

Lunds universitet
Socialhögskolan
SOL 061 Komparativ socialpolitik
Vårterminen 2006

I BRÄNNPUNKTEN

Samhällsekonomisk utvärdering av arbetsmarknadsåtgärder
Illustrerad med hjälp av Brännpunkt i Kävlinge 2002-2005

Författare: Maria Salo

Handledare: Per Gunnar Edebalk

Abstract

The purpose of this essay is to examine cost-benefit-analysis as a method of evaluation of labour market policy. To illustrate the possibilities and difficulties of the method chapter four contains a partial cost-benefit-analysis of the results of a labour market project in Kävlinge. The questions this essay strives to answer are the following: What possibilities and difficulties do cost-benefit-analyses entail? How would one conduct a cost-benefit-analysis of the project in Kävlinge?

The method used in this essay is mainly a literature study of cost-benefit-analysis of labour market programs. The labour market project Brännpunkt is used as an example in a partial cost-benefit-analysis.

The applied cost-benefit-analysis of the Brännpunkt project in Kävlinge shows that it is possible to calculate the profit for the society as a whole, given that the necessary information is obtainable. In the information available at the time of the analysis there was no information regarding the long-term employment of the participants in the Brännpunkt project. Thus a calculation of the accumulated benefits was not possible, however it was possible to calculate the required unemployment reduction for the project to achieve break-even-point for the society as a whole.

Innehållsförteckning

Förord	3
1. Inledning	4
1.1 Problemformulering	4
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Metoddiskussion	6
1.4 Fortsatt framställning	6
2. Cost-benefit-analys och samhällsekonomisk lönsamhet	7
2.1 Samhället och ekonomin	7
2.1.1 Priser och löner	8
2.1.2 Alternativkostnad	8
2.1.3 Rättvisa och fördelningsaspekter	9
2.1.4 Kostnader och intäkter	9
2.2 Cost-benefit-analys	9
2.2.1 Privatekonomisk cost-benefit-analys	10
2.2.2 Företagsekonomisk cost-benefit-analys	10
2.2.3 Offentligfinansiell cost-benefit-analys	10
2.2.4 Samhällsekonomisk cost-benefit-analys	11
2.2.5 Arbetsgång och formkrav på cost-benefit-analysen	12
2.2.6 Cost-benefit-analysens begränsningar	12
2.3 Cost-benefit-analys av arbetsmarknadspolitik	13
3. Cost-benefit-analys av arbetsmarknadspolitiska åtgärder	14
3.1 Stockholmsprojektet	14
3.1.1 Utvärderingen av projektet	15
3.1.2 Kostnader och intäkter	15
3.1.3 Resultatet av den samhällsekonomiska cost-benefit-analysen	17
3.1.4 Svårigheter i utvärderingen av Stockholmsprojektet	18
3.2 LKAB	18
3.2.1 Utvärderingen av projektet	19
3.2.2 Svårigheter i utvärderingen	20
3.3 KrAmi	20
3.3.1 Utvärderingen av projektet	21
3.3.2 Svårigheter i utvärderingen	22
3.4 Sammanfattning	23
4. Cost-benefit-analysen illustrerad med hjälp av Brännpunkt	24
4.1 Beskrivning av Brännpunkt	24
4.2 Cost-benefit-analysen illustrerad med hjälp av Brännpunkt	26
4.2.1 Kostnaderna	27
4.2.2 Intäkterna	28
4.3 Diskussion	30
5. Avslutning	32
5.1 Sammanfattning och slutsatser	32
5.2 Avslutande reflektioner	34
6. Källförteckning	35

Förord

När jag påbörjade arbetet med denna uppsats hade jag inte hört talas om cost-benefit-analysen som metod för utvärdering av arbetsmarknadspolitik. Det har varit en utmaning att sätta sig in i en ny metod och att försöka använda den på ett befintligt arbetsmarknadsprojekt. Jag hoppas att läsaren kommer att tycka att cost-benefit-analyser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är lika spännande och tankeväckande som jag under arbetets gång gjort i ökande grad.

Tack till Christer Stenberg, koordinator för Brännpunkt UP 185, för den information som ligger till grund för analysen och ett intressant uppslag för uppsatsarbetet. Ett stort tack till min handledare, Per Gunnar Edebalk, för litteraturtips och goda råd.

Lund i maj 2006

Maria Salo

1. Inledning

1.1 Problemformulering

... det finns åtgärder vars företagsekonomiska eller statsfinansiella följder inte fullt ut avspeglar de samhällsliga effekterna. Därmed uppstår ett behov av att genomföra samhällsekonomiska bedömningar som dels uppmärksammar brister i varu- och tjänstemarknadernas funktionssätt, dels visar hur olika åtgärder (inklusive status quo) påverkar den totala nyttan i samhället (Boverket, 2004 s. 18f).

Arbetslösheten är ett problem för samhället såväl som den enskilde individen. Arbetslöshet medför en effektivitetsförlust för samhället då den samlade produktionen blir mindre än den skulle ha kunnat bli om alla personer var sysselsatta. Utöver detta är det en förlust för individen både ekonomiskt och socialt – en lång tids arbetslöshet kan leda till att en person blir mindre attraktiv på arbetsmarknaden och detta medför risker för att personen ska vara fortsatt arbetslös. (Eklund, 1995, s. 259 f)

Grundläggande i ekonomiska resonemang är att vi har begränsade möjligheter och resurser men obegränsade önskemål och behov. Detta gäller både den enskilde individen, företaget, den offentliga sektorn och samhället. Med begränsade resurser är det inte möjligt att genomföra alla de handlingsalternativ som finns tillgängliga utan man måste välja det som framstår som mest fördelaktigt. För att kunna välja ett alternativ av alla möjliga alternativ behövs information om alternativen och vilket av dessa som kan leda till önskad effekt. I samhällsekonomin handlar detta om vilka effekter en åtgärd får för samhället.

Att arbetslösheten är ett problem för både samhället och individen är för de flesta förhållandevis självklart. Som yrkesverksamma socialarbetare kommer vi förr eller senare att möta arbetslösa och kanske även hänvisa dessa till olika arbetsmarknadsåtgärder. I dessa lägen kan det hända att vi måste beakta konsekvenserna av olika åtgärder inte bara för individen utan även för samhället. Kraven på utvärdering och resultatredovisning ökar inom socialtjänsten, något som jag under min praktikperiod blev tydligt medveten om. Och vi måste kunna säga något om de resultat som olika åtgärder ger. Cost-benefit-analysen är en metod som kan användas dels utvärdera resultaten, dels för att mäta effekterna för samhället av att en viss åtgärd genomförs.

Cost-benefit-analysen är inte den enda metoden för att utvärdera resultaten av en arbetsmarknadsåtgärd. Det har gjorts ett flertal studier av projekt som liknar det jag använt för

min tillämpning av cost-benefit-analysen. Dessa utvärderingar kan fokusera på en mängd olika aspekter, bland annat hur det fungerar att arbeta med olika klientgrupper och vilka konsekvenser åtgärden har för deltagarnas personliga liv. Dessa aspekter är givetvis intressanta och utvärderingarna är väldigt givande inte minst om man själv har varit i kontakt med arbetslöshet eller arbetslösa på ett eller annat sätt¹. En av de tillämpade cost-benefit-analyser som beskrivs i kapitel 3, Stockholmsprojektet, en delrapport i en mer omfattande sociologisk och beteendevetenskaplig studie (se Delander och Niklasson, 1987 a, förord). Cost-benefit-analysen är den metod som används för att belysa samhällsekonomiska effekter och den används även ofta i den offentliga ekonomin. Cost-benefit-analysen kan även användas av privatpersoner och företag. (Delander och Edebalk, 1975 s. 267 ff)

Det projekt som ligger till grund för analysen, och som på sätt och vis är skälet till att jag skrev en uppsats som behandlar en analysmetod som mest förknippas med nationalekonomi, kom till min kännedom genom Lars Harrysson, kursansvarig lärare för SOL061, komparativ socialpolitik. Christer Stenberg som varit koordinator för Brännpunkt i Kävlinge under större delen av projekttiden kontaktade Lars Harrysson med önskemålet om att någon skulle utreda de samhällliga och samhällsekonomiska effekterna av projektet. Jag tyckte att det lät intressant att kunna skriva om ett befintligt arbetsmarknadsprojekt och samtidigt under uppsatsprocessen inhämta kunskap om en för mig ny utvärderingsmetod.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att redogöra för cost-benefit-analysen som metod för att utvärdera arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Metoden kommer att illustreras med hjälp av ett befintligt arbetsmarknadsprojekt, Brännpunkt i Kävlinge. Jag har även försökt göra en partiell cost-benefit-analys av projektet för att tydliggöra möjligheter och svårigheter med cost-benefit-analysen som metod. Följande frågor har jag för avsikt att besvara i arbetet:

- Vilka svårigheter och möjligheter finns med cost-benefit-analysen?
- Hur skulle man kunna göra en cost-benefit-analys av Brännpunkt?

¹ Se till exempel Wendel (1999), *Utvärdering av projekt arbetsLÖsningar*; Mulinari & Neergard (1998), *Utvärdering av projektet "Steg till arbete"* för exempel på utvärderingar av arbetsmarknadsåtgärder med utgångspunkt i sociologiska studier.

1.3 Metoddiskussion

Den metod som använts i uppsatsen är litteraturstudier av cost-benefit-analys. En partiell tillämpning av cost-benefit-analysen görs utifrån litteraturen och det illustrativa exemplet Brännpunkt. Informationen som ligger till grund för det illustrativa exemplet har jag fått från koordinatören för projektet, Christer Stenberg då jag besökte Brännpunkt i Kävlinge den 7 maj 2006.

Den litteratur jag använt mig av är till större del förhållandevis gammal. De principiella resonemangen bakom cost-benefit-analyser av arbetsmarknadsåtgärder är dock sådana att de kan anpassas till den aktuella ekonomiska situationen. De böcker jag använt mig av skulle kunna kallas grundläggande för cost-benefit-analysen eftersom de beskriver de teoretiska och filosofiska idéer som lett fram till cost-benefit-analysen, hur cost-benefit-analysen används i teoretiska, ekonomiska modeller samt hur den kan tillämpas.

I början av min litteratursökning hade jag svårt att hitta litteratur om arbetsmarknadspolitik som inte berörde rena sociologiska utvärderingar eller arbetslöshetens orsaker, jag hade även svårt att hitta böcker om cost-benefit-analys som jag med min begränsade förkunskap kunde använda mig av inom den begränsade tid jag hade på mig. Jag fick dock god hjälp av min handledare att finna böcker som både var på grundnivå och behandlade cost-benefit-analysen som metod för utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Mycket av tiden för uppsatsarbete har använts till att läsa in sig på denna nya metod och att lära sig förstå hur cost-benefit-analysen fungerar och kan användas. Hade tiden medgett hade jag haft tätare kontakt med projektet i Kävlinge vilket hade underlättat den avslutande analysen då en del oklarheter i förståelsen av budgeten kunde ha undvikits. Detta är dock inte ett hinder för att analysen kan illustrera svårigheterna och möjligheterna med cost-benefit-analysen som metod för att utvärdera arbetsmarknadspolitiska åtgärder och deras effekter.

1.4 Fortsatt framställning

I kapitel 2 beskrivs de grundläggande teorierna inom cost-benefit-analysen. Några ekonomiska begrepp som är väsentliga för den fortsatta framställningen definieras. I kapitel 3 beskrivs tidigare tillämpningar av cost-benefit-analyser av arbetsmarknadsåtgärder och forskarnas resultat. I kapitel 4 illustreras cost-benefit-analysen som metod med hjälp av

Brännpunkt i Kävlinge. Framställningen avslutas i kapitel 5 med sammanfattning och slutsatser samt en del reflektioner som uppkommit under uppsatsarbetet.

2. Cost-benefit-analys och samhällsekonomisk lönsamhet

”Cost-benefit-analysen karakteriseras ibland som en metod att fastställa värdet eller önskvärdheten för samhället som helhet av ett projekt eller en åtgärd” (Niklasson, 1976, s. 1).

I detta kapitel kommer cost-benefit-analysen att beskrivas utifrån bakgrund, användningsområden, tillvägagångssätt samt fördelar och nackdelar med metoden. Huvudsakligen kommer den samhällsekonomiska cost-benefit-analysen att beaktas. Även andra former av cost-benefit-analys kommer att beskrivas översiktligt för att ge läsaren en möjlighet att jämföra de olika analyserna och vilka poster som ingår i dessa kalkyler.² Cost-benefit-analysen har många namn i litteraturen. Den kan bland annat kallas samhällsekonomisk kalkyl, kostnads-nyttö-analys, kostnads-intäkts-analys eller samhällsekonomisk bedömning. Dessa namn omfattar kalkyler vars syfte är att beräkna den ekonomiska lönsamheten av olika åtgärder eller företeelser. Cost-benefit-analysen är ”en metod att ange, mäta, värdera och sammanväga värdena av effekterna av övervägda åtgärder” (Niklasson, 1976, s. 14).

2.1 Samhället och ekonomin

Begreppet ekonomi innebär hushållande med knappa resurser. För privatpersoner såväl som företag och den offentliga sektorn gäller att möjligheterna till konsumtion är begränsade. Samhällsekonomi rör de hushållningsproblem som samhället möter. Begreppet samhälle avser individerna inom ett avgränsat område. Detta område är oftast en nation, men kan likväl innebära en region eller hela världen. (Delander och Edebalk, 1975, s. 17) I dagligt tal likställs ofta begreppet samhälle med stat eller offentlig sektor men inom cost-benefit-analysen är det viktigt att skilja begreppen åt. En cost-benefit-analys kan utföras med privatekonomisk eller företagsekonomisk effektivitet som mål, med fokus på den offentliga ekonomin eller med fokus på samhällsekonomin.

² För den som är intresserad av en fördjupning i de ekonomiska teorier och modeller som används i en cost-benefit-analys och i samhällsekonomiska studier rekommenderas Niklasson (1976) samt Delander och Edebalk (1975).

Ett företag, den offentliga sektorn, en privatperson och ett samhälle har olika mål och möter olika utmaningar. Ett företag strävar efter att ha högre intäkter än kostnader för att kunna fortsätta bedriva sin verksamhet. De kostnader och intäkter som uppstår i företagets verksamhet och de resultat som uppstår är fokus för företagets bedömningar. För staten, den offentliga sektorn och i offentligfinansiella bedömningar är det de intäkter och kostnader som tas upp i statsbudgeten eller den offentliga budgeten som är av intresse. För privatpersonen handlar det om de kostnader och intäkter som påverkar endast denne individ som är av intresse. En samhällsekonomisk kalkyl fordrar en helhetssyn och skall ta hänsyn till de kostnader och intäkter som påverkar samhället oavsett vem dessa tillfaller. Om intäkterna som uppstår till följd av en av en åtgärd överstiger kostnaderna för samhället som helhet anses åtgärden vara samhällsekonomiskt effektiv. (Boverket, 2004, s. 18)

2.1.1 Priser och löner

Priset på en vara antas motsvara det konsumenterna är beredda att betala för att öka sin konsumtion av varan med ytterligare en enhet. Detta resonemang förutsätter att inga marknadsmisslyckanden föreligger, exempelvis monopolsituationer som kan driva upp priserna högre än konsumenterna egentligen är beredda att betala. För arbetskraft gäller motsvarande resonemang, lönen representerar det arbetsgivare är beredda att betala för att köpa ytterligare en enhet av arbetskraften. (Eklund, 1995, s. 55 f.) Förutsatt att marknaden är i jämvikt och utbud och efterfrågan av varor, tjänster och arbetskraft sammanfaller är pris och lön en rimlig värdeenheter att använda vid uträkning av den samhällsekonomiska lönsamheten av olika åtgärder (Delander och Niklasson, 1987 b, s. 59 ff). Om arbetslösheten i ett område är betydligt högre kan man behöva konstruera en specifik modell för att kunna genomföra en cost-benefit-analys (jmf. Ohlsson, 1988, s. 12).

2.1.2 Alternativkostnad

Att mäta kostnaden för en åtgärd kan göras genom att ta reda på hur resurserna som används för en viss åtgärd hade kunnat användas i bästa alternativfall. Det som försakas genom att en viss åtgärd genomförs kallas alternativkostnad. Ett exempel på detta är att om den bästa alternativanvändningen för anläggningsarbetare är att bygga bostäder i stället för att bygga vägar så är alternativkostnaden de bostäder man försakar genom att bygga vägen (Eklund, 1995, s. 34 f; Mattsson, 2004, s. 31)

2.1.3 Rättvisa och fördelningsaspekter

”Man vill i cb-analysen genomföra sådana åtgärder som *ökar välfärden* i samhället och undvika sådana som minskar den” (Mattsson, 2004, s. 16). Inom cost-benefit-analysen tar man hänsyn till hur kostnader och intäkter fördelas inom samhället. Om en åtgärd medför att intäkterna ökar och att en viss grupp människor drar nytta av dessa intäkter men att kostnaderna bärs av en annan grupp människor som får det sämre på grund av åtgärden anses åtgärden vara önskvärd att genomföra endast om de som får det bättre kan kompensera dem som får det sämre. Det är inte nödvändigt att en sådan kompensation sker, men den skall vara möjlig. Ofta gör man ett antagande om att politiker och beslutsfattare är intresserade av att försäkra en rättvis fördelning och att denna fördelning kan göras utan effektivitetsförluster. (Niklasson, 1976, s. 12 f)

2.1.4 Kostnader och intäkter

Kostnader och intäkter, utgifter och inkomster och inbetalningar och utbetalningar är tre begrepp som ofta förekommer inom ekonomisk litteratur. De kan vara svåra att särskilja men har skilda innebörder.

Kostnader är värdet på de resurser ett företag förbrukar under en viss period. Intäkter är värdet på de varor och tjänster ett företag levererar under en viss period. Utgifter är vad ett företag ger för de varor och tjänster det anskaffar. Utgifterna uppstår vid anskaffningstillfället. Inkomster är vad ett företag får för de varor och tjänster det säljer, dessa uppstår vid försäljningstillfället. Inbetalningar är inflödet av pengar och kopplas till betalningstidpunkten. Utbetalningar är utflödet av pengar, även dessa är kopplade till betalningstidpunkten. (Thomasson et al, 2000, s. 27 ff)

2.2 Cost-benefit-analys

Cost-benefit-analyser ser olika ut beroende på vilka som gör analysen och för vilka analyserna görs. Privatpersoner har vissa kostnader och intäkter att ta hänsyn till, liksom företagen, den offentliga ekonomin och samhället i stort. Nedan kommer aspekter av cost-benefit-analys att beskrivas.

2.2.1 Privatekonomisk cost-benefit-analys

Den privatekonomiska cost-benefit-analysen är förhållandevis enkel, då individen jämför olika alternativ och väljer det som framstår som bäst för individen själv. För den blivande studenten ställs förväntade framtida inkomster och eventuellt förbättrade arbetsförhållanden mot de kostnader som uppkommer under studietiden. I detta fall är alternativkostnaden för att studera den förväntade inkomsten av arbete under studietiden som försakas till förmån för studier. Kostnaden för att studera är alltså en kombination av alternativkostnad och räntan på eventuella lån som tas under studietiden. Om man antar att intäkterna, det vill säga nettolöneökningen som uppkommer på grund av utbildningen, överstiger kostnaderna, så är åtgärden privatekonomiskt lönsam. I den privatekonomiska kalkylen tar individen inte hänsyn till de effekter som uppkommer på samhället. Individen tar inte hänsyn till de kostnader som uppkommer vid utbildningsinstitutionen och tar ej heller hänsyn till att samhällets intäkter av individens produktionsvärde minskar. (Delander och Edebalk, s. 256 ff)

2.2.2 Företagsekonomisk cost-benefit-analys

Ett företag som ställs inför olika handlingsalternativ väljer det alternativ som förväntas maximera vinsten eller öka effektiviteten utifrån de önskemål som företagets beslutsfattare har. De kostnader och intäkter som uppkommer på grund av olika alternativ berör endast företaget. De vinster som uppstår delas av ägare, aktieägare eller andra som har en sådan position att de kan göra anspråk på vinsten. (Niklasson, 1976, s. 24)

2.2.3 Offentligfinansiell cost-benefit-analys

De offentligfinansiella cost-benefit-analyserna kan göras för staten, för kommunen eller landstinget. De kostnader och intäkter som beaktas i denna analys berör de kostnads- och intäktsposter som inkluderas i den offentliga budgeten. (Eklund, 1995, s. 47) I en offentligfinansiell cost-benefit-analys av exempelvis en arbetsmarknadsåtgärd består kostnaderna av den nettoutgift kommunen, landstinget eller staten har till följd av åtgärden. Ökade skattebetalningar och minskade utgifter för utbildningsbidrag, socialbidrag med mera utgör de offentligfinansiella intäkter som kan uppkomma av en åtgärd. Kostnadsposten består av de kostnader exempelvis kommunen har för bruttolönekostnad, utgifter för kapital, driftkostnader, bidrag till deltagare i åtgärden och andra kostnader som uppstår för

kommunen till följd av åtgärden. (Delander och Niklasson 1987 b, s. 215) De resurser som förbrukas i kommunen och de resurser som tillförs kommunen till följd av en åtgärd utgör posterna i en offentligfinansiell cost-benefit-analys. Bidrag och andra inkomstöverföringar mellan individer tas i den samhällsekonomiska cost-benefit-analysen inte upp som varken kostnadspost eller intäktspost då dessa inte förändrar de resurser som finns i samhället som helhet. I den offentligfinansiella är de dock väsentliga kostnadsposter såtillvida att kommunen dels erhåller statsbidrag och dels har kostnader för bidrag till kommuninvånarna och dessa poster kan komma att ändras genom en åtgärd. (Delander och Niklasson, 1987 a, s. 37 ff)

2.2.4 Samhällsekonomisk cost-benefit-analys

I en samhällsekonomisk cost-benefit-analys skall kostnaderna och intäkterna av en åtgärd beräknas oavsett vem det är som står för kostnaderna och oavsett vilka som drar nytta av intäkterna. Om kostnaderna överstiger intäkterna är en åtgärd inte samhällsekonomiskt lönsam och vice versa. Det är inte alltid enkelt att beräkna kostnaderna och intäkterna, exempelvis är det väldigt svårt att kvantifiera värdet av ren natur eller en minskning av bilolyckor på våra vägar. (Eklund, 1995, s. 48 f)

Den samhällsekonomiska kalkylen skiljer sig markant från de kalkyler som rör företagen, privatpersonen eller staten och den offentliga sektorn. I den samhällsekonomiska kalkylen beräknas effekterna för samhället som helhet. De kostnader som uppkommer är de resurser som används i samhället. Intäkterna består av de resurser som tillförs samhället. (Delander och Edebalk, 1975, s. 267)

Den samhällsekonomiska cost-benefit-analysen skall svara på vad som ger störst vinst för samhället, men en åtgärd som ger vinst åt en grupp individer kan medföra kostnader för en annan grupp av individer (Niklasson, 1976, s. 23). Detta medför att man inom cost-benefit-analysen måste beakta fördelningen av kostnader och intäkter inom samhället. Eftersom man antar att en ökning av välfärden är önskvärd kan det vara så att en åtgärd som innebär stora kostnader för vissa grupper och intäkter för andra inte är samhällsekonomiskt effektiv om kostnaderna överstiger intäkterna totalt sett. (Mattson, 2004, s. 47)

För att kunna beräkna effekterna på samhället bortom en ren listning av för- och nackdelar som uppkommer av en specifik åtgärd behövs värdeenheter att jämföra olika alternativ och dessas effekter med. Oftast används valuta för att jämföra dessa alternativ. Då effekterna av

en åtgärd oftast ej uppkommer under samma år som en åtgärd påbörjas är det dessutom av vikt att kunna jämföra värden över tid. Eftersom värdet på pengar förändras är det nödvändigt att kunna räkna ut vilket värde en effekt om, säg ett år, har i nuläget. (Delander och Niklasson 1987 b, s. 53 *ff*)

Samhällsekonomisk effektivitet innebär att de resurser som är tillgängliga används på bästa möjliga sätt. Om den föreslagna åtgärden innebär att intäkterna överstiger kostnaderna anses den vara samhällsekonomiskt effektiv då detta innebär en mer ändamålsenlig användning av de tillgängliga resurserna. (Delander och Niklasson, 1987 b, s. 50)

2.2.5 Arbetsgång och formkrav på cost-benefit-analysen

En cost-benefit-analys skall uppfylla ett antal krav. Det måste finnas ett alternativfall till den föreslagna åtgärden, oftast är detta alternativfall det som gäller innan åtgärden genomförs. Effekterna av åtgärden måste kunna värderas för att kunna bedömas och ofta används pengatermer för denna värdering. Fokus för cost-benefit-analysen skall vara samhället, oftast används en nation som avgränsning. Cost-benefit-analysen måste även ta hänsyn till hur välfärden förändrats och hur kostnader och intäkter fördelas i samhället. (Mattson, 2004, s. 45 *ff*)

2.2.6 Cost-benefit-analysens begränsningar

Cost-benefit-analysen är ingen fullständig analys av alla tänkbara alternativ vid alla tänkbara tidpunkter utan snarare ger analysen en möjlighet att bedöma ett fåtal handlingsalternativ utifrån samhällsekonomiska effektivitetshänsyn. Att begränsa sig till ett fåtal, oftast två, alternativ innebär dock att man riskerar att förbise ytterligare handlingsalternativ som inte inkluderats i analysen och som kanske är bättre än de jämförda. Att göra en cost-benefit-analys av alla tänkbara alternativ skulle ta lång tid och det skulle kräva stora resurser. Cost-benefit-analysen kan även ta för lång tid så att de beslut analysen skulle vägleda redan har fattats eller de siffror analysen baserats på blivit inaktuella. Att vara uppmärksam på cost-benefit-analysens tillkortakommanden är väsentligt för att vara medveten om vad som är möjligt att genomföra och för att inte ställa upp problemformuleringar som inte är tillräckligt avgränsade. (Delander och Niklasson, 1987, s. 50 *ff*)

Det kan även vara svårt att värdera vilket alternativ som är välfärdsekonomiskt önskvärt, dessutom kan det hända att de alternativ som ställs emot varandra i analysen inte är kopplade till verkliga, konkreta problem (Niklasson, 1976, s.15).

2.3 Cost-benefit-analys av arbetsmarknadspolitik

Cost-benefit-analyser av arbetsmarknadsåtgärder kan ske före en åtgärd genomförs och kan då användas som beslutsunderlag för att försöka förutsäga om en åtgärd leder till samhällsekonomiskt önskvärda effekter eller ej. De kan ske under en åtgärds genomförande, vilket under kortsiktiga projekt kan medföra att svårigheter att få fram ett representativt år för åtgärden. Cost-benefit-analyser kan även genomföras efter en åtgärd genomförs för att utreda om åtgärden hade de effekter som önskades, och i vilken mån de lyckades uppnå målen. Dessa efterhandsutvärderingar kan användas som grund till förhandsutvärderingarna eftersom kunskap kring genomförda åtgärder ger en fingervisning om hur man kan lägga upp framtida åtgärder. (Niklasson, 1976, s. 84)

I en cost-benefit-analys av en arbetsmarknadsåtgärd används ofta ett jämförelsealternativ som innebär att ingen extra åtgärd genomförs i det tänkta alternativfallet. Om man utgår från att de personer som genomgår en arbetsmarknadsutbildning i alternativfallet inte skulle ha genomgått någon utbildning alls är det tydligt att utbildningen är lönsam jämfört med ingen utbildning alls. När man försöker definiera ett alternativ att jämföra med skall detta vara representativt för vad som skulle ha skett om inte den aktuella åtgärden genomförts. Vid analys av arbetsmarknadsåtgärder delar man upp samhället i grupper där den ena gruppen är de som berörs av åtgärden och den andra är resten av samhället. För den grupp som deltar i åtgärden har effekterna ofta att göra med förändringar i inkomster, både brutto och netto. För de övriga som inte berörs av åtgärden räknas effekterna på samhällsnivå eller offentligfinansiell nivå. ekonomi. Detta innebär i den samhällsekonomiska cost-benefit-analysen att man analyserar förändringen av individens ökade produktionsvärde efter en genomgången åtgärd ställt mot resursåtgången för att åtgärden ska genomföras. För den offentliga ekonomin rör förändringarna skatteintäkter och bidragskostnader samt de resurser som går åt till att genomföra åtgärden. (Niklasson, 1976, s. 86)

I de flesta cost-benefit-analyser jämförs den aktuella åtgärden med ett alternativ där ingen åtgärd genomförs, och ofta används en kontrollgrupp som inte får tillgång till åtgärden för att

kunna jämföra resultatet i denna grupp med åtgärdsgruppen. Niklasson påpekar att dessa grupper inte är valda ur samma population med samma förfarande vilket kan leda till att grupperna inte i själva verket är jämförbara. Om grupperna uppnår olika resultat efter genomgången arbetsmarknadsåtgärd kan detta till en liten del förklaras med olika egenskaper hos personerna i grupperna. (ibid.)

Att genomföra cost-benefit-analyser av arbetsmarknadsåtgärder är av vikt inte enbart för beslutsfattare utan även för de personer som genomgår åtgärden eftersom det för dem kan vara av intresse att veta hur det gått för tidigare deltagare i liknande åtgärder och om åtgärderna har önskvärd effekt på framtida anställningsbarhet och löneläge. Cost-benefit-analysen kan dock inte besvara alla frågor kring arbetsmarknadspolitiska åtgärder, bland annat utgår cost-benefit-analysen från givna ramar, och en förändring av arbetsmarknadspolitiken som kanske skulle förändra läget för de arbetslösa blir ofta inte medtagen i beräkningen. (Niklasson, 1976, s. 79)

3. Cost-benefit-analyser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder

I detta kapitel beskrivs några tidigare tillämpningar av cost-benefit-analysen som utvärderingsinstrument för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Urvalet av de utvärderingar som presenteras baserades på att de åtgärder som utvärderades hade stora likheter med det projekt som kommer att användas som illustration till cost-benefit-analysen som metod i kapitel 4.

I redogörelsen för utvärderingarna av projekten har jag fokuserat på hur författarna har använt sig av cost-benefit-analys, vilka resultat analysen fick och vilka problem författarna hade med metoden. I slutet av kapitlet har jag sammanfattat, utifrån dessa utvärderingar, vilka uppgifter utvärderarna har fokuserat på och de svårigheter som kan finnas med cost-benefit-analyser av arbetsmarknadsåtgärder.

3.1 Stockholmsprojektet

Stockholmsprojektet var ett tidsbegränsat samverkansprojekt mellan arbetsmarknadsverket (arbetsförmedlingen) och Stockholms kommun (socialförvaltningen). Projektets syfte var att förbättra möjligheterna för långtidsarbetslösa i kommunen eftersom Stockholm hade en högre andel långtidsarbetslösa under tiden före projektet jämfört med övriga landet. Utöver detta

skulle Stockholmsprojektet skapa metoder för att arbeta med långtidsarbetslösa och vidarebefordra dessa till samverkansparterna. Målgruppen för projektet var personer som var arbetsföra och som hade varit arbetslösa i minst tre månader. Deltagarna skulle antingen uppbära ekonomiskt bistånd eller a-kassa/KAS. I projektet skulle högst 1000 personer vara aktiva samtidigt och varje person skulle längst delta i projektet i ett års tid. Stockholmsprojektet skulle inte påverka de andra, befintliga, arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som fanns under perioden. Stockholmsprojektet påbörjades 1 januari 1985. Åtgärderna inom projektet omfattade bland annat platsförmedling, enskild vägledning, psykologsamtal, beredskapsarbete, praktikplatser, rekryteringsstöd och utbildning. (Delander och Niklasson, 1987 a., s. 3 ff)

3.1.1 Utvärderingen av projektet

Delander och Niklasson definierade begreppet projekt som politikförändringar, det vill säga övergången från en verksamhet till en annan. Basalternativet, det hypotetiska jämförelsealternativet, representerades av arbetsförmedlingens och socialförvaltningens verksamhet innan projektet genomfördes. Eftersom målet med Stockholmsprojektet var att hjälpa långtidsarbetslösa att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden utgick Delander och Niklasson från att politikförändringen Stockholmsprojektet skulle medföra att fler långtidsarbetslösa fick arbete. (ibid. s. 8)

En del av de personer Stockholmsprojektet tog emot var enligt Delander och Niklasson sannolikt ”rundgångare”, det vill säga personer som upplever perioder av lång arbetslöshet som avbryts av tillfälliga arbeten och åtgärdsplaceringar. För dessa kan det vara svårt att bryta rundgången och att det därför kan vara svårt att åstadkomma varaktiga förändringar som medför att personerna behåller ett arbete en längre tid. (Delander och Niklasson, 1987 a, s. 20)

3.1.2 Kostnader och intäkter

Delander och Niklasson fokuserade i sin utvärdering på sysselsättningseffekter och produktionseffekter, eftersom de hade begränsad tid för uppföljning av deltagarna och begränsad information. Sysselsättningseffekter innebär de förändringar av arbetslöshetstid och anställningsbarhet som kan uppkomma av ett projekt. På grund av den begränsade uppföljningstiden valde Delander och Niklasson att undersöka huruvida det var möjligt att

uppskatta effekter på arbetslöshetstid. Inför utvärderingen införskaffades information om arbetssökande i Stockholm. Informationen omfattande hur länge de arbetssökande varit inskrivna, tidpunkt för överföring till Stockholmsprojektet, huruvida personerna hade avaktualiserats eller blivit placerade i åtgärd och om personerna fortfarande var aktuella 30 november 1986 samt vilken sökandekategori de ingick i. (Delander och Niklasson, 1987 a, s.29)

Kostnader som uppstod i samhället till följd av Stockholmsprojektet:

- Lönekostnader: Personalen inom Stockholmsprojektet antogs i alternativfallet ha haft andra arbeten vilket innebär att alternativkostnaden för personalen motsvarar den lön de uppbär i projektet.
- Lokalkostnader: Lokalerna som användes för Stockholmsprojektet skulle förmodligen i alternativfallet ha använts till annat. Alternativkostnaden för lokalerna motsvaras av hyran.
- Driftskostnader: De resurser som användes för att införskaffa förbrukningsmaterial, betala datorer och telefon med mera antogs motsvara reala kostnader.
- Investeringskostnader: Detta omfattade lönekostnader för personal som arbetade med projektet innan det genomfördes, införskaffning av möbler och datorer och annan utrustning. De varor som hade längre livstid än projektet avräknades så att den kostnad som togs upp motsvarade den tid varorna användes i projektet.
- Extraarbete för personer inom arbetsmarknadsverket och Stockholms kommun – den tid som användes till Stockholmsprojektet i stället för reguljära arbetsuppgifter. (Delander och Niklasson, 1987 a, s. 30)

Den korta projekttiden medförde höga uppstartskostnader och inkörnings- och avvecklingsproblematik. Dock ansåg Delander och Niklasson att den begränsade projekttiden kunde förstås eftersom ett av målen för projektet var att utveckla och vidareförmedla metoder som skulle kunna användas av samverkansparterna efter projektets slut. För att undvika att beräkningarna påverkades av inkörnings- och avvecklingsproblematik valde Delander och Niklasson att fokusera på ett representativt år, budgetåret 1985-1986. De kostnader som uppkom då ställdes mot de intäkter som kunde hänföras till motsvarande år. (1987 a., s. 31)

Om det var möjligt att skatta sysselsättningseffekterna av Stockholmsprojektet på den öppna arbetsmarknaden ansåg Delander och Niklasson att denna skattning kunde läggas till grund för beräkningen av de samhällsekonomiska intäkterna av projektet. Under perioden 1 juli 1985 till 30 juni 1986 fick 242 personer arbete. Dessa 242 personer utgjorde grunden för Delander och Niklassons uträkning av intäkterna. (ibid. s. 30)

De samhälleliga intäkter som uppkommer av minskad arbetslöshetstid är enligt en summa av genomsnittlig månadslön, lönebidrag och varuskattesats. Marknadsvärdet av en individs produktion var i genomsnitt (för den givna perioden) 2511 kronor per vecka. (ibid. s. 35)

3.1.3 Resultatet av den samhällsekonomiska cost-benefit-analysen

Kostnaderna för projektet för det representativa året bestod av personalkostnader, kostnader för dataterminaler, lokaler och inventarier, driftskostnader, kostnader för personalutbildning, resor, traktamenten, information samt kostnader som uppstod för socialförvaltningen till följd av projektet. De reala kostnaderna för perioden uppskattades av Delander och Niklasson till 6,341 miljoner kronor. För att dessa kostnader skulle täckas krävdes att Stockholmsprojektet medförde en minskning av arbetslöshetstiden med 10,4 veckor. (ibid. s. 36)

Enligt Delander och Niklasson var produktionsökningen, värderad i pengar, som orsakades av Stockholmsprojektet, att räkna som samhällsekonomiska intäkter. De resurser som användes för att genomföra Stockholmsprojektet var de samhällsekonomiska kostnaderna. Om kvoten intäkter/utgifter överstiger 1 är åtgärden effektiv. Om minskningen av arbetslöshetstiden 10,4 veckor var åtgärden samhällsekonomiskt lönsam.

Målet med Stockholmsprojektet var enligt Delander och Niklasson att minska arbetslöshetstiderna. Genom en jämförelse med dem som inte placerats i projektet framkom att detta mål inte uppnåts. Om Stockholmsprojektet uppnått en arbetslöshetstidsminskning på cirka 10 veckor skulle det ha uppnått samhällsekonomisk effektivitet. Efter att ha genomfört analysen och jämfört med utfallet kom Delander och Niklasson fram till att det inte var sannolikt att Stockholmsprojektet uppnått samhällsekonomisk effektivitet. (ibid., s. 54)

Effekterna av Stockholmsprojektet var enligt Delander och Niklasson inte begränsade till deltagarna i projektet. Projektet finansierades inte genom att man tog resurser från de resurser som tillföll alla arbetssökande vilket medförde att man, genom att överföra personer till

Stockholmsprojektet, frigjorde resurser som kunde användas för dem som inte deltog i projektet. Detta kan ha medfört att även icke-deltagarnas tid i arbetslöshet minskade, om än med väldigt lite tid totalt sett. (ibid. s. 24)

3.1.4 Svårigheter i utvärderingen av Stockholmsprojektet

Delander och Niklasson menar att utvärderingar av effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder innebär svårigheter då det krävs en lång period av uppföljning av deltagare och jämförelsegrupp. De personer som kortsiktigt får ett arbete kan vara rundgångare som en tid efter arbetet åter hamnar i arbetslösheten. Vidare kan det vara svårt att mäta effekterna av att en person blir mer anställningsbar jämfört med dem som inte ingår i projektet men då de som utvärderade Stockholmsprojektet inte var med från början kan de inte göra jämförelser av hur personerna som deltagit i projektet utvecklats. (ibid., s. 20)

Genom att jämföra dem som deltog i Stockholmsprojektet med en jämförelsegrupp som deltog i reguljär verksamhet skulle man kunna utläsa om Stockholmsprojektet minskat tiden som arbetslös. Då Delander och Niklasson inte kunde följa projektet och dess deltagare i obegränsad tid menar de att man i bästa fall kunde uppnå en skattning av den minskning av arbetslöshetstiden som skulle leda till samhällsekonomisk effektivitet. (ibid., s. 24)

3.2 LKAB

Till följd av minskning av stålproduktionen på 1970-talet blev cirka 1900 personer uppsagda från det statliga gruvbolaget LKAB i början av 1980-talet. En del av de uppsagda gick i förtidspension, en del fick pengar i kompensation för att avsluta anställningen självmant. Den dåvarande regeringen genomförde ett förslag om att arbeta med den ökade arbetslösheten i gruvdistrikten i Norrbotten och Malmfältsdelegationen skapades för att göra detta. Till sitt förfogande hade Malmfältsdelegationen 309 miljoner kronor varav 14,5 miljoner var avsedda för arbetsmarknadsutbildning och arbetsträning, och 262 miljoner kronor var avsedda för beredskapsarbeten och projekt som skulle leda till arbeten. De resurser Malmfältsdelegationen hade översteg de lokala arbetsförmedlingarnas resurser (Ohlsson, 1988, s. 2 ff)

Utvärderingen av Malmfältsdelegationens arbetsskapande åtgärder fokuserade på beskrivningar av de olika åtgärderna, huruvida åtgärderna ökat inkomsterna för dem som varit

anställda i LKAB och om åtgärderna medfört en ökning av välfärden. Frågan om förändringarna av välfärden försöker författaren, Henry Ohlsson, besvara genom cost-benefit-analys.

Malmfäldsdelegationens mål var att dels skapa arbetsmarknadsutbildningar och projekt som tillfälligt kunde sysselsätta arbetslösa, dels att skapa projekt som syftade till permanent anställning. Utöver dessa hade delegationen till uppgift att fördela beredskapsarbeten som de fått särskilda resurser för. Projekten och utbildningarna skapades i samverkan med föreningslivet och stat och kommun. Finansieringen skedde till stor del genom statliga subventioner men även privata bidrag stod för en del av kostnaden. (Ohlsson, 1988, s. 74f)

3.2.1 Utvärderingen av projektet

Alternativen till att genomföra olika projekt i Malmfäldsdelegationens regi var enligt Ohlsson att antingen använda sig av traditionell arbetsmarknadspolitik, det vill säga att antingen tilldela arbetsförmedlingen i regionen de extra resurser som Malmfäldsdelegationen fick använda eller att inte tilldela några extra resurser över huvud taget. Det förstnämnda var ett jämförelsealternativ, det sistnämnda ett nollalternativ. Sannolikt skulle det ha skett någon form av undanträngning i nollalternativet då de forna LKAB-arbetarna skulle ha fått en del av beredskapsarbetena i regionen.

Jämfört med ett alternativ då inga åtgärder tas innebar Malmfäldsdelegationen positiva effekter för ekonomin i regionen. Dock skulle det vara möjligt att stimulera ekonomin i regionen utan att skapa en specifik delegation, det kunde vara lika effektivt att öka antalet beredskapsarbeten i regionen. De resurser som tillfördes regionen genom åtgärden är transfereringar från övriga delar av landet, och utan dessa ökade resurser skulle ekonomin i området ha varit svagare. Det är däremot inte givet att Malmfäldsdelegationen var den mest effektiva åtgärden för att åstadkomma samhällsekonomisk effektivitet. (ibid., s. 164)

Projektet kostade cirka 570 miljoner kronor under en treårsperiod och resulterade under perioden i tillfälliga arbetstillfällen motsvarande 6250 arbetsmånader. Dessutom skapades 200 permanenta arbeten för de arbetslösa. Malmfäldsdelegationen var mer fokuserad på att skapa permanenta arbetstillfällen än traditionella arbetsmarknadsåtgärder vanligtvis är. Inkomsterna för de forna LKAB-anställda ökade något jämfört med alternativfallet. (ibid., s. 165 ff)

De slutsatser Ohlsson drog av analysen visade att Malmfältsdelegationen, jämfört med ett alternativfall där resurserna skulle ha tillförts reguljära arbetsmarknadspolitiska åtgärder i regionen, inte innebar några markanta skillnader på kort sikt. Om åtgärden påverkade permanenta arbetstillfällen var vid utvärderingstillfället inte möjligt att utreda. (ibid. s. 167)

Jämfört med ett alternativ där inga ytterligare resurser skulle ha tillförts regionen innebar Malmfältsdelegationen en positiv förändring för regionen då de arbetslösa LKAB-arbetarna i alternativfallet skulle ha konkurrerat med alla andra arbetslösa i regionen. Detta skulle ha haft negativa konsekvenser inte enbart för LKAB-arbetarna utan för hela regionen. (ibid.)

3.2.2 Svårigheter i utvärderingen

Att utvärdera den samhällsekonomiska effektiviteten av arbetsmarknadspolitik i områden där arbetslösheten skiljer sig markant från nationell arbetslöshet medför enligt Ohlsson att man måste skapa en modell av ekonomin som gör att cost-benefit-analysen kan användas. Detta medför att resultaten av cost-benefit-analysen baseras på den givna modellens förutsättningar vilket i sin tur innebär att om modellen skulle vara felaktig så riskerar man snedvridna resultat.

Informationen som behövs för att göra en tillförlitlig effektivitetsanalys kan vara svår att finna. Ohlsson kunde endast finna information rörande resultaten för två tredjedelar av projekten, delvis på grund av att Malmfältsdelegationen använt sig av olika regler för att fördela resurserna och tilldela dem till olika projekt. (ibid., s. 88)

Eftersom utredningstiden var begränsad menar Ohlsson att det för framtida studier är intressant att undersöka hur länge effekterna på de permanenta arbetstillfällena varar. Ohlsson påpekar också att det är oklart i vilken utsträckning de metoder han använt i sin utvärdering är användbara i utvärderingar av andra tillfälliga arbetsmarknadsåtgärder. (ibid., s. 169)

3.3 KrAmi

Kriminalvården i Malmö tog 1980 initiativet till att skapa en metod för att i samverkan med andra myndigheter kunna hjälpa kriminellt belastade ungdomar att få och behålla arbeten. Samverkansparterna var vid tiden för utvärderingen arbetsmarknadsinstitutet (Ami),

kriminalvårdsverket, Malmö kommuns social- och fritidsnämnder och arbetsförmedlingen. Målgruppen var ungdomar mellan 18 och 24 år och dessa hänvisades till KrAmi genom skyddskonsulentexpeditionen, socialförvaltningen och arbetsförmedlingen. (Delander och Niklasson, 1987 b, s. 133)

3.3.1 Utvärderingen av projektet

Delander och Niklassons cost-benefit-analys av KrAmi baserades på resultaten för de deltagare som skrevs ut under 1984. 52 personer skrevs ut under 1984 varav 26 personer enligt en utvärdering hade uppnått gott resultat. Delander och Niklassons kalkyl utgick från att endast de som fått ett arbete på den öppna arbetsmarknaden räknas som personer som uppnått gott resultat. De som fick lönebidragsanställning antogs ha fått detta även i alternativfallet. (ibid., s. 133)

Delander och Niklasson menade att man inte kan anta livslång arbetslöshet för de ungdomar som inte fick arbete genom KrAmi eller som var arbetslösa före KrAmi. Ett sådant antagande innebär att man skulle överskatta den samhällsekonomiska nyttan som uppkommit till följd av projektet.

Eftersom Delander och Niklasson inte hade tillgång till information om deltagarnas löner innan projektet räknade de med att de 14 deltagare av totalt 52 som fick anställning fick en löneökning, alltså en produktionseffekt, på 10 procent. Författarna antar också att deltagarna sannolikt kommer att uppleva arbetslöshet och skattar denna till 10 procent. I alternativfallet, alltså om inte KrAmi hade genomförts, antogs att arbetslösheten skulle varit konstant på 15 procent. De antog alltså att KrAmi innebär en minskning av arbetslösheten med en tredjedel samt som ovan nämnt en ökning av produktiviteten om tio procent.

Värdet för arbetsgivaren är det denne är beredd att betala för den anställda. I detta ingår förutom den anställdes lön även lönebikostnader i vilken ingår arbetsgivaravgifter och lagstadgade lönebikostnader. Till detta adderas mervärdesskatt och multiplicerat med 12 resulterar detta i produktionsvärdet för en person per år. Delander och Niklasson gjorde dessa uträkningar både med lönen före KrAmi och med lönen efter. Summorna för detta blev 92 820 kronor per år före KrAmi och 109 620 kronor per år efter KrAmi. Mellanskillnaden mellan dessa summor, 16 800 kronor utgör den produktionsökning som var och en av de

personer som fick arbete efter genomgången åtgärd inom KrAmi åstadkommit. Delander och Niklasson antog att de positiva effekterna för de 14 som fått arbete skulle komma att bibehållas i tio år, men påpekade att intensiva rehabiliterande åtgärder kan ha effekter som varar under hela det återstående arbetslivet för personerna. Genom att räkna med en räntesats på 6 procent menade författarna att produktionstillskottet totalt blir 1 728 433 kronor. (ibid., s. 135 ff)

En uträkning av kostnaden för personal, lokaler samt driftskostnader som uppstod på grund av projektet gjordes. Denna siffra kompletterades för att räkna ut den totala kostnaden för samhället. Delander och Niklasson antog att en del av dem som deltagit i projektet även i framtiden skulle behöva liknande insatser. Dessutom antog de att en del av kostnaderna för metodutveckling och personalutbildning med mera skulle bäras av dem som blivit utskrivna. En del av dem som deltagit i projektet antogs kunna ha fått anställning på annat sätt än genom deltagande i projektet vilket medförde ett produktionsbortfall för samhället. Delander och Niklasson tog hänsyn till deltagarnas bakgrund och menade att endast hälften av dem som genom projektet fick ett arbete skulle ha fått arbete på egen hand. (ibid., s. 135 ff)

Delander och Niklasson menade att de beräkningar de gjorde tydde på att KrAmi medförde en samhällsekonomisk effektivitetsökning. Nuvärdet av produktionstillskottet på en tioårsperiod, ungefär 1 725 000 kronor ställdes mot kostnaderna på cirka 500 000. Kostnaderna uppkom inte direkt, en del av dessa beräknades uppkomma senare under kalkylperioden. Dock valde Delander och Niklasson att inte beräkna nuvärdet av kostnaderna. Varje krona som investeras i KrAmiprojektet innebar en produktion med ett nuvärde av 3,50 kronor (intäkter dividerat med kostnader). Detta innebär att KrAmi var och är ett samhällsekonomiskt lönsamt projekt. (ibid.)

3.3.2 Svårigheter i utvärderingen

Då Delander och Niklasson inte hade uppgifter om ungdomarnas löner före projektet upplevde de svårigheter att beräkna skillnaden i löneläge före och efter en åtgärd. De hänvisade till andra utredningar som gjorts som visade att individuellt inriktad och intensiv arbetsförmedling lett till en genomsnittlig löneökning på 8 procent. Insatser som även hade rehabiliterande inslag medförde, enligt Delander och Niklasson, oftast en ännu högre löneökning. (ibid. s. 134)

3.4 Sammanfattning

För att kunna genomföra en cost-benefit-analys av arbetsmarknadspolitiska åtgärder behöver man kunna väga intäkter mot kostnader. De kostnader som uppkommer för samhället är dels de reala kostnaderna, alternativkostnaden för att genomföra projektet, dels de kostnader som uppkommer för åtgärder exempelvis beredskapsåtgärder och praktikplatser. Intäkterna utgörs av den ökade produktionen, det vill säga att de samlade resurserna ökar i samhället. För staten utgörs intäkterna av ökade skatteintäkter och minskade utgifter för bidrag. Dessa transfereringar mellan individer i samhället utgör inte en kostnadspost i en samhällslik cost-benefit-analys. En del av de utvärderingar som gjorts tar hänsyn till transfereringar, exempelvis utvärderingen av Stockholmsprojektet.

De resurser som används för att genomföra olika åtgärder, de reala kostnaderna för personal, lokaler, drift, investeringskostnader och andra kostnader som uppkommer till följd av åtgärden, ställs i den samhällsekonomiska cost-benefit-analysen mot de ökade resurser som kommer samhället till godo genom att personer får arbete. Det finns olika sätt att räkna ut intäkterna, vid utvärderingen av KrAmi använde författarna sig av diskontering för att räkna ut den totala samhällsekonomiska intäkten under en längre tidsperiod. I utvärderingen av Stockholmsprojektet fokuserades i stället på sysselsättningseffekterna till följd av åtgärden. Utvärderingen av Stockholmsprojektet fokuserade på hur stor minskning av arbetslöshetstiden som skulle krävas för att de intäkter åtgärden resulterade i skulle motsvara de reala kostnaderna. (Delander och Niklasson 1987 a; 1987 b) De problem som utvärderarna mötte hade ofta med bristen på fullständig information att göra. Att avgöra om en åtgärd är samhällsekonomiskt lönsam kräver kunskap om alternativen. I de flesta av fallen hade deltagarna inte varit i arbete före genomgången åtgärd vilket gör att produktionsökningen i de fall deltagarna får arbete blir tydlig. I cost-benefit-analysen ingår ett element av jämförelse, man jämför ett handlingsalternativ med ett annat för att utreda om det är samhällsekonomiskt lönsamt att genomföra en viss åtgärd. Utredarna hade ofta haft svårigheter med att definiera ett jämförelsealternativ som inte ger felaktiga resultat. Oftast är inte alternativet till en åtgärd att inget alls görs, och om man jämför med ett sådant alternativ kan resultatet bli överdrivet positivt. (Delander och Niklasson, 1987 a; 1987 b; Ohlsson, 1988)

Att utvärdera resultaten av en arbetsmarknadsåtgärd medför svårigheter då man i de flesta cost-benefit-analys utgår från att en åtgärd kommer att ha effekter en tid framöver. Om man

då inte kan följa deltagarna en längre tid kan man inte uttala sig om de långtgående effekterna. Det kan vara så att en åtgärd hade väldigt positiva effekter en kort tid efter åtgärden genomförts men att deltagarna efter några månader åter är i arbetslöshet. (jmf. Delander och Niklasson 1987 a, s. 19 f)

4. Cost-benefit-analysen illustrerad med hjälp av Brännpunkt

I detta kapitel kommer jag att illustrera cost-benefit-analysen med hjälp av Brännpunkt i Kävlinge. I den mån jag har tillgång till information kommer räkneexempel utifrån Brännpunkt att användas. Huvudmålet med detta kapitel är inte att genomföra en fullständig cost-benefit-analys av projektet utan snarare att i den mån det är möjligt göra en ansats till en samhällsekonomisk bedömning.

Först kommer Brännpunkt att kort beskrivas, främst utifrån de aspekter som är av vikt för tillämpningen av cost-benefit-analysen. Därefter kommer ett försök till en partiell cost-benefit-analys att göras. Till sist kommer svårigheterna i cost-benefit-analysen att beskrivas utifrån försöket.

4.1 Beskrivning av Brännpunkt

Kävlinge kommun har i många år arbetat med långtidssjukskrivna och långtidsarbetslösa och i detta arbete uppmärksammades att dessa grupper ofta hade svårigheter i att återvända till arbetsmarknaden och att rehabiliteringen i många fall misslyckades under praktik på arbetsplatser (Sandelin, 2005, s.3).

Arbetet med Brännpunkt i Kävlinge startade 2001 då ett projektförslag för utvecklingspartnerskap i Kävlinge lades fram. Detta godkändes under 2002 och det treåriga projektet Brännpunkt startades i augusti samma år. Huvudmålet med projektet var att åttio procent av deltagarna skulle nå målen i sin handlingsplan. Utöver detta ville man bidra till fler sociala företag i Kävlinge och utveckla metoder för att arbeta med långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna. (Sandelin, 2005, s. 3)

Enligt redovisningsmaterial från Brännpunkt UP185 finns det i dagsläget många långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna som ej kan återgå till arbetsmarknaden med hjälp av reguljära arbetsmarknadsåtgärder. Detta, i kombination med hög arbetslöshet, medför att

de som står långt från arbetsmarknaden upplever svårigheter i att finna ett arbete om och när de blivit tillräckligt rehabiliterade för att kunna arbeta. Brännpunkt var en personalintensiv och ekonomiskt krävande insats som syftade till att hjälpa individer att återvända till arbetsmarknaden efter längre tids frånvaro. Målgruppen för Brännpunkt var personer utvalda från Försäkringskassans, socialförvaltningens samt Arbetsförmedlingens klientgrupper. (Sandelin, 2005, s. 17)

De samverkansparter som var verksamma i Brännpunkt var företrädare för socialtjänsten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samt Kävlinge Lärcentrum och företrädare för näringslivet i Kävlinge.

Deltagarna i Brännpunkt valdes ut bland klienter från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten i Kävlinge kommun. Urvalet baserades på att klienterna inte skulle vara aktuella för annan rehabiliterande åtgärd och ett slumpmässigt urval gjordes bland dem som var lämpliga för deltagande i projektet. Från Arbetsförmedlingen deltog 18 personer, från Försäkringskassan 30 personer och från socialtjänsten 9 personer. Dessa personer hade alla olika typer av problematik, såväl psykiska, fysiska som psykosociala i varierande grad. Även deltagarnas inskrivningstid hos de berörda myndigheterna varierade. Den genomsnittliga inskrivningstiden i Brännpunkt var 8,7 månader. (Sandelin, 2005, s. 5)

Deltagarna i Brännpunkt klassificerades av personalen enligt en utvecklingstrappa i fem nivåer:

1. Personer med psykiska eller fysiska arbetshinder, i vissa lägen både fysiska och psykiska arbetshinder. Ostrukturerad familjesituation, ekonomiska problem. Personerna har liten eller ingen tidigare arbetslivserfarenhet. Individens motivation och framtidstro är låg. Arbetsförmågan är låg.
2. Personer med antingen psykiska eller fysiska hinder, socialt avvikande beteende, liten tidigare arbetslivserfarenhet. Personerna har planer för framtiden och kunskap om vad som behövs för att verkställa dem.
3. Personer med mindre fysiska hinder eller fysiskt friska personer vars hälsa och motivation påverkats negativt av arbetslösheten. Motiverad för praktik, har mer ambition och drivkraft än nivå 1 och 2.
4. Personer som är verksamma i praktik på en eller flera platser

5. Personer som har arbetsförmåga och som antingen fått anställning eller påbörjat studier. (Sandelin, 2005, s. 6)

Huvudmålet med Brännpunkt var att 80 % skulle nå målen i sina individuella handlingsplaner. Dessa mål var oftast att uppnå en sådan förbättring av situationen att personen var redo för arbete och/eller studier (alltså nivå 5 i utvecklingstrappan). 26 personer, 53 %, nådde detta mål. 21 personer fick anställning efter Brännpunkt och 6 personer påbörjade studier. De övriga blev återförda till hänvisande myndighet och projekt ledda av dessa myndigheter. (Sandelin, 2005, s. 18)

För de deltagare som valdes ut att delta i projektet genomfördes intervjuer och deltagarna upprättade i samråd med handledarna individuella handlingsplaner. Handledarna gjorde även bedömningar av deltagarnas arbetsförmåga samt vilka åtgärder som skulle behövas för att deltagarna skulle kunna uppnå målen i sina handlingsplaner.

Under inskrivningstiden i Brännpunkt fick deltagarna tillgång till individuella aktiviteter och gruppaktiviteter. De individuella aktiviteterna bestod av bland annat samtal med handledarna, vägledning, kunskapstester, studier, kartläggning av kompetens och förmåga. Gruppaktiviteterna bestod av bland annat motion, motiverande filmer, kurser om arbetsökande. När deltagarna bedömdes vara redo skedde placering på praktikplatser. De flesta placerades på företag som hade arbetsplatsambassadörer, personer som fått genomgå en utbildning för att ha bättre förståelse för deltagarnas behov och resurser. Under praktiken skedde dessutom kontinuerlig uppföljning av deltagarna samt flerpartsmöten med den hänvisande myndigheten. (ibid., s. 6 ff) De deltagare som avbröt deltagande i Brännpunkt ”tacka[de] i princip nej till fortsatt stöd från alla myndigheter” (Sandelin, 2005, s. 9).

Enligt det interna utvärderingsmaterialet lyckades Brännpunkt med att rehabilitera en högre andel av deltagarna jämfört med traditionella arbetsmarknadsåtgärder.

Enligt AMS och FKs handlingsplan för rehabilitering i samverkan mellan länsarbetsnämnderna och försäkringskassans länsorganisationer 2005 är målet att minst 28 % av deltagarna inom 12 månader efter påbörjad insats, har fått ett arbete eller har börjat en arbetsmarknadsutbildning eller en reguljär utbildning. (Sandelin, 2005, s. 18)

4.2 Cost-benefit-analysen illustrerad med hjälp av Brännpunkt

I den fortsatta diskussionen och redogörandet för uträkningar och resultat kommer Brännpunkts budget för 2002-2005 att utgöra primärkällan för information. För att avgöra vilka budgetposter som kan utgöra reala kostnadsposter i en samhällsekonomisk beräkning har Delander och Niklassons (1987 a) utvärdering av Stockholmsprojektet varit vägledande.

Genom att beräkna kostnaderna för samhället och den intäkt som uppstår då en person blir arbetslös kan jag räkna ut hur stor minskning av arbetslöshetstiden som krävs för att åtgärden Brännpunkt skall vara samhällsekonomiskt effektiv. Naturligtvis kan det inte bli en fullständig cost-benefit-analys då en del information saknas och jag inte har kunskap om utfallet i ett alternativfall.

De uppgifter som rör kostnader för projektet baserades på Brännpunkts budget för åren 2002-2005. Då jag fick ta del av denna budget informerades jag om att den i stort sett var korrekt för budgetutfallet eftersom bokföringen inte var färdigställd vid tillfället. Uppgifter om utfallet av åtgärden baseras på Brännpunkt UP 185, slutrapport. (Sandelin, 2005) Denna information skall enligt samtal med Christer Stenberg, koordinator för Brännpunkt, överensstämja med nuläget. Det skall inte ha inträffat några förändringar i individernas anställningsförhållanden.

4.2.1 Kostnaderna

Vilka kostnader uppstår till följd av Brännpunkt? I den samhällsekonomiska cost-benefit-analysen består kostnaderna av de resurser som används för att genomföra en åtgärd. Man förutsätter att de resurser som används skulle ha haft en alternativ användning och att utbudet inte är oändligt. Om marknaden inte är i jämvikt och det finns ett utbudsöverskott är det svårt att beakta de reala kostnaderna för en åtgärd. Om vi antar att de kostnader som Brännpunkt haft för lokaler, löner med mera motsvarar vad dessa resurser skulle varit värda i en alternativ användning kan dessa kostnader användas för att göra den samhällsekonomiska cost-benefit-analysen. Eftersom man i den samhällsekonomiska cost-benefit-analysen inte lägger vikt vid vem som står för kostnaderna eller vem som tilldelas intäkterna är finansieringen av projektet för denna analys inte intressant.

Vi kan anta att de kostnadsposter som tas upp i budgeten motsvarar de reala och att personalen, lokalerna och övriga resurser skulle haft en alternativ användning om inte

Brännpunkt existerat. Uträkningen är baserad på Brännpunkts totalbudget och identifieringen av kostnadsposterna har skett med hjälp av Delander och Niklassons utvärdering av Stockholmsprojektet (1987 a, s. 30 f).

Tabell 1: Reala kostnader för Brännpunkt

Real kostnadspost	Brännpunkt
Personalkostnader ³ löner ⁴ och arvoden	4 163 337 kr
Lokalkostnader	253 000 kr
Inköp av varor och tjänster	140 000 kr
Information, seminarier, konferenser, resor ⁵	3 045 100 kr
Summa	7 601 437 kr

Källa: Brännpunkt totalbudget 2002-2005

De reala kostnaderna för Brännpunkt under 2002-2005 uppgår enligt ovanstående uträkning till 7 601 437 kronor.

4.2.2 Intäkterna

Vilka intäkter medför Brännpunkt för samhället? En fullständig uträkning av samhällets intäkter kräver tid och information och kunskap om alternativfall. Då informationen jag hade tillgänglig var begränsad till andelen deltagare som fick anställning efter Brännpunkt gjorde jag en uppskattning av produktionsvärdet med stöd av Delander och Niklassons (1987 a, 1987 b) utvärderingar av Stockholmsprojektet och KrAmi, som jag beskrivit i kapitel 3.

Brännpunkt hade totalt 57 deltagare. 2 av dessa pågick då utvärderingen genomfördes och resultatet för dessa är inte känt. 36 % hade anställning vid avslutat deltagande, 2 % fick anställning senare. Sammanlagt fick 21 personer anställning efter deltagande i Brännpunkt. (Sandelin, 2005, s. 19) Sysselsättningseffekterna kan alltså beräknas på de 21 som fick anställning efter genomgången projekt. Det kan vara rimligt att anta att några av dem som påbörjat utbildning kommer att få arbete efter genomgången utbildning, men samtidigt uppstår en produktionsförlust för samhället under tiden för utbildning. Eftersom jag inte har

³ Totalt uppgick personalinsatsen till fyra heltidstjänster.

⁴ I budgeten förväntas lönebikostnaderna finnas medräknade. Mervärdeskostnad, moms är adderad. Summan ger värdet av den alternativa produktionen om personalen hade haft annan anställning. Arvodena till arbetsplatsambassadörerna antas motsvara den alternativa produktionen personerna haft i sin reguljära anställning.

⁵ Bland annat kostnad för hyrbil, kostnad för intern utvärdering med mera

fullständig information om prognosen för möjligheten för anställning för de som studerar kommer jag att basera beräkningen av samhällets intäkter på dem som fick anställning efter projektet.

Vad är värdet av produktionen som uppstår då en person får ett arbete? De resurser som tillförs samhället består av individens lön, de sociala avgifterna som arbetsgivaren betalar och en mervärdesskatt, moms, på varor och tjänster (Delander och Niklasson 1987b, s. 135).

Delander och Niklassons (1987 a) uträkningar avsedde ett representativt år, och de genomförde sin uträkning av samhällets intäkter på dem som fick anställning genom Stockholmsprojektet under samma år (s. 34). Då jag inte har information om tidpunkten då de enskilda deltagarna fick arbete har jag valt att beräkna samhällets intäkter på alla dem som fick anställning under perioden för att kunna räkna ut värdet på produktionen.

För att kunna beräkna ett produktionsvärde för dessa personer måste man börja med lönen. Vilken lön är det tänkbart att deltagarna kan ha? Statistik visar att den lägsta genomsnittliga månadslönen under 2004 var 16 300 kronor (www.scb.se, 060515 kl. 16:00). Om vi antar att denna summa är representativ för de löner som Brännpunkts deltagare får efter genomgången åtgärd kan vi använda den för den fortsatta beräkningen.

De som deltog i arbetsmarknadsprojektet Brännpunkt hade en lång tids arbetslöshet och sjukskrivning bakom sig. Brännpunkts utvärdering visade att ungefär 80 % hade varit arbetslösa eller sjukskrivna i minst 2 år (Sandelin, 2005, s. 5). Under tiden som arbetslös eller sjukskriven är individens produktionsvärde noll eftersom de inte deltar i produktionen. Övergången till arbete, oavsett om det är en återgång till en gammal arbetsplats efter rehabilitering från sjukskrivning eller ett helt nytt arbete, innebär att produktionen för samhället ökar. En frånvaro från arbetsmarknaden som i genomsnitt är mellan 2 och 7 år för 80 % av deltagarna kan leda till svårigheter att återgå till arbete eller finna ett nytt (ibid.) Studier visar att långtidsarbetslöshet ofta blir permanent arbetslöshet och att personer som inte varit långtidsarbetslösa har enklare att finna ett nytt arbete vid behov. (Bengtsson, 1997, s. 20) I realiteten skulle produktionsvärdet behöva justeras utifrån antaganden om individernas situation i alternativfallet, hur många som skulle få arbete även utan genomgången åtgärd och hur länge de som får arbete antas behålla sina arbeten (jmf Delander och Niklasson 1987 b, s. 134f).

Antag att den ovan nämnda lönen är representativ för de deltagare i Brännpunkt som fick arbete. Följande uträkning kan göras för att uppskatta individens produktionsvärde för samhället. Uträkningen baserades på Delander och Niklassons beräkningar. (1987 a, s. 34 f)

Tabell 2: Uträkning av en individs produktionsvärde

Genomsnittlig månadslön av anställning	16 300 kronor
Lönebikostnad ⁶	40 %
Varuskattesats (moms)	25 %
Produktionsvärde per månad	$16\,300 * 1,40 * 1,25 = 28\,525$ kronor

Givet att den ovan angivna summan stämmer kan vi alltså räkna ut hur stor minskning av arbetslöshetstiden som krävs för att samhällets kostnader och intäkter för projektet Brännpunkt ska nå break-even-point, det vill säga att kostnader och intäkter är lika stora.

För enkelhetens skull har jag valt att göra dessa beräkningar utifrån hela projekttiden. Detta medför naturligtvis att såväl uppstartskostnader som avslutningskostnader kommer att påverka utfallet (jmf. Delander och Niklasson, 1987 a, s. 31).

Om en persons produktionsvärde per månad är 28 525 kronor och kostnaden för projektet är 7,6 miljoner kronor och vi förutsätter att alternativet till Brännpunkt är fortsatt arbetslöshet eller sjukskrivning krävs att var och en av dessa är i arbete i ungefär 12,5 månader i genomsnitt för att samhällets kostnader precis skall täckas av intäkterna. Detta resultat baseras i uträkningen $7\,600\,000 / (21 * 28\,525) = 12,69$ där 7 600 000 är den totala kostnaden för projektet, 21 är de personer som fick arbete och 28 525 är individernas produktionsvärde per månad (jmf Delander och Niklasson, 1987 a, sid. 37).

4.3 Diskussion

Enligt Brännpunkts interna utvärdering skedde i de flesta fallen en förbättring av individernas arbetsförmåga jämfört med den värdering personalen gjort då individerna påbörjat deltagande i åtgärden. Att värdera den samhällsekonomiska lönsamheten av en person som gått från nivå

⁶ Lönebikostnaden består av arbetsgivaravgifter och lagstadgade lönebikostnader. Denna uppgår till cirka 40 % av månadslönen (jmf Delander och Niklasson 1987b, s. 135).

1, stora arbetshinder, till nivå 3, närmare arbetsmarknaden och redo för praktik är förmodligen genomförbart men för att lyckas med detta skulle man behöva en prognos för när i framtiden denna person förväntas vara anställningsbar och kunna hålla ett arbete. De effekter som avses i uträkningarna är den ökning av samhällets totala produktion som uppstår då en individ påbörjar ett arbete från att tidigare varit sjukskriven eller arbetslös. Detta förringar inte effekten av rehabilitering som ett långsiktigt instrument för att öka samhällets lönsamhet av arbetsmarknadsåtgärder men mätbarheten gör det väldigt svårt att avgöra.

En utvärdering av Brännpunkt blir, då projektet avslutades under hösten 2005, en efterhandsutvärdering med vissa svårigheter för en person som inte har tillgång till fullständig information och fullständig kunskap kring cost-benefit-analysen som metod för utvärdering av arbetsmarknadspolitik.

Den egentliga samhällsekonomiska intäkten till följd av Brännpunkt går inte att kalkylera utifrån den givna informationen. Om tiden i arbetslöshet minskat för var och en av deltagarna med mer än 12,5 månader i genomsnitt är intäkterna större än kostnaderna, vilket skulle kunna ses som att samhällets välfärd ökat.

Ett egentligt alternativfall definierades inte i denna analys, vilket innebär att det är svårt att avgöra om Brännpunkt haft någon egentlig effekt. Hur kostnader och intäkter fördelades på samhället har heller inte beaktats. Det kan vara rimligt att anta att de personer som fått arbete till följd av Brännpunkt upplevt en förbättring av sin situation. Det kan dock vara så att det fanns åtgärder som försakades till förmån för Brännpunkt och att dessa skulle ha medfört en större ökning av samhällets intäkter.

Svårigheterna som diskuterats i kapitel 2 och 3 förtydligades då denna analys skulle göras. Framför allt är det bristen på adekvat information som försvårar möjligheten till en trovärdig analys. Den budget som ligger till grund för beräkningen av kostnaderna var inte avsedd för en samhällsekonomisk bedömning vilket medför att några av kostnadsposterna kan vara felräknade.

Då jag inte hade information om hur många som blev utskrivna under ett visst år använde jag mig av den totala budgeten för att beräkna den reala kostnaden och det totala antalet utskrivna

för att beräkna intäkterna. Detta kan leda till att beräkningen inte blir korrekt då projektet kan ha haft högre kostnader i initialfasen utan att några deltagare varit inskrivna.

Eftersom offentliga institutioner deltar som samverkansparter i Brännpunkt är det svårt att bortse från den offentliga ekonomin vid den samhällsekonomiska cost-benefit-analysen men så långt jag har kunnat har jag fokuserat på samhällsekonomin.

5. Avslutning

I detta kapitel återgår jag till utgångspunkterna i syftet och frågeställningarna och för en diskussion om de resultat jag kommit fram till. En del tankar och reflektioner som väckts under uppsatsens gång avslutar kapitlet.

5.1 Sammanfattning och slutsatser

Syftet med denna uppsats var att redogöra för cost-benefit-analysen som metod för att utvärdera arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Metoden och dess svårigheter illustrerades med hjälp av Brännpunkt i Kävlinge. De frågeställningar som låg till grund för uppsatsen var följande:

- Vilka svårigheter och möjligheter finns med cost-benefit-analysen?

Cost-benefit-analysen ger en möjlighet att se vilka effekter en åtgärd har för samhället i dess helhet. Cost-benefit-analysen kan även fungera som beslutsunderlag och utvärdering av effekter. Eftersom resurser och möjligheter är begränsade är det viktigt att kunna avgöra vilket av de möjliga handlingsalternativen som ger mest önskvärda effekter för samhället. I en fullständig cost-benefit-analys kan man även utreda hur effekterna fördelar sig på individerna i samhället.

Cost-benefit-analysens begränsningar utgörs av att det inte är möjligt att göra en fullständig analys av alla alternativ utan den görs för ett fåtal handlingsalternativ vilket medför att man bortser från de andra alternativen som möjligtvis kan vara ännu bättre. En fullständig cost-benefit-analys kan ta lång tid och många resurser i anspråk. Om cost-benefit-analysen skall användas som beslutsunderlag innebär detta att de resultat som framkommer antingen är daterade eller kommer för sent för att kunna fungera som beslutsunderlag.

Cost-benefit-analysens styrka är just att man kan ta reda på effekterna för samhället. Även om arbetsgången är komplicerad och tidskrävande kan cost-benefit-analysen tydliggöra hur mycket en åtgärd kostar för samhället och vilka resultat som krävs av åtgärden för att kostnader och intäkter skall gå jämnt ut.

- Hur skulle man kunna göra en cost-benefit-analys av Brännpunkt?

I kapitel 4 använde jag mig av Brännpunkt för att illustrera cost-benefit-analysen som metod för utvärdering av arbetsmarknadsåtgärder. Det första problemet jag mötte var bristen på adekvat information, bland annat vilka reala kostnader som uppstod till följd av projektet, hur många som fick arbete ett visst år och vilka alternativa åtgärder som fanns tillgängliga för deltagarna. Till följd av informationsbrist fick jag göra en mängd antaganden med hjälp av framför allt den cost-benefit-analys som gjordes av Stockholmsprojektet.

Samhällets intäkter består av värdet av individernas produktion. Jag saknade kunskap om vad individerna hade för inkomster både nu och före genomgången projekt. Jag gjorde därför antagandet att de inte haft några inkomster före projektet, eftersom transfereringar inte räknas som samhällsekonomiska intäkter eller kostnader. För att beräkna produktionsvärdet använde jag mig av Statistiska centralbyrån för att få fram en rimlig medellön. Jag antog att den lön deltagarna kunde få efter projektet skulle vara förhållandevis låg med tanke på att de varit borta från arbetsmarknaden en lång tid.

Beräkningen av kostnaderna baserades på budgeten för Brännpunkt för åren 2002-2005. Jag hade vissa svårigheter med att identifiera de reala kostnaderna som doldes bakom kostnadsposterna i budgeten. Jag valde att räkna kostnader på hela projekttiden vilket kan leda till att resultatet inte blir tillförlitligt. Utifrån dessa budgetposter räknade jag fram den totala samhällsliga kostnaden för projektet vilken uppgick till cirka 7,6 miljoner kronor.

Då jag inte hade kunskap om värdet av den produktion som uppkommit efter Brännpunkt och det var oklart hur länge personerna behållit sina arbeten valde jag att räkna på hur länge de måste vara i arbete för att kostnaderna skall täckas av intäkterna. Givet det antagna produktionsvärdet och givet att kostnaderna var rätt uträknade fann jag att de 21 personer som

fick arbete efter Brännpunkt måste vara i arbete i 12,5 månader för att samhällets kostnader skall täckas av intäkterna.

De slutsatser jag kan dra av detta är att det går att göra samhällsekonomiska cost-benefit-analyser av arbetsmarknadspolitik men att det kräver tid, information och kunskap om alternativfall. Tillförlitligheten av cost-benefit-analyser ökar ju mer information och tid man har men även en partiell cost-benefit-analys kan fungera som fingervisning om den samhällsekonomiska lönsamheten av olika arbetsmarknadsåtgärder.

5.2 Avslutande reflektioner

Ekonomi är inte en företeelse som vi socialarbetare bör, eller ens kan, ignorera. Även som privatpersoner är vi alla, på ett eller annat sätt, begränsade av våra ekonomiska betingelser. En del har råd med mer, andra med mindre, men vi ställs ändå inför problemet att vi vill ha mycket men hindras av våra begränsade resurser. Detta gäller även för samhället och den offentliga förvaltningen. Många av oss kommer att arbeta inom offentliga institutioner, politiskt styrda organisationer där ekonomin spelar en allt viktigare roll för vilka valmöjligheter och handlingsalternativ som finns tillgängliga och det finns ett behov av beslutsunderlag. Det kan uppstå frågor om huruvida åtgärderna som genomförs är effektiva både ur klientens synvinkel och ur samhällets och förvaltningens synvinkel. Eftersom resurserna är begränsade och det sällan går att genomföra alla de åtgärder som önskas är det nödvändigt att kunna motivera de åtgärder som genomförs. Cost-benefit-analysen kan (med vissa förbehåll) användas till att välja mellan olika alternativ och motivera våra val.

6. Källförteckning

Litteratur

Bengtsson, Hans (1997). *Steget till ett arbete? Processutvärdering av ett arbetsmarknadsprojekt för långtidsarbetslösa*. Halmstad: Högskolan i Halmstad.

Boverket (2004). *Vad kostar det samhället? – ABC i samhällsekonomiska bedömningar*. Karlskrona: Boverket.

Delander, Lennart & Niklasson, Harald (1987 a). *Ekonomiska aspekter på Stockholmsprojektet. En studie av ett samverkansprojekt mot långtidsarbetslöshet*. Växjö: Högskolan i Växjö, Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning.

Delander, Lennart & Niklasson, Harald (1987 b). *Metoder för evalueringar av arbetsmarknadspolitik*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.

Delander, Lennart & Edebalk, Per Gunnar (1975). *Samhällets ekonomi*. Kristianstad: Hermods.

Eklund, Klas (1995). *Vår ekonomi. En introduktion till samhällsekonomi*. Jyväskylä, Finland: Tidens förlag.

Niklasson, Harald (1976). *Cost-benefit-analys i teori och praktik*. Växjö: Riksbankens jubileumsfond.

Mattson, Bengt (2004). *Kostnads-nyttanalyser, värdegrunder, användbarhet, användning*. Karlstad: Räddningsverket.

Ohlsson, Henry (1998). *Cost-benefit- Analysis of Labor Market Programs – applied to a temporary program in northern Sweden*. Umeå: University of Umeå.

Thomasson, Jan, Arvidson, Per, Lindquist, Hans, Larson, Olov & Rohlin, Lennart (2000). *Den nya affärsredovisningen 12 uppl.* Malmö: Liber Ekonomi.

Andra källor:

www.scb.se

http://www.scb.se/templates/tableOrChart___21752.asp

”Tio yrkesgrupper med lägst genomsnittlig månadslön 2004” hämtad 060515 kl. 16.00

Brännpunkt totalbudget 2002-2005.

Sandelin, Carina (2005). Brännpunkt UP 185, slutrapport

Christer Stenberg (koordinator Brännpunkt). Muntliga uppgifter vid besök den 7 april 2006.