

I två tidigare nummer av *Arbetsmarknad & Arbetsliv* har en diskussion förts om möjligheterna att utvärdera svensk arbetsmarknadspolitik. Här avslutas debatten med dels ett inlägg av Anders Harkman, dels ett svar av Kenneth Carling och Laura Larsson som skrev den inledande artikeln.

Anders Harkman

# Att utvärdera svensk arbetsmarknadspolitik

## – några ytterligare synpunkter

I *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 3 år 2000 inledde Kenneth Carling och Laura Larsson en diskussion om möjligheterna att utvärdera svensk arbetsmarknadspolitik. Deras slutsats var att den svenska arbetsmarknadspolitikens utformning i praktiken gjorde det omöjligt att besvara frågan om effekten av att delta i ett program jämfört med att inte delta. Anledningen skulle vara att det inte går att hitta en kontrollgrupp som representerar "en värld utan program(met)".

I en kommentar i *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 4 år 2000 utvecklar författarna sina

argument och preciserar vilka problem som de menar att den svenska politiken medför.

Författarna har, vad jag förstår, två invändningar mot att det går att svara på frågan om effekten av att delta i en åtgärd med data från Sverige och metoden att använda en kontrollgrupp av icke-deltagare. Den första invändningen är att deltagarna i kontrollgruppen ganska snart kommer att gå in i åtgärder och därför inte representerar en grupp av "obehandlade" personer. Den andra invändningen är att även kontrollgruppen påverkas av att det finns program som de senare kan delta i och att de därför betar sig annorlunda än de skulle göra om programmet inte fanns. Även om dessa problem finns så menar jag att de inte är tillräckligt stora för att motivera slutsatsen att det inte går att med rimlig precision besvara frågan om effekten av att delta i ett program.

Går det att mäta effekten? För att mäta effekten av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd krävs förvisso att en viss tid förflyter mellan deltagandet och tiden när man läser

**Anders Harkman** är nationalekonom och utredare på Arbetsmarknadsstyrelsen. **Kenneth Carling** är docent i statistik vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, **Laura Larsson** är doktorand i nationalekonomi vid Uppsala universitet och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

av resultatet. Ett resultat kan vara att man snabbare hittar jobb. Det krävs då att man kan låta deltagare och icke-deltagare "tävla" mot varandra under så pass lång tid att en rimlig andel hinner nå målet att hitta jobb innan de "plockas bort från banan" (t ex in i program). Som figur 2 i Carling och Larssons (2000a) artikel visar så blir andelen som fortfarande söker arbete snabbt allt mindre och efter cirka 1,5 år är nästan ingen längre öppet arbetslös. Men det innebär ändå att man har kanske runt ett år av arbetssökande att jämföra vilket borde kunna ge ganska mycket information om program-effekten (ett undantag är ungdomar där perioden är kortare).

En viktig tänkbar effekt är att programmet leder till ökad produktivitet. Det vanliga sättet att mäta detta är att jämföra lönen mellan deltagare och icke-deltagare. Eftersom det är möjligt att en eventuell produktivitetseffekt på grund av informationsproblem inte visar sig omedelbart i form av högre lön samtidigt som det är rimligt att anta att produktivitetseffekten så småningom avtar kan man behöva en längre uppföljningsperiod än – säg – ett år. Carlings och Larssons figur antyder att nästan alla efter ungefär 1,5 år har deltagit i en åtgärd. Så är emellertid inte fallet. Bland dem som första gången var arbetslösa (och inte deltagit i någon åtgärd) har i själva verket efter tre år "bara" cirka 50 procent påbörjat en åtgärd (se figur 1). Om jag fattar rätt så visar Carlings och Larssons figur andelen som  *kvarstår som arbetslösa* efter en viss tid eller, om man så vill, andelen arbetslösa som fortfarande är behöriga för program. Figuren säger i så fall ingenting varken om hur många som  *faktiskt* går in i program eller hur många som kan  *förväntas* gå in eftersom de som får arbete eller t ex går in i reguljära studier "försvinner" ur beräkningen. Figuren visar

möjligen hur stor andel som går in i åtgärd bland dem  *som inte lyckats lösa sin situation på annat sätt*, t ex genom att hitta jobb. Som min figur visar går det alltså mycket väl att hitta personer som inte deltagit i program även efter flera år. Jag menar alltså att det finns betydande utrymme för att läsa av effekter även med svenskt material från 1990-talet.

Nu till den andra frågan. Genom att alla icke-deltagare kan förvänta sig att förr eller senare gå in i ett program så finns risken att de betar sig på ett annat sätt än om de inte hade den möjligheten, vilket leder till skeva resultat. Den som vill delta i ett attraktivt program ägnar kanske mer energi åt att komma in i programmet än åt att söka jobb, vilket leder till lägre övergångsfrekvens till arbete än den som deltagarna skulle haft utan programmet. Man kan sedan tänka sig att deltagarna efter programmet ägnar full kraft åt att söka arbete. Jag håller med författarna om att detta är ett viktigt potentiellt problem. Vilken betydelse det har i praktiken är en empirisk fråga. Jag tror dock inte att problemet är alltför stort. Som stöd för detta vill jag peka på följande:

1. Mycket få arbetslösa säger att de vänder sig till förmedlingen för att få delta i åtgärd. Sedan början av 1990-talet har i ett årligt tillägg till AKU en fråga ställts till alla som under året innan hade kontakt med arbetsförmedlingen om varför de tog kontakt med förmedlingen. En mycket liten andel uppger här att de kontaktat förmedlingen för att få delta i ett program. Det absolut vanligaste svaren var att man ville ha arbete följt av att få ersättning från arbetslöshetskassa. Andelen bland arbetslösa som sökte för att få delta i program var i den senaste undersökningen 4,9 procent (Okeke 1999).

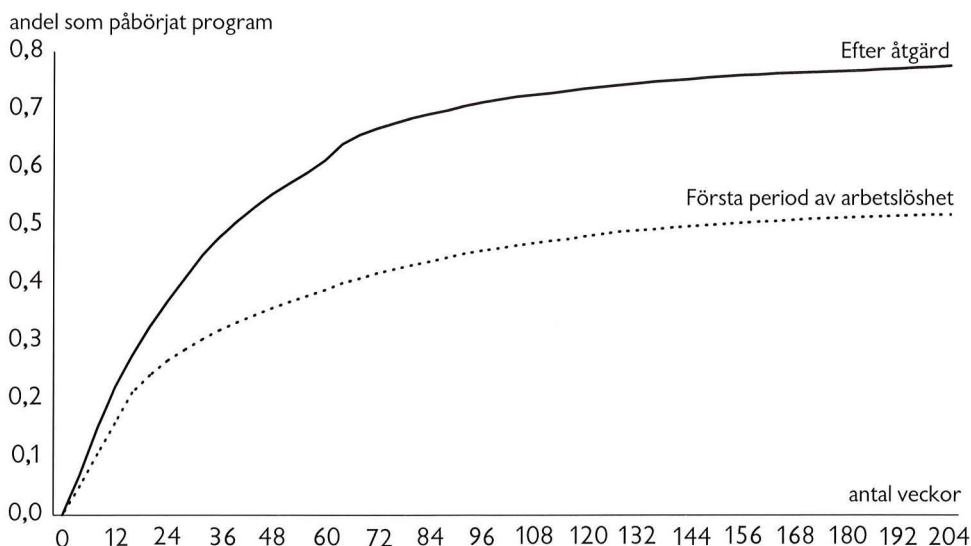
2. Det är minst lika vanligt bland dem som deltagit i program och inte direkt får

ett arbete att övergå till (nytt) program som bland icke-deltagare. Att man en gång deltagit i ett program innebär inte att man i fortsättningen är utestängd från att delta vilket Carling och Larsson tycks mena. Det innebär att det även i deltagargruppen rimligtvis finns en viss andel som väntar på att få delta i ett nytt program. *Figur 1* visar andelen bland dem som blev arbetslösa under 1996 som efter en viss tid påbörjat ett program. Den streckade undre kurvan visar de som första gången var arbetslösa (och alltså inte tidigare deltagit i en åtgärd) och den heldragna övre kurvan avser personer som blev arbetslösa direkt efter en åtgärd. Bland de som var arbetslösa för första gången har alltså cirka hälften påbörjat ett program inom en treårsperiod. Bland de som blev arbetslösa efter ett program har en betydligt större andel, 76 procent, påbörjat en ny åtgärd. I många fall är det dessutom samma typ av åtgärd som man tidigare deltagit i. Resultaten antyder närmast att situationen är den motsatta mot den som Carling

och Larsson utgår ifrån och att det istället är de som redan deltagit i en åtgärd som i första hand bör förvänta sig att delta. En rimligare tolkning är att åtgärderna framför allt är en reservutgång när man misslyckas med att lösa sin situation på annat sätt vilket gäller i lika hög grad för tidigare åtgärdsdeltagare som för nya arbetslösa. Skillnaden mellan kurvorna kan förmodligen till stor del förklaras av skilda förutsättningar att hitta jobb mellan grupperna. Den omfattande användningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder ger inte bara andra förutsättningar för dem som inte deltagit utan även för dem som redan deltagit jämfört med den idealmodell som Carling och Larsson refererar till.

3. Det finns inga belegg för att skillnaden i sökbeteende skulle vara särskilt stor mellan dem som lämnat en åtgärd och arbetslösa som inte deltagit. En stor skillnad i sökbeteende mellan dem som deltagit och de som ännu inte deltagit skulle vara en indikation på att grupperna inte är jämför-

**Figur 1.** Andel arbetslösa 1996 som påbörjat program inom en treårsperiod.



bara. Skillnaden i sökbeteende skulle kunna bero på skilda förväntningar om programdeltagande. Det finns inte särskilt mycket material om detta. Öhrn (1998) utgör dock ett undantag. Undersökningen tyder på att de som deltagit i åtgärd använder mer tid för att söka men söker lika många jobb som de som inte deltagit. Skillnaden i söktid uppgår till knappt en timme per vecka (genomsnittet var 5–6 timmar). Det rör sig alltså inte om någon dramatisk skillnad. Man ska heller inte förvänta sig att de som deltagit har samma sökintensitet eftersom det kan vara en anpassning till att de tror sig ha fått bättre chans att få jobb. En opublicerad intervjuundersökning som AMS genomfört (Edholm 2000) tyder på att blivande programdeltagare också lägger ner minst lika mycket tid på att söka arbete som övriga sökande. I den undersökningen använde de som senare gick in i program 5,8 timmar per vecka till att söka jämfört med 5,4 timmar för samtliga arbetslösa.

Jag instämmer förvisso med författarna att teorier och metoder som är bättre anpassade till svenska (och europeiska) förhållanden bör utvecklas. I vilket fall som helst behövs bättre empirisk kunskap om de processer som ligger bakom programdeltagandet. En möjlighet är att beslutsmiljön kännetecknas av stor osäkerhet och brist på tillförlitlig information om effekten av olika strategier för jobbsökande. Agerandet kan karaktäriseras som ett individuellt experimenterande där olika alternativ successivt prövas och utvärderas. I det fallet behöver inte framtida förväntningar vara något stort problem. Ett alternativt synsätt är att besluten fattas i en miljö med god information och långsiktigt planerande individer där åtgärdsdeltagande är del i en medveten plan. I det fallet kan kontrollgruppsmetoden

vara svår att använda och ge grovt missvisande resultat. Här skulle istället en utvärdering kunna baseras på hur individerna faktiskt agerar eller helt enkelt genom direkta frågor till de som är inblandade i beslutsprocessen. Den sämsta situationen skulle antagligen vara en miljö där individerna handlar efter en plan som bygger på ofullständiga och i värsta fall direkt felaktiga föreställningar om åtgärdernas effekter. Med tanke på hur osäkra utvärderingsforskarna är om åtgärdernas effekter och det beteende som präglar nittioalets arbetsmarknad med upprepat åtgärdsdeltagande där det sällan går att se någon medveten långsiktig strategi annat än just att successivt pröva sig fram så lutar jag nog personligen åt att den första miljöbeskrivningen bäst stämmer med hur det varit under den aktuella perioden. Jag vill alltså hävda att de problem som författarna tar upp inte är större än att man tills vidare kan fortsätta att använda dagens mätmetoder samtidigt som jag håller med om att det behövs både mer kunskap och bättre teorier.

## Referenser

- Carling K & Larsson L (2000a) Att utvärdera arbetsmarknadsprogram i Sverige. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 6, nr 3, s 185–192.
- Carling K & Larsson L (2000b) Replik till Lars Behrenz och Anders Harkman. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 6, nr 4, s 278–281.
- Edholm C (2000) "Sökbeteendeundersökningen 1998" opublicerat manuskript, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Okeke S (1999) "Arbetsförmedlingens marknadsandel 1998" Ura 1999:8, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Öhrn L (1998) "Search Behaviour and Unemployment Experience" ISEKen 1998:3, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

## Replik till Anders Harkman

Harkman har korrekt uppfattat att våra två invändningar är:

- (i) att det inte för närvarande går att konstruera en kontrollgrupp som representerar en värld utan program,
- (ii) att existensen av program påverkar såväl deltagare som icke-deltagare.

Han koncentrerar sig på att argumentera mot invändningen (ii), framgångsrikt kanske även om vi uppfattar resonemangen som

i huvudsak spekulativa. Det är dock invändning (i) som är den avgörande. Oavsett om icke-deltagarna har förväntningar om framtida möjligheter att delta i program – eller reagerar på dem – kvarstår problemet med att svara på den klassiska frågan så länge som möjligheterna att delta i program finns. Mot detta resonemang lyckas Harkman inte tillföra några nya argument. Därför föreslår vi nu en kraftsamling till att utveckla teorin på området, något som vi alla verkar vara ense om är nödvändigt.