

Arbete i stället för bidrag – ett samhällsekonomiskt lönsamt projekt*

Det kan vara lönsamt att öka hjälpen till arbetslösa socialbidragstagare. I denna artikel kommer vi att redovisa erfarenheterna från ett projekt som har genomförts i Uppsala. Det visar sig att projektets utfall har varit positivt.

Uppsala kommun har i stadsdelen Kappegården genomfört ett projekt benämnt "Arbete i stället för bidrag". Syftet med projektet har bland annat varit att minska socialbidragskostnaderna. Projektet innebär att mer tid satsades på att hjälpa arbetslösa socialbidragstagare att bryta sitt bidragsberoende. Detta skedde genom att två extra socialsekreterare anställdes. Från att tidigare ha träffat en socialsekreterare ca 30 minuter per månad fick klienten nu all den tid och hjälp som ansågs nödvändig.

Försöket startade i maj 1987 och pågick till maj 1988. Av de 125 arbetslöshetsärenden som fanns i området vid starten valdes ca 60 projektdeltagare ut. Dessa hade inte dokumenterade hinder, såsom missbruksproblem eller kriminell belastning, att ta arbete.

Socialbidragen är individuellt behovsprövade. De innebär en överföring till hushållen från den offentliga sektorn. Kommunerna ansvarar själva för utbetalning av socialbidrag och verksamheten

regleras genom Socialtjänstlagen (SoL). Enligt SoL har alla rätt till en "skälig levnadsstandard". Varje kommun bestämmer sin egen socialbidragsnorm. Denna ligger sedan till grund vid bedömningen av vad som är en skälig levnadsstandard. Socialsekreterare beslutar om vem som ska få socialbidrag. Fram till 1 april 1988 var normen för ensamstående i Uppsala kommun 2310 kronor per månad (115 procent av basbeloppet per år) samt hyra.

Socialbidragskostnaderna ökade kraftigt under 1980-talets första hälft. De minskade sedan något 1987, troligen beroende på den rådande högkonjunkturen. Minskningen gällde emellertid bara nytillkomna hushåll, de som under en längre tid fått socialbidrag berördes inte.

För att avgöra om utökade arbetsinsatser för arbetslösa socialbidragstagare är samhällsekonomiskt lönsamt har vi utvärderat Uppsala kommuns projekt. Utvärderingen har gjorts i form av en kostnadsintäktanalys.

Nedan kommer vi i tur och ordning att beskriva den metod vi använt oss av, utvärderingens resultat samt de slutsatser vi kommit fram till.

Metod

För att kunna utvärdera effekterna av projektet krävs ett jämförelsealternativ. Vi har valt att jämföra effekterna av de

*Ekonom KATARINA GUSTAFSSON
och ekonom HELENA PERSSON
har studerat vid Nationalekonomiska
institutionen, Uppsala universitet.*

* Denna artikel bygger på vår C-uppsats, Gustafsson & Persson [1989], Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

utökade personalinsatserna för projekt-deltagarna (experimentgruppen) med effekterna för socialbidragstagare som inte fick tillgång till de utökade insatserna (kontrollgruppen). Personerna i de båda grupperna har studerats över samma tidsperiod eftersom arbetsmarknadssituationen hela tiden förändras, vilket har stor inverkan på hur slutresultatet utfaller.

Uppgifter om individer i kontroll- och experimentgrupp inhamtades dels från personakter dels från en av oss genomförd enkätundersökning.

Experimentgruppen utgjordes av 63 personer som kom med i projektet under maj 1987. Kontrollgruppen, som inte erhölet extra personalinsatser, valdes från stadsdelen Gränby eftersom Gränby var mest jämförbar, både avseende geografiskt läge och arbetsmetoder. Kontrollgruppen utgjordes av 67 personer som besökte Gränbys socialkontor på grund av arbetslöshet någon gång i maj 1987. Dessa fick, liksom experimentgruppen, inte ha något hinder att ta arbete. Vi försökte göra kontroll- och experimentgrupp så jämförbara som möjligt och hålla iakttagbara skillnader under kontroll så att endast effekten av den intensifierade kommunala arbetsinsatsen mättes. För att kontrollera att inte olikheter i bakgrundsvariabler (tex nationalitet och kön) mellan grupperna påverkade utfallet testades olika samband mellan variabler och utfall. Vi fick emellertid ingen indikation på att några sådana samband förelåg och har därför antagit att de båda grupperna är likvärdiga.

Den intensifierade kommunala arbetsinsatsen påverkade bla arbets-, utbildnings- och socialbidragstid samt utbetalt socialbidrag per person och månad. Vid uppmätning av olika volymer var bortfallet 29 procent i experimentgruppen och 18 procent i kontrollgruppen.

Projektet kan ha givit upphov till långtidseffekter som skulle vara intressanta att undersöka. En utvärdering över en längre tidsperiod skulle kunna ge svar på

om de direkta effekterna är bestående även efter projektets slut. Tyvärr är en utvärdering under mer än ett år inte möjlig i vårt fall. Gränby startade nämligen sommaren 1988 ett arbetslöshetsprojekt som liknade det i Kapellgården. Vår analys har därför endast gjorts för perioden maj 1987 till maj 1988.

Projektets kostnader och intäkter

Kostnadsposterna i den modell vi valde att använda utgjordes av alternativkostnaden för dels de extra resurser projektet tog i anspråk dels de individer som blev sysselsatta tack vare projektet. Eftersom alternativet för individerna var arbetslöshet har vi i denna analys uppskattat den sistnämnda kostnaden till noll. Intäktsposterna bestod av ökad produktion och ökad utbildning. Effekter på projektdeltagarens välfärd kan vara antingen en intäkt eller en kostnad.

Det som är lönsamt för samhället behöver inte vara lönsamt för kommunen och projektdeltagaren. Därför specificerades modellen dels på kommunnivå eftersom kommunen är beslutsfattare, dels på individnivå då det i första hand är projektdeltagaren som påverkas av projektets effekter.

Kostnadsposterna för kommunen utgjordes av alternativkostnaden för de extra socialsekreterartjänster som projektet tog i anspråk samt bortfallet av statsbidrag¹ för ej utbetalt socialbidrag. Intäktsposterna bestod av minskade socialbidragskostnader och ökade skatteintäkter, dels till följd av ökad inkomst för projektdeltagaren, dels från de extra socialsekreterartjänsterna.

Individen får avstå från det socialbi-

¹Uppsala kommun får bidrag av staten för flyktingar i tre till fyra år efter erhållet uppehållstillstånd. I och med att kommunen betalar ut mindre i socialbidrag mister den också detta statsbidrag.

Tabell 1 Volymen och utbetalt socialbidrag för kontroll- och experimentgrupp under tiden 1 maj 1987 till 1 maj 1988, periodens priser.

| | Experimentgrupp | Kontrollgrupp |
|-----------------------------|-----------------|-----------------|
| Tid i arbete | 3,8 månader | 1,5 månader |
| Tid i utbildning | 2,2 månader | 1,3 månader |
| Tid i arbetslöshet | 5,6 månader | 8,3 månader |
| Tid med socialbidrag | 6,0 månader | 9,6 månader |
| Utbetalt socialbidrag/månad | 2 680 kr/person | 2 940 kr/person |

drag som kommunen sparar genom projektet. I stället får projektdeltagaren en ökad disponibel inkomst till följd av högre arbetsvolym samt tillfredsställelsen av att ha ett arbete eller studera i stället för att få socialbidrag. Alla som uttryckte en åsikt om detta i enkätundersökningen föredrog arbete framför socialbidrag. I våra beräkningar antar vi att arbetslöshet inte har något positivt värde för individen.

En ickeekonomisk effekt som inte ingår i vår modell är hur individen upplevde sitt deltagande i projektet. Orsaken är att vi inte fick ett entydigt svar på denna fråga. Även om projektdeltagaren var positiv till arbete kunde han, som en individ uttryckte det, uppleva projektet som både "kränkande och avskryvart".

Tillgången på arbete i Uppsala var god under projekttiden, vi kunde därför bortse från eventuella utträngningseffekter. Om däremot projektet genomförs i ett område eller under en period som präglats av hög arbetslöshet skulle experimentgruppens ökade möjligheter att få ett arbete kanske leda till att kontrollgruppens möjligheter minskade.

Resultatet av utvärderingen

Kalkylen gav ett mycket gott ekonomiskt resultat. Till detta kommer den positiva icke ekonomiska effekten på individens välfärd. Alla parter som modellen specificerades för påverkades positivt av projektet. *Stora skillnader i volymen och utbetalt socialbidrag* mellan kontroll- och experi-

mentgrupp uppmättes. Dessa redovisas i *Tabell 1*.

Av tabellen framgår att kontrollgruppen erhållit socialbidrag 3,6 månader längre än experimentgruppen samt att experimentgruppen arbetade mer än dubbelt så mycket som kontrollgruppen. Dessa skillnader anser vi vara anmärkningsvärda då mätperioden endast sträcker sig över ett år.

Vi kunde också konstatera *skillnader i sysselsättningsstatus* mellan grupperna efter projektets slut. Samtliga undersökta personer i kontroll- och experimentgrupp (99 st) var initieellt arbetslösa. Vid projektens slut var en tredjedel i experimentgruppen fortfarande arbetslösa jämfört med drygt hälften i kontrollgruppen. Arbetande individer i experimentgruppen uppgick till 40 procent medan motsvarande procentsats för kontrollgruppen var 26 procent.

Utvärderingen i ekonomiska termer av projektet gav under försöksperioden en samhällsekonomisk vinst på 26 000 kr per projektdeltagare (alla värden anges i försöksperiodens prisnivå). Motsvarande siffra för kommunen blev 11 000 kr medan projektdeltagarens vinst uppgick till 2 600 kr samt därutöver tillfredsställelsen av att arbeta i större omfattning. Vinsten för individen var inte så stor i ekonomiska termer. Det samlade utfallet påverkas därför i stor utsträckning av vilket värde de icke ekonomiska effekterna tillmats.

Eftersom utvärderingen bygger på osäkra antaganden genomförde vi även en känslighetsanalys. Resultatet något

Tabell 2 Antal personer som fick socialbidrag mellan januari och mars 1989.

| | Fick socialbidrag totalt jan-mars 1989 | Fick socialbidrag p g a arbetslöshet jan-mars 1989 |
|--------------------------------------|--|--|
| Experimentgruppen totalt 52 personer | 9 st (17 %) | 3 st (6 %) |
| Kontrollgruppen totalt 58 personer | 29 st (60 %) | 14 st (24 %) |

mer än halverades när experimentgruppens bortfall antogs ha samma sammansättning som de undersökta individerna i kontrollgruppen och vice versa. Intäkterna var dock fortfarande betydande i förhållande till kostnaderna.

Enligt vår analys var projektet till gagn för alla parter. Det hade däremot blivit svårt att utvärdera projektet, om t ex individen hade drabbats negativt medan effekten för kommunen hade förblivit positiv. Frågan är vem som då skulle ha tillvaratagit projektdeltagarnas intresse. Skulle projektet ändå ha genomförts?

Resultatet avser vidare bara effekter under ett år. För att se om långtidseffekter hade uppstått undersökte vi hur många i experiment- resp kontrollgrupp som fick socialbidrag mellan januari och mars 1989 (ca 9-11 månader efter projektets slut). Antalet undersökta personer var något färre än i ursprungsgrupperna på grund av att några hade flyttat från Uppsala kommun vid mättillfället. I Tabell 2 beskrivs utfallet av denna undersökning.

Detta resultat tyder på att det finns långtidseffekter åtminstone ett år framåt i tiden. Endast 17 procent i experimentgruppen fick socialbidrag knappt ett år efter projektets slut medan motsvarande siffra för kontrollgruppen var 60 procent.

Om en uppföljning för ytterligare ett år varit möjlig skulle resultatet säkerligen förbättras. Exempelvis försvinner hela kostnadssidan i den samhällsekonomiska kalkylen om utvärderingen görs för tidsperioder efter projektets slut, eftersom investeringskostnaden (1,75 socialsekreterartjänster) bara belastar det första året.

Slutsatser

Vår slutsats är att det är lönsamt att satsa mer resurser på arbetslösa socialbidragstagare som inte har något hinder att ta arbete, förutsatt att det inte krävs investeringar i form av nybyggnationer o dyl, dvs att förändringen i resursåtgång är marginal. Arbetsmarknaden måste också vara gynnsam när projektet genomförs, så att utträningseffekter inte uppstår.

Att projektet "Arbete i stället för bidrag" har medfört minskad arbetslöshet för arbetslösa socialbidragstagare har troligen sin grund i den rådande högkonjunkturen. Strukturarbetslöshet, t ex kvinnoarbetslöshet i Norrland, kanske inte är lika lätt att påverka genom projekt av detta slag.

För att avgöra hållbarheten i det redovisade slutresultatet skulle fler utvärderingar av liknande projekt behöva göras. Då bör utvärderingen planeras och genomföras samtidigt som projektet pågår för att spara tid och resurser. Utökade resurser för socialbidragstagare innebär mindre resurser till andra grupper, exempelvis personer i behov av hemhjälp. Därför är det extra viktigt att i förväg planera projektets genomförande och utvärdering.

Arbetslösa personer utan hinder borde ha större möjlighet att själv ordna ett arbete, jämfört med dem som även har problem i form av t ex missbruk och kriminalitet. Därför kan det vara samhällsekonomiskt effektivare att utöka personalinsatserna för socialbidragstagare med hinder än för de som endast är arbetslösa.

Generellt sett kan ett lyckat resultat

och dess storlek vara beroende av att det vanligen är engagerade och kunniga personer som arbetar med ett projekt. Dessutom kan motivationen och engagemanget för idén i ett tidsbegränsat projekt bli stor. Utvärderingen kan därför över-skatta den effekt som kommer att uppstå om detta blir "normala" arbetsuppgifter för socialsekreterare.

Vi menar att kommuner bör satsa mer resurser på arbetslösa socialbidragstagare när arbetsmarknaden är god, inte enbart i form av enstaka projekt utan även som permanenta arbetsuppgifter. Har kommunerna råd att inte göra detta?

Referenser

- Gustafsson, K & Persson, H, [1989], "Arbete i stället för bidrag – en samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys av utökade personalinsatser för arbetslösa socialbidragstagare". C-uppsats, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Kapellgårdets och Grånby's socialkontor, [1989], personakter och enkatsvar från kontroll och experimentgrupp.
- Mattsson, B, [1984], *Värdering av fördelar och kostnader i svenska samhällsekonomiska kalkyler 1970-1983*. Forskningsrapport, Högskolan i Karlstad.
- SCB, *Statistiska meddelanden*, S33:1986-88.
- SOU 1978:60, *Arbetsmarknadspolitik i förändring*.