

Vem börjar i åtgärd?

Effekten av arbetsmarknadsåtgärder mäts ofta genom att man jämför lön och sysselsättningsgrad för dem som deltagit i en åtgärd med en grupp som var öppet arbetslösa vid samma tidpunkt. Skillnaden i t ex andelen som har arbete eller lörens storlek blir sedan ett mått på åtgärdens effekt. Ett problem vid en sådan jämförelse är att man inte vet om grupperna verkligen är jämförbara. Kanske är det så att de som deltar i åtgärder redan från början skiljer sig från dem som inte deltar? Linda Öhrn redovisar i denna artikel¹ resultat från en studie där man sökt besvara denna fråga.

En kvardröjande hög arbetslöshet med stora åtgärdsvolymerna har ökat behovet av tillförlitliga utvärderingar av arbetsmarknadsåtgärder. Flera utvärderingar har också genomförts på senare tid, men med varierande resultat. En förklaring till att resultaten skiljer sig åt kan vara att urvalet till åtgärderna inte sker slumpmässigt.²

Åtgärdsbeslutet beror bl a på den arbetssökandes och förmedlarens bedömningar av åtgärden. Förmedlaren fattar sitt beslut utifrån vilken nytta olika sökandegrupper har av åtgärderna och utifrån en ambition att uppnå vissa verksamhetsmål. För den arbetssökande är det avgörande vad han eller hon tror om åtgärdens effekt på chansen att få jobb eller dess effekt på inkomsten. Kontakter med arbetsförmedlingen kan här

påverka den arbetssökandes inställning. I vissa fall påverkas valet också av att den som anordnar åtgärden frågar efter en viss typ av sökande.

Det finns alltså starka skäl att tro, att personer som deltar i någon åtgärd skiljer sig från dem som inte deltar och därtill att deltagare i olika åtgärder systematiskt skiljer sig åt.³ Utvärderaren står därför inför svårigheten att bedöma hur stor del av skillnaderna i utfall som beror på att grupperna såg olika ut redan före åtgärden, det s k selektionsproblemet.

Linda Öhrn är utredare på AMS forsknings- och utvärderingssektion.

1. Artikeln bygger på Öhrn (1996).

2. Skillnader i resultat kan också bero på för små urval samt att olika studier undersöker olika tidpunkter, med variationer bl a i åtgärdernas utformning, åtgärdsvolymerna och deltagargruppernas sammansättning.

3. Exempel på studier av selektionen till åtgärd är Eriksson (1996) och Heckman m fl (1996).

Med hjälp av registerdata⁴ kan man ta hänsyn till vissa skillnader mellan deltagare och icke-deltagare när man skattar effekten av åtgärder. Andra skillnader är emellertid okända och för att få grepp om dem måste man genomföra en undersökning. I denna studie har vi närmast oss problemet genom att låta intervjuva personer som lämnat arbetslöshet. Arbetslösheten upphörde pga att man påbörjat en åtgärd, fått arbete eller lämnat arbetskraften (t ex för att studera eller förtidspensioneras).⁵ Vi har dessutom fått ytterligare uppgifter genom en enkät ställd till arbetsförmedlingens personal.

Syftet med undersökningen har varit att undersöka vilka faktorer som påverkar om man deltar i en åtgärd eller inte och hur deltagarnas chanser på arbetsmarknaden skilde sig från icke-deltagarnas, innan de påbörjade åtgärden. Kunskaper om individernas förutsättningar är nödvändiga för att i förlängningen kunna utvärdera om åtgärden förbättrat deltagarnas möjligheter att få jobb. Eftersom man oftast bara har tillgång till uppgifter ur registren, har vi också sökt uppskatta storleken på de fel man gör, då man enbart använder dessa uppgifter.

Resultaten av denna studie kan dels användas för att välja lämpliga kontrollgrupper, dels för att se vilka uppgifter som är viktiga att ta reda på inför en utvärdering.

Artikeln är upplagd på följande sätt: Först beskrivs det datamaterial vi har använt. Därefter undersöker vi vad som skiljer åtgärdsdeltagare från övriga arbets sökande. I nästföljande avsnitt visas resultatet från en beräkning av åtgärdsdeltagarnas förutsättningar att få arbete. Vid beräkningen utnyttjar vi den information som finns om deltagarnas egenskaper, t ex ålder, kön och förväntningar under den senaste arbetslöshetsperioden. Genom att jämföra dessa uppgifter med analysresultat som vi-

sar samma egenskapers betydelse för chansen att få jobb, får vi en uppfattning om förutsättningarna i olika grupper: Är det svaga grupper som får del av åtgärdsutbudet eller är det som regel personer som har goda förutsättningar på arbetsmarknaden? Slutligen jämför vi svaret på denna fråga med det resultat man får om man endast använder registeruppgifter som grund för beräkningarna.

Metoden, att på detta sätt utnyttja skattningsresultat för att bedöma andra grupper i urvalet, har såvitt vi vet inte använts tidigare. En förutsättning för att det samlade måttet ska vara korrekt, är att förklaringsfaktorerna hade samma betydelse för åtgärdsdeltagarnas chanser före åtgärden, som de hade på övergångarna till arbete.

Data

Under april och maj 1996 genomfördes en undersökning riktad mot personer mellan 20 och 54 år, som en kort tid innan lämnat arbetslöshet.⁶ Genom ett stratifierat urval valde vi att särskilt studera personer som fått arbete, deltagare i ALU, arbetsmarknadsutbildning, utbildningsvikariat och arbetsplatsintroduktion. Även övriga åtgärdsdeltagare och personer som lämnat arbetsmarknaden fanns representerade i urvalet.

4. Avser här uppgifter från arbetsförmedlingens register (HÄNDEL) samt från arbetslöshetskassorna (AKSTAT).

5. Det var inte nödvändigt att vända sig till arbetslösa personer eftersom alla förr eller senare lämnar arbetslösheten.

6. Urvalet har dragits ur ett utflöde ur arbetslösheten. I ett stationärt arbetsmarknadsläge ger inflöde och utflöde samma resultat. Problem kan uppstå då vi har stora förändringar i flödena, t ex vid en konjunkturuppgång.

I analyserna viktades dessa strata för att efterlikna utflödet vid samma tidpunkt.

Undersökningen bestod av två delar: dels gjordes telefonintervjuer med personer som lämnat öppen arbetslöshet, dels genomfördes en enkätundersökning ställd till förmedlingskontor där den arbetssökande var registrerad. Telefonintervjun omfattade frågor om den arbetssökandes ekonomi, yrkeserfarenhet och anknytning till arbetsmarknaden. Därtill ställdes frågor om attityder till arbete och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, sök beteende, motiv bakom åtgärdsdeltagande m m.

De förmedlingskontor eller arbetsmarknadsinstitut där de sökande var eller varit inskrivna ombads samtidigt besvara en enkät för personerna i urvalet. Utöver vissa frågor, som var gemensamma för de båda undersökningarna, fick handläggarna besvara frågor om huruvida de sökande var lämpliga för olika åtgärder och vilken betydelse olika verksamhetsmål hade vid åtgärdsplaceringar.

Det ursprungliga urvalet bestod av 6 000 personer. Antalet svarande i telefonintervjun var ungefär 4 400 personer. För knappt 3 900 av dessa finns även enkätsvar från arbetsförmedlingen.

Utöver de två insamlade datamaterialen har vi tillgång till data ur AMS s k HÄNDEL- och AKSTAT-databaser. De är longitudinella databaser med uppgifter om personer som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen och uppburit arbetslöshetsersättning.⁷

Olika faktorerers betydelse för sannolikheten att börja i åtgärd⁸

För att ta reda på vad som ligger bakom selektionen till åtgärder, dvs vad som skiljer personer som lämnat arbetslöshet för en

åtgärd från personer som avslutat arbetslösheten av andra skäl, skattades en modell av hur sannolikheten att börja i åtgärd påverkas av olika faktorer.⁹ I skattningarna används det material som presenterats ovan. Vi redovisar här några resultat från skattningen och börjar med de direkt observerbara bakgrundsfaktorer som finns i arbetsförmedlingens register.

Registeruppgifter

En viktig uppgift är den arbetssökandes ålder. Modellen visar att benägenheten att börja i åtgärd är mellan 30 och 40 procent lägre för åldersgrupper över 25 år (se *tabell 1*). En förklaring kan vara att de politiska målen ligger högre för ungdomarnas del: Ingen under 25 år ska behöva gå öppet arbetslös längre än 100 dagar enligt målen. För de ungdomar som under denna tidsrymd vare sig fått arbete eller börjat i en reguljär utbildning, kvarstår arbetsmarknadspolitiska åtgärder som en lösning.

7. HÄNDEL innehåller bl a uppgifter om de arbetssökandes ålder, utbildning, sökt yrke och deras tidigare erfarenheter av arbetslöshet och åtgärder. Ur AKSTAT har vi hämtat uppgifter om de sökande uppbar KAS eller a-kassa.

8. Med åtgärder avses konjunkturåtgärderna ALU, utbildningsvikariat, arbetsmarknadsutbildning, arbetsplatsintroduktion, starta eget-bidrag, beredskapsarbete, datortek, rekryteringsstöd och det kommunala ungdomsprogrammet samt handikappåtgärderna lönebidrag och offentligt skyddat arbete.

9. Modellen som skattas är en Cox proportional hazards-modell. Modellspecifikationen innebär att man skattar effekten av de oberoende variablerna på en i förväg ej specificerad "base-line hazard", $h_0(t)$. Kovariaterna i vektorn $x'\beta$ påverkar detta underliggande samband mellan arbetslöshetstid och övergången till arbete proportionellt enligt formeln: $h(t) = h_0(t) \cdot \exp(x'\beta)$.

Tabell 1. Några registeruppgifter som påverkar övergången till åtgärd.*

Variabler	Procentuell effekt
Ålder (jämförelsegrupp: 20–25 år)	
25–35	-0,29
35–45	-0,33
45–55	-0,41
Arbetshandikapp	(-0,11)
Utomnordisk medborgare	(0,03)
Bor i skogslän	0,24
Bor i storstadslän	-0,09
Tidigare arbetslöshet (per 100 dagar)	0,06
Har tidigare deltagit i åtgärd	0,24
Uppbar A-kassa	0,26
Uppbar KAS	0,79

* Insignifikanta variabler inom parentes.

Våra resultat visar inte på någon prioritering av arbetshandikappade eller utomnordiska medborgare. Man kan observera en negativ effekt av arbetshandikapp såväl på övergången till arbete som på åtgärdsplaceringarna. I stället tycks personer med handikapp lämna arbetsmarknaden i stor utsträckning. Ungefär en femtedel av alla som lämnade arbetskraften i vår undersökning hade någon form av arbetshandikapp.¹⁰

Modellen visar också på tydliga regionala mönster i åtgärdsdeltagandet. Personer som bor i skogslän har 24 procent större sannolikhet att börja i en åtgärd, medan sannolikheten är 9 procent mindre för personer som är bosatta i storstadslän. Detta trots att vi har tagit hänsyn till arbetslösheten i länen.¹¹

En annan intressant aspekt på selectionen är om åtgärdsdeltagarnas erfarenheter av arbetslöshet och åtgärder skiljer sig åt jämfört med personer som lämnade arbetslösheten av andra skäl. Är det i stor utsträckning samma personer som återkommer till arbetsförmedlingen och deltar i åtgärd? Tidigare arbetslöshet visar sig inte ha någon betydelse för benägenheten att börja

i en åtgärd. Det har däremot arbetslöshets-tidens längd: resultaten visar att 100 dagar längre sammanlagd arbetslöshetstid, ökar benägenheten att börja i åtgärd med ca 6 procent. En rundgång mellan åtgärder kan också konstateras: Personer som tidigare deltagit i någon åtgärd har (allt annat lika) 24 procent större sannolikhet att hamna i åtgärd ännu en gång. Utförsäkringshot kan spela in, men en annan förklaring skulle kunna vara att deltagarna visar intresse och bedöms som lämpliga av samma skäl vid flera tillfällen.

Tydligt är också att åtgärdsdeltagarna oftare än andra är berättigade till arbetslöshetsersättning. Man kan tänka sig flera skäl till detta. En förklaring skulle kunna vara att ersättningen påverkar de arbets sökandes beteende, genom att personer med ersättning har högre krav och söker mindre intensivt.¹² Beteendet leder till längre arbetslöshetsperioder och därmed ökar sannolikheten att man får en åtgärd. En annan förklaring kan ligga i att personer utan ersättning ofta är yngre. Sannolikheten är större att denna grupp snabbt lämnar arbetslösheten, t ex för att börja studera. Personer som blir kvar i

10. Det kan jämföras med att knappt 9 procent av dem som påbörjade en åtgärd och 3 procent av dem som fick arbete hade någon form av arbets-handikapp. Handikappkoden är emellertid inte helt lättolkad, utan bestäms många gånger av överväganden hos enskilda handläggare, t ex om att kunna använda lönebidrag eller OSA.

11. Mäts här som den genomsnittliga arbetslösheten i länet under de föregående fyra månaderna.

12. Öhrn (1996) liksom Ackum Agell (1995) visar snarare på ett positivt samband mellan arbetslöshetsersättning och sökintensitet. Däremot är studier mer samstämmiga om att arbetslöshetsersättningen leder till en högre reservationslön. Se Harkman (1997) för en översikt.

arbetslöshet påbörjar i större utsträckning någon arbetsmarknadsåtgärd. En tredje förklaring är att åtgärder ofta används för att upparbeta en ny ersättningsperiod.

Enkätuppgifter

Vi fortsätter så med de variabler som hämtats ur intervjuundersökningen: Modellen visar att sannolikheten att börja i en åtgärd är 12 procent mindre för personer som hade något tillfälligt jobb under arbetslöshetsperioden. (Se *tabell 2.*)

Tabell 2. Några intervjuuppgifter som påverkar övergången till åtgärd.*

Variabler	Procentuell effekt
<i>Förväntningar</i>	
Goda chanser hos tidigare arbetsgivare**	-
Goda chanser att få jobb**	(-)
<i>Övrigt</i>	
Hade jobb någon gång som arbetslös	-0,12
Sökte arbete genom AF	0,18
Hade en "egen" förmedlare	0,27
Var överens med AF	0,13

* Insignifikanta variabler inom parentes.

** Diskreta variabler, kan ej tolkas numeriskt.

Det tycks vidare ha betydelse vilka kontakter man hade med arbetsförmedlingen. Modellen visar att personer som sökte jobb genom arbetsförmedlingen, hade en egen förmedlare och var överens med förmedlingen om vad man kunde göra för att få arbete gick till åtgärd i större utsträckning. Kanske kan man tolka resultaten på det viset, att goda kontakter med arbetsförmedlingen ofta är en förutsättning för att man ska få ta del av en åtgärd. Eller kanske är det snarare så, att regelbundna kontakter med förmedlingen visar på ett behov av hjälp, som också i många fall gör att perso-

nen blir aktuell för en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

En viktig förklaring till att vissa personer väljer att delta skulle kunna vara att de i mindre utsträckning har chans att få komma tillbaka till en tidigare arbetsgivare. Mycket riktigt visar våra resultat att personer som inte hoppas på återanställning i större utsträckning börjar i åtgärd än personer som har sådana förväntningar.

Selektionseffekten vid åtgärdsplaceringar

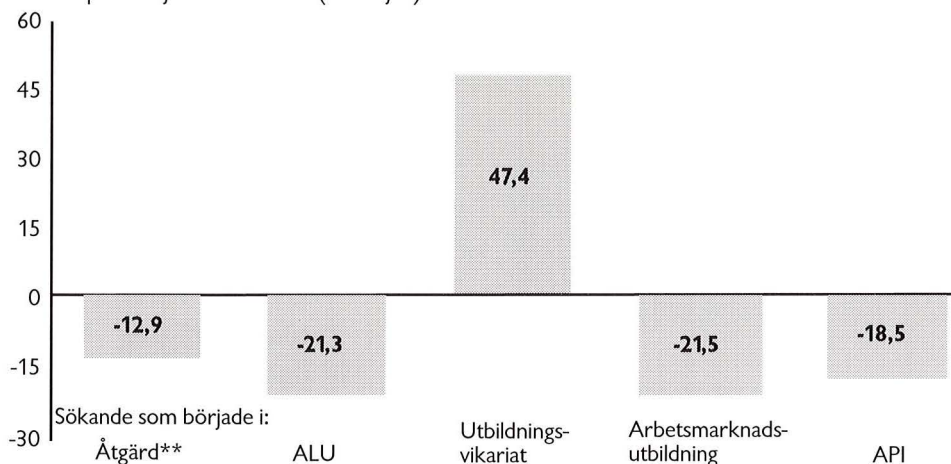
För att få en rättvisande bild av hur en åtgärd förändrat deltagarens position på arbetsmarknaden, måste vi finna ett mått på individens förutsättningar *före* åtgärden. Vi ställer oss därför i detta avsnitt frågan: Vilka förutsättningar att få arbete har personer som börjar i åtgärd, jämfört med personer som lämnar arbetslöshet av andra skäl? I föregående avsnitt fick vi bl a en bild av åtgärdsdeltagarna som en grupp med mer omfattande kontakter med arbetsförmedlingen och med mindre tilltro till sina möjligheter att få jobb. Tidigare svenska studier¹³ tyder också på att det finns en negativ selektionseffekt, dvs att personer som börjar i åtgärd har större svårigheter på arbetsmarknaden än andra arbetsökande. Även Heckman m fl (1996) har kunnat visa på en negativ selektion till ett utbildningsprogram i USA.¹⁴ Däremot fick man endast svagt stöd för att man valde deltagare som hade mest att vinna på åtgärden.

Det finns även exempel på motsatta resultat. Aakvik och Risa (1996) visade i en studie av ett rehabiliteringsprogram i Norge att administratörerna valde ut arbetsö-

13. Se Edin och Holmlund (1991) samt Regnér (1993).

14. Job Training and Partnership Act, JTPA.

Figur 1. Förutsättningar att få en återanställning före åtgärd jämfört med ett genomsnitt. Genomsnittlig skillnad i procent jämfört med alla (noll-linjen).*



* Se fotnot 19.

**Det vill säga alla åtgärder, se fotnot 8.

kande med bäst förutsättningar, vilket i vissa fall innebär att man valde sökande som förlorade på att delta i åtgärden. Det förklaras med att anordnarna i det norska exemplet var tvungna att uppvisa goda resultat för att få fler uppdrag.

I den studie som här refereras beräknade vi ett mått på åtgärdsdeltagarnas förutsättningar att få jobb. Måttet visar, som vi ska se, att åtgärdsdeltagare i genomsnitt hade sämre förutsättningar än arbetsökande som inte fick en åtgärd. Vi pekar också på skillnader mellan olika grupper av åtgärdsdeltagare. Vid beräkningen gjordes separata skattningar av nyanställningar och återanställningar hos tidigare arbetsgivare. Skälet till uppdelningen var att anställningsmönstren kan förväntas skilja sig åt mellan dessa typer av rekryteringar (Harkman & Jansson, 1995).

Återanställningar

Gruppernas förutsättningar att få arbete hos en tidigare arbetsgivare före åtgärden visas i *figur 1*. För att få fram detta mått har vi

med hjälp av regressionsanalys gjort en skattning av olika faktors betydelse för sannolikheten att få en återanställning.¹⁵ Övergångarna från arbetslöshet till arbete hos en tidigare arbetsgivare, förklaras i modellen med hjälp av frågor kring den senaste arbetslöshetsperioden samt ett antal bakgrundsvariabler.¹⁶ Den beroende variabeln var arbetslöshetstiden innan man fick ett arbete eller till dess något annat inträffade (censurerade observationer). Eftersom vi studerar utflödet, dvs en grupp som lämnade arbetslöshet i mars 1996, har vi både start- och slutdatum för alla arbetslöshetsperioder.¹⁷

15. De bakomliggande modellerna presenteras närmare i Öhrn (1996).

16. Till exempel tidigare arbetslöshet och åtgärdsdeltagande, ekonomisk situation, sökbeteende och hur man bedömt sina chanser på arbetsmarknaden.

17. Även denna gång användes det material som presenterats tidigare. Modellerna som skattades var av proportional hazards-typ.

Sedan har vi med utgångspunkt från variabelestimaten i modellen undersökt om olika åtgärdsgrupper i medeltal har lättare eller svårare än genomsnittet att få arbete. Förutsättningarna uttrycks som en procentuell skillnad jämfört med ett genomsnitt av de sökande.¹⁸

I *figur 1* jämför vi förutsättningarna hos olika grupper av åtgärdsdeltagare med ett genomsnittsvärde för alla som lämnade arbetslösheten. Genomsnittet representeras av noll-linjen i figuren.¹⁹ Staplarna visar hur mycket bättre eller sämre förutsättningar olika grupper hade att få arbete. Måttet visar på tydliga och på många sätt slående skillnader mellan åtgärdsdeltagare och andra arbetssökande. För personer som började i utbildningsvikariat visar det samlade måttet att deltagarna redan inledningsvis hade bättre förutsättningar än andra arbetssökande. Viktiga förklaringar till resultatet är att förväntningar om återanställning var utbredda i gruppen²⁰ och att det var vanligt med tillfälliga arbeten under arbetslöshetsperioden.

Övriga åtgärdsdeltagare trodde i mindre utsträckning att de hade några chanser hos tidigare arbetsgivare. Minst vanligt var det bland personer som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning eller ALU. Sannolikheten att få en återanställning var i dessa grupper drygt 20 procent lägre än för ett genomsnitt av de arbetssökande. För samtliga åtgärdsdeltagare låg förutsättningarna nära 13 procent under genomsnittet.

Nya anställningar

Figur 2 visar ett mått på vilka förutsättningar olika grupper av åtgärdsdeltagare hade att få ett *nytt* arbete innan de placerades i åtgärden.²¹ Förutsättningarna har tagits fram på samma sätt som i *figur 1*.

Enligt resultaten i *figur 2* hade åtgärdsdeltagarna som regel klart sämre förutsättningar än genomsnittet att få ett nytt arbete. Skillnaden var ca 10 procent.

Utbildningsvikarierna är den enda åtgärdsgruppen som ursprungligen hade bättre förutsättningar än genomsnittet att få ett nytt arbete. Förutsättningarna var i denna grupp mer än 10 procent bättre. Deltagarna hade mindre arbetslivserfarenhet än övriga grupper, men upplevde sig ändå ha relativt goda jobbchanser. Många hade även som öppet arbetslösa en förankring på arbetsmarknaden i form av en vikariatsanställning eller liknande.

Bland de grupper som vi studerade separat visade det sig att deltagarna i ALU

18. Effekten har beräknats enligt följande formel:

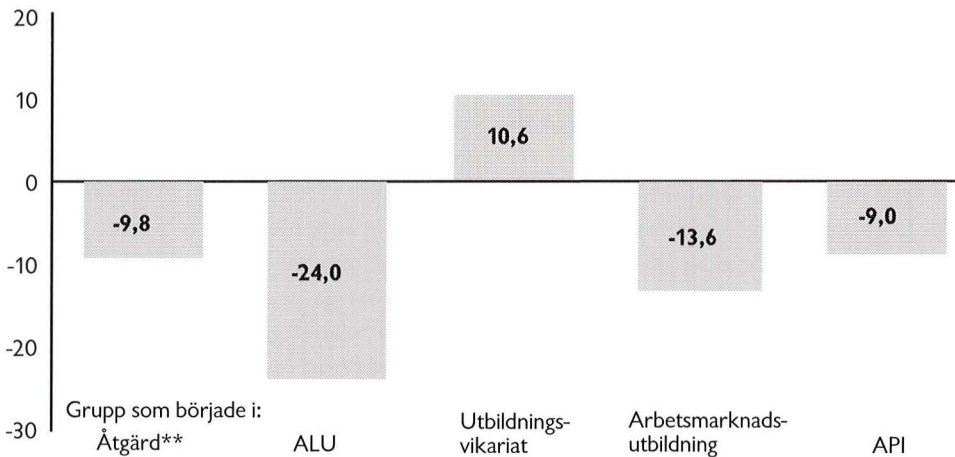
$$\left(\frac{\exp\left(\sum_j \beta_j \bar{x}_j\right)}{\exp\left(\sum_j \beta_j \bar{x}_j\right) - 1} \right) * 100$$
 där β är de skattade variabelestimaten i modellen, j betecknar de variabler som ingår, \bar{x} är medelvärdet för en grupp i för respektive variabel och \bar{x} är motsvarande medelvärdet för samtliga grupper i skattningen.

19. Förutsättningarna i grupperna deltagare i ALU, utbildningsvikariat etc jämförs med alla som lämnade arbetslöshet. För att inte få en överdriven bild av skillnaden har vi uteslutit den grupp som fick en återanställning ur jämförelsegruppen (noll-linjen).

20. En relevant invändning mot den bakomliggande modellen är att förväntningarnas betydelse kan vara överskattad. Skälet är att de arbetssökande redan lämnat arbetslöshet då frågorna ställdes. Vi har emellertid möjlighet att jämföra resultaten mot ett material där en grupp *öppet arbetslösa* besvarat motsvarande frågor. Detta material ger likartade resultat när vi studerar övergången till arbete. Vi drar därför slutsatsen att svaren är tillförlitliga och visar de förväntningar man *som arbetslös* hade på sina chanser.

21. I figuren jämför vi med alla sökande, bortsett från personer som uppgett att de nyanställts. (Se fotnot 19.)

Figur 2. Förutsättningar att få ett nytt arbete före åtgärd jämfört med ett genomsnitt. Genomsnittlig skillnad i procent jämfört med alla (noll-linjen).*



* Se fotnot 21.

**Det vill säga alla åtgärder, se fotnot 8.

hade sämst förutsättningar. Jämfört med övriga arbetssökande hade personer som gick in i ALU i genomsnitt 24 procent sämre förutsättningar att hitta ett nytt jobb. Näst sämst förutsättningar att hitta ett arbete hade enligt denna modell personer som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning. Orsaken till de båda gruppernas dåliga utgångsläge kan bl a sökas i att de i större utsträckning upplevde sig ha små chanser på arbetsmarknaden och att det var relativt sällsynt att man hade något tillfälligt arbete under arbetslöshetsperioden.

Registerdatas möjligheter och begränsningar

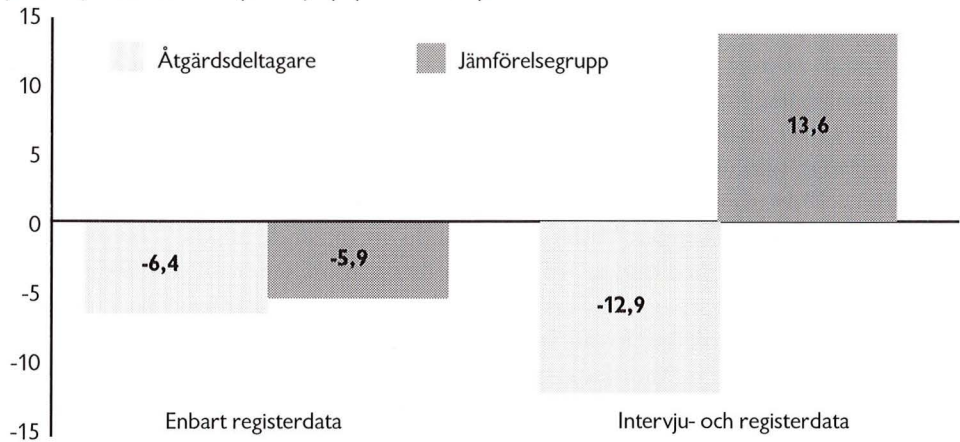
Måttet på åtgärdsdeltagarnas förutsättningar att få arbete i *figur 1* och *2* utgår från modeller som huvudsakligen baseras på intervju svar och på uppgifter ur arbetsförmedlingens register. Exempel på viktiga intervju-

uppgifter i dessa modeller är de sökandes förväntningar på sina möjligheter att få arbete, om de haft något tillfälligt arbete under den senaste arbetslöshetsperioden och deras ekonomiska situation. Eftersom många undersökningar drar slutsatser enbart utifrån registermaterial, är det intressant att studera om dessa intervjuuppgifter förändrar bilden av åtgärderna.

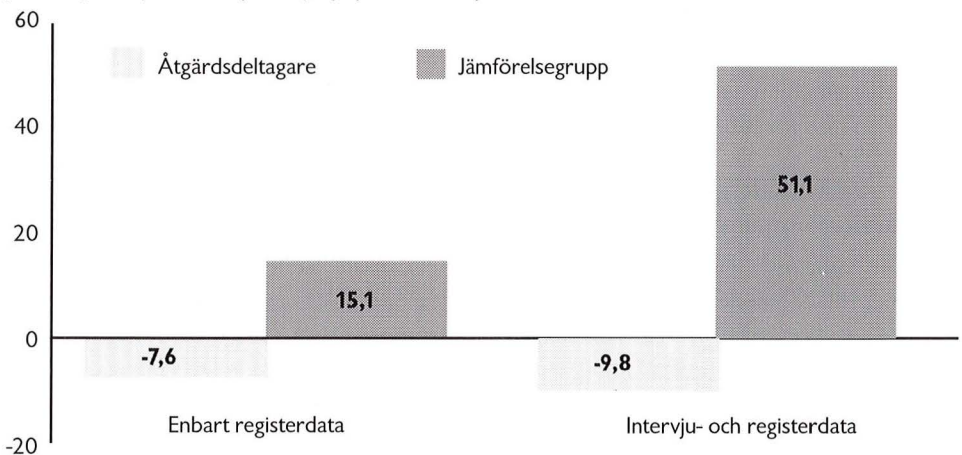
Om deltagare och jämförelsegrupp väljs ut genom ett lottningsförfarande, finns det inte skäl att tro att grupperna nämnvärt skulle skilja sig åt. Ett systematiskt urvalsförfarande ger emellertid en selektions-effekt. Om man inte känner till viktiga selektionsfaktorer och kan kontrollera för dem med statistiska metoder, får man därför svårigheter om man t ex vill ta reda på effekten av en åtgärd (det s k selektionsproblemet).

I *figur 3* visar vi den bild våra fullständiga modeller ger av åtgärdsdeltagarnas och

Figur 3. Förutsättningar att få en återanställning jämfört med ett genomsnitt. Genomsnittlig skillnad i procent jämfört med alla (noll-linjen). (Se fotnot 19.)



Figur 4. Förutsättningar att få ett nytt arbete jämfört med ett genomsnitt. Genomsnittlig skillnad i procent jämfört med alla (noll-linjen). (Se fotnot 21.)



jämförelsegruppens förutsättningar att få en återanställning. I figuren visar vi också samma mått utifrån en ren registermodell.²²

Figur 4 visar på motsvarande sätt förutsättningarna att få ett nytt arbete.²³

Selektionseffekten med och utan intervju data

Selektionseffekten kan i figur 3 och 4 utläsas som skillnaderna i förutsättningar mellan åtgärdsdeltagare och en jämförelsegrupp, dvs

22. I en proportional hazardsmodell har övergången till arbete skattats utifrån uppgifter ur HÄNDEL och AKSTAT. Modellen innehåller, i likhet med intervjumodellen, uppgifter som ålder, kön, utbildning, tidigare arbetslöshet och åtgärdsdeltagande och om man uppbar KAS eller A-kassa. Där emot saknades bl a uppgifter om den sökandes förväntningar, sökbeteende och ekonomiska situation.

23. Uppdelningen på ny- och återanställningar hade inte varit möjlig om vi inte hade haft intervju materialet att tillgå. Med detta enda undantag är det enbart registerdata i de sk registermodellerna.

som gapet mellan åtgärdsdeltagarna och jämförelsegruppen i figuren.

Figur 3 och *4* visar tydligt att intervjuuppgifterna är viktiga om man vill få en bild av gruppernas förutsättningar: Man ser i figurerna att selektionseffekten ökar kraftigt när man inkluderar intervjufrågor i modellen. Mönstret är detsamma för både åter- och nyanställningar.²⁴ Intervjuuppgifterna synliggör med andra ord en selektion som, i frånvaro av undersökningen, hade varit helt okänd. En åtgärdsutvärdering enbart på registermaterialet hade i detta fall underskattat åtgärdernas faktiska effekt.

Om modellerna med och utan intervju-data hade gett samma bild av de sökandes förutsättningar, dvs om selektionseffekten vore oförändrad, hade man däremot kunnat dra slutsatsen att man med registerdata kan kontrollera för selektionen.²⁵

Åtgärdsdeltagarnas och jämförelsegruppens förutsättningar

Dessutom visar *figur 3* och *4* att selektionsproblemet till största delen tycks ligga i svårigheterna att få en riktig bild av jämförelsegruppens, snarare än åtgärdsdeltagarnas, förutsättningar.

Figuren visar att registerdata har en god träffsäkerhet när man beräknar förutsättningarna att få arbete hos åtgärdsdeltagarna. Intervju- och registerdata visar att personer som började i åtgärd i genomsnitt hade ca 10 procent sämre förutsättningar att få arbete. Modellen utan enkätdata ger ett intryck av att deltagarna hade något bättre förutsättningar. Skillnaden är emellertid liten, mellan 2 och 7 procent. Minst är skillnaden för gruppen som fick ett nytt jobb. Att inkludera mer data om deltagarna påverkar således resultaten i relativt liten utsträckning. Materialen ger i stort sett samma

bild av åtgärdsdeltagarnas förutsättningar, jämfört med utflödet ur arbetslöshet.

Skillnaderna är däremot större när vi studerar en tänkbar *jämförelsegrupp*. Vi jämförde hela utflödet med en grupp, bestående av personer som aldrig tidigare varit inskrivna vid arbetsförmedlingen. Ackum Agell (1995) är exempel på en utvärdering där man använde en liknande ansats. I hennes studie gjordes jämförelsen med ett inflöde i arbetslöshet, vilket ungefär kan sägas motsvara jämförelsegruppen i vårt exempel.

Registerdata visade sig leda till stora underskattningar av jämförelsegruppens förutsättningar. *Figur 3* och *4* visar att skattningar med enbart registerdata ger en betydligt mindre positiv bild, än om man också tar hänsyn till intervjuuppgifterna.

Slutsats

Utifrån de redovisade skattningsresultaten sluter vi oss till att det finns en stor risk att den sanna effekten av arbetsmarknadsåtgärder underskattas med en traditionell jämförelseansats. Skälet är att registermodellerna tycks underskatta jämförelsegruppens förutsättningar att få arbete, samtidigt som förutsättningarna hos åtgärdsdeltagarna överskattas en aning. En normal jämförelseansats baserad på registerdata ger felkattningar som är summan av dessa skillnader.

Man kan dessutom konstatera att förmågan att med registerdata kontrollera för skillnader *mellan olika grupper av åtgärdsdeltagare* är betydligt bättre än om man jäm-

24. Undersökningar genomförda av Harkman och Jansson (1995) samt Svensson (1996) har visat att ca 40 procent av alla anställningar äger rum hos en tidigare arbetsgivare.

25. Eller att man i undersökningen inte ställt rätt frågor.

för åtgärdsdeltagare med personer som inte deltar i åtgärd. Det visar sig genom att skillnaden mellan modellerna är mindre för deltagarna än för en jämförelsegrupp av ickedeltagare. Skälet skulle kunna vara att åtgärdsdeltagare är en mer homogen grupp med mer likvärdiga möjligheter på arbetsmarknaden. En annan bidragande orsak kan vara att vi har mer information ur registren om personer som tidigare varit inskrivna vid arbetsförmedlingen.

Om bakgrunden till en effektmätning är att man vill veta mer om hur resurser ska allokteras mellan olika arbetsmarknadsåtgärder, tycks det följaktligen vara bättre att jämföra olika grupper av åtgärder med varandra. En sådan ansats är emellertid inte tillfredställande om man vill utvärdera arbetsmarknadspolitiken i ett större sammanhang. Då tyder resultaten på att man bör ha tillgång till ytterligare data som, åtminstone i dagens läge, måste samlas in genom en intervju- eller enkätundersökning.

Sammanfattning

Denna artikel redovisar resultaten från en studie av selektionen till åtgärder och ger en bild av skillnaderna i förutsättningar mellan olika grupper: åtgärdsdeltagare och andra arbetssökande. Resultaten visar på en negativ selektion till arbetsmarknadsåtgärder, dvs att personer som påbörjar en åtgärd i genomsnitt har sämre förutsättningar att få arbete än andra arbetssökande. Utan noggrann kontroll för dessa förutsättningar är risken betydande att man drar felaktiga slutsatser om åtgärdernas nytta för deltagarna och samhället. Vi vill emellertid betona att de skillnader som här tas fram är just ett mått på individernas förutsättningar *före åtgärden*. De ger därmed inte någon information om

hur effektiva de olika åtgärderna är, vilket inte heller varit avsikten.

Vi finner vidare betydande skillnader mellan olika grupper av åtgärdsdeltagare. Exempelvis visar sig personer som börjar i utbildningsvikariat ha betydligt bättre förutsättningar att få arbete före åtgärden än ett genomsnitt av de arbetssökande. Det visar sig bl a genom att många i denna grupp hade goda förhoppningar om att få arbete när de var öppet arbetslösa. Det var också vanligt att de hade något vikariat eller tillfälligt arbete under arbetslösheten. Situationen var den motsatta för övriga åtgärdsgrupper, som hade relativt dåliga förutsättningar. I synnerhet gäller det personer som började i ALU eller arbetsmarknadsutbildning.

Slutligen testade vi hur väl registerdata lyckas förklara olikheter i förutsättningar jämfört med om man också har kompletterande enkätuppgifter. Resultaten visar att det finns en uppenbar risk att man underskattar deltagarnas svårigheter i förhållande till andra arbetssökande om man inte har ytterligare information i form av en intervju- eller enkätundersökning. Effekten blir att man undervärderar åtgärdernas faktiska effekt, då grupperna ställs mot varandra. Resultaten innebär att man måste vara mycket försiktig med slutsatser om åtgärders effekter, om man inte kontrollerat för individuella förutsättningar med ett kompletterande enkätmaterial.

Referenser

- Aakvik Arild & Risa Alf E. (1996), "Success through Selection in Norwegian Rehabilitation Programs?", Artikel presenterad vid Applied Econometrics Association Conference, Maj 1996.
- Ackum Agell Susanne (1995), "Arbetslösa sökaktivitet" i *Aktiv arbetsmarknadspolitik*, Expertbilaga, SOU 1996:34, Stockholm.

- Ackum Agell Susanne (1995), "Swedish Labour Market Programs: Efficiency and Timing" i *Swedish Economic Policy Review*, 1995 vol. 2 nr. 1.
- Edin Per-Anders & Holmlund Bertil (1991), "Unemployment, Vacancies and Labour Market Programmes: Swedish Evidence" i Schiopa F.P (red.), *Mismatch and Labour Mobility*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Eriksson Maria (1996), "Selektion till arbetsmarknadsutbildning", *Umeå Economic Studies* No. 410, Umeå.
- Harkman Anders & Jansson Fredrik (1995), "Sökaktivitet, återanställning och chansen att få jobb", *Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 1995:4*, Stockholm.
- Harkman Anders (1997), "Arbetslöshetsersättning och reservationslön" i *Arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadens funktionssätt*, *Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 1997:1*, Stockholm.
- Heckman James J, Smith Jeffrey A & Taber Christopher (1996), "What do Bureaucrats do? The Effects of Performance Standards and Bureaucratic Preferences on Acceptance into the JTPA Programme", *NBER Working Paper Series, Working Paper 5535*.
- Regnéér Håkan (1993), "Choosing Among Alternative Non Experimental Methods for Estimating the Impact of training: New Swedish Evidence", *Institutet för Social Forskning, Meddelande 8/1993*.
- Svensson Magnus (1996), "Återanställningar", *Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 1996:9*, Stockholm.
- Öhrn Linda (1996), "Vad styr åtgärdsplaceringar", *Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 1996:10*, Stockholm.
- Öhrn Linda (1997), "Arbetslöshetsersättningen och sökintensiteten" i *Arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadens funktionssätt*, *Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 1997:1*, Stockholm.