

Kapitel 5

Marknaden för yrkesutbildning — håller Sverige på att förlora yrkeskompetensen?¹

Kompetens blev under 1992 ett nyckelord i den ekonomisk-politiska debatten. IUI har under de senaste tio åren studerat sammansättningen av det kompetenskapital som ökar produktionens effektivitet och den investeringsprocess som får kompetenskapitalet i produktionen att växa. Det kan konstateras, närmast som en självklarhet, att produktivitetstillväxt har sin grund i olika former av industriell kompetens. Maskiner och arbetstimmar utan intelligent samordning skapar inga produktionsvärden. *Utbildningspolitik brett definierad måste därför bli det centrala inslaget i all tillväxtpolitik.* Ett nödvändigt villkor för en framgångsrik sådan politik är dock en konkret uppfattning om vad detta kompetenskapital består av.

Det kan också, närmast som en självklarhet, konstateras att arbetsmarknaden även är en marknad för mänskliga kvaliteter (kompetens), inte bara för arbetstimmar eller arbetstagare. Individens ekonomiska värde beror på i vilken utsträckning han hittar ett jobb som passar hans kompetens. Utan denna insikt kommer arbetsmarknadens centrala funktioner att fundamentalt missförstås.

Industrins tillverkning har under efterkrigstiden i ökande utsträckning blivit grunden för svenskt ekonomiskt välstånd. Svensk industri har varit mycket framgångsrik på världens marknader för avancerade verkstadsprodukter. Yrkesarbetarkompetensen har varit en viktig faktor bakom denna fram-

¹ Detta kapitel sammanfattar resultaten från en omfattande forskning inom ekonomi och pedagogik. Här redovisas endast ett mindre urval källor. För en mer detaljerad dokumentation, se Eliasson (1986a, b, 1992a, b, 1993b).

gång. Storskalig industriell tillverkning har varit en källa till sysselsättning och relativt höga löner för en stor kader lågutbildad arbetskraft, ett förhållande som på ett avgörande sätt gjort det möjligt att, tills helt nyligen, upprätthålla en relativt jämn fördelning av inkomsterna. Dessa framgångar för svensk industri har i första hand skördats inom den traditionella mekaniska verkstadsindustrin, som bygger på en 150 år gammal teknologi. De nya industrier som exempelvis upptar en stor andel av amerikansk industri är, med undantag av några företag, inte väl representerade i Sverige. Likaså saknas i betydande utsträckning den avancerade privata tjänsteproduktion som under efterkrigstiden förändrat hela det amerikanska näringslivet och som enligt många bedömare kommer att bilda grunden för den produktion som skall bära den ekonomiska utvecklingen under nästa århundrade.

Oroande signaler tyder på att Sverige håller på att förlora sina tidigare goda konkurrensförutsättningar inom tillverkningen, särskilt den konkurrensfördel som en stam produktiva yrkesarbetare utgör. Detta är dock ett långsiktigt problem som påverkar storföretagens benägenhet att investera i Sverige. På kort sikt, när detta skrivs, är situationen till synes den omvända med gott om arbetskraft, även kvalificerad, i arbetsmarknaden.

Det på lång sikt viktigaste problemet är dock, om den *industriella kompetens* som skall möjliggöra näringslivets förnyelse inför nästa århundrade finns, samt om den ekonomisk-politiska miljön ger tillräcklig stimulans till och möjligheter för nyföretagande. Grundläggande för framgång i bägge dessa avseenden är det svenska utbildningssystemets organisation och effektivitet. Detta kapitel ägnas särskilt åt tillgången på yrkeskompetens samt åt skolan. Den övergripande industriella kompetensen och näringslivets förnyelse berörs även här men har redan diskuterats i kapitlen 1 och 4.

Den förändrade industriella teknologin, den ökade betydelsen av småskalig produktion, särskilt kompetensintensiv tjänsteproduktion, samt en hårdnande internationell konkurrens hotar att rycka undan de reella förutsättningarna för den utjämningspolitik som bedrivits i Sverige under snart ett halvt århundrade. Den ökade industriella specialiseringen gör företagen mer sårbara för internationell konkurrens och gör därmed jobben osäkrare. Lönerna i hela den gamla industrivärlden håller av samma skäl snabbt på att anpassas till det ekonomiska värdet av arbetstagarens prestation på arbetsplatsen. Denna anpassning sker delvis genom en omorganisation av produktionen. Avancerad och lönsam produktion bryts ut ur storföretagen. Kvar-

varande produktion med otillfredsställande förräntning och ofta lågutbildad arbetskraft avvecklas. Om detta slår igenom fullt ut kommer det att medföra en starkt ökad skevhet i inkomsternas fördelning.

En särskilt viktig politisk fråga gäller därför, hur användningen av prismekanismen (lönen) och utbildningen skall balanseras vid lösningen av den massiva felallokering av arbetskraft som svensk ekonomi hamnat i. Dessvärre kräver politiken härvidlag information som forskningen endast i få avseenden varit förutseende nog att ta fram.

I detta kapitel går vi igenom fakta i detta mål. Vi frågar om problemen härrör ur arbetets och arbetsmarknadens organisation, om prisbildningen på kompetens fungerat dåligt eller om skolan tappat bort uppgiften att förbereda ungdomarna för arbetslivet. Slutsatsen är att en effektiv arbetsmarknad och en friare och bättre organiserad utbildning är de enda sätten att motverka den mycket sneda inkomstfördelning och den höga öppna arbetslöshet som annars kommer att etableras i Sverige under 1990-talet.

Yrkeskompetens — en förlorad konkurrensfördel?

Under 1950-talet levde svensk industri på räntorna från en efter kriget intakt basindustri. Den svenska yrkesarbetarkåren representerade under 1960-talet en betydande konkurrensfördel för svensk industri. 1970-talet var, som Lennart Ohlsson (1976) visat, yrkesarbetarnas och ingenjörernas decennium i kombination. Under 1980-talet styrdes storföretagens framgångar av kompetent forskning och produktutvecklingsarbete, huvudsakligen i Sverige, samt av en effektiv, global marknadsföring. Storföretagens ledningskompetens var den avgörande konkurrensfördelen (Eliasson m.fl. 1984, 1985). Mot slutet av 1980-talet kunde vi konstatera att småindustrin tappat konkurrenskraft, att nyetableringarna stadigt avtagit under hela efterkrigstiden (se kapitel 4) samt att de stora verkstadsföretagen hade börjat förlägga nya och avancerade tillverkningsinvesteringar utomlands (se Braunerhjelm 1990, samt kapitel 2), bland annat med hänvisning till en kombination av brist på yrkesfolk och överbetalda, lågutbildade arbetare. Att den utländska produktionen i svenska bolag ökat sitt kompetensinnehåll parallellt med att kompetensinnehållet i samma bolags svenska produktionsenheter minskat kraftigt, bekräftas i flera pågående IUI-studier (se bl.a. kapitel 2, Fors 1993a, Svensson 1993). Parallellt

med den svenska storindustrins internationella framgångar under 1980-talet kan vi dessutom observera hur andra länders företag har börjat hämta in de svenska företagens tidigare kompetensförsprång.

Svensk verkstadsindustri bygger på en 150 år gammal fabriksorganisation

Det traditionella svenska verkstadsföretaget är fortfarande organiserat kring den uppsättning verktygsmaskiner som en gång möjliggjorde den industriella revolutionen. Sedan början av 1800-talet i Sverige, och tidigare i USA och i England, har den växande verkstadsindustrin och en allmän, storskalig fabriksorganisation möjliggjort att relativt lågkompetent arbetskraft har kunnat komma i åtnjutande av vinsterna från den storskaliga tillverkningen. Detta innebär att den lågutbildade arbetskraften, anställd enligt lönekontrakt, upplevde stadigt ökade relativlöner under mer än 150 år (Eliasson 1992a).

Parallellt med denna utveckling minskade egenföretagandet stadigt, som en konsekvens av att allt fler anställda i jordbruket migrerade mot högre timlöner i industrin.

Tre trendbrott

I denna historiska utvärdering kan tre trendbrott nu observeras. Trenden mot ökade relativlöner för lågkompetent arbetskraft har för det *första* troligen brutits i USA sedan ungefär 20 år. För det *andra* kan, också sedan ca 20 år, konstateras en permanent uppgång i den tidigare minskande andelen egenföretagande. Det diskuteras huruvida den ökade avkastningen på utbildning är en fråga om ett minskat utbud på utbildad arbetskraft eller en förändrad efterfrågestruktur. Bägge faktorerna kan visas ha spelat in.¹ Att användningen

¹ Det kan alltså inte vara fråga om enbart en utbudsförklaring. Berman, Bound & Griliches (1993) håller med om att en del av den kraftigt ökade lönefördelen för utbildad arbetskraft har att göra med minskningen i tillväxt av collegeutbildade under 1980-talet, men de betonar att kompetensökningen till stora delar handlar om en substitution mellan tillverkningsjobb och mer kompetensintensiva jobb inom respektive industri. Denna kompetenshöjning var korrelerad med investeringar i datorer och relaterad teknologi samt med FoU-investeringar. Se också Berndt, Morrison & Rosenblum (1992) samt Edin & Holmlund (1993a). Det bör tilläggas att jämförelser med USA på den här punkten kan bli haltande, dels därför att highschool/collegesteget i USA (särskilt till de bra universiteten) ger ett större kunskaps- och signalvärde för

av ny produktionsteknik kräver mer kompetens än tidigare talar dock för en strukturförklaring och ett trendbrott. Denna slutsats stöds av det faktum att på visst sätt sammansatt utbildning kan visas ge positiva produktivitetseffekter på arbetsplatsen. Från den amerikanska forskningen kan vi dessutom konstatera att industrier som sysselsätter högutbildad arbetskraft växer snabbare än andra industrier. Egenföretagandet har ökat i USA, särskilt bland den högutbildade arbetskraften, en utveckling som speglar avsevärt förbättrade relativa förtjänstmöjligheter som egenföretagare. Eftersom teknologin är internationell men sprids i olika takt, kan vi förmoda att liknande tendenser har börjat göra sig gällande i Sverige, även om de ännu inte observerats. Skälet härtill är det *tredje* brottet i en 150-årig trend. Stadigt ökad skala i tillverkningen har sedan den industriella revolutionen gjort det möjligt att omfördela stordriftens räntor till lågutbildad arbetskraft. Sedan ca 20 år har trenden mot stordrift dock vänts i sin motsats i praktiskt taget alla branscher och länder, med ett undantag, svensk industri (se Carlsson 1989, 1992, och Braunerhjelm & Carlsson 1993). Detta förklaras av den relativa (internationella) framgång som svensk storindustri haft under 1980-talet, särskilt i storskalig verkstadsproduktion (se kapitlen 2 och 3). Ser vi till hela den privata sektorn, inklusive privat *tjänsteproduktion*, vilken expanderat betydligt snabbare än industrin, faller dock även Sverige in i mönstret.

Den växande industrin är mycket tjänste- och kompetensintensiv. Den ställer stora krav på arbetskraften. Produktionen kan bedrivas effektivt i relativt liten skala, något som på ett helt annat sätt än storindustrins tillverkning möjliggör egenföretagande och småföretagande med deläggande. Framför allt har det blivit allt svårare att genom arbetets organisation och genom politik omfördela de värden som skapas i produktionen enligt andra kriterier än arbetsprestationen (se mer nedan). Konsekvenserna för arbetskraften och inkomstfördelningen har redan – som nämnts tidigare – blivit betydande i de länder (särskilt i USA) där detta fenomen har registrerats statistiskt. Det är med andra ord ingen tillfällighet att allt fler länder börjar observera hur tidigare jämna inkomstfördelningar nu snabbt börjar bli allt skevare.

arbete i det privata näringslivet än gymnasie/universitetssteget i Sverige. Bortsett från civilingenjörer, och i någon mån civilekonomer, har de universitetsutbildade i Sverige företrädesvis hamnat i den offentliga sektorn, möjligen i den privata konsultbranschen.

Denna problembild blir ännu tydligare, om vi samtidigt studerar vad som händer i den snabbt växande privata tjänstesektorn och i krisbranschen offentlig produktion. Den privata tjänsteproduktionen har vuxit kraftigt inom den del som sysselsätter högkompetent arbetskraft (konsulttjänster, mjukvaru-produktion etc.), där dessutom små- och egenföretagande är en vanligt förekommande organisationsform.

Lågproduktiv arbetskraft i den privata tjänstesektorn anställs i första hand på priset (d.v.s. låg lön). Produktionen består företrädesvis av personlig service, en verksamhet som i ett högskatteland som Sverige av naturliga skäl fört en tynande tillvaro (se bilaga I). Om den offentliga sektorn upphör med att öka sysselsättningen, och framför allt med att nyanställa för att hålla nere arbetslösheten, kommer vi att få se ett växande överskott på lågkompetent arbetskraft. Denna kan bara få jobb genom att acceptera för nuvarande svenska förhållanden låga löner, om inte en för arbetsmarknaden fungerande utbildningspolitik kan organiseras.

Underbetald kompetens stimulerar inte kompetensuppbyggnad

Varje arbetsplats kännetecknas normalt av att en betydande spridning i arbetarnas produktivitet inte motsvaras av samma spridning i arbetets kompensation (för en dokumentation se kapitel 2 i Eliasson 1992a). Till en viss del är denna underbetalning av kompetens och överbetalning av lågproduktivt arbete oundviklig. Möjligheter till jämförelser, rättviseskäl och sociala skäl, samt de höga kostnaderna att förhandla fram individuella löner gör, att en standardisering av lönerna alltid kommer att äga rum på varje arbetsplats. Lönen kommer därför alltid att vara en dålig mätare på arbetsinsatsens värde. Men blir skillnaden mellan prestation och kompensation för stor, uppstår spänningar i organisationen, vilka tvingar fram olika former av anpassning, framför allt i form av byte av personal samt förändringar i organisationen.

Kompetens på arbetsplatsen definieras som att bäraren av kompetens är mer lämplig för ansvarsfyllda och viktiga uppgifter än andra. Denna hierarki finns på alla nivåer och företagsledningens allra viktigaste uppgift är att bemanna företaget med kompetens (se Eliasson 1992a, kapitel 6). Detta kräver vissa styr- och stimulansinstrument, inte minst lönen, men även befogenheter att organisera och fördela arbetet.

Yrkesarbetarna och de kompetenta arbetarna i verkstäderna fick sig tidigare ofta tilldelade rollen som samordnare, förmän och ansvariga organisatörer. Varje anställd yrkesarbetare gjorde det möjligt att anställa flera icke utbildade arbetare. Yrkeskompetensen utövade därför en hävstångseffekt på sysselsättningen nedåt i organisationen. Denna yrkeskompetens har i ökande grad fått vidkännas en sänkt relativlön, samtidigt som de lågutbildade arbetarna, vars produktivitet varit beroende av yrkesarbetarnas arbete, fått en höjd relativlön (se bilaga II). Motiven för att utbilda sig, ta på sig mer ansvar samt arbeta hårdare har således minskat under 1960- och 1970-talen fram till mitten av 1980-talet. Denna utveckling har väsentligen skapats av politik i form av skatter, lagstiftning samt centralt utformade avtal.

Incitamenten hos företagen att avveckla den tillverkning som domineras av överbetald, lågproduktiv arbetskraft har helt konsekvent också ökat. I många fall har detta tagit sig sådana uttryck att enkla jobb, som kräver administrativ samordning och förmän, avvecklats eller mekaniserats. Förmännens roll har minskat. Den tillverkningsförberedande systemverksamheten har ökat. Den sysselsätter i första hand ingenjörer. Kvarvarande tillverkningsuppgifter har delegerats ned i organisationen med starkt ökade krav på yrkeskompetens och ingenjörskompetens för att programmera och ställa in, samt organisera arbetet kring avancerade och dyra maskiner. För att denna delegering av kompetenskrävande uppgifter skall fungera måste sorteringen av arbetskraften bli hårdare, vilket också har blivit fallet. Kraven på kompetens ökar med denna organisation av arbetet även där tidigare enkla tempojobb dominerat. Lågkompetent eller icke passande arbetskraft får inte arbete.

Underbetalningen av kompetens gör sig gällande på två sätt. Dels saknas motiven för dem som mest behöver yrkesutbildning att skaffa sig sådan. Dels tvingas den högkompetenta (inte nödvändigtvis högutbildade) arbetskraften, vars bidrag till produktionen ofta uppgår till många gånger betalningen, att söka andra lösningar än anställning mot lön. Ny teknologi, som möjliggjort lönsam tillverkning i liten skala, samt den växande, småskaliga och kompetensintensiva tjänsteproduktionen inom de stora industriföretagen har under 1980-talet inneburit starka incitament för högkompetent arbetskraft att bryta sig loss ur storföretagets organisation och etablera produktionen i små, kompetenta och homogena arbetslag. Sådana arbetslag eller företag kan ta betalt i förhållande till värdet på de produkter och de tjänster de levererar.

Detta är ett skäl till uppdragsverksamhetens snabba tillväxt (Eliasson 1986b, s. 19 ff.). Detta berövar storföretagets övriga tillverkning den subventionering som en underbetald, högkompetent arbetskraft tidigare stod för. Enkel låglöneproduktion kan inte länge finansieras och avvecklas därför. Arbetskraften i denna verksamhet är just av den typ som har stora svårigheter att komma tillbaka till arbetsmarknaden om dess arbetsplatser läggs ned.

I den mån denna förändring av produktionens organisation förorsakats av andra än rent ekonomisk-tekniska skäl har vi att göra med en ineffektivisering av produktionen. Mycket tyder på att just skattepolitiken och de lagar och de regler som definierar arbetstagarnas trygghet har skapat sådana ineffektiviteter i produktionens organisation. Högkompetent tjänsteproduktion har brutits loss ur storföretagen, men samtidigt har nyföretagandet hämmats (se kapitel 4).

Det problem beträffande tillgången på yrkeskunnande som vi diskuterar är i första hand ett långsiktigt problem. Givet installerad tillverkningskapacitet upplever Sveriges industri, just nu mitt under lågkonjunkturen, ingen bristsituation. Vad som däremot tycks gälla är att många företag under 1980-talet hållit tillbaka avancerade tillverkningsinvesteringar i Sverige, därför att man bedömt tillgången på yrkeskompetens som otillräcklig. I nuvarande lågkonjunktur, givet den lägre kapaciteten, är tillgången på yrkeskompetens tillfredsställande. Konsekvenserna för det traditionella verkstadsföretaget blir att:

- tillgången på yrkesarbetare och arbetare med ingenjörskompetens blir en flaskhals för den långsiktiga tillväxten,
- tillväxten skapar, med produktionens förändrade organisation, färre högbetalda jobb än tidigare för lågutbildad arbetskraft.

”Job-less-growth” har under senare år varit ett återkommande tema i debatten. En sådan situation kan uppstå när lönebildningen inte anpassar sig till rådande utbildnings- och efterfrågeförhållanden. De förändringar i lönebildningen som krävs är till de lågkompetentas nackdel, om inte utvecklingen mot större lönespridning kan motverkas av effektivare utbildning för arbetsmarknaden.

Teknologi, industristruktur och arbetets karaktär

Ett antal studier vid IUI (se bl.a. Braunerhjelm 1993d, Fors 1993a) visar att olika objektiva mått på kompetens bidrar till företagets prestanda i termer av lönsamhet och produktivitet. Resultaten visar också att högnivåkompetens på exekutiv och teknologisk nivå spelar den största rollen, men för vissa industrier anges just tillverknings- och yrkeskompetens vara särskilt avgörande. Det senare gäller särskilt yrkesarbetare men också högkvalificerade tjänstemän, till exempel civilingenjörer.

Enligt två omfattande enkät- och intervjuundersökningar, som genomfördes av IUI 1989 och 1990, framgår att industriföretagen i och för sig anser att den anställda arbetskraften uppfyller de kvalitetskrav man har (Braunerhjelm 1990, s. 40 ff., 1991). Problemet har snarare varit kostnaderna för arbetarpersonalen och svårigheterna att få tag på kompetent arbetskraft för expansion. Kostnaderna bestäms av lön och produktivitet. Eftersom lönenivån i Sverige inte längre är särskilt hög, uttryckt i internationell valuta, är det i första hand de höga lönebikostnaderna och den låga produktiviteten i förhållande till lönen som utgör problemet. Här har en radikal förändring inträffat om man jämför dagens situation med perioden före 1970-talets oljekriser. Då var arbetskraften i Sverige bättre betald uttryckt i internationell valuta än arbetskraften i konkurrerande länder, men den svenska produktiviteten var ännu högre. Den politiskt instabila situationen på arbetsmarknaden under senare år samt den höga frånvaron anges särskilt som orsaker till låg produktivitet och höga kostnader, men även det allt krångligare regelsystemet på arbetsmarknaden som gör det svårt att organisera om produktionen. Men det tycks också ha varit så att de för konkurrenskraften så viktiga yrkesarbetarna inte längre gått att få tag på.

Sådana problem på den svenska arbetsmarknaden angavs som orsak till att många svenska företag valde att antingen förlägga sin expansion utomlands eller ändra produktionens inriktning (Braunerhjelm 1990). Utlandsexpansionen har tagit sig två olika former. Den gäller *dels* produktion med ett stort inslag av lågutbildad, lågkompetent arbetskraft där den relativa lönenivån har haft ett inflytande, *dels* avancerad produktion där tillgången på ingenjörer och yrkesarbetare inte räckt till i Sverige. Det kompetensproblem vi upplever är alltså långsiktigt och har påverkat investeringsbesluten i negativ riktning. Att

företagens representanter inte upplever någon brist under dagens lågkonjunktur, givet installerad tillverkningskompetens, ändrar inte denna dystra bedömning. Kapaciteten har helt enkelt anpassats nedåt till tillgången på kompetent arbetskraft. Det måste dock beaktas att enkätundersökningarna genomfördes under en period då arbetsmarknaden karakteriserades av överhettning i slutfasen av en långvarig konjunkturuppgång.

Problemen skiljer sig också mellan högteknologisk och annan industri. I den förra uppgavs bristen på specialister vara ett problem, medan kostnaderna i sig inte var avgörande. Företagen fruktade också att den nya generationen högutbildade kommer att vara mer internationellt lätttrölig än tidigare generationer, och attraktiva forskningsmiljöer, utomlandsvistelse etc. kan komma att innebära ökade svårigheter att i framtiden rekrytera kompetent arbetskraft för arbete i Sverige.

Intervjuer, som genomförts inom ramen för pågående IUI-projekt, om hur skolan bör vara organiserad för att tillgodose industrins kompetenskrav, visar preliminärt att de stora företagen genom en ändrad arbetsorganisation och internutbildning själva försöker lösa många av de problem som brist på yrkeskompetens utgör. Yrkesarbetarna förekommer särskilt inom den bearbetande industrin, samt för specialist- och underhållsarbeten. Här är normalt utbudet av arbetskraft mindre än efterfrågan, med undantag för den mycket djupa lågkonjunktur vi just nu befinner oss i. Denna typ av yrkeskunnande är dessutom generell. Är man yrkesman eller yrkeskvinna kan man få jobb på många arbetsplatser. Arbetsgivarna är därför måttligt intresserade av att kosta på denna utbildning.

Monteringsjobben, som dominerar i den storskaliga verkstadsindustrin (t.ex. i bil- och lastvagnstillverkning etc.), kräver däremot en mycket företags- och produktspecifik kompetens. Större svenska företag har för att få tillgång till bra arbetare sedan drygt ett decennium börjat organisera egen intern utbildning för denna typ av jobb och rekryteringen sker i första hand från gymnasiet, särskilt de tekniska linjerna. Man väljer dock numera arbetskraften mer noggrant än tidigare. Betygen är ett kriterium, men i första hand sorteras kandidaterna efter personliga egenskaper. Förmågan att samarbeta med arbetskamrater är en sådan egenskap som man försöker identifiera före anställningen.

Mot produktion med högt eller lågt kompetensinnehåll?

Svensk industri betalar inte i dag internationellt höga löner. Trots detta var de svenska *lönekostnaderna* höga fram till 1992 års depreciering. Orsaken var framför allt den låga tillväxten i produktiviteten. Devalveringen under 1970-talets senare hälft, och i synnerhet den 1982, sänkte kostnadsläget i industrin och räddade därmed tillfälligt en svans av hotade lågproduktiva företag med enkel produktion. Sedan dess har samma industri utvecklat produktion och export med ett växande innehåll av lågkompetent arbetskraft (kapitel 2 samt Lundberg 1992)¹, ett förhållande som även speglas i fördelningen av leveranser mellan svenska och utländska enheter i de internationella svenska företagen (Andersson 1993b). I ett land med betydande svårigheter att kontrollera sin inflation kommer en industri som kännetecknas av sådana utvecklingstendenser mycket snart att befinna sig i en ny krissituation, med en ännu större del av produktionen hotad av en ny kostnadskris. Att den svenska underleverantörsindustrin var på väg in i den situationen mot slutet av 1980-talet visades av Braunerhjelm (1991). Deprecieringen 1992 tvingades visserligen fram av den akuta räntekrisen men skall väsentligen ses som ett dramatiskt försök att tillfälligt rädda sysselsättningen för lågkompetent arbetskraft i företag med långsiktigt dåliga utsikter till överlevnad, det vill säga företag med svårigheter att upprätthålla lönsamhet och produktivitetstillväxt uttryckt i internationell valuta. Med en ökad andel sådana företag i industrin kan en ny, snar kostnadskris endast undvikas genom en stadig, fortsatt sänkning av lönerna uttryckta i internationell valuta. En sådan utveckling betyder fortsatt industriell stagnation.

En konsekvens av det ovan sagda är att tillverkningens, och därmed arbetarkollektivets, andel av den totala sysselsättningen minskat. De industrier som sysselsätter stora andelar arbetare och en stor andel fysiskt kapital, utan kompletterande marknadsföring och FoU-kapital, går i genomsnitt relativt dåligt, samt har inte expanderat. Företag med stor andel yrkesarbetare gick dock (vid undersökningstillfället 1990) relativt bättre än övriga företag av samma storleksordning och i övrigt lika. Stora företag och underleverantörer

¹ Det skall dock observeras att Lundbergs (1992) resultat till stor del är ett aggregationsresultat. Det var inte i första hand kompetensinnehållet i en given produktion som minskade utan produktion med lågt kompetensinnehåll, i första hand i basindustrin, som ökade snabbt under de av Lundberg studerade åren.

har en liten andel yrkesarbetare. Underleverantörerna utgör en särskild problemgrupp: de har byggt upp en stor andel av sin tillverkning på utbildad arbetskraft. Produkterna är generellt sett enkla med ett lågt kompetensinnehåll och företagen står i beroendeförhållande till köparföretagen, som dessutom på grund av sin ökade utlandsorientering är på glid mot nya, ofta mer kompetenta och konkurrenskraftiga underleverantörer i utlandet (Braunerhjelm 1991). Storföretagen har en mindre andel utbildad arbetskraft, med en stor andel av resurserna satsade på marknadsföring och distribution. Småföretagen har (relativt) stora andelar yrkesarbetare, hög tillverkningsintensitet samt relativt avancerade produkter.

Småföretagsgruppen har – som visas i kapitel 4 – haft relativt hög lönsamhet, men låg tillväxt. Underleverantörerna har såväl låg lönsamhet som låg tillväxt, med undantag av leverantörerna till bilindustrin som fick en extra skjuts från 1982 till mitten av 1980-talet av devalveringen. Storföretagen, särskilt de internationella, visar höga siffror i bägge avseendena.

Det är industrins tillverkningsanläggningar som tidigare givit relativt goda utkomstmöjligheter för utbildade arbetare och som därmed förklarar den relativt jämna inkomstfördelning som statistiken visar för 1960- och 1970-talen samt för första delen av 1980-talet. De högsta lönerna har uppnåtts där stor skala och hög kapitalintensitet förenats, som exempelvis i gruv-, stål- och skogsindustrierna. Dessa industrier, samt den storskaliga verkstadsindustrin inklusive dess underleverantörer, drabbas nu av lönsamhetsproblem, vilket kommer att medföra en förskjutning av utbudet av arbetarjobb mot småföretagen. Dessa har hittills inte visat någon särskilt stor expansion, betalar lägre löner än storföretagen och kräver dessutom en annan balans mellan utbildade arbetare och yrkesfolk. Konsekvensen av detta blir att tillgången på enkla, välbetalda industrijobb för utbildad arbetskraft mer än tidigare kommer att begränsas av tillgången på utbildad arbetskraft. En intressant fråga är om tillgången på yrkesarbetare även har hämmat nyföretagandet inom verkstadsindustrin. Denna begränsning kan under 1980-talet ha skylts över av storföretagens expansion, som dels i stor utsträckning skett utomlands, dels i många fall (särskilt i bilindustrin) bygger på avancerade monteringsarbeten, där företagen genom egen utbildning kunnat ordna tillgången på kompetens.

Vi kan också konstatera att – till skillnad från den amerikanska ekonomin – expansionen i Sverige inte har ägt rum inom nya industrier som

elektronik eller biokemi, samt inte heller i den privata tjänstesektorns avancerade delar (Eliasson 1993a). De industrier som sysselsätter högtbildad och högkompetent arbetskraft på andra nivåer än på specialist- och företagsledarnivå är med andra ord inte väl representerade i svensk produktion. Svensk industri har snarare en sämre utbildad arbetskraft än konkurrentländernas industri (Landell & Victorson 1991), och de branscher som utvecklats snabbast under 1980-talet ägnar sig i första hand åt masstillverkning. Större delen av den högtbildade arbetskraften återfinns i stället i den offentliga sektorn.

Det skall också i detta sammanhang noteras att den ökning i den privata avkastningen på högre utbildning som kunnat observeras i USA under nästan två decennier, och den motsvarande sänkningen av relativlönen för utbildad arbetskraft förmodligen är på gång även i Sverige (för en översikt se Eliasson, 1992a, s. 83 ff., 142 ff., 1993b samt även Edin & Holmlund 1993a). En viktig fråga är om den långsammare utvecklingen i Sverige beror på att det privata näringslivet inte haft förmåga att utnyttja den högt utbildade arbetskraften, eller om det rått brist på högt och rätt utbildad arbetskraft på grund av utbildningssystemets organisation och/eller om incitamenten att satsa på den rätta utbildningen varit för svaga.

Den bedömning vi gör i denna skrift är att tillverkning i stor skala av avancerade produkter alltid kommer att spela en viktig roll i de rika industriländerna. Om detta vittnar den renässans i tillverkningen, efter en lång period av kris (se *Business Week* March 3, 1986, Sept. 19, 1989, och Dertouzos, Lester & Solow 1989), som vi nu kan se äga rum i USA. Det "ihåliga företags" tid är förbi. Avancerad produktutveckling och marknadsföring kan inte skötas i företag som har tappat tillverkningskompetensen.

Vi konstaterar också att storskalig produktion, särskilt tillverkning, har varit, och kommer att vara, den viktigaste källan till relativt välbetalda jobb för lågutbildad och lågkompetent arbetskraft. Orsaken är densamma som tidigare: de anställda får ett betydande bidrag till lönen från den storskaliga arbetsorganisationens driftöverskott (Eliasson 1992a). Den privata tjänstesektorn skapar inte dessa "möjligheter".

Vår bedömning är dessutom att de lönebidrag från tung, kapitalintensiv tillverkning av enkla produkter som tillverkningen skapade under 1950-, 1960- och 1970-talen inte längre är för handen. Den moderna tillverkning som blir

kvar i Sverige kommer, med undantag för vissa basindustrier, i första hand att byggas upp kring ingenjör- och yrkesarbetarkompetens. Om denna kompetens inte finns på plats, kommer inte heller välbetalda jobb för övriga anställda i industrin att skapas i Sverige. Denna kompetens kommer inte att finnas på plats om inte tillfredsställande *stora* löneskillnader mot utbildad arbetskraft skapas. Därmed blir de residuala överskotten att "dela på" mindre. Ingenjörskompetensen blir dessutom för var dag alltmer internationellt lätttrölig, särskilt på de internationella storföretagens interna arbetsmarknader. Motsvarande gäller inte yrkesarbetarna. Varje försök att få till stånd en långsiktig tillväxt i Sverige, med för dagens förhållanden acceptabla fördelningskonsekvenser, måste därför paradoxalt nog se till att så betydande löneskillnader skapas mellan yrkesarbetare och lågutbildade att ett tillfredsställande utbud av kompetent arbetskraft säkerställs. Detta diskuteras vidare på annan plats i denna skrift. Här diskuterar vi fortsättningsvis enbart utbildningssystemets (skolans) roll för säkerställandet av detta kompetensutbud.

Utbudet av yrkesarbetare

Svensk efterkrigshistoria är ett enda långt exempel på hur industrins tidigare konkurrensfördel på yrkesarbetarsidan förstörts av utbildningspolitiken. Tidigare utbildades yrkesarbetare i företagsnära industriskolor under lärlingskontrakt; en utbildningsorganisation som liknade den tyska. Lärlingarna fick låga löner, ibland så låga löner att de måste komplettera finansieringen av sin yrkesutbildning med lån.

Undan för undan integrerades yrkesutbildningen med den ordinarie skolan och förlorade därmed närkontakten med jobb, ny teknik och arbetsmarknad. Det är viktigt att komma ihåg att yrkesutbildning inte bara handlar om att lära sig vissa maskiner och arbetstekniker utan även är en fråga om att fungera i en viss arbetsmiljö, klara av arbetstempo, arbeta i lag etc. Utbildningen är dessutom en väg ut på arbetsmarknaden. Kvaliteten på yrkesutbildningen sjönk.

Samtidigt övertogs finansieringen av utbildningen av det offentliga bland annat med motiveringen att löneskillnaderna gentemot den lågutbildade arbetskraften skulle minskas. Konsekvensen blev mycket små incitament för

arbetskraften att ta på sig utbildningsinvesteringar och mer ansvarsfulla och krävande jobb i tillverkningen.

Utöver detta höjdes begynnelselönerna för ungdomar genom avtal och en arbetsmarknadspolitik fördes som gjorde det omöjligt att utan stark inflationistisk löneglidning locka över arbetskraft till mer produktiva och bättre betalda jobb.

Vad vi kan konstatera är att problem vad gäller tillgången på yrkeskompetens har uppstått parallellt med att *dels* en tidigare organisation av arbetsfördelningen mellan skola, yrkesutbildning och arbetsmarknad förändrats, *dels* arbetare i konkurrerande industriländer i snabb takt tillägnat sig tidigare överlägsen svensk kompetens.

Företagens kompetensutveckling är, och måste förbli, företagets uppgift, en uppgift vars utförande i hög grad beror på just kompetensen att utveckla ny kompetens och att "lära". Ett företag lär sig som organisation. Det handlar mer om att välja rätt kompetens för rätt uppgift än att sätta de anställda på skolbänken. Finns den rätta kompetensen inte tillgänglig väljer företaget en annan inriktning och organisation eller lokaliserar ut produktionen. Ibland kan det vara ekonomiskt rationellt att utbilda personalen. Men individens utbildning kommer i första hand att vara individens eget ansvar.

Individen lär sig i skolan och genom en varierad yrkeserfarenhet. Skolan och arbetsmarknaden är områden som politikerna kan påverka, av den enkla anledningen att bägge dessa områden i väsentlig utsträckning gjorts till offentliga produktionsmonopol. Eftersom kompetensutveckling för arbetsmarknaden handlar om att erhålla en varierad yrkeserfarenhet, som bara kan tillägnas genom rörlighet på arbetsmarknaden, måste en sådan analys innefatta, förutom skolan och arbetsmarknaden, även hänsyn till det *socialförsäkringssystem* som definierar individens arbetsmarknadsrisker (Eliasson 1992a). Huvuddelen av den fortsatta analysen kommer dock att ägnas åt skolan.

Skolans roll

Skolan förbereder de unga för arbetsmarknaden och för högre utbildning. Eftersom de flesta jobb i dag har betydande inslag av vidareutbildning och

kompetensuppgradering, gäller att grundskolan lägger den grund för vidareutbildning som blivit allt viktigare för landets ekonomi. Men skolan är också en väg ut i arbetslivet, och fungerar därmed som ett filter, som i många avseenden avgör vilket jobb individen slutligen hamnar på. Skolan och arbetsmarknaden fungerar därför i betydande omfattning som substitut. Dessa skolans uppgifter har väl dokumenterats i forskningen (se Eliasson 1992a, b och 1993b). Däremot har betydligt mindre sagts om konsekvenserna av de selektionsmekanismer som uppstår i en på olika sätt organiserad arbetsmarknad och skola.

Svensk utbildningsstandard – en internationell jämförelse

Signalerna från skolan och från arbetsplatserna är att skolan har problem, problem av samma typ som de som dokumenterats väl i den motsvarande amerikanska debatten. Den statistik som tagits fram stöder delvis den bilden.

Kompetens finns, och utbildning äger rum på alla nivåer. Det är praktiskt för vår analys att skilja mellan den *organisationskompetens* på hög nivå som möjliggjorde de svenska storföretagens framgångar på 1980-talet, den innovativa *entreprenörskompetens* som skapar nya industrier och den *tillverkningskompetens* som förknippas med ingenjörer och yrkesarbetare i företagets tillverkningsorganisation.

Kompetensen på hög managementnivå i de svenska storföretagen är förmodligen (för det *första*) betydande i en internationell jämförelse, även om någon kvantitativ jämförelse inte är möjlig. Företagets människobundna kompetenskapital, särskilt managementkunnande, marknadskunnande, teknikerkompetens o.s.v., avgör företagets förmåga att ta till sig ny teknologi utifrån. Denna människobundna kompetens kännetecknas dock av en snabbt ökad internationell rörlighet, särskilt på de internationella storföretagens interna arbetsmarknader. Företagen försöker alltid allokera detta kapital, det vill säga människor med kompetens, dit där det gör mest nytta. En liten, marginell förskjutning över ett lands gränser kan på sikt ge mycket stora makroeffekter för ett lands ekonomi. Sådana förskjutningar äger rum genom att befattningshavare med kompetens tillfälligt eller mer permanent arbetar i företagets utländska delar. Denna förskjutning (i negativ riktning för den

svenska delen av Sveriges industri) har förmodligen redan inträffat och kan möjligen förklara en del av den sänkning av utbildningsinnehållet i svensk export jämfört med importen, som vi tidigare visat på.

Den *andra* kompetensfaktorn är den innovatörs- och entreprenörskompetens som förnyar ett lands industri, i första hand genom nyföretagande, men även genom intern förnyelse av redan existerande storföretag. Vi kan på denna punkt bara konstatera att de nya industrier som i dag upptar en stor andel av USAs industri (informationsindustrin, den på bioteknik baserade industrin samt den avancerade tjänsteproduktionen), med undantag från några storföretag, inte finns väl representerade i Sverige. Det är inte kompetensen som brister. Sverige har redan en avancerad industri och en omfattande utbildnings- och forskningsverksamhet vilka borde kunna bilda grund för nyetablering av företag. Vi tror uppmärksamheten i denna fråga i första hand bör riktas mot det centralistiskt politisk-ekonomiska värderingsklimat som sakta etablerats i Sverige under hela efterkrigstiden. Entreprenörskap handlar om initiativ och ledarskap på lokal nivå. Entreprenörskap står därför i direkt konflikt med en politisk miljö som har ambitionen att förlägga initiativ och ledarskap centralt. En miljö dominerad av storföretag och en mycket stor offentlig sektor med ambitionen att styra är därför inte den rätta miljön för innovativt nyföretagande. Det har varken varit socialt fint eller lönsamt att starta företag i Sverige, och den skatte- och trygghetslagstiftning som omger de små företagen har bidragit med allt annat än stimulans (se vidare kapitel 4). Till detta kommer möjligheten att den etablerade teknologi som dominerat i de stora svenska företagen också dominerat småföretagandet, och därmed stött ifrån sig företagande inom helt nya teknologier. Teknisk utbildning på alla nivåer och den kompetensorientering som råder i industrin har förmodligen bidragit till en starkare konservering av industristrukturen i Sverige än i exempelvis USA.

Den *tredje* kompetensfaktorn gäller mellanskiktet (yrkesarbetare, tekniker, administrativ personal). Här är arbetskraftens internationella rörlighet inte särskilt stor, men över tiden konkurrerar industrin om kompetent arbetskraft med andra sektorer, särskilt privat och offentlig tjänsteproduktion. Den konkurrensutsatta sektorns förmåga att hävda sig på världsmarknaderna beror helt på dess möjligheter att attrahera och i tillverknigen behålla människor med kvalitet. Det verkar som om USAs

tillverkningsindustri förlorat, när det gäller just rekryteringen av yrkeskompetens för tillverkning, därför att (se s. 148 f.) mer attraktiva utkomstmöjligheter funnits på annat håll, särskilt i den privata tjänstesektorn. I Sverige är läget oklart, men motsvarande kvalitetsförsämring för tillverkningsindustrins del verkar i någon mån ha ägt rum även här (se Eliasson 1992a, s. 53 ff. och 85 ff.). Kanske har den offentliga sektorns hittills lugna och trygga arbetsvillkor lockat. Den sänkning av utbildningsinnehållet i Sveriges export som Lundberg (1992) pekar på sammanfaller också med 1970- och 1980-talens devalveringar och kan bero på att devalveringarna gynnat förhållandevis enkel produktion med lågt kompetensinnehåll. Det bör också tilläggas att 1970- och 1980-talen kännetecknas av en extrem tillväxt i den offentliga sektorn som på många håll offererat mycket bra betalning i förhållande till arbetsuppgifternas krav.

Arbetskraftens kvalitet överlag beror dessutom på det engagemang i produktionen och det intresse för vidare kompetensutveckling som de anställda själva visar. Efter någon tid handlar större delen av en individs kompetenskapital om upplärning på och erfarenhet från jobbet. Hur mycket han eller hon lärt sig på jobbet beror, förutom på motiven att lära sig, på de förkunskaper och attityder som utvecklats i skolan.

Grundutbildningens och mottagarkompetensens betydelse

Ett lands ekonomi och samhällsorganisation kräver en viss baskompetens hos arbetskraften. Landets välfärd bygger på att alla individer får ta del av en viss minimal grundutbildning. De individer som inte får del av eller inte tillgodo gör sig denna utbildning riskerar gradvis utslagning på en arbetsmarknad, där ständig kompetensutveckling krävs och där grundutbildningens kvalitet är den förkunskap som avgör förmågan att ta till sig ny utbildning och erfarenhet. Därför är grundutbildningen den viktigaste utbildningen. Utan den fungerar inte avancerad produktion. God grundutbildning anses dessutom vara den lönsammaste utbildningsinvesteringen för ett land och dess stora betydelse ligger i dess hävstångseffekter. Grundutbildningen skapar de färdigheter som behövs för att gå vidare till högre utbildning, samt för att lära vidare på arbetsplatserna (*mottagarkompetensen*; se Eliasson 1992a, s. 23, samt litteraturöver-

sikten på s. 169 ff.). Såväl i USA som i Sverige har en omfattande forskning visat att grundutbildningens kvalitet inte motsvarar de krav som den moderna arbetsmarknaden ställer. Deltagare i yrkesutbildning måste ofta ta extra kurser i grundläggande färdigheter som läsning och skrivning för att överhuvudtaget få delta. Det är oklart om detta beror på att grundutbildningens kvalitet sjunkit eller på att arbetsmarknadens krav ökat. Problemet kvarstår i bägge fallen.

Den högre utbildningen, vanligtvis definierad som den akademiska utbildningen, kommer bara ett begränsat antal individer till del. Data på den formella utbildningens omfattning ger en antydning om utbildningskapitalets storlek i olika länder. Andelen varierar kraftigt; i USA har till exempel 19 procent av befolkningen minst fyra år i college jämfört med att 11 procent har motsvarande utbildning i Sverige (Sohlman 1992, s. 26, OECD 1989 och 1990). Sverige intar inte den framträdande position, när det gäller utbildningskapitalets storlek och kvalitet, som landets industriella nivå borde motivera. Japan, Kanada, Schweiz och USA har ett klart större utbildningskapital per capita. Dessa länder satsar absolut sett mer än Sverige på såväl sekundär som högre utbildning. En jämförelse mellan Sverige och USA (Eliasson 1992a, s. 51 ff.) visar, att USA har en betydligt större andel högkompetenta befattningshavare i arbetskraften än Sverige, företrädesvis inom den privata tjänstesektorn, medan Sverige mer har haft karaktären av en yrkesarbetarekonomi. Endast tre länder (Finland, Italien och Nederländerna) har klart mindre utbildningskapital per capita, medan läget är oklart för övriga länder. Västtyskland har en mindre andel högutbildade än Sverige, men å andra sidan har en mycket större andel av befolkningen (än i Sverige) genomgått den sekundärutbildning som är grundläggande för just yrkesarbetarkompetensens vidare utveckling. Denna mindre tillfredsställande utbildningsbild för Sverige framträder även bland de lägre åldrarna (20–24 år), som skall föra svensk produktion mot nya framgångar i nästa generation. Landell & Victorson (1991) visar samtidigt att svensk tillverkningsindustri snarare har en sämre än en bättre utbildad arbetskraft än industrisektorn i de viktigaste konkurrentländerna. Har utbildningsexpansionen upphört i Sverige, medan den fortsatt i andra länder, frågar sig Sohlman (1992, s. 28). Är det den låga privatavkastningen efter skatt på högre utbildning som gjort intresset för utbildning svårt i Sverige?

Det svenska utbildningsläget blir inte bättre av att vi satsar mer än andra OECD-länder per grundskoleelev och mycket mer än de flesta OECD-länder (OECD 1992, Bishop 1993). Dessutom har svensk högre utbildning ett ovanligt litet innehåll av naturvetenskap, ingenjörsutbildning och matematik (samma referenser). Denna för arbetsmarknaden inte särskilt bra orientering av utbildningen apostroferas av den extremt höga prioriteringen av samhällsvetenskaplig linje i preliminäransökningarna till gymnasiet våren 1993 (se också bilaga III).

Bilden av svensk skola blir inte fullt så bedrövlig om man tittar på andra källor. Visserligen kostar den svenska skolan mer än nästan alla andra länders skolor (Fägerlind 1993) men tittar man på de tester av olika intellektuella färdigheter som "The International Association for the Evaluation of Educational Achievement" (IEA) utfört så är svenska grundskoleelever ganska bra på att läsa, även om de har svårt för att uttrycka sig skriftligt samt har klara kunskapsbrister i matematik. Det senare kan direkt återföras på dåliga förkunskaper från grundskolan. Kunskap i matematik och kommunikativa färdigheter framhålls som viktiga i en rad studier av Bishop för individens kapacitet på arbetsplatsen, även på relativt enkla jobb (för en litteraturöversikt se Eliasson 1992a och 1993b).

Nu hör det till saken, att de grundläggande färdigheter som uppskattas på fabriksgolvet inte nödvändigtvis sammanfaller med höga värden i tester på intellektuella färdigheter. De intervjuer vi gjort ger inte något belägg för att hög intellektuell förmåga är positivt relaterad till produktivitet på arbetsgolvet. Det är snarare en viss miniminivå som krävs och som skapar den flexibilitet, förmåga att lösa problem, byta arbetsuppgifter m.m. som blir allt viktigare på en modern arbetsplats. Denna intellektuella miniminivå har dock höjts i takt med den förändrade teknologi och arbetsorganisation som för närvarande håller på att introduceras, något som gör en större andel än tidigare av elevmaterialet från grundskolan mindre användbar för industriell produktion. Men andra egenskaper är också mycket viktiga. Personliga egenskaper, särskilt förmågan att samarbeta med andra människor, sätts främst i alla de intervjuer vi genomfört. Den individualitet som skolan av tradition omhuldar ges en negativ värdering. God arbetsdisciplin, förmåga att ta sig samman och komma igång, förmåga att organisera sitt och andras arbeten i en komplicerad arbetssituation etc. är egenskaper/talanger/kunskaper som normalt värdesätts högre på arbetsplatsen än intellektuell förmåga. Det är därför viktigt att vid analysen av skolans roll i arbetslivet betänka att för långvarigt utvecklande av

den individuella, intellektuella förmågan – en mycket trevlig sysselsättning för övrigt – kan sänka en individs förmåga till produktivt arbete på många arbetsplatser. Att en större andel av grundskolans och gymnasiets elever bör förberedas för högre akademiska studier, något som Fägerlind (1993, s. 315) poängterar som viktigt för svensk produktivitetens utveckling, är därför långt ifrån självklart.

Den internationella forskningens resultat samt internationella statistiska jämförelser och tester ger med andra ord inte särskilt klara besked om hur svensk utbildningsstandard ser ut i ett internationellt perspektiv, eller om kompetensnivån hos arbetare i svensk tillverkningsindustri jämförd med motsvarande i andra länder. Beräkningarna av den formella utbildningens omfattning är till exempel mycket grova och säger ingenting om kvaliteten på utbildningen då det gäller att avgöra hur mycket effektivare en högutbildad är i produktionen än en lågutbildad. Men signalerna är ändå av sådan karaktär att de inte kan ignoreras. Vi kan exempelvis observera från andra studier (se översikten i Eliasson 1992a, s. 167 ff.), att den mer väldokumenterade oro man har i USA över grundutbildningens och sekundärutbildningens kvalitet i väsentliga avseenden direkt kan överföras till motsvarande svenska utbildning. Samtidigt framhålls våra främsta konkurrentländer (Japan och Tyskland) ofta som mönsterländer i samma avseenden.

Kvar står under alla omständigheter slutsatsen, att Sverige tappat mark i förhållande till konkurrentländerna på det område där vi tidigare byggde vår konkurrenskraft, nämligen utbildningen, särskilt utbildningen av yrkesarbetare för den avancerade verkstadsindustrin. Samtidigt gäller som ett faktum, att i en värld full av ny teknologi kan ett land som inte ser om tillväxten på sitt kunskapskapital knappast ha stora förväntningar på sin framtida ekonomiska välfärd.

Skolan grundläggande

Sverige satsar i dag (se bilaga III) nästan 17 procent av BNP på utbildning av olika slag. Därav går ca 70 procent över det offentligas budget. En betydande del (ca 9 procent av BNP) gäller den reguljära skolan (grundskolan och gymnasiet inklusive vuxenutbildning). Investeringarna totalt i utbildning är av en sådan storlek att de förbrukar betydligt mer än halva det förädlingsvärde som produceras i svensk industri i Sverige. Investeringarna är därmed av en

sådan omfattning att även om de är mycket viktiga kommer det aldrig att bli fråga om att satsa större resurser på utbildning. Det ekonomisk-politiska problemet är i stället hur utbildningens organisation och inriktning skall förändras, så att mer kompetens och kunskap åstadkoms för varje satsad krona. Det är vår uppfattning att stora effektivitetsvinster kan uppnås till mindre resursinsatser utan att äventyra möjligheterna att uppnå de i *Skola för bildning* (SOU 1992:94) föreslagna nationella målen. I den följande analysen kommer vi därför att koncentrera oss på skolans huvuduppgift, nämligen att förbereda eleverna för arbetsmarknaden.

Vi kan därvid också notera att skolan inte bara är viktig; den kan också vara en farlig organisation, som förvaltar Sveriges viktigaste kapital, unga människor, under lång tid *samt* under deras mest påverkbara år. Varje utvärdering av skolan måste därför ställa som ett absolut krav att skolan skall skapa för alla *bättre förutsättningar* för arbetslivet än en tidigare start i arbetslivet, där andra krav än i skolan ställs, samt en annan form av kompetensutveckling äger rum. Att under nio år av en ung persons mest påverkbara år utveckla dåliga arbetsvanor i skolan innebär, jämfört med en tidigare start på ett någorlunda krävande jobb, en minskning av den kompetens arbetsmarknaden efterfrågar. Det är särskilt de svaga som utsätts för denna risk.

Vi konstaterar också att ingen vet hur den bästa skolan ser ut. Det är inte en analytisk arbetsuppgift att reda ut hur den bör se ut. Bra utbildningslösningar kan inte utredas, endast experimenteras fram. Framgångsrika sådana experiment kräver konkurrens mellan skolor och stora möjligheter för elever och föräldrar att välja de skolor som man anser lyckats bäst. Kommunaliseringen av skolsystemet och ökade möjligheter att starta privata och profilerade skolor ger därför skolan en unik möjlighet att framdeles hävda sin roll som tung infrastrukturfaktor i den ekonomiska utvecklingen.

Arbetsmarknad och vidareutbildning

Skolan förbereder för arbetslivet och visar vägen ut på arbetsmarknaden. Framgång på arbetsmarknaden förutsätter ständig vidareutveckling av den egna kompetensen, som i sin tur förutsätter en god grund från skolan i form av färdigheter, förmåga att organisera sitt arbete samt arbetsvilja.

Skolan som filter

I den amerikanska ekonomisk-pedagogiska forskningen framträder en tydlig bild av grundskolans roll som inte studerats i Sverige, men som på mycket goda grunder kan förmodas gälla även i Sverige.

På ett relativt tidigt stadium orienterar sig eleverna i grupper med olika ambition; en grupp med ambitionen att gå vidare till högre utbildning vid ett bra college och en grupp som efter viss yrkesförberedande utbildning avser att gå direkt ut på arbetsmarknaden. Vi vet inte hur dessa grupper skiljer sig begåvningsmässigt, men vi kan förmoda att de som planerar att gå vidare mot högre utbildning i högre grad än studenterna i den andra gruppen är bättre rustade för teoretiska studier och abstrakt tänkande, egenskaper som i växande utsträckning värdesätts i modern produktion. Vi kan samtidigt konstatera att en allt större andel av de unga planerar att gå vidare mot högre utbildning, i Sverige i första hand till gymnasiet. Vi kan därför (se Eliasson 1992a, samt nästa avsnitt) förvänta oss att utbildning åstadkommer en viss dränering av teoretiska talanger från marknaden för yrkesjobb i tillverkningsindustrin.

För att få gå vidare mot högre studier krävs vissa förkunskaper i språk, matematik och andra kommunikativa färdigheter. Dessa abstrakta ämnen är svårare än grundskolans övriga ämnen. Även om man inte kan påvisa exakt hur, visar många studier att studenter som valt dessa svårare kurser är mer produktiva på de flesta jobb, även på relativt enkla industrijobb, än de som valt enkla kurser (Eliasson 1992a, kapitel 7; Bishop 1991, 1992). Det verkar som om den förmåga som dessa kurser skapar delvis har att göra med förmågan att sätta sig in i nya uppgifter, läsa instruktionsmanualer m.m. samt även med förmågan att kommunicera med andra, arbeta i team och lösa de problem som ständigt uppstår på en arbetsplats. Det kan självfallet inte uteslutas att valet av kurser, svåra eller lätta, speglar en grundläggande, ursprunglig förmåga, som egentligen avgör produktiviteten på arbetsplatserna. Statistiskt kan denna selektionseffekt (efter ursprunglig begåvning) och investeringseffekten av utbildning inte hållas isär. Enda sättet är att utföra experiment där kurserna lottas ut på elever med olika ursprunglig talang. Tyvärr har inga sådana studier utförts. I stället antar forskarna ofta att den ena tesen är helt sann och den andra helt falsk varför bägge drar felaktiga slutsatser. Detta är beklagligt, eftersom varje försök att med utbildning

påverka sysselsättningsproblemet positivt, särskilt för de svaga, förutsätter sådan kunskap.

En annan mer tydlig urvalsfaktor är ekonomisk. Även om svåra kurser är korrelerade med hög produktivitet på arbetsplatsen, upptäcker arbetsmarknaden (arbetsgivaren) inte på mycket länge att så är fallet. Bishop (1991) visar att de elever som följt de svåra kurserna i "high school" inte får en högre lön än de övriga, åtminstone inte under de första åtta åren. Däremot kan de få en bättre ingångslön, om de valt vissa direkt användbara tekniska, yrkesinriktade kurser. Motiven för grundskoleelever, som inte har planer på att gå vidare mot högre utbildning, att välja svåra kurser i grundskolan är därför minimala.

Skolan skapar kompetens för vidare kompetensutveckling

Det kommer som nämnts aldrig att bli möjligt att empiriskt klarlägga hur mycket ursprunglig talang respektive hur mycket utbildning betyder för arbetsprestationen. Det är därför inte acceptabelt att, som i den rena humankapitalteorin, göra *antagandet* att utbildning eller upplärning på jobbet skapar all kompetens och alla produktivitetseffekter. Däremot kan vi konstatera vissa statistiska samband som pekar på att vissa kurser sammanfaller med ökad produktivitet på arbetsplatsen, och att logiken bakom dessa samband är resonabel. Om dessa samband har en funktionell betydelse är det väsentligt att utbildningspolitiken tar till sig dessa resultat. Om korrelationen i stället speglar andra underliggande samband mellan ursprunglig talang och prestation torde ändå ingen skada åstadkommas av att politik utformas som om sambanden vore korrekta.

De svåra kurserna i kommunikativa färdigheter (matematik, språk m.m.) ger inte så mycket ökad kompetens att sköta arbetsuppgifter som förmåga till vidare kompetensutveckling, förmåga att sätta sig in i nya uppgifter via ett abstrakt medium, förmåga att läsa svåra texter, förmåga att kommunicera med andra o.s.v.

Ett annat faktum från arbetsmarknaden är att överutbildning, d.v.s. utbildning utöver vad arbetet kräver, inte ger högre lön. Det är normalt att en människa besitter större kompetens än vad hans eller hennes arbete kräver. Denna extra kompetens ökar individens flexibilitet, till exempel vid omställ-

ningar till nya arbetsuppgifter. Denna flexibilitet värderas ekonomiskt av arbetsgivaren när den behövs. För arbetstagaren innebär samma överutbildning, eller överkompetens, en försäkringskostnad som ger utdelning vid omställningar på arbetsmarknaden. Det verkar som om just ovannämnda kommunikativa färdigheter i kombination med erfarenhet från många arbetsuppgifter och jobb skapar just denna flexibilitet.

Detta är egenskaper som värderas på arbetsplatsen när efterfrågan uppstår. Det är egenskaper som skolan förutsätts skapa hos eleverna. Inga skador kan förorsakas av att det ställs krav på att eleverna tillägnar sig det minimum av sådana färdigheter som arbetsmarknaden i framtiden förväntas kräva, samt att skolan organiseras så att detta mål prioriteras och uppnås.

En bra skola kan bara prövas fram med många olika experiment

Vad som då kan konstateras som ett faktum är att skolan i många avseenden misslyckats med att förmedla dessa färdigheter, men att olika skolor, särskilt olika skolor i olika länder, uppnått olika resultat. Att erfarenheterna av många försök att organisera utbildning noggrant bör studeras är en självklarhet, även om mycket litet gjorts. Om utbildningsproduktionen ägde rum i en konkurrensmarknad, på det sätt som gäller för högre utbildning i USA, skulle såväl kraven som incitamenten att lära sig och att innovativt utveckla utbildningsprodukter vara automatiska. Vi kan därvidlag konstatera att inga forskare har kunnat ge besked om, hur utbildning bäst skall organiseras för att klara även de enkla mål som de kommunikativa färdigheterna innebär. Detta understryker behovet av fria experiment i marknaden med skolans organisation för att få fram lösningar som är bättre än de metoder som för närvarande tillämpas. Sådana experiment måste utformas så att varje skola får tillfälle att utveckla sin egen utbildningsprodukt och att föräldrar får tillfälle att välja skola. Detta är raka motsatsen till den svenska standardiseringen av utbildningsproduktionen. Statsmaktens roll bör här begränsas till att specificera vissa minimala kunskapskrav samt färdigheter, som skall ha uppnåtts för att betyg skall erhållas. Experiment av dessa slag pågår för övrigt för fullt ute i de större företagen, när det gäller såväl yrkeskompetensens som företagsledarkompetensens utveckling, det vill säga en för samhället och individen mycket viktig utbildning.

Det starkaste skälet för att *experimentera fram* bättre lösningar när det gäller skolans förmåga att utveckla elevernas kommunikativa färdigheter är att individens möjligheter att senare komma i åtnjutande av resurser för vidareutbildning på arbetsplatserna beror på vilka förutsättningar (förkunskaper) han eller hon har. Ju sämre förutsättningar att tillgodogöra sig utbildning, desto mindre utbildningsresurser finns tillgängliga såväl i skolan som på arbetsplatsen och desto mer utsatt blir individen för att få sitt arbetsliv styrt av prisbildningen.

En positiv lösning på Sveriges massiva arbetsmarknadsproblem genom utbildning måste därför börja tidigt i skolan, helst i familjen. Erfarenheter från försök att i efterhand omskola utbildad arbetskraft på enkla jobb, vilken suttit av skolan utan att lära sig särskilt mycket, är mycket dåliga.

Yrkesutbildning och omskolning

Yrkesutbildning för tillverkningen sker i en första omgång vid övergången från skola till jobb. En fungerande karriär, med små risker för arbetslöshet, kräver dock en ständigt fortgående vidareutbildning. Vissa företag är bra på att tillgodose sådana interna möjligheter till vidareutbildning, men de uppfattas ofta som en för produktionen främmande uppgift.

Till detta hör att svensk utbildningspolitik under efterkrigstiden verkat för att lyfta ut yrkesutbildningen ur företagen och inlemma den i gymnasieutbildningen. Bortsett från att denna alienation har sänkt kvaliteten och moderniteten på yrkesutbildningen, så har företagen som en konsekvens avvecklat sina motsvarande yrkesskolor och lärlingsprogram. Det saknas i dag inte bara yrkesutbildning i anslutning till tillverkningen, utan ofta även kompetens ute i företagen att starta sådan utbildning (se *Ett hav av möjligheter*, SOU 1992:123).

Effektiv utbildning förutsätter engagemang

Vi kan därför för det första konstatera att en fungerande vidareutbildning för yrkesarbetarna kräver egna initiativ. Vi kan för det andra konstatera att A och O i vidareutbildning är närkontakt med ett planerat jobb. Detta är mycket

viktigt i arbetslöshetstider. Vidareutbildning och omskolning av dem som redan blivit arbetslösa och inte kan rikta in sig på ett jobb fungerar dåligt. Vidareutbildning och omskolning är en investering, som bör initieras av andra orsaker än arbetslöshet. Här krävs radikala förändringar för att svensk yrkesutbildning skall bli effektiv.

Dessa förändringar måste framför allt syfta till att de nödvändiga förkunskaperna skapas på ett tidigt stadium i den reguljära skolutbildningen, samt att individen lär sig att ta ansvar för sin egen vidareutbildning. För att detta skall lyckas måste för det första ett antal moralrisker elimineras från yrkesutbildningen. Detta förutsätter:

(1) att nuvarande *finansieringssystem*, där arbetskraften enligt arbetslöshetskassans förmåner tilldelas betald yrkesutbildning *först* när arbetslöshet inträtt, tas bort och ersätts med

(2) en i betydande utsträckning *egenfinansierad utbildning* med generösa lånevillkor och möjligheter för individen att initiera utbildning när behovet inträder, samt

(3) krav på slutförande av utbildning med avslutade arbetsuppgifter samt prov för erhållande av *certifikat*.

Den tredje punkten bör vara ett självklart krav för erhållande av subventioner från offentlig budget. Det är viktigt att komma ihåg att en arbetsgivare inte i första hand söker en person med vissa yrkesfärdigheter utan en person med yrkesfärdigheter samt ett för arbetets utförande tillhörande knippe viktiga egenskaper. Dessa egenskaper bör också certifieras, och prov på utfört arbete är ofta ett bevis på att eleven utsatts för, samt tålt, vissa påfrestningar som ofta förekommer i arbetslivet. Till detta kommer (Eliasson 1992a, b) att varje fungerande yrkesutbildning måste ha

(4) en markerad *åldersprofil* på de subventioner som utgår från offentlig budget. Ungdomar med några få års yrkeserfarenhet bör till exempel inte få någonting, medan subventionerna höjs kraftigt med antalet yrkesverksamma år, för att kompensera för den lägre lönsamhet, som följer av färre antal återstående år på arbetsmarknaden.

Det sista subventionsinslaget syftar till att åstadkomma en positiv samhällsekonomisk lönsamhet genom att hålla yrkesarbetarkompetensen kvar på arbetsmarknaden, även när omskolning inte är lönsam privat.

Man har självfallet inom AMS, särskilt på lokal nivå, varit medveten om behovet av närkontakt mellan utbildning, arbetsförmedling och jobb, det vill säga med det faktum att AMS, som fortfarande både har monopol på arbetsförmedling och är beslutsinstans för offentlig finansiering av omskolning, förmodligen försämrar arbetstagarens utsikter på arbetsmarknaden. Under nuvarande kris har det förekommit att lokala AMS-organ förhandlat med storföretag om att dessa skall organisera utbildningen av arbetskraft som varslats mot att AMS betalar, medan företagen garanterar jobb efter, säg ett års utbildning. Sådana kontrakt är inte särskilt effektiva. Framför allt är individen själv bortkopplad från besluten. Det finns mycket bättre lösningar.

Yrkesutbildning bör vara lönsam och ägnad att förhindra ofrivillig arbetslöshet

En utgångspunkt för varje yrkesutbildning är att den *skall vara lönsam för individen*. Det finns härvidlag ingen anledning tro att effektiv yrkesutbildning i framtiden skall ge lägre inkomsteffekter än akademisk grundutbildning, som i väsentlig utsträckning är egenfinansierad. Yrkesutbildning som inte är lönsam för individen bör inte förmedlas, särskilt inte med offentlig finansiering. Individen själv är den som i första hand kan och bör avgöra vad som är lönsamt för honom, samt vilken utbildning han skall ta på sig. Detta kan han inte göra, och kommer inte att göra, om han inte själv står för en betydande egen insats i utbildningen i form av privata lån, en kraftigt sänkt lön eller utnyttjande av för ändamålet ackumulerat privat sparande (se nedan). Den förväntade lönsamheten av vidareutbildning och omskolning sänks drastiskt om utbildningen påbörjas från ett arbetslöshetsstillstånd. Individen bör därför ha möjlighet att med en egen delfinansiering i ryggen göra upp med arbetsgivaren om en för bägge parter lönsam utbildningssatsning vid rätt tillfälle och framför allt innan arbetslösheten inträtt. I detta beslut kan mycket väl en extern utbildare delta. AMS har däremot ingen speciell kompetens i detta sammanhang och bör befrias från uppgiften att förmedla såväl utbildning och jobb som offentliga subventioner för utbildning till arbetslösa individer – uppgifter som AMS nu har monopol på, och visat sig inte klara särskilt bra.

En privat utbildningsförsäkring är bäst

I syfte att åstadkomma stimulans till effektiv kompetensutveckling föreslår vi att en del av lönen obligatoriskt avsätts på ett *privat försäkrings- och utbildningskonto*, som förvaltas på ekonomiskt rationella grunder. Detta konto kan från början belånas för yrkesutbildning eller annan utbildning, och fylls därefter ständigt på genom obligatoriska avdrag från lönen före skatt. Individer kan under vissa generösa villkor dra på detta konto för utbildning, varvid han eller hon har automatisk rätt att utan särskild prövning erhålla ett åldersberoende (enligt punkt 4) kompletteringsbidrag från det offentliga.

Vad som så småningom återstår på utbildningskontot kompletterar individens pension. Varje dragning från kontot minskar det framtida pensionstillskottet, varje obligatorisk avsättning ökar detsamma. Om utbildningsvalet är rationellt, och i synnerhet om det höjer individens lön och/eller förhindrar framtida arbetslöshet, kommer individen som en följd av utbildningen att få en högre framtida lön än som annars blivit fallet, och därmed högre framtida pensionsbidrag. För individen är kostnaden noll eller negativ. För samhället totalt uppnås en betydande positiv samhällsekonomisk vinst. Detta förslag liknar mycket AMU-kommitténs förslag (se Eliasson 1992b samt *Ett hav av möjligheter*, SOU 1992:123). Det bör också påpekas (se Eliasson 1976, Rehn 1983) att varje individ skulle ha kunnat skapa och förvalta ett sådant konto privat utan att fråga någon om lov, om han eller hon haft tillräckligt stora möjligheter att göra skatteavdragsgilla avsättningar till egna försäkrings- och utbildningskonton. Att komplettera pensionssystemet med sådana möjligheter är egentligen den bästa finansieringslösningen på vidareutbildningsproblemet.

Dessa lösningar förutsätter att AMS i sin nuvarande form avvecklas och ersätts med ett renodlat försäkringssystem, som eventuellt också kan fungera som kontrollmyndighet för kompetensförsäkringssystemet. AMS har i dag inte kompetens att övervaka användningen av de enorma summor som delas ut för omskolning. Ökade egenavgifter reducerar kraftigt de moralriskerna som finns i nuvarande system och minskar därmed dramatiskt behovet av den myndighetsutövning AMS i dag inte klarar av. I den mån särskild utbildning krävs för de svaga i samhället bör den organiseras separat, i liten skala och på ett kompetent sätt (se Eliasson 1992a, s. 24 ff.).

Det exempel från dagens Sverige som vi återgav ovan skulle då få följande enkla lösning. Arbetsgivaren kommer med nuvarande permitterings-

regler aldrig undan med mindre än sex månaders full lön. För äldre arbetstagare blir kostnaderna högre. Låt oss säga att ett medborgarkonto enligt ovan hade funnits, samt att det offentliga offererade en åldersprofilerad utbildningsförsäkring med det innehållet att en 20-åring inte fick någonting men en 40-årig arbetare kunde få 30 procent av sin lön för utbildning under ett visst förutbestämt antal månader. Yrkesutbildningen utgör ca en tredjedel av lönekostnaden. Låt oss befria företaget från det otympliga kravet att garantera jobb efter utbildningen. Vi utgår dessutom ifrån att företaget förväntar sig att inom rimlig tid behöva öka bemanningen i sina fabriker och att kunna göra det smidigt och i god tid utan omfattande transaktionskostnader i form av höga löneerbjudanden, samt helst med bättre utbildade arbetare. I dagsläget (våren 1993) skulle därför situationen vara sådan att både arbetsgivare och den permitteringshotade individen har intresse av att inleda en diskussion om vidareutbildning på jobbet. Detta bör i allra högsta grad gälla de duktiga arbetare som företaget känner sig tvingade att av ekonomiska skäl permittera. Företaget erbjuder sig att stå för den kostnad det ändå måste stå för vid permitteringen samt för ytterligare ett bidrag motsvarande ca en tredjedel av lönen under ett år, bland annat för att finansiera och organisera utbildningen. Arbetaren kan i denna situation offerera en betydande egenfinansiering. Han kan under dessa betingelser automatiskt dra på den utbildningsförsäkring som finns och som han har rätt till utan att fråga någon om lov, samt åta sig att finansiera övriga kostnader via sitt medborgarkonto, eller på annat sätt privat. Förutsättningarna för en rationell överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare bör vara utomordentligt goda.

Skolan har filtrerat bort kompetens från tillverkningen

Skolan har som påpekades inledningsvis två roller; kunskapsbyggande och uppgiften att fungera som väg (ett filter) ut i arbetslivet. Filtereffekten är svår att dokumentera empiriskt, men om resultaten från amerikansk forskning kan överföras till Sverige, har den svenska skolan fungerat som ett effektivt filter, som under hela efterkrigstiden har dränerat tillverkningen på kompetens. Detta har skett på sådant sätt att de mer begåvade studenterna har gått vidare mot högre utbildning för att så småningom hamna på olika administrativa och professionella befattningar.

Till skillnad från i USA har dessa personer i Sverige i första hand hamnat i den offentliga sektorn och först under senare år i begränsad utsträckning i den privata tjänstesektorn, särskilt konsultbranschen.

I USA har högtbildade i första hand hamnat i sektorn privata tjänster och i den teknologiskt avancerade, snabbväxande industri som ligger i snittet mellan privata tjänster och industriproduktion. Det svenska utbildningsfiltret har därför snarast haft destruktiv karaktär. Sverige har också, som vi redan visat, en relativt låg utbildningsnivå i tillverkningsindustrin. Det är med andra ord inte förvånande att tillverkningen fått problem.

Denna destruktiva filtrering av mänsklig kompetens via skolan och arbetsmarknaden tycks fortsätta och förstärks just nu av lågkonjunkturen. Studenter är (på goda grunder) oroad över jobben. Eftersom den svenska lösningen på problemet är att hålla tillbaka neddragningen av jobb i offentlig sektor och låta marknadskrafterna spela fritt i den lilla, konkurrensutsatta sektorn har minskningen av sysselsättningen i industrin blivit dramatisk. Självfallet blir ungdomarna oroliga. De kan ju inte annat än tro att statsmakten vet vad den gör. Detta speglar sig (se bilaga III) i ansökningarna till gymnasiet hösten 1993. En mycket stor andel söker i första hand samhällsvetenskaplig linje, från vilken man typiskt söker sig vidare till jobb i offentlig sektor eller till högre utbildning som normalt leder till jobb i offentlig sektor. Det är alltså angeläget att i rent demonstrativt syfte öka arbetslösheten bland offentligt anställda, så att den kan minskas i den privata sektorn.

Socialförsäkringssystemet

För att förstå socialförsäkringssystemets betydelse för kompetensutvecklingen bör man erinra sig följande två omständigheter.

När individen är ung och oerfaren består hans eller hennes yrkeskapital i första hand av fysisk styrka och uthållighet samt talang. Utbildning är en investering i kompletterande kompetenskapital. Med åldern avtar så småningom såväl fysisk styrka som intellektuell förmåga och därmed även förmågan att få avkastning (=lön) på det gamla kompetenskapitalet. För att kompensera detta bortfall måste individen under hela livet bygga upp en privat förmögenhet för att finansiera tiden efter det att arbetsförmågan upphört. Uppbyggnaden av denna privata förmögenhet och dess förvaltning

är en av samhällets allra viktigaste institutioner. Den har till stora delar socialiserats i de rika industriländerna. Vi ifrågasätter om detta varit särskilt förståndigt.

Utöver en säker ålderdom utsätts individen, för det andra, för allehanda ekonomiska och fysiska risker som under hela arbetslivet hotar inkomsten och kräver försäkringar. Individen är normalt ovillig att ta ekonomiska risker som berör den egna personen, även om det förväntade ekonomiska utfallet är positivt och stort. En ”bra” utbildning reducerar individens arbetsmarknadsrisker. Den viktigaste försäkringen mot arbetslöshet är dock en varierad yrkeserfarenhet och framför allt erfarenhet från tidigare byten av jobb och arbetsmiljö m.m.

Socialförsäkringssystemet brett definierat är vad som bestämmer den riskovillige individens möjligheter att ta privata ekonomiska risker på arbetsmarknaden och i utbildningen. Socialförsäkringssystemet består av

- (1) direkta försäkringar i offentlig regi
- (2) privata försäkringar
- (3) trygghetsregler som tvingar företag att ge sina anställda anställningsskydd
- (4) en privat förmögenhet.

De tunga försäkringsinslagen för den normale inkomstagaren står (1) och (3) för, och inget av dessa system har i Sverige organiserats så att det stimulerar eller tvingar individen att aktivt röra sig på arbetsmarknaden. Tvärtom, upparbetade förmåner av olika slag går ofta förlorade om individen byter jobb.

Trygghetsregler och offentliga försäkringar är dessutom genomgående standardiserade i ett så kantigt format att de passar de flesta individer illa. Det enda riktiga undantaget är ATP-systemet, som gör byten av jobb utan förmånsförluster möjliga för de flesta löntagare, men det systemet har tyvärr, i övrigt, förstörts av politik och dålig utformning.

Eftersom offentliga pensionsarrangemang och andra försäkringar är obligatoriska upp till en viss inkomstgräns, blir privata lösningar enligt (2) och (4) begränsade till höginkomstagare och redan förmögna personer, som ofta inte har de försäkringsproblem vi diskuterar.

I Stockholmsområdet fanns det stora möjligheter för förutseende, normala inkomstagare fram till skatteomläggningen och krisen att komplet-

tera sin privata försäkring under (4) med ett eget hem och en sommarstuga. Mot slutet av 1980-talet motsvarade ett välbeläget och slutfinansierat eget hem i Stockholmsområdet ungefär en full ATP-pension, ett försäkringsskydd som – bortsett från de få egnahemsägare som sålde i tid – effektivt reducerades till halv ATP genom skatteomläggningen och byggnadskrisen. På landsortens små och lokalt industriberoende egnahemsmarknader fungerar inte det egna hemmet lika effektivt som arbetsmarknads-, utbildnings- och pensionsförsäkring i kombination.

För att rörlighet, erfarenhet och god utbildningsstandard skall skapas på svensk arbetsmarknad måste socialförsäkringssystemet radikalt effektiviseras. Försäkringen skall först och främst [punkt (3)] lyftas ut ur företagen, vilka inte har egna incitament att sköta den på ett kompetent och effektivt sätt. Dessutom blir den trygghet som arbetsgivaren kan ge mycket ojämnt fördelad, särskilt mellan stora och små företag. Arbetslöshetsförsäkringen, subventionerad vidareutbildning och omskolning, samt individens pensionsförsäkring bör kombineras i en allmän *trygghetsförsäkring* för alla medborgare och den kan till största delen organiseras privat. Om inte ATP-systemet redan förstörts, skulle denna totala försäkring med fördel ha kunnat knytas till ett vidgat ATP-system med premiereservsdefinierade förmåner, och med såväl arbetsmarknads- som hälsoriskerna återförsäkrade i ett separat bolag.

Hur skall en tillväxtbefrämjande utbildning organiseras?

Den tidigare presentationen har givit relativt klara besked i några faktafrågor. Med rimliga antaganden kan dessa fakta formuleras om i termer av ekonomisk politik.

Vi finner för det *första* att kompetensdiskussionen fått en alltför ensidig, akademisk inriktning. Kompetensutveckling för produktionen sker genom erfarenhetsuppbyggnad på arbetsmarknaden och i nära anslutning till produktionen. Det handlar i väsentlig utsträckning om annat än skolan.

Vi finner, för det *andra*, att den traditionella skolan på ett avgörande sätt möjliggör för individen att nyttiggöra sig den senare erfarenhet som nås, och den upplärning som sker, i anslutning till produktionen, samt att resurser för utbildning på arbetsplatsen i första hand går till dem som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Vi finner för det *tredje* att kunskapens ekonomiska värde beror på hur den allokeras på arbetsmarknaden. *Utbildnings-* och *arbetsmarknadspolitik* måste därför förstås och skötas i ett sammanhang. Utöver detta gäller att yrkeskunskap på ett väsentligt sätt beror på om individen erhållit en varierad erfarenhet genom att röra sig på arbetsmarknaden. Sådan rörlighet upplever nästan alla individer som riskfylld, bland annat därför att upparbetade förmåner på den gamla arbetsplatsen ofta går förlorade. *Socialförsäkrings-systemets* utformning och villkor påverkar därför på ett avgörande sätt den rörlighet på arbetsmarknaden som möjliggör för individen att bygga upp ny erfarenhet och kompetens.

Vi finner för det *fjärde* att dessa tre, för kompetensutvecklingen centrala politikområden gjorts till offentliga produktionsmonopol. Yrkeskompetens var under tidig efterkrigstid svensk industris stora konkurrensfördel. Om vi har fått problem med kompetensen på arbetsplatserna – vilket mycket tyder på – så har vi att göra med ett allvarligt *offentligt misslyckande*. Vår slutsats är att utan radikala förändringar i den organisation som förenar dessa tre grundläggande politikområden (utbildningen, arbetsmarknaden och socialförsäkringarna) kommer betydande svårigheter att uppstå när det gäller att återställa svensk ekonomis tillväxt uttryckt i internationell valuta. Utöver detta kan vi vänta oss stora negativa förändringar på arbetsmarknaden, framför allt i form av en bestående hög öppen arbetslöshet för lågkompetent arbetskraft. Den enda lösning som finns på detta problem heter utbildning, men utbildning av ett sådant slag att arbetsmarknadskompetensen höjs. Vi har redan konstaterat att forskningen inte har mycket att erbjuda när det gäller vägledning om hur sådan utbildning skall organiseras.

Vi har från våra intervjuer kunnat konstatera att det är förmågan att prestera en arbetsinsats, snarare än kunskap och intellektuell förmåga, som efterfrågas på de allra flesta arbetsplatser. På något sätt måste sådan erfarenhet komma till uttryck i skolans undervisning. Detta kan exempelvis ske genom att krav på prestation inom vissa viktiga områden ställs från första början i skolan – något som amerikanska elitcollege i hög grad tagit fasta på – samt att kraven på arbetsprestation ställs mest systematiskt på de elever som går in i skolan med de sämsta förutsättningarna för studier. Erfarenhetsmässigt måste kravställandet för att ge de önskade effekterna alltid anpassas till individens förutsättningar. Vid för höga krav ger han eller hon upp. Vid för låga krav "slappar" han eller hon. Detta förutsätter mycket dyr individuell

undervisning, som dessutom innebär en etiskt diskutabel fördelning av utbildningens resurser, med stora möjligheter till parasitering. Ett andra alternativ är att som i USAs "undergraduate"-utbildning gruppera utbildningen på college av olika kvalitet, så att varje college får ett någorlunda homogent studentmaterial. Kraven på prestation kan då ställas lika på alla och de som inte orkar med uppmanas ofta söka sig till en mindre krävande skola. Den organisationen av utbildningen fungerar tekniskt bra. Den tredje och ideala lösningen är att individualisera undervisningen i varje klassrum. Forskningen ger tyvärr ingen vägledning om vilka positiva möjligheter som finns. Detta är märkligt med tanke på att idén om individualiserad undervisning varit vägledande för skolpolitiken under många år. Förutsättningarna för att sådan undervisning tillämpad i stor skala skall lyckas förefaller dessutom små, eftersom individualiserad undervisning ställer extrema krav på lärarnas kompetens, intresse och arbetskapacitet, egenskaper som varierar minst lika mycket som elevmaterialets intellektuella förmåga. Alltså kommer utfallet av en på detta sätt individualiserad utbildning att bli extremt ojämnt. Utöver detta måste all yrkesinriktad utbildning tillföras bättre och mer uppdaterad kompetens än som nu sker genom att den organiseras i nära anslutning till produktionen. Här kan vi dock notera, särskilt från amerikanska erfarenheter (se Eliasson 1992a), att mycket "lärarintensiv" utbildning i mycket små grupper av svaga på arbetsmarknaden, eller mycket individualiserad, personlig arbetsförmedling givit positiva resultat, något som det kan finnas anledning att ta fasta på när det gäller just problemfallen i skolan och på arbetsmarknaden. Vi kan dessutom notera att det gamla lärlingssystemet för yrkesutbildning var organiserat enligt den individualiserade undervisningens principer. En lärare, "mästare" hade ansvar för några få lärlingar. Här verkade dock starka selektionseffekter. Bra "mästare" både krävde och attraherade duktiga elever.

När det gäller de organisatoriska formerna för den reguljära utbildningens genomförande innebär detta en återgång till den gamla typen av skola, där krav ställs på arbetsinsats snarare än på intellektuell förmåga. Det är också förmågan till arbetsinsats som i första hand värderas högt på arbetsplatsen.

När det gäller utbildningens innehåll gäller däremot motsatsen. Det är förmågan att lära vidare som är viktig, ej kunskaperna. Detta innebär att prestationen inte kan mätas enbart genom tester och prov, utan att krav på mätbar arbetsprestation måste ställas, till exempel omfattande hemuppgifter,

inläsning av omfattande textmassor på kort tid med krav på muntlig och skriftlig redovisning etc. Överlag kan vi konstatera att de skolor som karakteriseras som elitskolor (till exempel amerikanska privata college) ofta utsätter eleverna för en mycket större arbetsbörda än de orkar med, om de fortsätter att studera med samma metod som de lärt sig i high school. Detta innebär ett tvång att organisera arbetet effektivare för att orka med studierna, och för att få stanna kvar på skolan. De som klarar detta prov visar sig besitta egenskaper som värderas högt på arbetsmarknaden.

En viktig omständighet är (för det *femte*) att kompetens nästan genomgående undervärderas på arbetsmarknaden, medan lågkompetent arbetskraft ofta, kanske normalt, erhåller en kompensation (inklusive skatt) som överstiger dess värde för arbetsgivaren. Lågkompetent arbetskraft kommer därför att i ökad utsträckning ha svårigheter att finna arbete till rådande lönenivåer. En enkel ekonomisk-politisk lösning är att låta lönebildningen lösa problemet. Om denna lösning inte är acceptabel, återstår i dag endast att ge arbetskraften högre kompetens. Detta är en omöjlig uppgift om de nödvändiga förkunskaperna saknas och om inte individens engagemang är starkt.

Vi finner för det *sjätte* att det existerande skolsystemet kan ha filtrerat bort begåvade individer från tillverkningen till högre utbildning, men att de i Sverige i första hand funnit jobb i den offentliga sektorn och inte, som i USA, i den privata tjänstesektorn samt i nya kompetensintensiva industrier, som till exempel elektronikindustrin. Detta innebär att det potentiella sysselsättnings- och omskolningsproblemet är mycket stort i Sverige, eftersom andelen offentligt anställda måste minskas radikalt.

Åtgärdsförslag

Förändrad teknologi och ökad internationell konkurrens håller för närvarande på att snabbt göra inkomstfördelningen allt skevare i de gamla industriländerna. Inkomsterna kommer i framtiden mycket mer än tidigare att sammanfalla med arbetsprestationens värde, och arbetsprestationen kommer i ökad grad att bero på individens kompetens; från skolan och upplärning på arbetet. Den enda möjligheten att motverka denna utveckling av inkomsternas fördelning och en ökad arbetslöshet är att göra arbetsmarknaden mer effektiv samt att

organisera om utbildningen så att en för arbetsmarknaden bättre anpassad kompetens skapas.

Den ekonomisk-politiska målsättningen för skolan måste i första hand vara att skapa en tillfredsställande tillförsel av yrkeskompetens via skolan och arbetsmarknaden, samt (i andra hand) att minimera de sociala problem som följer med ökade krav från produktionen på kompetens och på förmåga till upplärning, anpassning och engagemang på arbetsplatsen. I denna formulering ligger att vi vill undvika en negativ lösning av individens sysselsättningsproblem med enbart löneanpassningar och i stället söka en positiv utbildningslösning. I den tidigare texten ligger det klara beskedet att om utbildningslösningen inte fungerar så tar prisbildningen (lönebildningen) över. Detta har redan delvis inträffat.

Vad har utbildningspolitiken för möjligheter att lyckas i konkurrens med marknadskrafterna? Vi kan för det första konstatera att utbildningen totalt redan drar så stora resurser, att det aldrig kan bli fråga om att anslå större offentliga resurser. Varje lösning på individens *kompetensproblem måste sökas* i en *effektivare* utbildningsprocess. Denna effektivisering innehåller tre moment:

- (a) förändring av skolans mål och organisation
- (b) förändring av vidareutbildningens incitament och finansiering
- (c) förändringar av arbetsmarknaden och socialförsäkringssystemet i syfte att *stödja* (a) och (b).

Vi diskuterar dessa tre områden i tur och ordning.

a) Skolan

Arbetsmarknadens risker drabbar individen sent. Ju sämre skolresultat och ju sämre kompetenskapital, desto större risker utsätts arbetstagaren för senare i arbetslivet, och desto svårare blir det att korrigera konsekvenserna.

Det är därför (för det *första*) viktigt att ungdomar får erfarenheter av konsekvenserna av denna risk på ett så tidigt stadium att de förstår vad det är fråga om och inte bara har möjlighet utan även ett eget intresse av att korrigera konsekvenserna, innan de inträffar. Ett sätt är att arbetsmarknaden

organiseras så att ungdomar som kommer ut på arbetsmarknaden med en illa skött skolgång bakom sig får en så låg arbetsersättning, och mycket begränsade möjligheter till sociala bidrag, att de tvingas göra någonting åt sin situation. Det gamla lärlingssystemet hade stora fördelar i detta avseende. De skyhöga och socialt farliga ungdomslönerna i Sverige lockar in ungdomar i en farlig arbetsmarknadsfälla. Den har skapats av fackliga initiativ och åtgärder. Statsmakten har här en uppgift att förhindra sådan facklig obstruktion av arbetsmarknaden.

För det *andra* är skolan mer än en fråga om kunskap. Vad som uppskattas på arbetsmarknaden är framför allt förmågan att organisera sitt arbete, ta initiativ, snabbt kunna sätta sig in i nya arbetsuppgifter, samt att vara villig att jobba. Kunskaper, färdigheter och förmåga kan ökas genom att kraven ökas. Ökade krav slår däremot helt fel om de väsentligen överstiger elevernas förmåga. Anpassningen till individuella förutsättningar i olika avseenden kan ske genom nivågruppering av skolan. Någon form av gruppering efter förutsättningar blir förmodligen nödvändig, om man i framtiden vill uppnå en fungerande utbildning för dem som har det svårt för sig (se Eliasson 1992a, kapitel 4 samt s. 145). Lika viktigt i ett snävt arbetsmarknadsperspektiv är att jobben sällan kräver avancerad intellektuell förmåga. Ett sätt att minska nivågrupperingen i skolan är därför att inte prioritera den intellektuella förmågan, på det sätt som i hög grad kännetecknar det europeiska skolsystemet, utan i stället arbetsprestationen. Arbetsinsats av rimlig kvalitet kan man kräva av alla, inklusive elever i skolan, däremot inte intellektuell förmåga.

b) Vidareutbildning och omskolning

Modern produktion ställer allt högre krav på arbetstagarnas förmåga och kunskaper samt förmåga att tillgodogöra sig nya kunskaper under hela arbetslivet. Redan från första början i skolan kommer eleverna in i en karriär som förbereder dem för en yrkeskarriär. Skolkarriären kommer därför att mycket tidigt leda de elever som inte sköter sin utbildning bort från möjligheten att komma i åtnjutande av vidareutbildning. De uppfattas av arbetsgivarna och sig själva som icke lönsamma investeringsobjekt. Därmed sorteras de normalt från början direkt bort från ett antal "bra" industrijobb. Detta

verkar kanske till en början inte särskilt farligt i en ekonomi med höga ungdomslöner för mycket enkla jobb, mycket små löneskillnader mellan lågkompetent och högkompetent arbetskraft, samt höga socialbidrag när inga jobb finns.

Krisen inställer sig senare under arbetslivet när *förmågan* att jobba och *förmågan* att lära nytt *minskat*.

Denna situation håller för närvarande allt fler svenskar på att hamna i. Deras arbetsplatser har lagts ned. De konkurrerar om jobben med ungdomar med betydligt modernare allmän utbildning och de nya jobben i växande industrier är ofta av en helt annan karaktär än de är på de arbetsplatser som avvecklas. Äldre, utbildade föses därmed åt sidan. Vilka är förutsättningarna att lösa deras sysselsättningsproblem med utbildning? Svaret är att de är mycket små för en medelålders arbetare med låg grundutbildning och utan varierad yrkeserfarenhet och som dessutom blivit arbetslös. Möjligheterna till en framgångsrik lösning på individens sysselsättningsproblem är större om vidareutbildningen initieras på individens arbetsplats innan arbetslöshet inträtt och när både arbetstagaren och arbetsgivaren har intresse av att lösa ett gemensamt problem. Sådana problem löses dock bäst av arbetstagare och arbetsgivare gemensamt utan inblandning av utomstående, med den skillnaden att arbetsgivaren inte ser någon anledning att betala för mer än en mindre del av en utbildning som i första hand kommer *arbetstagaren* till godo. Arbetsgivaren kan ju nyanställa folk med den eftersökta kompetensen. Men arbetstagaren vågar inte ta på sig den finansiella risken med en utbildningsinvestering. I denna situation finns det för individen och samhället mycket mer effektiva lösningar än arbetslöshet, stigmatisering, A-kassa, inblandning av AMS-byråkratin och enorma sociala kostnader. Den lösning jag redan skissat innehåller ett försäkringsarrangemang som reducerar individens motvilja mot att ta risker, men som innehåller så stor egenfinansiering att också benägenheten att parasitera på systemet minimeras, samt gör honom eller henne mycket angelägen att få en privat, ekonomiskt meningsfull vidareutbildning.

c) Arbetsmarknaden och socialförsäkringssystemet kritiska

Försäkringsinslaget är fundamentalt. I en fungerande, växande marknadsekonomi råder alltid samma osäkerhet på mikroplanet; det vill säga på arbets-

marknaden. Ekonomin är experimentellt organiserad och arbetstagaren råkar ofta ut för icke förutsebara negativa händelser. Denna typ av händelser utgör företagets affärsrisker. Företagen förutsätts kunna absorbera dessa risker själva. Samma krav kan inte ställas på de vanliga arbetstagarna. Varje samhälle har på olika sätt försökt lösa försäkringsproblemen, ofta på ett sätt som reducerar osäkerheten och därmed dödar ekonomins dynamik. Under efterkrigstiden har statsmakten på olika sätt genom lagar och andra regelsystem försökt lägga in detta "försäkringsskydd" i företagen. LAS är ett exempel, MBL ett annat. Ofta har arrangemanget blivit en blandning av företagsansvar och kraftfull subventionering ur offentlig budget, något som inbjuder såväl anställda som företag till parasitering på offentlig budget. Lönegarantin är ett exempel.

Det hör också till saken att denna typ av "försäkringsverksamhet" är en främmande verksamhet i ett välskött företag. Man kan inte förvänta sig att företaget kommer att sköta verksamheten kompetent. Dessutom blir försäkringsskyddet för den anställde mycket ojämnt beroende på om han eller hon arbetar i ett stort eller litet, i ett lönsamt eller dåligt skött företag.

Vi konstaterar här att återställandet av svensk ekonomisk tillväxt kommer att kräva en extra och mycket ojämnt fördelad anpassning av arbetskraften under ett övergångsskede för att därefter – om tillväxten återställs efter Horisont 2000 – kräva en fortsatt högre, ständig anpassning än svensk arbetsmarknad varit van vid sedan 1960-talets början. Det på nuvarande sätt osystematiskt hopkomna och offentligt dominerade totala socialförsäkringsskyddet är inte kapabelt att sköta denna uppgift. För det *första* måste en betydligt större variation än nu i försäkringstjänsternas utformning åstadkommas, vilket förutsätter privata lösningar och konkurrens mellan många försäkringsgivare. För det *andra* måste incitamenten att parasitera på systemen elimineras, vilket förutsätter betydande egenavgifter samt att ett minimum av kostnader tas över offentlig budget. För det *tredje* bör företagen inte på annat sätt än genom helt frivilliga åtaganden tvingas stå för arbetsmarknadsförsäkringen. Den bör i stället lyftas ut i marknaden genom obligatoriska försäkringsarrangemang av samma typ som ansvarsförsäkringen för bilar. Arrangemanget blir då mycket rationellare och tydligare samt bidrar till högre effektivitet, om arbetstagaren själv betalar försäkringsavgiften före skatt ur sin lön, i stället för att han får lägre lön och arbetsgivaren anonymt betalar in avgiften. Överhuvudtaget är en tydlig och synlig kostnadsredovisning

i detta avseende avgörande för systemets effektivitet, och det bör konstrueras så att individen har ett egenintresse av att kostnaderna hålls nere genom att de avgifter som blir över, efter aktuariemässigt beräknade premier, bokförs på hans eller hennes privata medborgarkonto.

Det har under senare tid förts en märklig diskussion om det orättvisa i att arbetstagarna i högriskjobb riskerar att få betala höga försäkringspremier om premierna på arbetslöshetsförsäkringen beräknas aktuariemässigt. För närvarande subventionerar lågriskgrupper ofta högriskgruppers arbetsmarknadsförsäkring. Den typiska högriskgruppen är byggnadsarbetarna, som å ena sidan med hänvisning till det osäkra arbetet tar ut ett högt riskpremium för egen del i form av mycket hög lön, och å den andra sidan låter låginkomsttagaren på ett tryggare jobb betala en del av den dyra försäkringen. För att eliminera denna form av parasitering på socialförsäkringssystemet bör kostnader och risker göras tydligare och premierna, bortsett från väldefinierade subventionsinslag från det offentliga, betalas av individen själv. Återigen visar det sig att det är institutionernas utformning som ställer till problem. De institutioner som påverkar kompetensen i arbetslivet är skolan, arbetsmarknaden samt socialförsäkringssystemet. Alla dessa institutioner måste förändras i ett sammanhang.