

Referat

- Møte: Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål
- Saksnr.: 13/1530
- Tilstede: *Utvalgsmedlemmer:*
Professor Steinar Holden, Universitetet i Oslo (leder)
Seniorforsker Ragna Alstadheim, Norges Bank
Professor Torben Andersen, Århus universitet
Forskningsdirektør Torbjørn Hægeland, Statistisk sentralbyrå
Ekspedisjonssjef Knut Moum, Finansdepartementet
Docent Helena Svaleryd, Universitetet i Uppsala
Professor Øystein Thøgersen, Norges Handelshøyskole
Professor Ragnar Torvik, NTNU
- Sekretariat:*
Seniorøkonom Pål Sletten (Sekretariatsleder)
Avdelingsdirektør Per Mathis Kongsrud
Underdirektør Frank Emil Jøssund
Seniorrådgiver Kari Anne Haugen
- Innledere:*
Direktør Oddbjørn Raaum, Frischsenteret
Underdirektør Kyrre Stensnes, Finansdepartementet
- Forfall: Professor Hilde Bjørnland, Handelshøyskolen BI
- Dato: 10.12.2013
- Møteleder: Utvalgsleder Steinar Holden

Referat fra møte i Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål 10. desember 2013

1. Om utvalgets arbeid

Utvalget legger opp til å avholde ett møte i løpet av våren 2014. Tre tema ble pekt på som aktuelle:

- SSBs arbeid med nye befolkningsframskrivninger (legges fram i juni 2014)
- SSBs rapport til Holden III-utvalget: «Petroleumsvirksomhetens virkning på norsk økonomi og lønnsdannelse, framtidig nedbygging og følsomhet for oljeprissjokk».
- Finansdepartementets opplegg for å beregne nasjonalformuen.

Sekretariatet vil komme tilbake med nærmere forslag til dagsorden for møtet, samt forslag til aktuelle møtedatoer.

2. Produktivitetsutviklingen i norsk økonomi

Utvalget drøftet problemstillinger knyttet til produktivitetsutviklingen i norsk økonomi, med utgangspunkt i innledningene på utvalgets åpne seminar mandag 9. desember.

Diskusjonen tok utgangspunkt i Finansdepartementets analyser av produktivitetsutviklingen i avsnitt 3.5 i Perspektivmeldingen 2013. Utvalget pekte på at det er mye vi ikke forstår når det gjelder produktivitetsutviklingen. Det var enighet om at drøftingen i Perspektivmeldingen fanger opp de mest sentrale driverne bak endringer i produktiviteten, slik disse er identifisert per i dag.

Både i Norge og i flere andre OECD-land har produktivitetsveksten dempet seg betydelig siden midten av forrige tiår. Det at mange land har opplevd dette samtidig kan tyde på at det er noen felles underliggende faktorer som ligger bak. Samtidig ble det pekt på at norsk økonomi har vært i en annen konjunktursituasjon enn de fleste andre land, slik at også særnorske forhold kan ha bidratt til en svak produktivitetsutvikling her hjemme. Det er vanlig å se svakere produktivitetsvekst i lavkonjunkturer, og dette er trolig en viktig forklaring på utviklingen internasjonalt. Den norske fastlandsøkonomien har derimot operert tett på kapasitetsgrensen, med forholdsvis høy kostnadsvekst og betydelig arbeidsinnvandring. Det kan være at de ekstra ressursene som mobiliseres igjennom høyere sysselsetting (herunder arbeidsinnvandring) har lavere produktivitetsnivå enn gjennomsnittet. Det ble pekt på at analyser av produktivitetsutviklingen på næringsnivå, herunder sammenlikninger mellom land, kan gi en bedre forståelse av de underliggende årsakene til avdempingen.

Det ble understreket at sterk produktivitetsvekst ikke nødvendigvis betyr at økonomien fungerer godt. For et land er det bl.a. også viktig med høy yrkesdeltakelse, og det kan være en avveining mellom høy gjennomsnittlig produktivitet og høy sysselsetting. Det ble også pekt på at sammenhengen mellom produktivitetsvekst og reallønnsvekst ikke er entydig. Mens den gjennomsnittlige reallønnen har vokst klart raskere enn produktiviteten i Norge de siste årene, har den motsatte utviklingen gjort seg gjeldende i USA siden midten av 1970-tallet.

I privat sektor vil bedriftene forsøke å bruke arbeidskraft og kapital på en måte som gjør at overskuddet av driften blir så høy som mulig over tid. Dersom prisene reflekterer samfunnets faktiske kostnader, vil en slik tilpasning være optimal i samfunnsøkonomisk forstand. En slik optimal tilpasning kan gi en lav gjennomsnittlig vekst i produktiviteten i perioder, uten at det er et problem i samfunnsøkonomisk forstand. Dette kan for eksempel skje dersom etterspørselen vris mot næringer hvor produktivitetsnivået er lavere. En slik utvikling kan gi lavere samlet produktivitetsvekst selv om produktivitetsveksten innen hver næring er høy.

Svak produktivitetsvekst i privat sektor kan imidlertid også skyldes uheldige offentlige reguleringer, svak konkurranse eller andre hindringer som fører til feilallokering av ressurser. I slike tilfeller vil en kunne ta ut velferdsgevinster ved å gjennomføre tiltak som bidrar til mer effektiv ressursbruk.

I offentlig sektor er insentivene til høy produktivitet svakere enn i privat sektor. For å bøte på dette har flere land bl.a. forsøkt å utvikle ordninger som kan kompensere for de manglende markedsmechanismene i offentlig sektor. Det ble pekt på at dette kunne være hensiktsmessig i mange tilfeller. Samtidig er det også eksempler på at slike

ordninger kan gi uheldige incentiver. Dette må ses i sammenheng med at det er vanskelig å måle alle sidene ved den produksjonen som skjer, herunder kvaliteten på tjenestene. Innsatsen kan dermed vris mot det som lett kan måles. Ved å måle resultatet (for brukeren) av de tjenestene som produseres, vil en kunne gi større rom for å tilpasse produksjonen og bruken av innsatsfaktorer til lokale forhold og til å prøve ut ulike løsninger. Samtidig ble det minnet om at kostnadene for enkeltpersoner kan være store når tilbydere av offentlige tjenester feiler, og at det kan være vanskelig å fange opp forskjeller i kvalitet før det har gått noe tid.

Det ble understreket at sammenlikninger av offentlig tjenesteproduksjon mellom land, eller mellom kommuner, kan gi nyttig informasjon om potensialet for økt produktivitet. En kan f.eks. holde kostnadene opp mot vurderinger av kvaliteten på de enkelte tjenestene. Dersom en skal sammenlikne mellom land, er det imidlertid viktig at en tar hensyn til forskjeller i bl.a. lønn (for eksempel ved å se på avvik fra gjennomsnittlig lønn), slik at en sammenlikner bruken av realressurser.

Det ble vist til at det i akademia er institusjonalisert ordninger der kvalitet på arbeidet vurderes ved hjelp av såkalt «peer review». Det er da fagfeller fra andre universiteter som vurderer kvaliteten på arbeid ut fra både analyser av objektive indikatorer og subjektive vurderinger. Slike ordninger kan kanskje være et alternativ til rene kvantitative mekanismer også på andre områder.

I flere land er det innført budsjettregler i offentlig forvaltning som innebærer automatiske årlige kutt på ulike områder, dvs. at det legges til grunn en viss produktivitetsvekst. Utvalget mener at slike ordninger kan øke oppmerksomheten rundt tiltak for effektivisering i offentlig forvaltning.

3. Omtalen av finanspolitikken i kapittel 3.1 og 3.2 i Nasjonalbudsjettet 2014

Innledning ved utvalgsmedlem Ragna Alstadheim

Alstadheim innledet om den faglige framstillingen av finanspolitikken i de to første avsnittene av kapittel 3 i Nasjonalbudsjettet 2014, jf. vedlagte lysark. Alstadheim presiserte at innledningen ga uttrykk for hennes personlige vurderinger, og ikke Norges Banks syn.

Alstadheim startet med å peke på at dokumentet har flere formål. Nasjonalbudsjettet er først og fremst Regjeringens framlegg for Stortinget av hvilke økonomiske prioriteringer den foreslår, og er dermed et diskusjonsgrunnlag for beslutningstakere. I så måte skiller det seg fra Norges Banks Pengepolitiske rapporter, som skal gi bakgrunn for en beslutning som allerede er tatt. Nasjonalbudsjettet bidrar imidlertid også til å bygge tillit til den økonomiske politikken, både på Stortinget og i offentligheten. I så måte er det viktig at Finansdepartementet er etterrettelig, og at det er tilstrekkelig åpenhet om grunnlaget for de vurderingene som legges fram i dokumentet.

IMFs anbefalinger er en mulig målestokk for graden av åpenhet i slike dokumenter («Fiscal Transparency, Accountability, and Risk», IMF 2012). IMF gjennomfører også evalueringer av lands åpenhet om offentlige finanser, og en slik evaluering av Norge ble lagt fram i 2009 («Norway. Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC). Fiscal Transparency Module», IMF 2009). Norge scorer generelt høyt på IMFs

vurdering av åpenhet, men Alstadheim pekte på at det likevel er enkelte generelle anbefalinger fra IMF som Norge ikke følger. Blant annet gjelder det bruken av kontantprinsippet, dvs. at norske myndigheter regnskapsfører inntekter og utgifter på det tidspunkt betalingen skjer, og ikke på det tidspunktet utgiften eller inntekten reelt sett påløper. Kontantprinsippet gir grunnlag for å vurdere de direkte effektene av pengebruken på økonomien. Men rapportering av påløpte inntekter og utgifter vil kunne gi bedre grunnlag for å vurdere utviklingen i statens samlede balanse.

Alstadheim pekte videre på to forhold som kunne gjøre omtalen av statens balanse mer helhetlig, noe som er viktig for å kunne vurdere formuesoppbyggingen som skjer i Statens pensjonsfond utland. For det første er det i hovedsak offentlig forvaltnings finansformue (gjeld og fordringer) som rapporteres i nasjonalbudsjettet, mens beholdningen av offentlig realkapital i utgangspunktet ikke inngår. IMF (2012) peker på at det nå er 12 stater som rapporterer fulle balanser, inkludert realaktiva, noe som gir et mer fullstendig bilde. For det andre er det krevende å lese ut fra dokumentene i hvilken grad offentlig eide foretak konsolideres inn i balanseregnskapet. Alstadheim pekte på at avgrensningen mellom offentlig og privat sektor kan være en utfordring.

Alstadheim viste til at det publiseres en engelsk versjon av nasjonalbudsjettet. Dette er fornuftig, bl.a. fordi det gjør at dokumentet når ut til et videre publikum og således gir flere fagmiljøer innsyn i vurderingene. Det bidrar til å styrke troverdigheten til det materialet som legges fram.

Det vil nødvendigvis være betydelig usikkerhet om anslag og vurderinger som legges fram i nasjonalbudsjettene. Det er derfor viktig å framstille usikkerheten på en god måte. I Nasjonalbudsjettet 2014 gjøres dette bl.a. i boks 3.2. Figurene 3.3A og 3.3B i boksen viser usikkerheten knyttet til henholdsvis skatteinntekten og avkastningen på investeringene i Statens pensjonsfond utland. Her kunne en med fordel vært enda tydeligere på grunnlaget for beregningene. Dersom det er gjort rede for disse beregningene andre steder, bør dette framgå av noter.

Diskusjon i utvalget

I en forberedt kommentar pekte utvalgsmedlem Torben Andersen på at det i kapittel 3.1 og 3.2 anføres tre ulike argumenter for at oljepengebruken i 2014 bør ligge godt under 4-prosentbanen. For det første skal rammeverket sikre en gradvis innfasing av oljepenger over budsjettet. Når fondet vokser med hele 900 mrd. kroner i løpet av 2013, slik det ble anslått i Nasjonalbudsjettet 2014, ville økningen i bruken av oljeinntekter bli svært høy dersom 4-prosentbanen skulle følges tett. Andersen spurte om det burde gis klarere retningslinjer for hvordan en skal glatte ut bruken av oljeinntekter i perioder med store endringer i fondskapitalen, og ikke bare glatte ut svingninger i avkastning (slik en gjør ved å legge forventet i stedet for faktisk avkastning til grunn). For det andre argumenteres det i Nasjonalbudsjettet for at man nå bør ligge under 4-prosentbanen for å ha et handlingsrom for diskresjonær finanspolitikk dersom konjunktorene snur. Andersen mente dette kan leses som at oljepengebruken bør holdes under 4-prosentbanen i lange perioder. I så fall kunne en alternativ løsning være å bygge opp et eget stabiliseringsfond til bruk ved kraftige økonomiske tilbakeslag. Det tredje argumentet som nevnes for å ligge under 4-prosentbanen er hensynet til kapasitetsbegrensninger i økonomien.

Andersen viste til at figur 3.10 synliggjør at finanspolitikken ikke er holdbar på lang sikt. Slik tallene nå står vil finanspolitikken kunne være ekspansiv i 15 år til, før en deretter vil gå inn i en lang periode med kontraktiv finanspolitikk etter hvert som forventet avkastning av fondet gradvis reduseres som andel av verdiskapingen i økonomien. Andersen mente at et nærliggende alternativ ville være å skjære gjennom denne toppen, slik at oljepengebruken ikke kom like høyt opp, og dermed heller ikke måtte reduseres like mye i etterkant. Dette ville i så fall kunne være et alternativt argument for å ligge under 4-prosentbanen de nærmeste årene.

Andersen viste videre til at disponeringen av det handlingsrommet oljepengene gir har mye å si for det langsiktige inndekningsbehovet, jf. framstillingen i avsnitt 8.3 i Perspektivmeldingen 2013. Dette kunne tilsi at det finanspolitiske rammeverket ikke bare burde styre hvor mye oljepenger som brukes, men også hvordan de brukes.

Andersen pekte endelig på at beregningene av aktivitetsvirkninger av budsjettet gjøres ved å sammenlikne med et stilisert budsjett hvor alle poster vokser i takt med trendveksten i fastlandsøkonomien. I den grad denne trendveksten er trukket opp av en ekspansiv finanspolitikk og av høye petroleumsinvesteringer over flere år, kan dette gjøre at en undervurderer etterspørselsvirkningen av budsjettet.

I diskusjonen i utvalget ble det vist til at handlingsregelen er en plan for hvordan Norge skal håndtere de store, men forbigående oljeinntektene. En mulighet ville vært å bruke statens anslåtte permanentinntekt fra petroleumsformuen over offentlige budsjetter. Det ville imidlertid gitt en svært kraftig impuls til økonomien om en skulle trappe bruken av oljeinntekter raskt opp til dette nivået. Handlingsregelen og 4-prosentbanen gir en gradvis opptrapping i bruken av oljepenger etter hvert som oljeinntektene overføres til fondet, og ble i 2001 vurdert som en klart bedre løsning. Med den store avstanden som vi nå har til 4-prosentbanen må en i større grad støtte seg på regelens intensjon om å jevne ut svingninger i økonomien. Da handlingsregelen ble introdusert i St.meld. nr. 29 (2000-2001), ble det presisert at store endringer i fondskapitalen skal fases inn over flere år.

Det ble også pekt på at budsjettdokumenter fra tidlig 1990-tall drøftet en permanentinnteksregel som et mulig prinsipp for forvaltning av petroleumsformuen (se særlig Revidert nasjonalbudsjett 1992 og Nasjonalbudsjettet 1995). Det ble den gangen vist til at det var stor usikkerhet knyttet til anslag på permanentinntekten, og at dette tilsa forsiktighet i forhold til en slik regel. De første årene etter at fondet ble opprettet var oljeinntektene lavere enn det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet, og det ble dermed ikke overført midler til fondet. Fra midten av 1990-tallet økte overføringene til fondet og handlingsregelen ble lagt fram i 2001. Regelen sikrer imidlertid ikke glatting av skattnivået, noe som framgår av beregningene av det langsiktige inndekningsbehovet i offentlige finanser i Perspektivmeldingen 2013.

Det ble vist til at enkelte nyere forskningsartikler tar til orde for større sparing som forsikring mot usikkerheten om framtidige oljeinntekter (bl.a. «Aggressive oil extraction and precautionary saving: Coping with volatility», van der Ploeg 2010). Disse analysene tilsier at Norge bør ligge under 4-prosentbanen, og kunne med fordel omtales i nasjonalbudsjettet. Det ble også pekt på at den nyere litteraturen om forvaltning av inntekter fra naturressurser er mer normativ enn tidligere, og gir klarere anbefalinger om velferdseffektene av ulik finanspolitikk. Eksempel på dette er bl.a.

«Absorbing a windfall of foreign exchange: Dutch disease dynamics» av van der Ploeg og Venables (2013) og «Optimal Dutch disease» av Matsen og Torvik (2005). Mer generelt mente utvalget at det faglige grunnlaget for handlingsregelen gjerne kunne vært drøftet enda grundigere i omtalen av finanspolitikken i nasjonalbudsjettene.

Innledning ved Kyrre Stensnes, Finansdepartementet

Stensnes orienterte om beskrivelsen av kapitaltransaksjoner og det finanspolitiske rammeverket i boks 3.3 i Nasjonalbudsjettet 2014, jf. vedlagte lysark. Statlige kapitaltransaksjoner er en omplassering av statens finansformue, også kalt bevilgninger «under streken». Disse bevilgningene omfatter bl.a. utlån via statsbankene, kapitalinnskudd og omsetning av finansielle eiendeler. Slike transaksjoner kan gi et netto behov for finansiering som dekkes ved statlig opplåning, og ikke ved skatteinntekter eller oljeinntekter. Siden statens netto finansformue ikke endres, inngår ikke transaksjonene i det oljekorrigerede underskuddet, som angir bruken av oljepenger over statsbudsjettet.

Kapitaltransaksjonene påvirker sammensetningen av statens formue slik den framkommer i statens balanse. Det rapporteres årlig om utviklingen i statens balanse i statsregnskapet. I Nasjonalbudsjettet 2014 er denne utviklingen illustrert ved statens balanse siden 1990. Når vi holder Statens pensjonsfond utenom, utgjorde statens egenkapital 21 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge ved utgangen av 2012. Denne andelen har vært rimelig stabil de siste årene, noe som viser at sparingen i Statens pensjonsfond ikke er motvirket av en reduksjon i den øvrige egenkapitalen. Statens gjeld har avtatt noe siden begynnelsen av 1990-tallet, men fikk en midlertidig oppgang i 2008 og 2009 som følge av tiltak for å håndtere finanskrisen.

Stensnes påpekte at kapitaltransaksjonene utgjør betydelige beløp i de årlige statsbudsjettene og statsregnskapene. For at det finanspolitiske rammeverket skal kunne fungere etter hensikten, og handlingsregelen være styringsinstrument for finanspolitikken, må alle ordinære utgifter og inntekter inngå i det oljekorrigerede underskuddet, slik at kapitaltransaksjonene utgjør reelle omplasseringer av statens finansformue. I tillegg må det tas hensyn til at også kapitaltransaksjonene kan ha virkninger på aktiviteten i økonomien, særlig dersom banksystemet er i ulage. Det er viktig at de enkelte delene av budsjettet virker sammen og bidrar til en balansert utvikling i norsk økonomi.

Diskusjon i utvalget

Utvalget mente det var nyttig med en utvidet omtale av statskassens kapitaltransaksjoner i budsjettdokumentene, slik det var gjort i Nasjonalbudsjettet 2014. Det er viktig å trekke et skille mellom formuesomplussinger, på den ene siden, og løpende utgifter og inntekter på den andre. Samtidig må skillet praktiseres riktig, slik at kapitaltransaksjoner ikke feilaktig benyttes for å omgå det finanspolitiske rammeverket. Utvalget understreket betydningen av en god og oversiktlig praksis på området. Det ble vist til at rapporteringen av statens balanse i hovedsak er begrenset til finansielle poster, og at enkelte andre land i større grad har inkludert realkapital. Det ble trukket fram som positivt om også Norge kunne se på de internasjonale erfaringene med en utvidet rapportering, jf. innledningen til Alstadheim.

3. Hvordan legge opp reformer slik at læringen blir størst mulig?

Innledning ved Oddbjørn Raaum, forsker ved Frischsenteret

Raaum innledet om problemene med å vurdere om et tiltak har den intenderte effekten. Effekten av et tiltak vil ofte defineres som forskjell i utfall for et individ avhengig av om det opplever tiltak A eller tiltak B. En kan imidlertid aldri observere det kontrafaktiske utfallet for et gitt individ, og dermed kan en heller ikke si med sikkerhet hvilken betydning tiltaket hadde. Løsningen er vanligvis å bruke utfallet for individer som opplever tiltak B, til å anslå hva som ville vært det alternative utfallet for de individene som opplevde tiltak A. Slike data kan i hovedsak framkomme på to måter: For det første ved å sammenlikne individer som har opplevd forskjellige tiltak før og etter et bestemt tidspunkt. Dette kan for eksempel være dersom en endring i trygdesystemet innføres for personer født etter en bestemt dato. Personer født like før og like etter denne datoen vil kunne antas å ha nokså like egenskaper, men de blir altså underlagt to ulike trygdeordninger. Effekten av omleggingen av trygdeordningen kan da måles som forskjell i utfall mellom disse personene. Den andre tilnærmingen vil være å sammenlikne grupper som opplever ulike tiltak på samme tid. Gruppen som opplever tiltak B, brukes da for å måle kontrafaktisk utfall for gruppen som opplevde A.

Det vil ofte være slik at det finnes noen individer som opplever ulike tiltak, for eksempel fordi nye ordninger rulles ut gradvis, ordningene kan rette seg mot bestemte grupper, det kan være gjennomført pilotforsøk osv. Imidlertid vil det da kunne oppstå et seleksjonsproblem: De som utsettes for tiltak A kan skille seg systematisk fra de som utsettes for tiltak B. En sammenlikning av de to gruppene vil dermed ikke nødvendigvis gi et riktig bilde av forskjellen mellom tiltak A og B. I noen tilfeller kan slike systematiske forskjeller være en følge av bevisste valg, for eksempel fordi en velger ut personer som antas å få særlig stort utbytte av tiltaket.

Raaum pekte på to mulige løsninger av seleksjonsproblemet: Enten å tilordne individer tilfeldig og med kjente sannsynligheter til de to tiltakene – altså gjennom loddtrekning – eller ved å tilordne individer med en objektiv, ikke-påvirkbar regel – for eksempel ved å gjøre endringer i trygdeordninger gjeldende for personer født etter en bestemt dato. Den første løsningen innebærer evaluering ved et randomisert kontrollert forsøk (randomized controlled trial – RCT), den andre løsningen innebærer evaluering ved en regresjonsdiskontinuitetsanalyse (Regression discontinuity design – RD).

Raaum gikk gjennom et eksempel på bruk av regresjonsdiskontinuitetsanalyse for å evaluere virkningen av Ny GIV-programmet (intensivopplæring for 10. klasse-elever med sikte på å øke gjennomføringen i videregående opplæring) i Stavanger kommune (se «Effektevaluering av intensivopplæringen i Overgangsprosjektet, Ny GIV» av Eielsen, Kirkebøen, Leuven, Rønning og Raaum, 2013). Raaum forklarte at det var mulig å foreta en langt sikrere evaluering av virkningen av dette tiltaket i Stavanger fordi kommunen hadde tilordnet elever til tiltaket utelukkende på basis av rangering av elevenes skolerresultater. Dermed oppsto et skarpt skille mellom elever med nokså like skolerresultater, hvor noen fikk intensivopplæring og andre ikke fikk. Evalueringen tydet på at effekten av tiltaket var relativt liten.

Raaum tok deretter opp noen mulige forklaringer på at randomiserte kontrollerte forsøk i liten grad er brukt i Norge. Han pekte først på at det finnes faglige argumenter mot slike forsøk. Forsøkene hviler på en antagelse om at individer som ikke opplever tiltaket er upåvirket; dette trenger ikke alltid å være tilfelle. Videre kan det være slik at effekten av tiltaket varierer, for eksempel med deltagerens motivasjon. Da kan den målte gjennomsnittseffekten bli liten, men effekten kan likevel være stor for de som er motiverte. Deretter pekte han på at det finnes en lang rekke andre hindre for slike forsøk. Særlig aktuelle er etiske hensyn (er det rettferdig at ikke alle får tilgang til et tiltak?) og juridiske rettigheter, hvor for eksempel opplæringsloven eller kommuneloven kan sette grenser for bruk av loddrekking for å tilordne tiltak.

Raaum ga noen eksempler på tidligere eller pågående randomiserte kontrollerte forsøk i Norge. NAV har et pågående forsøk for å evaluere effekten av ventetid før personer får plass på atføringstiltak, og skal starte opp et forsøk for å evaluere effekten av «Supported Employment» som alternativer til de tradisjonelle «Arbeid med bistand» og «Oppfølgingstiltakene» for å hjelpe mottakere over i arbeid. Raaum kom også med konkrete forslag til å bruke randomiserte kontrollerte forsøk for å evaluere effekten av Lærerløftet og av antallet klienter hver NAV-veileder må håndtere.

Raaum avsluttet med å tilrå at en i større grad tenker systematisk på muligheten for evaluering når nye tiltak innføres. Bruk av randomiserte kontrollerte forsøk forutsetter imidlertid politisk støtte for forsøkene, og forskere må inviteres inn i prosessen på et tidlig tidspunkt for å sikre at tiltak innføres på en slik måte at god evaluering er mulig.

Diskusjon i utvalget

I diskusjonen i utvalget ble det pekt på at randomiserte kontrollerte forsøk er vanlige i Danmark og Sverige, særlig på arbeidsmarkedsområdet. I Danmark er lovverket utformet slik at innbyggerne kan ha rett til å motta assistanse for å komme over i arbeide, men uten å si noe om utformingen av tiltaket. Det er dermed enklere å gi ulike individer ulike tilbud.

Det ble videre pekt på at denne type evalueringer ikke nødvendigvis vil fange opp den samlede virkningen i makro. For eksempel kan et tiltak for arbeidsledige ha en målbar effekt ved å gjøre det enklere for deltakere å komme i arbeid, men hvis samlet sysselsetting ikke samtidig øker (for eksempel på grunn av konjunktursituasjonen) slik at deltakerne fortrenger andre som ellers ville fått arbeid, vil den samlede virkningen av tiltaket være liten eller null.

En årsak til at randomiserte kontrollerte forsøk brukes lite, kan være den politiske prosessen: Dersom tilhengere av et tiltak er nødt til å argumentere sterkt for å få etablert et tiltak, vil de ofte være nødt til å innta en posisjon om at tiltaket har effekt. Da kan det bli liten interesse for evalueringer før innføring av tiltaket.

Utvalget ga støtte til Raaums syn om at en bør tenke systematisk på muligheten for evaluering når nye tiltak innføres, og pekte på at det er viktig at nye tiltak ikke rulles ut så raskt at en ikke får anledning til å undersøke om de virker.

Vedlegg:

1. Dagsorden for møte i utvalget 10. desember 2013

2. Lysark fra innledningene