

Att utvärdera arbetsmarknadsprogram i Sverige: Rätt svar är viktigt, men vilken var nu frågan?

av

Kenneth Carling* och Laura Larsson†

2000-08-07

Ingress

Vi pekar i denna artikel på att den svenska arbetsmarknadspolitikens utformning medför ett problem som innebär att den grundläggande utvärderingsfrågan – Vad är effekten av att delta i ett program jämfört med att inte delta? – svårigen kan besvaras med tillgängliga data.

* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala. Tel. 018/471 70 87; e-post Kenneth.Carling@ifau.uu.se.

† Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), och nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet. Tel. 018/471 70 82; e-post Laura.Larsson@nek.uu.se.

Vi vill tacka Susanne Ackum Agell, Per-Anders Edin, Anders Forslund, Bertil Holmlund, Anders Klevmarcken, Karl-Gustaf Löfgren och Håkan Regnér samt seminariedeltagare vid Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet för givande diskussioner och kommentarer på tidigare versioner av denna artikel.

1 Inledning

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige har varit mycket omfattande under 1990-talet. Det har varit ett medvetet val av den svenska regeringen att hålla den öppna arbetslösheten nere med hjälp av olika arbetsmarknadsprogram. Målet har varit att överbrygga massarbetslösheten för att de arbetslösa, med kort varsel, ska kunna matchas med lediga platser när konjunkturen vänder. Programmen har alltså inte antalsmässigt omfattat endast en liten avgränsad grupp, som varit fallet i tidigare konjunkturlägen och i andra länder, utan en avsevärd del av befolkningen.

För att kunna dra lärdom av 1990-talets politik är det av betydelse att programmen kan utvärderas var för sig. De utvärderingar som gjorts om effekter av den svenska arbetsmarknadspolitiken har följt den internationella metodologin på området. Bortsett från vissa makroekonomiska studier, som även inkluderat programmens indirekta effekter, har syftet med utvärderingarna varit att besvara den klassiska utvärderingsfrågan - Vad är effekten av att delta i ett program jämfört med att inte delta?.

Vi redovisar i denna uppsats ett grundläggande problem med att besvara den klassiska utvärderingsfrågan, såsom definierad utifrån den vedertagna teorin, givet de svenska institutionella förhållandena på 1990-talet. De studier som gjorts under 90-talet har emellertid haft som syfte att utreda om det var bättre att delta i arbetsmarknadsprogram än att *helt avstå* från dem (Ams, 1999, undersökning som omfattar nästan samtliga arbetsmarknadsprogram 1996, och Ams, 1997, studie om yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning 1994). Vi vill göra gällande att frågan man med de tillgängliga data kan besvara skiljer sig från den klassiska. Detta är av betydelse när man ska dra slutsatser från utvärderingarnas resultat och utforma framtida utvärderingsstudier.

2 Den klassiska utvärderingsfrågan

2.1 Selektionsproblemet

Behörighetskravet för de flesta svenska arbetsmarknadsprogram är att man är registrerad vid arbetsförmedling som aktivt arbetssökande. Programmen medför kostnader för samhället och om de inte förbättrar de behörigas arbetsmarknadssituation är kostnaderna svåra av motivera. Man är således intresserad av att veta hur programmet påverkar, exempelvis, individens framtida inkomster

eller sannolikhet att få arbete. Frågan som utvärderingsstudier önskar besvara är således

- hur deltagandet i arbetsmarknadsprogram påverkar individens arbetsmarknadssituation jämfört med vad den skulle ha varit om individen inte hade deltagit.¹

Dilemmat är att samma individ inte kan observeras i två olika tillstånd samtidigt, vilket gör att man inte kan veta vad som hade hänt om individen inte hade deltagit i programmet. Detta icke-observerbara tillstånd, ”det som inte hände”, kallas i utvärderingslitteraturen för *det kontrafaktiska tillståndet* (eng ”counterfactual state”), och problemet med att uppskatta det redovisas nedan med hjälp av *Figur 1*.

FIGUR 1

Illustration av selektionsproblemet

Arbetsmarknadsprogram (A)	Ej arbetsmarknadsprogram (E)
Utfall(A) känt	<u><u>Utfall(A) okänt</u></u>
<u><u>Utfall(E) okänt</u></u>	Utfall(E) känt

Grupp A består av personer som deltar i ett arbetsmarknadsprogram, och utfall(A) är deras arbetsmarknadssituation, t ex anställningssannolikhet, efter programmet. Detta utfall kan vi observera i retrospektiva data.² Utfall(E) står för det kontrafaktiska tillståndet för deltagarna, dvs vad utfallet för deltagarna hade blivit om de inte hade deltagit. För att utvärdera huruvida programmet hade en positiv effekt på deltagarnas anställningssannolikhet vill vi veta skillnaden mellan utfall(A) och utfall(E), men problemet är att vi inte observerar det sistnämnda.

¹ För en fullständigt rättvisande samhällsekonomisk värdering av ett program krävs dessutom att ytterligare faktorer beaktas, som exempelvis kostnader förknippade med programmet och dess inverkan på sysselsättning och arbetslöshet i hela ekonomin.

² Retrospektiva data är uppgifter som samlats in i efterhand, ofta av administrativa skäl.

Antag att vi med de tillgängliga data kan identifiera behöriga personer som inte deltar i programmet, grupp E, samt deras faktiska arbetsmarknadssituation, utfall(E). En möjlighet vore i sådana fall att $\overline{utfall(E)}$ kunde ersättas av utfall(E). Men man kan inte utgå ifrån att utfall(E) är detsamma som $\overline{utfall(E)}$, eftersom grupperna A och E förmodligen är olika. Olikheten beror på att selectionen till program inte är slumpmässig, utan systematisk i den mening att det finns en rad faktorer som styr vem som deltar. Alltså kan vi inte lita på att skillnaden i exempelvis anställningssannolikhet mellan dem som deltog och dem som inte deltog ger ett rättvisande svar på den klassiska utvärderingsfrågan.

Det finns flera förslag på ekonometriska metoder som löser detta så kallade selektionsproblem. Utan att närmare gå in på metoderna konstaterar vi bara att i stort sett samtliga bygger på att det finns en grupp E vars faktiska utfall(E) går att observera. Vi vill dock göra gällande att de svenska institutionella förhållandena under 1990-talet är sådana att grupp E inte existerar. Vi återkommer till detta, men först är det nödvändigt att påminna sig om den ekonomiska teoriram som ligger till grund för metoderna.

2.2 Teoriram

Utgångspunkten är att det finns en tidsbegränsad period k i varje människas liv då hon antingen deltar i arbetsmarknadsprogram eller inte. För enkelhets skull antar vi att det finns endast ett program. Beslutet om att delta eller inte delta i programmet i period k antas bero på förväntningar om framtida utfall med och utan program. I den modell som Heckman m fl (1999) presenterar som sin huvudmodell antas personen själv fatta detta beslut, och utfallet är förväntade framtida inkomster. Teorin säger att hon väljer att delta i programmet om, och endast om, hon förväntar sig att det har en positiv effekt på hennes framtida inkomster. Om hon däremot inte förväntar sig en positiv effekt av att delta i programmet väljer hon att avstå från det.³

Att endast de som förväntar sig en positiv programeffekt kommer att delta medför att programdeltagare och icke-programdeltagare ej är jämförbara. Där-

³ Antagandet att personen själv fattar beslut om deltagande är inte avgörande för modellen; samma princip kan tillämpas även i fall där andra personer eller faktorer, som t ex arbetsförmedlaren, antas påverka beslutet att delta i ett program. Likaså går det att använda andra utfallsvariabler än inkomster för att mäta effekten av program. Huvudresultatet förblir detsamma: det är de som förväntas ha störst nytta av programmet som deltar.

av följer att icke-programdeltagarna inte ger en rättvisande bild av vilket utfallet hade blivit för deltagarna om de inte hade deltagit. Detta är selektionsproblemetets kärna.

Vi vill dock peka på ett mer grundläggande problem, nämligen föreställningen att det endast finns en period k i varje människas liv då hon har möjlighet att delta i programmet.⁴ I princip är denna förutsättning nödvändig för existensen av ett kontrafaktiskt tillstånd utan program och därmed en grupp E: väljer man att inte delta i k väljer man också att aldrig delta. Därmed representerar de som inte deltog i k alternativet att aldrig delta, och förutsatt att det finns en metod som löser selektionsproblemet kan man bestämma effekten av att delta jämfört med att inte delta i programmet. Man kan med andra ord besvara den klassiska utvärderingsfrågan.

3 Svenska förhållanden

Det föregående avsnittet gick ut på att redogöra för den teoriram som utvärderare är vana att använda. I det här avsnittet jämför vi den med det som vi anser känneteckna svenska förhållanden. I synnerhet prövar vi det teoretiska antagandet att det enbart finns en period i varje människas liv då hon har möjlighet att delta i programmet.

3.1 Institutionella förhållanden

Följande verksamhetsmål är hämtade från Arbetsmarknadsverkets regleringsbrev (AMV, 2000):

- **Verksamhetsmål 4:** Målet är att antalet långtidsarbetslösa skall minska under året och vara mindre än 48 000 personer i slutet av budgetåret. De arbetslösa som riskerar att bli eller är långtidsarbetslösa skall ha en individuell handlingsplan med hög kvalitet.

⁴ Denna föreställning kan kanske vara rimlig vad gäller amerikanska arbetsmarknadsprogram där behörighet inte förutsätter arbetslöshet och individen själv väljer om och när hon vill delta. Då är antagandet om att individens värdering av programmet inte förändras med tiden befogat; om hon inte räknar med att tjäna på att delta nu så lär hon inte göra det imorgon heller.

- **Verksamhetsmål 5:** Målet är att alla ungdomar yngre än 25 år skall erbjudas reguljärt arbete, lämplig utbildning, praktik eller sysselsättningskande åtgärd senast inom 100 dagar under budgetåret 2000.

Vi börjar med det femte målet som rör den s k utvecklingsgarantin för ungdomar och som tydligast illustrerar problemet. Målet innebär att alla ungdomar kommer att delta i program inom 100 dagar, det vill säga ingen i den behöriga gruppen kan tillföras det kontrafaktiska tillståndet, det vill säga grupp E. Skälet är att det kontrafaktiska tillståndet innebär att vara behörig (att vara aktivt arbetssökande och under 25 år) till ungdomsprogrammet men att aldrig delta, vilket är omöjligt eftersom garantin omfattar alla behöriga. Det följer att det är omöjligt att identifiera en kontrollgrupp som ska representera dessa behöriga ungdomar i en värld utan utvecklingsgaranti.

Problemet är inte lika uppenbart för de över 24 år. Det finns inget verksamhetsmål som explicit uttrycker att alla arbetslösa förr eller senare är garanterade att delta i program. Verksamhetsmål 4 antyder dock att en sådan garanti kan vara underförstådd. Det finns två sätt att uppnå målet. Det första är att program erbjuds dem som är på gränsen till att bli långtidsarbetslösa, och inte dem som redan är det. I sådana fall existerar grupp E, eftersom deltagande inte är möjligt efter det att man blivit långtidsarbetslös. Det andra sättet att uppnå mål 4 är erbjuda program till både dem som riskerar att bli och dem som är långtidsarbetslösa. I detta fall finns alltid möjligheten att delta i program vid ett senare tillfälle, och därmed existerar inte grupp E. Vilket av dessa två sätt som tillämpas i praktiken kan prövas med historiska data.

3.2 Empiriska förhållanden

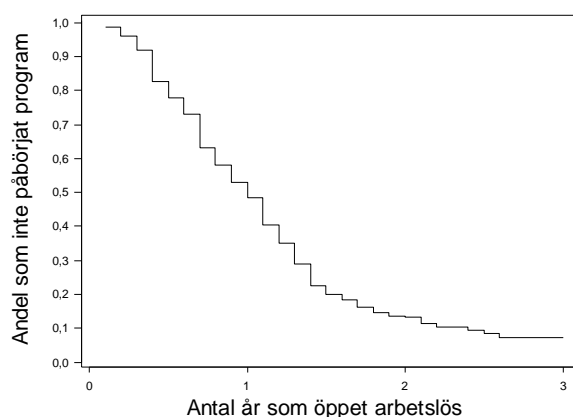
Grupp E existerar om andelen som efter en tid i öppen arbetslöshet fortfarande inte befinner sig i program är hög och avtar mycket långsamt. För att undersöka detta studerar vi ett urval av alla A-kasseberättigade som blev arbetslösa mellan sommaren 1994 och sommaren 1996. För beskrivning av detta material hänvisar vi till Carling et al (1999).

Resultatet visas i *Figur 2*. Det framgår att praktiskt taget alla behöriga har påbörjat ett program inom tre år, och således är gruppen som representerar det kontrafaktiska tillståndet – grupp E – försumbart liten. Den kvalitativa bedöm-

ningen är att grupp E inte existerar, åtminstone inte bland de som är berättigade till A-kassa.⁵

FIGUR 2

Andelen av de behöriga som ännu ej påbörjat program.



3.3 Vad är det svenska kontrafaktiska tillståndet?

Det vanliga angreppssättet är att låta en grupp arbetssökande som inte har deltagit i programmet forma en kontrollgrupp. Angreppssättet motiveras med det teoretiska antagandet att det enbart finns ett tillfälle att välja delta i programmet; personer som aldrig deltog i programmet skulle i sådana fall representera en värld utan program. Resonemanget ovan visar emellertid att så är inte fallet eftersom det alltid finns en möjlighet att delta senare - alternativet till att delta idag är att delta imorgon. Därmed kan vi inte få en uppfattning om vad utfallet hade varit om det inte hade funnits något program.

⁵ En uppenbar fråga är huruvida detta gäller för KAS-berättigade eller personer utan någon ersättning alls. Man kan förmoda att det gör det för den förstnämnda gruppen, ty reglerna för ersättning och därmed de privatekonomiska drivkrafterna för att delta i arbetsmarknadsprogram är desamma, om än mindre, för personer med KAS som för dem med A-kassa. Vad gäller personer utan ersättning kan man rimligen anta att det finns två huvudsakliga skäl att de väljer att överhuvudtaget registrera sig hos arbetsförmedlingen: att få hjälp med jobbsökandet samt att bli berättigad till och få delta i arbetsmarknadsprogram. Givet att det andra skälet är viktigt torde det ovan presenterade resonemanget gälla även för dem utan ersättning.

Det kontrafaktiska tillstånd som icke-deltagarna representerar är istället att avvakta och delta senare. Att dessa personer de facto aldrig deltar i programmet gör ingen skillnad: de lever i en värld där de skulle haft möjlighet att delta. Det är inte samma sak som att leva i en värld där denna möjlighet inte finns. Jämförelsen mellan deltagare och icke-deltagare bestämmer alltså effekten av att delta i ett *tidigare* kontra ett *senare* skede av arbetslöshetsperioden. Detta är viktigt när man ska dra slutsatser av utvärderingsresultat: *man kan inte uttala sig om i vilken utsträckning världen hade varit bättre eller sämre utan det program som utvärderats, utan endast om tidpunkten att delta var bra eller dålig.*⁶

4 Kan den klassiska frågan besvaras?

De flesta utvärderingsstudier har koncentrerat sig på att enbart studera effekter av ett program jämfört med alternativet att inte delta i programmet, som om det endast fanns ett enda program. Den klassiska frågan har i sådana fall formulerats som

- (1) Vilket är deltagarnas utfall i en värld med och utan programmet?

Detta motsvarar emellertid inte verkligheten i många länder, däribland Sverige, där den aktiva arbetsmarknadspolitiken innefattar flera olika program. Antag att man vill utvärdera effekten av program P i en sådan situation. En motvarighet till den klassiska frågan kan då definieras på två olika sätt:

- (2a) Vilket är utfallet för deltagarna i program P i en värld med alla program jämfört med utfallet i en värld helt utan program?
- (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 ?

⁶ Åtskillnaden mellan de kontrafaktiska tillstånden är betydelsefull när effekten mäts efter en viss tidsperiod efter programmet, vilket så gott som alltid är fallet vad gäller arbetsmarknadsprogram. Om effekten däremot skulle vara omedelbar, dvs att den skulle observeras innan nästa möjlighet att påbörja programmet inträffar, har framtida möjligheter att delta ingen betydelse för tolkningen av resultaten. I sådana fall skulle alltså den klassiska frågan kunna besvaras.

Vi menar att ingen av dessa tre frågor kan besvaras, vad gäller 1990-talets arbetsmarknadspolitik i Sverige, med de retrospektiva och icke-experimentella data som finns tillgängliga, förutom i vissa specialfall som vi ger exempel på senare i detta kapitel.⁷ Finns det något sätt att i framtiden kunna besvara dem?

4.1 Intervention genom blockering

Problemet med att utvärdera de aktiva arbetsmarknadsprogrammen i Sverige under de nuvarande förhållandena uppkommer eftersom samtliga behöriga tillhör det faktiska tillståndet, vilket i sin tur innebär att det inte finns några behöriga som representerar det kontrafaktiska tillståndet. En uppenbar lösning på problemet är då att genom intervention förhindra en del av de behöriga från att delta, s k blockering. Blockeringen leder till att de som hindrats delta representerar det kontrafaktiska tillståndet. Sättet blockeringen ska utföras på beror på vilken av frågorna som är mest intressant.

Antag att fråga (2b) är av intresse. Blockering ska då verkställas så att en del av de behöriga förhindras delta i program P men tillåts delta i de övriga programmen. Ett svar på fråga (2a) kräver att de blockerade förhindras att delta i program överhuvudtaget.⁸

Det är förmodligen svårt att intervensera program som redan är i bruk. Skälen är flera men de viktigaste är att (i) det är svårt att få behöriga och förmedlare att acceptera blockering från ett program av vilket det redan finns betydande erfarenhet, och (ii) intervention stör programmet så att det fungerar annorlunda under interventionen än i vanliga fall. Därför är vår uppfattning att blockering bör genomföras i samband med att ett nytt program introduceras, även om det sistnämnda problemet delvis kvarstår.

4.2 Exempel på ett specialfall

I sällsynta fall kan behörighetsvillkoren fungera som blockering. Med fråga (2b) som utgångspunkt kan ungdomsgarantin vara ett illustrativt exempel. Varje arbetslös under 25 år, och ingen över 24 år är behörig. Det faktiska till-

⁷ En fråga som faktiskt går att besvara med tillgängliga data är "Av två alternativa arbetsmarknadsprogram, vilket är mest effektivt?".

⁸ Det finns olika sätt att välja ut de behöriga som ska blockeras, men ett förstahandsalternativ är att låta slumpen avgöra. Denna metod kallas för randomisering, eller kontrollerat experiment, och den löser även det metodologiska selektionsproblemet som beskrivits i kapitel 2. (För diskussion om kontrollerade experiment, se t ex Heckman m fl 1999.)

ståndet är en värld med ungdomsgaranti och övriga program – 24-åringarna lever i denna värld. Det kontrafaktiska tillståndet är en värld utan ungdomsgarantin, men med övriga program – 25-åringarna lever i denna värld. Frågan besvaras genom att man jämför 24-åringar med 25-åringar som i detta fall representerar $\overline{utfall(E)}$. Detta gäller om 24-åringarna är identiska med 25-åringarna i alla avseenden, förutom åldern.

4.3 Diskussion

Den klassiska frågan följer som konsekvens ur den vedertagna teoriramen. Det centrala antagandet i teorin är att förväntningarna om programeffekten inte förändras över tiden, vilket i sin tur medför att alla framtida beslut är identiska med det beslut som görs idag. En alternativ formulering av antagandet är att det endast finns en period k då individerna kan delta i programmet.

Antagandet är orimligt ifall förväntningarna om programeffekten varierar med tiden. Om individen antas ”uppdatera” sin värdering av programmet i och med hon lär sig mer om sin arbetsmarknadssituation, kan framtida beslut om att delta skilja sig från det beslut hon gör idag.

En teori som bygger på antagandet om att besluten kan skilja sig över tiden ger upphov till andra frågor än den klassiska. Vad exakt går att besvara beror alltså på hur den teoretiska modellen är formulerad. Den befintliga litteraturen innefattar emellertid – såvitt vi känner till – inga exempel på sådana modeller.⁹ Teoriutvecklingen på området är således ett viktigt framtida forskningsområde.

5 Sammanfattning

Sverige har under 1990-talet försökt överbrygga massarbetslösheten med aktiva åtgärder. För att kunna dra lärdom av och värdera 1990-talets politik är det av betydelse att programmen kan utvärderas var för sig. Teoribildningen för programutvärdering har drivits av amerikanska ekonomer som därmed haft stort inflytande på den svenska utvärderingsmetodik. Vi pekar i denna artikel på

⁹ Heckman et al (1999) anger huvuddragen till en modell med sekventiella beslut och utmanar sina läsare att utveckla modellen vidare: ”The full details of this model remain to be developed. We suggest that future analyses of program participation be based on this empirically more concordant model”, s 1931.

en grundläggande premiss i teorin som är orealistisk för svenska vidkommanden.

Vår utgångspunkt är i den fråga som de flesta utvärderingsstudier söker att besvara: Vad är effekten av programmet? där effekten är skillnaden i utfall i en värld med och i en utan program. Frågan, som vi kallar den "klassiska", är en direkt följd av teorin och dess antaganden. Vi påstår i denna artikel att den svenska arbetsmarknadspolitikens utformning står i strid med den vedertagna teorin, vilket i sin tur innebär att den klassiska frågan i allmänhet inte kan besvaras med tillgängliga data. Vidare diskuterar vi hur man i framtiden kan kringgå detta problem så att den klassiska frågan kan besvaras.

Referenser

Ams (1997), "Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen 1994 – effekter för individen", Ura 1997:10, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.

Ams (1999), "Åtgärdsundersökningen 1998 – åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner", Ura 1999:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.

AMV (2000), "Regleringsbrev för budgetåret avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom UO13 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och UO14 Arbetsmarknad och arbetsliv", AMV, Stockholm.

Carling K, B Holmlund & A Vejsiu (1999), "Do benefit cuts boost job findings? Swedish evidence from the 1990s", Working paper 1999:8, IFAU, Uppsala.

Heckman J, R J Lalonde & J A Smith (1999), "The economics and econometrics of active labor market programmes", in Ashenfelter O and D Card eds., *Handbook of Labor Economics*, Volume III.