

Et forsøk på å tallfeste samfunnsøkonomisk kostnad ved manglende utdanning og utenforskap

Torberg Falch

Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

17. august 2023

Noen prinsipper

For samfunnsøkonomisk kostnad ved manglende utdanning er det to ytterliggende perspektiver.

1. Manglende fullføring av videregående opplæring for elever som «nesten» fullfører. Dette er tilnærmingen i Falch mfl. (2009)
2. Fullstendig utenforskap der man ikke deltar i yrkeslivet gjennom hele livet. Den største kostnaden ved dette for samfunnet er manglende bidrag til verdiskaping.

En stor kostnad for individet er lavere inntekt. Men lønn beskattes, og mangel på lønn blir som oftest delvis erstattet av trygder, slik at denne effekten er mindre for individet enn reduksjonen i verdiskaping. I tillegg kan det være en rekke andre ulemper for individet som bør betraktes som en samfunnsøkonomisk kostnad, slik som redusert helse, ensomhet, kriminalitet, etc.

For å vurdere omfanget på redusert verdiskaping må alternativ sysselsetting spesifiseres. Her er det å være to ulike tilnærminger.

- a. Alternativet til utenforskap er ufaglært arbeid. Ufaglært arbeid har lavere verdiskaping og lønn enn gjennomsnittet i arbeidsmarkedet. Dette er tilnærmingen i Rasmussen mfl. (2010)
- b. Alternativet til utenforskap er arbeid til gjennomsnittlig lønn og verdiskaping. Det vil være variasjoner mellom individer, men det gjennomsnittlige alternativet er lik det som er gjennomsnittet i arbeidsstyrken. Dette er tilnærmingen i Rasmussen og von Simson (2014).

Tidligere anslag på samfunnsøkonomisk kostnad ved utdanning

Det foreligger anslag på de prinsipielle ulike tilnærmingene presentert over. Det er viktig å presisere at beregningene er gjort med usikkerhet om effekter. De ser også bort fra noen effekter som er vanskelig å kvantifisere, som for eksempel effekter på helse, og dette er

diskutert i rapportene. Nedenfor presenteres kun hovedanslag, og ikke usikkerhetsmarginer som er presentert i flere av analysene.

1. Falch mfl. (2009) finner at frafall fra videregående opplæring i gruppen som er nærmest til å oppnå fullføring har en samfunnsøkonomisk kostnad på 900 000 kroner over livsløpet. Dette er om lag 1,3 millioner kroner målt i 2023-verdi. Dette tallet er forholdsvis lavt fordi gruppen som nesten fullfører videregående utdanning typisk er i jobb, men med litt mindre sannsynlighet og med litt lavere lønn. Anslaget tar også hensyn til at økt fullføringsgrad vil kreve noe kostnader i videregående opplæring.

2.

- a. Rasmussen mfl. (2010) studerer potensiell marginalisert ungdom, og antar at vellykket rehabilitering og behandling fører til inkludering i arbeidslivet til en lav lønn. I scenariet med vellykket livsløp finner de samfunnsøkonomisk gevinst på 10,6 millioner kroner per individ som unngår utenforskap. Dette er om lag 15,1 millioner kroner i 2023-verdi. Til grunn for anslaget er blant annet produktivitetsvekst på 3% og kalkulasjonsrente på 3%.

Jeg brukte en tilsvarende tilnærming i et foredrag på konferansen «Unge utenfor. Nordisk konferanse om ungdom utenfor utdanning og arbeidsliv» arrangert av Nordisk barne- og ungdomskomiteé (NORDBUK), Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) 11-12 oktober 2012 og sitert i media (<https://www.nrk.no/okonomi/de-kan-koste-norge-minst-700-mrd-1.8357321>). Mitt anslag var et «forsiktig illustrerende eksempel» og innebar at inkludering gir en samfunnsøkonomisk gevinst på 7,1 millioner kroner. Dette er om lag 10,0 millioner kroner i 2023-verdi. Til grunn for anslaget er blant annet produktivitetsvekst på 1% og kalkulasjonsrente på 4%.

Hovedårsaken til at disse to anslagene er ulike er antagelsene om produktivitetsvekst over livsløpet og kalkulasjonsrente. Kalkulasjonsrente må benyttes fordi en krone i dag er mer verdt enn en krone i framtiden. Fra 2014, etter at disse beregningene var gjort, kom Finansdepartementet med ny veiledning for samfunnsøkonomiske analyser. Den er klar på at det skal benyttes rente på 4%.

- b. Rasmussen og von Simson (2014) vurderer tiltak for økt inkludering og redusert utenforskap. De beregner samfunnsøkonomisk gevinst basert på at tiltaket fører til en verdiskaping som er lik gjennomsnittet i arbeidslivet. De finner en samfunnsøkonomisk kostnad for utenforskap på 11,6 millioner kroner. Det er om lag 15,4 millioner kroner i 2023-verdi. Til grunn for anslaget er blant annet produktivitetsvekst på 2% og kalkulasjonsrente på 4%.

I motsetning til analysene i a. tar Rasmussen og von Simson hensyn til sykefravær, at en gjennomsnittlig arbeidstaker ikke står i arbeid i alle år fra avsluttet utdanning til pensjonering, samt at skatter som skal finansiere utenforskap har en kostnad. Dette, kombinert med litt lavere anslag på produktivitsvekst og litt høyere kalkulasjonsrente, fører til at anslaget blir velig likt anslaget i Rasmussen mfl. (2010) til tross for at verdiskapingen vurderes ulikt.

Arbeidene til Rasmussen mfl. (2010) og Rasmussen og von Simson (2014) gir også anslag på mer realistiske alternativer der det er noe arbeidsmarkedstilknytning og ikke fullstendig utenforskap. Da er den samfunnsøkonomiske kostnaden naturligvis lavere.

«Frafall» i grunnskolen

Et økende antall elever går ut av den offentlige grunnskolen uten tilstrekkelig karaktergrunnlag til å få såkalte grunnskolepoeng. Grunnskolepoeng er gjennomsnittskarakter multiplisert med 10. Antallet uten grunnskolepoeng økte fra 2 665 (4,2%) i 2015 til 5 107 (7,8%) i 2023.¹ Disse inkluderer elever med spesielle utfordringer og dermed omfattende spesialundervisning. Dessuten ser innvandrere til å være overrepresentert. Men økningen i disse gruppene kan ikke forklare veksten fra 2015 til 2023. Det er nye grupper som omfattes, og det ser ut til å være knyttet til manglende tilstedeværelse på skolen.

Det er i prinsippet ikke mulig med frafall i norsk grunnskole. Alle avslutter etter 10 år med rett til å gå videre til videregående opplæring. Gruppen uten grunnskolepoeng tas opp til videregående opplæring på spesielle vilkår.

Utenforskap i form av manglende tilknytning til arbeidslivet er sterkt knyttet til manglende videregående opplæring. Sannsynligheten for å fravær av deltakelse i arbeid, utdanning eller jobbtrening (NEET) er om lag fem ganger større i gruppen uten fullført videregående opplæring (Falch, 2011).

Gruppen uten grunnskolepoeng er svakt forberedt til videregående opplæring. Det gjøres mange spesialtilpasninger i videregående opplæring, og det er etablert nye ordninger som for eksempel praksisbrevordningen. Likevel fullfører de videregående opplæring i betydelig mindre grad enn andre.

Statistikken for fullføring av videregående opplæring skiller ikke mellom elever som kommer fra offentlige grunnskoler og andre (for eksempel Steinerskolen, som ikke bruker karakterer). Antallet nye elever uten grunnskolepoeng i videregående opplæring økte fra 3 463 (5,3%) i 2013 til 4 365 (6,7%) i 2016.² I denne gruppen var det 31,9% i kullet som startet i 2013 som fullførte med studie- eller yrkeskompetanse etter 5 år (studieforberedende

¹ Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 11688.

² Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 12966.

utdanningsprogram) eller 6 år (yrkesfaglige utdanningsprogram) og 38,9% for kullet som startet i 2016.³ Disse tallene inkluderer altså ganske mange elever (ca. 1/3 av elevene) som mangler grunnskolepoeng fordi de ikke har gått på en offentlig grunnskole. Gjennomsnittlig fullføring for alle som startet videregående disse årene var henholdsvis 78,1% og 81,0%.

Basert på denne statistikken ser det altså ut som at ca. 15% av elevene som gikk ut av en offentlig grunnskole uten grunnskolepoeng rundt 2015 fullførte videregående opplæring i løpet av 5/6 år. Veksten i elever uten grunnskolepoeng er sannsynligvis fra grupper som har noe bedre forutsetninger, men også disse vil ha et betydelig svakere utgangspunkt for videregående opplæring enn andre.

Samfunnsøkonomisk kostnad ved «frafall» i grunnskolen

Jeg vil i det følgende vurdere den nye gruppen som ikke får grunnskolepoeng. Jeg antar at de tidligere typisk ville fått grunnskolepoeng på gjennomsnittet og sannsynligheten for å fullføre videregående ville vært som gjennomsnittet. Den nye gruppen med «frafall» i grunnskolen er sannsynligvis likt fordelt og uavhengig av foreldrebakgrunn og tradisjonelle spesielle behov.

Jeg antar følgende basert på informasjonen over:

- **Samfunnsøkonomisk kostnad ved utenforskap.** Tidligere anslag varierer fra 10 til 15,4 millioner 2023-kroner (se over). En årsak til ulikhetene er anslag på framtidig produktivitetsvekst. Produktivitetskommissjonen (NOU: 2016:3) viser at produktivitetsveksten i norsk økonomi er redusert fra om lag 3% til under 1%. Den lave produktivitetsveksten har fortsatt etter 2016. Det taler for å benytte det lave anslaget. På den annen side, den nye gruppen med «frafall» i grunnskolen er sannsynligvis uavhengig av foreldrebakgrunn. Det taler for å vurdere alternativet med gjennomsnittlig produktivitet og deltakelse i arbeidslivet, altså det høye anslaget. Jeg benytter i det følgende et anslag på 14 millioner kroner.
- **Samfunnsøkonomisk kostnad ved manglende fullføring av videregående opplæring.** Jeg bruker her anslaget til Falch mfl. (2009) målt i 2023-verdi, altså 1,3 millioner kroner (se over).
- **Om fullføring av videregående opplæring.** For manglende grunnskolepoeng er differansen i fullføring av videregående opplæring om lag 60 prosentpoeng (om lag 80% i gjennomsnitt for gruppen med grunnskolepoeng og om lag 20% for den nye gruppen uten grunnskolepoeng, se over).
- **Om forventet utenforskap.** For fullføring er differansen i forventet omfattende utenforskap om lag 16 prosentpoeng større (om lag 4% for gruppen som fullfører videregående og om lag 20% for gruppen som ikke fullfører). Dette er basert på Falch (2011), se over.

³ Kilde: SSB Statistikkbanken tabell 12966.

Det er to kanaler for den samfunnsøkonomiske kostnaden. Den ene er økt sannsynlighet for utenforskap. For en gjennomsnittlig elev som nå ikke får grunnskolepoeng, men som fikk det tidligere, antas at sannsynligheten for omfattende utenforskap øker med om lag 10 prosentpoeng ($0,6 * 0,16$). Den andre kanalen er redusert utdanningsnivå, illustrert med redusert sannsynlighet for fullføring av videregående opplæring. For en gjennomsnittlig elev som nå ikke får grunnskolepoeng, men som fikk det tidligere, antas at sannsynligheten for manglende videregående opplæring øker med 60 prosentpoeng.

Tallberegning og konklusjon

Den forventete samfunnsøkonomiske kostnaden for den nye gruppen med «frafall» i grunnskolen vurderes dermed til å være på **2,2 millioner kroner per elev**. Det summen av

- Økt sannsynlighet for utenforskap, $14 \text{ mill} * 0,1 = 1,4$ millioner kroner.
- Økt sannsynlighet for manglende videregående opplæring, $1,3 \text{ mill} * 0,6 = 0,8$ millioner kroner.

Økningen i «frafall» i grunnskolen fra 2015 til 2023 er på nesten 2 500 elever (fra 2 665 til 5107). Den forventete **totale samfunnsøkonomiske kostnaden** av dette er dermed på **5,4 milliarder kroner**. I tillegg kommer alle personlige ulemper som typisk følger med svakere tilknytning til arbeids- og samfunnsliv, samt annet ubehag som økt psykisk uhelse. Det er forhold som er krevende å tallfeste og dermed ikke er gjort her.

Det må understrekes at det er en rekke usikre forutsetninger som ligger til grunn for anslaget. Den viktigste av dem er sannsynligvis at det er en ny gruppe som ikke oppnår grunnskolepoeng. Det eksisterer derfor ikke forskning på hvordan det går med dem senere. Det er en fare for at fravær i grunnskolen gjør det ekstra krevende å bli inkludert i videre utdanning og arbeidsliv. Da er anslagene over for lave.

Referanser

Falch, T., A. B. Johannesen og B. Strøm (2009). «Kostnader av frafall i videregående opplæring», SØF-rapport nr. 08/09.

Falch, T. (2011): «Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne», *Tidsskrift for velferdsforskning* 14(1), 25-37.

NOU 2016:3: «Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskommisjonens andre rapport».

Rasmussen, I., V. A. Dyb, N. Heldal og S. Strøm (2010): «Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom», Vista Analyse Rapport 2010/07.

Rasmussen, I. og K. von Simson (2014): «Ferd Sosiale entreprenører. Effekter og verdier»,
Vista Analyse Rapport 2014/09.