

Henry Ohlsson:

Cost-Benefit Analysis of Labor Market Programs

Strukturömvandlingen har sedan mitten av 1970-talet varit snabb i Sveriges traditionellt starka industrigrenar stål-, varvs-, gruv- och massaindustri. Dessa branscher har stora enheter ofta belägna på orter med ensidigt näringsliv. Den politiska pressen på regering och riksdag att göra något har blivit stark. I en del fall har den förstärkts av att det har rört sig om statliga företag. Omfattande speciella åtgärds paket har tagits fram.

Ett åtgärds paket

Henry Ohlssons doktorsavhandling *Cost-Benefit Analysis of Labor Market Programs* (Umeå Economic Studies No 182, University of Umeå 1988) behandlar ett sådant speciellt åtgärds paket nämligen "Malmfäldsdelegationen". Den tillkom år 1983 i samband med omfattande uppsägningar vid LKABs gruvor. LKAB hade under flera år haft stora förluster och kontinuerligt minskat sin personalstyrka. Förlusterna tenderade dock att öka och för att vända utvecklingen varslades 1 800 anställda om uppsägning under 1982 och 1983. Merparten var manliga arbetare vilket speglade sammansättningen av arbetsstyrkan. De uppsagda var dels yngre enligt anställningsskyddslagens turordning, dels äldre som blev förtidspensionerade. När de uppsagda lämnade företaget betalade LKAB avgångsbidrag (60 000 kronor för den som lämnade företaget efter 1 juli 1983).

Med det uttalade syftet att motverka uppsägningarnas effekter både för de direkt berörda och för näringslivet i malmfäldskommunerna inrättade riksdagen på regeringens förslag en speciell Malmfäldsdelegation. Den fick till sitt förfogande 309 miljoner kronor motsvarande 170 000 kronor per uppsagd person. Av dessa medel skulle 262 miljoner kronor gå till sysselsättningsskapande åtgärder, 14,5 miljoner till utbildningsinsatser och 32,5 mil-

joner till övriga insatser och administration. Malmfäldsdelegationen fick en organisatoriskt självständig ställning och kunde använda medlen betydligt friare än vid traditionella beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildningskurser.

En modell för utvärdering

Henry Ohlsson gör i sin avhandling en samhällsekonomisk utvärdering av en del av Malmfäldsdelegationens verksamhet, nämligen de sysselsättningsskapande åtgärderna. Budgetmässigt sett var de den dominerande delen av verksamheten. Åtgärderna pågick t o m år 1987 så utvärderingen är gjord mycket kort tid efter genomförandet.

Eftersom LKAB-neddragningen i likhet med varje annan större förändring är unik går det inte att hitta ett jämförelsefall (en likadan gruva med samma neddragning men utan de speciella insatserna). Utvärderingen får i stället göras med en modell av ekonomin. Med en sådan modell kan effekterna av Malmfäldsdelegationens åtgärder jämfört med alternativa åtgärder beräknas och värderas. För utvärderingen krävs alltså för det första en lämplig ekonomisk modell, för det andra en noggrann genomgång av de genomförda åtgärderna och för det tredje ett preciserande av alternativa förlopp.

Den modell som Henry Ohlsson använder är en intertemporal allmän jämviktsmodell med två regioner. Den ena regionen (Norrbotten) kännetecknas av keynesiansk arbetslöshet, den andra (övriga Sverige) av jämvikt på såväl varusom arbetsmarknaden. I modellen ingår beredskapsarbeten med produktion av såväl privata som kollektiva varor. De privata varorna har avsättning på den lokala, den nationella eller den internationella marknaden.

För att empiriskt kunna använda modellen krävs detaljerade kunskaper om beredskapsarbetenas kostnader, subventioner och fördelning på olika typer av produktion. Här har Henry Ohlsson lagt ner ett betydande arbete, som är mycket arbetskrävande bl a på grund av att planerade och faktiskt genomförda projekt

markant avviker från varandra. Sysselsättningen (speciellt av arbetslösa) är betydligt större enligt planerna än i de faktiskt genomförda projekten.

Något av det svåraste med en undersökning av denna typ är att konstruera realistiska jämförelsealternativ. Vad skulle ha hänt om inte det speciella åtgärds paketet hade genomförts? Henry Ohlsson arbetar med två alternativa förlopp. Enligt den ena skulle resurser tillförts så att de uppsagda från LKAB i samma utsträckning som andra arbetslösa skulle kunna placeras i arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten. De övriga arbetslösa skulle inte få minskade resurser. I det andra alternativet skulle inte arbetsmarknadspolitiken i Norrbotten tillförts några extra resurser. De LKAB-uppsagda skulle få konkurrera om tillgängliga platser i utbildning och beredskapsarbeten med övriga arbetslösa (och få lika stor del i dem som de andra arbetslösa).

Resultat

Henry Ohlsson redovisar effekterna av Malmfältsdelegationens arbeten i två steg: 1. inkomsteffekterna för de direkt berörda, och 2. en cost benefit-analys. Undersökningen av inkomsteffekterna är av intresse bl a då det skulle vara svårt att genomföra och försvara denna typ av åtgärder om de ledde till inkomstförsämringar för de direkt berörda. Resultaten pekar emellertid på en viss inkomstförbättring jämfört med alternativfallen. Skillnaderna som är små förklaras främst av extra ersättningar efter genomgången utbildning och av de permanenta arbeten som delegationen åstadkommit.

Resultaten av cost benefit-analysen är mera oklara. Mest beror det på att de indirekta effekterna av delegationens insatser (multiplikatoreffekter, produktionseffekter av kollektiva varor) endast går att beräkna med betydande osäkerhet. Det är därför oklart om de samhällsekonomiska intäkterna överstiger kostnaderna för de sysselsättningsskapande åtgärderna. Henry Ohlssons egen bedömning av de indirekta effekternas storlek pekar

på att Malmfältsdelegationen var bättre än inga extra insatser men inte bättre än en utvidgad traditionell arbetsmarknadspolitik.

Några frågetecken

Undersökningen är konsekvent och skickligt genomförd givet de avgränsningar och antaganden som här kortfattat presenterats. Det finns dock några frågor att ställa vid just de valda avgränsningarna.

1. I modellen påverkas inte migrationen av Malmfältsdelegationens insatser. Det är knappast realistiskt givet de kunskaper vi har om migrationens bestämningsfaktorer. Ökar arbetskraftsefterfrågan minskar sannolikt utflyttningen. Ett uttalat syfte bakom upprättandet av Malmfältsdelegationen var också att de uppsagda och andra personer skulle stanna kvar i Norrbotten.

2. I modellen antas att arbetslösheten i Norrbotten är av keynesiansk karaktär medan övriga landet inte har annat än friktionsarbetslöshet. Samtidigt vet vi att Sverige som helhet (inte bara Norrbotten) hade en relativt hög arbetslöshet 1983 (3,5 procent). Arbetslösheten minskade därefter snabbt när konjunkturen förbättrades i merparten av Sverige, medan Norrbottens arbetslöshet fortfarande är hög. Norrbotten har trots detta relativt höga löner. Kanske hade Norrbotten år 1983 en i huvudsak klassisk arbetslöshet medan Sverige i övrigt hade en arbetslöshet med keynesianska inslag.

3. Merparten av Malmfältsdelegationens medel gick till sysselsättningsskapande åtgärder. Jämfört med de båda alternativa förloppen låg dock tyngdpunkten på arbetsmarknadsutbildning. Totalt sett har också de uppsagda från LKAB tillbringat fler månader i arbetsmarknadsutbildning än i sysselsättningsskapande åtgärder. Genom att utesluta arbetsmarknadsutbildningen från utvärderingen av delegationen så utesluts ett av Malmfältsdelegationens mest typiska inslag.

4. Jämfört med traditionell arbetsmarknadspolitik hade delegationen en inrikt-

ning mot mer långsiktigt verkande åtgärder – arbetsmarknadsutbildning och permanenta arbeten. Man hade också mer resurser till arbetsprövning och därmed till att finna åtgärder speciellt avpassade för varje person. Det är därför möjligt att de långsiktiga effekterna för de direkt berörda personerna är mer positiva än vid traditionella insatser. De långsiktiga effekterna är av naturliga skäl svåra att kartlägga, i synnerhet snart efter att en åtgärd genomförts, men de borde ändå ha diskuterats. Slutsatserna om effekterna av Malmfältsdelegationen borde därmed blivit mer försiktiga.

5. Malmfältsdelegationen fick 309 miljoner kronor (170 000 kronor per person). Användningssättet var i vissa men inte i alla avseenden friare än normalt. De fick t ex inte användas som flyttningsstöd. Här hade jag önskat större djärvhet från författarens sida vad gäller diskussionen av olika alternativ. Vilka hade effekterna t ex blivit om en stor del hade betalats ut som generösa flyttningsstöd till de uppsagda?

Slutsats

Sammanfattningsvis är Henry Ohlssons avhandling en kompetent och konsekvent genomförd undersökning av ett åtgärds paket vid en större uppsägning. Det är angeläget att denna typ av utvärderingar kommer till stånd, för att förbättra beslutsunderlaget vid kommande diskussioner om speciella insatser. Det kan gälla nya neddragningar inom gruvindustrin men också på helt andra områden. Undersökningen visar också på ett par svårigheter vid sådana studier: att konstruera realistiska alternativ till de åtgärder som faktiskt vidtagits och att finna vad som är utmärkande för det arbetsmarknadsläge som kännetecknar en region.

Professor *ESKIL WADENSJÖ*
 Institutet för social forskning
 Stockholms universitet