

Samhällsekonomiska synpunkter på U 68s dimensioneringsförslag

Bengt-Christer Ysander gav nyligen i en artikel i denna tidskrift en bred orientering och diskussion av hela det problemområde som U 68 spänner över [Ysander 1973]. Vår avsikt här är att något närmare granska en särskild fråga, nämligen konsten att bestämma hur många studerande högskolan skall ha. Med utredningens terminologi är det alltså fastställande av dimensioneringstal för högskolan som vi vill diskutera.

En huvudinvändning som kan riktas mot U 68s huvudbetänkande [SOU 1973: 2] är att utredningen försummat att ta lärdom av de samhällsekonomiska synpunkter på utbildningsplanering som diskussionen bland ekonomer avkastat och som för övrigt en expertundersökning inom U 68 redogjort för [SOU 1972:23]. Vi skall därför här utveckla ett samhällsekoniskt synsätt på utbildningsplanering och jämföra detta med U 68s metod för fastläggande av dimensioneringstal för högskolan.

LEIF MAGNUSSON är fil lic i nationalekonomi med specialinriktning på tillämpad välfärds-teori. SVEND TYCHSEN, cand polit, är forskare vid Köpenhamns universitets ekonomiska institut och har specialiserat sig på utbildningsekonomi. Båda har varit verksamma inom 1968 års utbildningsutredning och där arbetat med lönsamhetskalkyler för längre utbildning.

U 68s problemställning kan beskrivas på ungefär följande sätt: Ett val måste ske mellan olika dimensionering av högskolan utifrån ett önskemål om *arbetsmarknadsanpassning*. Vi söker därför ett planeringsinstrument som kan tjäna som bas för en successiv korrigerande dimensioneringstalen — en korrigerande som är nödvändig på grund av att det råder jämviktsbrist på vissa delmarknader för långtidsutbildade. Man kan nu resa frågan: Kan vi betrakta arbetsmarknadsanpassning som ett mål i sig på det sätt som U 68 tycks göra och kan det formuleras operationellt?

Betrakta följande exempel: Vi försöker i allmänhet undvika arbetslöshet på grund av de produktions- och välfärdsförluster som samhället därvid lider; förluster som tar sig uttryck i en nedgång av de totala konsumtionsmöjligheter i vid mening som står samhällets individer till buds. Dessutom tillkommer ju att denna förlust på grund av sakens natur koncentreras till vissa enskilda individer (genom inkomstförlust och ändrad välfärdssituation i övrigt), vilket kan resa allvarliga problem av inkomstfördelningsmässig karaktär. Detta hindrar inte att man kan föreställa sig situationer där man, trots ovannämnda effekter, undviker att göra något åt — eller rent av tillskapar — en arbetslöshetssituation på kort sikt för en bestämd kategori av utbildade, för att på litet längre sikt främja en anpassning av lönestrukturen och därmed en inkomstnedgång för hela den aktuella kategorin av långtidsutbildade.

Det verkar enligt denna tankegång naturligt att uppfatta arbetsmarknadsanpassning som något man eftersträvar för att det har vissa effektivitets- och fördelningsmässiga verkningar. Det fram-

står därför som rimligt att bedöma dimensioneringsförslag med hänsyn till arbetsmarknadsanpassning utifrån ett mål för de totala konsumtionsmöjligheterna och dessas fördelning mellan samhällets individer.

Det planeringsinstrument som vi således söker skulle enligt denna tankegång idealt sett ange effekterna på konsumtionsmöjligheterna (totalt och fördelade på relevanta persongrupper eller geografiska områden) av alternativa dimensioneringsförslag på ett sådant sätt, att valet av dimensionering kan ske i överensstämmelse med de föreliggande målen för konsumtionsmöjligheterna i samhället. Den samhällsekonomiska investeringskalkylen (cost-benefit-analysen förkortad CBA) är ett instrument av denna karaktär och en redogörelse för den teoretiska grunden för dess användning i utbildningssektorn finns i den ekonomiska litteraturen (och i ovannämnda delbetänkande, SOU 1972: 23). Som där framgår skulle CBA i princip kunna utformas så att det tog hänsyn till, och gav en samlad värdering av, högskolans totala resursinsats (studenter, lärare, material) samt alla de effekter av utbildningen som kan betecknas som externa i förhållande till högskolans egen organisation, dvs utöver arbetsmarknadsanpassning, effekter på sociala indikatorer av typen social rekrytering, inkomstfördelning, utbildning som personlig konsumtion och liknande.

Även om CBA således skulle kunna betraktas som en referensram för flera av de problemställningar som är aktuella för U 68 så har CBA som ett faktiskt planeringsinstrument i utbildningssektorn fått mest konkret innehåll i relation till utbildningssystemets samband med arbetsmarknaden genom mätning av utbildningens s k produktionseffekter. Det är i huvudsak denna problemkrets som skall tas upp i det följande varvid företas en jämförelse mellan olika planeringsinstrument som U 68 har diskuterat. Genom att betona de förutsättningar, som vart och ett av dessa instrument vilar på, kommer farorna av att ensidigt använda det ena eller det andra att framstå klart och fördelarna av en integrering av planeringsinstrumenten att bli uppenbara.

Tre ansatser: en beskrivning

Den ekonomiska forskning som har bedrivits på utbildningsområdet har koncentrerats på tre olika ansatser: befolkningens "behov" av utbildning av olika slag (den s k "social demand" ansatsen, SDA), olika samhällssektorer "behov" av en arbetsstyrka med en bestämd utbildningssammansättning ("manpower demand" ansatsen, MDA) och jämförelser mellan produktionsfördelar och kostnader av olika utbildningsmässiga sammansättning hos arbetsstyrkan ("rate of return" ansatsen, RRA). Medan planeringsinstrument som tar sin utgångspunkt i de två sistnämnda ansatserna kan sägas direkt referera till arbetsmarknadsförhållanden, så gör den förstnämnda det bara i den mån som individerna vid val av utbildning tar hänsyn till framtida anställningsmöjligheter. Innan här företas en egentlig värdering av de tre ansatserna i en CBA-referensram skall ges en medvetet förklarad karakteristik av de instrument som brukar användas i respektive sammanhang.

SDA-problemställning: utbildning ger personlig tillfredsställelse för de individer i samhället som efterfrågar sådan. Hur försäkras man sig om att utbildningssystemets kapacitet i varje tidpunkt överensstämmer med de utbildningssökandes preferenser?

Utifrån en förutsättning om en bestämd studieorganisation (inklusive kompetenskrav) samt inkomstförhållanden (inklusive studiestöd) under och efter studietiden prognostiseras på basis av befolkningens sociala sammansättning och tidigare uppvisade preferenser deras behov av olika utbildningstjänster. Rekommendationen går ut på att dimensionera utbildningssystemet totalt och fördelat på olika utbildningskategorier i överensstämmelse med detta behov. Karakteristiskt för idén bakom denna metod är att beslutsfattaren endast bestämmer de betingelser under vilka det är möjligt att uppnå de olika typerna av utbildning och i övrigt accepterar den efterfrågan som uppstår under dessa betingelser.

MDA-problemställning: utbildning ger egenskaper som kvalificerar till bestäm-

da positioner i arbetslivet. Hur försäkras man sig om att fördelningen av dessa egenskaper i varje tidpunkt är i överensstämmelse med beslutsfattarens mål om en bestämd ekonomisk utveckling?

Utifrån ett mål (eller en förmodan) om en bestämd tillväxttakt för bruttonationalprodukten i planperioden härleds i ordning

- a) den ekonomiska utvecklingen i olika samhällssektorer
- b) behovet av arbetskraft i olika samhällssektorer uppdelat på yrkeskategorier
- c) behovet av antalet personer i olika utbildningskategorier.

Rekommendationen går ut på att via incitament och ett spärrat utbildningssystem etablera ett utbud från detta som korresponderar mot det funna behovet. Karakteristiskt för denna ansats är den höga grad av teknologisk determinism som den förutsätter: bristande substitutionsmöjligheter mellan olika typer av arbetskraft respektive olika utbildningskategorier och mellan arbetskraft å ena sidan och kapital å den andra, gör det möjligt att etablera ett starkt samband mellan produktionens storlek och den nödvändiga insatsen av personer med olika utbildning. Egentliga ekonomiska överväganden negligeras, dvs avvägningar med hänsyn till rådande eller förväntade prisrelationer saknas.

RRA-problemställning: utbildningsprocessen är en produktionsprocess. Som produktionsfaktor används den utbildningssökandes och lärarnas tid och arbetskraft, undervisningsmaterial, lokalutrustning etc, resurser som alternativt kunde ingå i andra produktionsprocesser i samhället. Produktionsresultatet är vissa fysiska och intellektuella egenskaper hos den utbildade som vederbörande inte besatt innan utbildningen påbörjades. Dessa ökade kunskaper och färdigheter kan användas i produktionen i samhället under resten av den utbildades livstid.

Utifrån en förutsättning om att faktorpriser avspeglar värdet av respektive mistad och vunnit produktion sammanvägs totaleffekten på den samlade produktionen till ett nettokapitalvärde eller en internränta. Rekommendationen går ut på (om man bortser från komplikationer orsakade av budgetrestriktioner) att

utbilda ytterligare individer inom varje utbildningskategori så länge nettokapitalvärdet är positivt eller internräntan större än diskonteringsräntan. Detta planeringsinstrument kommer således i sin typiska utformning endast att ange i vilken riktning dimensioneringen skall ändras, inte den bestämda storleken på ändringen. Karakteristik är förutsättningen om att faktorpriserna (speciellt arbetslönen) uttrycker värdet av faktorernas gränsproduktivitet, samt att denna gränsproduktivitet är konstant under de relevanta variationer i faktormängden som övervägs. Vid icke marginella ändringar är det i realiteten detsamma som en förutsättning om stora möjligheter för faktorsubstitution. Alltså en förutsättning diametralt motsatt MDA-ansatsen!

Tre ansatser: en jämförelse

Som framhölls i inledningen kan tankegången bakom CBA användas som en referensram vid en jämförelse av de nämnda planeringsansatserna. CBA uppfattas här som ett planeringsinstrument som sammanfattar konsekvenserna av de föreliggande handlingsalternativen och möjliggör rangordning av dessa i överensstämmelse med valda mål. Ju större överensstämmelse som råder mellan beslutsfattarens totalmål och de för analysen valda målen, desto bättre informationsvärde ger analysen. För att renodla problemställningen skall vi i det följande använda CBA i en alldeles speciell version: som ett instrument som idealt skulle sammanfatta konsekvenser med hänsyn till endast de materiella konsumtionsmöjligheterna. Därvid utelämnas sk konsumtionseffekter av utbildningen. Ej heller beaktas fördelningseffekter. Dimensioneringsalternativen skulle alltså rangordnas efter deras nettotillskott till de totala materiella konsumtionsmöjligheterna. Om ett sådant syfte med analysen avspeglar en delvis orealistisk eller irrelevant målsättning (vilket gjorts sannolikt inledningsvis) blir den information som därigenom delges beslutsfattaren på motsvarande sätt partiell.

Syftet med att använda CBA i denna speciella inskränkta upplaga som referensram är således icke att argumentera för dess användning i allmänhet utan en-

dist för att strukturera diskussionen.

På ett sätt är MDA i överensstämmelse med CBA i denna inskränkta bemärkelse. Dess rekommendation att dimensionera utbildningssystemet i överensstämmelse med behovet av arbetskraft med bestämda utbildningar är primärt motiverade utifrån en grunduppfattning att varje avvikelse från detta behov har, på grund av bristande substitutionsmöjligheter, negativa konsekvenser för produktionens storlek och därmed de totala materiella konsumtionsmöjligheterna. Överskott av en bestämd typ av arbetskraft eller viss typ av utbildningskategori ger sig uttryck i arbetslöshet hos den aktuella kategorin och underskott verkar direkt hämmande på bestämda produktionsaktiviteter. Metoden ger emellertid ingen vägledning beträffande på vad sätt man skulle kunna mäta effekten av sådan avvikelse.

På motsvarande sätt gäller att i den utsträckning som MDA tillåter existensen av vissa former för substitution så ger den ingen vägledning när det gäller att värdera de relativa fördelarna och kostnaderna i utbildningssystemet av att uppfylla olika tänkbara teknologiskt bestämda alternativa strukturer för arbetskraftsbehovet. Det är sådana brister hos MDA som RRA kan sägas avhjälpa därigenom att produktionsfaktorernas relativa betydelse för de totala materiella konsumtionsmöjligheterna värderas genom faktorpriser på marknader vilka är utsatta för konkurrens. Av speciellt intresse är lönen för de olika typer av arbetskraft som är involverade. Bortsett från de svårigheter av teknisk art som ligger i att korrigera för marknadsimperfectioner av skilda slag så att faktorpriserna bringas i överensstämmelse med värdet av gränsprodukten, så existerar ytterligare en komplikation, nämligen att faktorpriserna i en marknadsekonomi inte avspeglar värdet av den *samhälls-ekonomiska* gränsprodukten, dvs med hänsyn tagen till externa effekter (tex informell kunskapspridning på arbetsplatser). Vidare: de ideal man utgår från vid ovannämnda korrigeringar är de värderingar som skulle komma till uttryck i en situation där alla priser står i överensstämmelse med marginalkostnader. Under sådana förhållanden kom-

mer faktorersättningen att uttrycka konsumenternas betalningsvilja för de konsumtionsmöjligheter som den aktuella faktorn frambringar. Om man använder detta ideal vid mätningen av nettotillskottet till de totala materiella konsumtionsmöjligheterna blir instrumentets informationsvärde beroende av om beslutsfattaren tillmäter individuella preferenser någon betydelse samt om beslutsfattaren i övrigt accepterar den inkomstfördelning vid vilken de individuella preferenserna uttryckes.

Förutsätter vi att individer vid sina val av längre utbildning bara är motiverade utifrån livsinkomstförhållanden, dvs framtida disponibla inkomster med hänsyn tagen till inkomstbortfall under studietiden och korrigerad för eventuella studiesubventioner, och har kännedom om dessa, så kan man inte på förhand avfärda påståendet att en dimensionering av utbildningssystemet efter SDA — på samma sätt som vid RRA och därmed med samma reservationer — är i överensstämmelse med CBA i den inskränkta bemärkelsen. Livsinkomstprofilerna kommer att avvika från arbetskraftsvärderingsprofilerna på grund av förekomsten av direkta skatter och studiesubventioner, vartill kommer eventuella skillnader mellan individernas och beslutsfattarens diskonteringsräntor. Innan konsekvenserna av dessa förhållanden med hänsyn till dimensionering är klarlagda kan man inte dra några slutsatser.

Som tidigare framhållits kommer CBA att ha informationsvärde i enlighet med relevansen hos den använda målformuleringen. I inledningen argumenterades för användning av en bredare målsättning än den här använda och därmed också för en annan referensram för jämförelsen mellan SDA, MDA och RRA. Detta framstår som så mycket mer angeläget som användning av dessa instrument ibland övervägs utifrån andra hänsyn än de totala materiella konsumtionsmöjligheternas omfattning. Exempelvis används som argument för MDA att de vid användning i studie- och yrkesvägledningen kan minska de personliga välfärdsförluster som en arbetslös långtidsutbildad blir utsatt för. RRA-anhängare vill på motsvarande sätt mena att det är möjligt att mäta dessa och andra kon-

sumtionseffekter på ett sätt som åtminstone är konsistent med mätningen av produktionseffekterna. Och SDA-anshängarna vill mena att konsumtions-effekter på ett avgörande sätt ingår i individernas val av utbildningsalternativ. Det är inte överraskande att RRA är det instrument som bäst passar in i CBA-referensramen eftersom RRA direkt är härledd ur tankegången bakom CBA och oftast ingår som ett led i en CBA som har till syfte att komma fram till en samlad bild av dimensioneringsalternativens nettoeffekt på de totala materiella och immateriella konsumtionsmöjligheter samt eventuellt dessas fördelning på relevanta persongrupper. Som redan framhållits avhänger emellertid den information som RRA konkret kan ge även i ett CBA-sammanhang av relevansen för beslutsfattaren av den valda mätmetoden.

U 68s ansats

U 68s metod kan i korthet beskrivas på följande sätt. Först genomförs beräkningar enligt SDA resp MDA. Därefter undersöks om ett "gap" uppträder mellan kalkylen över "individernas efterfrågan" resp "samhällets behov" (uttryckt på det sätt som resultaten av resp ansats tolkas av utredningen). Där sådana gap uppträder avgörs hur de skall slutas på basis av en bedömning av framtida budgetmedelstildelning till högskolan. "Vid de studerandes fördelning på sektorer av högskoleutbildning bör därför möjligheterna att i framtiden få arbeta inom områden, där deras utbildning kommer till användning, vara en av de vägledande faktorerna . . .

Individernas utbildningsbehov kommer under vissa förutsättningar till uttryck genom deras efterfrågan på utbildning. Strävanden att undanröja ekonomiska, sociala och regionala hinder bör fortsätta så att sådana inte står i vägen för ett tillfredsställande av individuella utbildningsbehov.

De resurser som skall avdelas för högskoleutbildning får självfallet vägas mot andra samhällsbehov. Man får därvid beakta båda de mål som i det föregående satts upp för planeringen: att tillgodose individernas behov av eller önskemål om

högskoleutbildning och samhällets behov av högskoleutbildade" [SOU 1973: 2, s 104].

Utredningen har alltså avstått från att dra fördel av de möjligheter som en CBA-tankegång ger i planeringssammanhang. Detta kan synas märkligt eftersom utredningen bland målen för högskolan räknar hög ekonomisk tillväxt samt strävan mot en viss inkomstfördelning: CBA (RRA-versionen) tillhandahåller vissa möjligheter att *explicit* studera dimensioneringsförslagets grad av förenlighet med båda dessa mål.

Genom att utredningen avstår från en sådan *explicit* redovisning undandras bedömare utanför dess krets möjlighet att ta ställning till om förslagen är goda förslag eller ej med hänsyn till dessa mål. Kanske är detta en eftersträvad effekt; kanske anser utredningen att alla beaktansvärda synpunkter redan framkommit vid den "underhandsremissbehandling" som ägt rum i de till U 68 knutna referensgrupperna? Den snålt tilltagna remisstiden motsäger inte en sådan hypotes!

Referenser

SOU 1972: 23, *Högre utbildning — regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler*, Stockholm

SOU 1973: 2, *Högskolan*, Stockholm

Ysander, B.-C., [1973], "Varför högre utbildning?" *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 6