

Utvärdering av ungdomsåtgärder

av

Laura Larsson*

2000-04-11

Sammanfattning

Denna studie är en utvärdering av ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning för ungdomar, de två största aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inriktade på ungdomar under första hälften av 1990-talet. Åtgärdernas effektivitet mäts i termer av framtida arbetsinkomster, anställningssannolikhet och sannolikhet för studier inom det reguljära studieväsendet. Ett urval av ungdomar från arbetsförmedlingarnas händelseregister (HÄNDEL) kopplat med inkomstdata från Statistiska centralbyrån utgör undersökningsmaterialet. Resultaten antyder klart negativa genomsnittliga effekter av arbetsmarknadsutbildning på kort sikt på alla tre utfallen, medan effekterna av ungdomspraktik är svagt negativa eller obefintliga. En stor del av de negativa effekterna av arbetsmarknadsutbildning försvinner dock inom två år efter åtgärdsstart. Resultaten visar också att de förväntade effekterna skiljer sig mellan olika typer av individer.

* Laura Larsson, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering och Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, Box 513, 751 20 Uppsala. Tel: 018/471 7082. E-mail: laura.larsson@nek.uu.se. Jag är tacksam för kommentarerna från Susanne Ackum Agell, Kenneth Carling, Bertil Holmlund och Michael Lechner samt seminariedeltagare vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Institutet för social forskning (SOFI) och AMS.

1 Inledning

Ungdomspraktik infördes 1992 mitt i den djupa kris som drabbade den svenska ekonomin i början av 90-talet. Ungdomsarbetslösheten hade stigit till kring 15 procent, och långtidsarbetslöshet såg ut att bli ett problem även bland unga. Ungdomspraktik tillsammans med den traditionella arbetsmarknadsutbildningen skulle hejda denna utveckling och slussa de arbetslösa tillbaka till den öppna arbetsmarknaden med förbättrade kunskaper.

Deltagare i de flesta arbetsmarknadspolitiska åtgärder redovisas i statistiken som utanför arbetskraften, och därmed blir den omedelbara effekten att arbetslöshet sjunker. Denna effekt är emellertid enbart statistisk och säger inget om hur åtgärderna påverkar deltagarnas ställning på arbetsmarknaden eller arbetslösheten i landet på lång sikt.

I denna uppsats studerar jag effekterna av ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning och söker besvara frågan vilken av åtgärderna som var bättre. Ordet *bättre* syftar till en förbättrad ställning på arbetsmarknaden, som jag har valt att mäta i termer av framtida arbetsinkomster, anställningssannolikhet och sannolikhet för studier inom det reguljära studieväsendet. Valet av utfallsvariabler diskuteras närmare i nästa avsnitt. Jag jämför även åtgärderna med alternativet att fortsätta söka arbete som öppet arbetslös istället för att delta i någon av åtgärderna. Denna studie utvärderar alltså *individuella* effekter av arbetsmarknadspolitik; åtgärdernas *makroekonomiska* effekter på sysselsättning och arbetslöshet har lämnats utanför studien.¹

Effekter av arbetsmarknadsutbildning på ungdomarnas framtida arbetsmarknadssituation har studerats av bl a Ackum [1991], Korpi [1994] och Rénér [1997], och alla tre studier finner antingen negativa eller inga effekter. Ungdomspraktiken har inte systematiskt utvärderats tidigare.

Det finns några viktiga begränsningar som bör noteras. *För det första* är detta en studie på ungdomar över 20 år. Detta beror på att åldersgränsen för att delta i arbetsmarknadsutbildning är 20 år. *För det andra* har jag enbart undersökt effekter av en första åtgärd. Effekter av en andra eller tredje åtgärd är

¹ Dahlberg & Forslund [1999] studerar i vilken utsträckning olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna "tränger undan" reguljär sysselsättning, och finner att effekten för de åtgärder som leder till subventionerad arbetskraft för arbetsgivarna är i genomsnitt cirka 65 procent. Ungdomspraktik räknas som en sådan åtgärd. Däremot finner de ingen signifikant undanträngning för arbetsmarknadsutbildning.

mycket svårare att identifiera eftersom man inte vet hur mycket de tidigare åtgärderna påverkar utfallet och hur mycket av den totala effekten kan förklaras av den senaste åtgärden. Ungdomspraktik var emellertid tänkt som en sista-handsåtgärd, vilket innebär att det fanns många som hade genomgått andra åtgärder innan de gick in i ungdomspraktik, och som därför har uteslutits från denna studie. För *det tredje* undersöker jag huvudsakligen de tidiga kohorterna av ungdomspraktikanter, dvs. de som påbörjade sin åtgärd under 1992 och 1993. Detta beror främst på tillgång till inkomstdata. Det är således möjligt att effekterna av ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning var annorlunda för andra grupper än de som studerats här.

2 Hur mäter man framgång på arbetsmarknaden?

Amerikanska utvärderingsstudier, som utgör en stor del av den befintliga metodologiska litteraturen på området, mäter som regel effekten av arbetsmarknadsprogram med framtida arbetsinkomster. Det främsta syftet med åtgärderna är att höja kompetensen hos lågkvalificerad arbetskraft så att den kan söka sig till mer kvalificerade och välbetalda arbetsuppgifter.

Den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken är huvudsakligen riktad till de arbetslösa. Syftet med åtgärderna är att underlätta och påskynda de berördas återgång till den öppna arbetsmarknaden. Därför ter det sig rimligt att mäta framgång med sannolikhet att få ett arbete. Man kan också tänka sig att reguljära studier är ett indirekt mått på förbättrad ställning på arbetsmarknaden, eftersom de på långsikt kan leda till kvalificerade arbeten.

I denna studie använder jag alla tre utfall – framtida arbetsinkomster, anställningssannolikhet samt sannolikhet att studera – för att mäta effekten av ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning. Inkomstvariabeln är summan av alla arbetsinkomster under ett kalenderår. Variation i inkomster kan alltså bero på variation i både arbetstid och månadslön.

3 Ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning

3.1 Hur såg åtgärderna ut?

Arbetsmarknadsläget under 1992 föranledde regeringen att föreslå nya åtgärder för att bekämpa ungdomsarbetslösheten. I september samma år infördes ungdomspraktik, en arbetsplatsförlagd praktik på både privat och offentlig sektor. Det primära syftet var att ge ungdomar i åldern 18 – 24 yrkeserfarenhet, men åtgärden skulle även fungera som en utbildning i och med att uppgifterna skulle vara inte alltför lågkvalificerade. Åtgärden skulle dock enligt reglerna användas som en sistahandsåtgärd, dvs. ungdomarna skulle anvisas praktik först när allt annat prövats. Ett minimikrav på fyra månaders öppen arbetslöshet och deltagande i jobbsökaraktiviteter på arbetsförmedlingen för personer 20 – 24 år före anvisning till ungdomspraktik skulle garantera att detta uppfylldes. Deltagarna erhöll utbildningsbidrag eller en ersättning motsvarande a-kassa/kas om de var kvalificerade för det, och åtgärdstiden var i regel sex månader.

Studier av ungdomspraktikens implementering av bl a Hallström [1994] och Schröder [1994, 1995] visar att det praktiska genomförandet i många fall skilde sig från regler och rekommendationer. Kravet på sistahandsåtgärd uppfylldes långt ifrån alltid, och arbetsuppgifterna som ungdomarna tilldelades på arbetsplatsen var ofta lågkvalificerade med kort inlärningsperiod. Åtgärden ersattes av arbetsplatsintroduktion i oktober 1995.

Arbetsmarknadsutbildning har funnits sedan länge, och dess syfte är att vidareutbilda arbetskraft för att bättre matcha efterfrågan. Åtgärden omfattar ett stort urval olika kurser av varierande längd, och som i grova drag kan delas in i förberedande och yrkesinriktade. De sistnämnda kan t ex vara kurser i svenska språket eller ”i att söka jobb”. I den empiriska analysen har jag undersökt om förberedande och yrkesinriktade kurser har olika effekt. Ersättningsreglerna för arbetsmarknadsutbildning var desamma som för ungdomspraktik fram till juli 1993, då en lånedel infördes i utbildningsbidraget för arbetsmarknadsutbildning.

Från september 1992 fram till slutet av 1993 var ungdomspraktik tillsammans med arbetsmarknadsutbildning de två mest omfattande åtgärderna för ungdomar mellan 20 och 24.² Hösten 1992 fanns det runt 15 000 deltagare i ar-

² Även för yngre ungdomar var ungdomspraktik den allra största åtgärden.

betsmarknadsutbildning. Denna siffra minskade successivt i och med att deltagandet i ungdomspraktik snabbt ökade och redan vid årsskiftet 1992 nådde 60 000 (ålder 20 – 24). Detta tyder på att ungdomspraktik ansågs som ett alternativ för många av de ungdomar som annars skulle ha deltagit i arbetsmarknadsutbildning. Från och med juli 1993 minskade intresset för arbetsmarknadsutbildning ytterligare, förmodligen på grund av försämrade ersättningsvillkoren. Under denna period var utbudet av andra åtgärder för ungdomar nästintill obefintligt. Med tanke på att tillgängliga inkomstdata endast sträcker sig till 1995 har jag valt att endast studera effekterna av ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning och därmed utesluta senare åtgärder från studien.

3.2 Kan man jämföra dessa åtgärder?

De huvudsakliga syftena med ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning skilde sig åt, och därmed även de huvudsakliga målgrupperna. Ungdomspraktik var riktad till ungdomar med åtminstone gymnasieutbildning och som saknade arbetslivserfarenhet inom sökt yrke, medan arbetsmarknadsutbildning ofta har riktats till lågutbildade personer.³ Dessa gränsdragningar var dock inte bindande, utan det går att hitta olika typer av deltagare i båda åtgärderna. Detta är viktigt när man ska jämföra effekter av olika åtgärder med varandra, eftersom frågan är vilken effekt åtgärd A har jämfört med att personen skulle ha deltagit i åtgärd B istället. Det måste i princip vara möjligt för samma person att välja både A och B, i annat fall är frågan irrelevant.

4 Datamaterial och statistisk metod

4.1 Urval av undersökningsspersoner

Undersökningens material utgörs av ett slumpmässigt urval av arbetssökande i AMS händelseregister (Händel) kopplat med inkomstinformation från Statistiska centralbyrån. Från denna databas på närmare 200 000 individer har jag gjort ett urval av alla ungdomar mellan 20 och 24 som för första gången registrerades som öppet arbetslösa vid förmedlingen under 1992 och 1993. Denna grupp omfattar ungefär 10 000 personer. Personer som efter en tids öppen arbetslös-

³ Angående ungdomspraktik, se Regeringens proposition 1991/92:124.

het anvisades ungdomspraktik (1 657 personer) eller arbetsmarknadsutbildning (606 personer) utgör de två åtgärdsgrupperna.

För att konstruera en lämplig jämförelsegrupp av s k icke-deltagare ska man försöka identifiera personer som *skulle ha kunnat* delta men valde istället att fortsätta söka arbete som öppet arbetslös.⁴ I en situation där möjlighet till att delta i en åtgärd erbjuds enbart en gång innebär beslutet att inte delta att man *aldrig* deltar i någon av åtgärderna. En sådan jämförelsegrupp representerar då utfallet i en värld utan de aktuella åtgärderna. Detta är emellertid inte fallet i Sverige där möjlighet till en åtgärd finns även vid senare tillfällen.⁵ Det går därmed inte att konstruera en icke-deltagargrupp i den bemärkelse som den gängse utvärderingslitteraturen förutsätter, eftersom de som väljer bort åtgärderna vid första tillfället kan förmoda att det kommer flera tillfällen.

Bland de 10 000 som registrerades som öppet arbetslösa 1992-93 finns det drygt 5 000 som aldrig deltog i någon av åtgärderna. En del av dessa personer har för korta arbetslöshetstider för att åtgärderna skulle ha varit aktuella för dem överhuvudtaget, medan andra har stannat "nog länge" hos arbetsförmedlingen för att ha erbjudits möjlighet att delta i antingen ungdomspraktik eller arbetsmarknadsutbildning. När möjligheten första gången erbjudits har de fortsatt jobbsökande som öppet arbetslösa men förutsatt att de kan delta vid ett senare tillfälle. Utfallet för dessa personer representerar alltså inte vad som skulle ha hänt i en värld utan åtgärder, utan snarare vad som skulle ha hänt om man hade valt att *vänta*.

För att rensa bort personer har för korta arbetslöstider från de 5 000 som aldrig deltog i någon av åtgärderna har jag utnyttjat en procedur som liknar den i Lechner [1999].⁶ Resultatet blir en jämförelsegrupp på 2 024 personer, som fortsättningsvis kallas för icke-deltagare.

⁴ Trots ordvalet antar jag inte att det nödvändigtvis är personen själva som fattar beslutet om att delta eller inte delta i en åtgärd. Även arbetsförmedlingspersonalen eller andra faktorer kan påverka beslutet.

⁵ När a-kasseersättningsperioden närmar sitt slut är åtgärderna den enda möjligheten – förutom en reguljär anställning – att kvalificera sig till en ny ersättningsperiod.

⁶ Proceduren utnyttjar deltagarnas faktiska arbetslöshetstider före åtgärdens start för att utdela slumpmässiga "arbetslöshetstider före åtgärdsstart" för de 5 000 icke-deltagare. Om personens faktiska arbetslöshetstid var kortare än den slumpmässigt tilldelade tiden, uteslutas han eller hon från jämförelsegruppen. Det hypotetiska startdatumet antas vara tidpunkten då möjlighet att delta i någon av åtgärderna erbjöds för första gången.

4.2 Hur ser de tre grupperna ut?

Tabell 1 visar att de tre grupperna skiljer sig åt såväl i utbildning, erfarenhet som andra individuella karakteristika.

TABELL 1
Deskriptiv statistik

	Icke-deltagare	Ungdoms- praktik	Arbetsmarknads- utbildning
Ålder	22.8	21.4	22.4
Andel kvinnor (%)	44	44	37
Andel utomnordiska (%)	4	5	13
Regionala variabler (%):			
Skogslän	21	21	26
Storstadslän	41	29	35
Övrigt	29	50	39
Utbildning (%):			
Grundskola	14	12	18
Gymnasium 1-2 årig	41	41	40
Gymnasium 3-4 årig	31	39	34
Högskola/universitet	14	9	7
Utbildning för sökt yrke (%):			
Nej	42	51	52
Ja	58	49	48
Erfarenhet för sökt yrke (%):			
Ingen	34	45	40
Någon	32	35	34
God	34	21	26
Före åtgärdsstart:			
Åtgärdsstart*	Nov. -92	Dec. -92	Juli -92
Arbetslöshetsdagar före åtgärd*	67.6	121.5	112.6
Inkomster året före inskrivning	74 700	50 900	70 400
Antal personer	2 024	1 657	606

Notera: Uppgifter om utbildning och erfarenhet i sökt yrke baseras på de sökandes egen bedömning.

* Datum för åtgärdsstart samt antal arbetslöshetsdagar före åtgärd för icke-deltagare baseras på det slumpmässigt tilldelade datumet.

4.3 Hur kontrollerar man för skillnader mellan grupperna?

Problemet i alla utvärderingsstudier är att man inte vet vad utfallet hade varit om personen valt annorlunda. Genom att blott jämföra de olika grupperna med varandra riskerar man att förbise systematiska skillnader mellan dem. Olika faktorer som kön, ålder, utbildning eller tid som öppet arbetslös påverkar sannolikt valet av att delta i en åtgärd. För att uppnå bästa möjliga skattning bör man således kontrollera för alla dessa faktorer som antas påverka selektion in i åtgärderna. Dessutom styrs utfallsvariablerna, dvs. inkomsterna och de olika sannolikheterna, av en rad faktorer som också måste kontrolleras för.

För att göra det har jag använt en s k matchningsmetod. Förenklat uttryckt handlar den om att para ihop två identiska individer från olika grupper – t ex en deltagare i ungdomspraktik och en icke-deltagare. Antag att ålder, kön och utbildning är faktorer som påverkar selektion in i en åtgärd samt utfallet. Man ska då para ihop individer av samma kön och ålder och med identisk utbildning för att jämförelsen ska ge en korrekt skattning på åtgärdseffekten. Nackdelen med denna metod är att ju fler variabler man har, desto svårare blir det att hitta två exakt likadana individer. Ett alternativ för att undgå detta problem är att använda de relevanta variablerna för att först skatta sannolikheter att en person deltar i de olika åtgärderna, och sedan para ihop två individer med identiska, eller närmast identiska, sannolikheter.

I denna undersökning tillämpar jag den sistnämnda metoden. Alla variabler från Tabell 1 samt information om deltagarantal från lokala arbetsförmedlingar har använts för att skatta sannolikheterna. Den sistnämnda informationen antas vara ett mått på benägenheten hos arbetsförmedlare att anvisa personer i åtgärderna.

Finns det några ytterligare faktorer som styr valet att delta eller inte i någon av åtgärderna? I vissa fall kan det ha funnits privatekonomiska skäl för personer att välja det ena framför det andra; t ex om utbildningsbidraget var högre än den ersättning personen erhöll som öppet arbetslös. Efter juli 1993 var ersättningen för ungdomspraktik högre än för arbetsmarknadsutbildning, vilket också kan tänkas påverka valet av åtgärd. En tredje tänkbar faktor är antalet kvarstående dagar i a-kasseperioden; när man närmar sig slutet av en ersättningsperiod kan det finnas starka incitament att delta i en åtgärd som berättigar till en ny 300 dagars period.

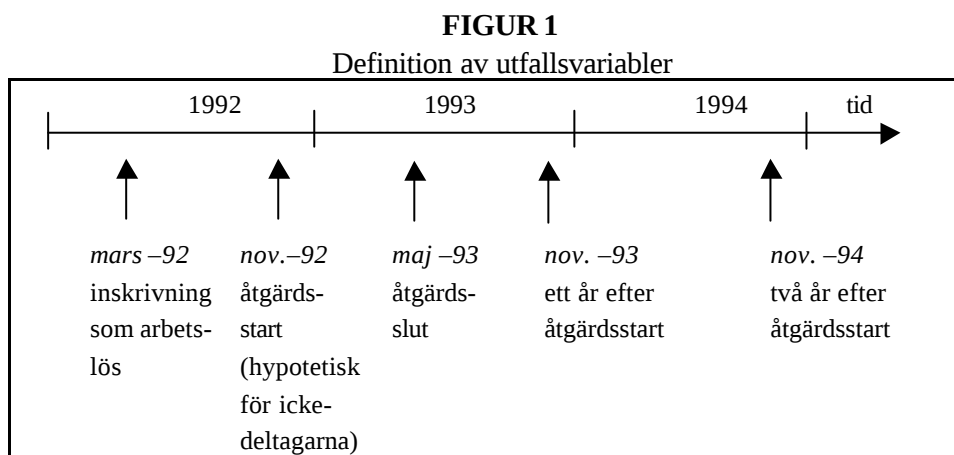
Undersökningsmaterialet innehåller inte information om vem som är berättigad till a-kassa eller kas, eller vad ersättningen var för de öppet arbetslösa som inte var berättigad, och därmed kan jag inte ta hänsyn till de privatekono-

miska faktorerna. Tabell 1 visar emellertid att den genomsnittliga arbetslöshetstiden före båda åtgärderna var betydligt kortare än 300 dagar, då ersättningsperioden tar slut. De förändrade villkoren för utbildningsbidrag har inte tagits hänsyn till i den huvudsakliga analysen, men diskuteras vidare i avsnitt 7.

De skattade sannolikheterna av ingen åtgärd, ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning används sedan för att matcha ihop individer från dessa tre grupper. En person som deltog i ungdomspraktik jämförs med både en icke-deltagare och en deltagare i arbetsmarknadsutbildning som hade lika stora (skattade) sannolikheter att delta i dessa program. Samma jämförelseperson kan matchas med flera ungdomspraktikanter om hon eller han är bästa match för alla dessa. Den första jämförelsen ger en skattning på effekten av ungdomspraktik jämfört med att fortsätta söka jobb som öppet arbetslös för dem som faktiskt deltog i ungdomspraktik. Den senare jämförelsen ger en skattning på effektskillnaden mellan de två åtgärderna, återigen för dem som deltog i ungdomspraktik.⁷

5 Resultat

Figur 1 illustrerar hur utfallsvariablerna definierats.



⁷ En utförligare beskrivning av matchningsmetoden finns i Larsson [2000].

Personen i Figur 1 skrevs in hos arbetsförmedlingen i mars 1992 som öppet arbetslös. I november samma år påbörjade hon arbetsmarknadsutbildning, som varade till maj 1993. I den empiriska analysen definieras hon som ”sysselsatt inom ett år (två år) efter åtgärdsstart” om hon senast i november 1993 (november 1994) har avregistreras från arbetsförmedlingen och fått arbete. Motsvarande definition gäller för studier.

Inkomstvariabeln är summerad arbetsinkomst för kalenderår, och därför har inkomstutfallen beräknats på ett något annorlunda sätt. För personer som påbörjat en åtgärd, eller icke-deltagare som har ett hypotetiskt startdatum under första hälften av kalenderåret beräknas summerade årsinkomster för följande kalenderår som ”inkomster ett år efter åtgärd”. För personen i Figur 1, som påbörjade sin åtgärd under perioden juli – december 1992, tar jag istället ett genomsnitt av årsinkomsterna för 1993 och 1994 för att komma lite ”längre bort” från åtgärdstiden, under vilken man per definition har nollinkomst.

5.1 Effekter påarbetsinkomster

Tabell 2 visar genomsnittliga inkomsteffekter ett och två år efter åtgärd. Parvisa jämförelser har gjorts för alla kombinationer. Exempelvis har effekter av ungdomspraktik (UP) jämfört med att fortsätta söka arbete som öppet arbetslös (Ej åtgärd) skattats för både de som faktiskt deltog i åtgärden och de som gick utan åtgärd. Den förstnämnda effekten återges i kolumnen betecknad som ”UP – Ej åtgärd”, medan kolumnen ”Ej åtgärd – UP” visar effekterna av att inte delta jämfört med ungdomspraktik för de som inte deltog i någon åtgärd.

Dessa två effekter är inte nödvändigtvis varandras exakta motsatser, eftersom de två grupperna skiljer sig ifrån varandra. De förstnämnda effekterna har skattats genom att matcha ihop alla ungdomspraktikanter med de icke-deltagare som är identiska med någon av ungdomspraktikanterna, medan effekterna i den andra kolumnen baseras på jämförelser mellan alla icke-deltagare och den del av ungdomspraktikanterna som matchar dessa.⁸ Tredje och fjärde kolumnen samt femte och sjätte kolumnen anger skattningar på motsvarande jämförelser mellan arbetsmarknadsutbildning och inget deltagande samt ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning.

⁸ I den ekonometriska utvärderingslitteraturen kallas dessa effekter för ”effects of treatment on the treated”; se t ex Heckman m fl [1999].

”Omatchade” resultat är enkla gruppjämförelser mellan de tre stora grupper som presenteras i Tabell 1, dvs ingen hänsyn har tagits till skillnader i individkaraktistika eller annat. På raden under visas de matchade resultaten med t-värde, och därunder visas de relativa matchade effekterna.

TABELL 2

Genomsnittliga effekter av ungdomspraktik (UP) och arbetsmarknadsutbildning (AMU) på årliga arbetsinkomster 1 och 2 år efter åtgärd (kronor).

	UP – Ej åtgärd	Ej åtgärd – UP	AMU – Ej åtgärd	Ej åtgärd – AMU	UP – AMU	AMU – UP
1 år efter åtgärd:						
Omatchade	-21 640	21 640	-29 630	29 630	7 990	-7 990
Matchade	-14 570	16 380	-23 440	27 100	15 560	-6 690
(t-värde)	(-3.82)	(4.03)	(-5.22)	(7.16)	(3.92)	(-1.50)
Procentuellt	-22 %	29 %	-35 %	59 %	42 %	-13 %
2 år efter åtgärd:						
Omatchade	-14 530	14 530	-22 600	22 600	8 070	-8 070
Matchade	-3 330	5 060	-14 080	14 450	11 480	-2 170
(t-värde)	(-0.50)	(0.76)	(-2.33)	(2.22)	(1.45)	(-0.34)
Procentuellt	-4 %	6 %	-17 %	20 %	18 %	-3 %

Anm.: **Fet stil** betyder att effekten är statistiskt signifikant på 5 % nivå. De procentuella effekterna är beräknade i procent av den första gruppens genomsnittliga inkomster, t ex ungdomspraktik i första kolumnen. ”Ej åtgärd” betyder att personen inte deltar i någon åtgärd.

Tabell 2 visar att både ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning hade statistiskt signifikanta och negativa effekter på inkomsterna ett år efter åtgärd. Detta gäller för såväl de som faktiskt deltog i åtgärden som icke-deltagarna. Den relativa effekten av ungdomspraktik jämfört med att inte delta i någon åtgärd ligger mellan - 20 och - 30 procent efter ett år, medan den motsvarande siffran för arbetsmarknadsutbildning är mellan - 35 och - 59 procent. Även den direkta jämförelsen av de två åtgärderna antyder att ungdomspraktik var ett bättre alternativ, åtminstone för de som faktiskt deltog i den.

Två år efter åtgärd är inkomsteffekten av ungdomspraktik mer eller mindre noll, medan arbetsmarknadsutbildning fortfarande verkar ha en signifikant negativ effekt på inkomsterna. Effekten har dock blivit mindre, i relativa termer motsvarar den bara runt 20 procent av genomsnittsinkomsterna. Jämförelsen mellan åtgärderna visar inga statistiskt signifikanta skillnader.

5.2 Effekter på sysselsättningssannolikhet

Effekterna på sannolikheten att avaktualiseras p g a arbete inom ett och två år efter åtgärdsstart redovisas i Tabell 3. Tolkningen av tabellen är densamma som i föregående avsnitt förutom att effekterna nu anges i procentenheter: -0.07 på andra raden i första kolumnen ska tolkas som att ungdomspraktikanternas förväntade sannolikhet att ha fått ett arbete inom ett år efter åtgärd var 7 procentenheter mindre än vad den skulle ha varit, hade samma person inte deltagit i någon åtgärd alls. -18 % på raden under anger hur mycket 7 procentenheter är av ungdomspraktikanterna förväntade sannolikhet.

TABELL 3

Genomsnittliga effekter av ungdomspraktik (UP) och arbetsmarknadsutbildning (AMU) på sysselsättningssannolikheten 1 och 2 år efter åtgärd (procentenheter)

	UP – Ej åtgärd	Ej åtgärd – UP	AMU – Ej åtgärd	Ej åtgärd – AMU	UP – AMU	AMU – UP
1 år efter åtgärd:						
Omatchade	-0.08	0.08	-0.13	0.13	0.05	-0.05
Matchade	-0.07	0.10	-0.10	0.11	0.06	-0.01
(t-värde)	(-2.46)	(3.25)	(-3.30)	(3.77)	(2.03)	(-0.16)
Procentuellt	-18 %	37 %	-30 %	41 %	27 %	-2 %
2 år efter åtgärd:						
Omatchade	-0.01	0.01	-0.02	0.02	0.01	-0.01
Matchade	0.02	0.03	-0.01	-0.02	0.03	0.00
(t-värde)	(0.82)	(1.00)	(-0.31)	(-0.64)	(0.71)	(-0.05)
Procentuellt	6 %	8 %	-3 %	-5 %	6 %	0 %

Anm.: **Fet stil** betyder att effekten är statistiskt signifikant på 5 % nivå. De procentuella effekterna är beräknade i procent av den första gruppens genomsnittliga inkomster, t ex ungdomspraktik i första kolumnen. "Ej åtgärd" betyder att personen inte deltar i någon åtgärd.

På kort sikt, dvs. inom ett år efter åtgärdsstart, är effekterna av både ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning statistiskt signifikanta och negativa på sannolikheten att få arbete. Den relativa storleken av effekterna liknar inkomsteffekternas storlek. Deltagande i ungdomspraktik leder till ungefär 20 – 30 procent lägre årsinkomster och 18 – 37 procent lägre sysselsättningssannolikhet. Med tanke på att variation i årsinkomster speglar förändringar i både ar-

betade timmar och timlön kan en stor del av årsinkomsteffekten beror på den negativa effekten på sysselsättningssannolikheten.

För arbetsmarknadsutbildning är sysselsättningseffekterna på kort sikt något svagare än inkomsteffekterna. Skillnaden mellan de två åtgärderna är återigen positiv för ungdomspraktik, även om effekten inte är särskilt tydlig för deltagarna i arbetsmarknadsutbildning. Två år efter åtgärdsstart är de olika gruppernas sysselsättningssannolikheter inte längre signifikant olika.

5.3 Effekter på studiesannolikhet

Effekterna på sannolikheten att avaktualiseras på grund av studier istället för arbete inom ett och två år efter åtgärdsstart rapporteras i Tabell 4.

TABELL 4

Genomsnittliga effekter av ungdomspraktik (UP) och arbetsmarknadsutbildning (AMU) på studiesannolikhet 1 och 2 år efter åtgärd (procentenheter)

	UP – ej åtgärd	Ej åtgärd – UP	AMU – ej åtgärd	Ej åtgärd – AMU	UP – AMU	AMU – UP
1 år efter åtgärd:						
Omatchade	-0.01	0.01	-0.06	0.06	0.05	-0.05
Matchade	-0.01	0.00	-0.03	0.06	0.06	-0.04
(t-värde)	(-0.42)	(0.05)	(-1.69)	(3.77)	(3.20)	(-2.00)
Procentuellt	-7 %	1 %	-33 %	102 %	127 %	-42 %
2 år efter åtgärd:						
Omatchade	0.01	-0.01	-0.03	0.03	0.04	-0.04
Matchade	0.01	-0.00	0	0.05	0.04	-0.02
(t-värde)	(0.64)	(0.21)	(0)	(2.40)	(2.06)	(0.96)
Procentuellt	10 %	-4 %	0 %	62 %	51 %	-20 %

Anm.: **Fet stil** betyder att effekten är statistiskt signifikant på 5 % nivå. De procentuella effekterna är beräknade i procent av den första gruppens genomsnittliga inkomster, t ex ungdomspraktik i första kolumnen. "Ej åtgärd" betyder att personen inte deltar i någon åtgärd.

Ungdomspraktik, jämfört med att inte delta i någon åtgärd alls, har inga signifikanta effekter vare sig på kort eller på lång sikt, medan jämförelsen med arbetsmarknadsutbildning visar att den förväntade andelen som avaktualiserats på grund av studier är betydligt högre bland ungdomspraktikanterna på både kort och lång sikt. Arbetsmarknadsutbildning framstår återigen som det sämsta alternativet; både jämfört med att inte delta i någon åtgärd alls och med ungdoms-

praktik är effekterna negativa. På lång sikt minskar dessa effekter men försvinner dock inte helt.

6 Hur robusta är resultaten?

Att resultaten är robusta betyder att det inte går att förändra dem väsentligt genom att t ex göra justeringar i skattningsmetoden eller skatta modellen för en del av hela undersökningssamplet, som exempelvis enbart kvinnor eller män. Robusthet innebär också att ändringar i sättet att definiera utfallsvariabler, dvs. framtida inkomster, sysselsättning och studier, inte heller påverkar resultaten avsevärt. I övrigt visar den här typen av s k känslighetsanalys graden av heterogenitet i de genomsnittliga åtgärdseffekterna: genom att skatta effekterna för olika delgrupper ser man om effekterna skiljer sig systematiskt mellan olika individer. En utförligare presentation av dessa resultat finns i Larsson [2000].

6.1 Är effekterna desamma för olika typer av individer?

Jag har undersökt om (i) kön, (ii) när man påbörjar sin åtgärd eller (iii) sannolikhet att delta i åtgärden påverkar den förväntade effekten av åtgärden. Sammanfattningsvis verkar de förväntade effekterna skilja sig något i alla dessa avseenden. Könsskillnaderna är dock inte stora men de negativa effekterna av båda åtgärderna är i regel något svagare för kvinnor.

Tidpunkten för åtgärdsstart verkar ha något större betydelse. Inkomst- och sysselsättningseffekterna är sämst för de som påbörjade sin åtgärd 1992, och blir successivt bättre för de som påbörjade en åtgärd under 1993 och 1994. Beträffande effekterna på studiesannolikhet har arbetsmarknadsutbildning en klart negativ effekt för de som började 1992 och 1993. För deltagarna som påbörjade sin åtgärd under 1994 verkar båda åtgärder ha en relativt stor, fastän statistiskt icke-signifikant positiv effekt på sannolikheterna för sysselsättning och studier. Skillnaden mellan ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning är i denna analys inte alls lika signifikant som tidigare presenterats.

Den tredje faktor som undersökts är åtgärdssannolikhet. Att studera om effekterna skiljer sig mellan individer med olika sannolikhet att delta i åtgärden är intressant ur policysynvinkel. Om den förväntade åtgärdseffekten är bättre ju högre personens sannolikhet är att delta i just den åtgärden, kan man tolka det som att arbetsförmedlingskontoren har lämpliga grunder att välja ut deltagare till den åtgärden. Jag finner emellertid ingen sådan korrelation mellan åtgärdssannolikhet och förväntad åtgärdseffekt förutom möjligtvis i ett fall: effekten

av arbetsmarknadsutbildning på sysselsättningssannolikheten verkar vara något bättre ju högre sannolikheten är att delta i just arbetsmarknadsutbildning.

6.2 Är effekterna desamma för olika typer av utbildning?

En uppenbar fråga angående arbetsmarknadsutbildning är om typen av utbildning spelar roll. Det verkar dock inte vara fallet. Resultaten av en analys där förberedande och yrkesinriktade utbildningar betraktas som två separata åtgärder visar fortfarande tydliga negativa effekter av båda utbildningstyperna. Inkomsteffekterna verkar vara något mindre negativa för yrkesinriktad utbildning, medan effekterna på sysselsättning och studier är i genomsnitt desamma för båda utbildningstyperna.

6.3 Spelar sättet att definiera utfall någon roll?

Som visas i Figur 1 är arbetsinkomsterna och sannolikheterna för sysselsättning respektive studier beräknade ett år efter den tidpunkt deltagaren påbörjade sin åtgärd. För icke-deltagarna börjar ettårsperioden från den hypotetiska åtgärdsstarten. Att åtgärdstiden räknas med motiveras med att man förväntas fortsätta aktiv jobbsökning även under tiden man deltar i ungdomspraktik eller arbetsmarknadsutbildning. Räknas åtgärdstiden bort från deltagarna – så att deras tidsperiod förlängs med den tid de är i åtgärd – försvinner de negativa resultaten för ungdomspraktik, medan arbetsmarknadsutbildning fortfarande har statistiskt signifikanta negativa effekter på kort sikt.

En annan fråga angående definition av utfallsvariabler är hur man hanterar personer som arbetsförmedlingen förlorar kontakten med. Det finns skattningar som tyder på att i ungefär hälften av sådana fall är orsaken att personen fått arbete.⁹ För att undersöka hur detta påverkar resultaten har jag definierat *alla med okänd avaktualiseringsorsak* som att de fått arbete. De förväntade sysselsättningseffekterna av både ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning blir då än mer negativa, vilket tyder på att andelen sökande som förlorar kontakten med arbetsförmedlingen är störst bland dem som inte deltar i någon åtgärd.

6.4 Spelar skattningsmetoden någon roll?

Att skatta åtgärdseffekter med hjälp av ekonometriska metoder innebär alltid att en rad beslut måste tas angående vilken metod man ska välja och exakt hur

⁹ Se Brink & Carling [1998].

metoden ska tillämpas. Utan att gå in på tekniska detaljer, som finns att läsa i Larsson [2000], kan jag konstatera att resultaten verkar robusta i detta avseende. Att välja ett annorlunda matchningskriterium eller att skatta effekterna med t ex linjär regression leder till kvalitativt identiska och kvantitativt liknande resultat som de ovan presenterade.

7 Diskussion och slutsatser

Resultaten i Tabellerna 2 – 4 samt en stor del av känslighetsanalysen ger en tämligen dyster bild av åtgärder till ungdomar i Sverige. Effekterna på såväl framtida arbetsinkomster som sannolikhet att få arbete eller studera är negativa eller obefintliga. Ett år efter åtgärdsstart, vilket i genomsnitt betyder ungefär sex månader efter avslutad åtgärd, är utfallet i alla tre avseenden sämst för dem som deltog i en arbetsmarknadsutbildning, oavsett om utbildningen var förberedande eller yrkesinriktad. För ungdomspraktik är effekterna inte lika tydligt negativa. En stor del av de negativa effekterna av arbetsmarknadsutbildning försvinner dock inom två år.

Det går att spåra några potentiella förklaringar till resultaten angående ungdomspraktik. För det första verkar praktiken fungera något bättre för dem som påbörjade sin åtgärd 1993 och därefter. Detta kan ses som ett tecken på ”startproblem” med en ny åtgärd. Speciellt med tanke på att deltagarantalet steg väldigt snabbt är det troligt att planeringen och implementeringen inte alltid fungerade så bra. Även effekterna av arbetsmarknadsutbildning förbättras med tiden. Det går emellertid inte att förklara dessa resultat lika bra med samma typ av resonemang, eftersom åtgärden funnits sedan flera årtionden. Däremot kan de försämrade ersättningsvillkoren från och med juli 1993 ha lett till att de som trots allt deltog i arbetsmarknadsutbildningen efter juli 1993 var mer motiverade och mer lämpade för just den åtgärden.

En annan förklaring till resultaten för ungdomspraktik kan vara bristande sökaktivitet under åtgärdstiden: räknar man utfallen från slutet av åtgärdsperioden i stället för dess början blir resultaten i det närmaste noll. Det verkar troligt att deltagarna slutade att aktivt söka arbete när de fått en praktikplats som påminde om ”riktigt” arbete.¹⁰ Som Schröders [1994] implementeringsstudie vi-

¹⁰ Empiriskt belägg för minskad sökaktivitet i samband med deltagande i arbetsmarknadsåtgärder finns i bl a Ackum Agell [1996] och Edin & Holmlund [1991].

sar var kontakten mellan arbetsförmedlingen och praktikanterna ofta väldigt gles. Om arbetsuppgifterna dessutom var lågkvalificerade är det kanske inte särskilt förvånande att effekten var obefintlig.

Att arbetsmarknadsutbildning inte var bra, och att ungdomspraktik som bäst inte hade några effekter alls, förefaller alltså vara ett robust resultat i denna studie med de restriktioner på undersökningsmaterialet som beskrivits tidigare i uppsatsen. I ett internationellt perspektiv är det inte särskilt förvånande att ungdomsåtgärderna inte fungerar. En sammanfattning av forskning på området som OECD gjort visar att i de flesta länder har man funnit antingen negativa effekter eller inga effekter alls av åtgärder inriktade på ungdomar.¹¹ De tidigare svenska studier som gjorts om arbetsmarknadsutbildning har inte heller funnit några positiva effekter.

Kan vi alltså tro på resultaten? Några möjliga förklaringar till ungdomspraktikens effekter har redan diskuterats, men hur ska man förklara att arbetsmarknadsutbildning ledde till försämrad ställning på arbetsmarknaden? En hypotes är inlåsning och passivisering av deltagarna: ungdomar låses in i utbildningen och på orten istället för att uppmuntras aktivt söka arbete. Vet man att det finns möjlighet till kanske flera åtgärder kan man ha svårt att motivera sig att söka arbete speciellt om det skulle innebära att man måste flytta från orten. Bristande resurser hos arbetsförmedlingen gör också att det inte alltid finns tid att göra och följa upp individuella handlingsplaner för de sökande.

Givet att resultaten är trovärdiga, vilka slutsatser ska man då dra, och framför allt, vilka policyrekommendationer kan man föreslå inför nästa lågkonjunktur? Man kan inte gå så långt som att föreslå att alla ungdomsåtgärder som påminner om de som studerats i denna uppsats ska läggas ned, även om resultaten i alla avseenden är som bäst obefintliga. Detta beror på den konstruktion av jämförelsegrupp som använts här; icke-deltagarna representerar inte en värld utan åtgärder, eftersom det vid beslutstidpunkten var känt att det fanns möjlighet att delta senare. Däremot verkar det som att det var bättre att avstå från åtgärderna vid ett tidigt tillfälle och *vänta*. Resultaten antyder även att praktiken fungerar bättre än utbildning.

Slutligen, kan det finnas något som denna studie har missat och som gör att vi inte ska tro på resultaten? Den metod som använts vilar på antagandet att det finns data över alla relevanta faktorer som styr antingen selektion in i åtgärderna eller utfallen. Detta är självklart ett starkt antagande, samtidigt som de data

¹¹ Se Martin [1998].

som utgör undersökningsmaterialet är mycket omfattande. Jag kontrollerar för en lång rad individuella karakteristika inklusive utbildning och tidigare arbetslivserfarenhet samt arbetslöshetshistoria.

Som redan diskuterats tidigare i denna uppsats skulle exakta uppgifter om ersättning under åtgärdstiden samt som öppet arbetslös förmodligen vara av nytta för att förklara selektionen in i åtgärderna. Exempel på ytterligare uteblivna relevanta faktorer skulle kunna vara allmän motivation och andra "osynliga" individuella egenskaper, som gör att vissa lyckas bättre än andra och som påverkar beslutet att delta i en åtgärd. Som ett indirekt mått på dessa egenskaper skulle jag möjligtvis önska mig ytterligare information om vad exakt personerna har gjort innan de registrerades hos arbetsförmedlingen, eller t ex uppgifter om deras skolbetyg. Att de skattade effekterna skulle bli mer positiva när dessa faktorer tas hänsyn till är emellertid långt ifrån säkert.

Referenser

- Ackum S [1991], "Youth Unemployment, Labor Market Programs and Subsequent Earnings", *The Scandinavian Journal of Economics*, 93(4), s 531-541.
- Ackum Agell S [1996], "Arbetslösas sökaktivitet", FIEF Reprint Series No. 106, omtryckt från *Aktiv Arbetsmarknadspolitik*, SOU 1996:34.
- Bring J & K Carling [1998] "Attrition and missclassification of drop-outs in the analysis of unemployment duration", revised for *Journal of Official Statistics*.
- Dahlberg M & A Forslund [1999], "Direct displacement effects of labour market programmes: the case of Sweden", Working Paper 1999:7, IFAU, Uppsala.
- Edin P-A & B Holmlund [1991], "Unemployment, Vacancies and Labour Market Programmes: Swedish Evidence", i Padoa-Schioppa F, eds., *Mismatch and Labour Mobility*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hallström N-E [1994], "Ungdomspraktikens implementering. En utvärdering av ungdomspraktikens genomförande i åtta kommuner i tre län", EFA rapport 28, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Heckman J, R J LaLonde & J A Smith [1999], "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", i Aschenfelter O & D Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Volume III.
- Korpi T [1994], *Escaping Unemployment. Studies in the Individual Consequences of Unemployment and Labor Market Policy*, doktorsavhandling, SOFI, Stockholm.
- Larsson L [2000], "Evaluation of Swedish youth labour market programmes", Working Paper 2000:1, IFAU, Uppsala.

- Martin J P [1998], "What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences", Labour market and social policy – occasional papers no. 35, OECD, Paris.
- Regeringens proposition [1991/1992:124], *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar under 25 år*.
- Regnér H [1997], Training at the Job and Training for a New Job, doktorsavhandling, SOFI, Stockholm.
- Schröder L [1994] "Kompetenshöjning och substitution – arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetslösa ungdomar i Sverige 1934–1993", *TemaNord* 1994:557.
- Schröder L [1995] 'Ungdomars etablering på arbetsmarknaden – från femtiotalet till nittiotalet', EFA rapport 38, Arbetsmarknadsdepartementet.