

Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken?

Av Oddbjørn Raaum, Knut Røed og Hege Torp*

Sammendrag

Artikkelen oppsummerer hva vi kan lære av nyere forskning vedrørende effekter av arbeidsmarkedstiltak. Norske arbeidsmarkedstiltak synes jevnt over å ha positiv effekt på deltagerens framtidige yrkeskarriere, med et mulig unntak for særskilte ungdomstiltak. Etter en viss tids ledighet kan dessuten krav om tiltaksdeltagelse være et effektivt virkemiddel for å forebygge passivitet blant dagpengemottagere. Et slikt "aktivitetskrav" er et aktuelt alternativ til forslag som er reist om en ubetinget forkortelse av dagpengeperioden. Det er en tendens til at arbeidsmarkedstiltak har størst positiv effekt i tider med relativt høy etterspørsel etter arbeidskraft. Omfanget av arbeidsmarkedstiltakene bør derfor holdes på et mer stabilt nivå enn det svingningene i arbeidsmarkedet isolert sett skulle tilsi.

Innledning

Den såkalte "arbeidslinjen" har lenge dominert tenkningen omkring arbeidsmarkedspolitikken utforming, både i Norge og i andre industrialiserte land. Et stort innslag av aktive arbeidsmarkedstiltak relativt til utbetalingen av dagpenger til arbeidsløse arbeidssøkere, har vært ansett som en riktig vei å gå for å hindre passivitet og utstøtning blant arbeidsledige personer, og dermed holde arbeidsledigheten på et lavt- og yrkesaktiviteten på et høyt nivå. I de nordiske landene har den aktive arbeidsmarkedspolitikken tradisjonelt vært et viktig element i det inntektspolitiske samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. I løpet av de senere årene har arbeidslinjen også vunnet terreng i store deler av Europa. Både OECD og EU har gitt tilslutning til hovedidéen om at "jobb er bedre enn trygd", gjennom henholdsvis OECD's "Jobs Strategy" som ble lansert i 1994 og EU's "Employment Guidelines" som ble lansert i 1997. Disse politiske utspillene er også i noen

* Denne artikkelen er skrevet som en del av rapporteringen fra prosjektet "Nyttiggjøring av erfaringer fra evalueringer av arbeidsmarkedstiltak"; finansiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Takk til Peter Jensen, Per-Morten Larsen, og to anonyme konsulenter for nyttige kommentarer.

grad blitt fulgt opp i praksis. Fra 1993 til 2000 økte de aktive tiltakenes andel av totale, offentlige utgifter til arbeidsmarkedsformål (inklusive utbetaling av passive ytelser som arbeidsløshetsstrygd) fra 30 til 40 prosent innenfor OECD-området som helhet (Martin og Grubb, 2001).

I løpet av de aller siste årene har imidlertid en del anerkjente forskere på feltet begynt å stille kritiske spørsmål til denne satsingen. Spesielt har det vært trukket fram at det på tross av tiår med forskning ennå ikke foreligger noen overbevisende empiri som dokumenterer at tiltakene virker etter hensikten. Denne kritikken har i særlig grad blitt framført av svenske forskere (se spesielt Calmfors et al., 2002). Og siden Sverige av mange har vært ansett som ”foregangslandet” når det gjelder aktiv arbeidsmarkedspolitikk har kritikken hatt en viss tyngde. Sverige var fram til midten av 1990-tallet i en særstilling hva angår aktivitetsorientert arbeidsmarkedspolitikk, med sterkere satsing på aktive tiltak enn noen andre land, både i absolutt- (som andel av BNP) og i relativ forstand (som andel av totale offentlige utgifter til arbeidsmarkedsformål). Og svært mange evalueringsstudier har nettopp hatt sitt utspring i svenske data.

Samtidig som det reises tvil om arbeidsmarkedstiltakenes samfunnsøkonomiske avkastning, har forskningen i noen grad endret fokus fra spørsmålet om et enkelt tiltak *virker eller ikke*, til spørsmål av typen: i) Hvem har utbytte av tiltak og hvem har det ikke? ii) Hvilke typer tiltak har eventuelt størst effekt for ulike grupper av arbeidssøkere? iii) På hvilket stadium i et ledighetsforløp bør eventuelle tiltak iverksettes? Ut fra dette kan vi si at forskningen på feltet er blitt ”mer moden”. Samtidig må vi erkjenne at man står overfor såpass store metodiske problemer at det i liten grad er mulig å gi velfunderte og forskningsbaserte svar på disse spørsmålene. I fravær av data basert på ekte randomiserte eksperimenter strever forskerne fortsatt med å skille mellom *seleksjon* og *kausalitet*.

Også i Norge har det vært satset sterkt på arbeidslinjen. I år 2000 hadde vi, i henhold til OECD’s statistikk, overtatt Sveriges rolle som det landet i Europa som satset mest på aktive tiltak (relativt til passive). Utgiftene til aktive tiltak utgjorde da 67 prosent av totale offentlige utgifter til arbeidsmarkedsformål. I 2001 og 2002 har imidlertid tiltaksomfanget i Norge blitt trappet noe ned. Også i Norge har den sterke satsingen på tiltak blitt ledsaget av en betydelig forskningsaktivitet knyttet til tiltaksevaluering (se Torp, 2000, for en relativ fersk oppsummering av denne litteraturen). I all hovedsak gir de norske evalueringsstudiene støtte til at tiltakene har en positiv effekt på deltakernes framtidige

jobbsannsynlighet og arbeidsinntekt, med et mulig unntak for tiltak som er spesielt rettet mot ungdom. Men mange av studiene har ikke tatt inn over seg at det skjer en seleksjon til tiltak, som gjør at forskjeller i utfall mellom deltakere og ikke-deltakere (eventuelt beting- et på observerte personkjennetegn) ikke bare reflekterer effekter av selve tiltaket.

I denne artikkelen presenteres en oppsummering av den empiriske forskningen på feltet, samt en diskusjon av hva vi kan lære av den (og hva vi dessverre ikke kan lære). Forskningsbasert lærdom kan akkumuleres på tre plan. For det første kan den gi myndig- hetene et bedre grunnlag for å fatte beslutninger om tiltakenes omfang og innretning. For det andre kan den gi saksbehandlere og jobbsøkere et bedre beslutningsgrunnlag for valg av individuelle tiltaks- og jobbsøkestrategier. Og for det tredje har den en kumulativ effekt på selve forskningen, ved at opplegget for framtidig forskning baseres på tidligere erfa- ringer og resultater. I neste avsnitt gir vi en kort oversikt over de ulike effektene ar- beidsmarkedstiltak kan tenkes å ha. Deretter gir vi en oppsummering av den mest relevan- te empirien på området. På dette grunnlag drøfter vi så mulige implikasjoner for myndig- hetenes utforming av arbeidsmarkedspolitikken, for jobbsøkeres og saksbehandlers valg av individuelle tiltaksstrategier, og for opplegget av framtidig vitenskapelig evaluering.

Mulige virkninger av arbeidsmarkedstiltak – Teoriens bidrag

Aktive arbeidsmarkedstiltak kan påvirke arbeidsmarkedets virkemåte gjennom mange ka- naler (se Calmfors et al (2002) for en fersk oppsummering). Tiltakene kan ha direkte ef- fekter på den som deltar (endret søkeatferd, kompetanseoppbygging etc.) og på dem som ikke deltar (endret grad av konkurranse om ledige jobber). I tillegg kan de ha effekter på de arbeidslediges og bedriftenes atferd generelt (aktørene tar hensyn til det de vet om sannsynligheten for å bli tilbudt tiltaksplass) og på lønnsdannelsen (tiltaksomfanget kan påvirke hvilken vekt lønnsfastsetterne legger på å forebygge arbeidsledighet).

Den mest opplagte kanalen for effekter av arbeidsmarkedstiltak er at tiltakene har virkning på deltakernes kompetanse og vilje/evne til jobbsøking. Gjennom opplæring og arbeidstrening tilegner deltakerne seg kunnskaper og ferdigheter som har til hensikt å gjø- re dem mer attraktive i arbeidsmarkedet. Aktive tiltak kan også bidra til å styrke deltaker- nes motivasjon og gjøre dem til mer effektive jobbsøkere. Begge disse effektene bidrar til at deltakerne blir mer produktive, dels som arbeidstakere og dels som jobbsøkere. Dermed øker jobbsannsynligheten. Det kan imidlertid også gjøre seg gjeldende såkalte *innlås-*

ningseffekter, dvs. at deltakelsen på tiltak virker hemmende på søkeaktiviteten og bidrar til å gjøre jobbsøkerne mer ”kresne”. Det er rimelig å tenke seg at slike effekter særlig gjør seg gjeldende mens et kompetansegivende tiltak (kurs) pågår, både fordi tiltaksdeltakelse medfører at det blir mindre tid til aktiv jobbsøking og fordi deltakeren ønsker å fullføre tiltaket før aktiv jobbsøking gjenopptas. Deltakelse i sysselsettingstiltak kan også ha slike innlåsnings-effekter, men disse vil bli motvirket ved at deltakere – gjennom tiltaket – kommer i kontakt med potensielle arbeidsgivere. Det kan også tenkes å være innlåsnings-effekter etter at tiltaket er avsluttet, dersom tiltaket har bidratt til å stigmatisere deltakeren på en måte som gjør vedkommende til en mindre attraktiv jobbsøker sett fra arbeidsgiveres synspunkt.

I et arbeidsmarked med betydelig grad av passive overføringer kan tiltakene tenkes å motvirke eventuelle tendenser til *strategisk atferd*. Med det menes at arbeidsløse arbeidssøkerne for en kortere eller lengre periode ”slår seg til ro” som dagpengemottakere, det såkalte *moral hazard* problemet. Dersom arbeidssøkere setter pris på den fritiden de har som arbeidsløse (sammenliknet med det å arbeide eller delta i tiltak), vil de ikke ønske å komme så raskt i arbeid (og derfor heller ikke søke særlig intenst) med mindre de oppnår en tilstrekkelig økonomisk gevinst. Dersom forskjellen mellom forventet arbeidsinntekt (og andre fordeler ved å arbeide) og dagpenger under arbeidsløshet ikke er stor nok, vil dagpengeordningen kunne bidra til å øke både arbeidsløshetens nivå og varigheten av arbeidsløshetsperiodene. Dagpenger under arbeidsløshet er i første rekke et fordelingspolitisk virkemiddel, men det kan også påvirke atferden til mottakerne på en utilsiktet måte. Ved å stille tiltaksdeltakelse som betingelse for fortsatt å få dagpenger, blir det mindre fritid, og dermed mindre attraktivt å være arbeidsløs. Valgsituasjonen endres fra (a) arbeidsløs med dagpenger eller sysselsatt med lønn, til (b) arbeidsløs uten dagpenger, på tiltak med dagpenger (eller kurspenger /lønn) eller sysselsatt med lønn. Tiltakene får en *screening*-funksjon ved at de som egentlig synes det er greit med en pause fra aktivt arbeid, ikke lenger mottar dagpenger (og heller ikke regnes som aktive/ reelle arbeidssøkere). De som har gode muligheter for å skaffe seg en jobb på egenhånd (og som ikke ser seg tjent med å delta i tiltak), vil gjøre nettopp det. For de som har små sjanser til få en jobb, framstår deltakelse på tiltak som gunstigere.

I de fleste land er det slik at retten til arbeidsløshetstrygd er betinget av at man søker arbeid aktivt og er villig til å akseptere et tilbud om arbeid (arbeidstest). Det kan imid-

lertid være vanskelig å kontrollere at disse kravene er oppfylt. Kravet om deltakelse i tiltak (som arbeidstest) er langt lettere å kontrollere.

Det kan i noen grad være en konflikt mellom målsettingen om at tiltakene skal øke deltakernes kompetanse, og målsettingen om at de skal forebygge utbetaling av dagpenger til ikke-reelle arbeidssøkere (eller arbeidssøkere som tar seg ”litt for god tid” i bestrebelsene på å skaffe seg arbeid). Det er nemlig ikke opplagt at arbeidssøkere som presses til å delta på tiltak under trussel om å miste dagpengene, er de som vil ha størst faglig utbytte av å delta. Tvangselementet kan gi en negativ seleksjon hva angår det faktiske utbyttet av tiltaket. Dette vil være særlig uheldig dersom kapasiteten i tiltaksprogrammet ikke er tilstrekkelig til også å inkludere arbeidssøkere som er motiverte for å delta fordi de forventer – og faktisk vil ha – utbytte av å delta. Tiltaksdeltagere som er lite motivert kan også i noen grad ødelegge det faglige utbyttet for andre, og mer motiverte, deltagere. Det er også direkte kostnader ved å administrere og gjennomføre tiltak. Eksempelvis lå gjennomsnittskostnaden pr. AMO-kurs måned på rundt 5000 kroner på første halvdel av 1990-tallet, Ra-aum et al (2002b).

I litteraturen har det vært fokusert på ulike varianter av *fortrengningseffekter* av arbeidsmarkedstiltak, dvs. at tiltaksdeltakere skaffer seg arbeid på bekostning av andre arbeidssøkere. For sysselsettingstiltak kan vi få direkte fortrengning ved at en tiltaksjobb som arbeidsgiver uansett ville etablert, alternativt hadde blitt fylt av en ordinær jobbsøker, dersom det ikke hadde vært et tiltak (substitusjon). Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at fortrengning ikke er ensbetydende med at tiltakene ikke har effekt. Tiltakene kan fremme yrkesdeltakelsen og sysselsettingen dersom de som fortrenses klarer seg bedre på egenhånd (er ”bedre jobbsøkere”) enn de som fortrenses. Og selv i fravær av slike forskjeller kan det tenkes at det gir en positiv velferdseffekt at en langtidsledig person får arbeid, selv om dette skulle skje på bekostning av en korttidsledig.

En annen variant av fortrengning går ut på at den arbeidssøkeren som får tiltaksjobben, alternativt ville bli ansatt på ordinære vilkår i samme jobb. Dette kalles i litteraturen for *dødvektstap*. Men heller ikke i denne situasjonen er det nødvendigvis slik at tiltaket er uten effekt. Tiltaket frigjør lønnsmidler i virksomhetene, spesielt i offentlig sektor, og disse pengene kan direkte eller indirekte bli benyttet til å øke etterspørselen etter annen arbeidskraft. I dette tilfellet innebærer tiltaket en overføring av ressurser til virksomhetene,

og vil fungere som en automatisk stabilisator i den grad tiltakene trappes opp i vanskelige tider, dvs. et rent konjunkturpolitisk virkemiddel.

For økonomien som helhet vil virkningene av en gitt tiltaksstruktur avhenge av alle de ovennevnte effektene, i tillegg til eventuelle indirekte effekter på individers og institusjoners atferd, som igjen påvirker tilbudet av arbeidskraft, etterspørselen etter arbeidskraft og lønnsdannelsen. Vissheten om at det finnes et velutviklet tiltaksapparat kan for eksempel påvirke individers valg av ordinær utdanning og deres bestrebelser på å forebygge egen arbeidsledighet. Tilsvarende kan arbeidsgivere basere seg på subsidier i form av sysselsettingstiltak. I forbindelse med omlegging av driften kan arbeidsgivere unnlate å gi egne ansatte omskolering, og heller satse på at en trussel om nedskjæringer vil føre til at de gis tilbud om omskolering innenfor det offentlige tiltaksapparatet. Dette kan også gi opphav til et slags dødvektstap knyttet til at arbeidsmarkedsetaten i realiteten finansierer utdanningsaktiviteter som individet eller arbeidsgiveren alternativt ville ha finansiert selv.

Fokus i litteraturen ligger imidlertid på en annen indirekte effekt, nemlig den som går igjennom *lønnsdannelsen*. Moderne teorier for lønnsdannelse og likevektsarbeidsledighet bygger på en veldokumentert sammenheng mellom arbeidsledighet og lønnsvekst. Høy arbeidsledighet virker disiplinerende på lønnsfastsettelsen fordi risikoen for å miste (eller ikke få) arbeid blir mer skremmende desto høyere ledigheten er. Likevektsarbeidsledigheten (målt enten inklusive eller eksklusive tiltaksdeltagere) er da den ledighetsrate som sørger for at reallønningen vokser i takt med det som på lang sikt er mulig, dvs. produktivitetsveksten. Jo større velferdstap det gir å være arbeidsledig (alt annet likt), desto lavere kan man få denne likevektsledigheten.

En vanlig antagelse i litteraturen er at et høyt nivå på tiltakene gir mindre velferdstap ved å være arbeidsledig. Dermed forsterkes lønnspresset (for et gitt nivå på ledighetsraten), og likevektsledigheten blir høyere. Dette resonnementet forutsetter imidlertid at det er attraktivt å delta på tiltak sammenliknet med det å være helt arbeidsløs. Tiltak er attraktive fordi deltakelse øker jobbmulighetene, og/eller fordi deltakelse bidrar til å forlenge perioden med økonomiske ytelser (eventuelt også til å øke stønadsnivået). I den grad tiltakene er ”påtvunget” kan det tenkes at en omfattende tiltaksaktivitet gjør det mindre attraktivt å være ledig. Da vil tiltakene virke lønnsdempende. Dessuten er det jo et siktemål for tiltakene å bidra til å fremme søkeeffektiviteten blant de arbeidsledige, og dersom dette lykkes bidrar tiltakene til å fremme konkurransen om de ledige jobben, og dermed

dempne lønnspresset ytterligere. Siden det her er snakk om motstridende effekter, er det ikke mulig på et rent teoretisk grunnlag å fastslå hvorvidt en eventuell økning i tiltaksvolumet vil virke dempende eller forsterkende på lønnspresset i økonomien.

En hensiktsmessig innretning av tiltakene vil bidra til å redusere *mismatch* i arbeidsmarkedet, dvs misforholdet mellom den kompetansen som etterspørres og den kompetansen som tilbys. Dette vil også bidra til å redusere ledighetsnivået.

Kort oppsummert gir økonomisk teori ingen klare konklusjoner med hensyn til de totale effektene på arbeidsledigheten av "tiltaksintensiteten". Det er mange ulike kausale mekanismer som kan gjøre seg gjeldende: Direkte effekter på deltageres kompetanse og jobbsøkeatferd, effekter på ikke-deltageres jobbsjanser (fortrengningseffekter og økt konkurranse), effekter på personers (og bedrifters) anstrengelser for å forebygge ledighet og effekter på lønnsdannelsen. Størrelsen på alle disse effektene kan tenkes å avhenge av kompensasjonsgraden under tiltaksdeltagelse og av tiltakenes innretning med hensyn "timing", innhold og grad av frivillighet (screening).

Faktiske virkninger av arbeidsmarkedstiltak – Empiriens bidrag

I dette avsnittet går vi igjennom relevant empiri knyttet til de viktigste av mekanismene diskutert over, med hovedvekt på nyere norsk og nordisk empiri og på bredt anlagte internasjonale oversiktsstudier. Vi drøfter først individuelle effekter, både som følge av eventuelle trusler om påtvunget tiltaksdeltakelse og som følge av faktisk deltakelse. Når det gjelder effekter av faktisk deltakelse vil vi forsøke å skille mellom ulike typer av tiltak. Vi gir også en kortfattet beskrivelse av empiri som kan kaste lys over fortrengnings- og dødvektseffekter. Til slutt presenterer vi en del forskningsresultater knyttet til tiltakenes virkning på lønnsdannelse og likevektsledighet.

Tiltak som arbeidstest

På samme måte som overgangssannsynligheten fra ledighet til jobb øker når perioden med arbeidsløshetsstrygd nærmer seg slutten (Meyer, 1990; Røed og Zhang, 2003), viser det seg at krav om tiltaksdeltakelse som betingelse for å motta dagpenger (eller andre ytelser) medfører økt overgang fra ledighet til jobb i tiden før kravet planlegges iverksatt. Dette er kanskje best dokumentert i Danmark, der en serie regelendringer knyttet til valg av tids-

punkt for å stille jobbsøkere overfor slike krav har gjort det mulig å identifisere den kausale effekten.

I Danmark er det nå kun adgang til å heve dagpenger uten tiltaksdeltakelse i ett år for voksne og et halvt år for ungdom (under 25 år). Tidligere var denne grensen hele fire år. Innstramningen ble gjennomført gradvis i perioden 1996-2000, og hadde en betydelig effekt på overgangene ut av ledighet. Det relative forholdet mellom overgangsrate for ledighetsperioder av ulik varighet ble systematisk endret slik at overgangsratene til jobb økte sterkere jo nærmere man befant seg tidspunktet for obligatorisk tiltaksdeltakelse (Det Danske Arbeidsministeriet, 2000). En sammenligning av relative overgangsrate for ungdom før og etter innføringen av seks-måneders-grensen tyder på at reformen medførte 30-40 prosent økning av overgangsratene i de siste månedene før kravet om tiltaksdeltakelse ble gjort gjeldende.

I Sverige har det lenge vært en generell grense (med visse unntak) på 60 uker for passivt mottak av dagpenger. Etter dette tidspunkt kreves det tiltaksdeltakelse for å kunne motta ytelser fra arbeidsmarkedsetaten. Fram til og med år 2000 kunne slik deltakelse benyttes til å tjene opp nye ordinære dagpengerrettigheter, men denne ordningen er nå avviklet. Røed et al (2002) har benyttet norske og svenske registerdata til å studere virkningen av det svenske kravet om tiltaksdeltakelse etter 60 ukers ledighet. Også her identifiseres tydelige kausale effekter. Overgangsraten til jobb øker med rundt 40 prosent i de siste månedene før kravet om tiltaksdeltakelse etter reglene skal iverksettes. Denne "førtiltaks-effekten" bekreftes også av studier fra andre land (Martin og Grubb, 2001; Black et al, 1999). Det er med andre ord et klart, og såvidt vi kjenner til nokså entydig, empirisk belegg for å fastslå at krav om tiltaksdeltakelse gir en spore til aktiv jobbsøking i tiden før kravet om deltakelse gjøres gjeldende. Disse funnene støtter hypotesen om at aktive tiltak brukt som arbeidstest motvirker strategisk atferd blant arbeidsløse dagpengemottakere. Som påpekt av Martin og Grubb (2001) er det fare for at effektevalueringer som bare fokuserer på resultater i kjølvannet av faktisk deltakelse overser den kanskje mest effektive komponenten av den aktive arbeidsmarkedspolitikken.

De sterke effektene på atferden i forkant av pålegg om tiltaksdeltakelse kan sannsynligvis delvis tilskrives at arbeidssøkere forut for slike pålegg mottar mer støtte og hjelp fra arbeidskontoret. Empiri fra Storbritannia og Nederland tyder på at direkte kontakt mellom arbeidssøker og arbeidskontor (f.eks. i form av individuell rådgivning) har effekt både

på registrerings- og søkeatferd, og at overgangsratene til jobb øker bare som følge av at en arbeidssøker gis mer oppmerksomhet fra arbeidsmarkedsetatens side (Dolton og O'Neill, 1996; Gorter og Kalb, 1996).

Den alt vesentlige delen av evalueringslitteraturen dreier seg likevel om effekten av faktisk deltakelse i tiltak. Denne empirien kan deles inn i to hovedtyper; studier som bygger på deltakernes egne vurderinger av tiltakenes nytte og effekt, og studier basert på observerte utfall i arbeidsmarkedet etter at tiltaket er avsluttet.

Selvrapporterte effekter

De som selv har deltatt på tiltak, tegner gjennomgående et positivt bilde av tiltakseffekten. I en felles Nordisk undersøkelse sommeren 1998 ble personer som nylig hadde være ledige i Danmark, Finland, Norge og Sverige intervjuet om deres syn på arbeidsmarkedstiltakenes mulige effekter (Regnér og Wadensjö, 1999). Blant dem som selv hadde deltatt på slike tiltak mente over halvparten at deres mulighet til å skaffe seg ordinært arbeid hadde økt som følge av tiltaket. Noe færre ga uttrykk for det samme blant ikke-deltakerne, men også i denne gruppen mente majoriteten at arbeidsmarkedstiltak bidro til å forbedre jobbmulighetene for deltakerne. De mest positive av alle var de norske deltakerne. Hele 65 prosent av dem mente de selv hadde økt sine jobbsjanser gjennom tiltaket, og så mange som 79 prosent av tiltaksdeltakerne mente at slike tiltak hadde positive effekter på deltakeres jobbmuligheter i sin allminnelighet. De minst positive var de svenske deltakerne (selv om det også her var et knapt flertall som mente de hadde økt sine jobbsjanser). Det er nærliggende å anta at dette har sammenheng med det ekstremt høye tiltaksvolumet Sverige hadde gjennom sin lavkonjunkturperiode. Det er for øvrig et mønster i alle landene at yngre deltakere er mer positivt innstilt til tiltakenes effekter enn eldre deltakere.

Selvrapporterte tiltakseffekter bør vurderes kritisk, fordi det kan være vanskelig for den enkelte å vurdere effekten av tiltaket man har deltatt på, og fordi det (kanskje) kan være fristende å "velge å tro" at tiltaket har hatt en effekt (selv om grunnlaget for å trekke en slik konklusjon er svakt), fordi man jo ellers har kastet bort ganske mye tid. Ved sammenlikninger mellom grupper av deltakere (og mellom land) må det også tas hensyn til at folk kan tolke spørsmål og svar på ulike måter. Dessuten er det umulig å "omregne" svarene på slike spørsmål til noe kvantitativt mål på effektene størrelse.

Sammenlikning av observerte forskjeller

Studier basert på observerte forskjeller, i form av relativt håndfaste resultater som økt sysselsettingssannsynlighet eller økt inntekt, vil kunne gi mer robuste anslag på de faktiske effektene. Men også for slike studier vil det være betydelig metodeproblemer. Blant annet kan man for tiltaksdeltakere aldri observere hvordan det *hadde gått* uten tiltak, og for ikke-deltakere kan man aldri observere hvordan det *hadde gått* med tiltak. En ren sammenlikning av prestasjonene til deltakere og ikke-deltakere vil naturligvis ikke gi et korrekt bilde av eventuelle *effekter*, ettersom det ikke er opplagt at disse gruppene hadde gjort det like bra i fravær av tiltak.

Tiltaksdeltakere er en selektert gruppe, de kan være valgt ut fordi de anses å være spesielt ”trengende”, fordi de anses å ha høyt potensielt utbytte, fordi de selv viser engasjement for å komme med, fordi de har brukt opp dagpengerettigheter, eller fordi en saksbehandler ønsker å teste deres reelle vilje til å arbeide. I alle disse tilfellene er det grunn til å anta at sannsynligheten for å komme på tiltak er korrelert med egenskaper som har betydning for senere sysselsettingssannsynlighet og arbeidsinntekt.

Selv om man *rent hypotetisk* skulle være i stand til å finne ut hvordan det hadde gått med en gruppe tiltaksdeltakere i fravær av tiltak er det ikke opplagt at dette ville danne noe godt utgangspunkt for en vurdering av tiltakseffekter i sin alminnelighet. Det er all grunn til å tro at også eventuelle effekter av tiltak varierer mellom individer, og dersom man f.eks. velger å trappe opp omfanget av arbeidsmarkedstiltak kan det tenkes at man når ut til en gruppe deltagere som har et helt annet utbytte av tiltakene enn dem som deltok da tiltakene ble holdt på et mer moderat nivå. I litteraturen fokuseres det særlig på to ulike effektmål; i) gjennomsnittseffekten for alle dem som faktisk har deltatt, og ii) effekten for den ”marginale” deltaker, dvs. (litt forenklet) den av deltagerne som ikke ville ha deltatt hvis man hadde redusert tiltaksvolumet med en person. Det er det første av disse målene som er relevant for en vurdering av de eksisterende tiltakenes totale effekt. Nordiske evalueringer har i hovedsak beskjeftiget seg med slike gjennomsnittseffekter for dem som faktisk har deltatt, enten estimert ved hjelp av eksperimentelle data eller ved bruk av en kontrollgruppe av ikke-deltakere som er generert ved administrative prioriteringer og eller selvseleksjon. Det er imidlertid det siste målet som er relevant hvis man ønsker å vurdere effektene av en ”liten” endring i det totale tiltaksvolumet. I Norge er det bred enighet om arbeidsmarkedstiltakene ikke bør avvikles helt. De politiske avveiningene gjelder volumet.

Dette betyr at de fleste evalueringsstudier som studerer gjennomsnittseffekter for deltakerne ikke identifiserer effekten for gruppen som vil påvirkes av politikkendringer. Dersom arbeidsledige med størst utbytte av tiltaket er overrepresentert blant deltakerne vil effekten for den marginale deltaker være lavere enn gjennomsnittseffekten.

Løsninger på seleksjonsproblemet

I evalueringslitteraturen er seleksjonsproblemet forsøkt løst på ulike måter. Den beste løsningen fra et rent vitenskapelig synspunkt er å få inn et element av randomisering (rent tilfeldig trekning) i valg av tiltaksdeltakere. I USA og Canada foretas slik randomisering i en viss utstrekning på individnivå (i disse landene er vitenskapelig effektevalueringer av arbeidsmarkedstiltakene lovpålagt). Resultatene fra forskning basert på denne type forsøk indikerer at det er store forskjeller mellom ulike programmer og ulike deltakergrupper, fra betydelige positive effekter til ingen- og til og med negative effekter (Heckman et al, 1999).

Også i Norge har det vært gjort randomisering på individnivå i forbindelse med en effektevaluering av tiltak, nærmere bestemt av AMO-kurs 1991 (Raaum og Torp 1997, 2002). En hovedkonklusjon i denne studien er at *det å bli trukket ut til å få tilbud om tiltaksdeltagelse* hadde en positiv (men ikke alltid statistisk signifikant) effekt på arbeidsinntekten de etterfølgende årene. Et annet viktig resultat er at arbeidssøkere som ønsker å delta, men som nektes adgang på grunn av kapasitetsbegrensning, i ettertid gjør det bedre enn arbeidsløse som ikke søkte om plass på tiltaket. Dette tyder på en positiv seleksjon til det å søke på AMO-kurs. Videre viser studien at den estimerte effekten av AMO-kurs med loddrekning i gjennomsnitt er svakere enn den estimerte effekten av kurs med ordinært opptak. Siden sammensetningen av kurs ikke er den samme, er resultatene for kurs med og uten loddrekning ikke umiddelbart sammenliknbare. Dette gir likevel en indikasjon på positiv seleksjon ved utvelgelse av deltakere blant søkerne. Formell testing basert på arbeidsinntekt før kursperioden indikerer at det for kurs med ordinært opptak er en positiv seleksjon av deltakere.

En tungtveiende faglig innvending mot randomisering på individnivå er at positive tiltakseffekter kan være kritisk avhengig av at "riktig person" allokeres til "riktig tiltak", slik at hver deltaker får et tiltaksopplegg som er tilpasset sine behov. Dette betyr at saksbehandlerens skjønnsutøvelse oppfattes som en essensiell del av grunnlaget for å oppnå

positive tiltakseffekter. Når tiltakseffektene varierer mellom individer vil en ved loddrekning identifisere en gjennomsnittseffekt av deltakelse for alle potensielle deltakere og denne kan være forskjellig fra gjennomsnittseffekten for deltakerne som er valgt ut ved den vanlige seleksjonsprosessen. Dessuten kan det være etiske innvendinger mot å la rene tilfeldigheter råde i allokeringen av fellesskapets (knappe) ressurser.

Med ikke-eksperimentelle data er det lang tradisjon for å anvende ulike varianter av *regresjonsanalyse* for å få fram sammenhenger mellom deltakelse i tiltak og et gitt mål på arbeidsmarkedssuksess (et utfall) som brukes som avhengig variabel. Regresjonsanalysen kontrollerer for variasjon i alle observerte kjennetegn som inngår som kovariater. Under visse forutsetninger, som ofte kan synes urealistiske og som bare til en viss grad lar seg teste, kan dermed den estimerte sammenhengen tolkes som *kausal*, og som en effekt av tiltaket på utfallet – gitt de andre kjennetegnene. Med eksperimentelle data kan man få et estimat på gjennomsnittseffekten av tiltaket for dem som faktisk deltar – uten ytterligere forutsetninger.

Matching er et alternativt estimeringsopplegg til begge disse tilnærmingene. Metoden er basert på ikke-eksperimentelle data. Idéen er imidlertid å reetablere noen av egenskapene ved eksperimentelle data, for deretter uten ytterligere forutsetninger å estimere gjennomsnittseffekten av tiltaket. Metoden går ut på å etablere en sammenlikningsgruppe av ikke-deltakere som er *mest mulig lik* deltakerne i tiltaket som skal evalueres.

Det tradisjonelle målet på evalueringsskjevhet omfatter både skjevhet knyttet til uobservert heterogenitet mellom deltakere og ikke-deltakere, og skjevhet knyttet til forskjeller i observerte egenskaper - ved at kjennetegnene har ulike fordeling over de to gruppene. Ved *matching* elimineres den sistnevnte typen av evalueringsskjevhet, men ikke den førstnevnte. Med rike data og en god matching-prosedyre er det antatt at skjevhet knyttet til uobservert heterogenitet mellom deltakere og ikke-deltakere vil være av mindre betydning.

Formelt sett går metoden ut på å betinge (*matche*) utvalget av personer i de to gruppene på et sett av observerte kjennetegn som er slik at kontrollert for disse kjennetegnene er eventuelle gjenværende uobserverte individkjennetegn som påvirker henholdsvis tiltaksdeltagelse og utfall ukorrelerte med hverandre. Deretter estimeres effekten av tiltaket, oftest for de som faktisk deltar, ved å sammenlikne utfallet for personer i deltakergruppen med utfallet for personer i kontrollgruppen. Gitt at uavhengighetskravet er opp-

fyllt, vil estimatene være forventningsrette. Metoden ble utviklet på 1970 tallet og videreutviklet for anvendelse på effektevaluering av arbeidsmarkedstiltak på 1990-tallet av blant annet Michael Lechner (2001a, 2001b) og James Heckman og hans medarbeidere (1997, 1999). Metoden er anvendt i norske studier, blant annet av Raaum et al (2002a), som evaluerer den gjennomsnittlige effekten av deltakelse på AMO-kurs for deltakerne i perioden 1991-1996 på arbeidsinntekten de etterfølgende årene. Analysene viser at deltakelse på AMO-kurs har en signifikant positiv effekt på arbeidsinntekten for deltakerne, noe som bekrefter resultatene fra tidligere analyser basert på både eksperimentelle og ikke-eksperimentelle data. Dette resultatet gjelder imidlertid bare for deltakere med rett til dagpenger, dvs deltaker som har sysselsettingserfaring rett forutfor ledighetsperioden. For nykommere i arbeidsmarkedet, dvs. de som ikke har rett til dagpenger, er inntektseffekten liten og i de fleste tilfellene ikke signifikant forskjellig fra null. I denne nye studien følges deltakerne over en lengre periode enn i tidligere studier og analysene viser at den positive inntektseffekten (for dem med sysselsettingserfaring) holder seg over en lang periode, 4-5 år. Videre viser det seg at effekten er positiv korrelert med jobbmulighetene, dvs at effekten er sterkere når ledigheten er lav (synkende) enn når ledigheten er høy (økende). For at tiltakene skal kunne rettferdiggjøres fullt ut er det ikke tilstrekkelig at de har positiv effekt på senere inntekt, det bør også være slik at tiltakenes effekt overstiger de direkte kostnadene knyttet til å gjennomføre tiltakene. For å kunne si noe om dette er det nødvendig å akkumulere alle framtidige inntektseffekter på individplan, og sammenligne dette med engangskostnaden forbudet med tiltakets gjennomføring. I Raaum et al (2002b) er det gjort et forsøk på dette, ved at de første fem års tiltakseffekter akkumuleres. Resultatene viser at effektene faktisk overstiger kostnadene for deltakere med en viss yrkeserfaring (rett til dagpenger).

Matching er også brukt som evalueringsmetode i flere nyere svenske studier, blant annet av Sianesi (2002) som studerer effekten av tiltak generelt. Analysen viser at arbeidsløse som starter et tiltak tidlig i ledighetsforløpet har signifikant høyere jobsannsynlighet seks måneder seinere og deretter over en periode på minst 4 år. De første månedene er effekten negativ. I en annen studie skilles det mellom seks ulike typer av tiltak (Sianesi 2001). De generelle resultatene om positiv effekt på jobsannsynligheten bekreftes. Sterkest effekt har sysselsettingstiltak; svakest effekt har AMO-kurs, men også dette tiltaket har en positiv sysselsettingseffekt.

Robuste resultater på tvers av studier?

I erkjennelse av de store metodiske problemene knyttet til tiltaksevaluering er det en allmennlig oppfatning blant forskere at man ikke bør legge avgjørende vekt på enkeltstående evalueringsresultater. I stedet bør man forsøke å trekke på den enorme *mengden* av studier, og undersøke hvilke typer resultater som ser ut til å være robuste (dvs. at de har en tendens til å gjenta seg fra studie til studie, uavhengig av datakilder, land og metode), og hvilke som ikke ser ut til å være det. Resonnementet bak en slik strategi kan være at seleksjonseffektene typisk vil variere fra studie til studie (som følge av ulikhet i tilgang på observerte kjennetegn, metodevalg, institusjonelle forhold etc.), og at det derfor er grunn til å tro at robuste resultater må fange opp en eller annen form for kausal sammenheng. Ved å trekke på mange evalueringsstudier samtidig er det også lettere å oppdage mønstre knyttet til hva slags type tiltak og hva slags type deltakere som i sterkest grad forbindes med positive effekter.

Det er i løpet av den siste tiden presentert flere slike internasjonale oversiktsstudier, herunder Heckman et al (1999), Martin (2000), Schmidt et al (2001), og Kluge og Schmidt (2002). Sekretariatet i OECD har nylig presentert en oversikt, der de forsøker å sammenholde de ulike studiene og å ”destillere” ut det som finnes av robuste resultater (Martin og Grubb, 2001). De viktigste konklusjonene fra denne studien er

- Når det gjelder effekter av arbeidsmarkedsopplæring (av typen AMO-kurs), spriker evalueringsstudiene fra betydelige positive effekter til ingen, og til og med negative effekter. Resultatene er gjennomgående best for voksne kvinner og dårligst for ungdom. Eventuelle tiltaksgevinster har først og fremst form av økt jobbsannsynlighet, og det er liten (eller ingen) effekt på framtidig lønn, gitt at man skaffer seg arbeid.
- Studier av tiltak som først og fremst sikter mot å gi hjelp og støtte i selve jobbsøkeprosessen kan jevnt over vise til positive effekter. Dette er også de tiltakene som har lavest kostnader. Slike tiltak kan dessuten fungere som en kontroll på at den aktuelle jobbsøker virkelig er interessert i å skaffe seg arbeid, og dermed forebygge utbetaling av dagpenger til ikke-reelle arbeidssøkere.

- Evaluering av særskilte ungdomstiltak gir ofte svært nedslående resultater. Men det finnes også noen suksesshistorier. Grubb (1999) har sett nærmere på noen av de presumptivt vellykkede ungdomsprogrammene og peker på følgende kjennetegn som en mulig forklaring: i) Tiltakene har en sterk forankring i det lokale arbeidsmarkedet og er innrettet mot arbeidsoppgaver som det er stor (og helst stigende) etterspørsel etter; ii) tiltakene inneholder elementer av både utdanning og arbeidstrening; iii) de gir mulighet for fortsatt utdanning etter at tiltaket er avsluttet; iv) de gir rom for tilpasset støtte til deltakerne og deres familier dersom det er behov for dette; og v) programmene evalueres løpende og den kunnskapen som dermed framkommer brukes til å forbedre programmene.
- Evaluering av tiltaksjobber i offentlig sektor gir også nedslående resultater. Men en del av disse jobbene er i praksis blitt brukt som et middel for å teste dagpengemottageres arbeidsvilje og evne til å komme seg i jobb på egenhånd. De som til syvende og sist kommer inn på slike tiltak kan derfor være en negativt selektert gruppe, dvs. at de i gjennomsnitt har lavere jobbsjanser enn andre personer med like observerte kjennetegn.
- Effektevalueringer av tiltaksjobber i privat sektor (lønnssubsidier) kan jevnt over vise til mer positive resultater enn evalueringer av andre tiltak. Men dette er også den typen tiltak der risikoen for substitusjon og dødvektstap kan være stor (dvs. at den aktuelle personen hadde blitt ansatt også uten tiltaket). Studier av tiltak i form av støtte til oppstart av nye virksomheter kan også vise til positive resultater.

En mulig årsak til at tiltakseffektene tilsynelatende varierer mellom ulike grupper av deltagere kan være at motivasjonen for å delta varierer. Spesielt kan det tenkes at ungdom som deltar på tiltak er mindre bevisst at det er en jobb de vil ha etter at tiltaket er avsluttet - sammenliknet med voksne deltakere. Mange er kanskje bare ute etter noe å fylle tiden med før de fatter beslutning om framtidig utdannings- og yrkeskarriere. Dessuten er rekrutteringen av deltakere til ungdomstiltak mindre selektiv enn rekrutteringen i andre aldersgrupper (siden ungdom er såpass høyt prioritert i allokeringen av tiltaksplasser), og

dette kan ha som konsekvens at deltagerne i mindre grad er klare for varig deltagelse i arbeidsmarkedet.

Svenske erfaringer

Calmfors et al. (2002) har foretatt en grundig gjennomgang av svensk empiri fra 1980- og 1990-tallet. Konklusjonene deres er noe mer pessimistiske enn konklusjonene til Martin og Grubb (2001). Særlig har de problemer med å finne indikasjoner på positive effekter i studier som baserer seg på data fra første del av 1990-tallet. De seneste studiene, med data fra perioden med avtakende arbeidsløshet i Sverige, viser et mer positivt bilde. Deres konklusjoner når det gjelder individuelle tiltakseffekter er: i) Det finnes så godt som intet belegg for å hevde at arbeidsmarkedstiltak har positiv effekt på *matche*-prosessen mellom ledige jobber og ledige arbeidstakere; ii) det er visse indikasjoner på at tiltakene fremmer deltagelse i arbeidsstyrken; iii) lønns subsidier er forbundet med økt sysselsettingseffekt, men også betydelige fortrennings- og dødvektseffekter; iv) arbeidsmarkedsopplæring har på 1990-tallet ikke resultert i økt sysselsettingssannsynlighet; v) særskilte ungdomstiltak har usikker effekt på sysselsettingssannsynligheten, men klart dokumenterte fortrenningseffekter; og vi) at tiltak har særlig liten effekt for personer som kommer inn rett for utløp av dagpengeperioden, og som dermed må antas å ha vært ”presset” til å delta.

Disse nokså nedslående resultatene relateres imidlertid i noen grad til den raske veksten og det ekstremt høye tiltaksomfanget i Sverige på store deler av 1990-tallet. Dette gjaldt særlig arbeidsmarkedsopplæringen. Også mange ungdomsprogrammet ble drevet i svært stor skala. Forfatterens hypotese er at et tiltaksomfang av den størrelsesorden man hadde i Sverige på 1990-tallet, ikke representerer en effektiv arbeidsmarkedspolitikk. En annen side av saken er at man neppe kan vente så sterke deltager-effekter i en situasjon med svært høy arbeidsløshet, som det var i Sverige 1993-97.

Det er ingen indikasjoner på at deltagelse på arbeidsmarkedstiltak virker stigmatiserende på en måte som svekker framtidige jobbmuligheter. Tvert imot tyder en nokså omfattende svensk empiri på dette feltet (oppsummert av Calmfors et al, 2002) at tiltaksdeltakere blir mer positivt vurdert som jobbsøkere enn andre, alt annet likt. Spesielt vurderer potensielle arbeidsgivere det som positivt å ha deltatt i arbeidsmarkedsopplæring.

Det har vakt litt oppsikt at en oppsummering av de svenske erfaringene kommer ut med et så negativt bilde av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. En mulig årsak kan være

at de svenske tiltakene i perioder ble drevet i ekstremt stor skala, samtidig som det var svært vanskelige forhold på arbeidsmarkedet generelt. I Sverige kom arbeidsløsheten opp mot 10 prosent (1993), og på det meste deltok hele 5 prosent av arbeidsstyrken i tiltak (1995). Tilsvarende maksimumstall i Norge var 6 prosent (1993) og 2,5 prosent (1994). Dersom tiltakseffektene er konjunkturavhengige ved at de gir størst (minst) effekt i perioder der jobbmulighetene for arbeidsledige generelt er gode (dårlige), vil vi også forvente at studier basert på svenske data fra første halvdel av 1990-tallet ga nedslående resultater. Samtidig kan det forklare at tidligere og senere evalueringer tegner et mer positivt bilde av effektene.

Tiltaksvolumet og lønnsdannelsen

En oversikt over empirisk litteratur som kartlegger forbindelsen mellom tiltaksomfanget og lønnsdannelsen er gitt i Nymoen et al (1998). Denne artikkelen og oppfølgeren Nymoen og Rødseth (1999) inneholder særskilte analyser av lønnsdannelsen i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Også på dette området er det vanskelig å gi noe klart svar. I studier basert på makro tidsseriedata er det en tendens til å finne at en høy tiltaksintensitet bidrar til å forsterke lønnspresset, særlig i Sverige. På den annen siden finner Nymoen og Rødseth (1999) at et høyt tiltaksomfang på kort sikt virker lønnsdempende i Norge og de dokumenterer vanskelighetene med å trekke bastante konklusjoner. Samtidig bygger ikke funnene fra mer disaggregerte data oppunder hypotesen om lønnsdrivende tiltak. Raam og Wulfsberg (1996) estimerer lønnsrelasjoner på paneldata fra norske industribedrifter og regionale paneldata for tiltak og ledighet. Denne analysen viser klart lønnsdempende effekter av tiltak både på kort og lang sikt. Det kan for øvrig tenkes at det ikke bare er det totale tiltaksvolumet som har betydning for lønnsdannelsen, men også tiltakenes innretning (Edin et al, 1994).

Hva kan vi lære av effektevalueringene?

Det er bare å erkjenne at forskningen ikke er kommet i mål i forsøkene på å avdekke de kausale effekter av arbeidsmarkedstiltak, verken for dem som faktisk deltar, for dem som kan delta, men ikke gjør det, eller for økonomien som helhet. Resultatene spriker fra studie til studie, og det vil være uklokt å legge avgjørende vekt på et lite utvalg studier ved fast-

legging av tiltaksvolumet og ved utforming av tiltak. Det er likevel enkelte resultater fra evalueringsstudiene som gir grunnlag for å trekke mer politikkrelevante konklusjoner, og i dette avsnittet gir vi uttrykk for vår vurdering av hva disse konklusjonene bør bestå i.

For det første synes det hevet over tvil at en form for obligatorisk aktivitet som motytelse for dagpenger under arbeidsløshet, bidrar til å dempe problemet med strategisk atferd (*moral hazard*) og til å stimulere jobbsøkeaktiviteten i perioden før slike krav gjøres gjeldende. Et ”aktivitetskrav” etter en viss tid med dagpenger kan i denne sammenheng framstå som et alternativ til en ubetinget forkortelse av dagpengeperioden. Innenfor et velferdssamfunn som det norske, vil en ”trussel” om ubetinget avstengning av dagpenger uansett framstå som lite troverdig, ettersom det i en slik situasjon kan finnes andre (behovsprøvde) ordninger for støtte til livsopphold (og som fjerner de berørte enda lengre vekk fra arbeidsmarkedet). Et krav om en meningsfylt aktivitet med formål å komme i jobb kan dermed framstå som en mer realistisk og troverdig betingelse. Tiltak brukt på denne måten kan ha betydelig positiv effekt på de arbeidslediges overgang til ordinært arbeid selv om tiltaksdeltakelsen i seg selv (i verste fall) ikke skulle ha noen effekt på senere jobbmuligheter. Obligatorisk tiltaksdeltakelse bør likevel ikke gjøres gjeldende for tidlig i et ledighetsforløp, dels fordi det kan være fornuftig fra et samfunnsøkonomisk synspunkt at personer bruker noe tid på å finne fram til en god kobling i arbeidsmarkedet, og dels fordi personer som ”presses” til å delta på tiltak kan ha lavt utbytte av tiltaket. En ordning av den typen man nå har både i Danmark og Sverige, med krav om tiltaksdeltakelse etter omlag ett år med dagpenger, kan synes rimelig. Det bør også vurderes om perioden bør være kortere for grupper av arbeidssøkere man er særlig opptatt av å få raskt ut i arbeidslivet, f.eks. ungdom – i den grad de har rett til dagpenger. I perioder med lav arbeidsløshet og gode jobbmuligheter kan kravet om tiltaksdeltakelse med fordel settes inn på et enda tidligere tidspunkt. Under alle omstendigheter bør det ikke gå for lang tid etter første gangs registrering som ledig, før man igjen innkalles til individuelle samtaler vedrørende jobbmuligheter, søkestrategier, informasjon om aktuelle tiltak etc. I den grad tiltak primært benyttes som ”arbeidstest” bør tiltakene først og fremst sikte mot at det utføres samfunnsnyttig arbeid i ledighetsperioden, f.eks. i form av offentlige sysselsettingstiltak i kommunene. Slike tiltak bør ikke framstå som for ”attraktive”, da de ellers vil svekke insentivene i retning av å søke ordinære jobber. Den særnorske ordningen med tarifflønn for offentlige sysselsettingstiltak bør således avvikles og erstattes med en lavere økonomisk

kompensasjon. Særlige kostnadskrevende og kompetanseoppbyggende tiltak bør fortrinnsvis forbeholdes personer som er motivert for å delta og som forventes å ha utbytte av tiltaket.

For det andre peker norske evalueringsstudier samlet sett i retning av at faktisk deltagelse på arbeidsmarkedstiltak vanligvis har en positiv effekt på senere jobbsjanser og inntekt. Nyere resultater fra studier av AMO-kursene i Norge tyder også på at tiltakenes effekter er tilstrekkelig store til å forsvare kostnadene ved å gjennomføre dem. Et mulig unntak er de arbeidsmarkedstiltakene som har vært spesielt rettet mot ungdom.

Evalueringslitteraturen gir ikke noe vitenskapelig grunnlag for å angi et optimalt tiltaksvolum. Den gir heller ikke noe grunnlag for å hevde at Norge har satset, eller satser, for mye på arbeidsmarkedstiltak. Oppsummeringen av de svenske erfaringene peker i retning av at Sverige satset for sterkt på midten av 1990-tallet, og at den raske opptrapping av tiltaksintensiteten på begynnelsen av 1990-tallet svekket tiltakenes kvalitet og effektivitet (Calmfors et al., 2002). Tiltaksomfanget i Norge har aldri nådd dette nivået.

Det er i ferd med å etablere seg en slags ”konsensus” i den internasjonale forskningslitteraturen om at lønnstilskudd til private bedrifter som tar imot (langtids)ledige er sysselsettingstiltaket med størst effekt for deltakerne, og at sysselsettingstiltak i offentlig sektor er det minst effektive (Martin og Grubb, 2001; Calmfors et al, 2002; Schmidt et al, 2001). Det er flere grunner til å advare mot å trekke for raske konklusjoner i denne retning. For det første synes det klart at det er svært ulike seleksjonsmekanismer til disse tiltakstypene, hvilket neppe er luket helt ut av de effektevalueringer som ligger til grunn for disse vurderingene. Røed et al (2000) analyserer seleksjonsmekanismene til tiltak i Norge (både med registerdata og intervjudata) og finner bl.a. at det overveiende er positiv seleksjon til lønnstilskudd og negativ seleksjon til sysselsettingstiltak. For det andre kan det være ulikheter i individuelle tiltakseffekter mellom dem som deltar i de ulike typene av tiltak, og tiltak som rekrutterer personer med høyt ”effektpotensiale” vil da oppnå bedre resultater selv om effektene for hvert enkelt individ er de samme. For det tredje har disse tiltakene ulike siktemål, ved at sysselsettingstiltak oftest er et alternativ til passive dagpengeutbetalinger, mens lønnstilskudd i større grad er et formidlingstiltak, et forsøk på å få jobbsøkeren direkte ut i en varig jobb. Sist, men ikke minst, er det grunn til å tro at dødvektstap og fortrenkning er spesielt stort ved lønnstilskudd til private bedrifter.

Tiltaksomfanget bør justeres i takt med konjunktursvingningene i arbeidsmarkedet, volumet bør øke når ledigheten øker fordi det er flere som trenger hjelp og fordi den aktive arbeidsmarkedspolitikken virker som en automatisk stabilisator. Det finnes likevel flere argumenter for at tiltaksomfanget bør holdes på et mer stabilt nivå enn det endringene i arbeidsledigheten tilsier, slik at tiltaksandelen er høyere i gode tider enn i dårlige tider. For det første endres sammensetningen av de arbeidsløse over konjunkturforløpet (Røed, 2001). Spesielt vil det være en tendens til at personer som er ledige over lengre tid under en høykonjunktur, har egenskaper som innebærer at de vil ha behov for mer hjelp fra arbeidsmarkedsetaten enn personer som er ledige over lengre tid under en lavkonjunktur. For det andre, tyder foreliggende studier på at (eventuelle) positive sysselsettingseffekter av tiltaksdeltakelse er noe større når forholdene på arbeidsmarkedet er gode enn når arbeidsløsheten er høy (økende). For det tredje vil det være administrative kostnader forbundet med store og raske endringer i tiltaksvolumet. Tiltakenes innretning bør justeres over konjunkturforløpet, slik at de i gode tider i større grad sikter mot rask integrering i det ordinære arbeidsliv (f.eks. ved lønnstilskudd), både fordi mulighetene for dette vil være bedre når det er stor etterspørsel etter arbeidskraft og fordi alternativkostnaden ved å "låse" ledige inn i tidkrevende kursopplegg da er høyere. Tilsvarende kan det argumenteres for at det bør satses på mer langsiktige kompetansebyggende tiltak når arbeidsløsheten er høy. Dette kan også skje ved at kapasiteten i det ordinære utdanningssystemet utvides.

Tatt i betraktning den store innsatsen som etter hvert er gjort innenfor forskning omkring tiltakseffekter både i Norge og andre land, ser det ut til at man kan trekke skuffende få konklusjoner med en viss grad av sikkerhet. Forklaringen er at man står overfor store metodiske problemer, som kanskje bare kan løses dersom hensynet til evaluering bygges inn som en integrert del av selve tiltaksstrukturen gjennom en eller annen form for randomisering. Gitt at det brukes betydelige ressurser til aktive arbeidsmarkedstiltak, bør også hensynet til evaluering av tiltakenes effekter veie tungt. Videre bør det være kortest mulig vei fra resultater av evaluering til den praktiske utforming av arbeidsmarkedspolitikken. Vi vil *ikke* anbefale at man innfører randomisert allokering av tiltaksplasser på individplan i Norge. Vi tror en slik ordning vil være vanskelig å praktisere, etisk problematisk, og dessuten av begrenset vitenskapelig verdi fordi den setter de normale skjønnsmessige vurderingene til side. Gjennomsnittseffekten en finner ved randomiserte forsøk kan være en annen enn ved ordinær utvelgelse av tiltaksdeltakere. I stedet anbefaler vi at det

gjøres forsøk med en viss grad av randomisering i rammebetingelsene Aetat Lokal arbeider under. Dette kan gjøres ved at skapes regional variasjon i totale tiltaksressurser, i vektleggingen av ulike typer tiltak, i tiltakenes varighet og kvalitet, i relevant regelverk osv. Variasjonen behøver ikke nødvendigvis være stor, men det er helt essensielt at den genereres på en rent tilfeldig måte. Det er også viktig at evalueringen inngår i planleggingen og gjennomføres av uavhengige forskningsmiljøer som ikke har (eller kan mistenkes for å ha) egne interesser knyttet til resultatene. Evalueringene bør skje slik at institusjonell kunnskap og erfaring fra de arbeidsmarkedspolitiske aktørene blir utnyttet.

Referanser

- Black, D. A., Smith, J. A., Berger, M. C. og Noel, B. J. (1999): "Is the Threat of Training More Effective than Training Itself? Experimental Evidence from the UI System", Working Paper 9913, Department of Economics, University of Western Ontario.
- Calmfors, L. Forslund, A. og Hemström, M. (2002): "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences", Working paper 2002:4, IFAU, Uppsala.
- Det Danske Arbeidsministeriet (2000): Effects of Danish Employability Enhancement Programs (www.am.dk/english/publications/effects/eodeep.pdf)
- Dolton, P. og O'Neill, D. (1996): "Unemployment duration and the restart effect: some experimental evidence", *Economic Journal*, Vol. 106, 387-400.
- Edin, P. A., Holmlund, B. og Østros, T. (1994): Wage Behaviour and Labour Market Programmes in Sweden: Evidence from Microdata. I Tachibanaki (Red.) *Labour Market and Economic Performance: Europe, Japan and the USA*. Macmillan Press, Hampshire.
- Gorter, C. og Kalb, G. R. J. (1996): "Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model", *Journal of Human Resources*, Vol. 31, 590-610.
- Grubb, W. N. (1999): Lessons from education and training for youth: Five precepts. In *Preparing youth for the 21st Century: The transition from education to the labour market*, OECD, Paris.
- Heckman, J. J., Lalonde, R. J. og Smith, J. A. (1999): The economics and econometrics of active labor market programs. Trykket i O. Ashenfelter og D. Card (red) *Hand-*

- book of Labor Economics, Vol. 3a, North-Holland.
- Heckman, J.J., Ichimura, H. og Todd, P. (1997): "Matching as an econometric evaluation estimator: Evidence from evaluating a job training programme", *Review of Economic Studies*, 64, pp. 605-654.
- Kluve, J. og Schmidt, C. M. (2002): "Can Training and Employment Subsidies Combat European Unemployment?", *Economic Policy*, Vol. 35, 411-448.
- Lechner, M. (2001a): Identification and estimation of causal effects of multiple treatments under the conditional independence assumption. In M. Lechner and F. Pfeiffer (eds) *Econometric evaluation of Labour market Policies*, 43-58. Heidelberg: Physica.
- Lechner, M. (2001b): Programme heterogeneity and propensity score matching: An application to the evaluation of active labour market policies. *Discussion Paper*. Swiss Institute for international economics and applied economic research. University of St.Gallen.
- Martin, J. P. (2000): "What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences", OECD, *Economic Studies*, 30, 79-113.
- Martin, J. P. og Grubb, D. (2001): What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. Working paper 2001:14, IFAU, Uppsala
- Meyer, B. D. (1990): "Unemployment insurance and unemployment spells", *Econometrica*, Vol. 58, No. 4, 757-782.
- Nymoene, R., Rødseth, A., Raaum, O. og Wulfsberg, F. (1998): Lønnsdannelse og arbeidsmarkedspolitik i Norden. TemaNord 1998:512, Nordisk Ministerråd, København.
- Nymoene, R. and Rødseth, A. (1999): Nordic Wage Formation and Unemployment seven years later, Memorandum 10/1999. Department of Economics, University of Oslo
- Raaum, O. og Torp, H. (1997): Labour market training in Norway - effect on earnings. Rapport 46/97. Bergen-Oslo: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Raaum, O. og Torp, H. (2002): "Labour market training in Norway - effect on earnings", *Labour Economics*, Vol. 9, 207-247.
- Raaum, O. og Wulfsberg, F. (1997): Unemployment, labour market programs and wages in Norway. Arbeidsnotat 11/1997, Norges Bank.

- Raaum, O., Torp, H. og Zhang, T. (2002a): Business cycles and the impact of labour market programmes. Memorandum 14/2002. Department of Economics, University of Oslo (<http://www.oekonomi.uio.no/memo/memopdf/memo1402.pdf>).
- Raaum, O., Torp, H. og Zhang, T. (2002b): Do individual programme effects exceed the costs? Norwegian evidence on long run effects of labour market training. Memorandum 15/2002. Department of Economics, University of Oslo (<http://www.oekonomi.uio.no/memo/memopdf/memo1502.pdf>).
- Regnér, H. og Wadensjö, E. (1999): Arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kapittel 8 i "Dagpengesystemene i Norden og tilpasningen på arbeidsmarkedet". TemaNord 1999:572, Nordisk Ministerråd, København.
- Røed, K. (2001): Hvor stramt er arbeidsmarkedet? Et forslag til en ny konjunkturindikator. *Økonomisk forum*, No. 3, 25-32.
- Røed, K., Jensen, P. og Thoursie, A. (2002): Unemployment Duration, Incentives and Institutions - A Micro-Econometric Analysis Based on Scandinavian Data. Memorandum 09/2002. Department of Economics, University of Oslo (<http://www.oekonomi.uio.no/memo/memopdf/memo0902.pdf>).
- Røed, K., Torp, H., Tuveng, I. og Zhang, T. (2000): Hvem vil og hvem får delta? Analyser av rekruttering og utvelgelse av deltakere til arbeidsmarkedstiltak i Norge på 1990-tallet. Rapport 4/2000, Frischsenteret (www.frisch.uio.no/pdf/rapp00_04.pdf).
- Røed, K. og Zhang, T. (2003): "Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration?", *Economic Journal*, Vol. 113.
- Schmidt, C. M., Zimmermann, K. F., Fertig, M. og Kluve, J. (2001): Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland. Springer .
- Sianesi, B. (2001): Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s. Working Paper W01/25. London: The Institute for Fiscal Studies.
- Sianesi, B. (2002): An evaluation of the Swedish system of active labour market programmes in the 1990s. Working Paper W02/01. London: The Institute for Fiscal Studies.
- Torp, H. (2000): Rekruttering, seleksjon og effektevaluering. Kapittel 2 i Røed et al

(2000).