

Snabbare etablering på arbets- marknaden för invandrade akademiker – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter

Lennart Delander och Jan Ekberg
Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO)
Ekonomihögskolan
Linnéuniversitetet
Växjö

2010

1 Bakgrund

Den infödda befolkningen i ett land uppvisar normalt en uppåtgående rörlighet i inkomst och yrkesstatus över livsrykeln. Över tiden förvärvar individerna utbildning och erfarenheter som gör att man klarar alltmer kvalificerade arbetsuppgifter. För individer som deltar i internationell migration kan dock förloppet vara annorlunda. Migration kan leda till att individen initialt rör sig nedåt i inkomst och yrkesstatus.

Hur individens yrkesrörlighet ser ut vid förflyttning från hemlandet till invandringslandet och fortsättningsvis i invandringslandet kan antas bero på graden av internationell överförbarhet av humankapital. Ju mindre den internationella överförbarheten är desto större är sannolikheten att det strax efter invandringstidpunkten sker rörlighet nedåt i yrkesstatus jämfört med den status man hade i hemlandet. Troligen blir då också den relativa inkomsten initialt lägre än i hemlandet (den absoluta inkomsten kan ändå bli högre om flyttningen sker från ett låginkomstland till ett höginkomstland). Förloppet förstärks om diskriminering också föreligger. Efterhand som individen skaffar sig utbildning och erfarenheter från arbetslivet så sker rörlighet uppåt. Yrkesrörlighet och relativ inkomst i samband med internationell migration kan således uppvisa ett U-format samband.

Risken för migranten att hamna i yrken och få inkomster som ligger under dennes utbildningsnivå är störst om individen är välutbildad (de individer som hade ett lågstatusyrke i hemlandet kan per definition inte röra sig nedåt efter ankomsten till invandringslandet). Det finns flera studier som visar att många invandrade akademiker i Sverige befinner sig i yrken som ligger under deras utbildningsnivå. Flertalet är tvärsnittundersökningar, det vill säga att yrkestillhörighet studeras vid en viss tidpunkt. Exempelvis fann Ekberg (1991) att speciellt förvärvsarbetande akademiker födda utom Europa befann sig i betydligt större utsträckning än infödda akademiker inom tillverknings- och servicearbeten, det vill säga i yrken som i huvudsak är arbetaryrken. Det finns stora skillnader mellan olika invandrargrupper. Invandrare

födda i Västeuropa hade ungefär samma andel i sådana yrken som infödda akademiker. Berggren & Omarsson (2002) fann att bland förvärvsarbetande utrikes födda akademiker hade 63 procent ett kvalificerat arbete. Motsvarande för infödda akademiker var 96 procent. Ekberg & Rooth (2004) fann mycket stora skillnader mellan olika invandrargrupper. Invandrade akademiker från övriga Norden och från Västeuropa har en yrkestillhörighet som i hög grad liknar infödda akademiker. Detta gäller oberoende av vistelsetid i Sverige. Detta kan tolkas som att akademisk utbildning från dessa länder väsentligen är överförbar till svensk arbetsmarknad. Av infödda med akademisk utbildning har cirka 90 procent ett kvalificerat arbetet. För födda i övriga Norden och i Västeuropa ligger andelen på 85–90 procent. För invandrarakademiker från Sydeuropa och från utanför Europa är bilden annorlunda. Speciellt de med relativt kort vistelsetid i Sverige (5–15 år) har ett kvalificerat yrke i väsentligt mindre utsträckning än infödda akademiker. För manliga invandrarakademiker födda i Afrika och som vistats högst 15 år i Sverige är andelen med kvalificerat yrke endast 48 procent. För invandrarakademiker med lång vistelsetid i Sverige (mer än 25 år) ligger andelen med kvalificerat yrke nära inföddas andel. Ett undantag är dock manliga invandrarakademiker från Afrika där andelen endast är 70 procent. Resultaten kan inte tolkas longitudinellt. Bland invandrarakademiker från Sydeuropa och utom Europa med mycket lång vistelsetid i Sverige finns sannolikt en del som direktrekryterats till specialistfunktioner i Sverige medan gruppen med kort vistelsetid innehåller många flyktingar. Dessutom anlände många av dem med kort vistelsetid under lågkonjunkturen under början/mitten av 1990-talet. Båda dessa omständigheter gör att ingångssituationen i Sverige för de båda grupperna kan ha varit helt olika. Att speciellt akademiker födda utom Europa har en svår arbetsmarknad framgår också av en sammanfattning av forskningsläget, se Schröder (2008).

Frågan är om det mönster som observerats för utrikes födda akademiker också gäller för akademiker födda i Sverige men med utrikes födda föräldrar. Det finns en studie på området av Nekby & Özcan (2007) som visar att så inte är fallet. Infödda akademiker med

föräldrar födda utomlands har ungefär samma sysselsättnings- och inkomstutveckling som infödda med båda föräldrar födda i Sverige.

Rooth & Ekberg (2006) genomförde en longitudinell studie av förändringar över tid i invandrade akademikers yrkesställning. I vad mån framträder ett U-format samband? Det finns internationellt endast ett fåtal studier av hur invandrares yrkesstatus utvecklas över tid, vilket främst torde bero på att registeruppgifter om invandrares yrke i utvandringslandet ofta saknas. Uppgifter måste istället insamlas genom intervjuer eller enkäter. Metoden blir arbetskrävande vid insamling av uppgifter om ett större antal individer. Bauer & Zimmermann (1999) studerade invandrare i Tyskland och Chiswick, Lee & Miller (2003) studerade invandrare i Australien. Båda undersökningarna fann tydligt stöd för ett U-format samband i yrkesstatus. I båda fallen är dock observationstiden efter invandringstillfället tämligen kort och uppgår endast till sex respektive tre år.

Studien av Ekberg & Rooth är grundad på intervjuer med 559 flyktingar som fått permanent uppehållstillstånd under perioden 1987–1989. Flertalet var flyktingar från utomeuropeiska länder. Intervjuerna genomfördes under 2003. För 381 av dessa erhöles uppgifter om 1) yrke i hemlandet, 2) första yrke i Sverige och 3) yrke vid intervjutillfället. Gruppen hade således varit minst 14 år i Sverige då intervjuerna genomfördes. Av de 381 hade 147 ett högstatusyrke i hemlandet som vanligtvis kräver en akademisk utbildning. Det gällde dock inte för alla. 28 procent (41 individer) hade en lång akademisk utbildning, 33 procent (49 individer) hade en kortare akademisk utbildning och 39 procent (57 individer) saknade akademisk utbildning. För alla tre grupperna fanns ett U-format samband i yrkesrörlighet men i genomsnitt hade inte någon av de tre grupperna efter 14 år i Sverige lyckats återvinna den yrkesposition man hade i hemlandet. Det mest tydliga U-format sambandet hade de med lång akademisk utbildning. Den initiala yrkesrörligheten nedåt var stor samtidigt som återhämtningen var ganska god men som nämnts inte fullständig. De båda övriga grupperna hade ett mer flackt U-format samband. En förklaring kan vara att den mest välutbildade gruppen är mest specialiserad vilket gör att svensk arbetsmarknad inte omedelbart kan tillgodogöra sig

deras humankapital men att denna grupp genom sin kompetens har lättare att tillgodogöra sig svensk utbildning, vilken sedan blir viktig för den uppåtgående rörligheten.

Nämnda studier för Tyskland och Australien hade kortare observationstid än den svenska studien. Extrapolering av resultaten för Tyskland och Australien visar att återhämtningen där skulle gå snabbare än i Sverige.

Resultaten för Sverige får anses nedslående och tyder på att det finns hindrande omständigheter för välutbildade invandrare att ta sig fram på arbetsmarknaden. Att personer med utländsk akademisk utbildning inte ens på lång sikt erhåller yrken i nivå med sin utbildning utgör också ett problem för svensk ekonomi. Varje år investeras stora resurser i Sverige för att utbilda akademiker samtidigt som det finns färdigutbildade invandrarakademiker vars förmåga och kunskaper inte kommer till användning. Bilden varierar dock starkt mellan olika grupper av utrikes födda. För akademiker som deltar i internationell migration som ett led i en yrkeskarriär kan förloppet förväntas vara annat än för flyktingar. Ovan nämnda tvärsnittsstudier visar också att invandrarakademiker födda i övriga nordiska länder och i Västeuropa har en yrkessammansättning som ligger nära infödda akademiker.

Vilken orsaken är till den långsamma uppåtgående yrkesrörligheten hos en del grupper av invandrarakademiker bestämmer vilken typ av åtgärd som är mest lämplig. Är orsaken diskriminering eller arbetsgivares osäkerhet om innebörden av en utländsk utbildning är åtgärder för att ändra attityder och tillhandahålla information lämpliga. Är det frågan om svårigheter att utvärdera akademiska utbildningar från vissa länder (och därmed också svårigheter att ge riktig information om dessa) så skulle åtgärder när det gäller statliga insatser inom systemet för bedömning av utländska högskoleutbildningar vara motiverade.

Sådana insatser utgör en inledande del av invandrade akademikers sökprocesser på den svenska arbetsmarknaden, de är ett av flera

instrument för att effektivisera dessa processer.¹ I Riksrevisionens granskning diskuteras och föreslås åtgärder för att ”de statliga insatserna inom utbildningsområdet för att tillvarata invandrade akademikers kompetens” (Riksrevisionen 2010 sid. 2) ska kunna bli mer ändamålsenliga och effektiva. Att uppskatta storleken av potentiella vinster för direkt berörda individer, den offentliga sektorn och för samhället som helhet av ändrade arbetsätt inom de statliga myndigheterna skulle förutsätta tillgång till bedömningar av sådana åtgärders effekter t.ex. på hur snabbt invandrade akademiker får jobb som svarar mot deras utbildning. I frånvaro av sådana bedömningar har de beräkningar som visas nedan i avsnitt 3 ett mera begränsat syfte. Avsikten är att med hjälp av *räkneexempel* belysa ekonomiska konsekvenser av en effektivisering av sökprocesserna på arbetsmarknaden som leder till att invandrade akademikers arbetslöshetstider reduceras. Exempelen visar att även blygsamma förkortningar av dessa tider ger betydande vinster.

¹ Det kan i det här sammanhanget noteras att Riksbanken 2010 belönade två ekonomer, Dale T. Mortensen och Christopher Pissarides, med Riksbankens pris i ekonomi till Alfred Nobels minne bl.a. för utvecklandet av teorier för analys av sökprocesser på arbetsmarknaden. Se t.ex. Mortensen (1986), Pissarides (1985).

2 Samhällsekonomisk kalkylering – en metod för effektivitetsanalys

Granskningen av statliga insatser inom utbildningsområdet för akademiker med utländsk utbildning har avsett att besvara frågan om insatserna är ändamålsenliga och effektiva. Det har vid granskningen bland annat framkommit att ändrade arbetssätt skulle kunna leda till förkortade tider för handläggning av utbildningsärenden. Som en konsekvens skulle tiden fram till invandrares etablering på arbetsmarknaden kunna reduceras. Att genomföra sådana åtgärder som diskuteras och föreslås i granskningsrapporten skulle därmed innebära höjd effektivitet i de statliga insatserna inom utbildningsområdet.

Samhällsekonomisk kalkylering är en metod för effektivitetsanalys och här ska den metoden användas för att belysa vilken betydelse som åtgärderna kan ha från effektivitetssynpunkt.

Avsikten är förstås att de beräkningar som redovisas i avsnitt 3 nedan ska kunna förstås och tolkas korrekt även av läsare som inte är förtrogna med samhällsekonomisk kalkylering, varför avsnitt 2 ska ägnas åt en icke-teknisk beskrivning av innebörden i samhällsekonomisk kostnads-intäktsanalys.² Vi vill dock gärna infoga det förbehållet att även om framställningen inte är teknisk så kan den kanske kräva ett visst tålamod hos läsaren.

Med tanke på ett missförstånd vad gäller samhällsekonomiska kalkyler som man ibland stöter på, finns det skäl att betona att en åtgärds inverkan på den offentliga sektorns intäkter och kostnader inte är detsamma som åtgärdens samhällsekonomiska effekter. Emellertid kan en åtgärds offentligfinansiella effekter härledas från dess samhällsekonomiska effekter och i avsnitt 3 kommer resultat av beräkningar avseende båda slagen av effekter att redovisas. Men innan vi i avsnitt 2.2 presenterar en kalkylmodell som beaktar konsekvenser både för samhället som helhet och för den offentliga sektorn ska vi först uppehålla oss vid begreppet effektivitet och den principiella innebörden i samhällsekonomisk kalkylering.

² De engelskinfluerade benämningarna 'cost-benefit analys' och 'cost-benefit kalkyl' används ofta även i svenska texter.

2.1 Effektivitetsbegreppet och samhällsekonomisk kalkylering som effektivitetsanalys

Ordet effektivitet används i dagligt tal i lite olika betydelser. I det här aktuella sammanhanget avses med begreppet effektivitet att på bästa sätt utnyttja föreliggande möjligheter – att på bästa sätt utnyttja de resurser som en verksamhet har tillgång till för att nå sina mål. En effektivitetsanalys av statliga insatser inom utbildningsområdet för högskoleutbildade invandrare innebär alltså ett studium av *alternativa sätt* att genomföra dessa insatser i förhållande till målen för insatserna.

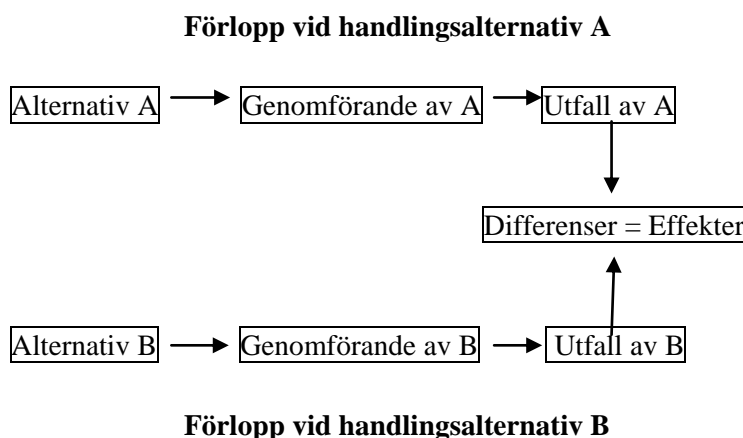
För privata företag kan man, om än något förenklat säga, att målet är att uppnå största möjliga vinst. Om ett företag genomför en ändring i sin verksamhet som resulterar i att vinsten ökar så har man tydligen före ändringen inte utnyttjat sina möjligheter på bästa möjliga sätt – den aktuella ändringen innebär därför ökad effektivitet (jämfört med att fortsätta som förut). När det gäller offentliga verksamheter är effektivitetsbegreppet mer komplicerat eftersom målen för offentliga verksamheter är mera svårpreciserade och ibland till och med kontroversiella. Men eftersom ”samhället” är kollektivet av individer (och inte staten eller den offentliga sektorn) kan man ta som utgångspunkt att det överordnade målet för offentliga verksamheter är att göra det så bra som möjligt för människorna – att nå så hög välfärd som möjligt.

Ett försök att vid en övergång från ett handlingsalternativ till ett annat värdera och väga samman övergångens för- och nackdelar för direkt och indirekt berörda individer kan därför betecknas som en samhällsekonomisk effektivitetsanalys. Om en *åtgärd*, innebärande en övergång från ett handlingsalternativ till ett annat, ger större fördelar än nackdelar, dvs. om åtgärden är förknippad med större positiva än negativa *effekter* för direkt och indirekt berörda, så innebär åtgärden att verksamhetens resurser utnyttjas på ett bättre sätt – den ger ökad effektivitet.

En samhällsekonomisk kalkyl förutsätter alltså en jämförelse, illustrerad i Figur 1, mellan handlingsalternativ, som t.ex. kan vara olika sätt att bedriva en offentlig verksamhet. *Effekterna* av en åtgärd i form av en övergång säg från A till B är *skillnaderna* i utfall i olika avseenden mellan de förlopp som realiserar vid A respektive

B. Det är dessa effekter för dem som direkt eller indirekt påverkas av åtgärden som i en samhällsekonomisk kalkyl blir föremål för värdering och sammanvägning.

Figur 1 En samhällsekonomisk kalkyl baseras på effekter definierade som *skillnader* mellan handlingsalternativ.



Vad beräkningarna i avsnitt 3 avser är en *tänkt* åtgärd, en *tänkt* övergång till förändrade arbetssätt när det gäller att handlägga ärenden rörande invandrare med högskoleutbildning. Det rör sig alltså om kalkyler *ex ante* och kan därför inte som i *ex post* kalkyler avseende genomförda åtgärder baseras på observerade effekter. Vi återkommer i avsnitt 3 till detta.

På motsvarande sätt som en kommersiell kostnads-intäktskalkyl avser att mäta den företagsekonomiska lönsamheten av en åtgärd syftar en samhällsekonomisk kalkyl till att ge ett samhällsekonomiskt lönsamhetsmått. Skillnaden ligger i att eftersom den senare utgår från samhällseliga målsättningar får begreppen intäkter och kostnader en annan innebörd än i kommersiella (finansiella) kalkyler (och, för den delen, i dagligt tal).³ En samhällsekonomisk kalkyl innebär ett försök att systematiskt beskriva en åtgärds för- och nackdelar för individer och att i

³ Sett mot den bakgrunden är samhällsekonomisk kalkylering ett redskap för tillämpad nationalekonomisk välfärdsteori där beslut rörande åtgärder knyts till deras effekter för de individer som tillsammans utgör "samhället". För en svensk text som ger grundläggande insikter i välfärdsteori se Bohm (1996).

görligaste mån göra dem jämförbara genom användandet av ett enhetligt mått – pengar.⁴

Samhällsekonomiska intäkter av en åtgärd är alla effekter som individer upplever som positiva (fördelar) och är beredda att offra något för att erhålla. En åtgärds samhällsekonomiska kostnader är alla effekter som individer upplever som negativa (nackdelar) och är beredda att offra något för att slippa. Den enhetliga måttstocken i en samhällsekonomisk kalkyl är därför *individens betalningsvilja* för att erhålla/undslippa vad de uppfattar som positiva/negativa effekter av en åtgärd. Om nettointäkten av en åtgärd mätt på detta sätt, eller flödet av nettointäkter om det rör sig om en åtgärd som får effekter under en följd av år, är positiv så är åtgärden samhällsekonomiskt lönsam – den innebär en välfärdsökning. Genomförs en sådan åtgärd så innebär det att samhällets resurser utnyttjas på ett bättre sätt, åtgärden medför höjd effektivitet. Innebörden i begreppen ”intäkter” och ”kostnader” i en samhällsekonomisk kalkyl följer av att dess resultat så nära som möjligt ska svara mot preferenserna hos de individer som tillsammans utgör ”samhället”.

En effekt av en åtgärd i form av ökad produktion av varor och tjänster, t.ex. genom förkortad arbetslöshetstid för åtgärdens målgrupp, kan värderas med hjälp av marknadspriser som mått på individens betalningsvilja för produktionstillskottet – det beloppet representerar en samhällsekonomisk intäkt. Om åtgärden är förknippad med ökad förbrukning av produktionsresurser så innebär det ett bortfall av sådan produktion som resurserna i annat fall kunde ha använts till och som, enligt gängse nationalekonomisk teori för prisbildning, kan värderas på basis av produktionsresursernas priser. Det värdet representerar en samhällsekonomisk kostnad.

Anta att en åtgärd inte endast resulterar i ett tillskott till produktionen av varor och tjänster och därmed i ökade konsumtionsmöjligheter, en effekt som rimligt tillförligt kan värderas med hjälp av marknadspriser, utan också medför förbättringar i en del andra avseenden som individer fäster avseende vid. Det kan t.ex. röra sig om, med ett svepande uttryck, ökat

⁴ “There is absolutely no need for money to be numeraire (i.e. the unit of account) in such valuations. It could equally well be bushels of corn but money is convenient.” (Layard and Glaister, 1994, sid. 2)

välbefinnande av andra orsaker än de ökade konsumtionsmöjligheterna. Om värdet av en sådan effekt ska inkluderas i en samhällsekonomisk kalkyl för åtgärden måste man på ett eller annat sätt ta reda på individers betalningsvilja, dvs. deras villighet att offra konsumtion, för att få del av den effekten. Den skulle då komma att bli värderad på ett sätt som är konsistent med värderingen av tillskottet till varor och tjänster – det ökade välbefinnandet skulle i kalkylen göras likvärt med en effekt på produktionen och konsumtionen av prissatta varor och tjänster. Svårigheter att på ett övertygande sätt uppskatta betalningsviljan för effekter av det här slaget gör att man i samhällsekonomiska kalkyler ofta nöjer sig med att identifiera och, i det fall det är möjligt, kvantifiera dem medan man avstår från att värdera dem i pengar.

En samhällsekonomisk kalkyl av en åtgärd har alltså en samhällsekonomisk effektivitetsmålsättning som grundval, syftet är att värdera åtgärden i termer av målet om att utnyttja tillgängliga resurser på bästa sätt – att maximera nettointäkten för samhället som helhet. För dem som har att fatta beslut om en åtgärd kan det emellertid finnas ett intresse av att *inom* effektivitetsdimensionen få belyst hur en åtgärds intäkter och kostnader fördelar sig t.ex. på individer som tillhör åtgärdens målgrupp och på övriga individer. Kalkylmodellen som presenteras i närmast följande avsnitt ger just en sådan disaggregering av en samhällsekonomisk effektivitetsanalys.

2.2 En kalkylmodell

Åtgärder för att komma till rätta med brister vad gäller statliga insatser på utbildningsområdet för invandrade akademiker ger upphov till ökad produktion av varor och tjänster och andra positiva effekter sammanhängande med att invandrares etableringstid förkortas. Sådana intäkter och med dem eventuellt förknippade kostnader kan ställas samman i en modell för en resultaträkning som i Tabell 1.

Modellen innebär att åtgärderna bedöms både från effektivitetssynpunkt, dvs. ger en skattning av hur nettovärdet av

tillgången på varor och tjänster i samhället påverkas av åtgärderna, och från fördelningssynpunkt, vilket i det här fallet betyder att den visar konsekvenser dels för de direkt berörda individerna, dels för resten av samhället. Detta klaras av genom att skattningar av intäkter och kostnader görs ur tre synvinklar som representerar: (1) samhället som helhet, (2) direkt berörda, (3) övriga individer.⁵ Det samhällseliga perspektivet, kolumn (1) i tabellen, tar sikte på att belysa åtgärdernas samhällsekonomiska effektivitet, medan bedömningar av konsekvenser sedda ur direkt berördas respektive övriga individers synvinkel, kolumnerna (2) och (3), gäller åtgärdernas fördelningseffekter.⁶ Om en viss åtgärd kan väntas/har visat sig innebära ökad effektivitet enligt beräkningar av sådana poster som i kolumn (1) så visar kolumnerna (2) och (3) hur effektivitetsvinsten fördelas.

Eftersom de två kategorierna ”Direkt berörda” och ”Övriga individer” tillsammans utgör hela samhället, så blir summor av intäktsvärden respektive av kostnadsvärden för dessa båda kategorier lika med värden för samhället. I tabellen förtecknas intäkt- och kostnadskomponenter sedda ur var och en av de tre synvinklarna och för var och en anges om den är en intäkt (+), en kostnad (-) eller ingetdera (0).

⁵ Man kan föreställa sig att kategorin övriga individer representerar ”skattebetalarna”. Även de direkt berörda invandrarna är naturligtvis skattebetalare, men de är ju en ytterst liten grupp i förhållande till de övriga.

⁶ Det är alltså kolumn (1) som representerar en ”samhällsekonomisk kalkyl” medan kolumnerna (2) och (3) visar konsekvenserna av den studerade åtgärden vid en disaggregering av kalkylen. Summan i kolumn (1) visar endast om den åtgärd som kalkylen avser gör det *potentiellt* möjligt att förbättra för vissa i samhället utan att andra får det sämre. Om en åtgärd har både vinnare och förlorare och det totala överskottet för vinnarna överstiger det totala underskottet för förlorarna så är det potentiellt möjligt att kompensera förlorarna. Om en sådan kompensation uteblir eller är otillräcklig så måste beslut om åtgärden baseras på ett politiskt ställningstagande till dess fördelningseffekter. Det kan därför finnas anledning att disaggregera en samhällsekonomisk kalkyl och presentera beräkningar som var och en visar konsekvenser av en åtgärd sett utifrån en viss grupps synpunkt. Även då det rör sig om en åtgärd som inte har några förlorare, t.ex. därför att den inte gör anspråk på ytterligare resurser utan bättre utnyttjar de som redan används, dvs. innebär högre kostnadseffektivitet, kan det vara av intresse att ta reda på hur effektivitetsvinsten fördelar sig.

Tabell 1 Intäkts- och kostnadsposter i en samhällsekonomisk och offentligfinansiell kalkyl för åtgärder gällande statliga insatser på utbildningsområdet för invandrade akademiker.

Effekter	(1) Samhället	(2) Direkt berörda invandrare	(3) Övriga individer Den offentliga sektorn = = A+B+D+E
A. Produktionstillskott			
1. Ökad produktion av varor och tjänster	+ ^a	+ ^b	+ ^c
2. Ökade inbetalningar av:			
a. inkomstskatt	0	-	+
b. lagstadgade arbetsgivaravgifter	0	-	+
Anm. Indirekt skatt redovisas under A.1(3) och beloppet ingår i A.1(1). Premier för avtalsförsäkringar och avtalspension ingår i A.1(1) och A.1(2)			
B. Minskat beroende av fördelningspolitiska program Minskade utbetalningar av transfereringar	0	-	+
C. Andra samhällsekonomiska intäkter än vad som täcks av posten (A)			
1. Ökat välbefinnande för direkt berörda	+	+	0
2. Ökat välbefinnande för övriga individer	+	0	+
D. Åtgärdernas kostnader Påverkan på kostnader för statliga insatser inom utbildningsområdet (kostnadsökning = - kostnadsminskning = +)	0/-/+	0	0/-/+
E. Alternativkostnad för direkt berörda Minskade inbetalningar av inkomstskatt på skattepliktiga transfereringar	0	+	-
Summa	S(1)= =S(2)+S(3)	S(2)	S(3)

^a Produktion för marknader värderas till marknadspris dvs. inklusive indirekt skatt. (Det är individers betalningsvilja för produktionstillskottet som ska skattas.)

^b Bruttoinkomst av anställning inklusive avgifter för avtalsförsäkringar och avtalspension + lagstadgade arbetsgivaravgifter.

^c Indirekt skatt.

I kolumn (1) ”Samhället” redovisas förändringar av den tillgängliga mängden varor och tjänster men däremot inte

förändringar vad gäller överföringar av resurser mellan individer. Ändringar i transfereringar mellan direkt berörda och övriga individer tar ut varandra när värdena summeras och utgör därför inte intäkter eller kostnader för samhället som helhet.

Betalningar av inkomstskatt kan komma att påverkas på två sätt när högskoleutbildade invandrare på grund av åtgärder som granskningen föreslår får jobb snabbare: Ökade inbetalningar av skatt på arbetsinkomst (posten A.2.a) och minskade inbetalningar av skatt på eventuella inkomstbeskattade transfereringar (posten E).

Saldot i en samhällsekonomisk kalkyl för åtgärderna – en resultaträkning för samhället som helhet – är lika med nettot i kolumnen för ”Samhället” dvs. S(1). Är det positivt så innebär det att åtgärderna är samhällsekonomiskt sett effektiva, dvs. möjligheterna att ta tillvara invandrarnas arbetskraft och kompetens utnyttjas på ett bättre sätt än om åtgärderna inte genomförs. Storleken på saldot ger en föreställning om effektivitetsökningens samhällsekonomiska betydelse. Rör det sig om åtgärder som genomförs inom ramen för tillgängliga resurser bortfaller förstås posten D Åtgärdernas kostnader.

Om vi antar att sådana positiva effekter som kan sorteras in under C inte värderas i kronor så kommer saldot i en *offentligfinansiell kalkyl* för åtgärderna – en resultaträkning för den offentliga sektorn – att vara lika med nettot i kolumnen för ”Övriga individer” dvs. S(3). Posterna i den kolumnen svarar ju mot inbetalningar till respektive utbetalningar från (för en eventuell ökad resursinsats) den offentliga sektorn.

3 Ekonomiska effekter av förkortad etableringstid

Som underlag för en samhällsekonomisk kalkyl avseende ändrade arbetssätt vad gäller statliga insatser inom utbildningsområdet behövs det skattningar av effekter på etableringstiden för berörda invandrare. Angreppssättet vid skattningar av effekter av en åtgärd som *har* genomförts bygger på föreställningen om potentiellt utfall⁷ – man söker svar på frågan hur individers situation har påverkats av att de fått del av åtgärden jämfört med om de inte hade fått det, dvs. jämfört med det kontrafaktiska utfallet representerat av situationen för individer i en kontrollgrupp. Skillnaden i utfall är en skattning av åtgärdens effekt. Även för den här aktuella kalkylen behöver vi tänka i termer av potentiellt utfall men då söka svar på frågan om hur en *kommande* övergång till ändrade arbetssätt skulle kunna påverka invandrade akademikers etableringstid. Beräkningar av ekonomiska effekter för samhället som helhet, för direkt berörda individer respektive för den offentliga sektorn skulle då behöva baseras på bedömningar av hur stora tidsförkortningar som ändrade sätt att arbeta kan väntas resultera i.

Riksrevisionens granskning har gällt ärenden avseende läkare, sjuksköterskor, lärare, civilingenjörer samt företagsekonomer. Det har emellertid visat sig vara svårt att utifrån aktgranskning, registerdata och de intervjuer som har genomförts med handläggare på berörda myndigheter komma fram till någorlunda väl avgränsade bedömningar av storleken på den reduktion av handläggningstider som kan åstadkommas med ändrade arbetsmetoder. För att ändå kunna belysa potentiella ekonomiska effekter av sådana ändringar har det ansetts meningsfullt att göra räkneexempel för var och en av yrkeskategorierna som visar effekter av att invandrares arbetslöshetstid förkortas med 1 dag, 1 vecka respektive 1 månad. Räkneexemplen baseras på att genomsnittslönen för berörda individer motsvarar genomsnittslöner enligt SCB för lärare, läkare, sjuksköterskor samt inom yrken klassificerade som företagsekonom respektive civilingenjör.

⁷ En standardreferens i det avseendet är Rubin, D. B. (1974), Estimating causal effects to treatments in randomised and nonrandomised studies, *Journal of Educational Psychology*, 6: 688–701.

Vad som diskuteras och föreslås i Riksrevisionens granskningsrapport är förändringar av *löpande* verksamheter. Kalkylerna i räkneexemplen visar därför påverkan under verksamhetsåret, via effekter på invandrade akademikers etableringstider, på sådana intäkter och kostnader som visades i Tabell 1.⁸ I räkneexemplen tjänar 2009 som ett typår i den meningen att kalkylerna är baserade på antalet ärenden med positiva avslut vid myndighetsbedömningen under det året inom de fem nämnda yrkesområdena.

I kalkylerna bortses från sådana effekter på individers välbefinnande som inte är relaterade till ökade konsumtionsmöjligheter (posten C i Tabell 1).

De tidsförkortningar som beräkningarna i kalkylerna bygger på antas kunna uppnås genom förändrade arbetssätt inom ramen för redan tillgängliga resurser (posten D i Tabell 1 utgår därför). Kalkylerna belyser därmed ekonomiska konsekvenser av att till givna kostnader uppnå bättre resultat – av att genom ändrade arbetsmetoder nå en högre kostnadseffektivitet.

Att beräkna betalningsviljan för produktionstillskott

Om vi förutsätter att en arbetsgivares totala lönekostnad för en individ motsvarar värdet av individens bidrag till produktionen⁹ kan värdet för arbetsgivaren av säg en veckas arbetsinsats beräknas som:

$$(1) \quad \text{PVF} = \text{Bruttolön per vecka} + \text{Lagstadgad arbetsgivaravgift} + \\ + \text{Premier för avtalsförsäkringar}$$

Detta är ett produktionsvärde till faktorkostnad (PVF). Men i våra samhällsekonomiska kalkyler ska värdet av ett produktionstillskott uttryckas i marknadspriser vilket bygger på antagandet att priser på varor och tjänster återspeglar individers betalningsvilja för (marginella) produktionstillskott. Landets samlade produktion under ett år av slutprodukter (varor och tjänster färdiga för slutlig

⁸ Det rör sig alltså i det här fallet inte om kalkyler av typen investeringskalkyler där en satsning av en viss storleksordning under en viss tidsperiod ger upphov till ett flöde av framtida (netto)intäkter.

⁹ Detta är den gängse förutsättningen i samhällsekonomiska kalkyler. Den baseras på den ekonomiska teorin för företags beteende i en marknadsekonomi.

användning) värderad till marknadspris är lika med: Samlad produktion av slutprodukter till faktorkostnad $\times (1 + m)$ där $m \times 100$ % svarar mot ett pålägg på produktionen till faktorkostnad som ger summan av mervärdeskatt och andra indirekta skatter minus indirekta transfereringar dvs. subventioner av olika slag.¹⁰ Detta pålägg benämns för korthets skull i fortsättningen som ”indirekt skatt”. Ett produktionsvärde till marknadspris (PVM) av en veckas arbetsinsats, dvs. vad individer är beredda att betala för det som produceras – värdet för samhället av motsvarande produktionstillskott, kan beräknas som:

$$(2) \quad \text{PVM} = (\text{Bruttolön per vecka} + \text{Lagstadgad arbetsgivaravgift} + \text{Premier för avtalsförsäkringar}) \times (1 + m)$$

Man kan invända att en del anställda medverkar i framställningen av insatsprodukter, inte slutprodukter. Men även för deras produktion kan individers betalningsvilja beräknas enligt ekvation (2). All produktion är i sista ledet inriktad på produktion av slutprodukter. En ökad framställning av insatsprodukter medför därför via ett eller flera mellanled ett tillskott till slutlig produktion.

Hur ska vi, när det gäller att värdera produktionstillskott förknippade med reducerade etableringstider, ställa oss till att invandrare som får jobb som läkare, sjuksköterskor och lärare medverkar i produktionen av tjänster som inte blir föremål för marknadsprissättning? Eftersom det saknas marknadspriser för sådan produktion får denna i en samhällsekonomisk kalkyl värderas med hjälp av ”skuggpriser”. Utgångspunkten är att avvägningen mellan arbetskraftens fördelning mellan privata och offentliga verksamheter är sådan att en arbetsinsats i offentlig verksamhet ger ett lika stort värde som en arbetsinsats i privat verksamhet om lönekostnaden är densamma. Det innebär att även värdet av en veckas arbetsinsats inom offentlig sektor beräknas enligt ekvation (2).

¹⁰ BNP till marknadspris = BNP till faktorkostnad + indirekta skatter – indirekta transfereringar (subventioner).

Kalkylförutsättningar

För kalkylerna används följande uppgifter:

- Bruttolöner för åldersklasser inom respektive yrkeskategori har hämtats från SCB:s Lönedatabas med 2009 års löner (SCB 2010) och visas i Tabell 2, 4, 6, 8, 10.
- Genomsnittliga personalomkostnadspålägg = lagstadgad arbetsgivaravgift + premier för avtalsförsäkringar (som skiljer sig mellan landsting, kommun och privat sektor) Baserat på uppgifter från Ekonomifakta, Svenskt Näringsliv (2010) och Sveriges Kommuner och Landsting (2010).
 - Läkare och sjuksköterskor: 41 %
 - Lärare: 39 %
 - Ingenjörer, företagsekonomer: 46 %
- Lagstadgad arbetsgivaravgift ingående i personalomkostnadspålägget: 31,42 %. Mellanskillnaden mellan personalomkostnadspålägget och den lagstadgade arbetsgivaravgiften svarar alltså mot antagen genomsnittlig premie för avtalsförsäkringar vilken i kalkylerna betraktas som en intäkt för berörda individer.
- Genomsnittligt pålägg i kalkylerna på arbetsgivarens totala lönekostnad, indirekt skatt: 18 % ($m = 0,18$). Baserat på skillnaden mellan bruttonationalprodukten till marknadspris och bruttonationalprodukten till faktorkostnad.
- I kalkylerna räknas med att arbetslöshetstiden förkortas för 71 % av samtliga individer vars ärenden har bedömts positivt 2009. Den siffran har valts eftersom den motsvarar sysselsättningsgraden bland invandrare med eftergymnasial utbildning. SCB (2009a), AKU Årsmedeltal 2009 – som inte har en finare indelning av högre utbildning).
- Utan tillgång till information om transfereringsutbetalningar till berörda individer har det i räkneexemplen antagits ett ej inkomstbeskattat belopp motsvarande den s.k. fattigdomsgränsen per

konsumtionsenhet, 9 535 kr/månad, och att individerna i exemplen erhöll ersättning för 1,57 konsumtionsenheter, som var genomsnittet per hushåll 2009 enligt SCB (2009b), Undersökning om hushållens utgifter 2009. Antagandet vad gäller transfereringar innebär att posten E i Tabell 1 utgår från räkneexemplen.

Uträkningen av kalkylposter

Posterna i Tabell 3, 5, 7, 9 och 11, där resultaten av räkneexempel för respektive yrkeskategori visas, har beräknats enligt nedanstående, med postbeteckningar som i Tabell 1, för vart och ett av antagandena om arbetslöshetsreduktionens storlek. Vid 1 månads reduktion antas 1 dags sjukfrånvaro (som är en karensdag) vid beräkning av produktionsvärdetillskott.

- A.1(2) = Produktionstillskott till faktorkostnad =
= Bruttolönesumma för berörda individer 2009¹¹ × 0,71 ×
× 1,39 (lärare) alt. 1.41 (läkare, sjuksköterskor) alt. 1.46
(företagsekonomer, civilingenjörer)
- A.1(3) = Indirekt skatt = A.1(2) × 0,18
- A.1(1) = Produktionstillskott till marknadspris = A.1(2) + A.1(3)
- A.2.a(2),(3) = Inkomstskatt = (Summa inkomstskatt enligt
Skattetabell 31 för berörda individer 2009) × 0,71
- A.2.b(2),(3) = Lagstadgad arbetsgivaravgift = Bruttolönesumma
för berörda individer 2009 × 0,71 × 0,3142
- B = Minskad transfereringsutbetalning = Antalet berörda
individer 2009 × 0,71 × 696 kr/dag alt. 3 480 kr/vecka
alt. 14 970 kr/månad (9 535 kr × 1,57)

Handläggningen av ärenden rörande invandrade akademikers utbildning är en del av invandrarnas sökprocesser på arbetsmarknaden. Vad förändringar i arbetsmetoder syftar till är att effektivisera dessa sökprocesser innebärande (bland annat) att

¹¹ Enligt uppgifter i Tabell 2, 4, 6, 8 och 10 om antal individer och bruttolöner i olika åldersklasser inom respektive yrkeskategori.

individer snabbare får jobb och att lediga platser tillsätts snabbare. Vid givna inflöden av lediga platser och av arbetslösa sökande till dessa platser blir då bestånden av obesatta platser och arbetslösa mindre än vad de var innan genomförandet av de åtgärder som ökar sökeffektiviteten. Arbetsmarknaden fungerar effektivare – lika många arbetssökande får anställning efter åtgärderna som före, skillnaden är att de får jobb snabbare. Reducerade arbetslöshetstider för invandrade akademiker innebär därmed inte undanträngning av andra arbetslösa. (Se t.ex. Layard 1997.)¹²

Räkneexempel avseende fem yrkeskategorier

Nedan redovisas resultaten av räkneexempel avseende ekonomiska effekter av förkortade arbetslöshetstider för invandrare med akademisk utbildning som lärare, läkare, sjuksköterska, företagsekonom respektive civilingenjör. Som nämndes tidigare avser exemplen effekter av att individers arbetslöshetstid förkortas med 1 dag, 1 vecka (5 arbetsdagar) respektive 1 månad (4,3 veckor). I exemplen antas genomsnittslönen för berörda individer motsvara genomsnittslöner enligt SCB för lärare, läkare, sjuksköterskor samt för personer med utbildning som företagsekonom respektive civilingenjör.

Lärare

I Tabell 2 visas antalet ärenden med positiva avslut under 2009 för invandrare med utländsk lärarutbildning. Tabellen visar också månadslöner enligt uppgifter hämtade från SCB för lärare i olika åldersklasser. Tabellens indelning i breda åldersklasser motiveras av små löneskillnader mellan olika åldrar inom var och en av de tre klasserna.

¹² Som en utviking kan nämnas att ökad invandring har små effekter för inföddas situation på arbetsmarknaden (se t.ex. Korpi 2008, Longhi et al. 2008).

Tabell 2 Invandrare med lärarutbildning. Ärenden med positivt avslut2009 (källa: Riksrevisionen, utifrån registerdata från Högskoleverket). Genomsnittlig bruttolön per månad (källa: SCB).

Ålder	Gymnasielärare		Grundskollärare		Förskollärare	
	Antal ärenden	Bruttolön per månad	Antal ärenden	Bruttolön per månad	Antal ärenden	Bruttolön per månad
18–24	1	21 300	0	18 500	0	19 200
25–39	67	25 200	34	24 100	12	22 600
40–64	52	28 200	42	26 900	7	24 300
	120		76		19	

Räkneexemplet i Tabell 3 visar, med ovan beskrivna kalkylförutsättningar, de ekonomiska konsekvenserna om arbetslöshetstiden för 71 % av individerna i Tabell 2 reduceras med 1 dag, 1 vecka respektive 1 månad, i det senare fallet räknas med 1 sjukfrånvarodag (som är en karensdag). Vi påminner om att i vinster för direkt berörda ingår inte endast ökad löneinkomst, netto efter skatt, utan även av arbetsgivaren betalda premier för avtalsförsäkringar som för lärare har förutsatts uppgå till 7,6 % av bruttolönen. När vi vid en arbetslöshetstidsreduktion på 1 månad räknar med 1 dags sjukfrånvaro påverkar detta inte post B, minskade utbetalningar av transfereringar, varför vinsten för de direkt berörda är mindre än 4,3 veckor \times vinsten vid 1 veckas arbetslöshetstidsförkortning – 1 dags vinst. Resultatet av räkneexemplet i Tabell 3, som alltså visar vad en effektivare handläggning av ärenden med positiva avslut under 2009 gällande invandrare med lärarutbildning skulle ha kunnat betyda med tre olika antaganden om effekter på arbetslöshetstid, kan sammanfattas så här med siffrorna i Tabell 3 avrundade till jämna 1000-tal:

Arbetslöshets- tidsförkortning	Samhälls- ekonomisk vinst	Vinst för direkt berörda	Offentlig- finansiell vinst
1 dag	302 000 kr	49 000 kr	253 000 kr
1 vecka	1 507 000 kr	242 000 kr	1 265 000 kr
1 månad	6 181 000 kr	887 000 kr	5 294 000 kr

Tabell 3 Intäkts- och kostnadsposter i en samhällsekonomisk och offentligfinansiell kalkyl för åtgärder gällande statliga insatser på utbildningsområdet för 215 ärenden med positiva avslut under 2009 rörande invandrare med lärarutbildning. Tre alternativ redovisas: 1 dags, 1 veckas, 1 månads reduktion av etableringstiden för 71 % av berörda individer.

Effekter	(1) Samhället	(2) Direkt berörda invandrare	(3) Övriga individer = Den offentliga sektorn
A. Produktionstillskott			
1. Ökad produktion av varor och tjänster	301 514 ^a 1 507 564 ^a 6 181 029 ^a	255 520 ^b 1 277 598 ^b 5 238 160 ^b	45 994 ^c 229 966 ^c 942 869 ^c
2. Ökade inbetalningar av:			
a. inkomstskatt	0	-43 045 -215 225 -882 423	43 045 215 225 882 423
b. lagstadgade arbetsgivaravgifter	0	-57 758 -288 790 -1 184 039	57 758 288 790 1 184 039
Anm. Indirekt skatt redovisas under A.1(3) och beloppet ingår i A.1(1). Premier för avtalsförsäkringar och avtalspension ingår i A.1(1) och A.1(2).			
B. Minskat beroende av fördelningspolitiska program			
Minskade utbetalningar av transfereringar	0	-106 244 -531 222 -2 285 170	106 244 531 222 2 285 170
Summa	301 514 1 507 564 6 181 029	48 473 242 361 886 528	253 041 1 265 203 5 294 501

^a Produktion för marknader värderas till marknadspris dvs. inklusive indirekt skatt. (Det är individers betalningsvilja för produktionstillskottet som ska skattas.) ^b Bruttoinkomst av anställning inklusive avgifter för avtalsförsäkringar och avtalspension + lagstadgade arbetsgivaravgifter.

^c Indirekt skatt

Läkare

I Tabell 4 visas antalet ärenden med positiva avslut under 2009 för invandrare med läkarutbildning från annat land än dem inom EU/EES samt Schweiz. Tabellen visar också månadslöner enligt uppgifter hämtade från SCB för läkare i olika åldersklasser.

Tabell 4 Invandrare med läkarutbildning från annat land än dem inom EU/EES samt Schweiz. Ärenden med positivt avslut 2009 (källa: Riksrevisionen, utifrån registerdata från Socialstyrelsen). Genomsnittlig bruttolön per månad (källa: SCB).

Ålder	Antal ärenden	Bruttolön per månad
25–29	4	33 600
30–34	49	39 400
35–39	56	47 100
40–44	42	54 700
45–49	17	60 200
50–54	22	64 800
55–59	8	65 600
60–	0	65 600
	198	

Räkneexemplet i Tabell 5 visar, med ovan beskrivna kalkylförutsättningar, de ekonomiska konsekvenserna om arbetslöshetstiden för 71 % av individerna i Tabell 4 reduceras med 1 dag, 1 vecka respektive 1 månad, i det senare fallet räknas med 1 sjukfrånvarodag (som är en karensdag). I vinster för direkt berörda ingår inte endast ökad löneinkomst, netto, utan även av arbetsgivaren betalda premier för avtalsförsäkringar som i kalkylen för läkare har förutsatts uppgå till i genomsnitt 9,6 % av bruttolönen. När vi vid en arbetslöshetstidsreduktion på 1 månad räknar med 1 dags sjukfrånvaro påverkar detta inte post B, minskade utbetalningar av transfereringar, varför vinsten för de direkt berörda är mindre än 4,3 veckor × vinsten vid 1 veckas arbetslöshetstidsförkortning – 1 dags vinst. Resultatet av räkneexemplet i Tabell 5, som alltså visar vad en effektivare handläggning av ärenden med positiva avslut under 2009 gällande invandrare med läkarutbildning skulle ha

kunnat betyda med tre olika antaganden om effekter på arbetslöshetstid, kan sammanfattas så här med siffrorna i Tabell 5 avrundade till jämna 1000-tal:

Arbetslöshets- tidsförkortning	Samhälls- ekonomisk vinst	Vinst för direkt berörda	Offentlig- finansiell vinst
1 dag	548 000 kr	149 000 kr	399 000 kr
1 vecka	2 740 000 kr	743 000 kr	1 997 000 kr
1 månad	11 234 000 kr	2 949 000 kr	8 285 000 kr

Tabell 5 Intäkts- och kostnadsposter i en samhällsekonomisk och offentligfinansiell kalkyl för åtgärder gällande statliga insatser på utbildningsområdet för 198 ärenden med positiva avslut under 2009 rörande invandrare med läkarutbildning. Tre alternativ redovisas: 1 dags, 1 veckas, 1 månads reduktion av etableringstiden för 71 % av berörda individer.

Effekter	(1) Samhället	(2) Direkt berörda invandrare	(3) Övriga individer = Den offentliga sektorn
A. Produktionstillskott			
1. Ökad produktion av varor och tjänster	548 001 ^a 2 740 006 ^a 11 234 030 ^a	464 408 ^b 2 322 039 ^b 9 520 364 ^b	83 593 ^c 417 967 ^c 1 713 666 ^c
2. Ökade inbetalningar av:			
a. inkomstskatt	0	-114 426 -572 129 -2 345 733	114 426 572 129 2 345 733
b. lagstadgade arbetsgivaravgifter	0	-103 487 -517 436 -2 121 484	103 487 517 436 2 121 484
Anm. Indirekt skatt redovisas under A.1(3) och beloppet ingår i A.1(1). Premier för avtalsförsäkringar och avtalspension ingår i A.1(1) och A.1(2).			<i>forts.</i>

<i>forts. Tabell 5</i>	(1)	(2)	(3)
Effekter	Samhället	Direkt berörda invandrare	Övriga individer = Den offentliga sektorn
B. Minskat beroende av fördelningspolitiska program			
Minskade utbetalningar av transfereringar	0	-97 844 -489 218 -2 104 483	97 844 489 218 2 104 483
Summa	548 001 2 740 006 11 234 030	148 651 743 256 2 948 664	399 350 1 996 750 8 285 366

^a Produktion för marknader värderas till marknadspris dvs. inklusive indirekt skatt. (Det är individers betalningsvilja för produktionstillskottet som ska skattas.)

^b Bruttoinkomst av anställning inklusive avgifter för avtalsförsäkringar och avtalspension + lagstadgade arbetsgivaravgifter.

^c Indirekt skatt.

Sjuksköterskor

I Tabell 6 visas antalet ärenden med positiva avslut under 2009 för invandrare med sjuksköterskeutbildning från annat land än dem inom EU/EES samt Schweiz. Tabellen visar också månadslöner enligt uppgifter hämtade från SCB för sjuksköterskor i olika åldersklasser.

Tabell 6 Invandrare med sjuksköterskeutbildning från annat land än dem inom EU/EES samt Schweiz. Ärenden med positivt avslut 2009 (källa: Riksrevisionen, utifrån registerdata från Socialstyrelsen). Genomsnittlig bruttolön per månad (källa: SCB).

Ålder	Antal ärenden	Bruttolön per månad
25–29	1	23 300
30–34	1	24 500
35–39	1	25 800

forts.

forts. Tabell 6

Ålder	Antal ärenden	Bruttolön per månad
40–44	5	27 100
45–49	3	27 800
50–54	0	28 600
55–59	0	29 300
60–	0	29 600
	11	

Räkneexemplet i Tabell 7 visar, med ovan beskrivna kalkylförutsättningar, de ekonomiska konsekvenserna om arbetslöshetstiden för 71 % av individerna i Tabell 6 reduceras med 1 dag, 1 vecka respektive 1 månad, i det senare fallet räknas med 1 sjukfrånvarodag (som är en karensdag). I vinster för direkt berörda ingår inte endast ökad löneinkomst, netto, utan även av arbetsgivaren betalda premier för avtalsförsäkringar som i kalkylen för sjuksköterskor har förutsatts uppgå till 9,6 % av bruttolönen. När vi vid en arbetslöshetstidsreduktion på 1 månad räknar med 1 dags sjukfrånvaro påverkar detta inte post B, minskade utbetalningar av transfereringar, varför vinsten för de direkt berörda är mindre än 4,3 veckor × vinsten vid 1 veckas arbetslöshetstidsförkortning – 1 dags vinst. Resultatet av räkneexemplet i Tabell 7, som alltså visar vad en effektivare handläggning av ärenden med positiva avslut under 2009 gällande invandrare med sjuksköterskeutbildning skulle ha kunnat betyda med tre olika antaganden om effekter på arbetslöshetstid, kan sammanfattas så här med siffrorna i Tabell 7 avrundade till jämna 1000-tal:

Arbetslöshets- tidsförkortning	Samhälls- ekonomisk vinst	Vinst för direkt berörda	Offentlig- finansiell vinst
1 dag	17 000 kr	3 000 kr	14 000 kr
1 vecka	83 000 kr	16 000 kr	67 000 kr
1 månad	340 000 kr	58 000 kr	282 000 kr

Tabell 7 Intäkts- och kostnadsposter i en samhällsekonomisk och offentligfinansiell kalkyl för åtgärder gällande statliga insatser på utbildningsområdet för 11 ärenden med positiva avslut under 2009 rörande invandrare med sjuksköterskeutbildning. Tre alternativ redovisas: 1 dags, 1 veckas, 1 månads reduktion av etableringstiden för 71 % av berörda individer.

Effekter	(1) Samhället	(2) Direkt berörda invandrare	(3) Övriga individer = Den offentliga sektorn
A. Produktionstillskott			
1. Ökad produktion av varor och tjänster	16 604 ^a 83 020 ^a 340 378 ^a	14 071 ^b 70 356 ^b 288 456 ^b	2 533 ^c 12 664 ^c 51 922 ^c
2. Ökade inbetalningar av:			
a. inkomstskatt	0	-2 379 -11 893 -48 770	2 379 11 893 48 770
b. lagstadgade arbetsgivaravgifter	0	-3 136 -15 678 -64 288	3 136 15 678 64 288
Anm. Indirekt skatt redovisas under A.1(3) och beloppet ingår i A.1(1). Premier för avtalsförsäkringar och avtalspension ingår i A.1(1) och A.1(2).			
B. Minskat beroende av fördelningspolitiska program			
Minskade utbetalningar av transfereringar	0	-5 436 -27 179 -116 916	5 436 27 179 116 916
Summa	16 604 83 020 340 378	3 120 15 606 58 482	13 484 67 414 281 896

^a Produktion för marknader värderas till marknadspris dvs. inklusive indirekt skatt. (Det är individers betalningsvilja för produktionstillskottet som ska skattas.)

^b Bruttoinkomst av anställning inklusive avgifter för avtalsförsäkringar och avtalspension + lagstadgade arbetsgivaravgifter.

^c Indirekt skatt.

Företagsekonomer

I Tabell 8 visas antalet ärenden med positiva avslut under 2009 för invandrare med utbildning som företagsekonomer. Av tabellen framgår också bruttolöner, enligt uppgifter från SCB, i tre åldersklasser. Löneskillnaderna motiverar inte en uppdelning på fler åldersklasser.

Tabell 8 Invandrare med utbildning som företagsekonomer. Ärenden med positivt avslut 2009 (källa: Riksrevisionen, utifrån registerdata från Högskoleverket). Genomsnittlig bruttolön per månad (källa: SCB).

Ålder	Antal ärenden	Bruttolön per månad
18–24	13	23 400
25–39	316	36 600
40–64	62	40 200
	391	

I Tabell 9 visas med ett räkneexempel, med tidigare beskrivna kalkylförutsättningar, ekonomiska effekter av en reduktion av arbetslöshetstiden för 71 % av individerna i Tabell 8 med 1 dag, 1 vecka respektive 1 månad. Av arbetsgivarna betalda premier för avtalsförsäkring har för företagsekonomer förutsatts uppgå till 14,6 % av bruttolönen. Resultatet av räkneexemplet kan sammanfattas så här med siffrorna i Tabell 9 avrundade till jämna 1000-tal:

Arbetslöshets- tidsförkortning	Samhälls- ekonomisk vinst	Vinst för direkt berörda	Offentlig- finansiell vinst
1 dag	817 000 kr	216 000 kr	601 000 kr
1 vecka	4 086 000 kr	1 080 000 kr	3 006 000 kr
1 månad	16 751 000 kr	4 233 000 kr	12 518 000 kr

Tabell 9 Intäkts- och kostnadsposter i en samhällsekonomisk och offentligfinansiell kalkyl för åtgärder gällande statliga insatser på utbildningsområdet för 391 ärenden med positiva avslut under 2009 rörande invandrare med företagsekonomutbildning. Tre alternativ redovisas: 1 dags, 1 veckas, 1 månads reduktion av etableringstiden för 71 % av berörda individer.

Effekter	(1) Samhället	(2) Direkt berörda invandrare	(3) Övriga individer = Den offentliga sektorn
A. Produktionstillskott			
1. Ökad produktion av varor och tjänster	817 101 ^a 4 085 506 ^a 16 750 575 ^a	692 459 ^b 3 462 293 ^b 14 195 403 ^b	124 642 ^c 623 213 ^c 2 555 172 ^c
2. Ökade inbetalningar av:			
a. inkomstskatt	0	-134 311 -671 553 -2 753 367	134 311 671 553 2 753 367
b. lagstadgade arbetsgivaravgifter	0	-149 021 -745 104 -3 054 926	149 021 745 104 3 054 926
Anm. Indirekt skatt redovisas under A.1(3) och beloppet ingår i A.1(1). Premier för avtalsförsäkringar och avtalspension ingår i A.1(1) och A.1(2).			
B. Minskat beroende av fördelningspolitiska program			
Minskade utbetalningar av transfereringar	0	-193 217 -966 083 -4 154 157	193 217 966 083 4 154 157
Summa	817 101 4 085 506 16 750 575	215 910 1 079 553 4 232 953	601 191 3 005 953 12 517 622

^a Produktion för marknader värderas till marknadspris dvs. inklusive indirekt skatt. (Det är individers betalningsvilja för produktionstillskottet som ska skattas.)

^b Bruttoinkomst av anställning inklusive avgifter för avtalsförsäkringar och avtalspension + lagstadgade arbetsgivaravgifter.

^c Indirekt skatt.

Civilingenjörer

Antalet ärenden med positiva avslut under 2009 för invandrare med utbildning som civilingenjörer visas i Tabell 10. Bruttolöner, enligt uppgifter från SCB, visas uppdelade i nio åldersklasser

Tabell 10 Invandrare med utbildning motsvarande civilingenjör. Ärenden med positivt avslut 2009 (källa: Riksrevisionen, utifrån registerdata från Högskoleverket). Genomsnittlig bruttolön per månad (källa: SCB).

Ålder	Antal ärenden	Genomsnittlig bruttolön per månad
18–24	2	25 000
25–29	31	29 300
30–34	50	34 000
35–39	30	38 300
40–44	24	40 700
45–49	29	42 400
50–54	12	43 300
55–59	2	40 900
	180	

Av räkneexemplet i Tabell 11 framgår ekonomiska effekter av en reduktion av arbetslöshetstiden för 71 % av individerna i Tabell 10 med 1 dag, 1 vecka respektive 1 månad. Av arbetsgivarna betalda premier för avtalsförsäkring har för civilingenjörer förutsatts uppgå till 14,6 % av bruttolönen. Resultatet av räkneexemplet kan sammanfattas så här med siffrorna i Tabell 11 avrundade till jämna 1000-tal:

Arbetslöshets- tidsförkortning	Samhälls- ekonomisk vinst	Vinst för direkt berörda	Offentlig- finansiell vinst
1 dag	376 000 kr	99 000 kr	277 000 kr
1 vecka	1 882 000 kr	495 000 kr	1 387 000 kr
1 månad	7 715 000 kr	1 940 000 kr	5 775 000 kr

Tabell 11 Intäkts- och kostnadsposter i en samhällsekonomisk och offentligfinansiell kalkyl för åtgärder gällande statliga insatser på utbildningsområdet för 180 ärenden med positiva avslut under 2009 rörande invandrare med utbildning motsvarande civilingenjör. Tre alternativ redovisas: 1 dags, 1 veckas, 1 månads reduktion av etableringstiden för 71 % av berörda individer.

Effekter	(1) Samhället	(2) Direkt berörda invandrare	(3) Övriga individer = Den offentliga sektorn
A. Produktionstillskott			
1. Ökad produktion av varor och tjänster	376 349 ^a 1 881 746 ^a 7 715 159 ^a	318 940 ^b 1 594 700 ^b 6 538 270 ^b	57 409 ^c 287 046 ^c 1 176 880 ^c
2. Ökade inbetalningar av:			
a. inkomstskatt	0	-62 341 -311 706 -1 277 995	62 341 311 706 1 277 995
b. lagstadgade arbetsgivaravgifter	0	-68 638 -343 188 -1 407 070	68 638 343 188 1 407 070
Anm. Indirekt skatt redovisas under A.1(3) och beloppet ingår i A.1(1). Premier för avtalsförsäkringar och avtalspension ingår i A.1(1) och A.1(2).			
B. Minskat beroende av fördelningspolitiska program			
Minskade utbetalningar av transfereringar	0	-88 949 -444 744 -1 913 166	88 949 444 744 1 913 166
Summa	376 349 1 881 746 7 715 159	99 012 495 062 1 940 039	277 337 1 386 684 5 775 120

^a Produktion för marknader värderas till marknadspris dvs. inklusive indirekt skatt. (Det är individers betalningsvilja för produktionstillskottet som ska skattas.)

^b Bruttoinkomst av anställning inklusive avgifter för avtalsförsäkringar och avtalspension + lagstadgade arbetsgivaravgifter.

^c Indirekt skatt.

4 Sammanfattning

De i avsnitt 3 visade räkneexemplen kan ses om ett bidrag till en argumentation för att genomföra förändringar i nuvarande system för bedömning av utländska högskoleutbildningar. I Riksrevisionens granskning har det identifierats möjligheter att genom ändrade arbetssätt förkorta handläggningstiderna för sådana ärenden, vilket skulle göra det möjligt för invandrade akademiker att komma snabbare i arbete inom yrken som svarar mot deras utbildning. Att genomföra sådana förändringar inom ramen för redan tillgängliga resurser hos berörda myndigheter skulle därför innebära ökad effektivitet – man skulle med tillgängliga resurser nå en bättre måluppfyllelse.

Riksrevisionens granskning är en utvärdering av statliga insatser inom utbildningsområdet för invandrade akademiker – en *genomförandevärdering* av pågående verksamheter som syftar till att utmyнна i förslag till åtgärder. Däremot har det inte gjorts några förhandsbedömningar av vilka effekter på etableringstider som en implementering av åtgärderna kan tänkas få för olika yrkeskategorier – det har inte gjorts någon *effektutvärdering* ex ante.¹³ Därför, och eftersom samhällsekonomiska kalkyler för föreslagna eller genomförda åtgärder alltid baseras på åtgärdernas effekter, har det här använts *räkneexempel* för att belysa ekonomiska konsekvenser av reducerade arbetslöshetstider.

Dessa exempel är baserade på att arbetslöshetstider förkortas med 1 dag, 1 vecka respektive 1 månad för 71 % av de 995 individer (lärare, läkare, sjuksköterskor, företagsekonomer, civilingenjörer) vars ärenden blev bedömda med positiva utfall under 2009. I exemplen räknas med att genomsnittslönen för berörda individer motsvarar genomsnittslöner enligt SCB för lärare, läkare, sjuksköterskor samt inom yrken klassificerade som företagsekonom respektive civilingenjör. Andelen 71 % har valts därför att den svarar mot sysselsättningsgraden bland invandrade akademiker. De åtgärder som föreslås i granskningen avser förändringar av myndigheters löpande verksamheter varför effekter på

¹³ Jfr klassificeringen av utvärderingar i Delander & Månsson (2009).

etableringstider uppkommer årligen om åtgärderna genomförs. I räkneexemplen tjänar 2009 som ett typår.

Lägger vi samman de resultat av exemplen för respektive yrkeskategori som redovisades i Tabell 3, 5, 7, 9 och 11 i avsnitt 3 erhålls följande belopp avrundade till jämna 1000-tal:

Arbetslöshets- tidsförkortning	Samhälls- ekonomisk vinst	Vinst för direkt berörda	Offentlig- finansiell vinst
1 dag	2 060 000 kr	515 000 kr	1 545 000 kr
1 vecka	10 298 000 kr	2 576 000 kr	7 722 000 kr
1 månad ^a	42 221 000 kr	10 067 000 kr	32 154 000 kr

^a I exemplen har räknats med 1 dags sjukfrånvaro vid 1 månads arbetslöshetsförkortning.

Som synes ger även blygsamma effekter på arbetslöshetstider betydande ekonomiska vinster. Vinsten för samhället som helhet är ett mått på det ekonomiska värdet av effektivare utnyttjade av tillgängliga resurser i form av ett tillskott till produktionen av varor och tjänster – en ökning av det vi tillsammans har att dela på, ”den gemensamma kakan”. De två högra kolumnerna i sifferuppställningen visar hur det tillskottet fördelas mellan direkt berörda och övriga individer. En fördelning som för den senare kategorin sker genom ökade inbetalningar av direkta och indirekta skatter och minskade utbetalningar av transfereringar – dvs. genom effekter på den offentliga sektorns finanser. Att en så betydande del av effektiviseringsvinsten tillfaller övriga individer, dvs. den offentliga sektorn, beror på bortfall av transfereringsbetalningar till de direkt berörda när de får jobb.

Referenser

- Bauer T. & K. Zimmermann (1999), *Occupational mobility of ethnic migrants*, Working Paper No. 58, IZA, Bonn.
- Berggren K. & A. Omarsson (2001), *Rätt man på rätt plats – en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet*, Rapport Ura 2001:5, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Bohm, P. (1996 senaste upplaga), *Samhällsekonomisk effektivitet*, SNS Förlag, Stockholm.
- Chiswick B., Y. L. Lee & P. Miller (2003), ”Pattern of immigrant occupational attainment in a longitudinal survey”, *International Migration* No. 1.
- Delander, L. & J. Månsson (2009), ” Valet av utvärderingstyp beror på vilken fråga som ställs” i L. Svensson et al., *Lärande utvärdering*, Studentlitteratur, Lund, sid. 81–102.
- Delander, L. & H. Niklasson (1987), *Metoder för evaluering av arbetsmarknadspolitik*, Naut-rapport 1987:4, Nordisk Ministerråd, Köpenhamn.
- Delander, L. & H. Niklasson (1996), ”Cost-benefit analysis”, i G. Schmid, J. O’Reilly & K. Schömann (red.), *International handbook of labour market policy and evaluation*, Edward Elgar, Cambridge, UK, sid. 163–197.
- Ekberg J. (1991), *Vad hände sedan? En studie av utrikes födda på arbetsmarknaden*, Acta Wexionensia Economy & Politics No. 3, Växjö universitet, Växjö.

- Ekberg J. & D.-O. Rooth (2004), "Yrke och utbildning på 2000-talets arbetsmarknad – skillnad mellan inrikes och utrikes födda personer", Expertbilaga till *Rapport Integration 2003*, Integrationsverket, Norrköping.
- Ekonomifakta (Svenskt Näringsliv) (2010), Sociala avgifter, <http://www.ekonomifakta.se> (hämtad 2010-06-11).
- Korpi, M. (2008), *Migration and wage inequality: Economic effects of migration to and within Sweden 1993–2003*, Working Paper Series No. 2008:13, Institutet för framtidsstudier, Stockholm.
- Layard, R. (1997), "Preventing long-term unemployment", i D. J. Snower & G. de la Dehesa (red.), *Unemployment policy: Government options for the labour market*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, sid. 333–349.
- Layard, R. & S. Glaister (1994), *Cost-benefit analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Longhi, S., P. Nijkamp & J. Poot (2008), *Meta-analysis of empirical evidence on the labour market impacts of immigration*, Discussion Paper Series No. 3418, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Mortensen, D. T. (1986), "Job search and labor market analysis", i O. C. Ashenfelter & R. Layard (red.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 2, North-Holland, Amsterdam, sid. 849–919.
- Pissarides, C. (1985), "Short run equilibrium dynamics of unemployment, vacancies and real wages", *American Economic Review* Vol. 75.
- Riksrevisionen (2010), Beslut om granskning av statliga insatser inom utbildningsområdet för att tillvarata invandrade akademikers kompetens, Dnr 31-2010-0062.

- Rooth D.-O. & J. Ekberg (2006), "Occupational mobility for immigrants in Sweden", *International Migration* No. 3.
- Rubin, D. B. (1974), "Estimating causal effects to treatments in randomised and nonrandomised studies", *Journal of Educational Psychology*, 6: 688–701.
- SCB (2010), Lönedatabas¹⁴, <http://www.scb.se>
- SCB (2009a), Arbetskraftsundersökningen (AKU), Årsmedeltal 2009.
- SCB (2009b), Undersökning om hushållens utgifter (HUT) 2009, http://www.seb.se/Pages/TableAndChart_204993.aspx
- Schröder L. (2008), *Akademiker med utländsk bakgrund – en kunskapsöversikt*, Rapport TCO, Stockholm.
- Svenskt Näringsliv (2010), Arbetsgivaravgifter och premier till Avtalsförsäkringar, <http://www.svensktnaringsliv.se> (hämtad 2010-11-09).
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010), Arbetsgivaravgifter, <http://www.skl.se> (hämtad 2010-06-11).

¹⁴ Visande 2009 års löner.