



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program

Maria Hemström
Sara Martinson

RAPPORT 2002:1

Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program¹

av

Maria Hemström* och Sara Martinson♦

¹ Vi är tacksamma för synpunkter från Håkan Regnér, SACO; Ann-Kristin Sjöström, Åsa Sohlman och Annelie Westman, Näringsdepartementet; Michael Borchers, Statskontoret samt Eva Plogéus, Bengt Viktorsson och Monika Wester-Kinnander på Länsarbetsnämnden i Jönköping, samt seminariedeltagare vid IFAU och AMS. Vi vill dessutom tacka Laura Larsson för värdefulla bidrag under projektets inledande fas. Susanne Ackum Agell, Per-Anders Edin, Anders Forslund, Daniela Fröberg, Martin Lundin och Erika Ekström har ingått i den interna referensgruppen på IFAU – tack.

* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala. E-post maria.hemstrom@ifau.uu.se, telefon 018-471 70 85, fax 018-471 70 71.

♦ Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala. E-post sara.martinson@ifau.uu.se, telefon 018-471 70 91, fax 018-471 70 71.

Innehållsförteckning

1 Inledning	3
2 Uppföljningar	5
2.1. Enkel uppföljning.....	5
2.2 Kvalificerad uppföljning	7
2.3 Uppföljning av det nationella IT-programmet, Swit – ett exempel	8
3 Utvärderingar	11
3.1. Mikroekonomiska utvärderingar.....	12
3.1.1 Arbetsmarknadspolitikens individeffekter.....	12
3.1.2 Utvärdering av det nationella IT-programmet, Swit – ett exempel	17
3.2 Makroekonomiska utvärderingar	19
3.2.1 Arbetsmarknadspolitikens makroeffekter.....	19
3.2.2 Att utvärdera arbetsmarknadspolitikens makroeffekter.....	21
3.2.3 Undanträngning av reguljär sysselsättning – ett exempel.....	23
3.3 Avslutande diskussion.....	25
4 Samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys.....	26
5 Sammanfattning och avslutande diskussion.....	28
Referenslista.....	31

1 Inledning

Den här rapporten handlar om att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program. Att göra det är svårt men nödvändigt. Rapporten är en översikt som syftar till att öka läsarens möjligheter att bidra till uppföljningar och förstå utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken.

Varför ska vi följa upp och utvärdera skattefinansierad verksamhet?

Uppföljning och utvärdering handlar om att kartlägga och bedöma en verksamhets resultat. Att det behövs beror på att det faktiska utfallet inte alltid blir som man tänkt sig. I verkligheten kan resultatet bli både bättre och sämre än man förutsåg. Genom att följa upp och utvärdera kan vi ta tillvara det som varit bra och undvika det som varit dåligt.

Genom att kontinuerligt och systematiskt följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitikens effekter ökar sannolikheten att politiken kan utformas på ett sätt som gynnar både de arbetslösa och ekonomin som helhet. Detta ökar sannolikheten att tillgängliga skattemedel utnyttjas effektivt. Att skattefinansierad verksamhet följs upp och utvärderas utgör dessutom ett viktigt inslag i en demokrati. Det handlar både om att vi – medborgarna – ska kunna bedöma hur de av oss valda representanterna sköter sitt uppdrag och om att våra representanter – politikerna – ska kunna kontrollera hur beslutade åtgärder fungerat och/eller hur deras verkställare – myndigheterna – har skött sitt uppdrag.

Vad innebär det att följa upp och utvärdera en verksamhet?

Den exakta definitionen av uppföljningar respektive utvärderingar varierar mellan olika vetenskapliga discipliner. De definitioner och beskrivningar som återfinns i den här rapporten utgår från den praxis som har etablerats inom nationalekonomisk utvärderingsforskning. Enligt denna tradition utgör uppföljningar och utvärdering två skilda saker. Trots detta används begreppen ibland synonymt.

En *uppföljning* innebär att ett förlopp dokumenteras och beskrivs. Den beskriver *utfallet*, det som faktiskt hände – t ex att 80 procent av deltagarna fick (eller inte fick) ett reguljärt arbete efter programmets slut – men den säger ingenting om *varför* det hände eller vad som skulle ha hänt i frånvaro av det studerade programmet. En *utvärdering* å andra sidan syftar till att bedöma vilken ef-

fekt ett program haft på händelseutvecklingen – exempelvis på deltagarnas möjligheter att få ett reguljärt arbete.² En uppföljning kan alltså inte användas för att bedöma vilken effekt ett program har på (exempelvis) deltagarnas chans att få ett arbete, men utan den dokumentation som sker under uppföljningsfasen kan utvärderingen inte genomföras.

En uppföljning och/eller utvärdering kan handla om så skilda saker som ett brobygge, en dagisreform, en informationskampanj mot rökning eller – som i IFAU:s fall – en utbildningssatsning eller ett arbetsmarknadspolitisk program. Oavsett frågeställning ställer vi samma frågor: Vad hände? Varför? Vilken effekt hade beslutet/kampanjen/programmet på händelseförloppet? Problematiken och metoderna är likartade. I den här rapporten kommer vi genomgående att använda exempel som avser uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiska program, men vi hade lika gärna kunnat exemplifiera med något annat.

Den här rapporten

Avsnitt 2 behandlar uppföljningar och där får du som beställer och/eller initierar arbetsmarknadspolitiska program konkreta råd och synpunkter på vad du bör tänka på i olika faser av arbetet. I *avsnitt 3* diskuteras utvärderingsproblematiken och i *avsnitt 4* samhällsekonomiska kostnads- och intäktsanalyser. I *avsnitt 5* ges en sammanfattning och en avslutande diskussion.

² Inom andra vetenskapliga discipliner kallas denna form av utvärderingar ibland för just *effektutvärderingar*.

2 Uppföljningar

En uppföljning kan vara *enkel* eller *kvalificerad*. Den enkla uppföljningen handlar framförallt om att samla in material och producera statistik, medan den kvalificerade analyserar åtgärdens genomförande och studerar och beskriver den administrativa processen (Vedung 1998).

2.1. Enkel uppföljning

En tillförlitlig dokumentation ligger till grund för såväl uppföljningar som utvärderingar. Att dokumentera ett projekt handlar om att samla in och sammanställa information och fakta om allt som sker både avseende planeringsarbetet (innan projektet startar) och själva genomförandet, d v s under projektets gång. Dokumentationen görs med fördel av den som är ansvarig för och arbetar aktivt med projektet, d v s projektägaren. I denna fas bör projektägaren också lägga upp rutiner för att kontinuerligt under projektets gång kunna dokumentera uppgifter om projektdeltagarna (exempelvis deltagarnas start- och slutdatum i projektet), aktiviteter och budget. Det bör också framgå hur man avser att följa upp projektet. Utan noggrann dokumentation är det mycket svårt att följa upp verksamheten och att i efterhand avgöra vilka effekter verksamheten haft.

Vid projektets slut sammanställs all tillgänglig dokumentation. Denna sammanställning är beskrivande och kan innehålla deskriptiv statistik som belyser vilka som deltog och vad som hände med deltagarna efter programmets slut. Sammanställningens främsta syfte är att svara på frågan om verksamhetens mål har uppfyllts: Hur stor andel av deltagarna har t ex fått ett arbete eller börjat studera efter åtgärdens slut? Är deltagarna nöjda med projektet? Har projektet klarat sina budgetramar?

Även den som beviljar projektmedel bör tänka på hur projektet ska följas upp och utvärderas. Vikten av en utförlig projektbeskrivning bör betonas, liksom behovet av en kontinuerlig projektdokumentation. Det bör också framgå (för den projektansvarige) vad den enkla uppföljningen ska inkludera och när den ska vara färdig. För att ha möjlighet att jämföra projekt är det bra om det finns en enhetlig mall för hur detta ska gå till. I *tabell 1* presenteras ett antal punkter som kan ingå i en enkel uppföljning.

Tabell 1. Enkel uppföljning

Dokumentation

Innan projektet startar görs en *projektbeskrivning* som t ex kan innehålla:

- projektets syfte
- kvantitativa och kvalitativa mål
- vilka aktörer som deltar:
ex. huvudman, projektägare, finansiär, avnämare
- budget och finansiering
- tidsramar, start- och slutdatum
- planerat antal deltagare och hur dessa ska rekryteras
- en kort beskrivning av aktiviteter/innehåll samt schema
- hur och när projektet ska följas upp

Kontinuerligt under projekttiden samlas information om:

- budget
- fakta om deltagare
- information om aktörer
- övriga aktörer (t ex namn på praktikföretag)
- aktiviteter och schema (om det finns något sådant)
- protokoll från ledningsgruppsmöten och liknande
- eventuella enkäter/uppföljningar gjorda med involverade parter

Sammanställning

En sammanställning som görs efter projektets slut kan innehålla:

- en kort bakgrund till projektet
- en beskrivning av processen kring projektet, t ex hur det genomfördes
- beskrivande statistik över deltagarna
- projektets kostnader (lokaler, deltagarnas finansiering)
- uppföljning av kvalitativa och kvantitativa mål. Är t ex avnämare och deltagare nöjda? Hur många deltagare har ett reguljärt arbete efter 90 dagar?

2.2 Kvalificerad uppföljning

Den *kvalificerade uppföljningen* går ett steg vidare från den enkla uppföljningens insamling och redovisning av data, till en analys av hur åtgärden genomförts. Utgångspunkten tas i hur projektet ser ut ”på pappret” när det beslutas på t ex regeringsnivå eller hos den lokala arbetsförmedlingen, och följer den administrativa processen noggrant tills projektet når allmänhet och deltagare. Förvaltnings- och resultatfrågorna står i centrum. Har beslutsfattarens syfte uppnåtts? Hur har projektet genomförts, från beslut tills det når ut till allmänhet och deltagare? Hur ser slutprodukten ut? Den kvalificerade uppföljningen är alltså processorienterad.

Data samlas in genom tillgänglig statistik och material som akter och övrig skriftlig dokumentation (dokumentmetod), intervjuer och enkäter (frågemetod) samt (eventuellt) genom direkt observation via platsbesök (observationsmetod). Den kvalificerade uppföljningen bör göras vid en viss tidpunkt av oberoende granskare utanför den studerade organisationen. Den kan inledas under pågående projekt, men görs med fördel då projektet har avslutats.

Den kvalificerade uppföljningen studerar den period under vilken åtgärden pågår, men säger ingenting om vilken effekt åtgärden haft på deltagarna efter åtgärdens slut. En kvalificerad uppföljning kan alltså inte användas för att avgöra om ett projekt är bättre än ett annat projekt vad avser (exempelvis) sannolikheten för deltagarna att få ett arbete. För att kunna uttala sig om detta krävs en utvärdering.

I det praktiska arbetet är gränserna mellan en enkel- och kvalificerad uppföljning flytande. Den oberoende partens kvalificerade uppföljning bygger t ex på projektägarens enkla uppföljning och i de fall där den enkla uppföljningen inte fungerat tillfredsställande ägnas mycket tid åt att samla och sammanställa material. En ambitiös enkel uppföljning kan även innehålla redovisning av olika processer, ett av den kvalificerade uppföljningens kännetecken.

I *avsnitt 2.3* ges ett exempel på uppföljning. IFAU har på regeringens uppdrag följt upp det nationella IT-programmet, Swit, i sammanlagt fyra rapporter (Martinson 1999, 2000, 2001 samt Johansson & Martinson 2000). Innehållet i tre av dessa rapporter får tjäna som exempel på vad en kvalificerad uppföljning kan innehålla. I *avsnitt 3.1.2* återkommer vi till Johansson & Martinson (2000).

2.3 Uppföljning av det nationella IT-programmet, Swit – ett exempel

Det nationella IT-programmet, Swit, var ett tidsbegränsat arbetsmarknadspolitiskt program som pågick december 1997 – mars 2000. Syftet var att reducera bristen på arbetskraft med en kunskaps- och kompetensnivå i gränslandet mellan dataanvändarens och dataspecialistens. Målgruppen var, i första hand, arbetslösa, men även anställda som hade behov av att förnya eller byta arbetsuppgifter kunde (under vissa omständigheter) delta i utbildningen. Programmet drevs av föreningen 'Swit – yrkesutbildning', vilken bildades för detta ändamål av Industriförbundet och branschorganisationen IT-företagen och finansierades av staten.

Registrering och dokumentation

Det är viktigt att alla aktörer som är knutna till ett projekt vet vad som förväntas av dem och vad de är ansvariga för. Det är dessutom viktigt att (redan då projektmedel beviljas) bestämma vilka uppgifter som måste registreras (och vem som har ansvar för att så sker) för att det ska vara möjligt att analysera projektets effekter. Detta gäller inte minst vad avser icke-traditionella projekt av Swit:s karaktär.

I detta fall hade föreningen 'Swit – yrkesutbildning' huvudansvaret för den dokumentation och sammanställning av statistik som låg till grund för den enkla uppföljningen. Detta skedde inom ramen för en databas som byggdes upp på Swit:s centrala projektkansli i Stockholm. Deltagar-databasen baserades på uppgifter från ett 50-tal projektledare som arbetade som konsulter inom Swit-projektet. Sekretessregler medförde att känsliga uppgifter (som deltagarnas medborgarskap eller arbetshandikapp) inte kunde registreras. Förutom uppbyggnaden av deltagar-databasen genomfördes kontinuerliga kvalitetsuppföljningar som vände sig till samtliga deltagare. Resultaten av dessa sammanställdes och återrapporterades till samtliga berörda parter. Dessutom var det centrala projektkansliet ansvarigt för upphandling och registrering av de kurser som bedrevs inom Swit:s ramar, samt för den ekonomiska redovisningen.

Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams), å andra sidan, ansvarade för registreringen av de arbetslösa Swit-deltagarna. Detta skedde inom ramarna för Ams Händelsedatabas med hjälp av en unik kod, skapad för projektet. Under Swit:s inledande fas fanns det dessutom rutiner enligt vilka föreningen 'Swit – yrkesut-

bildning' rapporterade till Ams avseende de Swit-deltagarna som var anställda då de påbörjade utbildningen.

Uppföljning av verksamheten

Regeringen gav IFAU i uppdrag att genomföra en oberoende uppföljning (och utvärdering; se *avsnitt 3.1.2*) av Swit:s verksamhet. Uppföljningsuppdraget kan sammanfattas i fyra olika punkter: IFAU skulle (i) beskriva deltagarna (t ex andelen kvinnor och utomnordiska medborgare); (ii) följa upp de olika aktörernas³ uppfattning om programmet samt beskriva aktörernas inbördes relationer; (iii) analysera om, och isåfall på vilket sätt, kontakterna mellan Swit och berörda arbetsgivare påverkat innehållet och kvaliteten i utbildningen, och; (iv) jämföra Swit-utbildningarna med Arbetsmarknadsverkets (AMV:s) arbetsmarknadsutbildningar med datorinriktning vad avsåg exempelvis andelen deltagare i arbete efter utbildningens slut.

IFAU:s uppföljningar

IFAU har genomfört tre uppföljningar av Swit. Den första rapporten, *Det nationella IT-programmet – en delrapport om Swit* (Martinson, 1999) baseras på (tre) enkätundersökningar, statistik från Ams Händelsedatabas och Swit:s egna kvalitetsuppföljningar. Statistiken är deskriptiv och det görs t ex inga ansatser att beräkna programeffekter. I rapporten beskrivs olika aktörers uppfattning om programmet samt aktörernas inbördes relationer. Dessutom jämförs IT-programmet Swit med AMV:s datorinriktade arbetsmarknadsutbildning, både vad avser utbildningarnas kostnadsnivå och andelen deltagare i arbete efter utbildningens slut.

I den andra delrapporten, *Det nationella IT-programmet. Delrapport 2*, (Martinson, 2000) presenteras resultaten av en enkätundersökning riktad till arbetsgivare som rekryterat arbetslösa Swit-deltagare samt utbildningsanordnare som bedrivit kurser inom Swit:s utbildningsram. I rapporten kartläggs arbetsgivarnas uppfattning om programmet. Dessutom analyseras om, och isåfall hur, arbetsgivarna påverkat Swit-utbildningarnas innehåll.

Den tredje uppföljningen av Swit, *Att utbilda dem som har jobb – exemplet Swit* (Martinson, 2001), utgår från två enkätundersökningar. I denna rapport presenteras de Swit-deltagare som hade arbete redan innan utbildningen påbör-

³ Till projektets *aktörer* hörde, i detta fall, deltagare, arbetsgivare, Swit-anställda samt personal vid länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar.

jades samt de arbetsgivare hos vilka de var anställda. Rapporten belyser vilka dessa – anställda – deltagare är samt huruvida Swit-utbildningen motsvarade dessa deltagares och deras arbetsgivares förväntningar. Dessutom studerar Martinsson om, och isåfall hur, utbildningen påverkar (de redan anställda) deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.

IFAU:s slutsatser

Förarbetet till det nationella IT-programmet, Swit, sköttes på det hela taget bra. Men under uppföljningsarbetet identifierade IFAU några brister vad avsåg det dokumenterade materialets kvalitet och omfattning.

Det fanns, för det första, brister i samstämmigheten mellan Swit:s deltagardatabas och Ams Händelsedatabas. I början av 1999 var exempelvis bara 75 procent av deltagarna kodade som just deltagare i både Swit:s och Ams databaser. Dessutom var 11 procent av dem som deltog i Swit kodade som deltagare i reguljär arbetsmarknadsutbildning i Ams Händelsedatabas, trots att dessa, enligt överenskommelse, skulle kodas med en specifik ”Swit-kod”. Orsaken till dessa brister var flera. Flera av Swit:s lokala projektledare uppgav att registreringsarbetet försvårats av att exempelvis databasen initieellt inte funnits tillgänglig och från Arbetsmarknadsverkets (AMV:s) sida pekade man på informationsproblem (Martinson, 1999). I den sista uppföljningen konstaterade Martinson (2001) att det fanns brister även vad avsåg registreringen av anställda Swit-deltagare: i Swit:s deltagardatabas hade 20 procent av de registrerade antingen registrerats med ett felaktigt personnummer eller (enligt egen uppgift) aldrig deltagit i en Swit-utbildning; inte heller Ams databas över anställda deltagare var komplett. Trots att rutiner för registrering hade formulerats redan innan projektet påbörjades medförde bristande information, krångliga rutiner och ett begränsat datorstöd att den registrering som utgör grunden för all uppföljning inte fungerade tillfredställande.

I IFAU:s uppdrag ingick att analysera hur de aktörer som varit berörda av Swit-utbildningen⁴ uppfattat densamma. Vad avsåg detta område fanns det inga i förväg bestämda rutiner för registrering eller uppföljning av motsvarande information. Material samlades in i efterhand, och baserades på information både från de Swit-deltagare som varit anställda redan innan utbildningen påbörjats och från Swit-utbildningens lokala projektledare. De sistnämnda hade registre-

⁴ Exempelvis arbetsgivare som anställt arbetslösa f d Swit-deltagare eller vars redan anställda personal deltagit i utbildningen.

rat de relevanta arbetsgivarkontakterna i varierande omfattning. Att dessa uppgifter, som avsåg de berörda arbetsgivarna, samlades in och sammanställdes i projektet slutskede eller efter projektslut medförde sannolikt, förutom ett betydande merarbete, ett större bortfall än om uppgifterna samlats in och registrerats kontinuerligt. Detta har medfört att kunskapen om Swit-projektet är mindre än den annars skulle vara.

Vad kan vi lära oss?

För det första måste man, innan projektet påbörjas, bestämma vilken information som ska registreras och sammanställas för att en högkvalitativ uppföljning ska vara möjlig att genomföra. Dessutom kan, trots goda intentioner och planering, fastställda rutiner visa sig vara bristfälliga under projektets gång. Sådana problem måste åtgärdas löpande. IFAU:s uppföljningar tyder, avslutningsvis, på att sammanställningen av information i databaser måste följas upp och stämmas av kontinuerligt.

3 Utvärderingar

Att samtliga deltagare får ett arbete efter att ha deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program behöver inte betyda att programmet var effektivt. Hur är det möjligt? Förklaringen ligger i skillnaden mellan *att* något har inträffat och *orsaken till* att det gjorde det. Om programmet bidrog till att deltagarna fick arbete så var effekten positiv, om de skulle ha fått ett arbete i alla fall så fanns det ingen effekt av att delta i programmet.

Arbetsmarknadspolitiska program kan ge upphov till en rad olika effekter, både för enskilda människor och för samhället som helhet. Att enskilda arbetslösa påverkas är självklart. Både arbetsförmedlingens rådgivning och vägledning samt arbetsmarknadspolitiska program syftar till att öka individens chans att få ett arbete. Dessa åtgärder kan också leda till att lediga arbeten tillsätts snabbare, eller – med ett annat uttryck – att matchningseffektiviteten ökar. Om programmen hjälper deltagarna att bibehålla eller öka sina yrkeskunskaper kan arbetsmarknadspolitiken även bidra till att produktiviteten och tillväxten i ekonomin ökar. Men arbetsmarknadspolitiken kan också medföra att den reguljära

sysselsättningen minskar.⁵ Det kan t ex ske om staten subventionerar anställningar som ändå hade kommit till stånd eller om förekomsten av program medför att lönekraven i ekonomin ökar.⁶

Arbetsmarknadspolitikens kan ha många andra effekter⁷, men exemplen ger en antydning om hur komplext det är att utvärdera arbetsmarknadspolitiska program. I verkligheten kan vi inte ta hänsyn till alla, eller ens flertalet, av dessa effekter i en och samma utvärdering. Man brukar därför skilja på mikro- och makroekonomiska utvärderingar. Mikroekonomiska utvärderingar studerar effekten av arbetsmarknadspolitiska program för den enskilde individen som deltar i ett program. Makroekonomiska utvärderingar, å andra sidan, analyserar politikens effekter för samhället som helhet. Det finns likheter mellan mikro- och makroekonomiska utvärderingar, men också skillnader. Låt oss därför diskutera dem var för sig.

3.1. Mikroekonomiska utvärderingar

3.1.1 Arbetsmarknadspolitikens individeffekter

Studier av arbetsmarknadspolitikens individeffekter analyserar hur en individ påverkas av förmedlingsinsatser eller av att delta i program. Utvärderingar av detta slag kan t ex avse åtgärdens effekt på arbetslöshetstidens längd, sannolikheten att få och behålla ett arbete och/eller deltagarnas framtida inkomster.

Den grundläggande utvärderingsfrågan på mikronivå är alltså hur den enskilde individens arbetsmarknadssituation – säg sannolikhet att få arbete – påverkas av att hon deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, jämfört med hur hennes situation skulle ha sett ut om hon inte hade deltagit i programmet.

Oavsett frågeställning utgör det faktum att en människa inte kan göra mer än en sak åt gången ett grundläggande problem, eftersom det innebär att vi inte kan veta vad som hade hänt om individen hade fortsatt att vara öppet arbetslös istället för att delta i programmet. Det icke-observerbara tillståndet, ”det som

⁵ Med *reguljär sysselsättning* avses antalet sysselsatta personer minus antalet deltagare i de arbetsmarknadspolitiska program som enligt Arbetskraftsundersökningarna räknas som sysselsatta.

⁶ Om förekomsten av program och möjligheten att delta i dessa medför att välfärdsförlusten förknippad med att vara arbetslös minskar kan detta medföra att ”arbetslöshetsshotet” i löneförhandlingarna reduceras. Detta beror på att alternativen för dem som blir arbetslösa (till följd av höga löneökningar) förbättras, vilket medför att lönekraven och löneökningarna blir högre än de annars skulle ha blivit. Resonemanget är teoretiskt, och det är (rent empiriskt) oklart om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har påverkat lönenivån i Sverige.

⁷ För en utförlig beskrivning av den aktiva arbetsmarknadspolitikens teoretiska och empiriska sysselsättningseffekter, se t ex Calmfors m fl (2002).

inte hände”, kallas i utvärderingslitteraturen för det kontrafaktiska tillståndet. Om vi inte vet vad som skulle ha hänt individen om hon *inte* hade deltagit i programmet kan vi inte heller avgöra hur det faktum att hon faktiskt *deltog* påverkade den fortsatta utvecklingen. Vi kan alltså inte utvärdera vilken effekt programmet haft utan att först fastställa det kontrafaktiska tillståndet. Men hur kan vi få kunskap om ”det som inte hände”?

Låt oss anta att det finns en grupp A, som består av personer som deltar i program A. Under förutsättning att deltagarnas arbetsmarknadssituation efter programmet dokumenteras kan vi observera hur stor andel av deltagarna som fick arbete. Denna information kan sedan användas för att uppskatta hur stor sannolikheten var att en deltagare fick arbete efter programmets slut. Det här är vad vi kallat en uppföljning, som inte säger någonting om hur programdeltagandet i sig påverkade denna sannolikhet.

För att studera om *programdeltagandet* påverkade deltagarnas möjligheter att få ett arbete måste vi veta hur sannolikheten för programdeltagarna A skiljer sig från den sannolikhet som samma personer skulle ha haft om de istället hade deltagit i program B, eller om de inte hade deltagit i något program alls.

Antag nu att vi med hjälp av tillgänglig statistik har möjlighet att identifiera en grupp B och en grupp C. Båda dessa grupper består av människor som hade rätt att delta i program A, *men inte gjorde det*. Grupp B deltog istället i program B och grupp C deltog inte i något program alls. Antag vidare att vi även för dessa grupper kan observera sannolikheten att få arbete. Skulle vi inte kunna utnyttja den informationen genom att använda utfallet (d v s sannolikheten att få ett arbete) för grupp B och C som ett mått på hur det skulle ha gått för vår grupp A om de istället hade (i) deltagit i program B, eller (ii) inte hade deltagit i något program alls? Skulle vi, med andra ord, kunna använda dessa som kontrollgrupper?

Tyvärr är det oftast inte riktigt så enkelt, eftersom vi inte kan utgå från att de individer som deltar i olika program, eller inte deltar i något program alls, är likadana. Med största sannolikhet förekommer det systematiska skillnader mellan deltagarna i dessa olika grupper. Detta ger upphov till det som inom utvärderingslitteraturen brukar kallas för selektionsproblem.

Selektionsproblemet

Olikheterna mellan grupperna beror bl a på att urvalet till de arbetsmarknadspolitiska programmen sannolikt inte är slumpmässigt, utan systematiskt. Det innebär att urvalet beror på en rad omständigheter (faktorer) som påverkar vem

som deltar i respektive program. Program A kan t ex vara en arbetsmarknadsutbildning inom vård och omsorg, i vilken deltagarna i huvudsak består av äldre, lågutbildade kvinnor från glesbygden, medan icke-deltagarna i första hand består av välutbildade unga män i Stockholmsregionen. I det fallet är det inte sannolikt att de deltagande kvinnornas situation hade motsvarat de icke-deltagande männen om kvinnorna inte hade deltagit i programmet. Orsaken är att icke-deltagarna i vårt exempel, i högre utsträckning än deltagarna, har egenskaper som gör att de (sannolikt) förhållandevis enkelt, kan få ett arbete.

Att deltagare i olika program (genomsnittligt sett) har olika egenskaper kan tyckas självklart. I många fall existerar det ju t o m explicita krav (avseende exempelvis ålder och arbetslöshetstid) för deltagande. Och att olika grupper har olika egenskaper behöver inte utgöra något problem, så länge vi har kunskap om och kan ta hänsyn till dessa skillnader i vår analys. Men om existerande skillnader är okända för forskaren uppstår problem. Detta kan t ex inträffa om valet att delta i ett program påverkas av vad arbetsförmedlare och potentiella deltagare tror om programmets effekter.

Antag, t ex, att ett program anses ovanligt bra. Detta medför att "alla" vill delta – men bara de mest motiverade lyckas "tjata till sig en plats". I ett sådant fall finns det en risk att deltagarna, genomsnittligt sett, kommer att vara mer motiverade än icke-deltagarna. Om dessa deltagare, tack vare sin motivation och driftighet, skulle klara sig bättre på arbetsmarknaden än majoriteten av icke-deltagarna, även om de inte deltog i programmet, så uppstår det problem. På motsvarande sätt kan det finnas en risk att handläggare på arbetsförmedlingen i första hand erbjuder platser i ett "bra" program till arbetslösa som upplevs ha goda förutsättningar att tillgodogöra sig programmet och klara sig på arbetsmarknaden⁸ eller (det motsatta fallet) att platser i första hand erbjuds de arbetslösa som anses ha stora problem på arbetsmarknaden och därför upplevs vara i stort behov av den hjälp programmet kan erbjuda. I alla dessa fall uppstår problem eftersom resultatet kan bli att de egenskaper som varierar systematiskt mellan grupperna har betydelse både för sannolikheten att delta i ett visst program och för utfallet av att delta i programmet. Risken ökar då att programmet felaktigt tillskrivs effekter som i själva verket beror på att deltagarna har andra egenskaper än icke-deltagarna. För att kunna få ett rättvisande svar på den

⁸ Inom den engelskspråkiga utvärderingslitteraturen brukar detta fenomen kallas för *cream skimming*, vilket, fritt översatt, innebär att handläggaren "skummar grädden av mjölken" eller "sällar agnarna från vetet".

grundläggande utvärderingsfrågan måste vi alltså ta hänsyn till detta. Hur kan vi göra det?

Kontrollerade experiment

Kontrollerade experiment, där slumpen får avgöra vilka som får delta i programmet löser selektionsproblemet.

Poängen med experiment är att man, ur en grupp arbetslösa, slumpmässigt utser en (del-)grupp som får delta i programmet. De som inte deltar utgör kontrollgrupp. Alla eventuella skillnader mellan de olika grupperna blir då slumpmässigt fördelade, vilket medför att fördelningen av icke-observerade faktorer – exempelvis motivation – kan antas vara jämnt fördelad i de båda grupperna. Vi skulle kunna uttrycka det som att deltagare respektive icke-deltagare kommer att vara ”äldre, lågutbildade kvinnor från glesbygden” och ”välutbildade unga män från Stockholmsregionen” i samma utsträckning. Därmed blir grupperna jämförbara och alla (eventuella) skillnader i utfall mellan dessa båda grupper kommer att bero på att den ena gruppen deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program och den andra inte gjorde det – inte på att individerna i de båda grupperna har olika egenskaper. Genom att jämföra det genomsnittliga utfallet för respektive grupp kan vi sedan, på ett enkelt sätt, fastställa hur stor effekt ett visst program har på exempelvis sannolikheten att få ett arbete.

Experiment utgör en enkel metod som har hög vetenskaplig acceptans. Genom att introducera nya åtgärder (eller modifiera gamla) i experimentform, och låta slumpen avgöra vem som får delta, skulle vi på ett enkelt och tillförlitligt sätt kunna: (i) besvara frågan om det är bättre att delta i en åtgärd än att vara öppet arbetslös; samt (ii) undvika att ett stort antal människor deltar i en åtgärd som senare visar sig vara verkningslös eller till och med negativ för deltagaren; och dessutom (iii) undvika att stora resurser satsas på åtgärder som saknar effekt.

Experiment av den här typen är relativt vanliga i USA (Björklund & Regnér 1996; Katz m fl 1998), men har nästan aldrig genomförts inom den svenska arbetsmarknadspolitiken.⁹ Det finns flera orsaker till detta. En vanlig invändning mot metoden är att det är oetiskt att utesluta kontrollgruppen från de möjlighe-

⁹ Undantaget utgörs av det försök med utökade förmedlingsinsatser för långtidsarbetslösa som genomfördes i Eskilstuna år 1975 (se Delander, 1978).

ter som åtgärden medför. Dessutom ställer metoden höga krav på utförandet. Kontrollgruppens deltagare får exempelvis inte påverkas av experimentet.¹⁰

I normalfallet är svenska utvärderare därför hänvisade till att med hjälp av olika ekonometriska metoder försöka korrigera resultaten för det faktum att urvalet till de olika grupperna sannolikt inte är slumpmässigt.

Ekonometri

Ekonometri innebär att man använder statistiska och matematiska metoder för att analysera ekonomiska data. Det finns en stor mängd ekonometriska metoder som kan lösa selektionsproblemet. Alla ekonometriska metoder baseras på att forskaren använder all tillgänglig information avseende de skillnader som existerar mellan olika deltagare och icke-deltagare. Syftet med detta är att identifiera hur just deltagandet (d v s inte de personliga egenskaperna) påverkar individens sannolikhet att t ex få ett arbete.

Men i normalfallet har forskaren inte tillgång till all information som hon borde ta hänsyn till utvärderingen. Skolbetyg och föräldrarnas socioekonomiska ställning är exempel på faktorer som oftast inte är dokumenterade¹¹ (de är *icke-observerade*), men som kan antas påverka både sannolikheten att exempelvis unga människor deltar i arbetsmarknadspolitiska program *och* att de får ett arbete. Det finns också faktorer som är mycket svåra att observera (eller åtminstone dokumentera) oavsett hur detaljerad information forskaren har tillgång till. Motivation och social kompetens nämns ofta som exempel på sådana *icke-observerbara* egenskaper som kan variera systematiskt mellan olika grupper. Om forskaren inte har kännedom om sådana skillnader och hur de påverkar utfallet kan utvärderingens resultat blir missvisande. För att åtgärda detta är forskaren hänvisad till att använda någon av de ekonometriska metoder som kan lösa selektionsproblemet.¹²

¹⁰ Att experiment inte utgör en problemfri metod framgår av de exempel som ges i Björklund & Regné (1996). Där klargörs också att dessa problem kan reduceras eller t o m elimineras med hjälp av en väl genomtänkt experimentdesign. I Carling m fl (2001) presenteras just ett sådant (detaljerat) förslag avseende ett tänkt experiment.

¹¹ Information om skolbetyg och föräldrarnas socioekonomiska ställning finns i register hos SCB och det är alltså, rent teoretiskt, möjligt för en utvärderare att (under vissa förutsättningar) få tillgång till denna information genom att samköra register.

¹² Heckman (1979) initierade en diskussion om hur man, med hjälp av ekonometriska metoder, kan eliminera selektionsproblemet, genom att introducera sin s k två-steps metod, för vilken han fick ekonomipriset till Alfred Nobels minne år 2000. Metodutvecklingen inom detta område fortlöper kontinuerligt; se t ex Heckman m fl, 1999.

Med hjälp av olika *selektionsmodeller* kan skattningarna korrigeras för effekter av icke-observerade egenskaper som varierar systematiskt mellan deltagare och icke-deltagare. Om urvalet till program beror på individspecifika egenskaper som inte förändras över tiden (t ex uppväxtförhållande eller föräldrarnas utbildning) kan vi använda så kallade *fix-effekt metoder* som eliminerar inflyandet av dessa faktorer, genom att bara ta hänsyn till de förändringar som inträffar mellan två tidpunkter. Om det finns icke-observerade faktorer (t ex motivation) som påverkar exempelvis deltagarnas inkomst både före och efter programdeltagandet kan man komma till rätta med detta genom att använda *tillståndsberoende modeller* och inkludera individens inkomst före programdeltagandet bland modellens förklarande variabler.

Under 1990-talet har dessa metoder dessutom kombinerats med olika *matchningsförfaranden*. Matchning innebär att kontrollgruppen utses på ett sådant sätt att individerna i kontroll- och försöksgruppen så långt som möjligt har likartade egenskaper när det gäller sådant som kan observeras (exempelvis kön, ålder, utbildning, bostadsort och civilstånd).¹³

3.1.2 Utvärdering av det nationella IT-programmet, Swit – ett exempel¹⁴

En av IFAU:s rapporter får tjäna som illustration till hur en utvärdering av ett programs individeffekter kan se ut. I Johansson & Martinson (2000) jämförs effekten av två arbetsmarknadspolitiska program: IT-utbildningar genomförda av 'Swit – yrkesutbildning' och IT-utbildningar genomförda av AMV.

Rapporten analyserar hur de deltagande individernas sannolikhet att ha ett reguljärt arbete sex månader efter avslutad kurs påverkades av att de deltog i respektive utbildning. För att kunna fastställa det måste vi veta hur stor sannolikhet Swit- respektive AMV-deltagarna skulle ha haft att få arbete om de istället för att delta i den utbildning de gjorde hade deltagit i den andra utbildningen (se *avsnitt 3.1.1*). Anställningssannolikheten påverkas naturligtvis av individens egenskaper. En jämförelse mellan de båda grupperna visade att det fanns

¹³ Matchningsmetoder har utvecklats och använts inom den statistiska och medicinska forskningen under lång tid, men metoderna är relativt nya inom den nationalekonomiska utvärderingsforskningen. Tidiga referenser inom området är Rubin (1974, 1977); för en diskussion om Propensity score matching, se Rosenbaum & Rubin (1983); för en övergripande diskussion av området, se Heckman m fl (1999). Ett grundläggande antagande för samtliga matchningsmetoder är att utvärderaren har kunskap om, och tillgång till, all information som är av betydelse för individens beslut att delta i ett program samt resultatet därav; problemen förknippade med detta antagande diskuteras i bl a Rosenbaum (1984) och Heckman & Holtz (1989).

¹⁴ I avsnitt 2.3 presenteras IFAU:s uppföljning av Swit.

påtagliga skillnader mellan Swit- och AMV-deltagarna. Swit-deltagarna var, i högre utsträckning än AMV-deltagarna, unga, högskoleutbildade, män som var nordiska medborgare. De var i mindre utsträckning arbetshandikappade och de hade befunnit sig färre dagar i öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program än deltagarna i AMV:s IT-utbildning. Dessutom var en Swit-utbildning något längre än jämförbara AMV-utbildningar.

Detta innebar att Swit-deltagarna, i högre utsträckning än AMV-deltagarna, hade egenskaper som (normalt sett) ökar sannolikheten att få ett arbete. Det var därför inte förvånande att Johansson & Martinson fann att 57 procent av deltagarna i Swit, jämfört med 43 procent av AMV:s deltagare, hade ett reguljärt arbete sex månader efter avslutad utbildning.. Skillnaden mellan de båda grupperna uppgick till 33 procent.

Tabell 2. Skillnaden mellan Swit- och AMV-deltagare vad avser andelen (%) i arbete sex månader efter avslutad utbildning

	<i>Skillnad i andel i arbete Swit/AMV</i>	
	Procentenheter	Procent
Andel i arbete 6 månader efter utbildning	14	33
Med kontroller för ålder, kön, arbetshandikapp, utbildning, lön och arbetshistorik	8	20
Kontroll för om deltagarna gjort praktik hos en arbetsgivare i samband med utbildningen	6	10

Vid en första anblick tycktes alltså Swit-utbildningen vara avsevärt bättre än AMV:s IT-utbildning när det gällde att öka deltagarnas sannolikhet att få och behålla ett arbete. Men var det verkligen programdeltagandet som gjorde att Swit-deltagarna, i högre utsträckning än AMV-deltagarna, hade arbete? Vi vet ju att deltagarna i de båda grupperna, genomsnittligt sett, hade olika egenskaper. För att göra en rättvis bedömning av hur respektive utbildning påverkade anställningssannolikheten måste vi ta hänsyn till detta.

För att kontrollera de bakomliggande faktorernas inverkan på anställningssannolikheten använde Johansson & Martinson en matchningsansats. Detta innebär att de jämförde två till synes likartade individer som deltagit i respektive utbildning. När de på detta sätt tog hänsyn till skillnader i deltagarnas ålder, kön, arbetshandikapp, utbildning, medborgarskap och arbetslöshetshistoria visade det sig att skillnaden mellan de båda utbildningarna krympte till 8 procentenheter eller 20 procent. En del av Swit-deltagarnas högre anställningssan-

nolikhet förklarades alltså av att de hade andra egenskaper än AMV-deltagarna – inte att de deltagit i olika utbildningar.

Eftersom praktik hos en arbetsgivare kan öka chansen att få ett reguljärt arbete var det också viktigt att kontrollera för andelen av Swit- respektive AMV-deltagare som hade haft denna möjlighet under utbildningen. Då författarna tog hänsyn till detta minskade skillnaden mellan de båda utbildningarna ytterligare. Till en del förklarades alltså det faktum att en högre andel av Swit-deltagarna fått arbete av att de, i högre utsträckning än AMV-deltagarna, hade gjort praktik hos en arbetsgivare. Då Johansson & Martinson kontrollerade för detta fann de att skillnaden mellan de båda utbildningarna inte längre var statistiskt signifikant (68 procent Swit- jämfört med 62 procent av AMV-deltagarna).

Genom att använda en matchningsansats och kontrollera för olikheter mellan grupperna kunde författarna alltså ta hänsyn till selektionsproblemet. Dessutom ökade analysen förståelsen av orsakerna till att fler Swit- än AMV-deltagare hade arbete sex månader efter utbildningarnas slut.

3.2 Makroekonomiska utvärderingar

Utvärderingar av arbetsmarknadspolitikens individeffekter ger bara en begränsad bild av politikens effekter. Orsaken är att arbetsmarknadspolitiken påverkar även dem som inte kommer i kontakt med förmedlingsåtgärder eller deltar i program. Detta kan t ex ske om deltagarnas arbetsmarknadssituation förbättras på bekostnad av icke-deltagarnas, om lönenivån förändras eller genom att politiken finansieras med skattemedel.

3.2.1 Arbetsmarknadspolitikens makroeffekter

Arbetsmarknadspolitiken kan, rent teoretiskt, påverka bl a arbetslösheten, arbetskraftsutbudet, sysselsättningen och arbetskraftens rörlighet.¹⁵

Arbetskraftsutbudet

När arbetsmarknadsläget gör det svårt att få jobb finns det en risk att arbetslösa slutar att söka arbete och lämnar arbetskraften. Om utträdet från arbetskraften permanentas kan en tillfällig konjunkturedgång få bestående negativa effekter på exempelvis arbetskraftsutbudet och den reguljära sysselsättningen. Detta be-

¹⁵ En diskussion avseende arbetsmarknadspolitikens teoretiska och (i det sistnämnda fallet) empiriska makroekonomiska effekter återfinns i Layard m fl (1991), Calmfors (1994) samt Calmfors m fl (2002).

ror på att ett minskat arbetskraftsdeltagande ökar risken för att det uppstår arbetskraftsbrist och inflationstendenser i nästa konjunkturuppgång. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder som bidrar till att människor inte lämnar arbetskraften kan därför ha gynnsamma effekter på ekonomin som helhet.

Sysselsättningseffekter

Arbetsmarknadspolitiken har många syften, men att främja hög sysselsättning måste ändå uppfattas som ett av de viktigaste. Genom att bidra till ökad produktivitet och (därmed) tillväxt kan arbetsmarknadspolitiken medföra att den reguljära sysselsättningen ökar. Men arbetsmarknadspolitiken kan också medföra att reguljär sysselsättning trängs undan.

Om en åtgärd används för att ge sysselsättning åt personer som helt eller delvis övertar arbetsuppgifter, som annars skulle ha utförts av någon annan, talar vi om *direkt undanträngning*. Undanträngning leder alltid till att den reguljära sysselsättningen minskar, men undanträngningen kan ske på olika sätt. Om en arbetsgivare anställer en arbetslös person med bidrag från Ams istället för en person utan bidrag talar vi om en *substitutionseffekt*. I denna situation kan bidraget motiveras om den som får jobbet tillhör en grupp av arbetslösa som har svårt att finna arbete utan bidrag och den person som går miste om arbetet har lätt att finna jobb på egen hand. Om en arbetsgivare å andra sidan skulle ha anställt exakt samma person även utan bidrag talar vi istället om en *dödsviktseffekt*. I det fallet är effekten odelat negativ. En tredje form av direkt undanträngning, *konkurrenssnedvridning*, uppstår om ett företag väljer att anställa en person med bidrag och därigenom skaffar sig en konkurrensfördel i förhållande till företag som inte utnyttjar möjligheten. Därmed trängs arbeten undan i de företag som inte erhåller bidrag.

Om arbetsmarknadspolitiken tränger undan reguljär sysselsättning via lönebildningen i samhället talar vi istället om *indirekt undanträngning*. Detta kan inträffa om lönesättarna tror att en stor del av dem som blir arbetslösa slussas över till arbetsmarknadspolitiska program, och de upplever att programdeltagande är bättre än öppen arbetslöshet, eftersom ”arbetslöshetshotet” i löneförhandlingarna då urholkas. En omfattande arbetsmarknadspolitik kan därför medföra att lönerna i ekonomin blir högre och den reguljära sysselsättningen lägre än den annars skulle ha blivit.

Arbetskraftens rörlighet

Arbetsmarknadspolitiken kan påverka arbetskraftens rörlighet, både geografiskt och yrkesmässigt. Rörlighetsfrämjande åtgärder (t ex förmedlingsverksamhet, flyttbidrag och arbetsmarknadsutbildning) syftar till att motverka matchningsproblemen på arbetsmarknaden och underlätta för arbetslösa att röra sig till de regioner, sektorer och yrken där det finns arbete.

Men arbetsmarknadspolitiken kan också medföra att arbetskraftens rörlighet begränsas. Detta gäller inte minst åtgärder som innebär subventionerad sysselsättning. Geografisk inlåsning kan uppstå om individer, som annars skulle ha flyttat, väljer att stanna på orten p g a möjligheten att erhålla en subventionerad anställning i Ams regi. Yrkesmässig inlåsning uppstår om individer med föråldrade yrkeskunskaper väljer att delta i ett program istället för att omskola eller vidareutbilda sig.

3.2.2 Att utvärdera arbetsmarknadspolitikens makroeffekter

Att utvärdera arbetsmarknadspolitikens makroeffekter handlar alltså i hög utsträckning om att studera hur arbetskraftsutbudet, sysselsättningen och arbetskraftens rörlighet påverkas av arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning. Eftersom det är svårt att behandla alla aspekter i en och samma utvärdering fokuserar många utvärderingar på någon aspekt av dessa större frågeställningar. Exempel på detta är studier av direkta undanträngningseffekter och effekter på lönebildningen, vilka utgör pusselbitar i kartläggningen av arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter.

Det finns stora likheter mellan att utvärdera arbetsmarknadspolitikens mikro- och makroeffekter. Även när det gäller makroekonomiska utvärderingar måste forskaren fastställa det kontrafaktiska tillståndet, ”det som inte hände”. Forskaren måste alltså avgöra hur exempelvis arbetskraftsutbudet eller sysselsättningen hade utvecklats *i frånvaro* av arbetsmarknadspolitiken. Utan kunskap om detta kan forskaren inte avgöra hur arbetsmarknadspolitiken har påverkat utvecklingen. I det här fallet fokuserar forskaren inte på den enskilda individens situation utan på arbetsutbudets, sysselsättningens eller rörlighetens utveckling i frånvaro av arbetsmarknadspolitiken. Det finns ett stort antal faktorer som påverkar utvecklingen i ekonomin. För att kunna ge en rättvisande bild av hur arbetsmarknadspolitiken påverkat utvecklingen måste forskaren förstå och fastställa vilka (ytterligare) faktorer som påverkar utvecklingen och hur detta sker.

Forskaren måste alltså skapa en jämförelsenorm, en bild av ”det som inte hände”. Om utvärderingen avser genomförandet av ett nytt program i ett mindre antal kommuner kan utvecklingen i likartade kommuner, där programmet inte genomfördes, användas som ”kontrollkommuner”. Precis som i utvärderingar av arbetsmarknadspolitikens individeffekter måste man använda ekonomiska metoder för att kontrollera för alla ytterligare skillnader mellan de enheter som jämförs. Om utvärderingen istället avser sysselsättningsutvecklingen i hela landet existerar det ingen naturlig jämförelsenorm. I liknande fall får man försöka rekonstruera sysselsättningsutvecklingen som den sannolikt skulle ha sett ut i frånvaro av arbetsmarknadspolitik. Även i dessa fall används ekonomiska metoder. I *avsnitt 3.2.3* finns ett sådant exempel.

Selektion utgör generellt sett inte ett lika stort problem inom den makro- som den mikroekonomiska utvärderingsforskningen, men det finns undantag.¹⁶ När det gäller utvärderingar av arbetsmarknadspolitikens makroeffekter är vi hänvisade till ekonomiska metoder eftersom kontrollerade experiment generellt sett¹⁷ inte är möjliga i detta fall.

Att tillgången på data är avgörande för våra möjligheter att utvärdera arbetsmarknadspolitikens effekter illustreras av forskningen avseende rörligheten på arbetsmarknaden. Det finns flera svenska studier av den geografiska rörligheten, men ingen av den yrkesmässiga. Detta förklaras av att det inte finns något officiellt yrkesregister i Sverige. Om man inte vet vilket yrke de arbetssökande har före respektive efter en arbetslöshetsperiod (som inkluderade programdeltagande i en (eller flera) arbetsmarknadspolitiska åtgärder) kan man inte observera yrkesbyten eller analysera bakomliggande orsaker. Detta förklarar sannolikt varför den yrkesmässiga rörligheten på den svenska arbetsmarknaden aldrig har studerats.

Nettoeffekter och kausala samband

I utvärderingar av arbetsmarknadspolitikens makroeffekter måste forskaren ta hänsyn till att den politik som studeras kan ge upphov till motverkande effek-

¹⁶ Antag t ex att de politiskt ansvarigas benägenhet att införa nya arbetsmarknadspolitiska program varierar mellan olika kommuner. I några kommuner är man snabbare, i andra långsammare. Om det förekommer systematiska skillnader mellan ”snabba” och ”långsamma” kommuner, och om dessa skillnader har betydelse både för sannolikheten att införa nya program och för sysselsättningsutvecklingen i frånvaro av program, så har vi en direkt parallell till det selektionsproblem vi möter inom den mikroekonomiska utvärderingsforskningen.

¹⁷ Om åtgärden inte genomförs i mycket stor omfattning.

ter. Det räcker alltså inte att studera hur mycket sysselsättningen ökar till följd av ökad produktivitet eller förbättrad matchning; forskaren måste också ta hänsyn till eventuella inläsnings- och undanträngnings effekter. Detta är inte helt enkelt.

Låt oss ta exemplet med hur man ska mäta direkta undanträngningseffekter. Antag att en kommun får subventioner för att anställa arbetslösa. Om kommunen ändå skulle ha nyanställt personal för att utföra de aktuella arbetsuppgifterna ger subventionerna upphov till direkt undanträngning i de verksamheter där subventionerad arbetskraft anställs. Men subventionen kan också medföra att kommunen sparar pengar som kan användas för att öka antalet reguljära anställningar inom andra delar av den kommunala verksamheten. Även detta bör framgå av utvärderingen. Man bör också uppmärksamma att det kan finnas ett värde i att personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden får anställning, även om det innebär att andra, mer konkurrenskraftiga arbetstagare, därigenom trängs undan från det aktuella arbetet. För att ge en rättvisande bild av arbetsmarknadspolitikens effekter bör forskaren alltså väga samman effekten av olika företeelser och utvärdera *nettoeffekten* av (i det här fallet) subventionerna.

Forskaren måste också vara medveten om att orsakssambanden – kausaliteten – kan gå åt olika håll. Låt oss åter exemplifiera med hur man ska mäta direkta undanträngningseffekter. Undanträngning innebär ju att den reguljära sysselsättningen minskar till följd av att programdeltagandet ökar. Antag nu den reguljära sysselsättningen minskade under samma period som programdeltagandet inom en region ökade. Men att den reguljära sysselsättningen minskade under samma period som arbetsmarknadspolitikerna ökade i omfattning behöver inte vara uttryck för undanträngning, eftersom ett försämrat arbetsmarknadsläge, i vilket den reguljära sysselsättningen minskar, sannolikt medför att programvolymerna inom arbetsmarknadspolitikerna ökar. Även detta s k *kausaltetsproblem* måste beaktas i de ekonometriska modellerna.

3.2.3 Undanträngning av reguljär sysselsättning – ett exempel

Låt oss avsluta diskussionen om arbetsmarknadspolitikens makroeffekter med ett konkret exempel. Det är hämtat ur Dahlberg & Forslund (1999) och handlar om direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska program. Författarna använde information för åren 1987–1996 från 260 svenska kommuner.

Ett av huvudproblemen i analysen var att avgöra vad som skulle ha hänt med den reguljära sysselsättningen i frånvaro av programmen. Utan denna kun-

skap går det ju inte att fastställa hur mycket högre/lägre sysselsättningen blev p g a arbetsmarknadspolitiken, d v s hur stor undanträngningen var. För att fastställa detta använde Dahlberg & Forslund en modell som, med hjälp av statistiska metoder, återskapade hur sysselsättningen (sannolikt) skulle ha utvecklats om det inte hade funnits några arbetsmarknadspolitiska program.

Modellen omfattade alla de faktorer som, enligt nationalekonomisk teori, kan tänkas påverka den reguljära sysselsättningen i en kommun. Vi vet att flera av dessa faktorer *inte varierar* mycket över tiden inom en och samma kommun, även om de varierar mellan olika kommuner. För att ta hänsyn till detta valde Dahlberg & Forslund att skatta modeller som konstanthåller de faktorer som inte varierar inom en och samma kommun. Dessutom vet vi att många omständigheter *som varierar* över tiden påverkar alla kommuner på samma sätt: vi skulle kunna säga att det finns en ”konjunktoreffekt” som är gemensam för alla kommuner. I syfte att fånga upp denna ”konjunktoreffekt” inkluderade Dahlberg & Forslund tidsspecifika effekter. Sammantaget medförde detta att de, relativt enkelt, kunde kontrollera för en del av de faktorer som påverkar sysselsättningens utveckling på kommunal nivå.

Men en omständighet som inte fångades upp med hjälp av dessa åtgärder var att kommunernas sysselsättningsstruktur varierar. I en kommun dominerar tillverkningsindustrin, i en annan byggsektorn. För att ta hänsyn till detta inkluderade författarna en variabel som fångade upp att sysselsättningsutvecklingen i en kommun också beror på kommunens branschstruktur.

Eftersom utvärderingen avsåg den direkta undanträngningen måste modellen också ”skala bort” den sysselsättningsförändring som berodde på att lönenivån påverkades av arbetsmarknadspolitiken. Avslutningsvis måste författarna ta hänsyn till att den demografiska strukturen varierar mellan olika kommuner samt att både statsbidrag och den politiska majoriteten i kommunen påverkar den kommunala sysselsättningen.

Genom att på detta sätt ta hänsyn till, eller ”skala bort”, effekten av allt annat (än arbetsmarknadspolitiken) som påverkade sysselsättningens utveckling under den studerade perioden, kunde Dahlberg & Forslund uppskatta hur den (sannolikt) skulle ha utvecklats i frånvaro av arbetsmarknadspolitiken. Med utgångspunkt från denna ”jämförelsenorm” kunde de sedan gå vidare och uppskatta undanträngningens storlek.

3.3 Avslutande diskussion

Rapporteringen kring arbetsmarknadspolitikens effekter kan ibland kännas förvirrande. Enskilda rapporter kan vara svårgenomträngliga och präglas av fackspråk och ekonometri, och det händer att likartade utvärderingar ger olika resultat. Det sistnämnda kan ha olika förklaringar.

Det är bara om populationen och urvalet är representativt¹⁸ för exempelvis ”samtliga arbetslösa” som resultaten kan generaliseras till just ”samtliga arbetslösa”. *Populationen* utgörs t ex av alla som deltog i det utvärderade programmet vid den aktuella tidpunkten. *Urvalet* är den delmängd av populationen som forskaren analyserar i sin utvärdering. Populationens och/eller urvalets individuella egenskaper påverkar utvärderingens resultat. Med en annan population, med andra individuella egenskaper, skulle resultatet sannolikt bli ett annat. Resultatet av en utvärdering av arbetsmarknadsutbildningens effekt på sannolikheten att få arbete säger alltså egentligen bara något om detta för det urval av deltagare som utvärderingen baseras på. Om urvalet bestod av ungdomar i Stockholmsregionen som skrevs in vid arbetsförmedlingen 1994 och påbörjade ett program 1995, så avser resultatet just den kategorin deltagare vid just den tidpunkten. Om resultaten är signifikanta är det sannolikt att effekten skulle vara densamma för ett annat urval ur samma population. Däremot är det inte alls självklart att resultatet av samma program skulle bli detsamma vid en annan tidpunkt, i ett annat konjunkturläge, i en annan region eller för en annan population.

En annan förklaring till att resultaten kan variera är att olika metoder ger olika resultat. När man tar del av en utvärdering kan det därför vara relevant att fråga sig hur författaren/-na motiverar sitt val av modell och metod. Är argumenten trovärdiga? Ifrågasätter författaren/-na sina val och de resultat de erhåller? Det är viktigt att vara medveten om att forskaren aldrig kan vara säker på att ha kontrollerat för alla relevanta faktorer, oavsett hur bra data och/eller metoder hon har tillgång till. Det kan därför vara rimligt att förvänta sig att en utvärdering innehåller en diskussion om analysens eventuella svagheter: Vilken information saknas? Varför? Hur kan detta tänkas påverka resultaten?

¹⁸ Att en population eller ett urval är *representativt* betyder att individernas egenskaper genomsnittligt sett är desamma som i den grupp forskaren hänvisar till. När man talar om ”representativa urval” innebär detta ofta, underförstått, ”representativt för samtliga arbetslösa”, men detta behövs alltså inte vara fallet.

En trovärdig utvärdering bör också innehålla en känslighetsanalys, i vilken utvärderingens resultat ifrågasätts genom att exempelvis skattningsmetoder, förklaringsvariabler och urval varieras. Om resultaten är stabila för dessa förändringar ökar utvärderingens – och dess resultat – trovärdighet.

Generellt sett bör vi också fästa större vikt vid signifikanta än icke-signifikanta resultat. Att ett resultat är statistiskt signifikant innebär att det är statistiskt säkerställt. Detta betyder att man med stor sannolikhet skulle erhålla samma resultat även om urvalet av deltagare i det program man studerar förändrades. Resultat som inte är statistiskt signifikanta kan vara intressanta just därför att det visar att effekten av den aktuella variabeln inte är statistiskt säkerställt. Det är dock viktigt att komma ihåg att så är fallet, oavsett den skattade variabelns storlek. Om effekten inte är statistiskt signifikant kan resultatet bli ett helt annat om vi genomför en identisk utvärdering för ett annat urval.

Innan vi lämnar ämnet signifikans bör vi påpeka att *statistisk* signifikans inte säger någonting om effektens *storlek* – den s k *ekonomiska* signifikansen. Ett resultat kan alltså vara statistiskt signifikant samtidigt som effekten är så liten att den saknar betydelse.

Det är också rimligt att ifrågasätta en utvärdering som säger sig presentera "sanningen". Varje enskild utvärdering utgör bara en liten bit i det stora pussel som handlar om arbetsmarknadspolitikens effekter. Inom vissa områden börjar vi kunna urskilja mönster och se helheten. Inom andra är kunskapsluckorna fortfarande betydande. Det behövs mycket forskning, genomförd av olika forskare, med olika metoder, för olika tidsperioder och olika populationer innan vi med säkerhet kan avgöra hur arbetsmarknadspolitiken påverkar deltagarna eller ekonomin som helhet.

4 Samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys

I *avsnitt 2* konstaterade vi att ett program inte automatiskt var bra eller effektivt bara för att en majoritet av deltagarna fick arbete efter programmets slut eftersom de kanske skulle ha fått det även om de inte hade deltagit i programmet. I *avsnitt 3* fann vi att ett arbetsmarknadspolitiskt program kan ha positiva individeffekter utan att effekten för ekonomin som helhet är positiv: om den negativa effekten för icke-deltagarna är större än den positiva effekten för deltagarna är ju den totala effekten negativ. I det här avsnittet går vi ett steg längre och

konstaterar att ett program kan vara samhällsekonomiskt olönsamt även om programmets effekter var positiva både för dem som deltog och för samhället som helhet.

Hittills har vi fokuserat på arbetsmarknadspolitikens *effekter*, och konstaterat att dessa kan vara positiva eller negativa och beröra den enskilda deltagaren eller samhället som helhet. Oavsett vilket så utgör effekterna resultatet av arbetsmarknadspolitik. Och arbetsmarknadspolitik kostar pengar. Effekterna utgör alltså avkastningen på samhällets investering. För att ett arbetsmarknadspolitiskt program ska vara samhällsekonomiskt lönsamt måste programmets intäkter – i det här fallet nettot av programmets positiva och negativa effekter – vara större än programmets kostnader. När intäkterna/effekterna av en investering/satsning jämförs med dess kostnader talar vi om kostnads- och intäktsanalyser.

I verkligheten är kostnads- och intäktsanalyser relativt ovanliga inom den arbetsmarknadspolitiska utvärderingslitteraturen, men det finns undantag.¹⁹ Ett exempel återfinns i Axelsson & Löfgren (1992), i vilken författarna analyserade de privat- och samhällsekonomiska effekterna av arbetsmarknadsutbildning som genomfördes under det fjärde kvartalet 1981. Urvalet bestod av drygt 2 000 deltagare och jämförelsegruppen av lika många icke-deltagare. Författarna använde flera olika utvärderingsmetoder. Nästan alla tydde på att deltagarnas årliga inkomster ökade kraftigt tack vare utbildningen. Rent privatekonomiskt var alltså effekten av att delta i utbildningen positiv. Men vilka samhällsekonomiska effekter gav utbildningen upphov till? Och vilka var dess kostnader?

I syfte att skapa en ram för att analysera dessa frågor diskuterade författarna vilka samhällsekonomiska kalkylregler som måste vara uppfyllda under olika marknadsförhållanden. De konstaterade att kalkylen, på *intäktssidan*, måste innehålla den inkomstökning som deltagarna fick till följd av att de deltog i utbildningen. Men hur stor var den? T o m utvärderingstidpunkten kunde inkomstökningen beräknas med relativt stor säkerhet, men därefter måste forskaren ”skriva fram” – extrapolera – det hon tror sig veta om deltagarnas inkomster efter utvärderingstidpunkten. För att göra detta krävs antaganden avseende diskonteringsräntan, deltagarnas pensionsålder och deras överlevnadssannolikhet fram till pensioneringen. För att korrekt återspegla den samhällsekonomiska

¹⁹ Diskussioner och/eller analyser av detta slag återfinns även i exempelvis Forslund & Krueger (1997), Ohlsson (1988) och Ohlsson & Westerlund (1987).

vinsten måste den uppskattade privatekonomiska intäktsökningen dessutom modifieras med avseende på skattesystemets utformning.²⁰

På *kostnadssidan* inkluderade författarna det produktionsbortfall som uppkom genom att deltagarna genomgick en utbildning istället för att arbeta²¹. Till kostnaderna räknades naturligtvis även utgifterna för själva programmet, såsom lärarlöner, lokalkostnader, materialförbrukning och -förslitning.

Om de sammanlagda intäkterna är större än kostnaderna så är programmet samhällsekonomiskt lönsamt. I det fall Axelsson & Löfgren analyserade tydde beräkningarna på att utbildningen både var privat- och samhällsekonomiskt lönsam.

Det är lätt att peka på de svårigheterna som är förknippade med att korrekt uppskatta alla intäkter och kostnader. Beräkningarna ger upphov till flera metodmässiga problem och kraven på antaganden och beräkningar är omfattande. Till detta kommer att kostnadsbilden avseende den svenska arbetsmarknadspolitiken sällan är helt klar. Det är alltså ingen slump att vi så sällan ser kostnads- och intäktsanalyser av den svenska arbetsmarknadspolitikens privat- och samhällsekonomiska effekter, trots att dylika analyser är fullt genomförbara.

5 Sammanfattning och avslutande diskussion

Den här rapporten handlar om att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Rapporten är en översikt som syftar till att öka möjligheterna att förstå och bidra till uppföljningar och utvärderingar av arbetsmarknadspolitikens effekter, men de problem och metoder som har diskuterats är generella och oberoende av ämnesområdet.

Uppföljning och utvärdering används ibland synonymt, men är (enligt den praxis som har etablerats inom den nationalekonomiska utvärderingsforskningen) två olika saker. En *uppföljning* dokumenterar ett program och beskriver vad

²⁰ Till dessa "intäkter" förs, i vissa amerikanska intäkts- och kostnadsanalyser avseende arbetsmarknadspolitiska satsningar riktade till arbetstagare med en svag position på arbetsmarknaden, även samhällsekonomiska "intäkter" förknippade med värdet av (i) det som produceras under programdeltagandet, (ii) minskad kriminell aktivitet bland de f d programdeltagarna samt (iii) minskade framtida transfereringar till de f d programdeltagarna.

²¹ Även i detta fall korrigerat för effekterna av skattesystemet.

som faktiskt har hänt, men den säger ingenting om vad som skulle ha hänt i frånvaro av det studerade programmet. En *utvärdering*, å andra sidan, syftar till att bedöma vilken effekt en åtgärd hade på händelseförloppet.

Inom den nationalekonomiska utvärderingsforskningen skiljer man på mikro- och makroekonomiska utvärderingar. *Mikroekonomiska* utvärderingar studerar effekten av arbetsmarknadspolitiska program för den enskilde deltagaren. *Makroekonomiska* utvärderingar analyserar politikens effekter för samhället som helhet. Att ett program ger upphov till positiva effekter för dem som deltar innebär inte automatiskt att programmets makroekonomiska effekter är positiva. Det är inte heller självklart att en åtgärd automatiskt är samhällsekonomiskt lönsam bara för att den ger upphov till positiva mikro- och makroekonomiska effekter.

Det finns ett stort behov av att arbetsmarknadspolitiken följs upp och utvärderas. En orsak är de arbetsmarknadspolitiska programmets omfattning, vilka nådde rekordnivåer under 1990-talets recession då nära 2,9 miljoner människor var inskrivna vid arbetsförmedlingen och (tidvis) mer än 200 000 människor – mer än 5 procent av arbetskraften – deltog i olika program. Dessutom introducerades ett stort antal nya åtgärder under 1990-talet. Till detta kommer att den svenska arbetsmarknadspolitiken röner stort internationellt intresse och att man inom EU har aviserat en arbetsmarknadspolitik som till viss del liknar den svenska.

De uppföljningar och utvärderingar som har genomförts har ökat kunskapen om politikens effekter och metodernas möjligheter och begränsningar.²² Idag möjliggör tillgången på modern datateknik bearbetning av stora datamängder vilket banar väg för forskning som ännu för tio år sedan var svår genomförbar. Metodutvecklingen inom ämnet är snabb och genomgripande. Trots detta har den svenska arbetsmarknadspolitiken effekter bara följts upp och utvärderats i begränsad omfattning. Kunskapen om politikens effekter för dem som deltar och för ekonomin som helhet är därför begränsade. Genom kontinuerliga och systematiska uppföljningar och utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken effekter för olika grupper av arbetslösa, i olika regioner och i olika konjunkturlägen kan kunskapen om vad som fungerar och varför det gör det öka. Den ökade kunskapen gynnar både arbetslösa och ekonomin som helhet samtidigt som ut-

²² För en diskussion avseende arbetsmarknadspolitiken empiriska effekter i Sverige samt OECD-länderna, se Calmfors m fl (2002) samt Martin & Grubb (2002).

värderingarnas kontrollerande funktion utgör en viktig del i en fungerande demokrati.

Referenslista

- Axelsson R & K-G Löfgren (1992) *Arbetsmarknadsutbildningens privat- och samhällsekonomiska effekter*, EFA-rapport Nr 25, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Björklund A & H Regnér (1996) "Experimental Evaluation of European Labour Market Policy", i Schmid, O'Reilly & Schömann, (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edgar Elger Publishing, Cheltenham, UK.
- Calmfors L (1994) *Active labour market policy and unemployment – a framework for the analysis of crucial design features*, OECD Economic Studies, 2.
- Calmfors L, A Forslund & M Hemström (2002) "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience" under publicering i *Swedish Economic Policy Review*.
- Carling K, H Bennmarker & A Forslund (2001) *Public or private job matching for immigrant workers – an outline of a Swedish social experiment*, Working paper 2001:10, IFAU, Uppsala.
- Dahlberg M & A Forslund (1999) *Direct displacement effects of labour market programmes: the case of Sweden*, Working paper 1999:7, IFAU, Uppsala.
- Delander L (1978) *Studier kring den arbetsförmedlande verksamheten*, SOU 1978:60, Arbetsmarknadspolitik i förändring, Fritzes, Stockholm.
- Forslund A & A Krueger (1997) "An evaluation of the active Swedish labor market policy: New and received wisdom" i Freeman, R, Topel R, & Swedenborg, B, (red), *The welfare state in transition*, Chicago University Press.
- Heckman J (1979) "Sample Selection Bias as a Specification Error" *Econometrica*, 47.

- Heckman J & J Holtz (1989) "Choosing Among Alternative Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social Programs: The Case of manpower Training" *Journal of the American Statistical Association*, 84.
- Heckman J, R J LaLonde & J A Smith (1999) "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs" i Ashenfelter O, C & D, Card, (red) *Handbook of Labor Economics*, 3A, Elsevier Science B.V., Amsterdam.
- Johansson P & S Martinson (2000) *Det nationella IT-programmet – en slutrapport om Swit*, Forskningsrapport 2000:8, IFAU, Uppsala.
- Katz L, M Stanley & A Krueger (1998) "Impacts of Employment and Training programmes: The American Experience" i *International Evidence on Employment Policies*, Treasury Working Paper 70, London.
- Layard R, S Nickell & R Jackman (1991) *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press.
- Martin J P & D Grubb (2002) "What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies" under publicering i *Swedish Economic Policy Review*.
- Martinson S (1999) *Det nationella IT-programmet – en delrapport om Swit*, Forskningsrapport 1999:2, IFAU, Uppsala.
- Martinson S (2000) *Det nationella IT-programmet. Delrapport 2*, Forskningsrapport 2000:3, IFAU, Uppsala.
- Martinson S (2001) *Att utbilda dem som har jobb – exemplet Swit*, Forskningsrapport 2001:10, IFAU, Uppsala.
- Ohlsson H (1988), *Cost-Benefit Analysis of Labor Market programs – Applied to a Temporary Program in Northern Sweden*, Umeå Economic Studies 182, Umeå universitet.
- Ohlsson H & O Westerlund (1987) *Effekterna av Malmfältdelegationens arbete – en samhällsekonomisk utvärdering av de arbetsmarknadspolitiska insat-*

serna för de anställda som fick lämna LKAB 1983, Umeå Economic Studies 178, Umeå universitet.

Rosenbaum P (1984) "Reducing Bias in Observational Studies Using Subclassification on the Propensity Score" *Journal of the American Statistical Association* 79.

Rosenbaum P & D Rubin (1983) "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects", *Biometrika* 70.

Rubin D (1974) "Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies" *Journal of Educational Psychology* 66.

Rubin D (1977) "Assignment to Treatment group on the Basis of Covariate" *Journal of Educational Statistics* 2.

Vedung E (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund.