

Programeffekter 1996-2010

WORKING PAPER 2013:1

Av
Marie Gartell
Christer Gerdes
Petra Nilsson

Innehåll

1. INLEDNING	3
2. DE ARBETSMARKNADSPOLITISKA PROGRAMMEN	5
2.1 ARBTSPRAKTIK.....	5
2.2 YRKESINRIKTAD ARBETSMARKNADSUTBILDNING	5
2.3 STÖD TILL START AV NÄRINGSVERKSAMHET	5
3. EMPIRISK STRATEGI	6
3.1 METOD OCH DATA	6
3.2 OLIKA SÄTT ATT MÄTA EFFEKTEN	9
3.2.1 Skillnad i andel som fått ett arbete ett år efter programstart.....	9
3.2.2 Skillnad i andelen sysselsatta och skillnad i inkomst	9
3.3 OLIKA FORMER AV ARBETE	10
3.4 TOLKNINGAR OCH KONSEKVENSER AV VÅRT SÄTT ATT MÄTA.....	11
3.4.1 Arbetspraktik.....	11
3.4.2 Arbetsmarknadsutbildning	12
3.4.3 Stöd till start av näringsverksamhet.....	12
4. RESULTAT	13
4.1 SKILLNAD I ANDELEN SOM FÅTT ETT ARBETE ETT ÅR EFTER PROGRAMSTART	13
4.1.1 Arbetspraktik.....	13
4.1.2 Arbetsmarknadsutbildning	14
4.1.3 Stöd till start av näringsverksamhet.....	15
4.2 SYSSELSÄTTNING OCH INKOMSTER FÖRE RESPEKTIVE EFTER PROGRAMSTART	16
4.2.1 Arbetspraktik.....	16
4.2.2 Arbetsmarknadsutbildning	18
4.2.3 Stöd till start av näringsverksamhet.....	20
4.3 SAMLAD BILD FÖR SAMTLIGA PROGRAM	22
5. PROGRAMMENS KONTEXT	26
5.1 KONJUNKTUR OCH VOLYMER	26
5.2 DELTAGARSAMMANSÄTTNING	27
5.3 MÖJLIGA FÖRKLARINGAR TILL SKILLNADER I EFFEKT UNDER TIDSPERIODEN	28
6. SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE DISKUSSION	31
REFERENSER.....	33
APPENDIX.....	35

1. Inledning

I den här rapporten studeras effekten på olika arbetsmarknadsutfall av att påbörja programmen arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning respektive stöd till start av näringsverksamhet under åren 1996–2010.

Programmen har stora volymer, riktar sig till breda grupper av arbetssökande och har innehållsmässigt varit relativt oförändrade över tid. Det finns en rad tidigare studier som undersöker effekterna av att delta i dessa program.¹ Främst studerar dessa studier effekten av att delta i program under vissa begränsade tidsperioder.

Syftet med den här rapporten är att med en enhetlig metod skatta effekterna av de tre nämnda programmen över en lång tidsperiod för att därmed kunna studera hur de olika insatserna har fungerat vid olika tidpunkter. Vi studerar också flera olika arbetsmarknadsutfall. Sammantaget bidrar detta till att ge en bättre helhetsbild av de studerade programeffekterna.

Vi diskuterar vad skillnader i effekt över tid kan tänkas bero på. Det finns många tidsvarierande faktorer som kan påverka effekten av att delta i ett program; konjunkturen, programvolymer, regelförändringar, programinnehåll och deltagarsammansättning. Inom ramen för den här studien kommer vi inte att kunna svara på vilken eller vilka faktorer som har (störst) betydelse för effekternas variation över tid. Vi kommer dock kunna visa hur dessa faktorer varierar över tid samt diskutera hur de kan tänkas påverka de skattade effekterna.

Perioden som studeras, 1996–2010, bestäms dels av att vi vill kunna studera individens arbetslöshetshistorik minst fem år innan de tog del av insatsen (Arbetsförmedlingens register innehåller uppgifter som går tillbaka till 1991), dels av att vi vill kunna använda data från SCB:s register (som för vissa variabler kommer med en tidseftersläpning på ett till två år). I rapporten studeras följande arbetsmarknadsutfall: andel som lämnat Arbetsförmedlingen för osubventionerat respektive subventionerat arbete, andel sysselsatta och inkomster. Effekterna skattas årsvis, det vill säga, vi använder oss av upprepade tvärsnittsdata.

För att skapa en relevant jämförelsegrupp använder vi oss av så kallad propensity score matchning i kombination med exakt matchning för väntetid till program och starttidpunkt

¹ Se t.ex. de Luna med flera (2008), Riksrevisionen (2008), Riksrevisionen (2010) och Behrenz (2008). Se Skedinger (2010) och Taslimi (2011) för en genomgång av både internationella och svenska studier som undersöker effekten av arbetsmarknadspolitiska insatser över tid.

för programdeltagande.² Denna metod bygger på antagandet att alla faktorer som påverkar både sannolikheten att påbörja ett program *och* sannolikheten att få ett arbete är observerbara. När det gäller hur väl vi lyckats med matchningen kan vi konstatera att jämförelsegruppen är mycket lik deltagargruppen med avseende på observerbara karakteristika som kön, ålder, födelseland och arbetslöshetstid. När det gäller programmen arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik är deltagar- och jämförelsegrupperna dessutom mycket lika med avseende på sysselsättningsstatus och inkomster *innan* programstart. Detta ökar trovärdigheten när det gäller att kunna tolka resultaten i termer av *effekter* för programdeltagare. Matchningen tycks dock ha fungerat något sämre när det gäller programmet stöd till start av näringsverksamhet – vi har inte genom matchningen helt lyckas kontrollera bort skillnader i inkomst mellan deltagare och jämförelsepersoner innan programstart.

Resultaten som presenteras i den här rapporten visar generellt på positiva effekter av att delta i program. Effekterna varierar över tid och det finns en viss samvariation i de skattade effekterna mellan programmen. Resultaten är stabila för val av utfallsvariabel. De skattade effekterna av programmen har minskat under senare år, det vill säga effekterna är inte lika positiva som under första hälften av 2000-talet. För arbetspraktik tycks den kraftiga ökningen av nystartsjobb under senare år delvis kunna förklara den minskade effekten med avseende på osubventionerade arbeten. Deltagare i praktik får i högre utsträckning än jämförelsegruppen nystartsjobb, och det tycks därmed som att nystartsjobben i viss mån tränger undan osubventionerade arbeten.³ Motsvarande resultat hittas inte för deltagare i arbetsmarknadsutbildning eller stöd till start av näringsverksamhet.

Rapporten är disponerad enligt följande. I avsnitt två beskrivs de tre olika programmen. Data och empirisk strategi beskrivs i avsnitt tre. I avsnitt fyra presenteras resultaten och i avsnitt fem diskuterar vi hur olika faktorer som konjunktur, programvolym, och deltagarsammansättning har förändrats över tid samt hur dessa faktorer kan påverka de skattade effekterna. Vi avslutar med slutsatser och diskussion i avsnitt sex.

² Se Fredriksson och Johansson (2008) och Gartell med flera (2012).

³ För en detaljerad undersökning och kartläggning av nystartsjobbets effektivitet och möjliga undanträngningseffekter se Liljeberg med flera (2012).

2. De arbetsmarknadspolitiska programmen

I det här avsnittet beskriver vi kort de tre studerade programmen.

2.1 Arbetspraktik

Arbetspraktik har funnits bland de arbetsmarknadspolitiska programmen sedan 1999. Programmet syftar till att ge den arbetssökande praktisk erfarenhet av ett yrke och/eller yrkesorientering så att individen ska kunna behålla och/eller stärka sin yrkeskompetens. Praktiktiden kan pågå maximalt i sex månader. Det finns även andra typer av praktikprogram (vid sidan av arbetspraktik) som till exempel prova-på-platser som riktar sig till personer med begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv och praktisk kompetensutveckling som syftar till att ge personer som har yrkeserfarenhet en möjlighet att behålla kontakten med arbetslivet. I den här rapporten studeras enbart programmet arbetspraktik.

2.2 Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning är en yrkesinriktad utbildning. Syftet med programmet är att ge den sökande den kompetens som arbetsgivarna efterfrågar. Arbetsmarknadsutbildning ges i form av kurser som upphandlas av olika utbildningsanordnare. Tidsperioden för arbetsmarknadsutbildning är normalt längst sex månader. Under 2000-talet har utbildningar inom vård/omsorg, tillverkning/hantverk, maskinoperatörsarbete samt transport stått för de största volymerna.

2.3 Stöd till start av näringsverksamhet

Syftet med stöd till start av näringsverksamhet är att bidra till ökad sysselsättning genom att ge arbetslösa bidrag till försörjningen under inledningsskedet när företaget startas upp. Stödet lämnas endast till den som bedöms ha goda förutsättningar att driva företag och den tänkta verksamheten ska bedömas få en tillfredställande lönsamhet och ge varaktig sysselsättning. Stödet får inte snedvrída konkurrensförutsättningarna för andra företag. Vanligtvis lämnas stödet under högst sex månader. Programmets innehåll bestäms huvudsakligen av att deltagaren får aktivitetsstöd under sex månader samt, på vissa håll, får viss vägledning från Arbetsförmedlingen med att starta sitt företag.

3. Empirisk strategi

I den här rapporten presenteras årsvisa skattningar av effekter för programmen arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet. Vi jämför utfallet för en grupp deltagare i ett program med en grupp av individer som inte deltagit i programmet. Jämförelsegruppen väljs ut så att den är så lik gruppen av deltagare som möjligt. Givet att det inte finns några skillnader mellan deltagargrupp och jämförelsegrupp, förutom just deltagande i programmet, kan skillnaden i utfallet mellan grupperna tillskrivas programmet. Effekten mäts som skillnader i medelvärden mellan de båda grupperna. Flera olika typer av utfall studeras, som till exempel andel i jobb ett respektive två år efter programstart.

3.1 Metod och data

Urvalet av programdeltagare och jämförelsepersoner begränsas till arbetssökande som är registrerade som öppet arbetslösa innan programstart, vilka utgör drygt hälften av dem som påbörjar program totalt sett. Programdeltagarna grupperas efter vilken månad de påbörjade ett program och till varje sådan månadsgruppering tas potentiella jämförelsepersoner ut. De senare ska ha haft möjlighet att börja programmet, men inte gjort det under den aktuella månaden. Vid månadens slut ska de vara registrerade som öppet arbetslösa och vara minst 25 år fyllda. Att ha fyllt 25 år har ofta varit ett krav för att få påbörja program. Undantag har funnits vissa år för vissa typer av program, men för att öka jämförbarheten över tid har åldersgränsen 25 år använts för alla program över hela tidsperioden.

Vi exkluderar individer som tidigare har deltagit i program. Med program menar vi sökande i program med aktivitetsstöd samt sökande som har haft arbete med stöd enligt Arbetsförmedlingens definitioner. Ett motiv till att exkludera individer som tidigare deltagit i något program är att det annars blir svårt att separera programeffekterna från varandra. Det nya programmet kan vara en förlängning av ett tidigare program eller ingå i en planerad sekvens av flera olika program. Det nya programmet kan då inte ses som en helt ny programstart.⁴ Med tidigare programdeltagare avser vi individer som i aktuell inskrivningsperiod har deltagit i något program och individer som i en tidigare inskrivningsperiod deltagit i det aktuella programmet och där det förflutit mindre än 90 dagar från dess att det tidigare programmet avslutats. Restriktionen innebär också att vi inte har med personer i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB). Personer i jobb- och utvecklingsgarantin har som regel deltagit i program innan de påbörjat det program vi

⁴ I Arbetsförmedlingens tidigare skattningar av programeffekter som redovisas i Arbetsmarknadsrapport 2007–Arbetsmarknadsrapport 2010 inkluderades personer som en tid innan programmet deltagit i något annat program. Någon begränsning i att individerna inte tidigare skulle ha deltagit i program eller att en viss tid skulle ha förflutit sedan tidigare program gjordes således inte (se Nilsson 2008).

avser att utvärdera (antingen innan de gick in i JOB eller inom ramen för JOB). I praktiken innebär vårt sätt att avgränsa den studerade populationen att vi mäter effekten av insatser för personer som går in i program några månader efter det att dessa har skrivits in på Arbetsförmedlingen. I genomsnitt har deltagarna (i den populationen som undersöks här) varit arbetslösa i 120 till 200 kalenderdagar efter inskrivning innan de började respektive program. Se Appendix figur A0 för en beskrivning av hur antalet deltagare i vårt urval har utvecklats över tiden.⁵

Vi använder oss av propensity score matchning för att välja ut jämförelsegruppen. I specifikationen av propensity score utgår vi från de Luna med flera (2008). Vi använder variablerna: ålder, ålder i kvadrat, kön, utbildningsnivå, födelseland, medborgarskap, län, civilstånd, antal hemmavarande barn, ”interlokalt sökande” (det vill säga om personen har sökt arbete utanför dagpendlingsområdet), funktionsnedsättning, väntetid från inskrivningstidpunkt till programstart, antal tidigare inskrivningsperioder samt den totala längden på tidigare inskrivningsperioder (räknad i dagar) beräknad på en ramtid på fem år tillbaka i tiden räknad från tidpunkten då man börjar ett program, årsinkomst, socialbidrag, sysselsatt eller ej, samt interaktionstermerna (ålder * väntetid), (ålder * socialbidrag), (gymnasieutbildning * socialbidrag), (eftergymnasial utbildning * socialbidrag), (inkomst * socialbidrag), (utomnordiskt födelseland * socialbidrag).⁶

Vi använder avidentifierade data från Arbetsförmedlingens register och från SCB:s LISA-databas. Vi skapar årsvisa tvärsnittsdata för de personer som påbörjar ett aktuellt program och de matchade jämförelsepersonerna. Från LISA hämtas variabler om sysselsättning, årsinkomster, socialförsäkring, civilstånd samt antal hemmavarande barn. De variabler vi använder oss av från LISA avser förhållanden året innan programstart samt året dessförinnan. De flesta variabler från Arbetsförmedlingens register avser förhållanden vid programmets start. Variablerna *antal tidigare inskrivningsperioder* och *total inskrivningstid* avser historiska uppgifter räknade från den närmaste femårsperioden före programstart. En uppföljningstid om fem år bakåt i tid bedöms här vara en tillräcklig lång period för att bedöma personens anknytning till arbetsmarknaden.⁷

Väntetiden till program är beräknad från inskrivningsdagen (avseende den inskrivningsperiod i vilket programmet påbörjas) på Arbetsförmedlingen till det datum då programmet startar för deltagare. För potentiella jämförelsepersoner räknas tiden från

⁵ Utvecklingen kan jämföras med hur utvecklingen har sett ut totalt sett. Se figur 5.1, avsnitt 5.1. Utvecklingen i vårt urval liknar i hög grad utvecklingen då alla arbetssökande inkluderas.

⁶ För programmet stöd till start av näringsverksamhet används också variabeln erfarenhet av eget företagande.

⁷ Med inskrivningstid respektive väntetid avses i denna rapport antalet kalenderdagar räknat från inskrivningsdagen. Inskrivningstid avser alla dagar inom den senaste fem års period, medan väntetid endast gäller den senaste inskrivningsperiod.

inskrivningsdag till den sista dagen i den månad då (den matchade) deltagaren har börjat programmet. Inskrivning längre än 30 dagar i sökandekategorier som räknas som arbete utan stöd enligt Arbetsförmedlingens definition bryter inskrivningsperioden och väntetiden börjar då räknas efter ett sådant avbrott.

Vi skattar en propensity score för samtliga deltagare som påbörjar program under en månad och potentiella jämförelsepersoner som är inskrivna samma månad. Vi matchar deltagarna med en jämförelsegrupp genom att först matcha exakt på väntetid räknad i månader. Det betyder att en deltagare och en jämförelseperson ska ha varit inskriven samma antal månader i senaste inskrivningsperioden innan programstart. För personer som har varit inskrivna i mer än 24 månader innan programstart sker matchningen utifrån en indelning i sex-månaders intervaller, medan personer som varit inskrivna i mer än 48 månader den senaste inskrivningsperioden bildar en egen restgrupp. Givet den pool av deltagare respektive jämförelsepersoner som har skapats utifrån väntetiden sker matchningen, för varje månad, på propensity score. På så vis matchas en deltagare med en jämförelseperson som har varit inskriven lika länge och som approximativt har samma värde på propensity score.⁸

I Appendix visar vi medelvärden för ett antal variabler för deltagar- och jämförelsegrupper över tidsperioden 1996–2010, se figurerna A2.1 till A2.3. Det finns inte några större skillnader i variablernas medelvärden mellan deltagare och jämförelsegrupp. Matchningen har lyckats väl, i alla fall när det gäller de variabler vi kan observera, och som vi har valt att matcha på. Möjligen har matchningen fungerat något sämre för programmet stöd till start av näringsverksamhet. För detta program är det något större skillnader mellan deltagar- och jämförelsegrupperna. Programmet stöd till start av näringsverksamhet skiljer sig från övriga program i ett speciellt avseende. Stödet lämnas endast till dem som bedöms ha goda förutsättningar att driva företag och om verksamheten bedöms få en tillfredsställande lönsamhet och ge varaktig sysselsättning. Detta är faktorer som inte är direkt observerbara i data. Vid utvärderingar av programmet finns därför risken att vi inte bara mäter effekten av att få programmet, utan också effekten av att vara en person med goda förutsättningar att driva företag som också har en god affärsidé. I utvärderingen av stöd till start av näringsverksamhet inkluderas variabeln *tidigare erfarenhet att av driva eget företag* för att åtminstone delvis försöka kontrollera för skillnader i detta avseende. Risken är dock större för detta program att de observerbara faktorerna inte är tillräckliga för att fånga alla relevanta skillnader mellan deltagarna och jämförelsegruppen.

⁸ Matchningen av individer med avseende på propensity score-värden sker i olika omgångar, där kraven på precision minskar för varje gång. Första gången väljs personer ut som har samma propensity score-värde upp till och med den åttonde decimalen. Därefter matchas individer som har samma propensity score-värde upp till och med den sjunde decimalen och så vidare. Vi har valt att stanna vid en överensstämmelse i propensity score-värden på den tredje decimalen.

3.2 Olika sätt att mäta effekten

För att mäta effekten av programmen undersöker vi skillnaden mellan en deltagargrupp och jämförelsegrupp när det gäller andel som har fått ett arbete (osubventionerat respektive subventionerat arbete) och sysselsättning (enligt SCBs definition). Vi studerar även skillnaden i årsinkomst mellan grupperna. Ett positivt värde vid mättillfället innebär att vi har en positiv effekt av att delta i program.

I många utvärderingsstudier analyseras tiden till arbete med så kallad överlevnadsanalys (se till exempel de Luna med flera, 2008). I denna rapport jämförs istället utfallet för deltagar- och jämförelsegrupp vid en viss tidpunkt. Dessa värden kan enkelt jämföras över en längre tidsperiod, vilket är det huvudsakliga syftet med rapporten. En begränsning med vårt sätt att mäta – huruvida individen är inskriven som arbetslös ett år efter programstart – är att det inte kan fånga in de flöden som skett till och från arbetslöshet som har skett före respektive efter denna tidpunkt.

3.2.1 Skillnad i andel som fått ett arbete ett år efter programstart

Vi studerar andelen som har fått ett arbete ett år efter programstart och som inte återregistrerats som arbetssökande vid förmedlingen. För jämförelsegruppen studerar vi denna andel räknad från slutet på månaden den matchade deltagaren påbörjade programmet fram till året efter. Vi studerar tre olika utfall; *i*) osubventionerat arbete, *ii*) osubventionerat arbete samt nystartsjobb och, *iii*) arbete totalt, vilket inkluderar både osubventionerat arbete och subventionerat arbete inklusive nystartsjobb.

Många arbetslöshetsperioder avslutas av okänd orsak. Dessa arbetssökande upprätthåller inte kontakten med förmedlingen och i vissa fall beror det på att de har fått ett arbete utan att det har blivit känt för arbetsförmedlingen. I rapporten hanteras detta genom att vi antar att 50 procent av individerna som har avregistrerats av okänd orsak har fått arbete, vilket är ett rimligt antagande enligt tidigare studier (Bring och Carling 2000, Nilsson 2010 och Gartell med flera 2012b).

3.2.2 Skillnad i andel sysselsatta och skillnad i inkomst

När det gäller att mäta utfallet i sysselsättning används data från SCB. I data finns information om individens sysselsättningsstatus i november aktuellt år.⁹ Vad som avses med sysselsättning i SCB:s register följer Internationella arbetsorganisationens (ILO:s) definition vilket innebär att ett inkomstbringande arbete om minst en timme under en mätvecka betraktas som förvärvsarbete. Det finns två kategorier av förvärvsarbete, egna

⁹ Den variabel vi använder oss av är *sysstat* där personer är klassificerade som förvärvsarbetande eller inte förvärvsarbetande.

företagare och anställda. Uppgifterna kommer från kontrolluppgifter från arbetsgivare, från sociala kontrolluppgifter och från information om näringsverksamhet. Personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som har subventionerade arbeten som till exempel offentligt skyddat arbete, Samhall, start av näringsverksamhet, nystartsjobb, anställning med lönebidrag eller anställningsstöd räknas i SCB:s register som förvärvsarbetande, det vill säga dessa personer anses vara sysselsatta.

Vi studerar individernas sysselsättningsstatus ett respektive två år efter programstart. Eftersom deltagare påbörjar program kontinuerligt under ett år och sysselsättningsstatusen avser förhållandet i november varje år kommer uppföljningstiden att variera beroende på vilken månad individen påbörjar programmet (dock är det alltid samma uppföljningstid för deltagare och de personer vi jämför med). Uppföljningstiden mäts cirka ett år efter programstart för vissa individer, medan det för andra mäts knappt två år efter programstart.¹⁰ I genomsnitt avser sysselsättningsmättet *året efter programstart* därför förhållanden ungefär ett och ett halvt år efter programstart. Motsvarande gäller när vi studerar förhållanden *två år efter programstart*– då mäts i genomsnitt utfallet ungefär två och ett halvt år efter programstart.

3.3 Olika former av arbete¹¹

Osubventionerat arbete definieras som arbete utan stöd enligt Arbetsförmedlingens definition. Det är individer som har avregistrerats från Arbetsförmedlingens arbetssökanderegister beroende på att de fått arbete (tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning och fortsatt anställning hos samma arbetsgivare) och individer som bytt till andra sökandekategorier som innebär arbete (deltidsarbetslösa, timanställda, tillfälligt arbete, ombytessökande Samhall och ombytessökande) som räknas som utflöde till arbete.

Subventionerat arbete definieras som arbete med stöd enligt Arbetsförmedlingens definition. Det inkluderar nystartsjobb, men även till exempel lönebidrag (som främst är avsett för personer med nedsatt arbetsförmåga) och anställningsstöd.

Att få ett arbete med stöd behöver inte vara en effekt av att ha deltagit eller inte ha deltagit i ett program utan kan vara ett resultat av en arbetsförmedlares insatser.¹² Nystartsjobben skiljer sig från andra typer av subventionerade anställningar genom att de ger rätt till stöd

¹⁰ Som exempel: om en person börjar programmet i december (januari) 2002 och vi mäter dennes sysselsättningsstatus året därpå, det vill säga i november 2003, kommer tidsperioden som har gått sedan starten av programmet vara 11 (23) månader.

¹¹ I och med införandet av Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) förändrades möjligheten att mäta övergång till arbete i Arbetsförmedlingens register. Detta borde dock inte påverka våra resultat i någon större utsträckning, deltagare och jämförelsepersoner deltar i JOB i ungefär samma utsträckning.

¹² de Luna med flera (2008) ser inte heller ökade förmedlingsinsatser efter avslutat program som en behandlingseffekt av programmet.

för arbetsgivare som anställer personer som uppfyller villkoren. Övriga stödformer utgår från en behovsprövning. Nystartsjobben betraktas därmed, till skillnad mot de övriga subventionerade anställningar, inte som ett arbetsmarknadspolitiskt program. Rättigheten till stödet bestäms istället huvudsakligen av den sökandes arbetslöshetstid.¹³ Gruppen av möjliga deltagare är därför vidare och arbetsgivaren väljer själv vem som ska anställas, vilket innebär att det inte krävs ett beslut av en arbetsförmedlare.

3.4 Tolkningar och konsekvenser av vårt sätt att mäta

I vår analys tillåter vi att jämförelsepersoner deltar i det studerade programmet eller i något annat program vid en senare tidpunkt. Det är också möjligt att programdeltagarna själva börjar i något (annat) program vid en senare tidpunkt. Specifikt mäter vi alltså effekten av att vara öppet arbetslös en given tidpunkt och därefter *i)* delta i programmet samt eventuellt övrig förmedlingsservice i ett senare skede jämfört med att *ii)* direkt ta del av övrig förmedlingsservice samt eventuellt delta i det specifika programmet vid ett senare tillfälle. Det är därför viktigt att veta om deltagare och jämförelsepersoner behandlas olika även vad gäller de övriga förmedlingstjänster de får ta del av under mätperioden.

Vi har tagit fram andelarna för programdeltagarna respektive jämförelsegruppen som mellan programstart (för deltagaren) och mättidpunkten deltagit i något annat program. Om deltagarna och jämförelsegruppen under den här perioden deltar i program i olika hög utsträckning och dessa program påverkar arbetsmarknadsutfallet, kan det återspeglas i de skattade effekterna av att delta i program. För jämförelsepersonerna har vi dessutom tagit fram andelen som under perioden deltagit i den studerade insatsen. Vi tar inte fram motsvarande mått för deltagarna. Anledningen är att det är svårt att skilja mellan vad som är ett nytt programbeslut och vad som är en administrativ förlängning av det tidigare fattade beslutet. Se Appendix för figurer (A1.1–A1.3).

3.4.1 Arbetspraktik

När det gäller arbetspraktik tycks även våra jämförelsepersoner till viss del delta i arbetspraktik mellan matchningstillfället och tidpunkten för uppföljning. Andelen varierar mellan 5 och 20 procent för olika år, se figur A1.1 i Appendix. Det innebär att även en del av jämförelsepersonerna får ta del av den insats som vi vill mäta effekten av. Dock deltar inte den stora majoriteten av jämförelsepersonerna i den aktuella insatsen under perioden. Slutsaten från detta är att vi till stor del fångar effekten av att delta i arbetspraktik jämfört med att inte delta i arbetspraktik. Givet att arbetspraktik har en positiv effekt på

¹³ Arbetsgivaren får ett stöd som motsvarar dubbla arbetsgivaravgiften. Arbetsgivaren får stödet lika länge som personen varit frånvarande från arbetslivet. Generellt gäller att individen ska ha varit arbetssökande minst 12 månader inom ramtiden. För ungdomar (<26) gäller 6 månaders arbetslöshet inom ramtiden. Vissa grupper av nyanlända är berättigade till nystartsjobb utan krav på hur länge de ska ha varit inskrivna som arbetssökande.

arbetsmarknadsutfall så kan vi dock komma att underskatta effekten av att delta i programmet jämfört med att inte delta i programmet.

För både deltagare och jämförelsegruppen är det vanligt att individerna mellan matchningstillfället och mättidpunkten deltar i något annat program. Andelen är något högre för deltagarna än för jämförelsepersonerna. En förklaring kan vara att deltagarna har en något sämre ställning på arbetsmarknaden och därmed har större behov av insatser. Om så är fallet föreligger det en risk att vi underskattar effekten av arbetspraktik. Å andra sidan, om de program som följer efter den aktuella insatsen har positiva effekter på chansen att få ett arbete, så kan detta återspeglas i de skattade effekterna och vi kan då ha överskattat effekten av att delta i arbetspraktik. Sammantaget är inte skillnaden mellan deltagare och jämförelsepersoner särskilt stora, vilket betyder att den främsta skillnaden i behandling mellan grupperna härrör från deltagandet i arbetspraktik.

3.4.2 Arbetsmarknadsutbildning

Även för arbetsmarknadsutbildning gäller att en del av jämförelsepersonerna har tagit del av denna vid en senare tidpunkt. Andelen jämförelsepersoner som deltar i arbetsmarknadsutbildning varierar mellan cirka 5 och 15 procent över tidsperioden, se figur A1.2. Slutsatsen blir den samma som för arbetspraktik, det vill säga, vi fångar till stor del effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning jämfört med att inte delta. Givet att arbetsmarknadsutbildning har en positiv effekt på det studerade utfallet, kan dock effekten av programmet ha underskattats något. När det gäller andra program än arbetsmarknadsutbildning skiljer sig däremot inte de två grupperna särskilt mycket åt. Det antyder att det inte finns någon större skillnad i behov av andra insatser mellan deltagare och jämförelsepersoner, vilket talar för att deltagare och jämförelsepersoner är likvärdiga i detta avseende.

3.4.3 Stöd till start av näringsverksamhet

Bara en mycket liten andel av jämförelsepersonerna deltar i stöd till start av näringsverksamhet mellan matchningstillfället och uppföljningstillfället, se figur A1.3. När det gäller deltagande i andra program verkar det vara en betydligt större andel av jämförelsepersonerna som deltar i dessa. De relativt sett låga andelarna för programdeltagarna i stöd till start av näringsverksamhet som hamnar i andra program kan förklaras av att de, å ena sidan, håller sig kvar utanför Arbetsförmedlingen under en längre tid, och, å andra sidan, att de utgör en positiv selekterad grupp av personer som inte är i behov av programinsatser. I den mån det senare gäller kommer vi troligen att överskatta effekterna av programmet stöd till start av näringsverksamhet.

4. Resultat

I det här avsnittet presenterar vi resultaten av våra skattningar av programmens effekter. Först presenterar vi resultaten när det gäller andelen som fått ett arbete (osubventionerat respektive subventionerat) utifrån Arbetsförmedlingens uppgifter. Vidare presenterar vi andelen sysselsatta och till sist skillnad i årsinkomst, vilka bygger på uppgifter från SCB.

4.1 Skillnad i andelen som fått ett arbete ett år efter programstart

4.1.1 Arbetspraktik

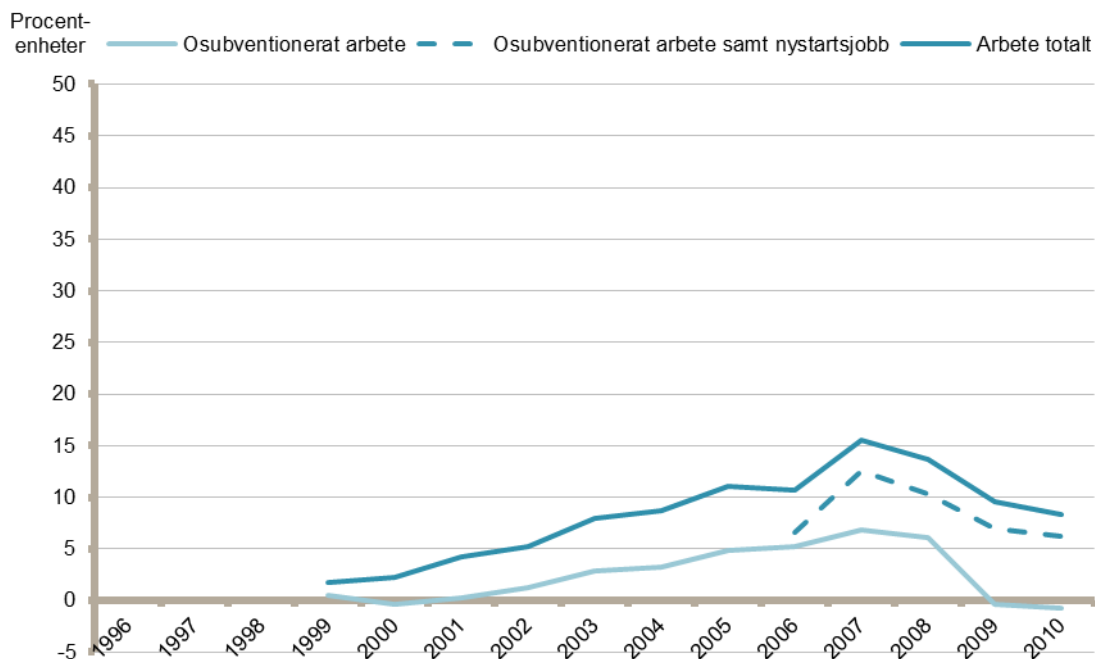
De skattade effekterna för deltagande i praktik (se figur 4.1.1) när det gäller osubventionerat arbete är nära noll i mitten av 1990-talet, ökar över tiden för att för deltagare som påbörjar program under 2007 och 2008 uppgå till sex, sju procentenheter.¹⁴ För 2009 och 2010 sjunker effekten kraftigt och under dessa år finns inga positiva effekter av att delta i arbetspraktik. Från 2006 inkluderas även nystartsjobb i beräkningen av utfallet ett år efter programstart. Nystartsjobben infördes 2007, varför det är möjligt att en programdeltagare som började programmet 2006 vid mättidpunkten ett år senare kan ha fått ett nystartsjobb. Att inkludera nystartsjobb i utfallet innebär att den skattade effekten blir mer positiv. Det tycks som att nystartsjobben i viss utsträckning har trängt undan osubventionerade arbeten.¹⁵ Det vill säga, introduktionen av nystartsjobben skulle till viss del kunna förklara att vi inte hittar någon effekt gällande osubventionerat arbete för åren 2009 och 2010 - deltagarna har i större utsträckning fått nystartsjobb istället för osubventionerade arbeten. Volymerna i nystartsjobb har ökat successivt sedan dessa infördes.

Slutligen redovisar vi effekten av arbetspraktik då vi inkluderar både osubventionerat arbete, nystartsjobb, samt övriga subventionerade anställningar i utfallet. Variationen över tid i de skattade effekterna stämmer väl överens med den för osubventionerade arbeten, men de skattade effekterna är mer positiva.

¹⁴ Vi redovisar inte konfidensintervall för våra punktestimat eftersom sådana är komplicerade att estimeras. Osäkerheten i våra skattningar härstammar från olika delar i vårt skattningsförfarande som t.ex. specifikationen av propensity score och vår matchningsprocedur.

¹⁵ Liljeberg med flera (2012) uppskattar att 63 procent av alla nystartsjobb skulle ha kommit till stånd även utan nystartssubvention.

Figur 4.1.1 Arbetspraktik. Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har ett arbete (osubventionerat, osubventionerat samt nystartsjobb, arbete totalt) ett år efter påbörjat program, 1999–2010



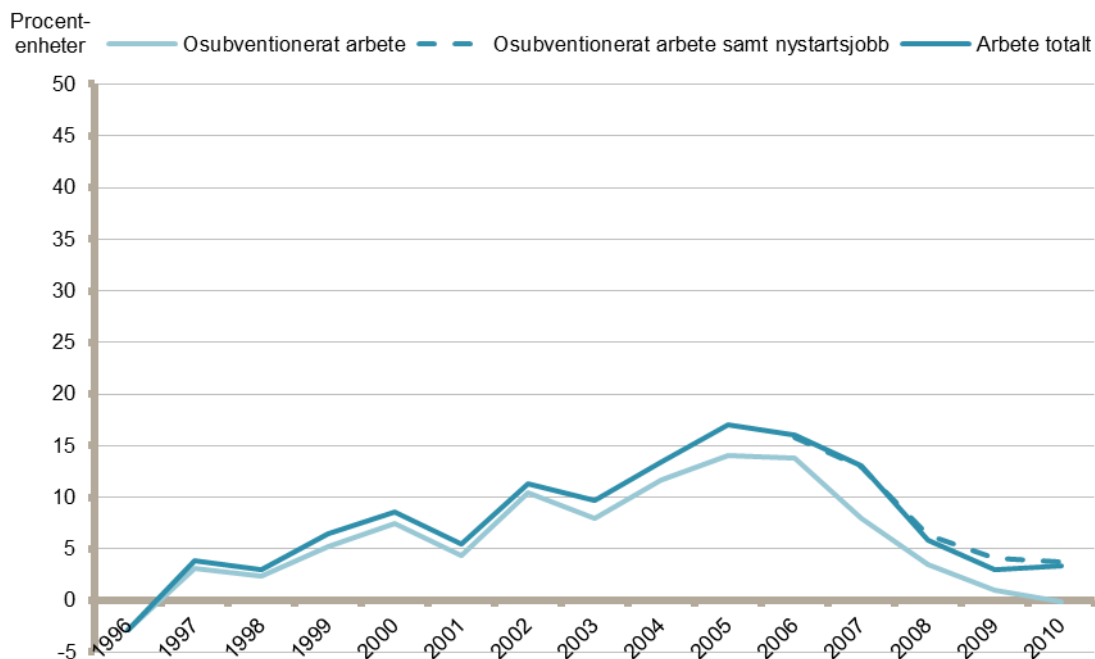
Not: Åren anger startpunkten för programdeltagande.

4.1.2 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning uppvisar ett liknande mönster som arbetspraktik när det gäller skillnader i andelen som fått ett osubventionerat arbete, det vill säga effekten ökar under första delen av 2000-talet men avtar därefter (se figur 4.1.2). De skattade effekterna av arbetsmarknadsutbildning uppgår till nära 15 procentenheter 2005 och 2006, för att sedan minska och vara nära noll för åren 2009 och 2010. Vad variationen i effekten över tid skulle kunna bero på diskuteras i avsnitt 5.3.

När vi studerar effekten för både osubventionerade och subventionerade arbeten sammantaget är effekten något högre än när vi bara studerar osubventionerade arbeten. Det innebär att deltagare i något större utsträckning får subventionerade arbeten än jämförelsegruppen. Sedan nystartsjobben infördes utgörs större delen av skillnaden i subventionerade anställningar mellan deltagargruppen och jämförelsegruppen av nystartsjobb.

Figur 4.1.2 Arbetsmarknadsutbildning. Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegupp i andel som har ett arbete (osubventionerat, osubventionerat samt nystartsjobb, arbete totalt) ett år efter påbörjat program, 1996--2010



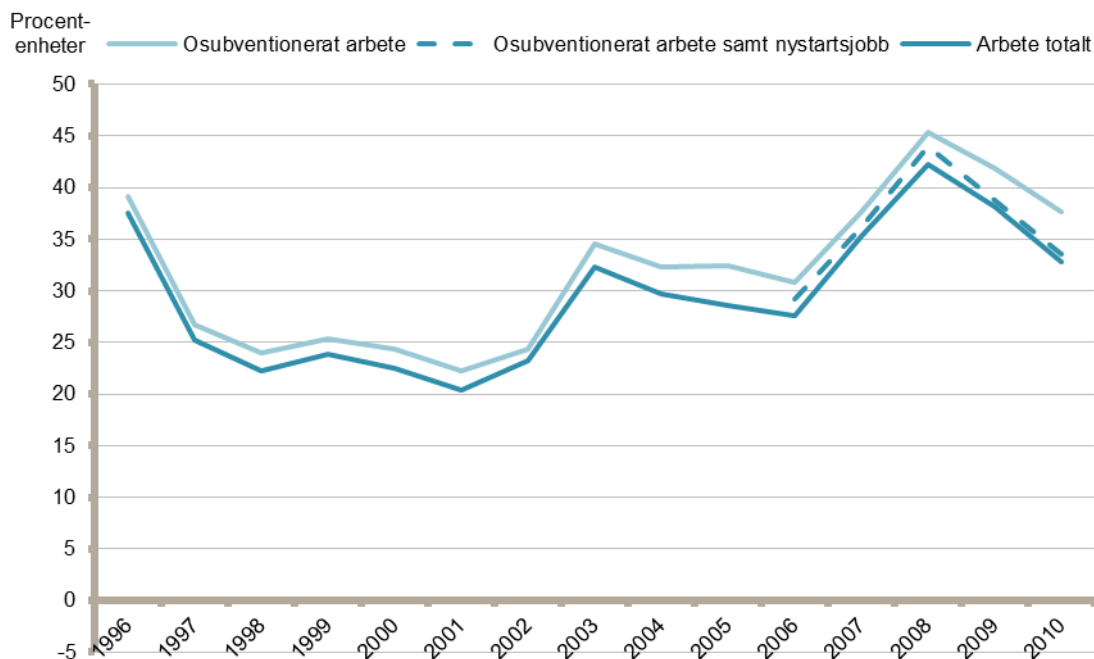
Not: Åren anger startpunkten för programdeltagande.

4.1.3 Stöd till start av näringsverksamhet

För stöd till start av näringsverksamhet ser mönstret annorlunda ut än för arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning (se figur 4.1.3). Effekten är störst för osubventionerade arbeten och något mindre om subventionerade anställningar inkluderas i utfallsmåttet. Deltagarna i programmet får därmed i mindre utsträckning än jämförelsepersonerna en subventionerad anställning.

Effekten av att delta i stöd till start av näringsverksamhet är högre än för övriga program under hela den studerade tidsperioden. De uppmätta effekterna räknade som andel som går till osubventionerade arbeten varierar mellan 25 och 40 procentenheter för perioden 1998–2002. Effekterna ökar sedan över tid för att uppgå till ungefär 45 procentenheter 2008 för att därefter minska till drygt 35 procentenheter.

Figur 4.1.3 Stöd till start av näringsverksamhet. Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har ett arbete (osubventionerat, osubventionerat samt nystartsjobb, arbete totalt) ett år efter påbörjat program, 1996–2010



Not: Åren anger startpunkten för programdeltagande.

4.2 Sysselsättning och inkomster före respektive efter programstart

I det här avsnittet studeras deltagar- och jämförelsegrupperna både när det gäller skillnad i andel sysselsatta samt skillnad i årsinkomst, ett respektive två år efter programstart. Dessa två utfallen baserar sig på uppgifter från SCB:s statistik.¹⁶ Vi redovisar även skillnaden mellan deltagargrupp och jämförelsegrupp med anseende på dessa två variabler ett och två år *före* programstart. Givet att vår matchning har lyckats förväntar vi oss att det inte finns några större skillnader mellan deltagare och jämförelsegrupp åren före programstart. När vi studerar gruppernas sysselsättningsstatus jämför vi även med måttet ”arbete totalt” som baseras på Arbetsförmedlingens statistik. Detta mått inkluderar både subventionerade och osubventionerade anställningar och borde överensstämma någorlunda väl med SCB:s sysselsättningsmått. En skillnad är dock att skillnaden i andel som fått ett arbete avser förhållandet 365 dagar efter programstart medan skillnad i sysselsättning året efter programstart (från SCB) avser förhållanden i november året efter programstart. I genomsnitt avser sysselsättningsmålet därför förhållanden ungefär ett (respektive två) och ett halvt år efter programstart.¹⁷

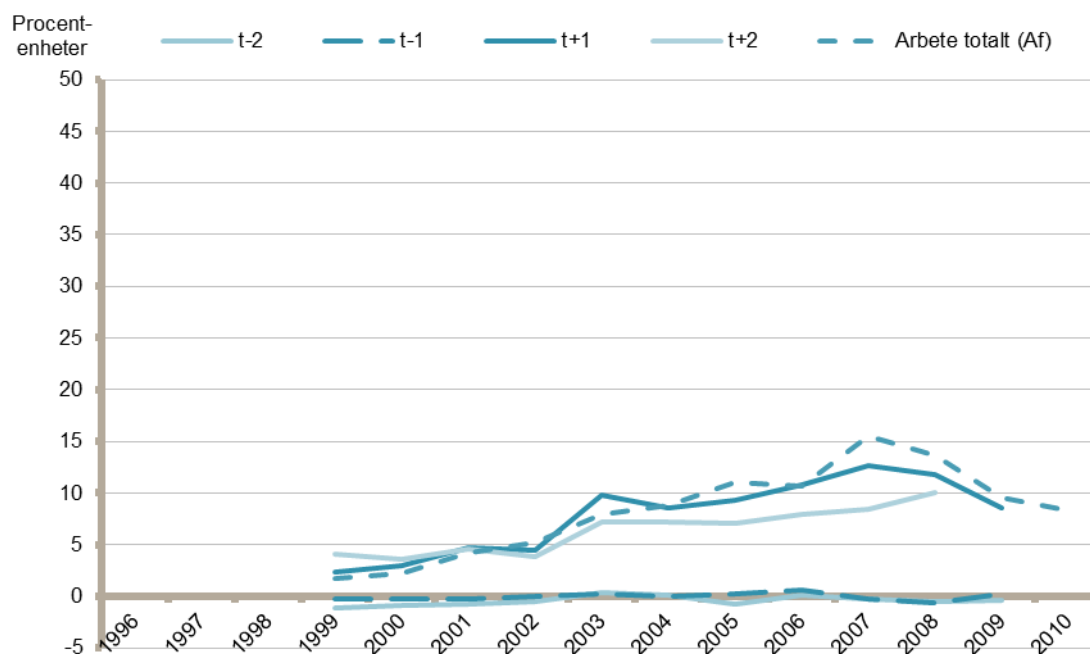
4.2.1 Arbetspraktik

Ett och två år före programstart är det mycket små skillnader i sysselsättningsgrad mellan deltagar- och jämförelsegrupp. Efter programstart har de som har deltagit i arbetspraktik

¹⁶ I Arbetsförmedlingens egna register finns det ingen information om sysselsättning eller inkomster som inte är kopplad till arbetsmarknadspolitiska insatser. I SCB:s register görs ingen skillnad mellan subventionerad och osubventionerad sysselsättning.

sysselsättning i större utsträckning än jämförelsepersonerna. För åren 1999 till 2002 är det ungefär 5 procentenheter fler deltagare sysselsatta i november året efter programstart. För åren 2003 till 2009 är ungefär 10 procentenheter fler sysselsatta. År 2007 är skillnaden i sysselsättning som störst, den uppgår då till 12 procentenheter; åren därefter sjunker skillnaden i sysselsättningsgrad något. Effekten av praktik är lägre två år efter programstart än ett år efter programstart för åren 2003 till 2009. En hypotes är att deltagarna i större utsträckning än jämförelsepersonerna får tidsbegränsade, subventionerade eller osubventionerade, anställningar. Skillnaden i andelen som fått ett arbete totalt (osubventionerat och subventionerat) enligt Arbetsförmedlingens register är mycket likt resultatet för måttet skillnad i sysselsättning året efter programstart.

Figur 4.2.1.1 Praktik. Skillnad i andel sysselsatta före och efter programstart samt skillnad i andel som har fått arbete (med eller utan stöd) enligt Arbetsförmedlingens register, 1999–2010

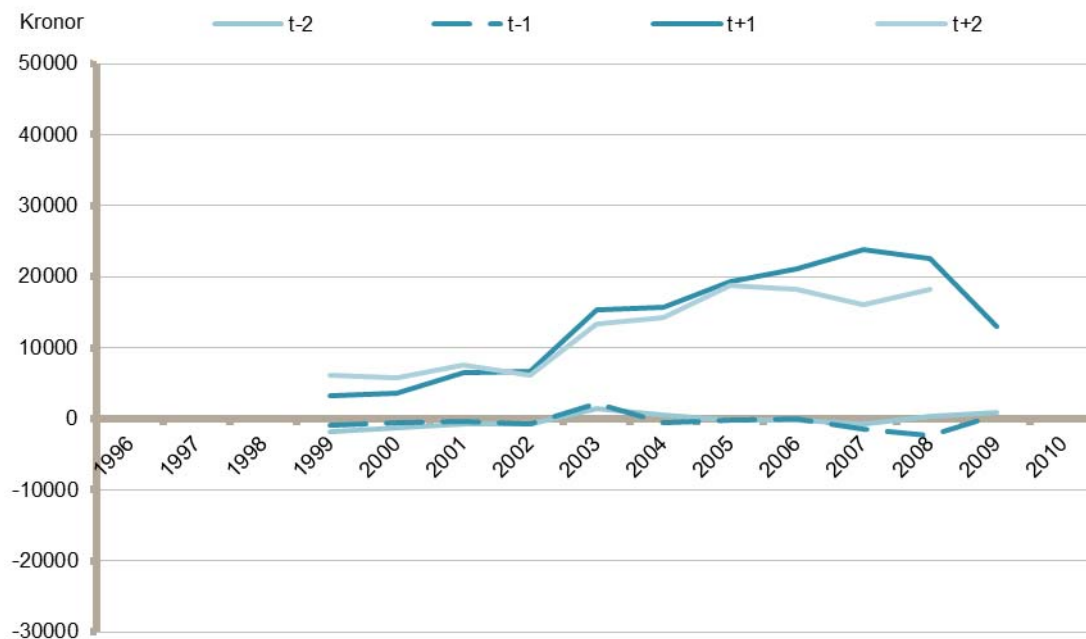


Not: "Arbete totalt" baserar sig på uppgifter i Af:s register, de andra serierna på SCB:s register. Eftersom deltagare påbörjar program kontinuerligt under ett år och sysselsättningsstatusen avser förhållandet i november varje år kommer uppföljningstiden variera beroende på vilken månad individen påbörjade programmet.

Det är mycket små skillnader även i årsinkomster mellan deltagar- och jämförelsegruppen ett respektive två år före tidpunkten för programstart. Efter programstart har deltagargruppen i genomsnitt högre inkomster än jämförelsegruppen både ett och två år efter att programmet startade (figur 4.2.1.2). Skillnad i årsinkomster mellan programdeltagare och jämförelsegrupp ökar under den studerade tidsperioden och uppgår som mest till drygt 20 000 kronor år 2007. Två år efter programstart är inkomstskillnaderna för deltagare i arbetspraktik lägre än efter ett år, men är fortfarande betydande.

¹⁷ Se diskussion i avsnitt 3.2.2 för en förklaring av varför det blir en sådan förskjutning.

Figur 4.2.1.2 Praktik. Skillnad i årsinkomst åren före och efter programstart. Här används skillnaden i de totala årsinkomsterna från lön och egen näringsverksamhet, 1999–2010

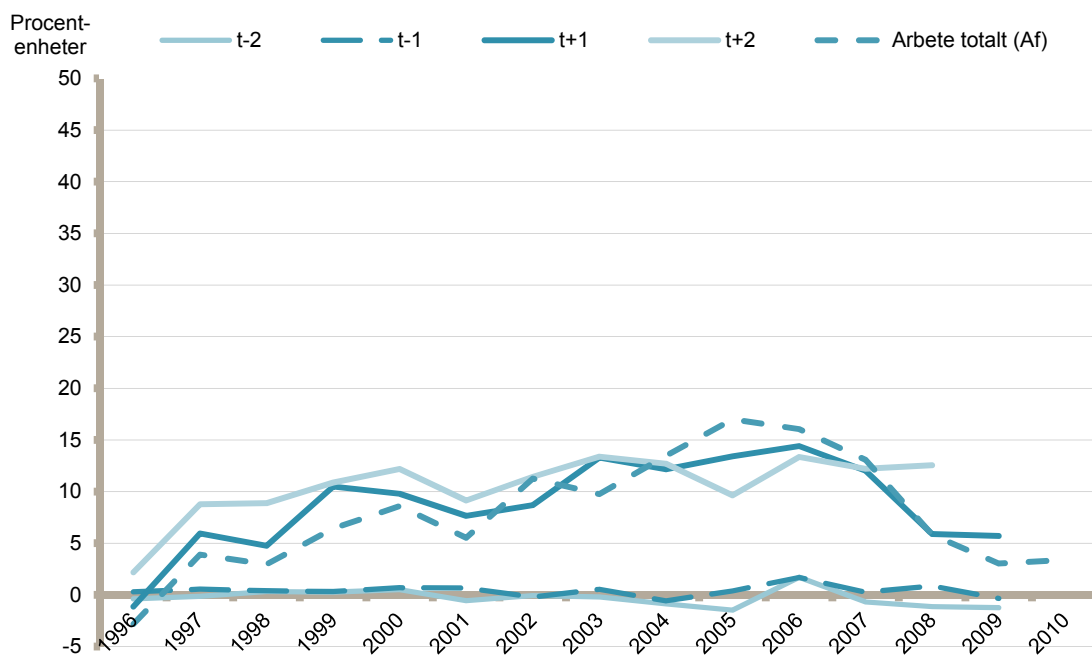


Not: Inkomster utgörs av "kontant bruttolön". Inflationsjusterade värden.

4.2.2 Arbetsmarknadsutbildning

I figur 4.2.2.1 visas skillnaden i andelen av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning respektive jämförelsegruppen som har sysselsättning (enligt SCB:s definition) ett och två år före, respektive efter programstart. Precis som för programmet arbetspraktik är det mycket små skillnader mellan deltagar- och jämförelsegrupp vad gäller sysselsättningsgrad före programstart. Efter programstarten är deltagarna sysselsatta i högre grad än jämförelsegruppen både ett och två år efter programstart. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan grupperna ökar trendmässigt mellan 1996 och 2006 och minskar därefter. År 2006 är knappt 15 procentenheter fler i deltagargruppen sysselsatt medan motsvarande skillnad uppgår till ungefär 5 procentenheter fler sysselsatta året efter programstart än i jämförelsegruppen år 2009. Sysselsättningseffekterna två år efter programstart är ungefär lika höga som effekterna ett år efter programstart. För arbetsmarknadsutbildning ser vi alltså ingen avtagande effekt på längre sikt så som för praktik.

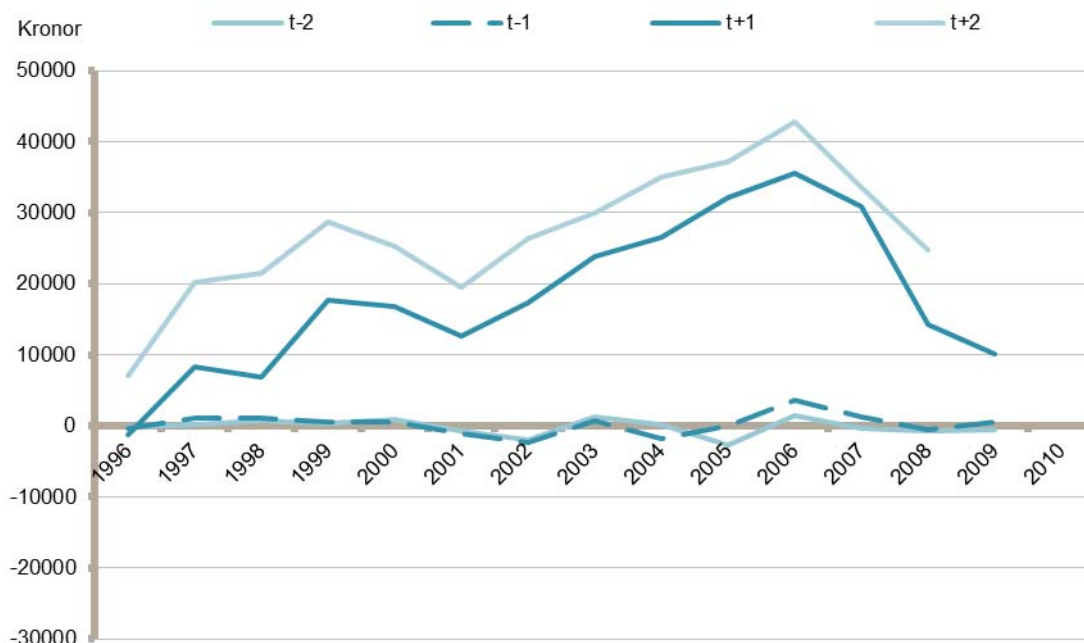
Figur 4.2.2.1 Arbetsmarknadsutbildning. Skillnad i andel sysselsatta före och efter programstart samt skillnad i andel som har fått arbete (med eller utan stöd) enligt Arbetsförmedlingens register, 1999–2010



Eftersom deltagare påbörjar program kontinuerligt under ett år och sysselsättningsstatusen avser förhållandet i november varje år kommer uppföljningstiden variera beroende på vilken månad individen påbörjade programmet.

Av figur 4.2.2.2 framgår att den genomsnittliga skillnaden i årsinkomster mellan deltagare- och jämförelsegruppen är mycket liten före programstart (ett och två år). Precis som för sysselsättningsgraden ökar skillnaden i årsinkomst trendmässigt mellan grupperna under perioden 1996–2006, därefter har skillnaden minskat. År 2006 hade deltagarna ungefär 35 000 kronor mer i årsinkomst ett år efter det att de påbörjade programmet än jämförelsegruppen. År 2009 var skillnaden drygt 10 000 kronor. Skillnaden ökar med uppföljningstiden, det vill säga skillnaden mellan grupperna är större två år efter programstart jämfört med ett år efter programstart.

Figur 4.2.2.2 Arbetsmarknadsutbildning. Skillnad i årsinkomst åren före och efter programstart. Här används skillnaden i de totala årsinkomsterna från lön och egen näringsverksamhet, 1996–2010



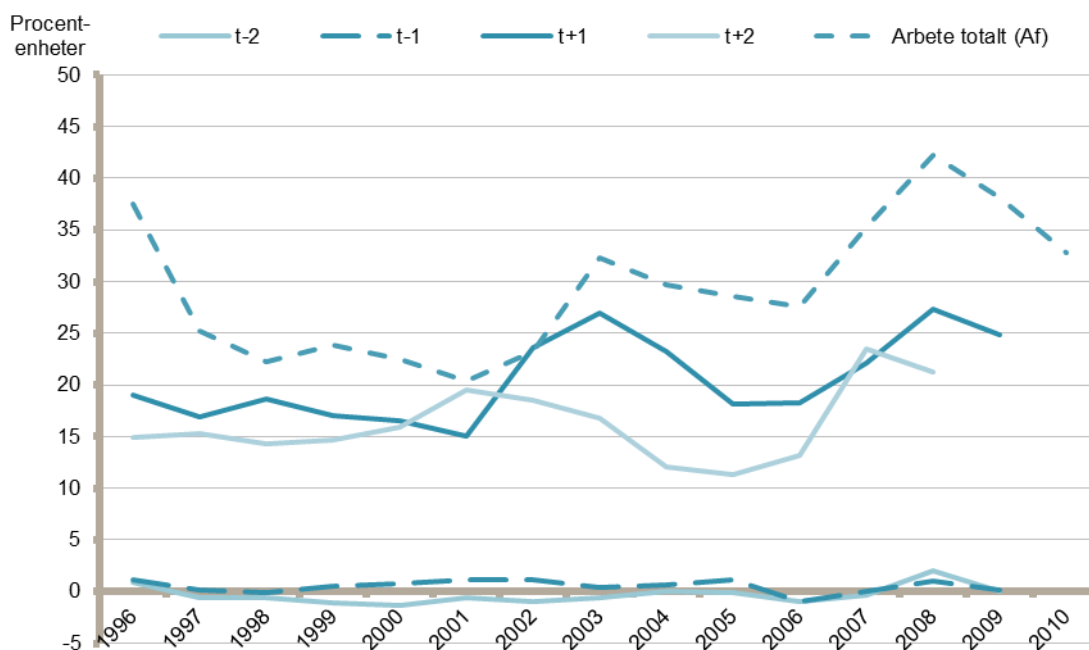
Not: Inkomster utgörs av "kontant bruttolön". Inflationsjusterade värden.

4.2.3 Stöd till start av näringsverksamhet

Precis som för arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning är det åren före programstart mycket små skillnader mellan deltagar- och jämförelsegruppen i sysselsättningsgrad, vilket indikerar på en lyckad matchning. Effekten av att delta i programmet stöd till start av näringsverksamhet minskar med tiden efter programstart (figur 4.2.3.1). Effekterna är betydligt mindre två år efter programstart jämfört med ett år efter programstart. Den främsta anledningen till detta är dock inte att deltagarna blivit arbetslösa igen, utan att jämförelsepersonerna fått arbete vilket har lett till att skillnaden mellan grupperna sjunkit på längre sikt.¹⁸

¹⁸ Resonemanget bygger på en jämförelse av de totala andelarna i sysselsättning, som endast förändras lite över tid för deltagargruppen. Eftersom stöd till start av näringsverksamhet är tänkt att hjälpa deltagarna att starta och driva sitt företag kan det vara intressant att se på hur andelen egenföretagare ser ut för deltagare respektive jämförelsepersoner. Andelen deltagare som är egenföretagare uppgår till mellan 35–50 % ett respektive två år efter programstart medan motsvarande andel i jämförelsegruppen uppgår till 4–8%. Siffrorna bygger på uppgifter om yrkesställning i SCB:s register.

Figur 4.2.3.1 Stöd till start av näringsverksamhet. Skillnad i andel sysselsatta före och efter programstart samt skillnad i andel som har fått arbete (med eller utan stöd) enligt Arbetsförmedlingens register, 1996–2010

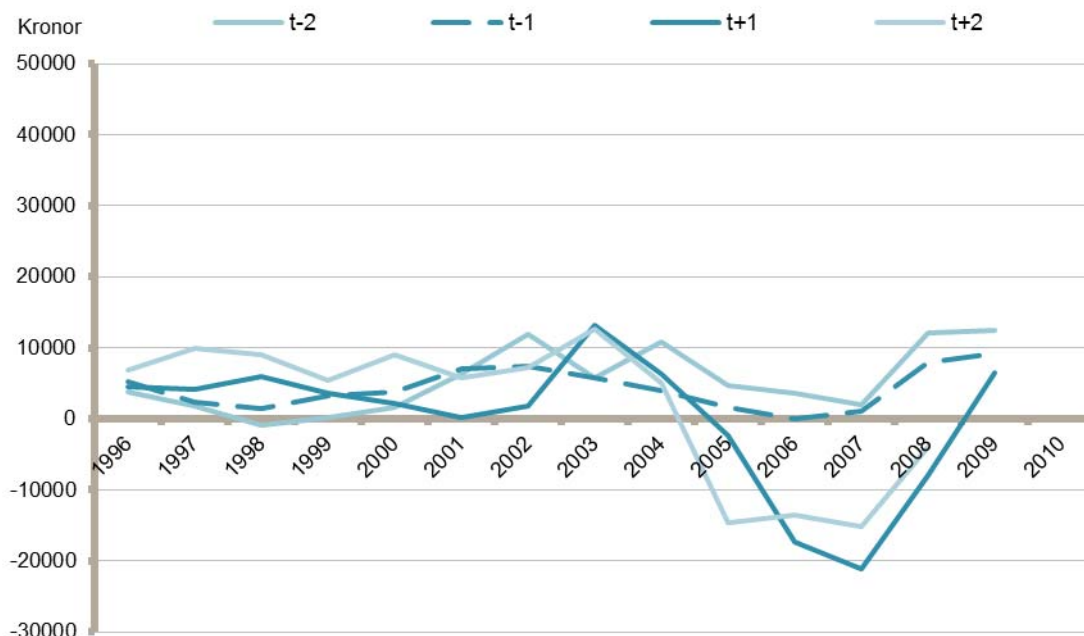


Not: "Arbete totalt" baserar sig på uppgifter i Arbetsförmedlingens register, de andra serierna på SCB:s register. Eftersom deltagare påbörjar program kontinuerligt under ett år och sysselsättningsstatusen avser förhållandet i november varje år kommer uppföljningstiden variera beroende på vilken månad individen påbörjade programmet.

I motsats till de tidigare redovisade programmen har deltagare och jämförelsepersoner olika årsinkomster redan före programstart. Det indikerar (till skillnad från när man ser på sysselsättningsgrad) att matchningen inte har lyckats likställa grupperna fullt ut i detta avseende. Deltagarna har något högre årsinkomster vilket tyder på att de kan ha haft en något starkare position på arbetsmarknaden redan innan programstart. Möjligen överskattar vi därmed effekterna av stöd till start av näringsverksamhet genom att jämföra programdeltagarna med en jämförelsegrupp med en förhållandevis svagare position på arbetsmarknaden. Åren efter programdeltagandet finns det inte några större skillnader i inkomst mellan deltagargruppen och jämförelsegruppen fram till 2004 (figur 4.2.3.2). Under perioden 2005-2008 har deltagarna haft lägre årsinkomster än jämförelsegruppen. Detta var en period med sjunkande arbetslöshetsgrad och en stark konjunktur. Möjligen kan det då ha varit relativt lättare för jämförelsepersonerna att få ett arbete, samtidigt som personer som drev egna företag verkar ha tjänat relativt sett mindre på det gynnsamma arbetsmarknadsläget.¹⁹ Observera att årsinkomstmåttet som det redovisas här även inkluderar, förutom kontant bruttolön, inkomster från aktiv näringsverksamhet.

¹⁹ Det finns en viss osäkerhet när det gäller tillförlitligheten i de redovisade inkomstnivåerna, t.ex. på grund av att det av skattetekniska skäl kan vara fördelaktigt att deklarerar lägre arbetsinkomster när man driver företag och i stället deklarerar kapitalinkomster som beskattas med en lägre skattesats. Från och med 2004 kan det förekomma negativa värden eftersom uppgifter som används (InkFNettoA) inkluderar underskotts företagare, detta kan ha bidragit till negativa värden efter 2004. Vad exakt som ligger bakom det positiva resultatet efter 2009 är oklart.

Figur 4.2.3.2 Stöd till start av näringsverksamhet. Skillnad i årsinkomst åren före och efter programstart. Här används skillnaden i de totala årsinkomsterna från lön och egen näringsverksamhet, 1996–2010



Not: Inkomster utgörs av en sammanslagning av "kontant bruttolön" med "Inkomstöverskott av aktiv näringsverksamhet" (Fink i LISA) fram till år 2003 och "Nettoinkomst av aktiv näringsverksamhet" (InkFNettoA i LISA) från 2004 och framåt. Anledningen till att vi använder oss av två olika variabler för inkomst av aktiv näringsverksamhet är att man från och med år 2004 bytte till att använda uppgifter i Standardiserat Räkenskaps Utdrag i stället för individernas inkomstdeklarationer. Det betyder också att det från och med 2004 kan finnas negativa värden eftersom variabeln InkFNettoA även inkluderar underskotts företagare. Inflationsjusterade värden.

4.3 Samlad bild för samtliga program

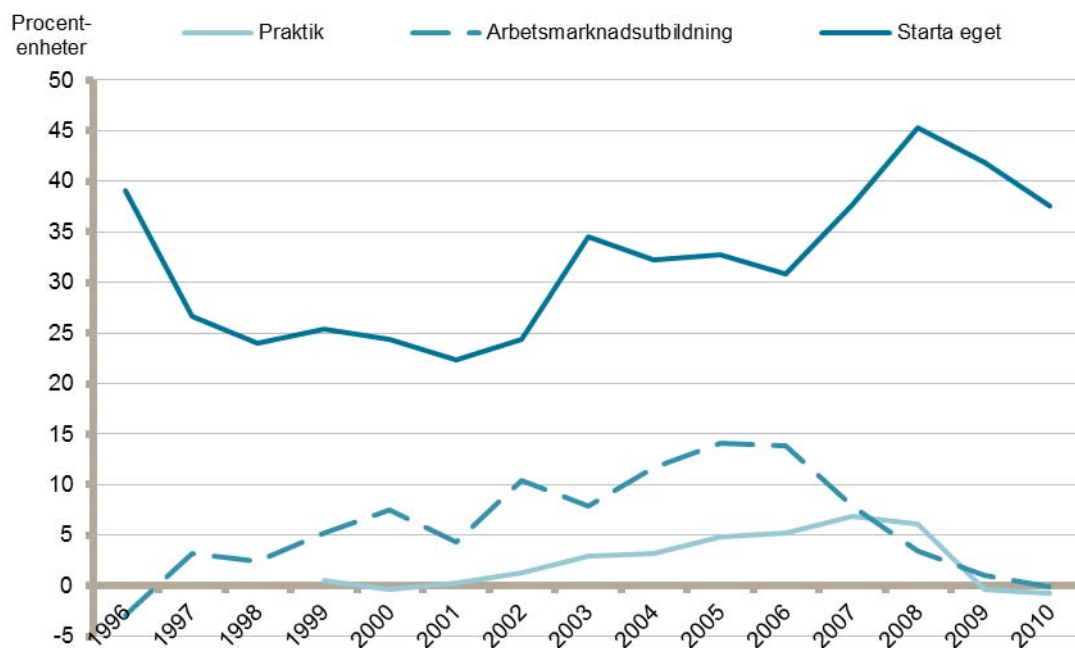
För att underlätta en jämförelse mellan de tre programmen visas i det här avsnittet en samlad bild för samtliga program. Det finns tydliga skillnader mellan de skattade effekterna av de olika programmen. Dock är det viktigt att komma ihåg att effekterna för de olika programmen inte är direkt jämförbara med varandra. Anledningen till det är att individer som deltar i olika program kan ha olika egenskaper (en aspekt som vi inte tar hänsyn till i skattningarna). Det betyder att de kan ha olika förutsättningar att hitta ett jobb. Förmodligen påverkar detta troligen i första hand nivåer på effekterna. Variationen över tid bör vara mindre påverkad av systematiska skillnader i deltagarsammansättningen mellan programmen.²⁰ I de två första figurerna visas de skattade effekterna som baseras på data från Arbetsförmedlingens register. Figurerna visar skillnad i andelen som har ett arbete utan stöd ett år efter programstart (figur 4.3.1) samt skillnad i andelen som har ett arbete utan stöd eller ett nystartsjobb ett år efter programstart (figur 4.3.2). Därefter visas figurer med skattade effekter för sysselsättning ett respektive två år efter programstart.

I figur 4.3.1 visas de skattade programeffekterna för andelen som fått ett osubventionerat arbete. Stöd till start av näringsverksamhet har den största skattade effekten, näst störst

²⁰ Se t.ex. Forslund med flera (2011) för en direkt jämförelse av effekter mellan olika program.

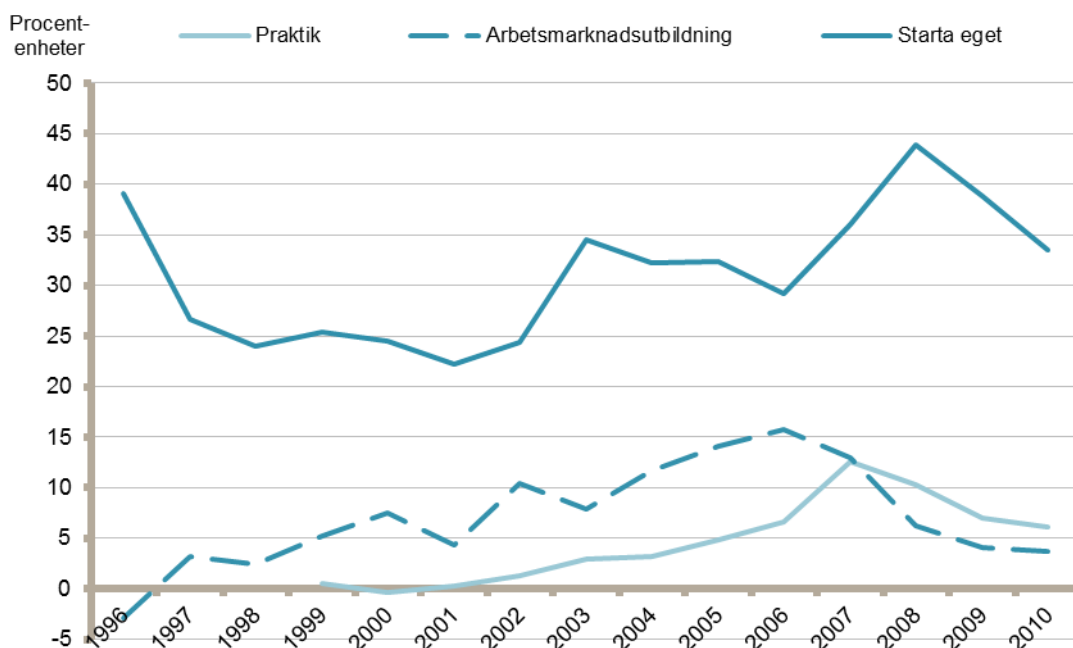
skattad effekt har arbetsmarknadsutbildning, medan arbetspraktik har minst positiv (även svagt negativ) effekt. År 2008 är de skattade effekterna av programdeltagande större för arbetspraktik än för arbetsmarknadsutbildning. För alla tre programmen går det att urskilja en positiv trend i programeffekterna för första halvan av 2000-talet. De senaste åren har dock effekterna minskat för samtliga program.

Figur 4.3.1 Samtliga program. Skillnad i andel som har ett arbete utan stöd ett år efter påbörjat program



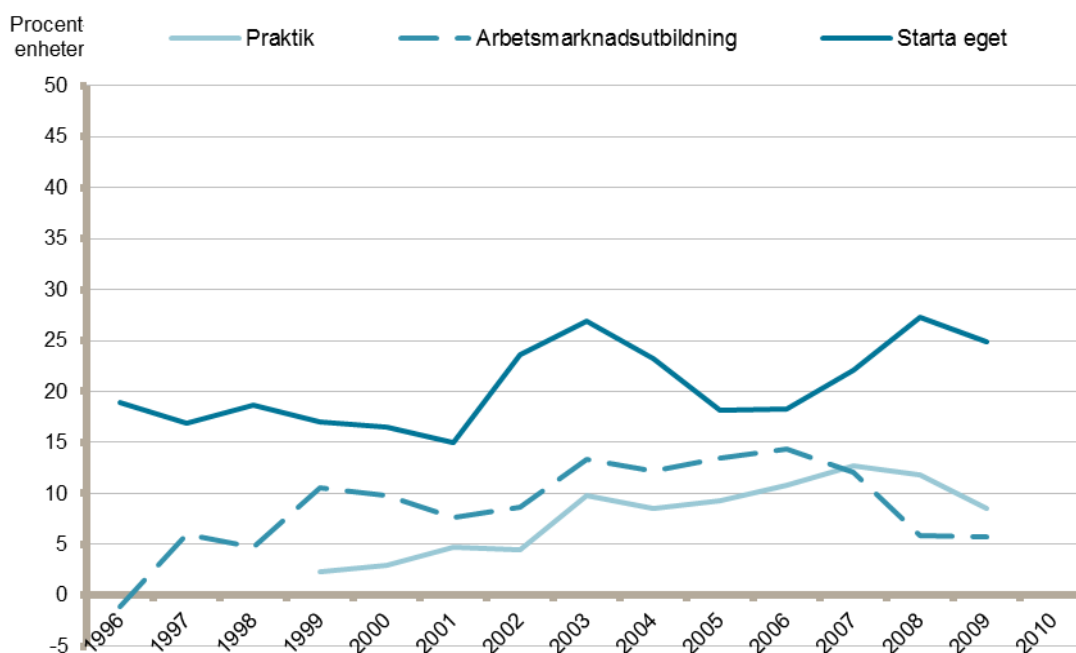
Figur 4.3.2 visar skattade effekter när det gäller osubventionerat arbete samt nystartsjobb. Den stora skillnaden mot föregående figur är att praktik har högre skattade effekter än arbetsmarknadsutbildning även för åren 2009 och 2010. Detta tycks, som diskuterats i tidigare avsnitt, förklaras av ökningen av nystartsjobb, som i viss mån har trängt ut arbete utan stöd. Skillnaderna mellan programdeltagare i arbetspraktik och jämförelsepersonerna är nu också positiv om man inkluderar nystartsjobben i utfallen.

Figur 4.3.2 Samtliga program. Skillnad i andel som har ett arbete utan stöd samt nystartsjobb ett år efter påbörjat program



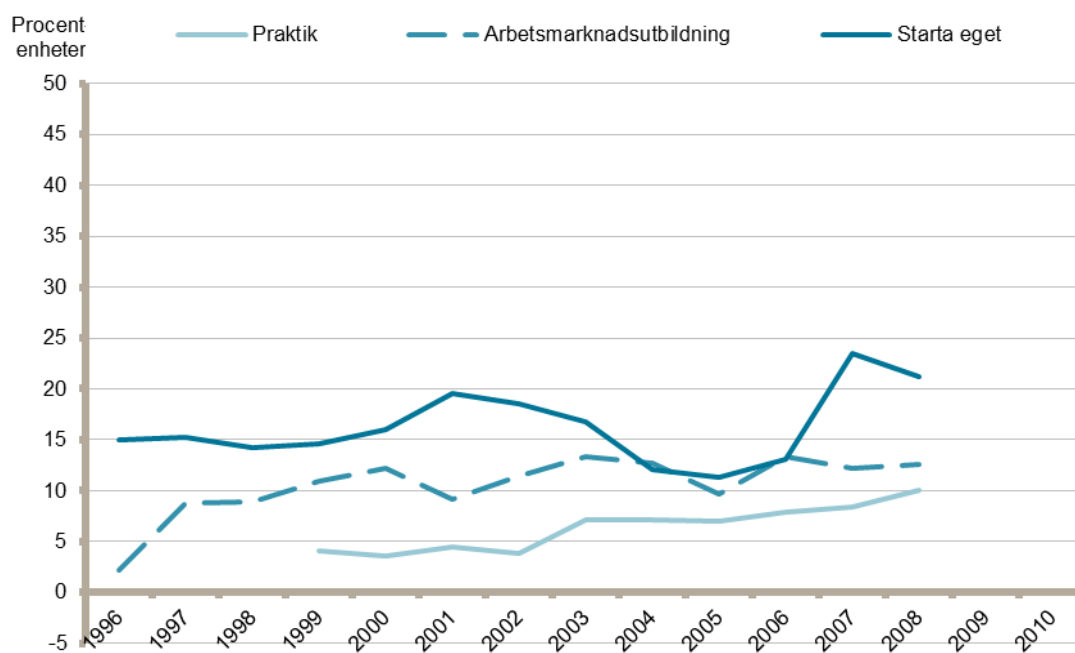
Figur 4.3.3 visar programeffekter för sysselsättning enligt SCB:s register året efter programstart. Till skillnad från i föregående figur inkluderas alla typer av subventionerade anställningar i detta mått. Utfallet mäts också något senare, i genomsnitt ett och ett halv år efter programstart istället för ett år efter programstart. Effekterna av stöd till start av näringsverksamhet blir, som vi såg i tidigare avsnitt, betydligt mindre när uppföljningstiden blir längre. I övrigt stämmer resultaten väl överens med de för som presenteras i figur 4.3.2.

Figur 4.3.3 Samtliga program. Skillnad i andel som är sysselsatta året efter programstart



Figur 4.3.4 visar effekter på sysselsättningen två år efter programstart. Effekterna av stöd till start av näringsverksamhet är ännu lite lägre, men fortfarande höga, när vi studerar utfallet omkring två år efter programstart. Effekten av arbetsmarknadsutbildning är stabil på längre sikt, effekten för detta program är som regel högre på längre sikt än på kortare sikt, jämför figur 4.3.4 med figur 4.3.3. För arbetspraktik är effekten något lägre på längre än på kort sikt, men verkar det finnas en svagt uppåtgående trend när man studerar utvecklingen över tidsperioden 1999 till 2008.

Figur 4.3.4 Samtliga program. Skillnad i andel som är sysselsatta två år efter programstart



5. Programmens kontext

I det här avsnittet redovisar vi hur volymerna av nya deltagare i de olika programmen och arbetsmarknadsläget har förändrats under den studerade perioden. Vi beskriver också hur deltagarsammansättningen har förändrats över tid. Därefter diskuterar vi hur dessa faktorer skulle kunna påverka våra resultat vid olika tidpunkter.

5.1 Konjunktur och volymer

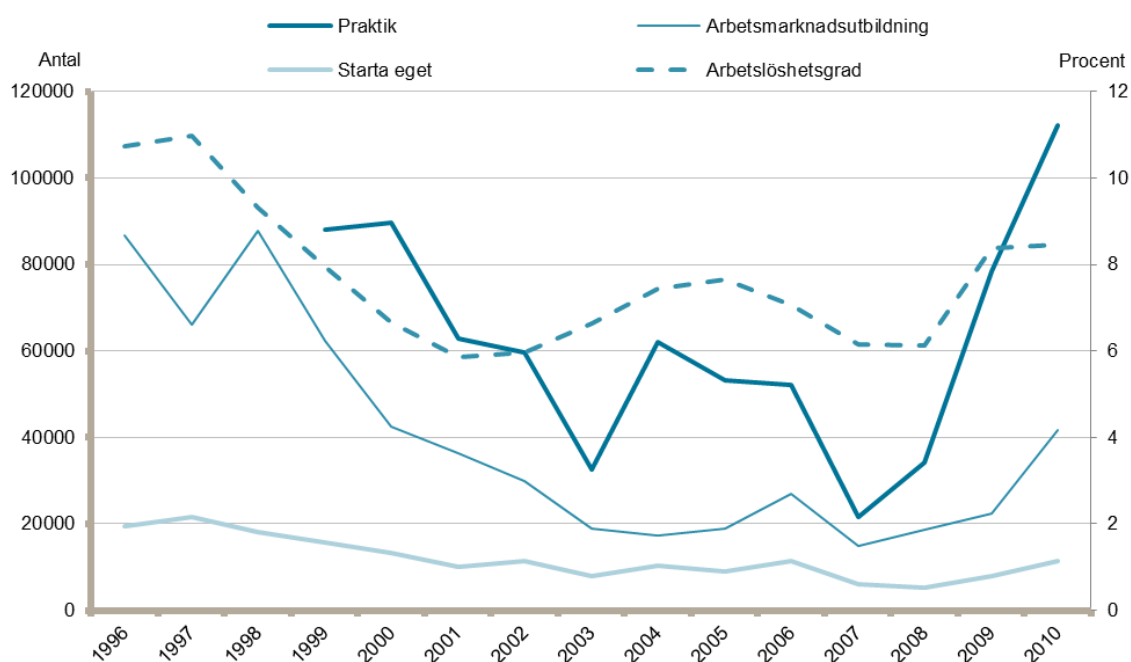
Figur 5.1 visar hur andelen arbetslösa i arbetskraften och antalet nya programdeltagare har förändrats över tid. Antalet deltagare i de tre programmen minskade kraftigt under perioden 1996–2007, men har därefter åter ökat. För att mildra effekten av den internationella finanskrisen hösten 2008 beslöt regeringen som en av flera åtgärder att kraftigt öka volymen för arbetspraktik utanför garantierna, se tex. Riksrevisionen (2010). Under andra delen av 1990-talet var antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning högt, därefter minskade volymerna och under perioden 2003 till 2009 deltog cirka 20 000 individer per år i arbetsmarknadsutbildning. År 2010 ökade volymen till drygt 40 000 deltagare. Programmet stöd till start av näringsverksamhet har haft lägre volymer, ungefär 10 000 deltagare per år.

Av figuren framgår att arbetslösheten har varierat över tiden. I mitten av 1990-talet uppgick arbetslösheten till omkring 11 procent för att succesivt sjunka ned till 6 procent i början av 2000-talet och har sedan dess varierat mellan 6 och 8 procent. Under 2009 och 2010 uppgick arbetslösheten till drygt 8 procent.

Från figuren kan vi se att det finns en positiv samvariation mellan antalet nya programdeltagare och arbetslöshetsgraden, det vill säga när andelen arbetslösa ökar, ökar även antalet programdeltagare.²¹ Detta betyder att det satsas mer på arbetsmarknadspolitiska åtgärder när arbetsmarknadsläget försämras och vice versa.

²¹ Sambanden är starkast för stöd till start av näringsverksamhet (korrelationskoefficient: 0,81) och arbetsmarknadsutbildning (korrelationskoefficient: 0,75), och något svagare för arbetspraktik (korrelationskoefficient: 0,65). Anledningen till att sambandet är svagare för praktik är troligen att korrelationen baseras på en något kortare tidsperiod och att enskilda avvikelser därmed i högre grad slår igenom på den skattade korrelationskoefficienten.

Figur 5.1 Programvolymer samt arbetslöshetskonjunkturen i Sverige 1996–2010. Antalet nya deltagare är det totala antalet (inkl. garantierna)



Not: Källa Arbetslöshetsgrad: Zetterberg. AKU-data. Arbetslöshet 16-64 år enligt ILO-definitionen. Kvartalsvärden aggregerad till årsnivå.

5.2 Deltagarsammansättning

I Appendix (figur A2.1-A2.3) redovisas, baserat på vårt urval, hur deltagarsammansättningen i programmen har förändrats över tid. Andelen utrikesfödda personer med icke-nordisk bakgrund har ökat markant i programmet arbetspraktik de senaste åren, från drygt 20 procent 2004 till knappt 40 procent 2010. För arbetsmarknadsutbildning har andelen under samma tidsperiod ökat från knappt 20 procent till ungefär 25 procent, medan andelen med icke-nordisk bakgrund för stöd till start av näringsverksamhet varit relativt konstant under hela tidsperioden med knappt 20 procent.

Andelen lågutbildade (högst grundskola) har minskat något mellan 2000 och 2010 för deltagare i praktik, medan andelen legat stabilt på cirka 20 procent mellan 2000 och 2010 för arbetsmarknadsutbildning. För stöd till start av näringsverksamhet har andelen lågutbildade minskat från 20 procent till 10 procent under samma period.

Andelen personer som deltar i stöd till start av näringsverksamhet har i allt mindre omfattning fått försörjningsstöd (socialbidrag) innan de påbörjade sina program. Utvecklingen går åt motsatt håll för deltagare i arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning. En annan intressant aspekt gäller andelen kvinnor som deltar i de olika programmen. Medan andelarna verkar rätt stabila (med en liten ökning) över tid för arbetspraktik och stöd till start av näringsverksamhet har andelen minskat avsevärt för deltagarna i arbetsmarknadsutbildning. Från att ha legat på cirka 50 procent 1995 har

andelen minskat till knappt 20 procent 2009. Det finns ingen enkel förklaring till varför andelen kvinnor som deltagit i arbetsmarknadsutbildning har minskat. Till viss del kan det bero på att man under 2000-talet valde att satsa på bristyrken inom mansdominerande yrken. Andelen kvinnor har dock ökat sedan 2010, vilket är ett resultat av en medveten satsning på utbildningsplatser inom omsättningsyrken som till exempel administrativa utbildningar och utbildningar med inriktning till serviceyrken.²²

En faktor som har förändrats mycket över tid är hur många gånger individer varit inskrivna före programstart. Det gäller speciellt för arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet. Från att ha legat på knappt tre perioder år 1996 fördubblades antalet till sex inskrivningsperioder år 2010. När deltagarsammansättningen förändras är det också troligt att andra faktorer ändras som till exempel antal inskrivningsperioder. Det vill säga, vissa typer av sökande har troligen en tendens att oftare gå in i och ut ur arbetslöshet. En intressant variabel, som också varit föremål för intresse i relaterade studier, är hur länge individen varit registrerad som arbetslös före programstart. För det urval som används i den här studien är variationen i inskrivningstid liten över tid. Utvecklingen av inskrivningstid för deltagarna i arbetspraktik och stöd till start av näringsverksamhet är likartad och varierar i ett spann mellan 150 till 200 kalenderdagar. När det gäller arbetsmarknadsutbildning är genomsnittstiden något kortare. Det finns ett svagt men positivt samband mellan inskrivningstiden och arbetslöshetsgraden – när arbetsmarknadsläget är sämre är programdeltagarnas inskrivningstid i genomsnitt något längre.²³ Tidigare forskning har lyft fram att det finns ett samband mellan inskrivningstid innan programstart och konjunkturons utveckling, där inskrivningstiden minskar under en högkonjunktur (se Forslund med flera 2011).²⁴ De restriktioner som finns i vårt urval, inte minst begränsningen att endast individer som inte deltagit i andra program tidigare under pågående arbetslöshetsperioder ingår, är troligen en förklaring till att vi finner ett relativt svagt samband.

5.3 Möjliga förklaringar till skillnader i effekt under tidsperioden

I det här avsnittet diskuterar vi, utifrån tidigare studier, hur de förändringar som vi beskrivit ovan skulle kunna påverka de skattade effekterna vid olika tidpunkter. Då de flesta tidigare studier som studerar den här typen av faktorer är inriktade på arbetsmarknadsutbildning, fokuserar vi på detta program i det här avsnittet.

²² Med omsättningsyrken avses ingångsjobb på arbetsmarknaden där personer med en svagare ställning på arbetsmarknaden har större möjligheter till arbete.

²³ För arbetspraktik är korrelationen positiv och signifikant, för de andra programmen är korrelationskoefficienten också positiv men ej statistiskt signifikant.

²⁴ Det ska nämnas att det samband mellan inskrivningstid och konjunkturscykler som visas i Forslund med flera (2011) bygger på en indelning av konjunkturscykler enligt indikatorer framtagna av OECD och inte utifrån arbetslöshetscykler.

Calmfors med flera (2004) diskuterar hur konjunkturen och programvolymerna kan ha påverkat de skattade effekterna för arbetsmarknadsutbildning över tid. En möjlig förklaring till de små effekterna av att delta i arbetsmarknadsutbildning under 1990-talet kan vara att kvaliteten på arbetsmarknadsutbildningen påverkades negativt av de snabbt ökande volymerna under 1990-talets första hälft. Ytterligare ett par förklaringar som lyfts fram är att det under den djupa långkonjunkturen på 1990-talet var svårt att identifiera bristyrken samt att arbetsmarknadsutbildningen under 1980- och 1990-talet kunde användas som ett sätt att upparbeta rätten till en ny period med ersättning från a-kassan – detta kan dels ha påverkat deltagarnas incitament att tillgodogöra sig utbildningen och dels selektionen in i programmet. Under senare år har det kommit ett par studier, se Lechner och Wunsch (2008) och Forslund med flera (2011), som specifikt studerat effekten av arbetsmarknadsutbildning i olika konjunkturlägen. Båda studierna finner att arbetsmarknadsutbildningen är mer effektiv när arbetslösheten är hög. En förklaring kan vara att inlåsnings effekterna av att delta i programmet är relativt små när arbetslösheten är hög.

De programeffekter vi presenterar i den här rapporten tycks vara korrelerade både med programvolymerna och med det konjunkturrella läget. Exempelvis sjönk de skattade effekterna kraftigt under den senare delen av 2000-talet samtidigt som volymerna av programdeltagare ökade kraftigt och arbetslöshetsgraden steg. Från tidigare litteratur skulle de ökade volymerna kunna förklara att de skattade effekterna minskade, å andra sidan tycks en högre arbetslöshetsgrad snarare påverka effekterna i motsatt riktning enligt Forslund med flera (2011).

En annan aspekt som kan ha påverkat de skattade effekterna av arbetsmarknadsutbildning, och som lyfts fram av Forslund och Vikström (2011), är det så kallade 70-procentsmålet som infördes 1999 och som avskaffades 2007. Målet innebar att 70 procent av dem som genomgick yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning skulle ha ett arbete inom 90 dagar efter avslutad utbildning. Detta kan ha påverkat selektionen in i programmet genom att förmedlarna försökt identifiera de personer som med stor sannolikhet skulle få ett arbete efter programmet (dessa personer behöver inte vara de arbetssökande som skulle ha störst nytta av att delta i programmet). Målet kan också ha påverkat förmedlingsverksamheten efter avslutat program. 70-procentsmålet kan också ha bidragit till att Arbetsförmedlingen var mer selektiv i vilka utbildningar som anordnades. Utbildningarna kan ha haft bättre kvalitet vilket därmed kan ha bidragit till en bättre behandlingseffekt. Forslund och Vikström (2011) drar slutsatsen att en kombination av ett nytt regelverk, mindre volymer, ett bättre konjunkturläge samt 70-procentsmålet kan ha bidragit till relativt bra effekter av arbetsmarknadsutbildningen under början av 2000-talet.

Förutom de redan nämnda faktorerna kan även deltagarsammansättningen och inriktningen på programmen ha påverkat utfallet. Det finns ett par tidigare studier som tittar på dessa faktorer. de Luna med flera (2008) studerar effekter av arbetsmarknadsutbildning och finner att effekterna till viss del beror på individegenskaper och inriktningen på programmen. Studien täcker dock bara en kort tidsperiod (2002–2004). Forslund med flera (2013) studerar effekter av arbetspraktik under perioden 1999–2009. Även de finner att effekterna varierar för olika grupper av deltagare och för olika inriktningar (bransch/yrke). Hur effekterna ser ut för olika delgrupper tycks variera kraftigt för olika tidsperioder. Utifrån dessa studier är det inte möjligt att dra några generella slutsatser om hur den förändrade deltagarsammansättningen kan ha påverkat de skattade effekterna av olika program. Vidare har Riksrevisionen i en studie (Riksrevisionen, 2012) jämfört utfall av stöd till start av näringsverksamhet mellan inrikes- och utrikesfödda deltagare för deltagare under året 2003. Där konstateras att stödet har positiva effekter på sysselsättningen, om än något mindre för utrikesfödda. Av resultaten framgår dock att många av deltagarna har (mycket) låga inkomster av sin verksamhet, speciellt gäller det kvinnliga, utrikesfödda deltagare.

6. Slutsatser och avslutande diskussion

I rapporten studeras effekten av att delta i programmen arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och stöd till start av näringsverksamhet under perioden 1996–2010. För att skapa relevanta jämförelsegrupper använder vi oss av ett rikt datamaterial och gör antagandet att vi med hjälp av dessa data kan fånga upp alla de faktorer som påverkar sannolikheten att individen deltar i program *och* individens arbetsmarknadsutfall. Exempelvis kan det handla om individuella egenskaper som utbildningsnivå, ålder och motivation.

Resultaten visar generellt på positiva effekter av att delta i program. Effekterna varierar över tid, och det finns en viss samvariation i effekterna mellan programmen. Resultaten är stabila för val av arbetsmarknadsutfall och uppföljningstid. Storleken på effekterna av olika program är inte direkt jämförbara med varandra då vi inte tagit hänsyn till att deltagare i olika program kan ha olika egenskaper. Vi tror att detta framförallt försvårar jämförelsen mellan programmet stöd till start av näringsverksamhet med de andra två programmen.²⁵ När det gäller relationen mellan att delta i arbetsmarknadsutbildning eller arbetspraktik anser vi att våra resultat ändå ger en indikation på vilket program som genererar de mest positiva effekterna på individens arbetsmarknadsutfall. Detta beroende på att deltagare i arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik kan anses vara någorlunda jämförbara.²⁶ Arbetsmarknadsutbildning ger över lag något bättre effekter än arbetspraktik.

Vid en jämförelse mellan olika program är det viktigt att också beakta kostnaden per individ. Beräkningar i Forslund med flera (2008) visar att arbetsmarknadsutbildning jämfört med arbetspraktik kostar 72 000 kronor mer per deltagare. Det innebär att den positiva effekt som arbetsmarknadsutbildning kan ha för deltagaren måste hålla i sig under flera år efter det att programmet påbörjats för att arbetsmarknadsutbildning ska kunna anses vara mer lönsamt, utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, än arbetspraktik när vi även beaktar programmets kostnader.²⁷

De skattade effekterna varierar över tid, och var som mest positiva under första hälften av 2000-talet. Under de senaste åren har programeffekterna minskat. När det gäller arbetspraktik skulle den minskade effekten, delvis, kunna förklaras av den kraftiga ökningen av nystartsjobb under denna period. Deltagarna i arbetspraktik får i högre utsträckning än jämförelsepersonerna nystartsjobb. En förklaring kan vara att

²⁵ Teoretiskt skulle det vara möjligt att hitta deltagare med liknande egenskaper i alla de tre programmen. Det skulle dock röra sig om en ganska liten delmängd, med osäkerhet i skattningsresultat som följd, och med personer som inte kan anses vara representativa för andra deltagare inom respektive program, det vill säga värdet av sådana resultat skulle vara begränsad.

²⁶ Se Forslund med flera (2013) för en direkt jämförelse mellan arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning. Våra resultat stämmer väl överens med deras.

praktikplatser som tidigare övergick i osubventionerade anställningar nu i högre grad övergår till subventionerade anställningar i form av nystartsjobb. Motsvarande samband verkar svagare för arbetsmarknadsutbildning och är helt frånvarande för stöd till start av näringsverksamhet. Som diskuteras i rapporten finns det ett antal faktorer som kan påverka de skattade effekterna av de arbetsmarknadspolitiska programmen över tid. Dessutom samvarierar flera av dessa faktorer med varandra vilket gör det svårt att fastställa vilken eller vilka faktorer som bäst förklarar variationen i programeffekter över tid. Faktorer som kan påverka de skattade effekterna, och som vi diskuterar i den här rapporten, är konjunktorens utveckling, programvolymen och vilka individer som deltar i programmen (deltagarsammansättningen).

Förutsättningarna för att hitta ett jobb på den svenska arbetsmarknaden ändras kontinuerligt. De insatser som fungerade bra för tio år sedan kanske inte ger motsvarande positiva effekt idag. Det gäller inte minst på grund av de snabba förändringar på arbetsmarknaden, där arbetsgivare ställer allt högre krav på arbetskraften som ska kunna användas i komplexa produktionsprocesser. I vilken utsträckning de nya förutsättningarna påverkar programmets effekter är en relevant fråga att studera framöver.

²⁷ Se Forslund med flera (2013) för en mer utförlig cost-benefit analys.

Referenser

Behrenz, L., L. Delander & J. Månsson (2008). "Effektutvärdering av stöd till start av näringsverksamhet", Växjö universitet.

Calmfors, L., A. Forslund & M. Hemström (2004) "The effects of active labor-market policies in Sweden: What is the evidence?", i J. Agell, M. Keen och J. Weichenrieder (red), *Labor Market Institutions and Public Regulation*, MIT Press.

de Luna, X., A. Forslund & L. Liljeberg (2008). "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04", Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.

Forslund, A. Liljeberg & L. von Trott zu Solz (2013). "Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning", Rapport 2013:4, IFAU, Uppsala.

Forslund, A., P. Fredriksson & J. Vikström (2011). "What active labor market policy works in a recession?", Working Paper 2011:2, IFAU, Uppsala.

Forslund, A. & J. Vikström (2011). "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.

Fredriksson, P. & P. Johansson (2008). "Dynamic Treatment Assignment: The Consequences for Evaluations Using Observational data", *Journal of Business & Economic Statistics*, 26, 435–445.

Gartell, M., C. Gerdes & P. Nilsson (2012). "Metoder för att mäta effekter av arbetsmarknadspolitiska program", Working Paper 2012:2, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Gartell, M., C. Gerdes & P. Nilsson (2012b). "Avaktualisering av okänd orsak - antaganden vid utvärderingsstudier av program", Working Paper 2012:3, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Lechner, M. & C. Wunsch (2009) "Are Training Programs More Effective When Unemployment Is High?", *Journal of Labor Economics*, vol. 27, no. 4.

Liljeberg, L., A. Sjögren & J. Vikström (2012). "Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?", IFAU rapport 2012:6, IFAU, Uppsala.

Nilsson, P. (2008). "Programeffekter 1992 till 2006", Working Paper 2008:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Nilsson, P. (2010). "Arbetsökande som lämnar Arbetsförmedlingen av okänd orsak", Working Paper 2010:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Regeringskansliet (2007). "Budgetproposition 2007 – Faktablad om budgetpropositionen för 2007 som överlämnades till riksdagen den 16 oktober 2006", <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/10/82/dc2aa2ce.pdf>

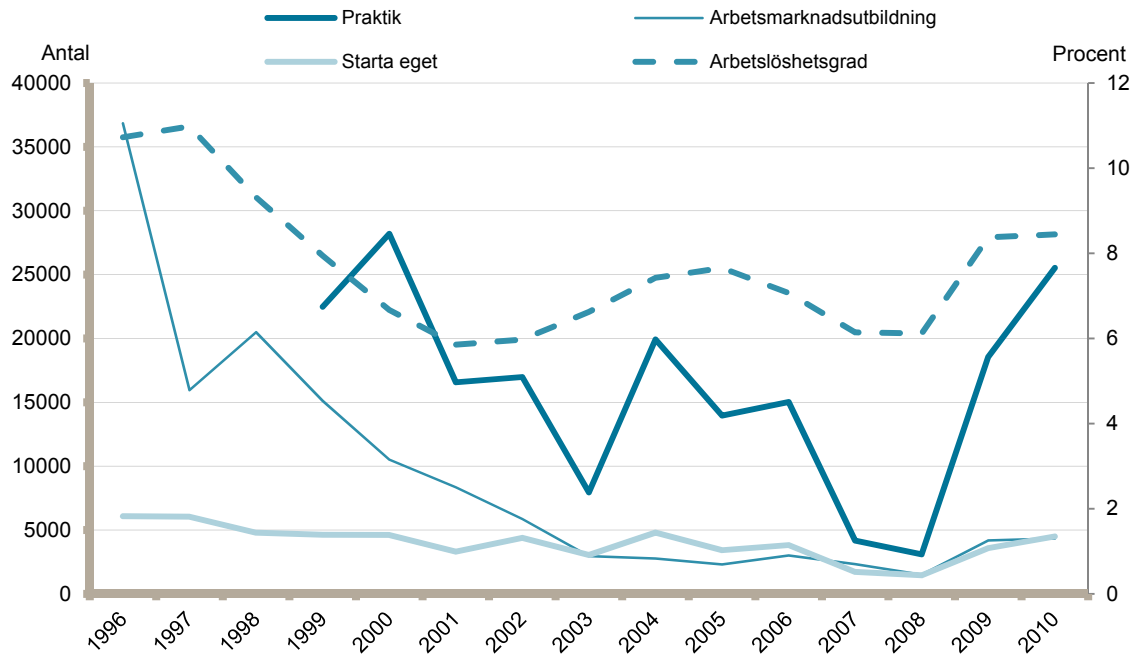
Riksrevisionen (2008). "Stöd till start av näringsverksamhet", RiR 2008:24.

Riksrevisionen (2010). "Arbetspraktik", RiR 2010:5.

Riksrevisionen (2012). "Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare effektiva för utrikes födda?", RiR 2012:26.

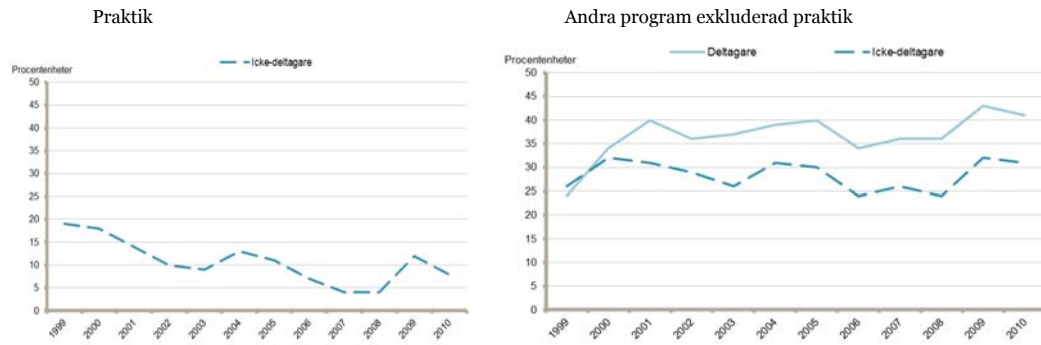
Appendix

A0. Programvolymen samt arbetslöshetskonjunkturen i Sverige 1996–2010. Antalet deltagare baserat på personer som används i skattningarna



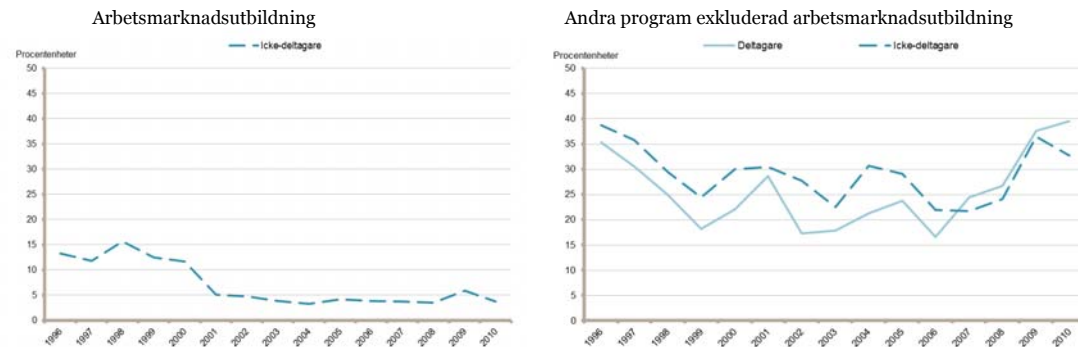
A1.1

Senare deltagande i praktik respektive andra arbetsmarknadspolitiska program:



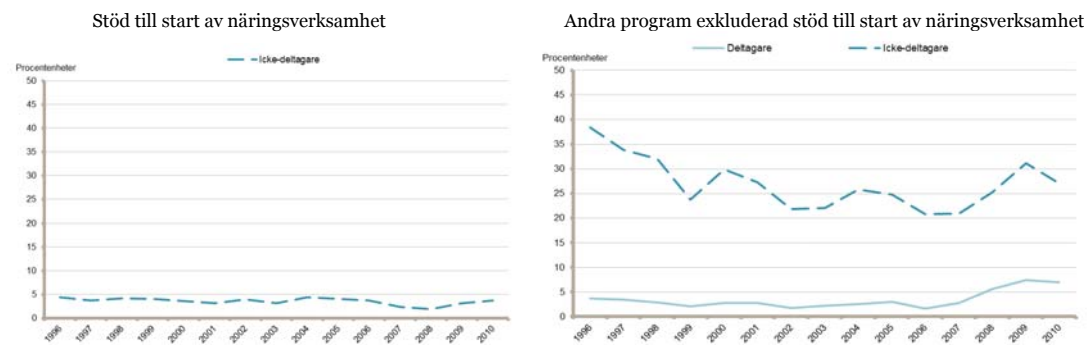
A1.2

Senare deltagande i arbetsmarknadsutbildning respektive andra arbetsmarknadspolitiska program:



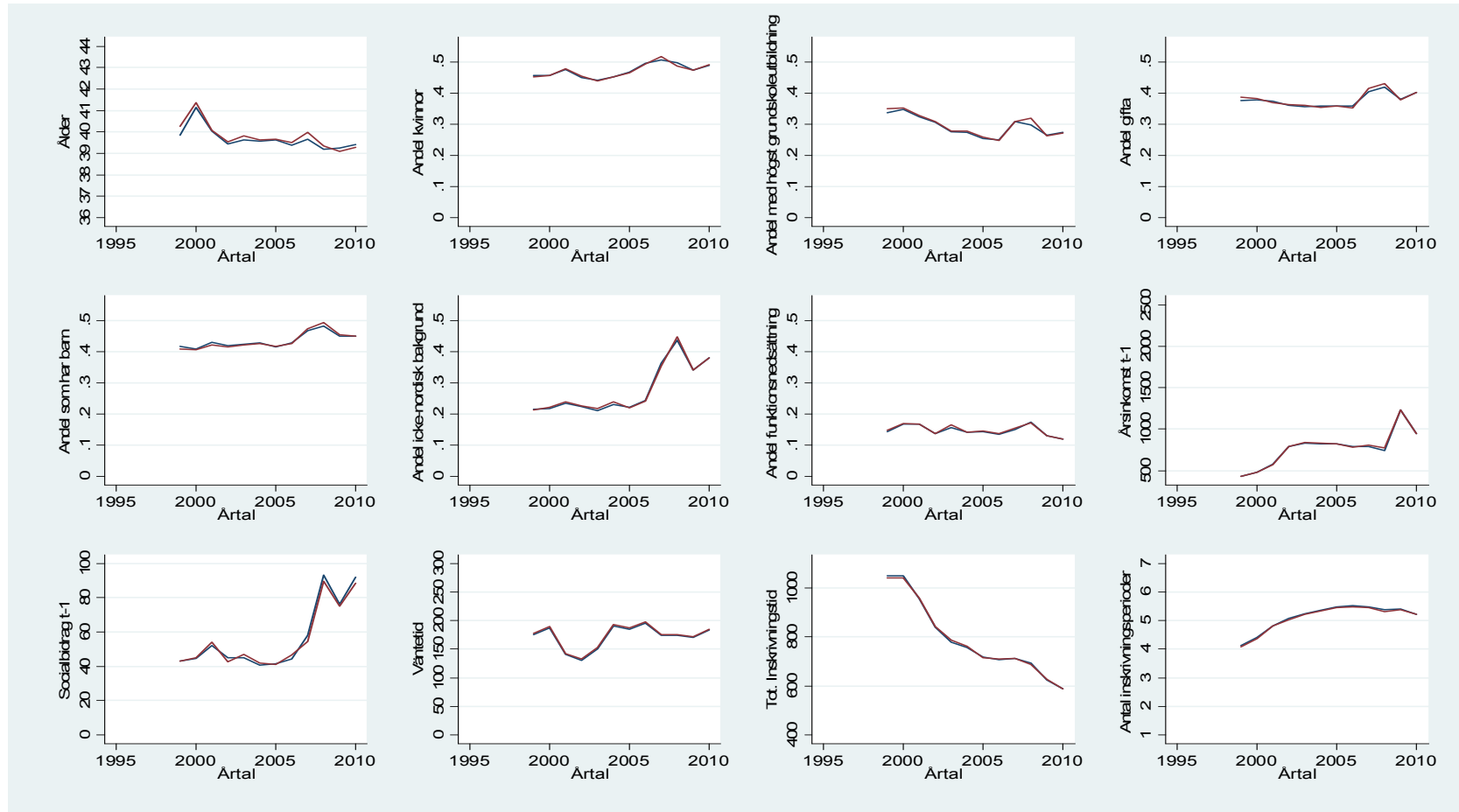
A1.3

Senare deltagande i start av näringsverksamhet respektive andra arbetsmarknadspolitiska program:



Arbetspraktik:

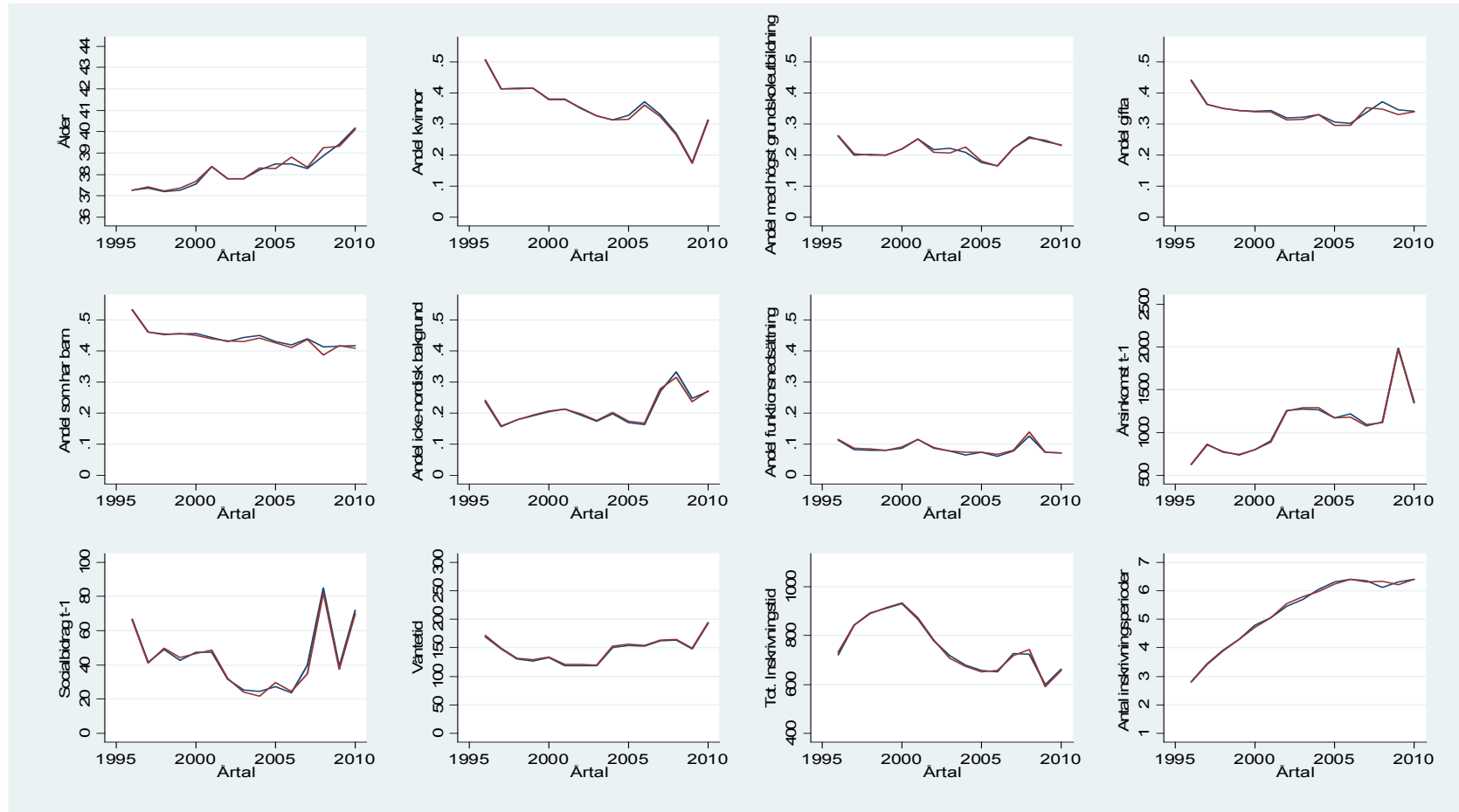
A2.1 Medelvärden:



Not: blå linje indikerar deltagargruppen och röd jämförelsegruppen.

Arbetsmarknadsutbildning

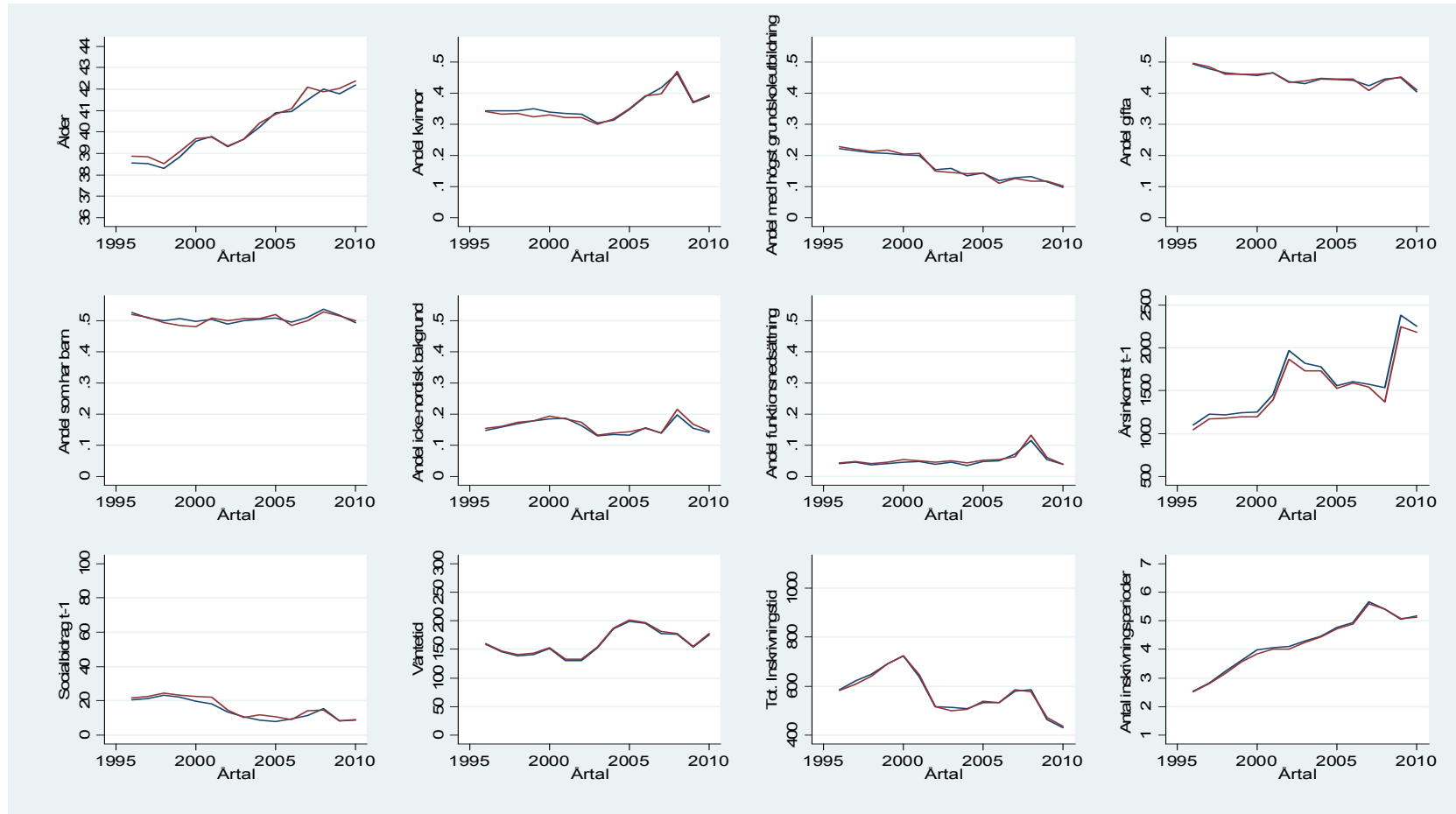
A2.2 Medelvärden:



Not: blå linje indikerar deltagargruppen och röd jämförelsegruppen.

Stöd till start av näringsverksamhet

A2.3 Medelvärden:



Not: blå linje indikerar deltagargruppen och röd jämförelsegruppen

WORKING PAPER 2013:1

AV: MARIE GARTELL, CHRISTER GERDES OCH PETRA NILSSON.

Arbetsförmedlingens Working Paper serie presenterar rapporter som rör analys av arbetsmarknadens funktionssätt och effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser.

Working papers kan laddas ned från
www.arbetsformedlingen.se

Du kan beställa Arbetsförmedlingens informationsmaterial i alternativa format på
www.arbetsformedlingen.se/alternativaformat

Synpunkter?

Rapporterna är pågående arbete och författarna tar tacksamt emot synpunkter.

Arbetsförmedlingens huvudkontor
Forsknings- och utvärderingsenheten
113 99 Stockholm
E-post: analysavdelningen@arbetsformedlingen.se