

Går det att göra rättvisande utvärderingar av den omfattande arbetsmarknadspolitik som har förts i Sverige under 1990-talet? Kenneth Carling och Laura Larsson hävdade i föregående nummer av *Arbetsmarknad & Arbetsliv* att sådana utvärderingar i princip är omöjliga att göra. I detta nummer kommer två inlägg i debatten av Lars Behrenz och Anders Harkman, som reser invändningar mot denna negativa syn på utvärderingens möjligheter inom arbetsmarknadsområdet. Kenneth Carling och Laura Larsson ger avslutningsvis en kommentar.

Lars Behrenz

# Låt inte det bästa bli det godas fiende

## – om att utvärdera svensk arbetsmarknadspolitik

Att utvärdera arbetsmarknadspolitik är inte enkelt.<sup>1</sup> Olika typer av projekt eller program ska behandlas som ett nytt ”piller” utan de möjligheter som t ex medicinare har att genomföra kontrollerade experiment.<sup>2</sup> Utvärderingsmetoden utgår ofta från jämförelser mellan försöks- och kontrollgrupper över tiden. I Kenneth Carlings och Laura Larssons artikel i *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 3 år 2000 tas utvärderingsproblematiken vad gäller jämförbarheten mellan olika studerade grupper upp. Författarna menar att utformningen av den svenska arbetsmarknadspolitik medför problem när det gäller att besvara de grundläggande utvärderingsfrågorna. De hävdar att man i Sverige

inte kan besvara de klassiska utvärderingsfrågorna:

- (1) ”vilket är deltagarnas utfall i en värld med eller utan program”,
- (2a) ”vilket är utfallet för deltagarna i program  $P$  i en värld med alla program jämfört med utfallet i en värld helt utan program?” och
- (2b) ”vilket är utfallet för deltagarna i program  $P$  i en värld med alla program jämfört med utfallet i en värld med alla program förutom  $P$ ?”

1. Se t ex Delander & Niklasson (1987) för en genomgång av metoderna för utvärderingar av arbetsmarknadspolitik. Se Heckman & Smith (1996) och Heckman m fl (1999) för en genomgång av de teoretiska och empiriska erfarenheterna vid effektanalyser.

2. Det är otroligt att det endast vid ett enda tillfälle har genomförts ett riktigt experiment, på det arbetsmarknadspolitiska området, i Sverige, Delander (1978).

Lars Behrenz är fil dr i nationalekonomi och föreståndare för Centrum för Arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) vid Växjö universitet.

Carling och Larsson påstår att den svenska arbetsmarknadspolitiken utformning står i strid med den vedertagna utvärderingsteorin, vilket innebär att de klassiska utvärderingsfrågorna inte kan besvaras. Författarnas huvudinvändning mot uppläggningsmetoden är att jämföra olika grupper som tar del av olika åtgärder med varandra är att det krävs att jämförelsepersonerna endast har en period i livet då de har möjlighet att delta i det aktuella programmet. De menar att nästan samtliga arbetslösa, genom den svenska arbetsmarknadspolitiken utformning, någon gång blir erbjudna att delta i ett program och då skulle inte det kontrafaktiska tillståndet existera.

Carlings och Larssons poäng är att det är svårt att göra analyser av program kontra inget program alls. Man kan dock hävda att: "rätt svar är viktigt men Carling och Larssons fråga är inte mest intressant". Jag tycker att vi ska ha en aktiv arbetsmarknadspolitik och då blir den intressanta frågan: "Vilket program fungerar bäst för aktuell målgrupp?" Det "kontrafaktiska skeendet" blir olika alternativa insatser och då blir problemen inte lika svårlösta som när vi jämför med inga program alls. Carlings och Larssons huvudinvändning mot den vanliga utvärderingsmetoden med jämförelsegrupper vad gäller fråga 2b (jämförelser mellan olika program) är väldigt dåligt underbyggd. De hävdar att man inte kan jämföra olika grupper med varandra pga att jämförelsegruppen inte endast har en period i livet där de kan delta i aktuellt program. Det är en mycket märklig uppfattning. Jag kan inte förstå att en jämförelse mellan deltagarna i ett visst program och deltagare i andra program inte skulle vara möjlig. Om man ser till så att jämförelsegruppen inte består av personer som får ta del av "försöksåtgärden" och om man kan kontrollera för

skillnader mellan grupperna t ex ifråga om selektion och heterogenitet så får man väl robusta resultat? Tolkningen av jämförelser mellan olika grupper får göras under förutsättning av vi inte kommer att kunna garantera att jämförelsegruppen aldrig får ta del av det aktuella programmet. Det finns också andra aspekter som bör vägas in. Samtliga program ändras mer eller mindre mycket över tiden vilket innebär att ett program idag inte är detsamma om t ex fem år. Regler, lagar och behörigheter kan ändras i framtiden. Carling och Larsson hävdar att de speciella förhållandena i Sverige gör det omöjligt att jämföra olika program (eller program mot inga program alls) med varandra. På vilket sätt är Sverige unikt? I samtliga länder med någon form av utvecklad arbetsmarknadspolitik kommer man väl, som långtidsarbetslös, att få ta del av någon åtgärd?

För mig framstår problemet med att jämförelsegruppen eventuellt kan få ta del av åtgärden ifråga i framtiden som ett olösligt problem för samtliga typer av experiment och försök inom samtliga vetenskaper om man inte kan modellera dessa förutsättningar. Tar man Carling och Larsson exakt på orden så är väl den första åtgärden att propagera för att samtliga experiment/försök inom samtliga vetenskaper bör avvecklas så länge man inte kan "blockera bort" jämförelsegruppen från det aktuella "pillret" för all framtid. Carling och Larsson anger "blockering" och jämförelser mellan "specialfall" (t ex 24 åringar mot 25 åringar) där den ena gruppen, per definition, inte kan få tillgång till aktuell åtgärd. Som jag ser det finns det anledning att försöka utveckla dessa idéer. Jag anser dock att utvärderingsproblemen kan vara minst lika stora som vid jämförelser mellan individer som fått ta del av olika program (t ex kan "block-

ering” endast ske av nya program och hur kan vi vara säkra på att jämförelsegruppen inte, genom regeländringar, får ta del av aktuell åtgärd i framtiden) som vid Carling och Larssons förslag. För det tredje hävdar jag att utvärderingar måste göras, punkt slut. Vi måste ha beslutsunderlag. Genom att påtala de brister som finns i t ex databaser och allmänna projektuppläggningar kan utvärderingsförutsättningarna bli bättre i framtiden men tills världen är helt perfekt kan man inte isolera sig från den, man får göra sitt bästa.

### **Varför utvärdera?**

Utvärderingar genomförs, normalt sett, av dels olika typer av försöksverksamheter, dels av pågående program. Huvudsyftet med att genomföra en utvärdering är, enligt min uppfattning, dels att ta fram ett bra beslutsunderlag, dels att ta fram ny kunskap för att utgöra en liten ”byggkloss” i den empiriska kunskapen om arbetsmarknaden. Ofta behöver det inte råda någon konflikt mellan de båda huvudsyftena med utvärderingar.

Utvärderingar av olika typer av arbetsmarknadspolitiska program kan genomföras av flera orsaker. Dimensioneringen mellan olika program kan bli grundas på olika utvärderingar. För mig blir huvudutgångspunkten, vid utvärderingar av program, att svara på frågan: ”är det aktuella programmet sämre eller bättre jämfört med andra program som fyller samma syfte?”

I de fall där en konflikt kan uppstå mellan å ena sidan politikens behov av bra beslutsunderlag och forskningens krav på stringent genomförda utvärderingar måste man enligt min åsikt, trots alla problem, hitta någon lösning. Det kan finnas situationer där man som utvärderare har stora svårigheter att genomföra en helt invändningsfri utvärde-

ring.<sup>3</sup> Man kan komma för sent in i utvärderingen, det går inte att hitta något helt perfekt jämförelseobjekt, tillgängliga data saknar viktig information osv. Då ställs man som utvärderingsforskare i en valsituation: ska man genomföra utvärderingen trots att uppläggningsen har brister? Ur mitt perspektiv måste vi som utvärderare svara ja på frågan, om det finns förutsättningar för att utvärderingen kommer att förbättra underlaget för framtida beslut och ställningstagande i den aktuella frågan. Beslut måste fattas. Sedan är det givetvis så att som forskare har man ett ansvar att endast uttala sig om det som det går att säga något om. Vad det handlar om är att göra klart för tjänstemän och politiker att ju större problem som finns desto osäkrare blir slutsatserna.

### **Slutkommentarer**

Carling och Larsson (2000) har startat en diskussion kring möjligheten att utvärdera arbetsmarknadspolitik. De invändningar mot utvärderingar som Carling och Larsson har tagit fram till diskussion gäller möjligheten att jämföra olika grupper av individer under den situationen att även jämförelsegruppen kan få tillgång till aktuellt program i framtiden. Denna invändning mot utvärderingar av arbetsmarknadspolitik är helt relevant när det gäller jämförelsen mellan program och inget program alls. Carlings och Larssons invändningar mot utvärderingar som bygger på jämförelser mellan olika program förefaller däremot konstig.

---

3. Jag har själv erfarenhet av att man, under pågående projektperiod, flyttade personal som utgjorde en personalförstärkning så att det som skulle utvärderas försvann och ett antal försökskontor fick strykas ur utvärderingen, se Behrenz (1998).

Varför kan man inte jämföra personer som får ta del av olika "försöksroller" givet att man kontrollerar för skillnader mellan grupperna i olika avseenden? Program ändras också över tiden, beslut fattas på basis av situationen idag och vi måste fatta beslut idag. Stora resurser satsas på arbetsmarknadspolitik och för att kunna göra bedömningar om "det är värt pengarna" måste vi ha uppgifter om effekterna som underlag i t ex olika samhällsekonomiska kalkyler.<sup>4</sup>

Vi som bedriver utvärderingsforskning har ett ansvar att utföra utvärderingar, givetvis har vi också ett ansvar för att dessa utvärderingar skall vara pålitliga. Oftast när olika förutsättningar för "den perfekta utvärderingen" inte är uppfyllda är det ändå min uppfattning att den metod som används vid utvärderingar av arbetsmarknadspolitik ger ett bättre beslutsunderlag än att säga till politikerna: "det går inte, jämförelsegruppen kan eventuellt få tillgång till aktuell åtgärd i framtiden!" Det handlar om att vara mycket tydlig vad gäller de reservationer som måste göras på grund av de, eventuellt, bristfälliga utvärderingsförutsättningarna.

## Referenser

- Behrenz L (1998) *Essays on the Employment Service and Employers' Recruitment Behaviour*. Lund Economic Studies 79, Doktorsavhandling, Lunds universitet.
- Carling K & Larsson L (2000) "Att utvärdera arbetsmarknadsprogram i Sverige: Rätt svar är viktigt, men vilken var nu frågan?" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 6, nr 3, s 185–192.
- Delander L (1978) *Studier kring den arbetsförmedlande verksamheten*. SOU 1978:60, Fritzes, Stockholm.
- Delander L & Niklasson H (1987) *Metoder för evalueringar av arbetsmarknadspolitik*. NAUT-rapport 1987:4, Nordiska arbetsmarknadsutskottet, Köpenhamn.
- Delander L & Niklasson H (1996) "Cost-Benefit Analysis" i Schmid G m fl (red) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Heckman J & Smith J A (1996) "Experimental and Nonexperimental Evaluation" i Schmid G m fl (red) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Heckman J, Lalonde R J & Smith J A (1999) "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programmes" i Ashenfelter O & Card D (red) *Handbook of Labor Economics*. Volume IIIA, Elsevier Science BV, Amsterdam.

---

4. Se Delander & Niklasson (1996) för en beskrivning av "Cost-Benefit analys".