyvärr så existerar inget sådant mått eftersom det är svårt att uppskatta flödet av varor och tjänster över länsgränser. Även om måttet existerade så skulle sambandet mellan en ökning i tillväxttakten och en enskild och, i detta perspektiv, mycket marginell företeelse som försöksverksamheten, vara otydligt. En förändring av tillväxttakten på länsnivå kan ha ett otal andra förklaringsfaktorer än ett avgränsat arbetsmarknadspolitiskt försök.

³⁵ Ur beskrivningen av projekten måste det framgå vilket företag det är (företagskod) och på vilken marknad företaget agerar (SNI, Standard för Svensk Näringsgrensindelning).

³⁶ SCB statistiken innefattar två generella uppdelningar vad gäller produktionsvärde, Industri- resp. Tjänsteproduktion. Industristatistiken har en 10 månaders fördröjning och på tjänstesidan är den 18 månader.

Vad kan vi då göra för analys som skulle kunna ge oss en bild av försöksverksamhetens effekt på tillväxten? En möjlighet är att studera partiella faktorer kopplade till arbetsmarknadspolitiken (och försökslänsverksamheten) som, enligt ekonomisk teori, skulle kunna bidra till att skapa förutsättningar för ökad tillväxt. Vi har identifierat fem partiella faktorer som skulle vara intressanta att studera: (i) *Ökad produktivitet hos arbetskraften* (jmf avsnitt 4.1 om åtgärdseffektivitet); (ii) *En god utbildningsnivå för hela arbetskraften* (jmf avsnitt 4.2 om fördelningseffekter); (iii) *Hög rörlighet på arbetsmarknaden* (jmf avsnitt B1 om inlåsnings effekter); (iv) *En effektiv ekonomisk politik* (jmf avsnitt B2 om undanträngningseffekter) och (v) *Fri konkurrens på produktionsmarknaden* (jmf avsnitt B3 om konkurrenseffekter).

Det framgår av punkterna ovan att vi kan ge en ganska god bild av försökslänsverksamhetens förväntade effekt på tillväxten, må vara av partiell natur, förutsatt att vi kan svara på de andra effekterna i uppdraget.

B5 Övervältringseffekter

En definition av begreppet

Övervältring av kostnader mellan stat och kommun är ett ämne som debatterats mycket under 1990-talet. Vid arbetet med att sanera den statliga budgeten har bl a stora nedskärningar genomförts i socialförsäkringssystemen; karensdagar har införts och ersättningsnivåer har sänkts. Detta har påverkat kommunernas ekonomi, så tillvida att efterfrågan på socialbidrag har ökat. I detta fall har det skett en övervältring av kostnader från stat till kommun.

Det finns även exempel på övervältringseffekter i motsatt riktning. Under 1990-talet, i en allmän strategi att öka decentraliseringen av politiken, har kommunerna fått ett ökat ansvar för arbetsmarknadspolitiken. Med anledningen av det ökade ansvaret har det förts en diskussion om att kommunernas inflytande över politiken också bör öka. Under 1996 fick kommunerna också ett ökat inflytande över politiken i och med rätten att nominera en majoritet av ledamöterna och utse ordförande i Arbetsförmedlingsnämnderna (AFN); se Lundin (1999). Arbetsförmedlingsnämnderna har bl a som uppgift³⁷ att besluta om otraditionella medel, medel inom försökslänsverksamheten (av stor vikt i detta sammanhang) och resursarbeten. Ett ökat kommunalt inflytande över dessa åtgärder, men även över åtgärdsmixen i stort, kan leda till att kommunerna, i ett försök att förstärka den kommunala budgeten, bedriver delar av den kommunala verksamheten med arbetskraft som subventioneras av AMV. Kommunerna har även ekonomiska incitament att minska sina utgifter för försörjningen av de individer som uppbär socialbidrag. Detta kan leda till en ökad prioritering av socialbidragstagarna i arbetsmarknadspolitiska åtgärder; att så kan vara fallet indikerar Lundin (1999), ss. 48-49.

Frågeställningar och behov av data för att studera övervältringseffekter

Med tanke på resonemanget ovan så kan man studera: (i) *Hur åtgärdsmixen i försökslänen förhåller sig till åtgärdsmixen i övriga riket*. En naturlig följdfråga är också (ii) *Äger försöksprojekten i stor utsträckning rum i kommunal regi?*. En rimlig hypotes är att vi i försökslänen kommer att se fler åtgärder som äger rum i kommunal regi. Kan vi

³⁷ Det är värt att notera att AFN:s uppgifter varierar från nämnd till nämnd. En intressant observation i detta sammanhang är dock att i försökslänen verkar AFN ha ett förhållandevis stort inflytande över politiken; se Lundin (1999).

svara ja på någon av ovanstående frågor har vi en indikation på att övervältring av kostnader från kommun till stat äger rum. För att genomföra denna analys så måste vi kunna identifiera samtliga åtgärder och försöksprojekt som äger rum i kommunal regi.

Vi ser även att det finns en koppling mellan övervältringseffekter och direkta undanträngningseffekter (jmf avsnitt B2 om undanträngningseffekter), vilken kan tydliggöras med följande två frågor: (i) *Subventionerar arbetsmarknadspolitiska medel en anställning i kommunal sektor som skulle ägt rum även utan subventionen?* (den så kallade dödviktseffekten) och (ii) *Ersätter subventionerad arbetskraft redan befintlig arbetskraft i den kommunala verksamheten?* (den så kallade substitutionseffekten). Dessa frågeställningar går inte att analysera separat, men de kan analyseras sammantaget inom ramen för en analys av kommunal arbetskraftsefterfrågan; se även diskussionen i avsnittet om undanträngning.

Vilka data behövs för denna analys? För det första krävs uppgifter om hur många personer som deltagit i traditionella åtgärder och i försöksprojekt som ägt rum i kommunal regi. För det andra krävs uppgifter om kommunal sysselsättning. Med tillgång till dessa uppgifter kan man i princip skatta storleken av eventuella övervältringseffekter.

Det bör dock noteras att sådana skattningar kan ske först med en betydande tidseftersläpning. För det första behövs en observationsperiod på minst ett par år (helst betydligt längre). För det andra produceras sysselsättningsstatistiken på kommunnivå med en betydande eftersläpning (drygt ett år). Sålunda är det inte realistiskt att tänka sig en utvärdering av övervältringseffekterna förrän minst fyra år har förflutit från det att försöket påbörjades. Detta innebär att tillförlitliga resultat kan produceras som tidigast under år 2002, vilket är drygt två år efter avslutad försöksperiod.

Till sist hade man kunnat tänka sig att via enkäter få en uppskattning på eventuella övervältringseffekter genom att fråga deltagare och anordnare av åtgärder i kommunal regi huruvida det föreligger några dödvikts- och/eller substitutionseffekter.

Bilaga C

Diskussionsunderlag från IFAU om vilka data som behövdes för att utvärdera Skåne som försökslän. Man bör notera två saker: (i) då detta dokument skrevs så var enbart Skåne på förslag att bli ett försökslän och (ii) att då detta dokument skrevs så var det fortfarande oklart hur IFAU:s uppdrag från regeringen skulle se ut. Utgångspunkten för diskussionen om nödvändiga data i detta dokument, har varit att försökslänsprojektet skulle gå att urvärdera mot målen, så som de preciseras i instruktion och regleringsbrev, för AMV:s verksamhet; se Bergeskog (1998).

Skåne som frizon - nödvändig information för god utvärdering

För att projektet "Skåne som frizon" ska kunna utvärderas på bästa möjliga sätt (dvs för att de 23 mål AMV har ska kunna följas upp) anser jag att informationen i AMSs Handelsdatabas bör kompletteras. Generellt sett så måste stora krav ställas på uppföljningsarbetet. För alla deltagare i otraditionell åtgärd ska följande uppgifter registreras:

- Det är naturligtvis självklart att de olika otraditionella åtgärderna måste beskrivas i detalj.

För att kunna studera inläsning, undanträngning, överflyttning från stagnerande till expanderande sektorer eller brytning av obalanser som kan finnas på olika delarbetsmarknader behövs information om:

- Yrksekodning (AMSYK)

- Branschkodning (SNI 5-siffernivå)

- Uppdelning på sektorer (privat, statlig, kommunal och landsting)

Denna information skall samlas in för den senaste anställningen **före** inskrivning vid förmedlingen, vid **placering** i åtgärd och vid den första anställningen på den reguljära arbetsmarknaden **efter** deltagande i åtgärd.

För att kunna studera regionala inläsningseffekter behövs:

- Information om arbets- och boendeplatsens hemvist (kommunkodning)

Denna information skall samlas in för den senaste anställningen **före** inskrivning vid förmedlingen, vid **placering** i åtgärd och vid den första anställningen på den reguljära arbetsmarknaden **efter** deltagande i åtgärd.

För att kunna studera effektiviteten i åtgärderna behövs:

- Löneuppgift

- Heltids- eller deltidsarbete och antal arbetade timmar en normal arbetsvecka

- Tillfälligt eller fast arbete; om tillfälligt, hur länge varar tjänsten.

Dessa uppgifter ska samlas in för den senaste anställningen **före** inskrivning vid förmedlingen och vid den första anställningen på den reguljära arbetsmarknaden **efter** deltagande i åtgärd.

- Man måste dessutom kunna ta fram en styckkostnad per åtgärd; vilken ersättning individen erhåller i de olika åtgärderna; genomföra en enkätundersökning om sökintensiteten; samt få information om handlingsplaner för de som riskerar långtidsarbetslöshet.

VAL AV KONTROLLGRUPP

Förutom att informationen ovan ska samlas in för de som deltar i de otraditionella åtgärderna i Skåne så måste en kontrollgrupp utses. ”*Skåne som arbetsmarknadspolitisk frizon*” kan ses som ett naturligt experiment - något som kan ge stor tillförlitlighet i studierna av åtgärdernas effekter om en kontrollgrupp specificeras korrekt. Val av kontrollgrupp måste således noga diskuteras.