

Bristande förutsättningar för utvärdering i Sverige

Den svenska välfärdsstatens finansiering bygger i stor utsträckning på att den arbetsföra befolkningen arbetar och betalar skatt. Därför är det viktigt att arbetsmarknads- och utbildningspolitiken på ett så effektivt sätt som möjligt stimulerar arbetsutbudet och bidrar till varaktigt hög sysselsättning och låg arbetslöshet. För att politiken ska nå dessa mål behövs kunskap om vilka arbetsmarknads- och utbildningspolitiska insatser som fungerar som det var tänkt och vilka insatser som inte gör det. Hur står det då till med kunskapsläget när det gäller hur väl olika åtgärder fungerar i Sverige?

För ett drygt decennium sedan var Sverige ett föregångsland när det gällde utvärdering av arbetsmarknadspolitik. Så är inte längre fallet. Det görs förvisso ett stort antal effektstudier i Sverige, men de brottas ofta med svåra metodologiska problem eftersom reformer företrädesvis lanseras i full skala utan föregående pilotstudier, eller bygger på att deltagare i insatser väljs ut efter odokumenterade principer. Detta gör det svårt att veta om skillnader i resultat mellan olika åtgärder beror på åtgärdernas effektivitet eller på allmänna tidseffekter och/eller skillnader i vilka som deltog.

På senare år har det, internationellt sett, blivit allt vanligare att använda randomiserade kontrollerade experiment för att hantera dessa problem och därigenom på ett bättre sätt mäta effekter av olika åtgärder. En översiktsartikel över studier publicerade i topptidskrifter visar t ex att andelen artiklar med experimentell ansats fördubblades mellan 2003 och 2013 (Hamermesh 2013). Detta är inte särskilt förvånande, då randomiserade experiment har flera fördelar i jämförelse med många andra metodansatser. Framför allt bidrar de till att man med större säkerhet kan dra slutsatser om insatsernas effekter. I takt med att fältexperiment har satt en ny högre standard för samhällsvetenskaplig effektutvärdering, har dock Sverige halkat efter i jämförelse med andra länder.

Inte minst Danmark har på ett helt annat sätt anammat möjligheterna till randomiserade fältexperiment. Initialt gjordes sådana främst inom arbetsmarknadspolitik, men numera ofta även inom det danska utbildningssystemet. År 2013 startades t ex ett tvärvetenskapligt forskningscenter vid Århus universitet (TrygFondens Børneforskningsscenter) som genomför effektutvärderingar med fokus på insatser riktade mot barn och unga. På centrets hemsida betonas värdet av randomiserade studier och här beskrivs 14 pågående fältexperiment som bl a syftar till att studera effekter av fler lärarledda timmar, modersmålsundervisning och ökade resurser i skolan.

Tyvärr saknas liknande studier både i utbildningssammanhang och

inom arbetsmarknadspolitiken i Sverige. Det är förstås möjligt att ta lärdom av utländska studier. Problemet är dock att om vi vill lära oss om vad som fungerar i en svensk kontext behövs också svenska studier.

En naturlig fråga är varför det görs så få fältexperiment av den här typen i Sverige? Min uppfattning är att det finns en allmän skepsis bland beslutsfattare/politiker mot själva randomiseringen som metod. Från politikerhåll hörs ofta argumentet att det är orättvist att en viss grupp (*behandlingsgruppen*) får tillgång till en insats när en annan grupp (*kontrollgruppen*) inte får detta. Argumentet är förvisso sant – om vi med säkerhet vet att insatsen fungerar. Men detta är långt ifrån alltid fallet, framför allt inte när nya insatser införs eller gamla förändras. Poängen är att vi behöver randomiserade experiment i de fall där vi faktiskt *inte* vet vad som fungerar, eller vilket av flera möjliga alternativ som är mest kostnadseffektivt. Inom medicinen föregås introduktionen av nya läkemedel av noggrann klinisk prövning baserad på randomiserade experiment. En tolkning av skillnaden mellan medicinsk praxis och det motstånd som finns till experimentella ansatser inom samhällsvetenskapen är att effekter av insatser baserade på samhällsvetenskapliga teorier helt enkelt inte anses lika viktiga att dokumentera som de medicinska.

Men det är viktigt att ta reda på vad som faktiskt fungerar inom utbildnings-, arbetsmarknads- och socialförsäkringsområdet. Under arbetet med SNS Konjunkturrådsrapport 2017 kunde vi konstatera att tudelningen på arbetsmarknaden har blivit allt större (Nordström Skans m fl 2017). Detta innebär en stor fördelningspolitisk utmaning som sannolikt kräver reformer på både utbildnings- och arbetsmarknadsområdet. Vi gav också ett antal förslag på policyförändringar som vi bedömer var välgrundade. Men tyvärr kan man konstatera att vi hade kunnat ge ett betydligt mer precist policyunderlag om synen på utvärdering hade varit en annan i Sverige.

Så vad kan vi göra framöver?

För att skapa ett bättre kunskapsunderlag i Sverige behövs sannolikt insatser från såväl forskare som beslutsfattare. Dels behöver vi forskare blir bättre på att argumentera för värdet av randomiserade kontrollerade experiment på utbildnings- och arbetsmarknadsområdet. En minst lika viktig del handlar om att visa hur resultaten från experiment kan bidra till ett bredare kunskapsunderlag genom att aktivt kommunicera och sprida de resultat som tas fram. Från beslutsfattarnas sida krävs både tålmod och mod. Tålmod i avseendet att ”orka” vänta in resultat från pilotstudier innan reformer sätts i full skala. Och mod till att våga ställa olika möjliga policyalternativ mot varandra för att studera vilka av dessa som fungerar bäst.

Lena Hensvik

REFERENSER

Hamermesh, D (2013), ”Six Decades of Top Economics Publishing: Who and How?”, *Journal of Economic Literature*, vol 51, s 162–172.

Nordström Skans, O, S Eriksson och L Hensvik (2017), *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad – SNS konjunkturrådsrapport 2017*, SNS Förlag, Stockholm.