

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Redovisning av uppdrag om skolindex

Skolverket har i regleringsbrevet för budgetåret 2002 fått i uppdrag att i samarbete med SCB ompröva skolindex, visa på alternativa index och, om man finner det lämpligt, föreslå något annat index som bättre förmår spegla relevant kostnadsutveckling inom verkets ansvarsområde.

Med anledning av ovanstående regeringsuppdrag har Skolverket gett SCB i uppdrag att i enlighet med regeringsuppdraget undersöka huruvida nuvarande skolindex behöver revideras. Rapporten om skolindex som utarbetats av SCB bifogas detta missiv.

Rapporten om skolindex innehåller följande;

1. En beskrivning av kostnadsutvecklingen i skelsektorn i förhållande till skolindex under den period som skolindex existerat.
2. Förslag till revidering av de vikter för löneutveckling samt varuprisutveckling som används vid beräkning av skolindex.
3. Utredning huruvida det behövs specifika index för olika verksamhetsformer inom skelsektorn eller om ett generellt index för hela skelsektorn är tillräckligt.
4. Utredning huruvida skolindex bör baseras på kostnadsutvecklingen i skelsektorn eller på den allmänna kostnadsutveckling för de varor och tjänster som används i skelsektorn.
5. Utredning huruvida det finns ett behov av ett särskilt skolindex eller om skolindex kan ersättas av redan existerande index.

Dnr 2002:654

I rapporten kommer SCB fram till följande slutsatser;

1. Vikter för beräkning av skolindex bör revideras och tas fram årligen.
2. Olika vikter bör användas vid beräkning av skolindex för de olika verksamheterna inom skolektorn, vilket innebär att tre olika index tas fram för grundskolan, gymnasieskolan respektive vuxenutbildningen.
3. Skolindex bör även i fortsättningen baseras på den allmänna kostnadsutveckling för de varor och tjänster som används i skolektorn och inte på kostnadsutvecklingen i skolektorn.
4. Det finns inga befintliga index som kan fylla samma funktion som nuvarande skolindex. Ett särskilt skolindex bör därför även fortsättningsvis tas fram.

Skolverket stödjer SCB:s slutsatser och redovisar härmed uppdraget om skolindex.

På Skolverkets vägnar

Ann Carlsson Ericsson
Avdelningschef för resultatuppföljning

Miki Tomita
Undervisningsråd

Bilaga:
Rapport: SCB:s rapport ”Omprovning av skolindex”.

Omprovning av skolindex

SCB har fått Skolverkets uppdrag att

1. belysa hur kostnaderna för skolektorn utvecklats i förhållande till skolindex under den 10-årsperiod som skolindex existerat,
2. se över och ev. föreslå revideringar av de vikter för löneutveckling och varuprisutveckling som används vid framtagandet av skolindex,
3. undersöka huruvida det behövs specifika index för grundskola, gymnasieskola resp. vuxenutbildning, eller om ett index för hela sektorn är tillräckligt,
4. redovisa för- och nackdelar med olika konstruktioner av skolindex,
5. undersöka huruvida alternativa index skulle kunna ersätta skolindex.

1. Kostnadsutveckling i skolektorn i förhållande till skolindex

En jämförelse mellan utvecklingen av skolektorns kostnader och utvecklingen av skolindex säger ingenting om kvalitén i skolindex eller dess användbarhet. Skolindex mäter priserna (varupriser och löner) på inputsidan, medan kostnaderna består av produkten av inputpriser och mängden insatt arbetskraft och insatsvaror. Volymförändringar påverkar således kostnaderna men inte skolindex. Som väntat visar tabell 1 därför betydande avvikelser mellan förändringarna i utbildningskostnaderna och skolindex.

Tabell 1

Utbildningskostnader och skolindex för 1992/1993 och framåt.

År	Utbildningskostnader (Mkr)	Förändring av utbildningskostnader (%)	Förändring av skolindex (%)
1992/1993	63 552	-3,25	4,05
1993/1994	65 653	3,31	4,12
1994/1995	69 441	5,77	0,13
1995/1996	73 210	5,43	3,16
1997	76 665	4,72	2,38
1998	80 747	5,32	3,76
1999	84 910	5,16	3,00
2000	88 434	4,15	1,51

2. Förslag till revideringar av vikterna i skolindex

Lönernas andel av kostnaderna förefaller ha minskat något inom skolsektorn sedan skolindex första gången togs i bruk. Detta motiverar en minskning av lönekostnadens vikt och en motsvarande ökning av varuprisernas vikt.

I SCB:s rapport om kostnader för barnomsorg, skola och vuxenutbildning 2001 (Statistiska meddelanden OE25 SM0101) delas kostnaderna in i Personalkostnader, Externa varor, Köp av verksamhet (externa), Övriga tjänster, Bidrag och transfereringar, Externa lokalhyror, Fördelade kostnader och Kalkylerade kapitalkostnader. Man kan utgå från att posterna Personalkostnader, Köp av verksamhet (externa) och Övriga tjänster huvudsakligen representerar kostnader för personal och därför bestäms av bl.a. löner och löneskatter (arbetsgivaravgifter m.m.).

När man konstruerade skolindex 1989 beräknades löneandelen till 75,8 procent och varuandelen till 24,2 procent. SCB föreslår nu att löneandelen beräknas med hjälp av data från SCB:s program för Offentlig ekonomi, ES/OE. För de olika skolformerna tillsammans blir löneandelen 70,69 procent, en ganska stor skillnad jämfört med de 75,8 procent som man beräknade 1989. En orsak till skillnaden är att man 1989 inte kunde fördela alla kostnadsposter på lön och andra kostnader, utan andelarna fick beräknas schablonmässigt. Sedan 1989 har antalet elever per lärare ökat, vilket troligen har medfört att löneandelen av de totala kostnaderna även de facto har minskat¹. Tabell 2 visar lönekostnaderna och deras andelar av de totala kostnaderna i de olika skolformerna år 2001.

Tabell 2

Lönekostnaden i de olika skolformerna 2001 (miljoner kronor).

	Grundskola	Gymnasieskola	Vuxenutbildning	Totalt
Personalkostnader	36 481	11 064	3 284	50 829
Köp av verksamhet	3 370	3 206	1 244	7 820
Övriga tjänster	2 498	1 427	608	4 533
Summa lönekostnader	42 349	15 697	5 136	63 182
Totala kostnader	59 712	23 055	6 614	89 381
Andel lönekostnader	0,7092	0,6809	0,7765	0,7069

¹ Om antalet elever per lärare ökar borde detta leda till att de totala kostnaderna ökar procentuellt mer än personalkostnaderna. Detta medför att löneandelen minskar.

Varuprisdelen av skolindex utgörs av ett vägt medelvärde av vissa delar av konsumentprisindex (KPI). Svårigheten ligger i att finna poster i KPI som på ett rimligt sätt approximerar skolsektorns kostnadsslag. Skolsektorns kostnader för varor består enligt Skolverkets rapport om kostnader i skolsektorn 2001 (Rapport 205) av Lokaler och inventarier, Skolmåltider, Läromedel och utrustning samt Skolskjutsar enligt tabell 3.

Tabell 3

Skolsektorns kostnader för olika kostnadsslag och deras andelar av de totala kostnaderna år 2001 (miljoner kronor).

	Grundskola	Gymnasieskola	Vuxenutbildning	Totalt
Lokaler och inventarier	11 663	4 912	841	17 416
Andel	0,6038	0,5765	0,7501	0,6014
Skolmåltider	3 561	886	0	4 447
Andel	0,1843	0,1040	0,0000	0,1536
Läromedel	2 453	1 937	280	4 670
Andel	0,1270	0,2273	0,2499	0,1613
Skolskjutsar	1 639	786	0	2 424
Andel	0,0848	0,0922	0,0000	0,0837
Totala kostnader	19 316	8 520	1 121	28 957

Varuslagen i KPI överensstämmer naturligtvis inte exakt med skolsektorns kostnadsposter. Å andra sidan är prisutvecklingen för de varuslag som här är aktuella sällan extrema, varför de eventuella brister i överensstämmelse som finns knappast ger några signifikanta utslag i form av fel i skolindex. Att använda KPI från hela konsumtionsområdet skulle troligen ge upphov till betydande felaktigheter, eftersom hänsyn då skulle tas till varugrupper med större variation i priserna och som dessutom saknar relevans för skolsektorn.

Den bästa tillgängliga lösningen förefaller vara att approximera kostnadsslagen med varugrupper i KPI enligt tabell 4.

Tabell 4

Kostnadsslagens motsvarigheter i KPI.

Kostnadsslag	Varugrupp i KPI
Lokaler och inventarier	04 Boende
	05 Inventarier och hushållsvaror
Skolmåltider	01 Livsmedel
Läromedel	09.1 Audiovisuell och fotografisk utrustning samt datorutrustning
	09.5 Tidningar, böcker och skrivmateriel
Skolskjutsar	07 Transporter

Kostnadsslaget Lokaler och inventarier kan således delas upp efter respektive vägningstal i KPI där Lokaler kommer att få vikten 86,72 procent och Inventarier följaktligen 13,28 procent. Läromedelsposten kommer att innehålla två undergrupper ur huvudgruppen Rekreation och kultur, nämligen Audiovisuell och fotografisk utrustning samt datorutrustning och Tidningar, böcker och skrivmateriel. Dessa kan också få vikter efter respektive vägningstal i KPI. Denna indelning ger de nya beräknade vikter som redovisas i tabell 5.

Tabell 5

Kostnadsslagens vikter i beräkningen av varukostnadsdelen av skolindex.

Andel	Grundskola	Gymnasieskola	Vuxenutbildning	Totalt
04 Boende	0,5236	0,4999	0,6505	0,5216
05 Inventarier och hushållsvaror	0,0802	0,0766	0,0996	0,0799
01 Livsmedel	0,1843	0,1040	0,0000	0,1536
09.1 Datorutrustning m.m.	0,0671	0,1201	0,1320	0,0852
09.5 Böcker, skrivmateriel m.m.	0,0599	0,1072	0,1179	0,0761
07 Transporter	0,0848	0,0922	0,0000	0,0837
Totalt	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

Med de nya vikterna blir varuprisökningen för hela skolsektorn 2,89 procent för perioden april 2000 - april 2001, att jämföra med 2,88 procent med de gamla vikterna. Den blygsamma skillnaden tyder på att metoderna ger likartade resultat.

Tabell 6 visar vikterna, beräknade med den föreslagna metoden, samt de resulterande ökningstalen i procent för lönekostnaderna, varukostnaderna och hela skolindex för de olika delarna av skolsektorn.

Tabell 6

Lönekostnadernas och varukostnadernas andelar av de totala kostnaderna samt den procentuella förändringen av skolindex och dess delar april 2000 – april 2001.

	Löneandel	Varuandel	Lönekostnads- utveckling	Varukostnads- utveckling	Skolindex
Grundskolan	0,7092	0,2908	4,42	2,95	3,99
Gymnasieskolan	0,6809	0,3191	4,42	2,69	3,87
Vuxenskolan	0,7765	0,2235	4,42	2,87	4,07
Totalt	0,7069	0,2931	4,42	2,89	3,97

Skolindex förändring för den period tabell 6 avser beräknades med de gamla vikterna till 4,04 procent, jämfört med den ökning med 3,97 procent som ges av de vikter som nu föreslås.

SCB föreslår att nya vikter fortsättningsvis tillämpas i beräkningen av skolindex. För att undvika att vikterna i skolindex med tiden blir obsoleta, föreslår SCB att nya vikter beräknas för varje år.

3. Specifika index för grundskola, gymnasieskola resp. vuxenutbildning

Tabell 2 visar att löneandelen skiljer sig mellan de olika skolformerna. Lönekostnadernas andel av de totala kostnaderna skiljer sig fr.a. mellan vuxenutbildningen och ungdomsskolan, där vuxenutbildningen har en avsevärt större löneandel än de andra två skolformerna. Detta förklaras till stor del av att vuxenutbildningen inte har några kostnader för skolmåltider och skolskjutsar.

Som vi kan se i tabell 6 blir det en viss skillnad i skolindex mellan verksamheterna. Skillnaderna är inte försumbara, samtidigt som den ytterligare kostnaden för att använda differentierade vikter mellan grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen är mycket låg.

SCB föreslår därför att olika vikter används för beräkning av skolindex för de olika delarna av skelsektorn, detta medför att tre olika index tas fram för grundskola, gymnasieskola respektive vuxenutbildning.

4. För- och nackdelar med olika konstruktioner av skolindex

Skolindex ska användas vid beräkningen av statsbidragen till kommunerna för driften av grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning. Den grundläggande tanken bakom den nuvarande konstruktionen av indexet är att statsbidragen till skolektorn inte ska påverkas direkt av sektorns kostnadsutveckling, eftersom det skulle kunna innebära ett försvagat kostnadsmedvetande i kommunerna. Skolektorns kostnader bör vara underkastade en fast budgetrestriktion, snarare än en som anpassas till kostnadsutvecklingen. Denna tanke är fortfarande giltig, kanske i än högre grad idag än för tio år sedan, eftersom den statliga budgetprocessen sedan dess tagit ytterligare steg i riktning mot krav på ökat kostnadsmedvetande.

Det innebär att lönekostnadsdelen i skolindex även framdeles bör beräknas på ett bredare underlag än enbart skolektorn. Idag används ett vägt medelvärde av lönekostnaderna i hela den offentliga sektorn. Man kan överväga att göra basen för skolindex ännu bredare genom att även väga in den privata sektorn. SCB har sedan 1992 möjlighet att beräkna ett vägt medelvärde av lönekostnaden för hela arbetsmarknaden. Detta skulle emellertid medföra en försening av beräkningen av skolindex, som kan vara tillgängligt först i september året efter det år indexet avser. Sett över en period av några år finns ingen anledning att förvänta sig att ett sådant index skulle avvika nämnvärt från ett index baserat på enbart den offentliga sektorns lönekostnader. Det är även troligt att det i den privata sektorn förekommer ersättningsformer, t.ex. bonus, extra månadslöner etc., som inte används i skolektorn.

För de varor som är relevanta för skolektorn bör dessa baseras på prisutvecklingen i KPI. Även om skolektorn skulle förändra inköpkvantiteten av en viss vara kommer detta knappast att påverka KPI.

SCB förordar därför att skolindex även i fortsättningen baseras på lönekostnaderna i den offentliga sektorn. När det gäller varukostnadsdelen i skolindex bör denna baseras på prisutvecklingen i KPI för de varor som är relevanta för skolektorn.

5. Alternativa index

Skolektorns totalkostnad (TK) är produkten av elevantalet (EA) och genomsnittskostnaden (GK) (styckkostnaden) per elev. Formellt uttryckt:

$$TK = EA * GK$$

Elevantalet är givet, men genomsnittskostnaden är påverkbar. Genomsnittskostnaden är summan av lönekostnader och kostnader för insatsvaror av olika slag. Om man kallar arbetskraftsinsatsen (mätt i t.ex. personmånader) AI, lönekostnaden per personmånad LÖN, mängden insatta varor VI och varupriset VP, kan genomsnittskostnaden uttryckas formellt som

$$GK = \frac{LÖN * AI}{EA} + \frac{VP * VI}{EA}$$

eller

$$GK = LÖN * \frac{AI}{EA} + VP * \frac{VI}{EA}.$$

Förändringen av totalkostnaderna består således av fem komponenter: förändringen av elevantalet, förändringen av lönekostnaden per personmånad, förändringen av arbetsinsatsen i form av personmånader per elev, förändringen av varupriserna och förändringen av varuinsatsen per elev.

Skolindex mäter ett aggregat av två av dessa, nämligen lönekostnaden per personmånad och varupriserna. Elevantalet är exogent givet, medan de två återstående komponenterna är uttryck för dels hur mycket samhället vill satsa på skolsektorn, dels vilken mix av arbetsinsats och varuinsats man vill använda. Vid beräkningen av skolindex tas föregående års mix av arbetsinsats och varuinsats för given. Ingenting hindrar dock att man låter policymässiga ambitioner påverka skolindex genom att använda andra vikter för arbetsinsats och varuinsats.

För att bestämma resurstilldelningen till skolsektorn kan man med fördel använda skolindex som utgångspunkt och sedan ”vikta” detta med hänsyn till ambitioner att förstärka eller försvaga resurstilldelningen till skolsektorn, liksom till förändrade elevantal.

SCB har inte funnit något index som bättre än skolindex skulle kunna fylla samma funktion. Alternativ till skolindex borde bestå i redan producerade index. Som tidigare nämnts är KPI inget bra alternativ för skolindex då indexet inkluderar varor som ej har betydelse för skolan. SCB tror inte heller att det går att hitta ett index som, förutom löne- och prisutvecklingen, tar hänsyn till elevantal och policymässiga ambitioner.

SCB förordar att skolindex även fortsättningsvis används.