

Samhällseconomiska kalkyler i statsförvaltningen – exemplet gymnasieskolan

Christer Wretborn efterlyser en ökad användning av samhällseconomiska kostnadsintäktsanalyser i statsförvaltningen. Med ett exempel hämtat från ett utredningsförslag om att förlänga den gymnasiala yrkesutbildningen visar han hur man med enkla medel och befintlig statistik kan uppskatta de viktigaste samhällseconomiska effekterna av förslaget. En slutsats är att utbildningen i nationalekonomi vid universitet och högskolor mer bör inriktas på att utbilda personer, för exempelvis statsförvaltningen, som kan arbeta med de nationaleconomiska verktygen i det dagliga arbetet. Alla kan inte bli forskare.

Arbetsgruppen för översyn av den gymnasiala yrkesutbildningen Ögy överlämnade sitt slutbetänkande våren 1986. Gruppens uppgift var att analysera behovet av utveckling och förnyelse av den gymnasiala yrkesutbildningen. I betänkandet konstateras att den gymnasiala yrkesutbildningen måste moderniseras för att möta de krav som ställs av 90-talets arbetsmarknad; krav som innebär att de ungdomar som lämnar gymnasieskolans yrkeslinjer måste ha mer kunskaper i såväl allmänna ämnen som i yrkesämnena.

Mot den bakgrunden föreslog arbetsgruppen att de nu tvååriga gymnasiala yrkesutbildningarna förlängs med ett år. Därigenom bereds utrymme för fler undervisningstimmar i svenska, främmande språk, samhällskunskap m m samt i de direkt yrkesinriktade ämnena. Bl a för att bibringa gymnasieeleverna en realistisk

bild av vad som förväntas av dem i arbetslivet föreslås att 60 procent av utbildningen det tredje året förläggs till olika arbetsplatser.

Arbetsgruppen har bestått av företrädare för arbetsmarknadens parter. Det förelåg fullständig enighet i arbetsgruppen om behovet av en förlängd och moderniserad gymnasial yrkesutbildning.

En proposition kommer att föreläggas riksdagen under mars månad. I propositionen föreslås att Ögy:s huvudförslag, som det här redovisats, prövas i en försöksverksamhet. Ett slutgiltigt ställningstagande till förslaget dröjer således. Om intentionerna bakom Ögy:s förslag genomförs får det betraktas som en stor utbildningsreform, inte minst mot bakgrund av att en motsvarande förlängning av utbildningstiden i skolväsendet inte skett sedan den obligatoriska skolan utökades från 7 till 9 år. Men bör arbetsgruppens förslag genomföras?

Den frågan går naturligtvis inte att besvara i enbart ekonomiska termer. En god utbildning ger också individen och sam-

*Pol mag CHRISTER WRETBORN
är planeringschef på
Utbildningsdepartementet.*

hället värden av icke-ekonomisk natur. Men en samhällsekonomisk kalkyl kan ge ett väsentligt bidrag till svaret. Arbetsgruppen har emellertid begränsat det ekonomiska resonemanget till att belysa vissa konsekvenser för statsbudgeten och redovisar inga beräkningar av effekterna för samhällsekonomin. Over huvud taget är det sällsynt att man inom statsförvaltningen försöker kalkylera de samhällsekonomiska konsekvenserna av en åtgärd inför ett beslut. Det är enligt min mening beklagligt, då en samhällsekonomisk kalkyl kan tillföra beslutsunderlaget viktig information och ofta nya aspekter av betydelse för beslutsfattaren. Exempelvis drar en utbildningsreform med sig kostnader men kan också vantas skapa intäkter för samhällsekonomin. Ofta negligeras inkomstsidan av en reform när den ekonomiska analysen begränsas till konsekvenserna för den statliga budgeten.

Det är således min uppfattning att man inom statsförvaltningen många gånger skulle kunna förbättra beslutsunderlaget genom att utnyttja samhällsekonomiska kalkyler. Poängen med en samhällsekonomisk kostnads-intäktskalkyl ligger främst i att man mot bakgrund av en ekonomisk modell dels tvingas att tänka efter och sortera alla de direkta och indirekta effekter som en åtgärd kan tänkas ge upphov till, dels får en uppfattning om de olika effekternas styrka. Man får dessutom ofta en indikation på de fördelningspolitiska konsekvenserna. För att snabbt kunna fogas till ett beslutsunderlag är det emellertid angeläget att den samhällsekonomiska beräkningen kan göras utan komplicerade undersökningar och specialutredningar. Det måste vara möjligt att utnyttja befintlig statistik, göra rimlighetsbedömningar m m.

Jag kommer i det följande att, med utgångspunkt från Ögy:s huvudförslag, visa hur man med tämligen små insatser kan utföra en samhällsekonomisk kalkyl. Syftet är inte i första hand att argumentera för Ögy:s förslag. Avsikten är i stället att

försöka visa hur man ganska enkelt och med befintlig statistik kan uppskatta samhällsekonomiska effekter. Förhoppningen är därvid att stimulera till en ökad användning av tekniken inom statsförvaltningen.

Uppläggning av kalkylen

De samhällsekonomiska beräkningar som utförts på utbildningsområdet i Sverige har såvitt jag vet med några få undantag gällt arbetsmarknadsutbildning och främst genomförts inom ramen för EFAs verksamhet (Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning) (SOU 1974:29, SOU 1978:60, SOU 1984:31 och Persson-Tanimura & Johannesson [1987]). Det har i allmänhet varit fråga om omfattande och tidskrävande forskningsprojekt. Sådana projekt är värdefulla då resultat och mätningar kan användas i mindre ambitiösa kalkyler och ge underlag för att bedöma rimligheten i antaganden m m.

Den samhällsekonomiska kalkylen i denna artikel avser Ögy:s förslag om att förlänga de tvååriga yrkesinriktade linjerna i gymnasieskola till tre år. Förslaget innebär att närmare 60 procent av undervisningen det tredje året förläggs till arbetslivet. Där behövs instruktörer samtidigt som behovet av lärare i den skolförlagda undervisningen ökar.

I fullständiga samhällsekonomiska kalkyler brukar man beräkna konsekvenserna på individnivå, för den offentliga sektorn och för samhällsekonomin i sin helhet. I det här sammanhanget begränsas beräkningarna till att avse effekterna för samhällsekonomin i dess helhet. Avslutningsvis diskuteras översiktligt vissa fördelningspolitiska konsekvenser. En samhällsekonomisk kalkyl bör innehålla följande:

1. Identifiering av de samhälleliga kostnader och intäkter som följer av åtgärden. I det fall som skall studeras här

jämförs en åtgärd dvs en förlängning av den gymnasiala yrkesutbildningen med att ingen åtgärd vidtas. De effekter som kan väntas uppstå är dels direkta, dels indirekta.

2. Uppskattning av förslagets konsekvenser i ekonomiska termer. Vanligt är att försöka beskriva hur den totala produktionen, BNP, påverkas.
3. Bestämning av en diskonteringsränta för att kunna jämföra kostnader och intäkter som uppstår under olika tidsperioder. Valet av räntesats är inte självklart och i den ekonomiska litteraturen kan man hitta många argument för än den ena, än den andra räntesatsen.

Samhällsekonomiska kostnader

De kostnader för samhällsökonomin som Ögy:s förslag för med sig är i huvudsak direkta dvs direkt knutna till förlängningen och omorganiseringen av den gymnasiala yrkesutbildningen. De viktigaste kostnadsposterna är följande:

1. Produktionsbortfall på grund av minskad livsarbets-tid med ett år för de ungdomar vars gymnasiestudier förlängs med ett år.
2. Produktionsbortfall till följd av instruktörernas behov av utbildning.
3. Produktionsbortfall till följd av instruktörernas direkta handledning av eleverna i arbetslivet.
4. Kostnader för ytterligare lärartimmar i gymnasieskolan.
5. Övrigt, som eventuella lokal och utrustningsinvesteringar i gymnasieskolan och ett eventuellt investeringsbehov i näringslivet för den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen.

Minskad livsarbets-tid

Ögy räknar med att ca 60 000 elever kommer att gå ett tredje år på de yrkesinriktade linjerna. Vidare räknar man med att ca 20 procent av de ungdomar som i dag slutar en tvåårig utbildning går direkt vidare i en ettårig påbyggnadsutbildning. Dessa ungdomar antas samtliga följa den treåriga utbildningen i den nya yrkesutbildningen. Det skulle betyda att ca 48 000 elever kommer, i förhållande till nuläget, att forlänga sina gymnasiala studier med ett år. För att bedöma dessa ungdomars alternativa verksamhet får man utgå från vad de gör i dag efter avslutade tvååriga gymnasiestudier. Man kan anta att de ägnar sig åt något av följande:

- fortsatta studier
- värnplikt
- ungdomslag
- arbetslöshet
- sabbatsår/sjukskriven etc
- förvärvsarbete

Bara några få procent går direkt över till högskolan från de tvååriga linjerna (framför allt från vårdlinjen). En betydande del av pojkar gör sin militärtjänst efter avslutade gymnasiestudier, vilken nu får genomföras ett år senare. Livsarbets-tiden förkortas likväl bara ett år.

Hur stor andel av de ungdomar som i dag slutar en tvåårig yrkeslinje som har sysselsättning följande år är oklart. Om man antar att sysselsättningsgraden är densamma som för samtliga (16-64 år) sysselsatta, ca 80 procent, skulle ca 38 400 av ungdomarna i genomsnitt vara sysselsatta året efter avslutat gymnasium. Antalet arbetslösa i den relevanta åldersgruppen kan uppskattas till drygt 3 000 (statistikuppgifterna avser 1986). Det skulle betyda att drygt 6 000 ungdomar efter avslutad tvåårig yrkesutbildning gör någonting annat än förvärvsarbete eller söker arbete.

Av de 38 400 ungdomar som förvärvsarbete befinner sig en inte obetydlig an-

del i ungdomslag. Aktuell statistik tyder på att det i genomsnitt kan vara närmare 12 000 under året. De 48 000 ungdomar som enligt Ögy:s förslag kommer att förlänga sina gymnasiala studier kan således för närvarande antas ägna sig åt någon av följande verksamheter:

Utanför arbetsmarknaden	6 500
Arbetslösa	3 100
Sysselsatta	38 400
(darav ungdomslag)	(12 000)
Summa	48 000

Det innebär att 26 400 ungdomar skulle ha förvärvsarbete på den öppna marknaden. Det är inte rimligt att utgå från att alla dessa under sitt första år gör en helårsinsats. I de flesta branscher finns avtal eller är praxis att ungdomarna har en inskolningsperiod. Den varierar i omfattning från bransch till bransch och från företag till företag. Industriens utredningsinstitut beräknar den genomsnittliga inskolningstiden för arbetare i industrin till 2,9 månader 1984 (IUI [1985]). Med all säkerhet är den inte kortare för ungdomar som kommer direkt från skolan. Om man utgår från att den genomsnittliga inskolningstiden för ungdomar är ca 3 månader och att de under den tiden inte bidrar till produktionen samt att några ungdomar arbetar deltid, kan det årliga produktionsbortfallet från dessa 26 400 ungdomar uppskattas till motsvarande en arbetsinsats av ca 20 000 arbetstagar.

Enligt avtalet för Metallindustriarbetareförbundets område är minimilönen för 18-åringar 40 kr per timme. De flesta 18-åringar har emellertid högre lön än avtalets minimivå. Å andra sidan är lönen för 18-åringar lägre i en del andra branscher. Beräkningarna här bygger på en timlön på 40 kronor, vilket inklusive sociala avgifter ger en timkostnad på ca 56 kronor. Med dessa uppgifter kan värdet av produktionsbortfallet uppskattas till ca 1,97 miljarder kronor. Anser man att minimilönerna är för höga, dvs att de över-

skattar ungdomarnas produktionsbidrag, blir bortfallet i motsvarande mån lagre.

En särskild fråga är behandlingen av den produktion som eventuellt skapas i ungdomslag. 1986 var i genomsnitt 23 800 ungdomar i åldern 18-19 år i ungdomslag. Enligt gällande regler arbetar de vanligen 4 timmar per dag till en ersättning av ca 35 kronor per timme, dvs timkostnaden inklusive de sociala avgifterna är ca 49 kronor. I det följande antas att ungefär hälften av ungdomarna, 12 000, i stället för i ungdomslag, kommer att gå ett tredje år i gymnasiet. Antar man att den genomsnittliga produktiviteten motsvarar hälften av timkostnaden, kan produktionsbortfallet uppskattas till ca 0,26 miljarder kronor. Även detta kan anses vara tilltaget i överkant. Svårigheten att få en mer korrekt uppskattning av det faktiska produktionsvärdet i ungdomslag hänger samman med att verksamheten nästan uteslutande avser arbetsuppgifter som inte existerar på den ordinarie arbetsmarknaden.

Utbildning av instruktörer

Enligt Ögy uppstår ett behov av ytterligare 9 000 instruktörer för den arbetsplatsförlagda utbildningen. Instruktörernas utbildningsbehov bedöms dock som relativt litet. Utöver en engångsutgift på 25 miljoner kronor under de fyra första åren antas de årliga kostnaderna uppgå till endast 4 miljoner kronor. Ur samhällsekonomisk synvinkel är kostnaderna försumbara och tas inte med i själva kalkylen.

Minskad produktion till följd av instruktörernas handledning

Enligt Ögy skall instruktörerna göra en handledningsinsats motsvarande 2,5 veckotimmar per elev och vecka under det avslutande året. Det motsvarar ca 1 600 årsarbeten. Om instruktörerna i genomsnitt antas ha en lön inklusive sociala kostnader på 150 000 kronor om året blir

värdet av det årliga produktionsbortfallet ca 240 miljoner kronor. I den utsträckning företagens nuvarande handledarinsatser vid nyrekrytering minskar, minskar också produktionsförlusten. Det kan vara rimligt att anta ökade kostnader för bortfallen produktion motsvarande halva beloppet dvs ca 120 miljoner kronor.

Ökat lärarbehov i gymnasiet

Det tredje gymnasieåret kommer också att innehålla vissa allmänna ämnen motsvarande ca 7 timmar per vecka. Detta är en nettoökning av undervisningstiden som medför en ökning av lärarinsatsen. Översiktligt kan behovet beräknas till ca 800 lärare (21-timmars-lärare). Samhällskostnaden är dels kostnader för lärarutbildning, dels den produktion som dessa lärare skulle kunna göra någon annanstans. Om man för enkelhetens skull antar att endast den senare alternativkostnaden bör beaktas, uppgår den årliga kostnaden till ca 120 miljoner kronor.

Övriga kostnader

Ökat lokal- och utrustningsbehov i gymnasieskolan och ökade investeringar i arbetslivet vid ökad arbetsplatsförlagd utbildning kan inte uppskattas. Allmänt anser dock Ögy att dessa utgifter kan begränsas.

Samhällsekonomiska intäkter

De viktigaste intäkterna är:

1. Högre arbetsproduktivitet efter ytterligare ett års utbildning.
2. Minskad arbetslöshet efter ett tredje gymnasieår.
3. Minskad arbetslöshet hos andra grupper.

Högre arbetsproduktivitet

Ögy:s uppfattning, vilken stöds av arbetsmarknadens parter, är att sådana föränd-

ringar nu inträffar i arbetslivet att kraven både på allmänna kunskaper och yrkeskunskaper ökar. Förutsättningen för att ungdomarna skall kunna gora en fullgod arbetsinsats och för att svenskt näringsliv skall kunna hävda sig i internationell konkurrens är att den svenska arbetskraften har hög utbildningsnivå. Bakom det resonemanget ligger tanken att ökade utbildningsinsatser leder till ökad produktivitet.

Både teoretiskt och empiriskt är det komplicerat att klarlägga sambandet mellan utbildning och produktivitet. Den vikt som bl a näringslivet, näringslivets organisationer m m nu fester vid de anställdas utbildning, kunnande och kompetens måste emellertid tolkas som att det *empiriskt* föreligger ett starkt och nära samband. Exakt vilken typ av kunnande och kompetens som efterfrågas kan diskuteras. Mycket talar dock för att det är en kombination av ökade baskunskaper och mer yrkes- och näringslivsanknutna kunskaper. Enligt det synsättet skulle Ögy:s förslag ligga ungefär rätt.

Det är inte möjligt att kvantitativt ange hur stor och varaktig produktivitetshöjningen blir för de elever som genomgår en treårig yrkesutbildning. En viss vägledning ger samtal med företrädare för några fackliga organisationer som tyder på att en löneökning mellan 2 och 4 kronor per timme för de ungdomar som genomgått det tredje Ögy-året kan vara rimligt. Det skulle implicera en produktivitetsökning mellan 5 och 10 procent.

Det tredje gymnasieårets effekter för produktivitet utvecklingen är en av de mest osäkra delarna i kalkylen. Är 5 till 10 procent högre produktivitet ett rimligt antagande och hur varaktig är denna produktivitetseffekt? De studier som är närmast jämförbara gäller samhällsekonomiska kalkyler av effekterna av genomgången arbetsmarknadsutbildning. Sådana har utförts av Dahlberg [1972], Dahlström [1974], Kjellman [1975] och Björklund-Moffitt [1987]. Som exempel kan nämnas att i Dahlbergs och Dahl-

ströms studier uppskattas inkomstökningen 2,5 år efter kursen till mellan 10 och 11 procent. Kjellman uppskattar inkomstökningen till endast 5 procent två år efter genomgången utbildning. Björklund-Moffitt erhöi en genomsnittlig inkomsteffekt av genomgången arbetsmarknadsutbildning på 11 procent. För den "marginelle" deltagaren var effekten negativ vilket har tolkats som att arbetsmarknadsutbildningen vid slutet av 1970-talet var överdimensionerad. (Persson-Tanimura och Johannesson [1987]).

Det finns likheter mellan Ögy:s tredje år och den utbildning som ges inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen. Samtidigt finns också skillnader, som till exempel ett större inslag av allmänna ämnen liksom betydligt yngre elever i den gymnasiala utbildningen. Med dessa reservationer och mot bakgrund av de förhållandevis höga produktivitetstal som uppmätts för arbetsmarknadsutbildningen kan en produktivitetsökning på mellan 5 och 10 procent knappast anses vara tilltagen i överkant.

Minskad arbetslöshet efter ett tredje gymnasieår

Rimligtvis borde en mindre andel av de ungdomar som lämnar gymnasieskolan efter en treårig yrkesutbildning drabbas av arbetslöshet under sin yrkesverksamma period än de som bara har en tvåårig yrkesutbildning. Den bättre utbildningen leder till större valfrihet, lättare anpassning efter ändrade förhållanden etc, som bör innebära lägre risk för arbetslöshet och kortare arbetslöshetsperioder. Det finns också skäl att anta ett mindre framtida behov av arbetsmarknadsutbildning.

En förlängd yrkesutbildning bör således ha en sysselsättningseffekt, dvs höja sysselsättningsgraden jämfört med nuläget under den förvärvsaktiva tiden för samtliga som studerar ett tredje år. I en av de ovan nämnda studierna har arbetsmarknadsutbildningens sysselsättningseffekt

beräknats till 18 procent. Detta förefaller vara högt. Här antas, att av de 48 000 som genomgår det tredje året kommer arbetslöshet och annan frånvaro att vara av sådan omfattning att det motsvarar en långsiktig sysselsättningsgrad som ligger 2 procentenheter högre än den nuvarande genomsnittliga för samtliga sysselsatta.

Beräkningarna i det följande utgår från 39 360 helårssysselsatta och för enkelhetens skull heltidssysselsatta. Av dessa 39 360 skulle alltså ca 360 kunna hänföras till en direkt sysselsättningseffekt av en förlängd yrkesutbildning. Jag antar också att efter genomgången treårig yrkesutbildning bortfaller behovet av särskilda inskolningsinsatser för företagen, eftersom en så stor del av utbildningen är förlagd till arbetslivet.

Minskad arbetslöshet hos andra grupper

Det år Ögy:s tredje år startar minskar utbudet på arbetsmarknaden med ca 48 000 ungdomar. Det motsvarar knappt hälften av det totala årliga nytillskottet av arbetskraft. Minskningen är permanent. Om man utgår från att företagets rekryteringsbehov är oförändrat, kan olika effekter väntas uppstå. I ett läge med full sysselsättning torde ökad konkurrens om arbetskraften leda till press på lönerna, löneglidning och förstärkta inflationsimpulser. I ett läge med arbetslöshet bör det vara möjligt att öka sysselsättningen utan att löner och priser stiger.

Naturligast är att studera arbetslöshetens sammansättning i den närmaste åldersgruppen dvs 19-24-åringarna. Arbetslösheten i åldersintervallet har varit stigande och uppgår till ca 30 000 (1986). Ungefär 18 000 befinner sig i arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete. Sammantaget står alltså ca 48 000 ungdomar i åldern 19 till 24 år till arbetsmarknadens förfogande. Läger man därtill antalet 19-åringar i ungdomslag, ca 12 000, blir det sammanlagt ca 60 000 ungdomar i åldersgrupperna strax över de gymnasiestu-

derande som är tillgängliga för arbete på den öppna arbetsmarknaden.

Hur många av dessa ungdomar som kan komma att rekryteras som ersättare för dem som går det tredje gymnasieåret är omöjligt att på förhand fastställa. En försiktig uppskattning är ca 10 000 dvs ungefär hälften av det minskade utbudet från gymnasieskolan av helårsarbetskraft till den öppna arbetsmarknaden ersätts med rekrytering ur gruppen arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det betyder att den produktionsförlust som Ögy:s tredje år ger upphov till minskar. Produktionstillskottets storlek beror på sådana faktorer som produktiviteten hos dessa 10 000, deras behov av inskolning etc. För enkelhetens skull antar vi att samtliga 10 000 arbetar heltid och helår, att inga särskilda kostnader är förknippade med anställningen och att timlönen är 40 kronor, dvs 56 kronor i timmen i total produktionskostnad, vilket är lågt. Med dessa utgångspunkter kan värdet av produktionstillskottet uppskattas till ca 1,0 miljard kronor.

Det kan hävdas, att sysselsättningseffekten för åldersgruppen 19–24 år med tiden kommer att ebba ut. Ogy:ungdomarnas produktivetsförbättring kan vara tillräckligt för att på sikt eliminera det produktionsbortfall som uppstår till följd av den förlängda utbildningen. Initialt skulle visserligen en viss minskad arbetslöshet bland exempelvis 19–24-åringarna bli följden, men i ett längre perspektiv skulle en anpassning ske till den tidigare arbetslöshetsnivån.

Detta är ett statiskt synsätt. När det gäller arbetsmarknadsutbildning ser man i allmänhet sysselsättningseffekterna för andra grupper än de som genomgår utbildningen som en av de mest positiva effekterna. Ofta är det brist på utbildad arbetskraft som förhindrar företagens expansion och därmed ökad anställning av andra än bristgruppen. I ett dynamiskt perspektiv ger den ökade produktiviteten hos den bättre utbildade arbetskraften

och den ökade produktionen till följd av minskad arbetslöshet upphov till långsiktigt högre produktion, löneutrymme och sysselsättning, än, under förutsättning av i övrigt likartade förhållanden, annars vore möjligt.

Val av diskonteringsränta

I de följande beräkningarna används två olika reala diskonteringsräntor bl a för att påvisa kalkylernas känslighet för valet av diskonteringsränta, på 4 respektive 6 procent. Dessa två räntesatser används bl a vid kalkyler över energiinvesteringars samhällsekonomiska kostnader och intäkter. I likhet med investering i utbildning är det fråga om investeringar av långsiktig karaktär, vilket kan tala för att här tillämpa samma räntesatser. Ungefär samma räntesatser har tillämpats vid exempelvis beräkningar av arbetsmarknadsutbildningens kostnader och intäkter (SOU 1974:29).

Kalkylresultat

Redovisningen ovan kan nu sammanfattas i tabellform. *Tabell 1* redovisar de samhällsekonomiska kostnader som uppstår under ett år, år 1, när den gymnasiala yrkesutbildningen har förlängts med ett år och organiserats enligt Ögy:s modell. Som tidigare påpekats utelämnas kostnaderna för instruktörernas utbildning.

Tabell 1. De årliga samhällsekonomiska kostnaderna av förlängd gymnasial yrkesutbildning (miljarder kronor).

	Produktionsbortfall
Minskat utbud	1,97
Minskat ungdomslag	0,26
För instruktörerna	0,12
Ökat lärarbehov	0,12
Summa	2,47

Tabell 2 De samhällsekonomiska intäkterna diskonterade till år 1 av förlängd gymnasial yrkesutbildning (miljarder kronor). Alternativa antaganden beträffande produktivitet (p) och diskonteringsränta (r).

	Alt 1 p=10% r=6%	Alt 2 p=10% r=4%	Alt 3 p=5% r=6%	Alt 4 p=5% r=4%
Produktivitetöknning	2,79	3,07	1,39	1,53
Sysselsättningsstillskott	0,77	0,84	0,73	0,81
Minskad arbetslöshet för andra grupper	1,00	1,00	1,00	1,00
Summa	4,65	4,91	3,12	3,34

Tabell 3 Årligt nettoresultat vid förlängning av den gymnasiala yrkesutbildningen (miljarder kronor).

	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4
Kostnader (enl Tabell 1)	2,47	2,47	2,47	2,47
Intäkter (enl Tabell 2)	4,56	4,91	3,12	3,34
Resultat	2,09	2,44	0,65	0,87

Tabell 2 visar de samhällsekonomiska intäkter som kan väntas uppstå och som redovisats ovan. Intäkter i form av ökad produktivitet och höjd sysselsättningsgrad uppstår under en längre tid; i princip under hela den yrkesverksamma perioden. Här antas effekten kvarstå i 10 år. Intäkterna har diskonterats till år 1. För att illustrera kalkylens känslighet redovisas fyra alternativa beräkningar med olika antaganden för produktivitetsutveckling och diskonteringsränta.

Sammanställningen i Tabell 3 visar att samtliga alternativ redovisar ett överskott som pendlar mellan 700 och 2 400 miljoner kronor per år. Med de antaganden som beräkningarna bygger på är det samhällsekonomiskt lönsamt att förlänga den gymnasiala yrkesutbildningen med ett år enligt den modell som Ögy föreslår. Det utesluter inte att det kan finnas starka icke-ekonomiska argument för att genomföra en reform, exempelvis på utbildningsområdet, även om en samhällsekonomisk kalkyl skulle redovisa ett underskott. Men även i ett sådant fall är det angeläget att ha kunskap om de faktiska konsekvenserna för resursanvändningen.

Den samhällsekonomiska kalkylens resultat är alltså betydelsefullt för beslutsfattaren. Dessutom ger en genomförd samhällsekonomisk kostnads- och intäktskalkyl information om olika direkta och indirekta effekter som en åtgärd, i det här fallet förlängd utbildningstid, kan väntas ge upphov till. Kalkylen lyfter fram vissa strategiska frågeställningar som aktualiseras i samband med att åtgärden genomförs. Hur påverkas näringslivets rekryteringssituation när utbildningstiden förlängs? Hur goda är möjligheterna för ersättningsrekrytering från gruppen arbetslösa? Behövs det särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser etc? Det kan exempelvis diskuteras om det inte är lämpligt att undvika introduceringen av det tredje gymnasieåret i ett högkonjunkturläge. De här och andra frågeställningar kommer fram som ett resultat av den samhällsekonomiska kalkylen och bidrar enligt min mening till att ge beslutsfattaren ett bättre underlag för ett ställningstagande till ett reformförslag. Som jag har visat i artikeln krävs det inte alltid omfattande och tidskrävande utredningar för att åstadkomma ett sådant underlag.

Finns det då ett linjärt samband mellan

förlängd yrkesutbildning och samhälls-ekonomiska intäkter? Förutom att det finns skäl att anta avtagande avkastning också för utbildningsinvesteringar, är i kalkylen inbyggd en faktor som verkar i motsatt riktning. Ett skäl till att samtliga fyra alternativ ovan uppvisar ett överskott är att betydande intäkter erhålls som ett resultat av minskad arbetslöshet i andra grupper. Gruppen arbetslösa är begränsad och kan bara i viss utsträckning antas kunna ersätta dem som genomgår en yrkesutbildning. Förutsättningen för att en förlängd yrkesutbildning skall ge ett samhällsekonomiskt överskott är således inte oväntat större i en ekonomi med arbetslöshet än i en ekonomi med full sysselsättning. Den slutsatsen har särskilt starkt fog för sig om arbetslösheten är att betrakta som strukturell arbetslöshet, vilket i betydande utsträckning torde gälla den svenska arbetslösheten. Därmed inte sagt att en reformering av yrkesutbildningen inte kan genomföras i en fullsysselsättnings ekonomi utan endast att avkastningen kan antas bli lägre än i en ekonomi med arbetslöshet. Men det bekräftar uppfattningen att det kan finnas skäl att planera tidpunkten för reformens genomförande med hänsyn till konjunkturläget eller överväga att reformen införs successivt.

En förlängning av den gymnasiala yrkesutbildningen får också vissa fördelningspolitiska konsekvenser, vilka klart framträder ur den samhällsekonomiska kalkylen. Jag skall här endast peka på ett förhållande. För de ungdomar som efter avslutad tvåårig yrkesutbildning i gymnasiet började förvärvsarbete innebär en förlängning av utbildningen med ett år att ansvaret för motsvarande ungdomars försörjning i större utsträckning flyttas över på deras föräldrar. Man kan anta att en tredjedel av produktionsbortfallet till följd av minskat arbetskraftsutbud, dvs ca 0,7 miljarder kronor går till ungdomarnas privata konsumtionsutgifter. Därtill kommer ungdomslagsersättningen varav, lågt

räknat, hälften 250–300 miljoner kronor går till ungdomarnas konsumtion. Det blir nu utgifter som måste baras av ungdomarnas föräldrar. Även om föräldrarnas ökade kostnader blir lägre kommer det att ske en betydande omfördelning av konsumtionsutrymme från elevernas föräldrar till eleverna. Hushållens ökade kostnader kan rora sig i storleksordningen 15 000 till 20 000 kronor under det tredje gymnasieåret. Hur detta kommer att påverka familjernas intresse att låta sina barn fortsätta med gymnasiala studier är svårt att uttala sig om. Utan ekonomisk kompensering finns det risk för minskad studiebenägenhet. Å andra sidan visar kalkylen att det finns ekonomiskt utrymme för att kompensera familjerna.

Det är naturligtvis inte på det sättet att alla tänkbara projekt som man kan visa är samhällsekonomiskt lönsamma också kan genomföras. Även staten och offentliga myndigheter har begränsade resurser. Budgeten är en reell restriktion. Men genom en mera utvecklad användning av samhällsekonomisk kalkylering i statsförvaltningen skulle man kunna erhålla ett bättre underlag för att välja mellan olika projekt och för att omfördela mellan olika anslagsposter inom en given budgetram. Man får också en klar bild av hur åtgärder på ett budgetområde återverkar på andra budgetområden. Enligt min mening är just den stränga hushållningen med de offentliga resurserna ett starkt skäl för att med samhällsekonomiska kostnads-intäktskalkyler pröva hur resurserna används.

Avslutning

Jag har här med ett exempel hämtat från utbildningsområdet visat hur man med enkla medel kan förbättra beslutsunderlaget med hjälp av ett samhällsekonomiskt resonemang. Fördelen med en sådan analys är bl a att man tvingas tänka igenom de ekonomiska konsekvenserna för samhälls ekonomin på kort och längre sikt. Även om beräkningarna bygger på många

förenklingar och generaliseringar ger de en god utgångspunkt för en diskussion om vilka samhällsekonomiska effekter reformen kan väntas medföra. Det ser jag som betydelsefullt inte minst i budgetsammanhang, där det ofta finns en olycklig tendens att koncentrera intresset på olika åtgärders kortsiktiga kostnadskonsekvenser för den statliga budgeten.

Enkelhet får inte betyda felaktighet. Jag menar att de nationalekonomiska institutionerna har en viktig uppgift när det gäller att lära ut hur man kan arbeta med de nationalekonomiska verktygen i det dagliga arbetet inom statsförvaltningen och också inom kommuner och landsting. Nationalekonomin behöver också ha en praktisk inriktning. Kanske en sådan inriktning av nationalekonomin kan bidra till att öka rekryteringen till den gren av högskolans förvaltningslinje som har en nationalekonomisk inriktning. Alla kan inte bli forskare eller konjunkturorakel i banker, organisationer och försäkringsbolag. Det behövs fler goda nationalekonomiska hantverkare inom byråkratin.

Referenser

- Björklund, A & Moffitt, R, [1987], "The Estimation of Wage Gains and Welfare Gains in Self-Selection Models", *Review of Economics and Statistics*, Vol 69, No 1.
- Dahlberg, Å, [1972], "Arbetsmarknadsutbildning - verkningar för den enskilde och samhället". Studier i nationalekonomi No 3, Umeå.
- Dahlstrom, G, [1974], "Arbetsmarknadsutbildning", kapitel 6 i SOU 1974:29.
- IUI, [1985], *Att rätt värdera 90-talet*. IUIs långtidsbedömning 1985.
- Kjellman, S, [1975], "Arbetsmarknadsutbildningens effekter på inkomstfördelning och resursanvändning". Riksdagens revisorers kansli, nr 9 1975, Stockholm.
- Persson-Tanimura I & Johannesson J, [1987], *Arbetsmarknad inför 90-talet*. Bilaga 4 till 1987 års långtidsutredning.
- SOU 1974:29, *Att utvärdera arbetsmarknadspolitik*.
- SOU 1984:31, *Arbetsmarknadspolitik under omprövning*.
- SOU 1986:2, *En treårig yrkesutbildning* Betänkande från Arbetsgruppen för översyn av den gymnasiala yrkesutbildningen.
- SOU 1987:60, *Arbetsmarknadspolitik i förändring*