

Evaluering av arbeidsmarkedstiltak

Magne Bråthen

Det å delta på et ordinært arbeidsmarkedstiltak har en positiv effekt på mulighetene for å få jobb ett halvt år etter tiltakets slutt. Effekten varierer imidlertid mellom de ulike tiltakene. Dette er hovedkonklusjonen i en undersøkelse blant personer som avsluttet et arbeidsmarkedstiltak i løpet av mai 1998. En sammenlikningsgruppe av personer som var registrert som helt arbeidsledige på samme tidspunkt, er også med i analysen. Denne artikkelen gir en nærmere beskrivelse av bakgrunnen og resultatene fra undersøkelsen, som er den tredje i en rekke årlige resultatvurderinger av arbeidsmarkedstiltak basert på analyse av registerdata.

1. Innledning

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken har hatt en helt sentral plass i den økonomiske politikken i Norge. Blant annet ble det presisert i regjeringens langtidsprogram for perioden 1998 - 2001 at arbeidsmarkedstiltakene fortsatt skal brukes som et stabiliseringspolitisk virkemiddel (Finans- og tolldepartementet (1997)). Begrunnelsen for en slik aktiv arbeidsmarkedspolitik er at den skal bidra til et mer effektivt og velfungerende arbeidsmarked og derved redusert strukturell arbeidsledighet. Myndighetenes dimensjonering og sammensetning av de forskjellige ordinære tiltakene er avhengig av konjunktursvingninger. Tall fra arbeidskraftundersøkelsen viser at fra 1993 til 1998 har det vært en økning i sysselsettingen med 238 000 personer til 2 242 000. Den registrerte arbeidsløsheten ble i samme tidsrom halvert fra 118 000 til 56 000 personer. Antall personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak gikk ned fra 57 000 i 1993 til 14 700 i 1998. Med en andel på 75 prosent av tiltaksdeltakerne, utgjorde kvalifiseringstiltak som AMO-kurs det største tiltaket i 1998. Tilsvarende andel i 1993 var 40 prosent. Sysselsettingstiltak i privat og offentlig sektor som utgjorde 32 prosent i 1993, ble høsten 1997 faset ut. Formålet med denne artikkelen er å evaluere effekter av tiltakene, og er ment som et bidrag til beslutningsgrunnlaget for å justere volum og innhold i tiltakene.

Statistisk sentralbyrå har utviklet et opplegg for årlige resultatvurderinger av ordinære arbeidsmarkedstiltak, basert på analyser av registerdata. Formålet er å undersøke i hvilken grad disse bidrar til å oppfylle hovedmålsettingen om at deltakerne skal få bedret sine jobbmuligheter. En av hensiktene med resultatvurderingene har vært at de skulle bli en årlig foretelse. Dette for å få et bilde av hvordan effektene varierer mellom de forskjellige tiltakene, og i ulike konjunkturfaser. På oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet har SSB foreløpig utarbeidet tre

årganger av undersøkelsen, hvor datagrunnlaget er hentet fra henholdsvis 1996, 1997, og 1998. I denne artikkelen tar vi utgangspunkt i den sist utførte analysen, publisert i Bråthen og Landfald (1999), og sammenligner resultatene med de to foregående år.

Grunnlaget for det nåværende opplegget ble lagt ved et forprosjekt (Vassnes (1996)) hvor det ble vurdert i hvilken grad registerdata kan erstatte data fra spørreskjema ved evaluering av arbeidsmarkedstiltak. Resultatene viste at et opplegg basert på registerdata hovedsakelig gir samme resultat som en tilsvarende undersøkelse med spørreskjema. I tillegg ga registerdata vel så utsagnskraftige resultater, på grunn av mulighetene for store utvalg og generelt mindre problemer med frafall. Forprosjektet viste også at produksjonstiden for et evalueringsprosjekt vil kunne bli vesentlig kortere ved bruk av registerdata og være et kostnadseffektivt alternativ til spørreskjema, hvis man tilpasser opplegget for registerundersøkelsen med et slikt siktemål.

2. Hovedgrupper av tiltak

Tiltaksgruppen fordeles etter ulike personrettede arbeidsmarkedstiltak. Før utvalget defineres, gis det en oversikt over den inndelingen av de ulike tiltakene som er lagt til grunn for denne evalueringen med en kort beskrivelse av innholdet (Arbeidsdirektoratet (1998)).

Lønnstilskud til arbeidsgivere

Lønnstilskudd for arbeidsgivere skal bidra til ansettelse i ordinært arbeid på vanlige lønns- og arbeidsvilkår. Innholdet er ordinær sysselsetting og de er rettet mot utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Deltakerne får ordinær lønn, mens arbeidsgiverne får tilskudd fra etaten hvor størrelsen er avhengig av målgruppen.

Praksisplasser med fadderordning

Målgruppen er nykommere på arbeidsmarkedet som mangler tilstrekkelige kvalifikasjoner, og som har spesielle behov for tilrettelegging, opplæring og oppfølging, herunder personer som kommer inn under den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten. Tiltakets innhold er arbeidspraksis og opplæring. Tiltaket kan også

nyttes i kombinasjon med skoleplass. Formålet med tiltaket er å øke muligheten for overgang til ordinært arbeid og motivere til ordinær utdanning.

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)

AMO er et tiltak rettet mot helt arbeidsledige, eventuelt ansatte med svak utdanningsbakgrunn eller uaktuell kompetanse. Formålet med tiltaket er å øke muligheten for overgang til ordinært arbeid, redusere kompetansemessige ubalanser i arbeidsmarkedet, forebygge ledighet blant ansatte og motivere arbeidsledige til videre utdanning. Tiltakets innhold er opplæring gjennom yrkesrettede kurs, eventuelt opplæring av mer allmenn karakter på grunnskole- eller videregående nivå.

Jobbklubber

Tiltakets formål er å bidra til og øke samt målrette jobbsøkingen, og derigjennom styrke mulighetene for overgang til ordinært arbeid. Kurset inneholder opplæring og veiledning i gruppe. Målgruppen er formidlingsklare arbeidsledige over 19 år.

Vikarplasser for arbeidsledige

Hovedformålet er å gi arbeidsledige relevant arbeidspraksis i offentlige og private virksomheter. Samtidig får ansatte permisjon til å ta utdanning som bidrar til å heve kompetansenivået ved arbeidsplassen, eller de frigjøres til innsats overfor ledige gjennom prosjektvirksomhet. Målgruppen for vikarplass er arbeidsledige med relevant kompetanse eller erfaringsbakgrunn. Innholdet er stort sett midlertidig sysselsetting i vikariat for ansatte som går ut i permisjon for å ta utdanning.

3. Effektevaluering av arbeidsmarkeds tiltak

I de evalueringene som SSB har foretatt, er målet å undersøke i hvilken grad sannsynligheten for å gå over i jobb er endret som følge av deltakelse på tiltak. Det er med andre ord kun sett på partielle effekter av arbeidsmarkedstiltakene. For å besvare et slikt spørsmål etableres to grupper, hvorav den ene består av personer som avsluttet tiltaksdeltakelsen seks måneder før evalueringstidspunktet, og den andre av en sammenlikningsgruppe med personer registrert som helt ledige. Ved å kontrollere for kjennetegn som kan tenkes å påvirke tilpasningen på arbeidsmarkedet, beregner vi effekten av tiltaket ved se på forskjellene i tilpasningen for de to gruppene. Evalueringstidspunktet er lagt seks måneder etter tiltaket ble avsluttet

Når vi benytter en slik metode som her, er flere momenter av stor viktighet. Sammenlikningsgruppen bør være mest mulig lik deltakerne på det tidspunkt disse starter tiltaket. I tillegg er det behov for gode data med informasjon om kvalifikasjoner og tidligere arbeidsmarkedserfaring, at vi har mange observasjoner, samt at det defineres et relevant suksesskriterium.

Denne undersøkelsen er konstruert med sikte på å tilfredsstille disse kravene. Når det gjelder forskjeller mellom gruppene, kan vi kontrollere for alder, sivilstatus, kjønn, bosted, utdanning, yrkeserfaring og tidligere erfaring med arbeidsledighet. Forklaringsvariablene fanger opp ulike sider ved personen som har betydning for jobbsannsynligheten.

Jobbsannsynligheten kan imidlertid også avhenge av individuelle karakteristika som ikke er observerbare gjennom registerdata. Det er et velkjent problem i analyser av denne typen at det kan være systematiske forskjeller mellom ledige og tiltaksdeltakere som vi ikke kan avsløre ved våre beskrivelser, simpelthen fordi enkelte ulikheter kan være vriene å observere. Slike problemer eksemplifiseres ofte med forskjeller i holdninger og motivasjon mellom deltakere og ledige. Seleksjonsproblemer kan oppstå dersom det er spesielle kjennetegn ved personene som har betydning for om personene blir valgt ut til å delta på et tiltak og som også påvirker jobbsannsynligheten. Det kan også være seleksjon på tvers av tiltakene, det vil si at det er systematiske forskjeller mellom deltakerne på de forskjellige tiltakene, som er av betydning for tilpasningen på arbeidsmarkedet.

4. Utvalg og data

Datamaterialet er i hovedsak hentet fra ulike administrative registre. Utvalget benyttet i analysen, som altså består av en tiltaks- og en sammenlikningsgruppe, er trukket fra Sofa-søker-registeret. Dette er et register over alle personer registrert som arbeidsledige eller på arbeidsmarkedstiltak. Tiltaksgruppen er definert som personer som i slutten av april 1998 var registrert som deltakere på et ordinært arbeidsmarkedstiltak og som avsluttet dette i mai 1998. Sammenlikningsgruppen er personer som ifølge Sofa-søker-registeret var helt ledige i slutten av april, og som ikke var registrert på noen form for tiltak i slutten av mai.

I analysen er det inkludert både variable som er knyttet til individet og variable som gir informasjon om personens tilknytning til arbeidsmarkedet. Demografiske kjennetegn som kjønn, alder, bosted, og lignende, er hentet fra personregisteret. Det er også konstruert variable for tiltaks- og ledighetserfaring i en 12 måneders bakgrunnsperiode. Dessuten er arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret (a/a-registeret) benyttet for å få informasjon om arbeidsmarkedsstatus i november 1998. Vi har ved hjelp av a/a-registeret beregnet tidligere yrkeserfaring ti år tilbake i tid. For flere viktige bakgrunnsvariabler er det hentet informasjon fra SSBs utdanningsregister og en fødelandsfil. Til sist er det i tillegg inkludert regionale og yrkesspesifikke variable, for å fange opp etterspørselsiden på arbeidsmarkedet. Det er beregnet ledighetsrate i tidligere yrke, og vakanserate i fylke.

5. Sammensetningen av arbeidsledige og personer på tiltak

For å beskrive bruken av arbeidsmarkedstiltak inneholder rapporten (Bråthen og Landfald (1999)) et omfattende tallmateriale, hvor utvalget fordeles på sentrale bakgrunnsvariable. Disse variablene inngår senere i den empiriske analysen av hvordan deltakelse på tiltak påvirker jobbsansynligheten. I tabell 1 er det gjort et utvalg av kjennetegnene som kan tenkes å påvirke tilpasningen på arbeidsmarkedet.

Som ved beregningene fra 1996 og 1997, viser tallene for 1998 at tiltaksdeltakerne i gjennomsnitt er yngre enn personer i sammenlikningsgruppen. Gjennomsnittsalderen er henholdsvis 32 år for tiltaksdeltakere og 39 for sammenlikningsgruppen. Forskjellene i sivilstatus gjenspeiler noe av aldersforskjellen ved at andelen gifte personer er i underkant av 5 prosent høyere i sammenlikningsgruppen.

Tiltaksgruppen består av en tilnærmet lik andel menn og kvinner. I sammenlikningsgruppen er det en liten overvekt av menn, som utgjør 54 prosent av de ledige. En fordeling av personer etter tiltak og kjønn viser for øvrig at vikarplasser i offentlig sektor er det tiltaket med høyest kvinneandel, mens det i de forskjellige typene av lønnstilskudd er en overvekt av menn.

For utvalget som helhet viser tabell 1 at 13,6 prosent er innvandrere fra ikke-vestlige land. Dette er en økning på rundt 1,5 prosentpoeng fra 1997. Den største endringen finnes i tiltaksgruppen med 20,6 prosent innvandrere. Dette er omtrent 5 prosentpoeng høyere enn tilsvarende andel i 1997. I sammenlikningsgruppen utgjør økningen 1 prosentpoeng. Denne generelle økningen i andelen innvandrere kan delvis forklares ved at forbedringen i arbeidsmarkedet i større grad har kommet norskfødte til gode.

Det har skjedd en utjevning i det gjennomsnittlige utdanningsnivået mellom tiltaks- og sammenlikningsgruppen sammenlignet med de to foregående årene. Dette er en følge av nedgangen i andelen tiltaksdeltakere med 2-3 års videregående skole, samt at andelen uoppgitt har steget med 4 prosent for denne gruppen. Når det gjelder det siste momentet kan økningen i andelen innvandrere blant deltakere på tiltak forklare noe av den observerte utviklingen, da vi for denne gruppen i større grad har mangelfulle utdanningsopplysninger.

Sammenlikningsgruppen har i gjennomsnitt 1,2 år mer yrkeserfaring enn tiltaksgruppen. Også her ligger noe av forklaringen i utvalgets alderssammensetning. Naturlig nok har de eldste hatt størst mulighet til å skaffe seg lengre yrkeserfaring i løpet av de 10 årene forut for uttakstidspunktet.

Som nevnt i innledningen har antall deltakere på tiltak falt drastisk de senere årene, noe som innvirker på

Tabell 1. Tiltaksdeltakere og ledige i april 1998 etter utvalgte demografiske kjennetegn. Prosent andeler der annet ikke er oppgitt

| Kjennetegn | I alt | Deltakere | Ledige |
|---|--------------|--------------|--------------|
| I alt | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Kvinner | 46,6 | 50,5 | 46,3 |
| Gifte | 34,3 | 29,8 | 34,6 |
| Tidligere yrkeshemmete | 0,6 | 0,8 | 0,6 |
| Innvandrere ¹ | 13,6 | 20,6 | 13,0 |
| Utdanningsnivå | | | |
| Uoppgitt/Ingen | 8,2 | 11,2 | 8,0 |
| Grunnskole | 22,8 | 17,2 | 23,3 |
| VK I | 28,3 | 30,3 | 28,2 |
| VK II | 29,1 | 32,5 | 28,8 |
| Universitet /Høgskole | 11,5 | 8,8 | 11,8 |
| Gjennomsnittlig alder (år) | 38 | 32 | 39 |
| Gjennomsnittlig yrkeserfaring (år) ² | 4,1 | 3,0 | 4,2 |
| Antall måneder ledig siste 12 måneder | 5,2 | 3,6 | 5,3 |
| Antall måneder på tiltak siste 12 måneder | 0,7 | 1,5 | 0,7 |

¹ Første generasjons innvandrere fra ikke-vestlige land

² Antall år yrkeserfaring i løpet av de siste ti årene (1988 -1997)

Tabell 2. Personer som avsluttet et tiltak i april 1997 og 1998, etter type tiltak. Absolutte tall og prosent

| Tiltaksgrupperinger | 1997 | | 1998 | |
|-------------------------------------|--------|---------|--------|---------|
| | Antall | Prosent | Antall | Prosent |
| I alt | 4 650 | 100 | 4 159 | 100 |
| 1. Lønnstilskudd | 756 | 16 | 663 | 16 |
| 2. Praksisplasser med fadderordning | 1 296 | 28 | 1 042 | 25 |
| 3. Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) | 1 901 | 41 | 1 882 | 45 |
| 4. Jobbklubber | 489 | 11 | 465 | 11 |
| 5. Vikarplasser | 208 | 4 | 107 | 3 |

størrelsen av utvalget definert i undersøkelsen. I tabell 2 er utvalget fordelt på de fem hovedgruppene av tiltak.

I alle hovedgruppene av ordinære tiltak er det en nedgang i antall deltakere som avsluttet sine respektive tiltak i mai, når vi sammenlikner 1998-utvalget med tilsvarende utvalg trukket i 1997. Antall personer på Vikarplasser er blitt halvert. Reduksjonen i utvalget fra april 1997 til april 1998 for de andre tiltakene, er på henholdsvis 12 prosent for Lønnstilskudd, 20 prosent for Praksisplasser med fadderordning og 4 prosent for Jobbklubber. I motsetning til de foregående undersøkelsene er offentlige sysselsettingstiltak utelatt i denne analysen, som følge av at tiltakene ble faset ut høsten 1997.

6. Analyse og resultater

Evalueringstidspunktet er satt til 24. november 1998, det vil si seks måneder etter tiltaksdeltakerene avsluttet tiltaket. På dette tidspunktet er 19 294 personer,

Tabell 3. Tiltaksdeltakere og ledige i april 1998 etter konsistensbehandlet status i november 1998. Absolutte tall og prosent

| Status november 1998 | I alt | | Deltakere | | Ledige | |
|----------------------|--------|---------|-----------|---------|--------|---------|
| | Antall | Prosent | Antall | Prosent | Antall | Prosent |
| I alt | 53 702 | 100 | 4 159 | 100 | 49 543 | 100 |
| Jobb | 16 699 | 31 | 1 878 | 45 | 14 821 | 30 |
| Ledig | 15 817 | 29 | 546 | 13 | 15 271 | 31 |
| Tiltak | 3 858 | 7 | 424 | 10 | 3 434 | 7 |
| Annet | 17 347 | 32 | 1 330 | 32 | 16 017 | 32 |

Tabell 4. Beregnede jobbsansynligheter for deltakere og ledige, etter utvalgte bakgrunnsvariable (modell 1)

| Deltakere/Ledige Bakgrunnsvariable | Mann | | Kvinne | |
|---------------------------------------|-------|--------|--------|--------|
| | Mann | Kvinne | Mann | Kvinne |
| Referanse ¹ | 0,43 | 0,44 | 0,31 | 0,33 |
| <20 år | 0,37* | 0,39* | 0,27* | 0,28* |
| 20-24 år | 0,51* | 0,53* | 0,39* | 0,41* |
| 25-29 år | 0,49* | 0,51* | 0,37* | 0,39* |
| 50-59 år | 0,31* | 0,33* | 0,22* | 0,23* |
| 60 år eller mer | 0,12* | 0,13* | 0,08* | 0,08* |
| Gift | 0,49* | 0,48* | 0,37* | 0,36* |
| Ingen/Uoppgitt utdanning | 0,36* | 0,37* | 0,25* | 0,27* |
| Ungdomskole | 0,35* | 0,37* | 0,25* | 0,26* |
| Videregående skole 10 år | 0,37* | 0,39* | 0,27* | 0,28* |
| Universitet/Høyskole | 0,45* | 0,47* | 0,34* | 0,35* |
| Ikke-vestlig innvandrere | 0,41 | 0,42 | 0,30 | 0,31 |
| Har vært yrkeshemmet | 0,35* | 0,36* | 0,25* | 0,26* |

¹ Se boks for definisjon av referanseperson.

* Jobbsansynligheter merket med * angir at estimatet er signifikant forskjellig fra referansen på 5 prosent nivå.

eller om lag 36 prosent av utvalget, innmeldt i arbeidstakerregisteret med et aktivt arbeidstakerforhold. Av disse er imidlertid 17 prosent også registrert med ledighets- eller tiltaksforhold i SOFA-søker-registeret. Etter en konsistensvurdering av registrene kommer vi fram til at 31 prosent av utvalget er i jobb på evalueringstidspunktet, 29 prosent er arbeidsledige, 7 prosent deltar på tiltak, mens 32 prosent er i andre aktiviteter.

Som i de foregående undersøkelsene viser også denne evalueringen av ordinære arbeidsmarkedstiltak, at andelen tiltaksdeltakere i jobb 6 måneder etter avsluttet tiltak er høyere enn tilsvarende tall for sammenlikningsgruppen av ledige. De totale andelen er henholdsvis 45 prosent for tiltaksgruppen, og 34 prosent av de ledige. Som det ble påpekt ovenfor er det imidlertid forskjeller i sammensetningen av de to gruppene, og da med tanke på bakgrunnsvariable som kan tenkes å påvirke tilpasningen på arbeidsmarkedet.

Analysemetode

Regresjonsanalyse er en metode som måler en variabels samvariasjon med responsvariabelen, samtidig som verdiene på eventuelle andre bakgrunnsvariable holdes konstant. I denne evalueringen av arbeidsmarkedstiltak er tilpasningen i arbeidsmarkedet representert ved to mulige utfall, nemlig jobb eller ikke-jobb. En hensiktsmessig analyseteknikk når utfallet er en binær variabel, er logistisk regresjon. For en nærmere innføring av denne type modeller, se Amemiya (1981). Koeffisientestimatorene gir endring i log-odds-raten av en enhets økning i tilhørende variabel, og er dermed noe vanskeligere å tolke. Med utgangspunkt i log-odds-koeffisientene kan vi imidlertid beregne tilstandssannsynligheter, her jobbsansynligheter, ved å sette verdier på de forskjellige bakgrunnsvariablene.

Definisjon av referanseperson

Vi har valgt en referanseperson, som for hver variabel får tilordnet den mest hyppige verdi. Referanseperson er ugift, i alderen 30-49 år, og med videregående skole nivå II (11-12 år) som høyeste fullførte utdanning. Referansepersonen er ikke innvandrere, har 4 år yrkeserfaring fra industri, 5 måneder ledighetserfaring, 1 måned tiltakserfaring, og 1 måned erfaring som delvis sysselsatt. Referansepersonen har ikke tidligere vært yrkeshemmet eller på et attføringstiltak, og er bosatt i Oslo.

Ved å sammenligne jobbsansynlighetene for de forskjellige variablene, se tabell 4 og 5, med jobbsansynligheten til referansepersonen, får vi effekten av det aktuelle kjennetegnet når alt annet holdes konstant.

Vi skal videre kontrollere for andre observerbare kjennetegn, for å finne ut om det er en konsekvens av effekten av tiltak, eller om det er sammensetningen av de to gruppene som gjør at en høyere andel av tiltaksdeltakerne er i jobb på evalueringstidspunktet. For å analysere avhengighetsforholdet mellom suksesskriteriet jobb kontra ikke-jobb, benyttes logistisk regresjon som analyseverktøy. Nedenfor presenteres resultatene for tre av modellene som benyttes i Bråthen og Landfald (1999).

I den første modellen har vi med de individuelle bakgrunnsvariable, og en variabel som angir om personen er tiltaksdeltaker eller ikke. Ut fra estimatene er det beregnet jobbsansynligheter for de enkelte kjennetegnene. I tabell 4 er det gjengitt et utvalg av disse.

Før analysen av selve tiltakseffekten, foretas det en gjennomgang av kontrollvariablene for å se hvilke som har signifikant forklaringskraft (på fem prosent nivå). Referansepersonen befinner seg i aldersgruppen 30-49 år. I modellen finner vi at personer i aldersgruppen 20-29 år har signifikant bedre jobbsansynlighet, mens personer som er under 20 år eller over 50 år har signifikant lavere jobbsansynlighet enn referansepersonen. Videre er referansepersonen i gruppen ugifte menn. Sammenlikner vi ugifte menn og ugifte kvinner, har kvinner signifikant høyere jobbsansynlighet. Dette er en endring fra evalueringene foretatt i 1996 og 1997, hvor tilsvarende estimat ikke

var signifikant. For øvrig ser vi at selv om det å være gift gir signifikant høyere jobbsannsynlighet, finner vi at gifte kvinner har signifikant lavere jobbsannsynlighet enn gifte menn.

Vi har valgt videregående skole nivå II (11-12 år) som referanse for høyeste fullførte utdanning. Som forventet har personer med registrert lavere utdanning, ingen eller uoppgitt utdanning signifikant lavere jobbsannsynlighet, mens den hos personer med universitet/høyskole er signifikant høyere.

Videre finner vi at jobbsannsynligheten øker med yrkeserfaring. Når det gjelder variablene som beskriver erfaring med tiltak og ledighet de siste 12 måneder før uttakstidspunktet finner vi at antall måneder som delvis sysselsatt er positivt korrelert med suksesskriteriet. Sannsynligheten for å komme i jobb reduseres imidlertid med antall måneder en person er registrert som helt ledig eller på attføringstiltak. I tillegg finner vi at personer som tidligere har vært yrkeshemmet, har signifikant lavere jobbsannsynlighet enn personer som ikke tilhører gruppen.

I modellen har personer med yrkesbakgrunn innen pleie og omsorg, bygg og anlegg, service og transport signifikant høyere jobbsannsynlighet enn personer innen industri, som er valgt som referanse for yrkesbakgrunn. Personer innen teknisk vitenskapelig og humanistisk, annen humanistisk og uoppgitt har signifikant dårligere jobbmuligheter. For de resterende yrkesgruppene er resultatene ikke signifikante.

Oslo er valgt som referanse for bostedsfylke. Personer med bosted i følgende fylker har signifikant bedre jobbsannsynlighet enn personer bosatt i Oslo: Akershus, Buskerud, Rogaland, Sogn og Fjordane og Nordland. Personer med bosted i Sør-Trøndelag og Finnmark har signifikant lavere jobbsannsynlighet. Estimaten for de resterende fylkene er ikke signifikante.

Med utgangspunkt i den definerte referansepersonen, finner vi at den generelle jobbsannsynligheten 6 måneder etter å ha deltatt på tiltak er 43 prosent. Tilsvarende jobbsannsynlighet for ledige er 32 prosent, det vil si 11 prosentpoeng lavere. Differansen kan tolkes som den gjennomsnittlige effekten av arbeidsmarkedstiltak. Den kan imidlertid også skyldes uobserverbare forskjeller mellom de to gruppene som vi ikke har klart å fange opp i analysen. Resultatene er for øvrig i tråd med tilsvarende undersøkelser utarbeidet i 1997 og 1998. Her var differansene i jobbsannsynlighet mellom tiltaksdeltakere og ledige henholdsvis 11 og 15 prosentpoeng, i tiltaksdeltakerenes favør.

Til nå har vi behandlet tiltaksgruppen under ett. I modell 2 inndeler vi tiltakene i fem hovedgrupper, og undersøker effekten av disse.

Tabell 5. Beregnede jobbsannsynligheter for deltakere på hovedgruppene av tiltak, etter kjønn (modell 2)

| Hovedgrupper av tiltak | Mann | Kvinne |
|---------------------------------------|-------|--------|
| Referanseperson, ikke tiltaksdeltaker | 0,31 | 0,33 |
| Lønnstilskudd | 0,60* | 0,62* |
| Praksisplasser med fadderordning | 0,33 | 0,35 |
| AMO | 0,44* | 0,46* |
| Jobbklubber | 0,40* | 0,41* |
| Vikar plasser | 0,54* | 0,56* |

* Angir at estimatet er signifikant forskjellig fra referansen på 5 prosent nivå.

Tabell 6. Beregnede jobbsannsynligheter etter modell med samspillsledd (modell 3)

| Jobbsannsynligheter | Ledige | | Tiltak | |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| | Mann | Kvinne | Mann | Kvinne |
| Referanseperson | 0,34 | 0,35 | 0,44 | 0,46 |
| Under 20 år | 0,33 | 0,34 | 0,30 | 0,31 |
| Over 60 år | 0,07 | 0,08 | 0,34 | 0,36 |
| Minst 6 måneders ledighetserfaring | 0,22 | 0,23 | 0,39 | 0,41 |

Når det gjelder forskjeller i jobbsannsynligheten mellom deltakere på de forskjellige tiltakene og sammenlikningsgruppen, finner vi til dels store variasjoner på tvers av tiltakene. Det største tiltaket med tanke på antall deltakere er AMO-kurs. 45 prosent av personene i tiltaksgruppen var registrert på dette tiltaket i april 1998. For deltakerene på AMO, med de karakteristika som ellers definerer referansepersonen, er differansen i jobbsannsynligheten sammenlignet med ledige på 13 prosentpoeng. I vår undersøkelse av utvalget fra 1997 fant vi at AMO-tiltak bidro positivt med hensyn til mulighetene for overgang til arbeid. Forskjellen i jobbsannsynlighet ble beregnet til 10 prosentpoeng.

AMO-tiltak er for øvrig det tiltaket som er viet mest oppmerksomhet når det gjelder tidligere evalueringer. Hernæs et al (1991) viser at andelen sysselsatte er 2-20 prosentpoeng høyere blant deltakerne enn ikke-deltakerne 6 måneder etter tiltaksslutt. Kontrollert for individuelle og markedsrelaterte kjennetegn viser undersøkelsen at jobbsannsynligheten lå signifikant høyere for deltakerne enn for ikke-deltakere. Raaum og Torp (1993a) finner at de som fullfører AMO-kurs har signifikant større jobbsannsynlighet etter 6 måneder sammenlignet med de som søkte om plass men fikk avslag. Det har blitt foretatt en rekke nyere undersøkelser på effekten av AMO, bl.a Moe (1997) som baserer seg på registerkoblingene i KIRUT. Resultatene fra denne undersøkelsen viser at AMO-deltakerne har i gjennomsnitt om lag 10 prosent høyere jobbsann-

synlighet ett år etter tiltaksslutt enn ikke-deltakere. Raaum og Torp (1993b) viser at AMO har en positiv effekt på arbeidsinntekten 2-3 år etter kursslutt på om lag 7 prosent i gjennomsnitt. Når det gjelder avvik mellom resultatene i de ulike undersøkelsene, kan det ha sammenheng med konjunkturer på de forskjellige evalueringstidspunktene, og valg av ulike metoder. Felles for denne og tidligere evalueringer av AMO er at de gir støtte til hypotesen om at deltakelse på AMO har en positiv effekt.

Den nest største tiltaksgruppen når det gjelder antall deltakere, er Praksisplasser med fadderordning. En fjerdedel av tiltaksgruppen har deltatt på et av disse. Analyser av Try (1993) og Eldring og Grøgaard (1996) viste at også dette tiltaket ga en positiv effekt på deltakernes mulighet for arbeid sammenliknet med helt ledige. Den sistnevnte undersøkelsen av Praksisplasser med fadderordning var avgrenset til en gruppe personer i alderen 20-24 år. I SSB sine tidligere undersøkelser, (Lund, M., Landfald, Ø. og S. Try (1997) og Landfald og Bråthen (1998)) fant vi en signifikant positiv effekt på jobbsannsynligheten seks måneder etter avsluttet tiltak. Estimaten som ligger til grunn for beregningene av jobbsannsynlighetene i tabell 5, viser en positiv effekt av tiltaksdeltakelse. Resultatene er imidlertid ikke signifikante på fem prosent nivå, noe som kan tyde på at effekten er blitt redusert.

For Jobbklubber og Vikarplasser er effektene av deltakelse signifikant positiv. Når det gjelder jobbklubber er imidlertid differansen i jobbsannsynlighet sammenliknet med ikke-deltakere gått noe ned, sammenliknet med tidligere år. Fra å ha ligget på rundt 15 prosentpoeng, er forskjellen i jobbsannsynlighet nå nede i 8 prosentpoeng.

Den siste gruppen av tiltak er Lønnstilskudd til arbeidsgivere. Den beregnede jobbsannsynligheten 6 måneder etter avsluttet tiltak, er 61 prosent. Som i begge de to foregående undersøkelsene fra SSB viste det seg at Lønnstilskudd er det tiltaket som ga best mulighet for jobb 6 måneder etter tiltakets slutt. Vi finner samme tendens i alle enkeltformer for lønnstilskudd, selv om resultatet varierer noe innenfor de ulike typer for Lønnstilskudd (Lønnstilskudd for ungdom under 25 år, Lønnstilskudd for eldre, Lønnstilskudd for flyktninger, Lønnstilskudd for langtidsledige). Noe av årsaken til dette kan imidlertid forklares ved tiltakets innhold. Som hovedregel skal nemlig ansettelsesforholdet for personer på Lønnstilskudd, ha lengre varighet enn tiltaksperioden. Dette fører til at enkelte på evalueringstidspunktet fortsatt kan være i kontraktperioden med arbeidsgiver. Effekten av Lønnstilskudd blir overvurdert dersom enkelte mister arbeidet når kontraktstiden er over.

En måte å omgå dette problemet på er å analysere effekten på lengre sikt. Det vil med andre ord si å flytte referansetidspunktet frem i tid, slik at denne ikke

overlapper kontraktperioden med arbeidsgiver. I Bråthen og Landfald (1999) ble det utført en tilleggsanalyse av tiltakseffekten 30 måneder etter. Resultatene herfra viste fortsatt en positiv effekt av å delta på Lønnstilskudd. Sammenliknet med tilsvarende tall estimater gjort seks måneder etter, er imidlertid forskjellen i jobbsannsynligheten mellom deltakere på tiltaket og ledige blitt redusert med 12 prosentpoeng, noe som tyder på at vi nettopp overvurderer effekten når evalueringstidspunktet er lagt for nær avslutningen av tiltaket.

For å undersøke om det er særskilte grupper som har hatt større fordel av å gå på tiltak enn andre, er det estimert samspillsledd mellom tiltak og samtlige bakgrunnsvariable i modellen. Disse er senere utelatt til vi står igjen med de samspillsledd som er signifikante etter konvensjonelle kriterier (her minst 5 prosent nivå).

Estimatene er omregnet i jobbsannsynligheter og vist i tabell 6. Vi finner at personer i aldersgruppen under 20 år har mindre gjennomsnittlig effekt av å delta på tiltak enn andre aldersgrupper. Det motsatte er tilfelle for personer over 60 år. Dette bekrefter tidligere undersøkelser som har vist virkningen av å delta på tiltak er størst for eldre personer (jf. Vassnes 1996, Moe 1997).

Når det gjelder tiltaksdeltakere i aldersgruppen under 20 år fant vi i tilsvarende undersøkelser på utvalget av 1996 og 1997 at effekten av å delta på arbeidsmarkedstiltak for disse var signifikant mindre enn for andre aldersgrupper (jf. Lund mfl. (1997), Landfald og Bråthen (1998a)). Enkelte undersøkelser viser imidlertid at de yngste deltakerne ofte går over i utdanning (se f.eks Try (1993), Eldring og Grøgaard (1996)). I Landfald og Bråthen (1998b) ble det gjennomført en undersøkelse av liknende type som vi har gjengitt her, men da utvidet til også å inneholde overgang til utdanning som suksesskriterium. Det vil si at i tillegg til å undersøke effekten av tiltaksdeltakelse på overgang i jobb, ble effekten av tiltak på overgang til utdanning analysert. Resultatene viste at tiltakene sett under ett kun hadde en positiv effekt på utdanningsannsynligheten for personer i den yngste aldersgruppen. Etter som overgang til utdanning ikke inkluderes i vårt suksesskriterium i denne undersøkelsen, kan effekten av tiltak for ungdom bli noe undervurdert når vi kun ser på overgang til jobb.

7. Oppsummering

Målsettingen med dette prosjektet var at undersøkelsene skulle være en årlig foreteelse for å få et bilde av hvordan tiltakseffekten varierer med ulike konjunkturfaser. For å oppnå dette ligger det et krav om at undersøkelsene ikke fraviker fra tidligere gjennomførte undersøkelser når det gjelder utvalgstreking og metodeanvendelse. I tillegg til å videreføre tilsvarende analyser som her er presentert, består arbeidet

også i å kartlegge faktorer som ikke fanges opp i selve modellen og som igjen påvirker i hvor stor grad resultatene er sammenlignbare. Eksempler på dette er endringer i tiltakenes innhold, som kan virke inn på utfallene. Det benyttes også nye utvalg for hvert enkelt år. Eventuelle forandringer i sammensetningen av disse når det gjelder uobserverbare kjennetegn vil kunne føre til endringer i jobbsannsynligheten fra et år til et annet, og feilaktig bli oppfattet som en endring av tiltakseffekten.

Resultatene fra evalueringen av ordinære arbeidsmarkedstiltak for 1998 bekrefter imidlertid hovedtendensen fra tidligere undersøkelser, nemlig at det er en positiv sammenheng mellom tiltaksdeltakelse og personers senere tilknytning til arbeidsmarkedet. Andelen personer som avsluttet et tiltak i mai 1998, og som var registrert i jobb på referansetidspunktet 24. november 1998, var 15 prosent høyere enn tilsvarende andel hos sammenlikningsgruppen av helt ledige. Når vi kontrollerer for effekten av bakgrunnsvariablene finner vi at den generelle jobbsannsynligheten ved å gå på tiltak var 11 prosentpoeng høyere enn den beregnede jobbsannsynlighet for en ikke-deltaker. Forskjellen er statistisk signifikant.

Når det gjelder hovedgruppene av tiltak er det kun praksisplasser med fadderordning hvor analysen ikke gir en signifikant positiv effekt på sannsynligheten for å komme i jobb. Dette i motsetning til tidligere evalueringer, hvor deltakelse på dette tiltaket ga utsagnskraftige og positive effekter på jobbsannsynligheten.

Lønnstilskudd er den hovedgruppen av tiltak som har størst effekt på jobbsannsynligheten. Siden arbeidsgivere forpliktet til å ansette deltakere på dette tiltaket utover kontraktstiden, er valg av referansetidspunkt viktig for ikke å overvurdere effekten. I Bråthen og Landfald (1999) ble det gjort en tilleggsundersøkelse ved å gå tilbake til utvalget fra 1996, og flytte referansetidspunktet 30 måneder frem i tid. Resultatene viste en fortsatt positiv effekt av tiltaket, men forskjellene i jobbsannsynlighet mellom deltakerne med lønnstilskudd og sammenlikningsgruppen ble redusert.

Det kan her nevnes at analysen av langtidseffekter for de andre hovedgruppene av tiltak ga samme resultat som for lønnstilskudd. Effekten av tiltaksdeltakelse på jobbsannsynligheten var positiv 30 måneder etter, men redusert sammenliknet med tilsvarende resultater beregnet seks måneder etter. Størrelsen på reduksjonen varierte imidlertid mellom de forskjellige tiltakene.

Ser vi på hvilke grupper som har størst utbytte av å delta på tiltak, i form av økt jobbsannsynlighet, finner vi at langtidsledige og personer i aldersgruppen over 60 år har størst fordel av å delta på tiltak. Dette er for øvrig to grupper som i utgangspunktet kjennetegnes

med relativt lav jobbsannsynlighet. Det motsatte gjelder personer i aldersgruppen under 20 år, hvor tiltakseffekten er signifikant lavere enn for andre grupper. Enkelte undersøkelser har vist at denne aldersgruppen i større grad går over i utdanning etter avsluttet tiltak, en effekt som ikke fanges opp i denne analysen hvor jobb er eneste suksesskriterium.

Referanser

- Arbeidsdirektoratet (1998): Tiltaksboka. Retningslinjer og regler for arbeidsmarkedstiltak. Oslo.
- Amemiya, T. (1981): Qualitative Response Models: A Survey. *Journal of Economic Literature*, December 1981, s 1483 - 1536.
- Bråthen, M. og Landfald, Ø (1999): *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak 1999 - Dokumentasjon og analyse av effekter på kort og lang sikt*. Rapport 99/31. Statistisk sentralbyrå.
- Ekeland (1995): Bruk av EVENT ved evaluering av SKAP-tiltak. STEP arbeidsnotat 95:3. Oslo.
- Eldring, L. og J. B. Grøgaard (1996): *Evaluering av Næringslivets fadderordning og praksisplasstiltaket*. Rapport 96:194. FAFO, Oslo
- Finans- og tolldepartementet (1997): *Langtidsprogrammet 1998-2001*. St.meld.nr.4 (1996-97). Oslo
- Hernæs, E. et al (1991): *Opplæring gir bedre jobbmuligheter for arbeidsløse*. Søkelys på arbeidsmarkedet, 91:1. Institutt for samfunnsforskning.
- Landfald, Ø. og M. Bråthen (1998): *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak 1997 - Dokumentasjon og analyse*. Rapport 98/14. Statistisk sentralbyrå.
- Landfald, Ø. og M. Bråthen (1998): *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak 1996 - Overgang til jobb og utdanning*. Rapport 98/20. Statistisk sentralbyrå.
- Lund, M., Landfald, Ø. og S. Try (1997): *Registerbasert evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak - Dokumentasjon og analyse*. Rapport 97/15. Statistisk sentralbyrå.
- Moe, A. (1997): *Fra ledighet til sysselsetting*. Søkelys på arbeidsmarkedet 14:43-54. Institutt for samfunnsforskning, Oslo
- Raaum, O. og H. Torp (1993a): *Amo-kurs: Hvem søker, hvem får plass- og hvem får jobb etterpå?* Søkelys på arbeidsmarkedet, 93:2.
- Raaum, O. og H. Torp (1993b): *Evaluering av AMO-kurs: Sysselsettingseffekter og seleksjon til kurs*. Rapport 93/72. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Raaum, O., H. Torp og H. Goldstein (1995): Effects of Labour Market Training - A Multinomial Analysis. Working Paper 95:9. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo

Torp, H. (1993): *Evaluering av AMO-kurs: Industri-kurs- kort og godt! Eller langt å foretrekke.* Rapport 93:9, Institutt for samfunnsforskning.

Vassnes, E. (1996): Evaluering av arbeidsmarkedstiltak - bruk av registerdata. Notater 96:17. Statistisk sentralbyrå.