



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

En jämförelse av arbets- marknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten

Kenneth Carling, Katarina Richardson

En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten

av

Kenneth Carling och Katarina Richardson *

2001-03-09

Sammanfattning

I kölvattnet av den höga arbetslösheten i 1990-talets början kom arbetsmarknadsåtgärder av olika slag att användas i stor omfattning. I Sverige fäste man speciellt stor tilltro till att omskolning och kompetenshöjning genom arbetsmarknadsutbildning var vägen som skulle leda till arbete; trots att åtgärden är förhållandevis kostsam så var den störst av alla åtgärder i omfattning under 1990-talet. Vilka erfarenheter beträffande åtgärderna kan nu dras från denna period? Syftet med denna rapport är att söka besvara denna fråga genom att jämföra åtta åtgärders förmåga att korta arbetslöshetstiderna för arbetssökande i åldern 25-54 år under perioden 1995 till 1997. I undersökningen ingick samtliga personer som blev arbetslösa för första gången under denna tidsperiod. Metoden är att beräkna anställningssannolikheten, efter korrigering för olikheter i sammansättningen av deltagare, för de olika programmen. Studiens huvudresultat är att åtgärder som hade ett stort inslag av arbetsplatsrelaterad yrkesutövning eller praktik oftare och snabbare ledde till arbete än åtgärder som i huvudsak innebar utbildning. Denna slutsats gäller även för olika grupper av arbetslösa och beror inte på när under arbetslöshetsperioden åtgärden sattes in. Att en åtgärd leder till arbete för de som deltar kan dock ske på bekostnad av försämrade anställningsmöjligheter för dem som inte deltar, så kallad undanträngning. Andra studier tyder på att de framgångsrika åtgärderna i högre grad leder till undanträngning. Praktikprogrammets positiva individeffekter tycks alltså ha ett pris.

* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Box 513, 751 20 Uppsala. E-post: Kenneth.Carling@ifau.uu.se och Katarina.Richardson@ifau.uu.se. tel: 018-471 70 70.

1. Bakgrund

Arbetsmarknadsprogram är en grundbult i arbetsmarknadspolitiken, i Sverige liksom i många andra länder. Som exempel kan nämnas att inom Europeiska unionen, liksom bland OECD-länderna, förordar man arbetsmarknadsprogram i syfte att minska långtidsarbetslösheten (se EC, 1990 och OECD, 1996). Föreställningen är att program kan öka den arbetslöses chans att få arbete genom att antingen (i) höja dennes yrkes- och utbildningskompetens eller (ii) lära ut effektiva metoder att söka arbete eller (iii) förbättra eller upprätthålla den arbets-sökandes arbetsvana.

Det faller sig naturligt att tro att var och en av dessa tre argument borde leda till att chansen att få arbete förbättras, men man kan också misstänka att argumenten är olika betydelsefulla för olika personer. Följaktligen är det inte att förvåna att flera olika program är i bruk och att dessa ibland är riktade till särskilda grupper av arbetslösa. Kunskapen om vad som kännetecknar ett bra program och kunskapen om vilka som kan förmodas dra mest nytta av programmet är dock ofullständig, och det trots att många utvärderingar av arbetsmarknadsprogram har genomförts i många olika länder. Ett skäl till att kunskapen är ofullständig är att tidigare utvärderingar har haft som huvudmål att undersöka värdet av arbetsmarknadsprogram i förhållande till öppen arbetslöshet. I denna skrift, däremot, redovisar vi resultaten av en jämförelse mellan olika program som var i bruk i Sverige under 90-talet.

Det finns tre särskilt viktiga skäl till att Sverige är intressant för att genomföra en jämförande studie. Det första skälet är att arbetsmarknadsprogram har använts under en lång tid och, i synnerhet under 90-talet, i en stor omfattning. Av detta skäl har många olika typer av arbetsmarknadsprogram varit i bruk. Det andra skälet är att programmen som regel är tillgängliga för alla arbetslösa, vilket innebär att deltagarnas bakgrund är mycket varierande. Möjligheten är därför god att genomföra en jämförelse också för undergrupper av arbetslösa. Det tredje skälet är tillgången på stora registerdata som innehåller förhållandevis mycket information om deltagarna.

2. Beskrivning av programmen

Vår jämförelse avser de åtta vanligaste programmen i mitten av 90-talet för arbetslösa i åldern 25 till 54 år. För att vara behörig att delta i något av programmen räcker det i allmänhet med att vara registrerad som arbetslös vid arbetsförmedlingen. För vissa program kan ytterligare något krav tillkomma vilket i förekommande fall anges nedan.

Vår indelning av programmen följer vad som kan betraktas som en internationell standard (Heckman, Lalonde och Smith, 1999). Beteckningen på denna indelning saknar dock svensk översättning varför vi återger den engelska. Sammanställningen för de olika programmen bygger på uppgifter hämtade ur Bergeskog (1998) och Ams (1998). Det bör noteras att programmen ordnats efter graden av yrkespraktik. Först finns program med ett stort inslag av yrkespraktik, och sist återfinns program med stort inslag av utbildning.

2.1 Self-employment services

Den första kategorin avser egen företagande och den innehåller ett program:

Starta eget-bidrag (STEG): Målet är att skapa förutsättningar för eget företagande. För att komma ifråga för programmet krävs att en plan för verksamheten presenteras och godkänds. ALU och AMU (se nedan) kan föregå programmet i syfte att förbereda deltagaren för programmet. Ersättningen under programtiden (sex månader, för kvinnor och invandrare kan programtiden förlängas med ytterligare sex månader) motsvarar arbetslöshetsersättningen, samt eventuell lön från företaget. Kostnaden för programmet beräknas till 9 689 kronor per deltagare och månad.

2.2 Subsidized on the job training

Den andra kategorin avser program som innebär att ett reguljärt arbete utförs och den innehåller två program:

Rekryteringsstöd (REKS): Målet är underlätta för långtidsarbetslösa (mer än sex månader i öppen arbetslöshet) att få ett erbjudande om ett reguljärt arbete genom en tidsbegränsad (som mest sex månader) subventionerad anställning. Tanken är att anställningen ska övergå i reguljär anställning efter programmet. Arbetsgivarna är i huvudsak privata företag. Kostnaden för programmet beräknas till 5 968 kronor per deltagare och månad.

Utbildningsvikariat (UVIK): Programmet innebär att en arbetssökande vikarierar för en ordinarie anställd som är i utbildning. Målet är att erbjuda möjlig-

het till yrkeserfarenhet för arbetssökande samtidigt som arbetsgivaren får chansen att höja den anställdas kompetens. Utbildningsvikariat äger oftast rum i offentliga sektorn, i synnerhet vårdsektorn. Kostnaden för programmet beräknas till 7 665 kronor per deltagare och månad.

Gemensamt för REKS och UVIK är att deltagaren får lön enligt kollektivavtal, medan arbetsgivaren kompenseras med 50 % av lönekostnaden eller som mest 350 kronor per dag. I UVIK utgår också subvention av utbildningskostnaden för den ordinarie anställda.

2.3 Wage and employment subsidies

Kategorin innehåller tre program med den gemensamma tanken att arbetsgivaren ska tillhandahålla deltagaren arbetsrelevant erfarenhet och kunskap. Gemensamt för programmen är också att deltagaren inte ska utföra arbetsuppgifter som en reguljärt anställd annars skulle ha utfört.

Arbetsplatsintroduktion (API): Målet är tillhandahålla yrkeserfarenhet och ge deltagaren nya arbetsgivarreferenser. Programmet kan också erbjudas personer som önskar pröva ett nytt yrke. Arbetsgivarna återfinns både i den privata och den offentliga sektorn, och de betalar 2 000 kronor per månad för deltagaren (1 000 kronor om deltagaren är utländsk medborgare). Kostnaden för programmet beräknas till 6 993 kronor per deltagare och månad.

Beredskapsarbete (BESK): Målet är att öka arbetskraftsutbudet i tider av hög arbetslöshet. Programmet ska erbjuda deltagaren möjlighet att praktisera sitt yrke (genom tillfälliga arbeten) och dessutom att utförsäkring från arbetslöshetsförsäkringen undviks. Deltagaren får lön enligt kollektivavtal. Arbetsgivarna är kommunala eller statliga organisationer och de kompenseras med 50 % av lönekostnaden eller som mest 7 000 kronor per månad. Kostnaden för programmet beräknas till 9 201 kronor per deltagare och månad.

Arbetslivsutveckling (ALU): Målet är att utförsäkring från arbetslöshetsförsäkringen undviks och att deltagaren håller kontakt med arbetslivet. För att vara behörig till programmet krävs att antingen arbetslöshetsersättning eller KAS (numera grundförsäkring) uppbärs. Arbetsgivaren är i nästan samtliga fall en förening eller den offentliga sektorn, och de betalar ingenting för deltagaren. Kostnaden för programmet beräknas till 9 294 kronor per deltagare och månad.

Gemensamt för API och ALU är att ersättningen till deltagaren motsvarar arbetslöshetsersättningen.

2.4 Classroom training services

Den fjärde och sista kategorin som innehåller två program med utbildning som tyngdpunkt:

Arbetsmarknadsutbildning (AMU): Målet är förebygga flaskhalsar på arbetsmarknaden genom att tillhandahålla utbildning i bristyrken. Utbildningen är i huvudsak inriktad på tekniska och administrativa yrken och yrken inom tillverkningsindustrin. Kostnaden för programmet beräknas till 13 940 kronor per deltagare och månad.

Datortek (DTEK): Målet är att öka datorkunskapen hos hela arbetskraften genom ökning av de arbetssökandes datorkunskap. Datorutbildningen kombineras ofta med andra aktiviteter. Kostnaden för programmet beräknas till 7 269 kronor per deltagare och månad.

Gemensamt för AMU och DTEK är att deltagaren får en ersättning som motsvarar arbetslöshetsersättningen.

Beskrivningen av programmen är mycket översiktlig och det är svårt att avgöra vad i programmen består. Denna otydlighet beror på att det är svårt att finna noggrann och detaljerad dokumentation av programmen.

3. Frågeställning, material och metod

Frågeställningen tar sikte på de aktuella programmens förmåga att korta arbetslöshetstiden genom att arbete erhålls. Tanken är att programmen kan rangordnas med avseende på denna förmåga. Det är dock tänkbart att rangordningen beror på vilken grupp av arbetslösa som beaktas, t ex kan ett program vara att föredra för lågutbildade och ett annat för högutbildade. Den första frågan gäller därför vilket program som är relativt sett effektivast och för vilken grupp denna slutsats gäller.

Calmfors (1994) diskuterar betydelsen av när i arbetslöshetsperioden programmet påbörjas. Att avvakta med programmet kan leda till att programresurser inte läggs på arbetslösa som själva har goda förutsättningar att finna arbete. Men att avvakta kan också leda till försämrad effekt av programmen i det fall arbetslösheten i sig är förödande för individens kompetens. Det är rimligt att misstänka att den negativa sidan av att avvakta är mer eller mindre betydande för de olika programmen och vår andra fråga gäller huruvida rangordningen beror på när programmen påbörjas.

Materialet i studien är alla personer i åldern 25 till 54 år som blev arbetslösa under åren 1995, 1996 och 1997 och sedan kom att påbörja något av programmen innan mars 1999. Dessa individer finns registrerade i Ams databas med namnet Händel. I databasen följs individerna till det att de fått arbete eller har avregistrerats från Arbetsförmedlingen av annan orsak, eller som längst till 15 mars 1999. Materialet är begränsat till förstagångsinskrivna som registrerade som öppet arbetslösa och som deltar för första gången i ett program. Sammantaget består materialet av 25 280 individer fördelade på de olika programmen såsom framgår av *tabell 1*. Tabellen visar dessutom några uppgifter om varaktigheten av programmet och arbetslösheten.

Tabell 1. Arbetslöshets- och programepisoden (medelvärde, dagar).

	STEG	REKS	UVIK	API	ALU	BESK	AMU	DTEK
A-löshet före program	144	142	94	184	287	167	163	199
Program	211	140	116	120	138	148	102	78
A-löshet efter program	23	61	96	200	293	268	266	213
Antal program	1,06	1,17	1,30	1,63	1,94	1,77	1,85	1,75
Antal deltagare	3048	1006	753	5383	5006	1006	6251	2827

Notera: Arbetslöshetens varaktighet efter programmet innefattar tid i eventuella andra efterföljande program och är ej korrigerad för de inskrivningsperioder som ännu inte var avslutade i mars 1999. Antalet program är det genomsnittliga antalet program under hela inskrivningsperioden på arbetsförmedlingen, innefattande det ursprungliga programmet.

Några förhållanden kan utläsas från tabellen. Det första är att tiden i öppen arbetslöshet innan deltagandet inte varierar mycket mellan program, den är ungefär sex månader. Undantaget är som väntat ALU för vilket tiden är betydligt längre. Det andra är att det är vanligt att programmet efterföljs av ytterligare ett eller flera program. Det tredje är att de flesta programmen verkar pågå ungefär fyra till fem månader.

Utöver denna information finns en betydande mängd bakgrundsvariabler hämtade från Händel liksom AKSTAT (databas som innehåller uppgifter från arbetslöshetskassorna). En fullständig redogörelse för dessa variabler liksom detaljer rörande metoden finns i Carling och Richardson (2001).

Metoden är att beräkna anställningssannolikheten, efter korrigering för olikheten i sammansättningen av deltagare, för de olika programmen. Den statistiska analysen är hasard-regression där utfallsvariabeln är tiden från att program-

met påbörjas till det att avregistrering sker till följd av att arbete erhållits. Den statistiska analysen korrigerar endast för observerade variabler. Detta förhållande implicerar ett potentiellt metodproblem. Det kan vara så att deltagarna skiljer sig åt med avseende på egenskaper som vi inte observerar men som påverkar sannolikheten att få arbete. Resultaten skulle därmed kunna vara missvisande.

Vi vill göra gällande att metodproblemet är av ringa betydelse för resultaten. Skälet är att handläggarna beslutar om vilket program den arbetslöse ska delta i, men att besluten varierar så mycket mellan handläggarna att denna variation skapar likhet i sammansättningen mellan programmen. Följande iakttagelser ligger till grund för detta påstående.

Harkman (2000) återger resultaten av ett par enkäter till handläggare på arbetsförmedlingskontor och deltagare i arbetsmarknadsprogram. Av dessa enkäter kan man konstatera att handläggarna har en bestämd åsikt om vilket program som är lämpligt för individen, medan den arbetssökande har en bestämd åsikt om huruvida han eller hon vill delta i ett program – men inte vilket av dem. Därav faller det sig naturligt att tro att handläggaren mest inverkar på valet av program, vilket också stöds i enkäterna av handläggarnas egen uppfattning om deras betydelse för valet.

Följaktligen är sammansättningen av de arbetslösa administrativt styrd, det vill säga handläggarna kommer att bestämma fördelningen av de arbetssökande i de olika programmen. Är denna fördelning sådan att sammansättningen blir olika i de olika programmen? Svaret är ja om det förhåller sig så att olika handläggare fattar likartade beslut avseende de egenskaper hos den arbetssökande som är oss fördolda. Detta kan vi inte säkert veta, men vi tror inte det och skälet är följande: Det visar sig att trots att vi observerar många, och potentiellt relevanta, egenskaper hos de arbetssökanden så förklarar de en relativt liten del av vilket program den arbetssökande kom att delta i. Det är betydligt viktigare att veta på vilket kontor den arbetssökande är inskriven. Av detta sluter vi oss till att handläggarna har en mycket heterogen uppfattning om vilket program som är lämpligt och därmed fördelar de arbetssökande lika på de olika programmen. Denna slutsats innebär att deltagarna i de olika programmen är jämförbara och att resultaten inte blir missvisande.

4. Undersökningens huvudresultat

Det finns inget enkelt kvantitativt mått som sammanfattar skillnaden mellan programmen i tid till det att arbete erhållits. *Tabell 2* visar därför fem olika mått. Beräkningarna som presenteras i tabellen utgår från en tänkt genomsnittsperson. Denne person har värden på bakgrundsvariablerna som motsvarar genomsnittet för hela materialet. Tabellen illustrerar hur många dagar det kan väntas ta för personen att få arbete beroende på vilket program denne deltog i. Till exempel tolkas 90:e percentilen som att efter 171 dagar skulle 90 procent av sådana personer fortfarande inte ha arbete om de deltog i starta eget programmet (STEG). Motsvarande andel skulle ha uppnåtts efter 59 dagar om de deltog i arbetsplatsintroduktion (API). En alternativ förståelse av måttet är att sannolikheten är 90 procent att en genomsnittsperson som deltar i STEG fortfarande inte har fått arbete efter 171 dagar.

Ett mått att fokusera på är den 50:e percentilen (medianen). Den visar att rekryteringsstöd (201 dagar) leder snabbast till arbete, medan Beredskapsarbete tar längst tid (543 dagar). Det program som har lägst antal dagar hamnar först i rangordningen av programmen.

Tabell 2. Antal dagar till det en given andel (percentil) kvarstår som arbetslös.

	STEG	REKS	UVIK	API	ALU	BESK	AMU	DTEK
90:e perc.	171	84	61	59	80	89	61	60
75:e perc.	228	130	158	180	219	294	203	202
50:e perc.	303	201	278	336	448	543	416	475
25:e perc.	406	314	527	657	869	1032	755	940
10:e perc.	543	558	882	>1110	>1110	>1110	>1110	>1110

Notera: Uppgifterna i tabellen är beräknade för en tänkt genomsnittsperson. Personen skulle ha värden på bakgrundsvariablerna som motsvarar genomsnittet i hela materialet.

Resultatet för ett specifikt program bör inte uppfattas som exakt på grund av statistisk osäkerhet samt det potentiella metodproblem som beskrevs ovan (vi reserverar oss i första hand för resultaten för STEG och ALU). Pålitligare och viktigare är den kvalitativa sammanställningen av resultaten; (i) resultaten är bäst för de program där deltagarna utför ett reguljärt arbete på en arbetsplats (STEG, REKS och UVIK) eller åtminstone praktiserar på en arbetsplats (API) och sämst för de program som i huvudsak innebär utbildning eller uppgifter

som saknar motsvarighet till ett reguljärt arbete (ALU, BESK, AMU och DTEK), (ii) tiden när deltagandet påbörjas verkar inte påverka rangordningen, och (iii) rangordningen är inte nämnvärt annorlunda för olika grupper av arbetslösa. (Resultaten (ii) och (iii) visas i Carling och Richardson, 2001)

Trovärdigheten hos dessa slutsatser förstärks av det faktum att de sammanfaller med resultaten från andra internationella studier med andra grupper av arbetslösa trots annorlunda struktur på arbetsmarknaden. Rangordningen tycks alltså vara mycket stabil dels mellan olika grupper och dels mellan olika länder (Carling och Richardson, 2001 innehåller en sammanställning av relevanta undersökningar).

5. Diskussion

Varför är arbetsplatsrelaterad yrkesutövning och praktik bättre än utbildning? En första förklaring kan ju vara att resultaten är snedvridna på grund av metodproblem och att slutsatsen är ogrundad. Vi tror inte detta är förklaringen dels av de skäl som angavs i samband med metodredovisningen och dels för att programmens rangordning sammanfaller med programmens grad av arbetsplatsrelaterad yrkesutövning och praktik. Det verkar också otroligt att metodproblemet skulle ha gett upphov till så stora skillnader som vi har uppmätt. Vi utgår alltså från att slutsatserna är välgrundade och upprepar frågan.

En förklaring kan vara, att praktik på en arbetsplats ger viktig information till arbetsgivaren om den arbetssökandes kompetens och arbetsförmåga och att denna kunskap är viktigare för arbetsgivaren i dennes anställningsbeslut än den "formella" utbildning som kan erhållas genom olika typer av arbetsmarknadsutbildningar. Praktik kan också tänkas ge nya och värdefulla arbetsgivarreferenser till den arbetssökande. Om detta stämmer kan man förvänta sig bäst resultat för de program med mest inslag av reguljärt arbete eftersom de ger bäst information om hur den arbetssökande skulle klara ett arbete, vilket också är vad vi finner. Påståendet att det är betydelsefullt för chans att få arbete att vara och verka på en arbetsplats styrks av en annan utvärdering (Johansson och Martinsson, 2000). Denna studie jämför IT-utbildning inom det så kallade SWIT-projektet med liknande utbildning tillhandahållen av Arbetsmarknadsverket (dvs AMU). De finner att fler deltagare i SWIT-utbildningen hade arbete 6 månader efter kurslut än deltagare i motsvarande AMU. En förklaring är,

menar författarna, att SWIT-utbildningen i större utsträckning än AMU har inneburit många företagskontakter bl a i form av arbetsplatsförlagd praktik.

Arbetsmarknadsutbildning (AMU) är det mest omfattande och kostsamma programmet och våra resultat skapar tveksamhet kring värdet av detta program. Det finns dock avgränsningar i vår utvärdering som gör att programmet inte kan avfärdas rakt av med våra resultat som grund.

Det första skälet har att göra med måttet på utfall av programmen – tiden till att arbete erhålls. Målet med programmen kan vara vidare än så, exempelvis att de ska leda till en varaktiga anställningar eller högre inkomst eller både och. Det finns inte mycket som talar för att AMU skulle framstå, även om det inte kan uteslutas, i en bättre dager med alternativa mått på utfall (Regnér, 1997 och Larsson, 2000).

Det andra skälet rör AMUs och övriga programs inverkan på arbetsmarknaden i stort och på övriga arbetssökande. Exempelvis kan deltagarnas förbättrade chans till arbete vara till priset av försämrade chans för de som inte deltar. Av Dahlberg och Forslunds (2000) studie kan man ana att de program som framstår som effektiva i denna utvärdering har större direkta undanträngningseffekter än AMU. Med andra ord, om praktik leder till arbete oftare och snabbare än yrkesinriktad utbildning, så tycks det alltså vara till priset av undanträngning. Hur olika programs (positiva) individeffekter ska vägas mot dess (negativ) undanträngningseffekter är svårt att ha någon bestämd uppfattning om.

Det tredje skälet är funktionen hos AMU under den aktuella studieperioden, det vill säga den senare delen av 90-talet. Det är möjligt att utbildning till bristyrken är en effektiv strategi, men att AMU varit missriktad under studieperioden. Det finns oss veterligen inga studier som har undersökt träffsäkerheten i AMU.

Litteratur

AMS, (1998), 'Arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Årsrapport 1997', Apra 1998:2, Stockholm.

Bergeskog, A, (1998), 'Den svenska arbetsmarknadspolitiken 1997', Stencil 98:1, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.

Calmfors, L, (1994), 'Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features', *OECD Economic Studies*, No 22, Spring 1994, pp.7-45.

Carling, K och Richardson, K, (2001), 'The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's, Working paper series 2001:2, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.

Dahlberg, M, och Forslund, A, (1999), 'Direct displacement effects of labour market programmes: the case of Sweden', Working paper series 1999:7, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.

European Commission. (1998), '*From Guidelines to actions: the national action plans for employment*', Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Luxembourg.

Harkman, A, (2000), 'Vem placeras i åtgärd?', manuskript, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.

Heckman, J, Lalonde, R J, and Smith, J A, (1999), 'The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs,' in O. Ashenfelter and David Cards (eds.), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: Elsevier Science B.V.

Johansson, P, och Martinsson, S, (2000), 'Det nationella IT-programmet - en slutrapport om Swit', Forskningsrapport 2000:8, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.

Larsson, L, (2000), 'Utvärdering av Ungdomsåtgärder', Forskningsrapport 2000:3, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.

OECD, (1996), '*The OECD Jobs Strategy: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*', OECD: Paris.

Regnér, H, (1997). *Training at the Job and Training for a New Job: Two Swedish Studies*. Dissertation series no. 29. Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.