

Decentraliserad arbetsmarknadspolitik - effekter av ett ökat kommunalt inflytande i arbetsförmedlingsnämnderna[§]

av

Martin Lundin[†] & Per Skedinger[‡]

2000-09-04

Sammanfattning

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. Enkätresultatet 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.

[§] 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.

[†] Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala. Tel: 018 – 471 70 95. E-post: martin.lundin@ifau.uu.se.

[‡] Industriens utredningsinstitut (IUI), Box 5501, 114 85 Stockholm. Tel: 08 – 665 45 53. E-post: pers@iui.se.

Innehållsförteckning

1 Inledning	3
2 Teori om decentralisering.....	5
3 Arbetsförmedlingsnämndernas verksamhet	7
3.1 Försöksverksamheten 1996.....	9
3.2 Mål på central och lokal nivå.....	10
3.2.1 Statens mål.....	10
3.2.2 Nämndledamöternas mål	11
4 Utvärdering av försöksverksamheten.....	14
4.1 Data och metod	14
4.2 Ekonometriska resultat.....	20
5 Sammanfattning och diskussion.....	22
Referenser	24
Appendix A - Kommungrupper	27
Appendix B - Ekonometrisk specifikation	28

1 Inledning

Decentralisering av beslutsfattande till lokal nivå kan öka effektiviteten i den aktiva arbetsmarknadspolitiken, eftersom kunskap om lokala förhållanden kan utnyttjas till fullo. En nackdel med decentralisering är emellertid att centralt fastställda mål för arbetsmarknadspolitiken 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. Vidare är det tänkbart att sysselsättningsskapande åtgärder i den kommunala sektorn tränger undan reguljära kommunala jobb, vilket innebär en dold subventionering av kommunal arbetskraft. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan dessutom fungera som ett sätt för kommunerna att behålla ett befolkningsunderlag och därigenom en kommunal skattebas, i den utsträckning som deltagande i åtgärderna minskar den geografiska 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 förstärkt kommunalt inflytande i de s k arbetsförmedlingsnämnderna i vissa kommuner, vilken genomfördes 1996. Arbetsförmedlingsnämnderna, som ingår i Arbetsmarknadsverkets (AMV) organisation, är partssammansatta organ med uppgift att anpassa arbetsmarknadspolitiken till lokala förutsättningar. Försöket innebär bl a att kommunerna fick majoritet i nämnderna. Eftersom försöket endast omfattade vissa kommuner i landet så erbjuds en möjlighet att undersöka effekter av en ökad decentralisering av arbetsmarknadspolitiken: Utfallen i 25 deltagande kommuner kommer att jämföras med utfallen i andra kommuner.

Svensk arbetsmarknadspolitik har sedan en tid tillbaka haft ett starkt inslag av målstyrning, 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 (Niklasson & Tomsmark, 1994). Ett tämligen nytt inslag i arbetsmarknadspolitiken är att kommunernas roll har förstärkts, även om hu-

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

vudansvaret fortfarande vilar på staten. Uppskattningsvis deltog i genomsnitt 80 000 personer i kommunalt organiserade, men åtminstone delvis statligt finansierade, åtgärder under 1999 (Svenska Kommunförbundet, 1999). Detta utgör ungefär 40 procent av det totala antalet deltagare. Dessutom tillkommer ett mindre antal personer i helt kommunalfinansierade projekt (ca 8 000 under 1998). En förmodligen viktig förklaring till kommunernas ökade engagemang i svensk arbetsmarknadspolitik är att kommunerna av staten ålagts utökat ansvar för arbetslösa ungdomar. Detta har resulterat i organiserandet av omfattande arbetsmarknadsprogram, såsom det kommunala ungdomsprogrammet (KUP). Även utanför Sverige kan ett ökat intresse för decentraliserad arbetsmarknadspolitik noteras. I många länder inom EU har man betraktat ökad decentralisering som ett sätt att förbättra de aktiva åtgärdernas effektivitet (European Commission, 1996).

Nationalekonomisk teori kring decentralisering av beslutsfattande är användbar för att belysa rapportens 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) aktiviteter, med beaktande av att agenten dels är bättre informerad om lokala förhållanden, dels kan vilja uppfylla mål som inte delas av huvudmannen. Teorin förutsäger att sannolikheten att principalen väljer att decentralisera beslutsfattandet till agenten ökar om (i) principalens och agentens mål är likartade; och om (ii) 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) 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 förenat med *geografisk inlåsning* av arbetssökande; (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.²

En nyckelaspekt i relationen mellan principal och agent är förekomsten av asymmetrisk 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

² 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 karakteriseras av vinstmaximering utan av mer mångfasettrade mål.

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 fackföreningarna, kan också förmodas ha insikter i lokala förhållanden.³

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. T ex 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 arbetsmarknadspolitiska åtgärder, bekostade av staten. Dessutom kan sysselsättningsskapande 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.

³ Liksom arbetsförmedlingsnämnderna opererar även arbetsförmedlingarna lokalt. Det kan diskuteras i vilken grad nämnderna bidrar med information som inte redan är tillgänglig på förmedlingarna.

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.⁴ 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 organiserar fler projekt och att åtgärderna i högre grad inriktas på utsatta grupper på arbetsmarknaden.

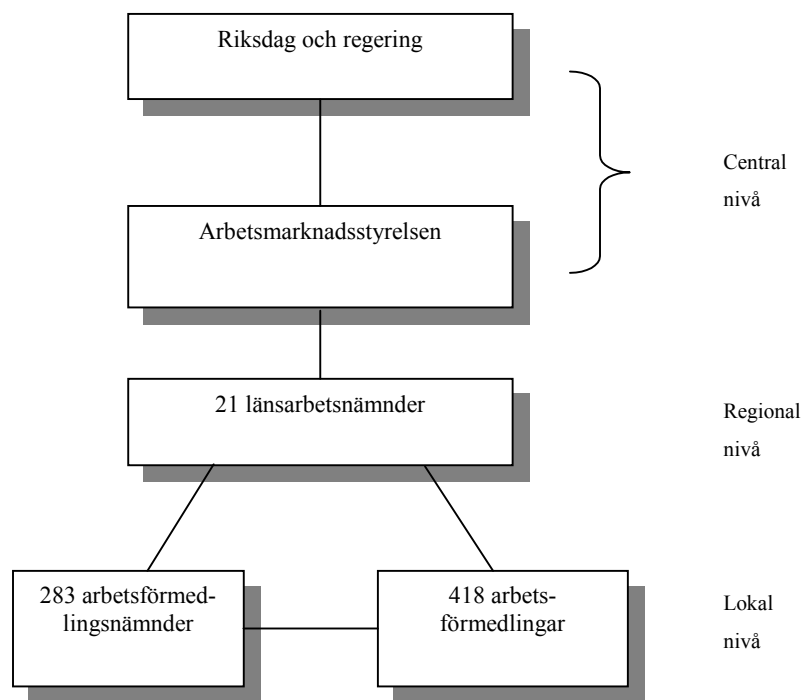
3 Arbetsförmedlingsnämndernas verksamhet⁵

Arbetsförmedlingsnämnderna ingår i AMV. Nämndernas position i organisationen framgår av *figur 1*. 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 de 21 länsarbetsnämnderna ansvaret att delegera uppgifter.

⁴ Calmfors & Lang (1995) hävdar att inriktning av aktiva åtgärder mot ”outsiders” ökar sysselsättningen genom ökad lönekonkurrens med ”insiders”.

⁵ Avsnittet bygger på Förordning (1988:1139) med instruktioner för Arbetsmarknadsverket, Regeringens proposition (1995/96:222), Finansutskottets betänkande (1995/96:FiU15) och Lundin (1999).



Figur 1. Arbetsmarknadsverkets organisation 1999

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 medel⁶

⁶ Dessa projekt kan genomföras utan en del av de begränsningar som det ordinarie regelverket om arbetsmarknadspolitiska åtgärder slår fast (RRV, 1997:58).

och utgöra lokal kommitté för Mål 3-projekt⁷ är andra arbetsuppgifter som kan åligga nämnderna.

3.1 Försöksverksamheten 1996

1996 initierade regeringen en försöksverksamhet med 25 deltagande kommuner (Regeringens proposition 1995/96:148). Vilka kommuner som deltog framgår av *appendix A*. Tanken med programmet var att få mer information om effekterna av decentraliserad arbetsmarknadspolitik. Den ekonometriska studien, som redovisas i *avsnitt 4*, avser den första delen av försöket, då kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken förstärktes i försöksområdena. De 25 försökskommunerna var nämligen först med att få kommunal majoritet och ordförandeskap i arbetsförmedlingsnämnderna. Försöket påbörjades den 1 juli, men underhand beslutades att alla kommuner fr o m den 1 oktober skulle få samma villkor som försökskommunerna. Det förefaller som om dessa förändringar blev fördröjda med ungefär 1-3 månader, både i försöks- och icke-försöksområden.⁸

Försöksverksamheten fortsatte under 1997. Försökskommunerna fick då möjlighet att teckna avtal med staten om att använda en större del av de tilldelade arbetsmarknadspolitiska medlen utan vissa restriktioner, samtidigt som kommunerna skulle delta i finansieringen av projekten (Behrenz m fl, 1999). Försöket förlängdes även i 19 kommuner 1998.

Eftersom den första delen av försöksverksamheten (1 juli-30 september) 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

⁷ 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).

⁸ Antagandet om 1-3 månaders fördröjning bygger på diskussioner med ansvariga personer på central nivå och artiklar i lokala dagstidningar. Fullständig information om när förändringarna genomfördes saknas.

bakom besluten: 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.⁹

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 våren 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

Som redan påpekats är syftet med arbetsförmedlingsnämnderna att anpassa arbetsmarknadspolitiken till lokala förutsättningar. Nämnderna är dock statliga organ, inte kommunala. De ska därför även ta hänsyn till nationella målsättningar i arbetet. Det betonas bl a i Regeringens 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 arbetssökande utanför den egna hemorten."

Eftersom arbetsförmedlingsnämnderna ingår i AMV:s organisation kan de regler och målsättningar som gäller för AMV antas gälla även för nämnderna.¹⁰ Följaktligen ska man därför bl a sträva efter att

⁹ 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.

¹⁰ Se t ex Regeringens 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.

- matcha arbetssökande med vakanser
- motverka geografiska- och yrkesmässiga inlåsnings effekter
- 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 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.

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

Svarsalternativ	Länsarbetsnämnd	Arbetsförmedling	Kommun	Näringsliv	Fackföreningar	Totalt
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

Källa: Lundin (1999).

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.

Enkätresultaten 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.¹¹

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 få statistiskt säkerställda skillnader i *tabell 1* är skillnaden 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. Det är emellertid också möjligt att kommunerna har bättre kunskaper om svaga gruppers 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.

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 arbetsförmedlingarnas) 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.

¹¹ 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.

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 Arbetsmarknadsstyrelsen. (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), 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 arbetsökande” 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, alternativt 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.¹² Även

¹² 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

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. Tidseftersläpningen avseende beslut om projektägarskap, vilken är den mest relevanta i föreliggande studie, kan förmodas vara ännu kortare.

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

med tillgängliga migrationsdata är att de innehåller flyttningar som inte är arbetsmarknadsrelaterade.

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 fotindexarna betecknar kommungrupp (försökskommuner, F, respektive försökskommunernas jämförelsekommuner, FJ) och tidsperiod, dvs före (1996:I) och efter (1996:II) försökets början.

Antagandet bakom denna skattningsmetod 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 arbetsmarknads-karakteristika (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 arbetsmarknadspolitiken, 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 be-

redda att omedelbart ta anvisat arbete (kategori 11), 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 inläsningseffekter. Som jämförelse kommer även deltagare i åtgärder att studeras. I genomsnitt har ungefär 20 procent av de öppett 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.¹³

I *tabell 2* presenteras bakgrundsinformation på kommunnivå. Tabellen avser förhållanden under 1995, dvs före försöksverksamhetens början. Det kan noteras att den totala arbetslösheten (öppen arbetslöshet plus personer i åtgärder) var ungefär lika hög i försökskommunerna som i icke-försökskommunerna, omkring 13 procent. I försökskommunerna ökade befolkningen med två procent under perioden 1991-95, medan den stagnerade i övriga landet. Vidare utgjorde andelen sysselsatta i kommunala sektorn omkring 21 procent i försökskommunerna och 23 procent annorstädes, medan motsvarande siffror för andelen av befolkningen med socialbidrag var 8 respektive 7 procent. Sammantaget finns det inte mycket som påvisar att den ekonomiska situationen skulle ha varit sämre i försökskommunerna än i andra områden.

Av *tabell 2* framgår dessutom att indikatorerna antar liknande värden i försökskommunerna / ”avhopparna” och deras respektive jämförelsekommuner. I

¹³ 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.

synnerhet gäller detta för befolkningsförändringen. Sålunda tycks områdena matcha varandra väl avseende bakgrundskaraktistika. Däremot finns det avsevärda skillnader mellan "avhopparna" och försökskommunerna. Exempelvis kan nämnas att den totala arbetslösheten i den förstnämnda kommungruppen var högre (15 procent) och att befolkningen minskat under perioden 1991-95. Uppenbarligen har det ekonomiska läget varit mindre gynnsamt bland "avhopparna" än i försökskommunerna. I vilken grad det finns likheter avseende de icke-observerbara preferenserna för kommunalt engagemang i arbetsmarknadspolitiken framgår däremot inte av *tabell 2*.

Tabell 2. Karakteristika i kommunerna före försöksverksamheten, 1995. Efter kommuntyp. Medelvärden.

Variabel	Försöks-Kommuner	Icke-försökskommuner			
		Totalt	Därav jämförelsekommuner	Därav "avhoppare"	Därav "avhoppares" jämförelsekommuner
Befolkning	48 368	29 005	66 965	29 605	22 693
Befolkningsförändring 1991-95, %	2,2	0,3	2,0	- 0,2	- 0,9
Öppet arbetslösa, %	7,9	7,5	7,5	8,9	8,8
Personer i arbetsmarknadsåtgärder, %	4,7	5,5	4,7	6,2	6,6
Vakanstal, %	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
Sysselsättning i kommunal sektor, %	20,6	22,5	20,2	22,4	23,7
Socialbidragstagare, %	7,8	7,2	7,3	7,7	7,3
Mandat för socialistiska partier (s + v) i kommunfullmäktige, %	50,7	50,9	48,3	57,5	55,5
Antal observationer	25	263	25	13	13

Not: Se *appendix A* för information om vilka kommuner som ingår i de olika grupperna.
Källa: SCB.

Tabellerna 3 och 4 visar data över utfallsvariablerna under de två perioder som ingår i analysen, dvs första och andra halvåret 1996.¹⁴ 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 dock i de flesta fall ökat mellan första och andra halvåret.

Tabell 3. Registreringar som interlokalt arbetssökande, efter kommuntyp och period, 1996.

a. Öppet arbetslösa

Kommuntyp	I: 1 jan – 30 juni		II: 1 juli – 31 dec	
	Antal obs.	Interlokalt arbetssökande, %	Antal obs.	Interlokalt Arbetssökande, %
Försökskommuner	49 714	17,61	55 872	19,09
Icke-försökskommuner	307 310	20,77	338 549	21,96

b. Deltagare i åtgärder

Kommuntyp	I: 1 jan – 30 juni		II: 1 juli – 31 dec	
	Antal obs.	Interlokalt arbetssökande, %	Antal obs.	Interlokalt arbetssökande, %
Försökskommuner	6 919	16,79	17 304	18,04
Icke-försökskommuner	42 927	20,22	99 815	21,98

¹⁴ Datamängden kan, något förenklat, betraktas som två upprepade tvärsnitt av individer. Observationsenheten 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 4. Deltagande i arbetsmarknadsåtgärder organiserade av kommunen, efter kommuntyp och period, 1996.

a. Beredskapsarbetare

Kommuntyp	I: 1 jan – 30 juni		II: 1 juli – 31 dec	
	Antal obs.	I åtgärd organiserad av kommunen, %	Antal obs.	I åtgärd organiserad av kommunen, %
Försökskommuner	1 723	80,21	1 306	80,70
Icke-försökskommuner	9 881	80,20	6 718	77,82

b. Deltagare i Mål 3-projekt

Kommuntyp	I: 1 jan – 30 juni		II: 1 juli – 31 dec	
	Antal obs.	I åtgärd organiserad av kommunen, %	Antal obs.	I åtgärd organiserad av kommunen, %
Försökskommuner	477	6,50	1 953	31,80
Icke-försökskommuner	6 939	24,76	15 916	29,95

4.2 Ekonometriska resultat

Dubbel- och trippeldifferenserna har estimerats 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 versionen av rapporten (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 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 *tabellerna 5.a* och *5.b*. 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 specifikationen. Förändringarna uttrycks i procentenheter; siffran 0,0054 t ex ska avläsas som (ungefär) en halv procentenhets ökning.

Tabell 5. Skattade effekter av försöksverksamheten med ökat kommunalt inflytande i arbetsförmedlingsnämnderna 1996. Dubbel- (Δ^2) och trippeldifferenser (Δ^3), med successivt fler kontrollvariabler.

a. Interlokalt arbetssökande.

Grupp	Rå		Modell 1.a		Modell 1.b		Modell 2		Modell 3	
	Δ^2	Δ^3	$\Delta^{2'}$	$\Delta^{3'}$	$\Delta^{2'}$	$\Delta^{3'}$	$\Delta^{2'}$	$\Delta^{3'}$	$\Delta^{2'}$	$\Delta^{3'}$
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

b. Deltagande i åtgärd organiserad av kommunen.

Grupp	Rå		Modell 1.a		Modell 1.b		Modell 2		Modell 3	
	Δ^2	Δ^3	$\Delta^{2'}$	$\Delta^{3'}$	$\Delta^{2'}$	$\Delta^{3'}$	$\Delta^{2'}$	$\Delta^{3'}$	$\Delta^{2'}$	$\Delta^{3'}$
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: Estimaterna 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.

Resultaten i *tabell 5.a* 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 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 5.b 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 estimatorm 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 ett skift mot mer decentraliserat beslutsfattande i arbetsmarknadspolitiken. Närmare bestämt innebar försöket att kommunal majoritet infördes i arbetsförmedlingsnämnderna i vissa kommuner i landet under 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 ledamöternas 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 arbetsmark-

nadsåtgärder. 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 klassiskt experiment, med slumpmässigt val av deltagare. Frånvaron av slumpmässighet innebär att deltagandet kan vara betingat på 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 inlåsningseffekter 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.

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 rapportens 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 & J Tirole (1997), "Formal and Real Authority in Organizations", *Journal of Political Economy*, 105, 1-29.

Ams (1996), *Mål 3-programmet*. Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.

Arbetsförmedlingsnämnden i Arjeplog, Protokoll från möte 1997-02-21.

Arbetsförmedlingsnämnden i Arjeplog, Protokoll från möte 1997-10-29.

Behrenz, L, L Delander, H Niklasson & E Nyberg (1999), "Utvärdering av Lokal samverkan mot arbetslöshet", Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning, Växjö universitet.

Bell, S H, L L Orr, J D Blomquist & G G Cain (1995), *Program Applicants as a Comparison Group in Evaluating Training Programs*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.

Bergeskog, A (1999), "Arbetsmarknadspolitisk översikt 1999", Stencilserie 1999:7, IFAU, Uppsala.

Calmfors, L & H Lang (1995), "Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes in a Union Wage-setting Model", *Economic Journal*, 105, 601-619.

Calmfors, L & P Skedinger (1995), "Does Active Labour-Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden", *Oxford Review of Economic Policy*, 11, 91-109.

Dahlberg, M & A Forslund (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*, 36, 323-337.

European Commission (1996), *Employment in Europe*. Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Luxembourg.

Finansutskottets betänkande (1995/96:FiU15).

Förordning (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (1988:1139) med instruktioner för arbetsmarknadsverket.

Greenwood, M J (1985), "Human Migration: Theory, Models and Empirical Studies", *Journal of Regional Science*, 25, 521-544.

Hamermesh, D S (1999), "The Art of Labormetrics", NBER Working Paper 6927, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Lundin, M (1999), "Arbetsförmedlingsnämnderna – en implementeringsstudie", Stencilserie 1999:6, IFAU, Uppsala.

Lundin, M & P Skedinger (2000), "Decentralisation of Active Labour Market Policy: The Case of Swedish Local Employment Service Committees", Working Paper 2000:6, IFAU, Uppsala.

Niklasson, H & L Torsmark (1994), *Att målstyra arbetsmarknadspolitik*, Tema Nord, 1994:573.

Nyberg, S & P Skedinger (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*, 25, 343-348.

Regeringens proposition (1995/96:148), *Lokal samverkan mot arbetslösheten*.

Regeringens proposition (1995/96:222), *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m m.*

Regeringens 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 förvärvsregioner", Information om arbetsmarknaden 1991:7, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

Skedinger, P (1995), "Employment Policies and Displacement in the Youth Labour Market", *Swedish Economic Policy Review*, 2, 135-171.

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

Tirole, J (1986), "Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2, 181-214.

Appendix A

Kommungrupper

*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 uteslutits från analysen eftersom data saknas på denna nivå.

Appendix B

Ekonometrisk specifikation

Betrakta modellen

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

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 dummin för det andra halvåret ($F \times 1996:II$ etc.), eftersom koefficienterna kan användas för estimering av "standardiserade" dubbel- och trippeldifferenser. Notera att

$$(A.2) \quad \Delta^2 = d_1 - d_2$$
$$(A.3) \quad \Delta^3 = d_1 - d_2 - (d_3 - d_4),$$

vilket kan jämföras med motsvarande "råa" differenser i huvudtextens ekvation (1) respektive (2). Slutligen betecknar e en slumpterm, 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 individualspecifika variabler i X : (i) ålder, eftersom avkastningen av att flytta (huvudsakligen framtida lön minus initiala flyttkostnader) avtar med stigande 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 tvetydig. Som kontroll kommer även i förekommande fall dummyvariabler för åtgärdsyp att inkluderas i X . Beträffande de kommunspecifika variablerna i Z är hypote-

sen att arbetsmarknadsläget, relativt andra kommuner, påverkar sökbeteendet. 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 sk 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.