
Martin Lundin & Per Skedinger

Decentraliserad arbetsmarknadspolitik

– effekter av ett ökat kommunalt inflytande i arbetsförmedlingsnämnderna

Decentralisering av beslutsfattande till lokal nivå i arbetsmarknadspolitikerna möjliggör ett bättre utnyttjande av kunskap om lokala förhållanden, men kan också leda till att nationellt fastställda mål åsidosätts. Syftet med denna studie* är att undersöka effekterna av en försöksverksamhet som genomfördes 1996. Försöket innebar att det kommunala inflytandet i arbetsförmedlingsnämnderna förstärktes i vissa kommuner. Enkätresultat pekar på icke obetydliga skillnader mellan nämndledamöternas och statens mål avseende nämndernas verksamhet. De ekonometriska resultaten tyder inte på att den geografiska inlåsningen av arbets sökande ökade i försökskommunerna i förhållande till andra områden. Däremot noteras en ökning av lokala initiativ i form av en högre andel personer i arbetsmarknadsåtgärder organiserade av kommunerna. Vidare förefaller kommunerna i viss mån vara mer benägna än andra projektägare att inrikta åtgärderna mot utsatta grupper.

1. Inledning

Decentralisering av beslutsfattande till lokal nivå kan öka effektiviteten i den aktiva arbetsmarknadspolitikerna, eftersom kunskap om lokala förhållanden kan utnyttjas bättre. En nackdel med decentralisering är emellertid att centralt fastställda mål för arbetsmark-

nadspolitikerna kan bli åsidosatta. De ekonomiska incitament som kommunala myndigheter ställs inför förefaller i många fall öka denna risk. Som exempel kan nämnas att kommunala budgetar kan påverkas gynnsamt av att personer med kommunalt finansierade socialbidrag slussas in i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, bekostade av staten.

Martin Lundin är pol mag och verksam vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. **Per Skedinger** är docent i nationalekonomi och verksam vid Industriens utredningsinstitut.

* Vi är tacksamma för kommentarer från Magnus Wikström, Susanne Ackum Agell och seminariedeltagare vid IFAU, IUI och Svenska Kommunförbundet. För eventuella kvarstående fel och oklarheter är författarna ensamma ansvariga.

Vidare är det tänkbart att sysselsättnings-skapande åtgärder i den kommunala sektorn tränger undan reguljära kommunala jobb, vilket innebär en dold subventionering av kommunal arbetskraft. De arbetsmarknads-politiska åtgärderna kan dessutom fungera som ett sätt för kommunerna att behålla ett befolkningsunderlag och därigenom en kom-munal skattebas, i den utsträckning som deltagande i åtgärderna minskar den geogra-fiska rörligheten bland arbetslösa.

Det finns emellertid inte mycket empirisk forskning om effekterna av det kommunala engagemanget i arbetsmarknadspolitiken.¹ Syftet med denna studie är att bidra till ökad kunskap på området genom att undersöka effekter av en försöksverksamhet med för-stärkt kommunalt inflytande i de s k arbets-förmedlingsnämnderna i vissa kommuner, vilken genomfördes 1996. Arbetsförmed-lingsnämnderna, som ingår i Arbetsmark-nadsverkets (AMV) organisation, är parts-sammansatta organ med uppgift att anpassa arbetsmarknadspolitiken till lokala förutsät-ningar.² Försöket innebar bl a att kommu-nerna fick majoritet i nämnderna. Eftersom försöket endast omfattade vissa kommuner i landet så erbjuds en möjlighet att under-söka effekter av en ökad decentralisering av arbetsmarknadspolitiken: Utfallen i 25 del-tagande kommuner kommer att jämföras med utfallen i andra kommuner.

Svensk arbetsmarknadspolitik har sedan en tid tillbaka haft ett starkt inslag av mål-styrning, vilket innebär att aktörerna på olika geografiska nivåer inom AMV haft relativt stor frihet att välja de åtgärder man ansett bäst lämpade att minska arbetslösheten (Nik-lasson & Tomsmark 1994). Ett tämligen nytt inslag i arbetsmarknadspolitiken är att kom-munernas roll har förstärkts, även om huvud-ansvaret fortfarande vilar på staten.³ Upp-skattningsvis deltog i genomsnitt 80 000

personer i kommunalt organiserade, men åtminstone delvis statligt finansierade, åtgärder under 1999 (Svenska Kommun-förbundet 1999). Detta utgör ungefär 40 procent av det totala antalet deltagare. Dess-utom tillkommer ett mindre antal personer i helt kommunalfinansierade projekt (ca 8 000 under 1998). En förmodligen viktig förklaring till kommunernas ökade enga-gemang i svensk arbetsmarknadspolitik är att kommunerna av staten ålagts utökat ansvar för arbetslösa ungdomar. Detta har resulterat i organiserandet av omfattande arbetsmarknadsprogram, såsom det kom-munala ungdomsprogrammet (KUP). Även utanför Sverige kan ett ökat intresse för decentraliserad arbetsmarknadspolitik no-teras. I många länder inom EU har man betraktat ökad decentralisering som ett sätt att förbättra de aktiva åtgärdernas effekti-vitet (European Commission 1996).

Nationalekonomisk teori kring decentra-lisering av beslutsfattande är användbar för att belysa artikelns frågeställningar. I denna litteratur förekommer begreppen *principal* (eller huvudman) och *agent*. Problemet för principalen (staten i detta fall) är att utforma ett för denne optimalt kontrakt avseende agentens (arbetsförmedlingsnämnden) akti-viteter, med beaktande av att agenten dels är bättre informerad om lokala förhållanden, dels kan vilja uppfylla mål som inte delas av

1. Se Lundin (1999), Nyberg och Skedinger (1998), SAF (1999) och Svenska Kommunförbundet (1999) för informella diskussioner av de svenska erfaren-heterna av decentraliserad arbetsmarknadspolitik.

2. Arbetsförmedlingsnämnderna bytte namn till arbetsmarknadsnämnder den 1 augusti 2000.

3. En indikation på det ökade kommunala engage-manget är att det 1998 fanns en särskild arbets-marknadsenhet i sju av tio i kommuner, jämfört med två av tio 1995 (Svenska Kommunförbundet 1999).

huvudmannen. Teorin förutsäger att sannolikheten att principalen väljer att decentralisera beslutsfattandet till agenten ökar om principalens och agentens mål är likartade; och om lokala initiativ är viktiga för ett lyckat verksamhetsresultat (se t ex Aghion & Tirole 1997 eller De Groot 1988).

I studiens ekonometriska del kommer data från bl a Händelsedatabasen (HÄNDEL), sammanställd av AMV, att utnyttjas. Databasen innehåller uppgifter på individnivå om alla personer som vid arbetsförmedlingarna registrerats som öppet arbetslösa eller som deltagare i åtgärder. Dessutom kommer resultat från en enkät som besvarats av ett urval av ledamöter i arbetsförmedlingsnämnderna att användas. De frågeställningar som undersöks är i vilken utsträckning (i) statens och nämndledamöternas *mål är likartade*; (ii) decentralisering är förknippat med *geografisk inläsning* av arbetsökande; (iii) decentralisering stimulerar till *lokala initiativ*, mätt som andelen åtgärder organiserade av kommunen; och (iv) kommuner är mer benägna än andra projektanordnare att inrikta åtgärderna mot *svaga grupper* på arbetsmarknaden.

Studiens uppläggning är följande: I avsnitt 2 diskuteras kortfattat nationalekonomisk teori kring decentralisering och hur den kan tillämpas på en analys av arbetsförmedlingsnämndernas verksamhet. Arbetsförmedlingsnämnderna och försöksverksamheten beskrivs, tillsammans med enkätresultaten, i avsnitt 3. I avsnitt 4 redogörs för utvärderingsmetoden, data och de ekonometriska resultaten. Avslutande kommentarer presenteras i avsnitt 5.

2. Teori om decentralisering

Syftet med detta avsnitt är att kortfattat presentera nationalekonomisk teori rörande

decentralisering och att diskutera hur teorin kan tillämpas för att analysera arbetsförmedlingsnämndernas verksamhet. Diskussionen är mycket rudimentär (en formell framställning återfinns i t ex Aghion & Tirole 1997 och De Groot 1988).

Det finns en stor forskningslitteratur om förhållandet mellan principal (eller huvudman) och agent, där en principal uppdrar åt en agent att utföra något. Sådana relationer återfinns inom många olika områden: Arbetsgivare/arbetstagare, aktieägare/företagsledning, stat/kommun etc. Av stor betydelse för utformandet av ett optimalt kontrakt är i vilken grad beslutsfattandet är decentraliserat till agenten.

Enligt litteraturen är den huvudsakliga *fördelen* med decentralisering att den möjliggör ett bättre utnyttjande av agentens – oftast överlägsna – information. Vid decentralisering kan agenten vidare få ökade incitament att ta egna initiativ, vilket kan öka sannolikheten för framgång. Den främsta *nackdelen* med decentralisering är att principalen förlorar kontroll över agentens handlingar. Sannolikheten att agenten handlar på ett sätt som inte överensstämmer med huvudmannens önskemål ökar i den utsträckning som parternas mål inte är likartade.⁴

En nyckelaspekt i relationen mellan principal och agent är förekomsten av asymme-

4. Investeringar i utbildning, inskränkningar i mängden av tillåtna handlingar samt lämplig utformning av incitament, t ex vinstdelning i privata företag, är exempel på medel som kan användas för att minska skillnaden mellan principalens och agentens mål eller för att reducera effekterna av en given skillnad. Incitament är emellertid svårare att tillämpa i den offentliga sektorn än i den privata, eftersom den förra inte karaktäriseras av vinstmaximering utan av mer mångfasetterade mål.

trisk information. Om inte agenten är bättre informerad än huvudmannen finns det inget behov av att decentralisera beslutsfattandet. Benägenheten att decentralisera ökar om (i) informationen är asymmetrisk; (ii) principalens och agentens mål är tillräckligt likartade; och (iii) lokala initiativ är betydelsefulla för verksamhetsresultatet. Teorins implikationer för analysen av arbetsförmedlingsnämnderna diskuteras nedan.

Principalen är staten och agenterna är arbetsförmedlingsnämnderna, vars majoritet och ordförande utgörs av representanter från kommunerna. Det är inte svårt att acceptera realismen i antagandet om asymmetrisk information i vårt fall. Nämndernas kunskap om lokala arbetsmarknadsförhållanden måste antas vara stor. Kommunerna är t ex ofta stora lokala arbetsgivare och nämndledamöter från andra håll, såsom AMV, det lokala näringslivet och fackförningarna har också insikter i lokala förhållanden.

Ledamöterna från AMV har, som statens representanter, en övervakande roll i nämnderna. Information om aktiviteterna samlas in och rapporteras till huvudmannen. Denna struktur kan verka som en effektiv kontroll på kommunernas förehavanden, men den kan också innebära att "övervakarna" och kommunens representanter väljer att samarbeta på sätt som inte principalen tänkt sig. Till exempel kan "övervakarna" agera som förespråkare för agenternas intressen gentemot huvudmannen (Tirole 1986).

Vid en bedömning av i vilken grad statens och kommunens mål är likartade är det viktigt att notera att kommunerna har andra åtaganden utöver bedrivandet av en effektiv arbetsmarknadspolitik. Kommunala budgetar kan påverkas gynnsamt av att personer med socialbidrag, vilka finansieras av kommunerna, överflyttas till arbetsmark-

nadspolitiska åtgärder, bekostade av staten. Dessutom kan sysselsättningskapande åtgärder i den kommunala sektorn tränga undan reguljära kommunala jobb. I så fall kan arbetskraft inom (landstings) kommunala verksamhetsområden såsom sjukvård samt barn- och äldreomsorg komma att subventioneras av staten. Det är även tänkbart att arbetsmarknadsåtgärderna fungerar som medel för kommunerna att bibehålla en kommunal skattebas, i den utsträckning som åtgärderna minskar rörligheten bland arbetslösa. Den potentiella skillnaden mellan statens och kommunernas mål kommer att undersökas genom att jämföra målen på nationell nivå, som de formulerats i ett antal policydokument, med enkätsvar från ledamöter i arbetsförmedlingsnämnderna. Vidare kommer en möjlig konsekvens av olikartade mål, nämligen geografisk inlåsning av arbetssökande, att studeras.

Ett lämpligt mått på graden av lokala initiativ är andelen av åtgärder som organiseras av kommunerna. Det verkar rimligt att anta att de lokala myndigheterna har större inflytande över – och därmed större nytta av – projekt de själva anordnar. Inflytandet kan gälla åtgärdernas utformning och deltagarprofil. Å ena sidan innebär en större kontroll att lokal information kan utnyttjas bättre och att deltagarprofilen kan anpassas efter personer med särskilda behov.⁵ Å andra sidan öppnar sig möjligheter att eftersträva andra mål än strikt arbetsmarknadspolitiska, av den typ som diskuterats ovan. Hypoteserna som kommer att bli föremål för undersökning i detta sammanhang är att decentralisering leder till att kommunerna

5. Calmfors och Lang (1995) hävdar att inriktning av aktiva åtgärder mot "outsiders" ökar sysselsättningen genom ökad lönekonkurrens med "insiders".

organiserar fler projekt och att åtgärderna i högre grad inriktas på utsatta grupper på arbetsmarknaden.

3. Arbetsförmedlingsnämndernas verksamhet⁶

Arbetsförmedlingsnämnderna ingår i AMV. 1999 fanns det 283 nämnder, med vardera 8–16 ledamöter. Syftet med inrättandet av nämnderna är att underlätta en anpassning av arbetsmarknadspolitiken till lokala förutsättningar och behov. Arbetsförmedlingsnämnderna utgör således ett komplement till de lokala arbetsförmedlingarna.

Regleringen av arbetsförmedlingsnämndernas verksamhet är inte särskilt omfattande, eftersom det ansetts viktigt att uppgifter och arbetsmetoder ska få utformas efter lokala villkor. Vissa organisatoriska aspekter slås dock fast på nationell nivå. Länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen, det lokala näringslivet, lokala arbetstagarorganisationer och berörda kommuner ska delta i nämnderna. Dessutom har kommunerna rätt att nominera nämndens ordförande och en majoritet av ledamöterna. I övrigt har länsarbetsnämnderna ansvaret att delegera uppgifter.

Varje länsarbetsnämnd preciserar arbetsuppgifterna i ett dokument som kallas *beslutsordning*. Enligt dokumenten har arbetsförmedlingsnämnderna en allmän samarbetsroll i samtliga län, vilket innebär att de ska initiera arbetsmarknadspolitiska projekt, koordinera olika lokala aktörers aktiviteter inom arbetsmarknadspolitiken och föreslå förändringar i verksamheten vid behov. Det finns också ett antal mer konkreta uppgifter som varierar mellan olika regioner. Några exempel kan nämnas: Nämnderna ska fastställa arbetsförmedlingarnas budget (i samtliga län) och dessutom förmedlingarnas

arbetsplan (i alla län utom ett). Bestämna arbetsförmedlingarnas organisation, avgöra lokala "policyfrågor", besluta om inriktning eller användning av otraditionella medel⁷ och utgöra lokal kommitté för Mål 3-projekt⁸ är andra arbetsuppgifter som kan åligga nämnderna.

3.1 Försöksverksamheten 1996

Den 8 maj 1996 fattade riksdagen beslut om en försöksverksamhet med 25 deltagande kommuner (Proposition 1995/96:148). Försöket hade initierats av regeringen tidigare under våren. Vilka kommuner som deltog framgår av appendix A. Man ville genom försöket finna former för en utökad lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken. Försöket bestod av två olika delar. Den ena delen, vars effekter analyseras i avsnitt 4, berör arbetsförmedlingsnämndernas sammansättning. Den andra delen avser de avtal om bl a delfinansiering av åtgärder som staten upprättade med kommunerna. Officiellt startdatum för försökets båda delar var den 1 juli 1996, men av olika anledningar uppstod fördröjningar.

6. Avsnittet bygger på Förordning (1988:1139) med instruktioner för Arbetsmarknadsverket, Proposition (1995/96:222), Finansutskottets betänkande (1995/96:FiU15) samt Lundin (1999).

7. Dessa projekt kan genomföras utan en del av de begränsningar som det ordinarie regelverket om arbetsmarknadspolitiska åtgärder slår fast (RRV 1997:58).

8. Syftet med Mål 3-projekten, vilka delvis finansieras av den Europeiska socialfonden, är att öka sysselsättningen bland grupper som har en svår situation på arbetsmarknaden. En regional kommitté beslutar vilka projektansökningar som ska beviljas, medan lokala kommittéer (som i vissa län utgörs av arbetsförmedlingsnämnderna) bereder och kommenterar projektansökningar (Ams 1996).

Försökets första del innebar att de 25 försökskommunerna blev först med att få kommunal majoritet och ordförandeskap i arbetsförmedlingsnämnderna. Regeringen tog emellertid underhand initiativ till att landets samtliga kommuner fr o m den 1 oktober 1996 skulle få samma villkor som försökskommunerna avseende nämndernas utformning.⁹ Det förefaller som om dessa förändringar i allmänhet blev fördröjda med ungefär 1–4 månader, både i försöks- och icke-försöksområden.¹⁰ Försöksverksamhetens andra del kom inte igång förrän 1997 och förlängdes även i 19 kommuner 1998 (Behrenz m fl 1999).

Eftersom den första delen av försöksverksamheten påverkade nämndernas sammansättning enbart i vissa kommuner är det möjligt att jämföra utfallet i mer decentraliserade områden med utfallet i andra, mindre decentraliserade. Det bör emellertid noteras att de deltagande kommunerna inte valdes ut slumpmässigt. Kommunerna fick själva ansöka om att delta och regeringen avgjorde därefter vilka av dessa som skulle utgöra försökskommuner.

Av de kommuner som fick tillåtelse att delta i försöksverksamheten valde 13 att tacka nej (se appendix A). Framförallt två orsaker förefaller ha legat bakom beslutet: För det första var det vid ansökningstillfället inte helt klart vad försöksverksamheten skulle innebära. Vissa kommuner trodde att försöket skulle medföra ett tillskott av ekonomiska resurser, vilket inte blev fallet. För det andra angav vissa kommuner att de kunde uppnå sina mål utan att medverka i försöket.¹¹

3.2 Mål på central och lokal nivå

Frågan som undersöks i detta avsnitt är om staten och de lokala aktörerna har samma mål avseende arbetsförmedlingsnämndernas arbete. Information om regeringens

syften återfinns i officiella dokument, medan uppgifter om nämndledamöternas mål inte är lika lättillgängliga. I den enkät som skickades till ledamöter under april-maj 1999 fick emellertid deltagarna själva ange vad de ansåg vara målen med nämnderna. Resultaten från enkäten återges endast översiktligt här; för utförligare information hänvisas till Lundin (1999).

3.2.1 Statens mål

Syftet med de statliga arbetsförmedlingsnämnderna är att anpassa arbetsmarknadspolitiken till lokala förutsättningar, men nämnderna ska även ta hänsyn till nationella målsättningar i arbetet. Det betonas bl a i Proposition 1995/96:222 att arbetsmarknadspolitiken ska vara

”... statlig[t] dimensionerad och styrd ... [samt att det är] ... angeläget att arbetsförmedlingsnämnderna också ser de möjligheter som finns för en del arbetsökande utanför den egna hemorten.”

9. Se Proposition 1995/96:222, överlämnad till riksdagen den 10 juni 1996.

10. Antagandet om 1–4 månaders fördröjning bygger på genomgång av protokoll från arbetsförmedlingsnämnder i försökskommunerna, diskussioner med ansvariga personer på central nivå och artiklar i lokala dagstidningar. Antagandet förefaller dock tveksamt för försökskommunerna Gullspång och Skövde, eftersom de första sammanträdena med kommunal majoritet enligt protokollen ägde rum först 1997. Fullständig information om när förändringarna genomfördes i samtliga kommuner saknas.

11. Telefonsamtal med Runar Eriksson, Arbetsmarknadsdepartement (ansvarig för statens förhandlingar med kommunerna i samband med försöket), 1999-03-16. Bekräftat i samtal med Håkan Hellstrand, Svenska Kommunförbundet (deltagare i försöksverksamhetens referensgrupp), 2000-06-28.

Eftersom arbetsförmedlingsnämnderna ingår i AMVs organisation kan de regler och målsättningar som gäller för AMV antas gälla även för nämnderna.¹² Följaktligen ska man därför bl a sträva efter att

- matcha arbetsökande med vakanser,
- motverka geografiska och yrkesmässiga inläsningseffekter,
- motverka inflationsdrivande flaskhalsar,
- anpassa arbetsmarknadsprogram till individen och stärka dennes möjlighet att erhålla ett arbete, samtidigt som konkurrensen inte snedvrids eller reguljära arbetstillfällen trängs undan,
- värna om svaga grupper på arbetsmarknaden, särskilt äldre och arbetshandikappade.

3.2.2 Nämndledamöternas mål

Tabell 1 visar vilka mål på lokal nivå som ledamöterna anser att arbetsförmedlingsnämnderna ska uppfylla. En majoritet tycker att "minskad arbetslöshet" och "ökad sysselsättning" är relevanta mål. Eftersom dessa syften är grundläggande för hela arbetsmarknadspolitiken är det dock, enligt vår bedömning, förvånande att så många som ungefär en fjärdedel inte markerat

12. Se t ex Proposition 1998/99:1, Förordning (1988:1139) med instruktioner för Arbetsmarknadsverket och Förordning (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Se även Bergeskog (1999) där arbetsmarknadspolitikens uppgifter sammanfattas.

Tabell 1. Vilka mål på lokal nivå syftar arbetsförmedlingsnämnderna till, enligt din mening? (Kryssa för valfritt antal alternativ). Svaren redovisas i procent (Källa: Lundin 1999).

Svarsalternativ	Ledamot från					Totalt
	Länsarbetsnämnd	Arbetsförmedling	Kommun	Näringsliv	Fackförening	
Minskad arbetslöshet	87	82	74	63	81	77
Ökad sysselsättning	92	77	74	75	74	76
Ökat antal personer i åtgärder i förhållande till antalet personer med socialbidrag	14	35	40	27	33	34
Bättre tillgång till arbetskraft för kommunala projekt	4	11	10	10	15	10
En god befolkningsutveckling	24	38	31	20	28	29
Bättre utnyttjande av lokal kunskap om arbetsmarknaden	80	68	55	44	55	57
Förhindra uppkomsten av flaskhalsar på arbetsmarknaden	77	59	46	39	42	49
Annat	14	5	9	15	8	9
Antal observationer	74	78	360	81	166	759

Not: Undersökningen genomfördes våren 1999. Av totalt 283 arbetsförmedlingsnämnder valdes 83 slumpmässigt och enkäten skickades till alla ledamöter i dessa (klusterurval). Totalt ingick 977 individer i urvalet och 78,6 procent svarade. De skattade andelarna för den totala populationen, den högra kolumnen, har små konfidensintervall och är därmed träffsäkra. Skillnader mellan undergrupper är emellertid för det mesta inte statistiskt säkerställda eftersom antalet observationer i respektive grupp är litet. Statistiska centralbyrån (SCB) deltog i konstruktion av urval och enkätformulär, samt registrerade data.

svarsalternativen. Vidare har endast omkring hälften angivit att ”bättre utnyttjande av lokal kunskap om arbetsmarknaden” och motverkande av flaskhalsar är något att sträva efter. Eftersom mål av denna karaktär varit avgörande för beslutet att stärka det lokala inflytandet över arbetsmarknadspolitiken är det även i detta fall märkligt att inte fler ledamöter har markerat svarsalternativen.

”Ökat antal personer i åtgärder i förhållande till antalet personer med socialbidrag” och ”en god befolkningsutveckling” är två svarsalternativ som förhållandevis många ledamöter angivit, ungefär 30 procent. Dock kan man konstatera att andelen som anger att ett syfte är att få ”bättre tillgång till arbetskraft för kommunala projekt” är liten, omkring 10 procent.

Enkätresultatet indikerar att det finns potentiella motsättningar mellan nationella och lokala mål. Som nämnts ska nämnderna, enligt nationellt fastställda regler, motverka inlåsnings effekter och inflationsdrivande flaskhalsar, samt försöka finna lösningar utanför kommunen vid behov. Det innebär bl a att arbetslösa ska uppmuntras att flytta om det finns vakanser i andra delar av landet. I ett kommunalt perspektiv är det dock önskvärt med en stabil eller en ökande befolkning, eftersom en stor del av kommunens intäkter består av lokala inkomstskatter. Om nämnderna strävar efter att uppfylla befolkningsmål, vilket en ganska stor andel av ledamöterna tycks anse, kan detta strida mot nationella mål.¹³

Vidare finansierar staten större delen av arbetsmarknadspolitiken, medan kommunerna ansvarar för socialbidragen. Därmed har kommunerna incitament att vältra över kostnader för socialpolitik på staten. En möjlig tolkning av resultaten är därför att en del ledamöter försöker genomföra detta

på lokal nivå. En av de få statistiskt säkerställda skillnaderna i tabell 1 är den mellan andelen kommunala ledamöter (40 procent) och andelen ledamöter från länsarbetsnämnderna (14 procent) som menar att man bör öka antalet personer i åtgärder i förhållande till antalet personer med socialbidrag.¹⁴ Det är emellertid också möjligt att kommunerna har bättre kunskaper om svaga grupper behov på arbetsmarknaden än statliga myndigheter. Om det är fallet kan effektiviteten öka genom det stärkta kommunala inflytande i nämnderna. En ytterligare tänkbar tolkning av resultaten är således att ledamöter från kommunerna uttryckt sitt traditionella ansvar för svaga grupper och att man önskar få ut dem på arbetsmarknaden.

Olika uppfattningar om nämndernas mål kan vara en konsekvens av bristfällig kontroll och oprecisa arbetsuppgifter. Enligt enkäten tycker de flesta ledamöterna att det finns stora oklarheter i styrningen. Dessutom anser endast 20 procent att utbildningen de fått för uppdraget varit tillräcklig (Lundin 1999).

Det är inte säkert att uppfattningar som uttrycks i en enkät också återspeglar hur man faktiskt agerar. Det är t ex tänkbart att länsarbetsnämndernas (och i viss mån arbetsför-

13. Ett exempel som indikerar att arbetsförmedlingsnämnderna kan försöka uppnå befolkningsmål härrör från en kommun i norra Sverige med stor utflyttning, där nämnden beslutade att föra över finansiella resurser från flyttningsstöd till lokala ALU-projekt. Beslutet upphävdes senare av länsarbetsnämnden i Norrbottens län; se protokoll från möten i arbetsförmedlingsnämnden i Arjeplog daterade 1997-02-21 och 1997-10-29.

14. Det kan noteras att länsarbetsnämndernas ledamöter genomgående är mer benägna än kommunernas representanter att ange svarsalternativ som står i överensstämmelse med de nationella målen.

medlingarnas) närvaro i arbetsförmedlingsnämnderna är tillräckligt för att garantera att de nationella målen uppfylls i praktisk handling. En annan möjlighet är att de statliga och kommunala representanterna samarbetar på bekostnad av de nationellt fastställda målen (se avsnitt 2). Därför behövs mer information om det praktiska agerandet innan några säkrare slutsatser kan dras.

4. Utvärdering av försöksverksamheten

4.1. Data och metod

De data som används i denna studie härrör från tre olika källor. Data på individnivå har hämtats från Händelsedatabasen HÄNDEL, som innehåller uppgifter om samtliga personer som registrerats vid arbetsförmedlingarna. Kompletterande information om projektägarskap kommer från Åtgärdsregistret, som i likhet med HÄNDEL sammanställts av AMV. (Dessa databaser innehåller inte de åtgärder som uteslutande finansieras av kommunerna.) Källan för de kommunspecifika variablerna är Statistiska centralbyrån (SCB).

Som undersökningsperioder har valts det första respektive andra halvåret 1996. Det antas att det första halvåret motsvarar perioden ”före” starten av försöksverksamheten, medan det andra representerar perioden ”efter”. Den senare perioden motsvarar inte exakt den tidsrymd som officiellt fastställdes för försöksverksamheten (1 juli – 30 september 1996), men har valts pga de fördröjningar i implementeringen som observerats (se avsnitt 3.1).

Vi kan inte direkt observera vad arbetsförmedlingsnämnderna sysslat med. I stället fokuseras intresset på två utfallsvariabler där det finns anledning att förmoda att nämndernas aktiviteter haft en *indirekt* påverkan: ”interlokalt arbetssökande” och ”deltagande

i arbetsmarknadspolitisk åtgärd organiserad av kommunen”. Den första utfallsvariabeln indikerar huruvida individen söker arbete utanför den lokala arbetsmarknaden och är ämnad att fånga upp geografiska inlåsnings-effekter bland arbetslösa. Den andra utfallsvariabeln är avsedd att spegla graden av kommunala initiativ i arbetsmarknadspolitiken. Båda variablerna är dikotoma, dvs kan endast anta två värden. Värdet 1 anger att individen söker arbete utanför den lokala arbetsmarknaden eller är åtgärdsdeltagare i ett kommunalt projekt. I övriga fall antar variablerna värdet 0.

En viktig motivation för valet av just dessa utfallsvariabler är att eventuella effekter kan förväntas uppstå med liten tidsfördröjning, vilket är nödvändigt med tanke på den korta period som försöksverksamheten pågick. Så snart en arbetslös person anmält sig vid arbetsförmedlingen görs en registrering huruvida vederbörande söker arbete även utanför den lokala arbetsmarknaden.¹⁵ Även beträffande arbetsmarknadsåtgärder kan konstateras att tidsrymden mellan beslut och handling i allmänhet är relativt kort. Resultat i Ohlsson (1993) ger t ex vid handen att antalet personer i sysselsättningsskapande åtgärder börjar att öka tre månader efter att ett arbetsförmedlingskontor erhållit tilläggsanslag.

Utfallen i försökskommunerna (F) kommer att jämföras med utfallen i två grupper av icke-deltagande kommuner (kontrollgrupper). Motiveringen till användandet av

15. Att i stället använda data över faktiska flyttningar skulle vara ogörligt i detta sammanhang, eftersom förändringar i flyttbeteendet sker med betydligt större tidseftersläpning. En annan nackdel med tillgängliga migrationsdata är att de innehåller flyttningar som inte är arbetsmarknadsrelaterade.

kontrollgrupper är att utfallen i försökskommunerna även påverkas av andra faktorer än försöket. Kriteriet på en lämplig kontrollgrupp är att den liknar deltagargruppen, men att den inte påverkats av försöket. Den första gruppen av icke-deltagare, "försökskommunernas jämförelsekommuner" (FJ), består av 25 kommuner med arbetsmarknadsförhållanden som liknar dem i försökskommunerna. Denna grupp av kommuner har valts på basis av den gruppindelning som gjorts av SCB (1992), vilken även använts i en tidigare studie av Behrenz m fl (1999) (se appendix A). De av SCB utnyttjade urvalskriterierna är bl a befolkningsstorlek, utbildningsnivå, sysselsättningsintensitet och näringsgrensstruktur. Den andra gruppen av icke-deltagare, "avhopparna" (A), består av de 13 kommuner som antogs till försöksverksamheten och som valde att inte delta (se avsnitt 3.1 och appendix A).

Det finns sannolikt stora likheter mellan försökskommunerna och "avhopparna" när det gäller preferenserna för kommunalt engagemang i arbetsmarknadspolitiken. Beslutet att ansöka om deltagande i försöksverksamheten bör rimligtvis avspegla sådana preferenser, medan beslutet att hoppa av verkar ha sin grund i främst andra faktorer; avsaknaden av resurstillskott i samband med försöket samt uppfattningen att man kunde uppnå de arbetsmarknadspolitiska målen utan att delta i försöket angavs som skäl till avhoppet. Enligt en studie av Bell m fl (1995) om effekterna av amerikansk arbetsmarknadsutbildning så utgjorde de individer som accepterats som deltagare, men som hoppat av före programmets start, den i utvärderingssyfte mest lämpliga jämförelsegruppen bland ett antal "interna" grupper som studerades. Det är inte säkert att detta resultat är giltigt även i vårt fall, men det indikerar att det kan vara värdefullt att försöka använda

så mycket information om försöket som möjligt.

För att undersöka effekterna av försöket kommer inledningsvis den i utvärderingssammanhang välkända "dubbeldifferensen" (difference-in-difference estimator) att beräknas, vilken kan formuleras som

$$(1) \Delta^2 = [Y_{F, 1996:II} - Y_{F, 1996:I}] - [Y_{FJ, 1996:II} - Y_{FJ, 1996:I}],$$

där Y är utfallsvariabeln, dvs interlokalt arbetssökande eller kommunalt projektägarskap, uttryckt som en genomsnittlig andel i det aktuella geografiska området, och fotindex betecknar kommungrupp (försökskommuner, F, respektive försökskommunernas jämförelsekommuner, FJ) och tidsperiod, dvs före (1996:I) och efter (1996:II) försökets början.

Antagandet bakom denna skattningmetod är att utfallen skulle vara lika i "jämförbara" kommuner om det inte vore för försöksverksamheten. Detta innebär att alla inträffade händelser, förutom dem som kan hänföras till försöket, förmodas ha samma effekter på utfallen i de båda kommungrupperna.

En möjlig invändning mot ansatsen i (1) är att den inte i tillräckligt hög grad kontrollerar för faktorer som orsakar förändringar i Y mellan perioderna. Ett sätt att handskas med detta problem, vilket också utgör ett relativt nytt inslag i utvärderingslitteraturen, är att man försöker finna ytterligare observationer som liknar dem som genererats av försöket (eller programmet) men som kan antas vara opåverkade av det (se Hamermesh 1999, för en utförlig diskussion av metoden och referenser till tidigare tillämpningar). I denna studie förefaller det naturligt att inkludera "avhopparna" som en extra jämförelsegrupp, av ovan anförda skäl. Till detta ändamål kommer även en "trippeldifferens" att beräknas:

$$(2) \Delta^3 = \Delta^2 - \{[Y_{A, 1996:II} - Y_{A, 1996:I}] - [Y_{AJ, 1996:II} - Y_{AJ, 1996:I}]\}.$$

Förutom Δ^2 innehåller ovanstående uttryck utfallen hos "avhopparna" (A) och deras respektive jämförelsekommuner (AJ), dvs med liknande arbetsmarknadskarakteristika (se SCB 1992 och appendix A). I den utsträckning som försöksverksamheten verkligen utgör en bindande restriktion för kommuner med liknande preferenser för kommunalt engagemang i arbetsmarknadspolitik, så är det mer sannolikt att estimatorn i (2) fångar upp denna egenskap än estimatorn i (1).

Beträffande den första utfallsvariabeln, dvs interlokalt arbetssökande, så kommer två grupper av individer att studeras: öppet arbetslösa och deltagare i åtgärder. Bland de öppet arbetslösa har valts personer som angivit att de är beredda att omedelbart ta anvisat arbete (kategori II), vilket utesluter sådana individer som t ex inväntar placering i en åtgärd. Denna kategori arbetslösa kan förväntas vara relativt rörlig på kort sikt och därför lämplig för en analys av eventuella inlåsnings effekter. Som jämförelse kommer även deltagare i åtgärder att studeras. I genomsnitt har ungefär 20 procent av de öppet arbetslösa registrerats som interlokalt arbetssökande, medan en något lägre siffra gäller för åtgärdsdeltagare.

Den andra utfallsvariabeln, kommunalt projektägarskap, är tillgänglig endast för två typer av arbetsmarknadsprogram: beredskapsarbeten och Mål 3-projekt. Inte desto mindre är dessa åtgärder av särskilt intresse i denna studie. Stora undanträngningseffekter har påvisats för beredskapsarbeten (se t ex Calmfors & Skedinger 1995, Dahlberg & Forslund 1999 och Skedinger 1995). Om beredskapsarbetare är nära substitut till reguljär arbetskraft i den kommunala sektorn så kan det finnas incitament för kommunerna att organisera beredskapsarbeten.

Vidare kan det konstateras att arbetsförmedlingsnämnderna varit särskilt inflytelserika vid beslut om Mål 3-projekt, varför denna kategori förefaller relevant att undersöka. Under den studerade perioden har ungefär 80 procent av beredskapsarbetarna och 30 procent av deltagarna i Mål 3-projekt varit engagerade i projekt som organiserats av kommunerna.¹⁶

Tabellerna 2 och 3 visar data över utfallsvariablerna under de två perioder som ingår i analysen, dvs första och andra halvåret 1996.¹⁷ Det framgår att andelen interlokalt arbetssökande är lägre i försökskommunerna än i övriga kommuner, men att andelen har ökat mellan perioderna i båda områdena. Det finns stora skillnader mellan kommuntyperna avseende omfattningen av kommunalt projektägarskap. Andelarna har

16. Det har även förekommit program där samtliga projekt organiserats av kommunerna, t ex kommunala ungdomsprogrammet och datortek. Vi har valt att inte undersöka dessa åtgärder, eftersom detta kräver att variationer i åtgärdens omfattning mellan kommuner förklaras. Denna faktor hålls konstant när endast kommunens andel av t ex beredskapsarbetare analyseras.

17. Datamängden kan, något förenklat, betraktas som två upprepade tvärsnitt av individer. Observationenheten är en period i den relevanta kategorin (öppet arbetslös eller deltagare i åtgärd). Detta innebär att en individ kan inkluderas flera gånger i data i den utsträckning som kategorin ändrats minst två gånger under perioden (t ex arbetslös – i åtgärd – arbetslös). Individer som uppfyller följande kriterier har inkluderats: (i) ålder 18–64; (ii) registrering i kategorin skedde under det relevanta halvåret; och (iii) första registreringen i kategorin skedde under 1996 (gäller endast interlokalt sökande). Kommunklassificeringen av data är baserad på individens bostadsort, utom för Mål 3-projekt där projektägarens kommun använts.

Tabell 2. Registreringar som interlokalt arbetssökande, efter kommuntyp och period, 1996.

	I: 1 januari – 30 juni		II: 1 juli – 31 december	
	Antal obs	Interlokalt arbetssökande %	Antal obs	Interlokalt arbetssökande %
<i>a. Öppet arbetslösa</i>				
Försökskommuner	49 714	17,6	55 872	19,1
Icke-försökskommuner	307 310	20,8	338 549	22,0
<i>b. Deltagare i åtgärder</i>				
Försökskommuner	6 919	16,8	17 304	18,0
Icke-försökskommuner	42 927	20,2	99 815	22,0

Tabell 3. Deltagande i arbetsmarknadsåtgärder organiserade av kommunen, efter kommuntyp och period, 1996.

	I: 1 januari – 30 juni		II: 1 juli – 31 december	
	Antal obs	I åtgärd organiserad av kommunen %	Antal obs	I åtgärd organiserad av kommunen %
<i>a. Beredskapsarbetare</i>				
Försökskommuner	1 723	80,2	1 306	80,7
Icke-försökskommuner	9 881	80,2	6 718	77,8
<i>b. Deltagare i Mål 3-projekt</i>				
Försökskommuner	477	6,5	1 953	31,8
Icke-försökskommuner	6 939	24,8	15 916	30,0

dock i de flesta fall ökat mellan första och andra halvåret.¹⁸

4.2 Ekonometriska resultat

Dubbel- och trippeldifferenserna har estimate-rats i en ekvation, vilket möjliggör kontroll för ytterligare faktorer som kan tänkas påverka skillnaderna i utfallen mellan olika områden. De kontrollvariabler som inkluderats är individspecifika (ålder, utbildning, medborgarskap och åtgärdstyp) och kommunspecifika (arbetslöshet och vakanser). I syfte att undersöka hur känsliga resultaten är, har vidare ett antal modeller prövats med successivt fler kontrollvariabler (se appendix B för en detaljerad beskrivning av den ekonometriska specifikationen).

Här diskuteras regressionsresultaten avseende kontrollvariablerna endast kortfattat. För en fullständig redovisning hänvisas till

den engelskspråkiga rapport som är underlag för denna artikel (Lundin & Skedinger 2000). I huvudsak fungerar regressionerna tillfredsställande. I regressionerna med interlokalt arbetssökande som beroende variabel får t ex de individ- och kommunspecifika variablerna i allmänhet förväntade tecken. Vidare tycks kommunerna i viss mån vara mer benägna än andra projektägare att rikta in åtgärderna på utsatta grupper. Individer med maximalt grundskola är t ex överrepresenterade i kommunala åtgärder. För personer med utländskt medborgarskap är resultaten blandade; i

¹⁸ Det kan noteras att andelen initialt var särskilt låg avseende Mål 3-projekt i försökskommunerna (6,5 procent). Orsaken till denna låga andel är för oss okänd.

beredskapsarbeten är det större sannolikhet att kommunen är ansvarig för åtgärden än någon annan, medan det motsatta förhållandet råder i Mål 3-projekt. Beträffande det sistnämnda resultatet bör man dock hålla i minnet att åtgärden som helhet är starkt inriktad mot utsatta grupper (se avsnitt 3).

Vilka är då de estimerade effekterna av försöksverksamheten? Dubbel- och trippeldifferenserna – Δ^2 respektive Δ^3 – presenteras i *tabeller 4*.¹⁹ I de två första kolumnerna redovisas de ”råa” differenserna, dvs utan kontrollvariabler, medan de återstående kolumnerna återger resultaten i de olika modellspecifikationer som prövats. Modell 1.a innehåller samtliga individspecifika variabler utom åtgärdstyp, medan modell 1.b även inkluderar den senare variabeln. I modell 2 har dessutom de kommunspecifika variablerna adderats och modell 3, slutligen, innehåller även länsvisa dummyvariabler. Siffrorna i tabellerna representerar förändringarna i utfallsvariablerna i försökskommunerna i förhållande till förändringarna i de övriga områden som ingår i specifika-

tionen. Förändringarna uttrycks i procentenheter; siffran 0,0054 t ex ska avläsas som (ungefär) en halv procentenhets ökning.

Resultaten i tabell 4 ger inte vid handen att försöket med kommunal majoritet i arbetsförmedlingsnämnderna skulle ha genererat geografiska inlåsnings effekter. Snarare tvärtom, estimaten är genomgående positiva även om de är små och i de flesta fall inte statistiskt säkerställda. Hypotesen att benägenheten att registrera sig som interlokalt sökande i försökskommunerna minskade under försöksperioden måste sålunda förkastas. De estimerade effekterna varierar i storlek från noll till en procentenhets ökning i benägenheten för de öppet arbetslösa (över 700 000 observationer) och

19. Det är osäkert huruvida försöksverksamheten verkligen kom igång under det andra halvåret 1996 i två kommuner (se avsnitt 3.1). När dessa kommuner (och deras respektive jämförelsekommuner) uteslöts ur analysen avvek resultaten endast marginellt från dem i tabell 4.

Tabell 4. Skattade effekter av försöksverksamheten med ökat kommunalt inflytande i arbetsförmedlingsnämnderna 1996. Dubbel- (Δ^2) och trippeldifferenser (Δ^3), med successivt fler kontrollvariabler.

	Rå		Modell 1.a		Modell 1.b		Modell 2		Modell 3	
	Δ^2	Δ^3	$\Delta^{2'}$	$\Delta^{3'}$	$\Delta^{2'}$	$\Delta^{3'}$	$\Delta^{2'}$	$\Delta^{3'}$	$\Delta^{2'}$	$\Delta^{3'}$
<i>a. Interlokalt arbetsökande</i>										
Öppet arbetslösa	0,0054†	0,0077	0,0048	0,0048	-	-	-0,0036	0,0036	0,0068‡	0,0079
Deltagare i åtgärd	0,0093	0,0316†	0,0058	0,0117	0,0025	0,0086	0,0018	0,0129	0,0111	0,0192
<i>b. Deltagande i åtgärd organiserad av kommunen</i>										
Beredskapsarbetare	0,0269	0,1450‡	0,0188	0,0980‡	-	-	0,0356†	0,1228‡	0,0425‡	0,1255‡
Deltagare i Mål 3-åtgärder	0,1895‡	0,5713‡	0,2528‡	0,4377‡	0,2689‡	0,4589‡	0,2824‡	0,4652‡	0,4079‡	0,4098‡

Noter: Estimaten i Modellerna 1–3 bygger på regressionsresultat som redovisas i sin helhet i Lundin & Skedinger (2000). Se appendix B för detaljerad beskrivning av modellspecifikationerna. † = signifikans på 10-procentsnivån. ‡ = signifikans på 5-procentsnivån.

från noll till tre procentenheter för personer i åtgärder (ca 160 000 observationer). Resultaten är relativt oberoende av vilken sorts differens eller modellspecifikation som används.

Tabell 4 summerar resultaten för kommunalt projektägarskap (med omkring 19 000 observationer för beredskapsarbetare och i runda tal 25 000 för Mål 3-projekt). Hypotesen att lokala initiativ, i form av åtgärder organiserade av kommunerna, ökade i försökskommunerna får starkt stöd i data. De estimerade effekterna är större för Mål 3-projekt än för beredskapsarbeten (19–57 procentenheter respektive 2–15). Trippeldifferenserna är dessutom större än dubbeldifferenserna, vilket kan indikera att försöksverksamheten faktiskt utgjorde en bindande restriktion för kommunernas agerande. Vidare framgår att trippeldifferenserna är mer stabila än dubbeldifferenserna över olika modellspecifikationer. En möjlig tolkning av detta resultat är att den förstnämnda estimatorn är bättre på att kontrollera för chocker som påverkar den beroende variabeln.

5. Sammanfattning och diskussion

I denna studie har en försöksverksamhet analyserats, vilken implicerat en förändring mot mer decentraliserat beslutsfattande i arbetsmarknadspolitiken. Närmare bestämt innebar försöket att kommunal majoritet infördes i arbetsförmedlingsnämnderna i vissa kommuner i landet under andra halvåret 1996. En sådan decentralisering möjliggör att information på lokal nivå kan utnyttjas bättre, men samtidigt ökar risken att nationella mål för arbetsmarknadspolitiken åsidosätts.

Resultat från en enkät riktad till nämndledamöter antyder att det finns en skillnad

mellan nämndernas mål och de nationella målen för arbetsmarknadspolitiken, såsom de fastställs i olika policydokument. Exempelvis tycks ledamöterna i arbetsförmedlingsnämnderna lägga viss vikt vid befolkningsmål och strävanden att överföra personer med socialbidrag till deltagande i arbetsmarknadsåtgärder. Detta kan stå i konflikt med nationella mål avseende arbetskraftens rörlighet och effektiviteten i arbetsmarknadspolitiska program.

De ekonometriska resultaten, baserade på ett stort individdatamaterial, indikerar att decentraliseringen stimulerade till lokala initiativ i form av en ökad andel personer i åtgärder (beredskapsarbete och Mål 3) organiserade av kommunerna. I viss mån tycks även kommunerna vara mer benägna än andra projektanordnare att inrikta åtgärderna mot utsatta grupper. Någon geografisk inlåsning av arbetslösa i försökskommunerna – en annan möjlig konsekvens av decentraliseringen – kunde dock inte upptäckas.

De estimerade effekterna av försöksverksamheten måste omgärdas med ett antal reservationer. En viktig invändning är att försöket inte utgjorde ett sk klassiskt experiment, med slumpmässigt val av deltagare. Frånvaron av slumpmässighet innebär att deltagandet kan vara betingat av faktorer som också påverkar utfallen, vilket medför att det är svårt att isolera den effekt som försöket haft. För att försöka komma tillrätta med detta problem användes visserligen omsorgsfullt utvalda kontrollgrupper och ett stort antal kontrollvariabler infördes i analysen, men det kan inte uteslutas att ansatsen trots detta varit otillräcklig.

Vidare utgör den korta försöksperioden ett potentiellt problem, eftersom skattningarna snedvrids mot noll om aktörerna inte hinner anpassa beteendet. Därför gjordes ansträngningar att finna utfallsvariabler

med snabbt genomslag, men det kan tänkas att frånvaron av inläsningseffekter beror på att den undersökta perioden ändå varit för kort. Resultaten är t ex också förenliga med den inte orimliga hypotesen att de arbetslösa reagerat långsammare än kommunens aktörer. Den huvudsakliga orsaken till att försöksperioden blev kort är att politikerna ändrade villkoren för försöket, vilket naturligtvis är olyckligt ur utvärderingssynpunkt.

En ytterligare reservation beror på den osäkerhet som råder rörande den faktiska försöksperioden i varje enskild kommun. Detta kan vara ett problem om t ex kommunerna själva kunnat påverka tidpunkten för försökets start. Eftersom kommunerna enligt lag ålagts att initiera försöket vid en viss tidpunkt tror vi dock att möjligheterna varit begränsade att agera strategiskt i detta avseende.

Slutligen bör understrykas att artikelns frågeställningar, såvitt bekant, aldrig tidigare studerats. För att avgöra i vilken grad resultaten är generellt tillämpliga behövs därför mer forskning om effekterna av en decentraliserad arbetsmarknadspolitik.

Referenser

- Aghion P & Tirole J (1997) "Formal and Real Authority in Organizations" *Journal of Political Economy*, vol 105, s 1–29.
- Ams (1996) "Mål 3-programmet" Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Behrenz L, Delander L, Niklasson H & Nyberg E (1999) "Utvärdering av Lokal samverkan mot arbetslöshet" Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning, Växjö universitet.
- Bell S H, Orr L L, Blomquist J D & Cain G G (1995) *Program Applicants as a Comparison Group in Evaluating Training Programs*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Bergeskog A (1999) "Arbetsmarknadspolitik översikt 1999" Stencilserie 1999:7, IFAU, Uppsala.
- Calmfors L & Lang H (1995) "Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes in a Union Wage-setting Model" *Economic Journal*, vol 105, s 601–619.
- Calmfors L & Skedinger P (1995) "Does Active Labour-Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden" *Oxford Review of Economic Policy*, vol 11, s 91–109.
- Dahlberg M & Forslund A (1999) "Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes: the Case of Sweden" Working Paper 1999:7, IFAU, Uppsala.
- De Groot H (1988) "Decentralization Decisions in Bureaucracies as a Principal-agent problem" *Journal of Public Economics*, vol 36, s 323–337.
- European Commission (1996) "Employment in Europe" Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Luxemburg.
- Greenwood M J (1985) "Human Migration: Theory, Models and Empirical Studies" *Journal of Regional Science*, vol 25, s 521–544.
- Hamermesh D S (1999) "The Art of Laborometrics" NBER Working Paper 6927, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Lundin M (1999) "Arbetsförmedlingsnämnderna – en implementeringsstudie" Stencilserie 1999:6, IFAU, Uppsala.
- Lundin M & Skedinger P (2000) "Decentralisation of Active Labour Market Policy: The Case of Swedish Local Employment Service Committees" Working Paper 2000:6, IFAU, Uppsala.
- Niklasson H & Tomsmark L (1994) *Att målstyra arbetsmarknadspolitik*. Tema Nord 1994:573, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.
- Nyberg S & Skedinger P (1998) *Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter*. Ds 1998:16, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Stockholm.
- Ohlsson H (1993) "Lags in the Effects of Labour Market Policy – an Empirical Analysis of Job Creation Measures" *Applied Economics*, vol 25, s 343–348.
- Proposition (1995/96:148) *Lokal samverkan mot arbetslösheten*.
- Proposition (1995/96:222) *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m m*.
- Proposition (1998/99:1) *Budgetpropositionen för 1999*.

- RRV (1997:58) "Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken. Slutrapport" Riksrevisionsverket, Stockholm.
- SAF (1999) "För mycket kommunal arbetsmarknadspolitik" Svenska arbetsgivareföreningen, Stockholm.
- SCB (1992) "Lokala arbetsmarknader och förvävsregioner" Information om arbetsmarknaden 1991:7, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- Skedinger P (1995) "Employment Policies and Displacement in the Youth Labour Market" *Swedish Economic Policy Review*, vol 2, s 135–171.
- Svenska Kommunförbundet (1999) "Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken – en enkätundersökning" Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Tirole J (1986) "Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations" *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol 2, s 181–214.

Appendix A

*Försökskommunerna (F, 25 st)**

Ale, Borlänge, Falkenberg, Falun, Gullspång, Huddinge, Höganäs, Lindesberg, Malmö, Norrköping, Nybro, Nyköping, Skellefteå, Skövde, Sundbyberg, Södertälje, Trelleborg, Tyresö, Vara, Varberg, Vetlanda, Värmdö, Åre, Älmhult och Älvdalen.

Försökskommunernas jämförelsekommuner (FJ, 25 st)

Alvesta, Arvika, Berg, Botkyrka, Ekerö, Eskilstuna, Gävle, Götene, Haninge, Hultsfred, Härnösand, Jönköping, Karlskrona, Laholm, Mark, Sandviken, Solna, Stockholm, Tanum, Tibro, Tranås, Vaxholm, Västervik, Växjö och Ystad.

"Avhopparna" (A, 13 st)

Arvika, Kalix, Karlskoga, Lysekil, Mariestad, Ronneby, Skara, Surahammar, Trollhättan, Töreboda, Uddevalla, Vänersborg och Örnsköldsvik.

"Avhopparnas" jämförelsekommuner (AJ, 13 st)

Falköping, Filipstad, Hallstahammar, Hedemora, Hudiksvall, Katrineholm, Lidköping, Ludvika, Mellerud, Munkedal, Tidaholm, Västervik och Övertorneå.

* Två distrikt inom Stockholms kommun (Rinkeby och Skarpnäck) deltog också, men dessa har utslutits från analysen eftersom data saknas på denna nivå.

Appendix B

Ekometrisk specifikation

Betrakta modellen

$$(A.1) Y_{i,k,t} = a_0 + X_{i,k,t} a_1 + Z_{k,t} a_2 + b_1 F_k + b_2 FJ_k + b_3 A_k + b_4 AJ_k + c 1996:II_t + d_1 F_k 1996:II_t + d_2 FJ_k 1996:II_t + d_3 A_k 1996:II_t + d_4 AJ_k 1996:II_t + e_{i,k,t}$$

där fotindexar betecknar individ i , kommun k och halvår t . Y är utfallsvariabeln, medan X är en vektor av personspecifika variabler och Z är en vektor av kommunspecifika. De olika kommuntyperna representeras av dummyvariablerna F (försökskommuner), FJ (försökskommunernas jämförelsekommuner), A ("avhoppare") och AJ ("avhopparnas" jämförelsekommuner), där referenskategori är övriga riket. Det andra halvåret fångas upp av dummyvariabeln $1996:II$.

Av särskilt intresse är de fyra variabler där dummyvariablerna för kommuntyp interagerats med dummy för det andra halvåret ($Fx 1996:II$ etc), eftersom koefficienterna kan användas för estimering av "standardiserade" dubbel- och trippeldifferenser. Notera att

$$(A.2) \Delta^2 = d_1 - d_2$$

$$(A.3) \Delta^3 = d_1 - d_2 - (d_3 - d_4),$$

vilket kan jämföras med motsvarande "råa" differenser i huvudtextens ekvation (1) respektive (2). Slutligen betecknar e en slump-term, med gängse egenskaper.

Interlokalt arbetssökande respektive kommunalt projektägarskap utgör de beroende variablerna. Det antas att ett interlokalt arbetssökande bestäms av samma faktorer som faktisk migration, vilket innebär att de variabler som standardmässigt inkluderas i migrationsanalyser används som regressorer (se t ex Greenwood 1985 för en översikt). Sålunda inkluderas följande individspecifika variabler i X : (i) ålder, eftersom avkastningen av att flytta (huvudsakligen framtida lön minus initiala flyttkostnader) avtar med sti-

gande ålder; (ii) utbildningsnivå, vilken antas påverka kunskapen om förhållanden utanför den lokala arbetsmarknaden på ett positivt sätt; (iii) utländskt medborgarskap, vilket förmodas fånga upp bristande information om andra arbetsmarknader såväl som en låg nivå på investeringar i "lokala nätverk", varför den förväntade effekten är tveksam. Som kontroll kommer även i förekommande fall dummyvariabler för åtgärdstyp att inkluderas i X . Beträffande de kommunspecifika variablerna i Z är hypotesen att arbetsmarknadsläget, relativt andra kommuner, påverkar sök beteendet. En högre arbetslöshet och en lägre vakansgrad i området kommer därför att stimulera till ökad utflyttning.

I stort sett används samma förklaringsvariabler som ovan även i regressionerna med kommunalt projektägarskap som beroende variabel. Denna specifikation möjliggör test av hypotesen om inriktning av åtgärder på "outsiders", vilka i detta sammanhang definieras som personer med maximalt grundskoleutbildning och/eller personer med utländskt medborgarskap.

Skattningsmetoden är binomial logit. För att undersöka hur robusta resultaten är har ett antal specifikationer prövats, där fler variabler successivt inkluderats. Variationen i förhållande till specifikationen i (A.1) avser i vilken grad som individspecifika (X) och kommunspecifika variabler (Z) ingår. Dessutom experimenteras med införande av dummyvariabler för län, vilka kontrollerar för länsvisa s k fixa effekter.

Modell 1.a: Ålder, utbildning och medborgarskap i X . Inga variabler i Z .

Modell 1.b: Som Modell 1.a, men dessutom med åtgärdstyp i X .

Modell 2: Som Modell 1.a (alt 1.b), men dessutom med arbetslöshet och vakanser i Z .

Modell 3: Som Modell 2, men dessutom med dummyvariabler för län.