

Eliasson, Gunnar

**Working Paper**

**Marknaden för yrkesutbildning**

IUI Working Paper, No. 359

**Provided in Cooperation with:**

Research Institute of Industrial Economics (IFN), Stockholm

*Suggested Citation:* Eliasson, Gunnar (1992) : Marknaden för yrkesutbildning, IUI Working Paper, No. 359, The Research Institute of Industrial Economics (IUI), Stockholm

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/94996>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# Industriens Utredningsinstitut

THE INDUSTRIAL INSTITUTE FOR ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH

En lista över Working Papers finns sist i denna studie

Nr 359, 1992

## MARKNADEN FÖR YRKESUTBILDNING

av

Gunnar Eliasson

December 1992

---

Postadress	Gatuadress	Telefon	Bankgiro	Postgiro
Box 5501	Industrihuset	08-783 80 00	446-9995	19 15 92-5
114 85 Stockholm	Storgatan 19	Telefax		
		08-661 79 69		

# **MARKNADEN FÖR YRKESUTBILDNING**

Gunnar Eliasson

## **INNEHÅLLSFÖRTECKNING**

### **INLEDNING**

### **KAPITEL I**

## **MARKNADEN FÖR UTBILDNINGSTJÄNSTER - KUNSKAPSEKONOMI**

### **I.1 Hur beror utbildning, kunskap och tillväxt av varandra**

Tillväxt kräver kompetens att kunna skapa och klara förändringar

Ökad internationell specialisering ger hög produktivitet och större arbetsmarknadsrisker

Teknologisk konkurrens ökar förändringstakten

Försäkringsproblemet

### **I.2 Mis-match problemet**

Två sätt att lösa sysselsättningsproblemet

Från storskalig fabrikstillverkning mot småskalig, kompetens- intensiv tjänsteproduktion

Svårigheten att värdera och prissätta kvalitet - anställningskontraktets utformning

Individens värde beror på vilket jobb han eller hon har

Storstad, småstad, landet

### **I.3 Marknaden för utbildningstjänster – allmänt**

Olika typer av utbildning

Finansieringens betydelse

a) kalkylen för de äldre

b) egenfinansiering genom lägre lön

c) kan vi finansiera yrkesutbildningen genom en kombinerad utbildnings- och arbetsmarknadsförsäkring?

### **I.4 Definition av AMU-gruppens marknadssegment**

Fem olika kunder på marknaden för utbildningstjänster

Företagsmarknaden

Anställda som vill uppgradera sin kompetens genom förebyggande utbildning

Yrkesutbildning för arbetslösa

Äldre arbetslösa

Särskilda grupper

Konkurrens och ny produktteknologi höjer potentialen på marknaden för utbildningstjänster

## **KAPITEL II**

### **HUR SER ETT EFFEKTIVT UTBILDNINGSPAKET UT?**

#### **Allmänt**

#### **II.1 Utbildningsproduktens innehåll**

Målgrupper och produktdifferentiering

Certifiering och produktkvalitet

Lokal geografisk kapacitet

Integrerad arbetsförmedling höjer utbildningens effektivitet

#### **II.2 Olika marknadens krav på utbildningsprodukten**

Företagsmarknaden

a) Stora företag

b) Små företag

Hur höjs kompetensnivån i arbetsmarknadsutbildningen?

a) Intern kompetensöverföring bland utbildaren

b) Att sätta rätt pris på arbetsmarknadsutbildningen

c) Hur undviker man stigmatisering

#### **II.3 Konkurrens och kvalitetskontroll**

Upphandlingen

Egenfinansiering

23 konkurrerande AMU-bolag – aktiemarknaden som disciplinerande institution

## **KAPITEL III**

### **UTBILDNINGS- OCH ARBETSMARKNADSPOLITIK**

#### **III.1 Hur stor är risken för underinvestering i yrkesutbildning?**

Underinvestering i den egna utbildningen

De svagas förutsättningar

Underinvesterar företagen i internutbildning?

Förebyggande utbildning

#### **III.2 Olika kompetensutvecklingssystem – internationella jämförelser**

Några typfall

Japansk företagsutbildning

#### **III.3 Förmåga, förmedling och försäkring – arbetsmarknadspolitikens nyckelord**

#### **III.4 Det optimala finansierings- och försäkringskontraktet på arbetsmarknaden**

## **KAPITEL IV**

### **BOLAGISERING, PRIVATISERING OCH KONKURRENS – MOT EN BÄTTRE UTBILDNINGSPRODUKT**

## **BILAGA I**

Kalkyl över den totala resursanvändningen för utbildningen

## **BIBLIOGRAFI**

## Inledning

Denna skrift sammanfattar forskningsläget för yrkesutbildningens ekonomiska betydelse. Den bygger direkt på mina tidigare, mer detaljerade studier (1992 a, b) samt på ett antal företags- och skolintervjuer. För att hålla nere den tekniska diskussionen och de vetenskapliga referenserna hänvisar jag så långt möjligt till relevanta sidor i dessa skrifter.

Bilagan innehåller även ett försök till sammanfattning samt formulering av den helhetsbild AMU-kommittén behövt för sina ställningstaganden. I denna del är slutresultatet, som det här presenteras, författarens ansvar. I berörda delar återfinns resultaten i kommitténs skrivning och förslag.

Kommittén har arbetat med betydande brådskas, vilket inneburit att företagsbesök, internationella jämförelser och annan informationsinsamling inte kunnat genomföras med den grundlighet som varit önskvärd. Ett relativt gott grepp om den japanska och den amerikanska yrkesutbildningen har kunnat erhållas, däremot inte om de tyska erfarenheterna, där vi hittills tvingats lita till tryckt material, ett par telefonintervjuer och en specialstudie för AMU-kommittén. Min uppfattning är dock den att de resultat som här redogörs för efter fortsatta studier inte kommer att ändras på något anmärkningsvärt sätt. Däremot skulle ytterligare studier ha givit ett bättre illustrationsmaterial, vilket vi tror skulle understryka de slutsatser som dras.

## I MARKNADEN FÖR UTBILDNINGSTJÄNSTER – KUNSKAPSEKONOMIN

*Kunskap, kompetens och information* har blivit modeord i den ekonomiska debatten. Ingen skulle dock förneka att kunskap och kompetens är viktiga för en individs, ett företags eller ett lands ekonomiska välbefinnande om han eller hon tillfrågas. Inte desto mindre glömde den ekonomiska vetenskapen under en mycket lång tid bort kunskapen som en särskild produktionsfaktor, även om kunskap hela tiden varit den avgörande faktorn bakom de olika industriländernas ekonomiska framgång. Särskilt stora steg framåt i detta avseende har nationalekonomin tyvärr inte tagit under senare år.

Skälet är enkelt. Kunskap, kompetens, även information är svåra att mäta. Kunskap är en del av människans många kvaliteter och kommer till uttryck i form av en bättre arbetsprestation. Någon form av kvantifiering är nödvändig för en någorlunda strikt analys. Vi har därför definierat marknaden för utbildningstjänster som den tjänst som hos individen, företaget eller ekonomin i sin helhet motsvaras av en investering i produktivitetshöjande kunskap eller kompetens.

### **I.1 Hur beror utbildning, kunskap och ekonomisk tillväxt av varandra**

Detta första avsnitt ägnas åt ett försök att identifiera utbildningsprodukten, ange karaktären på den marknad där den kan upphandlas, samt efterfrågan på samma tjänst. Det naturliga angreppssättet blir att närma sig kompetensbegreppet utifrån det slutresultat man önskar sig från en ökning av samma kompetens och kunskap, nämligen en bättre arbetsprestation och högre produktivitet.

För individen handlar det om förmåga och förtjänst på arbetsmarknaden, för företaget om konkurrenskraft och lönsamhet, för ekonomin och politikerna om ekonomisk tillväxt.



Det är viktigt att i detta sammanhang komma ihåg att ett lands och en individs utbildningsproblem handlar om lång sikt. Det bör därför diskuteras utan inblandning av dagens aktuella arbetsmarknadskris. Utbildning som skulle ha löst dagens kris skulle ha ägt rum för länge sedan (Eliasson 1992a). Kunskap byggs på lång sikt. Därför kommer utbildningssatsningar idag i syfte att lösa dagens kris i första hand att handla om att betala ut högre arbetslöshetsersättning.

### Tillväxt kräver kompetens att skapa och klara förändringar

I en väl organiserad ekonomi kan man finna ett samband mellan företagets lönsamhet och ekonomins produktivitetsutveckling. Vad är det då som skapar lönsamhet och produktivitetsutveckling? Det räcker inte med enbart fler och bättre maskiner och fler arbetstimmar. Någoting därutöver krävs, som man kallar kunskap och som gör att varje enskild arbetstimme och maskin åstadkommer större produktionsvärden och mer vinst än tidigare.

Det finns idag ett antal studier som kan förklara produktivitetsutvecklingen (bl a i den amerikanska ekonomin) med investeringar i utbildning i olika former. Vissa nya amerikanska studier pekar på att utbildningsinvesteringar idag ger större produktivitetseffekter än tidigare och understryker betydelsen av att inte bara mer resurser satsas på utbildning, utan att även kvaliteten på utbildningen höjs (Bishop, 1988a, 1989b, c, e, 1991a, Pencavel 1990, Eliasson 1992a) i stället för att tillåtas sjunka, vilket många forskare anser ha hänt under senare år. Likaså betonas utbildningens kumulativa karaktär, i så måtto att den tidiga utbildningen ger förutsättningar för vidareutbildning, inte minst på arbetsplatsen, något som gör det svårt att på ett senare stadium, när individen misslyckats på arbetsmarknaden, rätta till de förkunskaper han eller hon missat i grundskolan. Det är således inte särskilt svårt att finna starka skäl

för att utbildning på alla nivåer är viktig för individen och den ekonomiska tillväxten, samt att kunskapsinnehållet i modern industriell<sup>1</sup> produktion växer.

### Ökad specialisering ger hög produktivitet och större arbetsmarknadsrisker

Utbildning i olika former och på olika stadier räcker dock inte. Bakom produktivitetens ökning för hela ekonomin och för lönsamheten i ett företag döljer sig en mängd faktorer som har med ekonomins och marknadernas dynamik att göra; t ex hur allokering av resurser inom och mellan företagen, inte minst av arbetskraften, äger rum. Gemensamt för den positiva utvecklingen är att den sker genom att ny teknik skapas och introduceras, medan gammal verksamhet som inte hinner anpassa sig konkurreras ut. Det är viktigt för tillväxten att denna förändring får äga rum, även om människor ofta värjer sig för de okontrollerbara förändringar i sin närmiljö som blir följderna. Den höga produktionseffektivitet som undan för undan uppnås visar sig samtidigt ha åstadkommit genom en ökad specialisering av produktionen och (för ett litet land som Sverige) en ökad internationell specialisering. Denna ökade specialisering utsätter individen för ökade arbetsmarknadsrisker, därför att förändringen vanligtvis äger rum genom att nya verksamheter introduceras, vilka i sin tur konkurrerar ut de gamla. *Klart står* att kunskap och utbildning i olika former är viktiga såväl för de innovationer som driver ekonomins tillväxt som för individernas förmåga att klara de ökade anpassningskrav som följer. Frågan är hur innehållet i de motsvarande utbildningsprodukterna ser ut.

Framför allt kan man konstatera att hög tillväxt i en ekonomi och uthållig lönsamhet i ett företag kräver ständiga inre förändringar, och framför allt krav på arbetskraften att initiera förändringar eller att anpassa sig smidigt till ändrade betingelser. Ett kompetensinslag är att kunna initiera sådana

---

<sup>1</sup> Här används ordet industri enligt den engelska terminologin, dvs det privata näringslivet. Som visas senare är det inte längre särskilt meningsfullt att skilja mellan tjänstesektor och tillverkningsindustri.

förändringar (innovation). Ett annat är att kunna anpassa sig på ett framgångsrikt sätt genom att utnyttja de möjligheter som skapas i en växande ekonomi, istället för att drabbas av förändringar. Detta innebär bland annat att kompetenskapitalet skall inkludera denna förmåga till flexibilitet. Men oavsett förmåga kan individen ha otur. Den framtida ekonomiska utvecklingen kommer därför att utsätta individen för ökade arbetsmarknadsrisker. Ökade krav ställs då på arbetsmarknadsförsäkringarnas utformning. Vi vet dock att god utbildning och varierad yrkeserfarenhet är den bästa garantin för att kunna behålla sitt jobb, att lätt kunna byta jobb och att snabbt finna ett nytt jobb, om det gamla försvinner. Utbildning och arbetsmarknadsförsäkring måste därför ses i ett sammanhang.

#### Teknologisk konkurrens ökar förändringstakten

Den svenska ekonomin är en del av den internationella ekonomin. Kunskap och teknologi utvecklas internationellt. Om svenska företag och svenska arbetstagare tar till sig denna kunskap långsammare och mindre effektivt än företag i andra länder förlorar vi i relativ konkurrenskraft. Risken ökar för att företagen väljer att flytta produktionen till andra länder eller att företagen slås ut. Om vi skapar eget kunnande och/eller tar till oss det internationella kunskapskapitalet effektivt, kan vi registrera ekonomisk framgång. För varje ekonomi kommer dock att gälla att man inte lyckas överallt, utan här och där, men samtidigt misslyckas på många håll.

Den utveckling vi har registrerat under efterkrigstiden och som vi ser fortsätta, kanske ännu snabbare i framtiden (se Eliasson 1991, 1992a), kännetecknas av följande fyra tendenser:

- (1) en ökning av förändringstakten i de industriella strukturerna, med större omställningskrav på företag och anställda, pådriven av den internationella konkurrensen och specialiseringen, mot

- (2) ett ökat inslag av kompetens i produktionen, särskilt i den växande industrin, i de länder som lyckas,
- (3) en förskjutning av produktionen från tung, storskalig, fabriksbaserad industri mot småskalig, tjänsteintensiv produktion,
- (4) ett växande behov av intern uppdatering av företagets kompetenskapital (utbildning).

Dessa fyra förändringstendenser håller i ökad takt på att ändra kompetenskraven på arbetsmarknaden, den optimala organisationsformen för företag och för arbetsmarknaden samt individens roll och möjligheter i produktionen. Att kompetenskraven på arbetsmarknaden både ökar och ändrar karaktär innebär att *utbildning i olika former håller på att bli en del av företagets normala produktions- och investeringsverksamhet*. Ökade satsningar på personalens utbildning i bred bemärkelse håller på att bli en affärsmässigt motiverad del av den normala produktionen, en verksamhet som kan drivas internt i företagen eller kontrakteras ut externt i marknaden. Av samma skäl blir investeringen i den egna kompetensens utveckling i ökad utsträckning en privatekonomiskt mycket motiverad satsning. Vi har därför anledning att vänta oss att marknader för utbildningstjänster skall etableras spontant, men att takten och effektiviteten i denna utveckling beror på möjligheterna att utvärdera och prissätta samma kompetens, samt på rörligheten och lönebildningen på arbetsmarknaden.

### Försäkringsproblemet

Ökad teknologisk konkurrens, ökad internationell specialisering, ökade kompetenskrav och ökade omställningskrav såväl bland företag som på arbetsmarknaden sätter fyra aktiviteter i centrum nämligen:

- (1) investeringar i utbildning

- (2) arbetsförmedlingens effektivitet
- (3) försäkringar för arbetsmarknadsrisker
- (4) lönebildningen på arbetsmarknaden.

Dessa aktiviteter är viktiga var och en för sig, men de är inte oberoende av varandra. Ökad kompetens och sänkt lön minskar risken att förlora jobbet. Utbildning, särskilt arbetsmarknadsutbildning, är inte oberoende av vilket jobb man siktar mot. De fyra aktiviteterna (utbildning, förmedling, försäkring, lönesättning) måste därför hållas ihop i varje diskussion om arbetsmarknadens problem. Skall man lösa sysselsättningsproblemet idag måste alla fyra problemen ses i ett sammanhang.

## **I.2 Mis-matchproblemet**

Vid varje tillfälle kan man i en växande ekonomi iaktta att brist råder på kompetent arbetskraft i de industrier som växer, men att det är ont om jobb för lågkompetent arbetskraft i enkel produktion. I USA går detta fenomen under benämningen mis-matchproblemet. Samtidigt kan konstateras att variationen i arbetsersättning alltid är mycket mindre än den motsvarande variationen i kvaliteten på (det ekonomiska värdet av) arbetsinsatsen. Kompetens är med andra ord undervärderad och dåliga arbetsinsatser övervärderade.

Arbetsmarknaden har alltid sett ut så här, men den snabba strukturomvandling som följt av den ökade teknologiska konkurrensen har markerat problemets storlek. På sina håll oroar man sig för om det därutöver är så, att kompetenskraven överstiger en allt större del av befolkningens förmåga och därmed oundvikligen ökar andelen människor som ställs utanför arbetsmarknaden. De senare farhågorna är förmodligen helt ogrundade. Teknologin utvecklas inte fortare än människor skapar den. Problemet för de utvecklade industriländerna är snarare att människor och företag i den fattigare delen av världen allt snabbare lär sig den produktionsteknik de rika länderna skapat.

Den enklare produktionen i de rika länderna får i ökad grad konkurrens från de nya industriländerna. I de rika industriländerna måste man därför skärpa sig ytterligare, om man skall kunna bevara och öka sin levnadsstandard. Det senare är viktigt. Det ställs växande krav på kompetens bara för att kunna bibehålla den uppnådda välfärdsnivån. Skälet är att vår levnadsstandard bygger på ett deltagande i det internationella handelsutbudet. Våra egna arbetsinsatser värderas på världens marknader i jämförelse med produktion i alla andra länder. Att klara detta kräver ständigt omställning i produktionen. Detta räcker som tankeställare inför framtiden. Ökade krav på investering, arbetsinsats och anpassning kommer att ställas på landets befolkning – även om kraven väl ryms inom dess förmåga – för att ekonomin skall kunna försörja sin nuvarande befolkning på tidigare välfärdsnivåer och för att antalet arbetslösa inte skall öka. Det finns dock ingen anledning att måla upp teknologiska skräckscenarier inför framtiden. Jämfört med de tidigare centralplanerade ekonomierna i Östeuropa är de krav som världsmarknaden nu på allvar ställer på svensk produktion och svensk arbetskraft mycket överkomliga.

### Två sätt att lösa sysselsättningsproblemet

Det finns två sätt att lösa mis-matchproblemet, nämligen:

- (a) att låta lönen anpassa sig helt till arbetsinsatsens värde
- (b) att påverka arbetsinsatsens värde positivt genom utbildning.

Den senare positiva lösningen är alltid att föredra, eftersom en fullständig löneanpassning aldrig kan uppnås i en rik ekonomi.<sup>2</sup> De anpassningar i lönen som skulle krävas skulle ge en del av arbetskraften en politiskt oacceptabelt

---

<sup>2</sup> Tekniska förhållanden gör det t ex omöjligt att på vissa arbetsplatser direkt koppla arbetsinsats med produktionsresultat (se t ex Eliasson 1986b, s. 88f). Om det dessutom är så, som många hävdar (se t ex Franks (1985) stimulerande bok), att individen är mer intresserad av sin relativa än sin absoluta inkomst, går det helt enkelt inte av tekniska skäl att pressa inkomsten så att den stämmer med individens marginella produktivitet.

låg lönenivå. Den svenska modellen har därför – åtminstone tidigare – satsat på rörlighet, dvs på att hjälpa individen finna ett nytt, mer passande jobb, samt på utbildning, så att individen skall vara bättre anpassad till de jobb som finns. Det problem som uppstått på senare år är att kostnaden för arbetsmarknadsutbildningen vuxit över alla tidigare gränser, samt att man inte kunnat dokumentera signifikanta, positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning vare sig på inkomster eller produktivitet (Eliasson 1992a, s.179-186, b). Vetenskapen ger nämligen på denna punkt negativt besked. Arbetsmarknadsutbildning under nuvarande organisatoriska former ger små eller inga positiva effekter. Den framstår därför som en form av dyrare arbetslöshetsunderstöd (Kazamaki-Ottersten 1992). Frågan kvarstår dock: *vad kan utbildning uträtta* för att lösa produktivets- och sysselsättningsproblemen? Arbetsmarknadsutbildning, rätt organiserad, bör kunna ge stora sysselsättnings- och produktivitetseffekter till betydligt lägre kostnader än idag. Om så inte vore fallet skulle företagen i många länder inte satsa stora resurser på intern utbildning. Det är därför viktigt att det regelsystem som gäller för arbetsmarknadsutbildning får en sådan utformning att innovativ produktutveckling stimuleras och att den nuvarande organisationen på detta område inte tillåts hindra en sådan utveckling. Detta är en positiv syn på möjligheterna att skapa en fungerande yrkesutbildning.

Utbildningspolitikens utgångspunkt måste därför vara att sysselsättningsproblemet i första hand skall lösas genom positiva insatser, som höjer individens sannolikhet att få ett nytt och ett bättre jobb. Arbetsmarknadsutbildningen är, även om den kostar, ett viktigt medel att uppnå detta resultat. För att ett positivt resultat skall uppnås måste dock tre villkor vara uppfyllda. För det första måste lönebildningen utformas så, att den aktivt bidrar till en positiv lösning, även om detta innebär en ökad lönespridning. För det andra måste arbetsmarknadsutbildningens finansiering ordnas så, att ett ökat engagemang från individens sida uppnås. För det tredje måste utbildningen organiseras så, att nya, innovativa och effektiva former för utbildning utvecklas. Pålitligt vetenskapligt underlag för hur sådan utbildning bäst skall organiseras saknas idag. Man skulle till och med kunna hävda (Björklund

1989, Eliasson 1992a, s 185), att det är omöjligt att med utredningar och traditionell analys tillfredsställande besvara frågan om, hur utbildningsorganisationen bör förändras för att ge bättre resultat än idag. Svaret kan bara fås från en jämförelse av många, på olika sätt genomförda experiment. Detta innebär att formerna för utveckling av bättre utbildningstjänster inte är en utredningsuppgift utan någonting som endast kan prövas ut i marknaden, genom mångfald och konkurrens.

Det är också viktigt att understryka att hela denna fråga måste behandlas utifrån perspektivet resultat på lång sikt, och att dagens akuta arbetsmarknadsproblem inte bör tillåtas ge utbildningens organisation en på lång sikt mindre lämplig utformning.

#### Från storskalig fabriksstillverkning mot småskalig, kompetensintensiv tjänsteproduktion

När arbetsinsatsens värde för arbetsgivaren avlägsnar sig för långt från lönen, tenderar arbetskraft med låg produktivitet att slås ut, samtidigt som kompetent arbetskraft efterfrågas. Liten lönespridning innebär samtidigt svaga incitament att satsa på egen kompetensutveckling.

Det gamla industrisamhällets arbetsorganisation möjliggjorde länge att betydande skillnader mellan arbetsproduktivitet och lön bibehölls under långa perioder, samt till och med förstärktes genom centrala överenskommelser mellan arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer (den solidariska lönepolitiken). Den gamla, storskaliga fabriksorganisationen håller nu sakta på att brytas ned av den teknologiska utvecklingen. Orsakerna är många (se Eliasson 1986a, s. 19ff, 1992a, s 40ff). Det är inte bara så att ny teknik möjliggör lönsam och avancerad produktion i liten skala, även om detta är en bidragande faktor. Den ovannämnda sneda lönebildningen i storskalig produktion gör också den nya tekniken relativt sett mer lönsam. Till detta kommer att de "rotvärden", som under årtionden byggde upp ekonomin hos



den svenska basindustrin, sakta konkurrerats bort av producenter i andra länder och därmed ytterligare försämrats den storskaliga industrins ekonomiska förutsättningar. Den storskaliga tillverkningsindustrin kännetecknas mer än annan industri av stor bemanning med lågutbildad arbetskraft. På grund av arbetets automatisering, och relativt billig råmaterialtillgång, har dessa industrier ändå kunnat betala höga löner i förhållande till arbetsinsatsens värde.

Medan denna industri håller på att sakta minska i betydelse för landets ekonomi, ökar produktionspotentialen i andra delar av ekonomin. Det gäller särskilt avancerad, tjänsteintensiv tillverkning samt privat tjänsteproduktion. Väsentliga delar av dessa tjänsteintensiva produkter klassas statistiskt som privata tjänster. Stora delar av denna produktion är dock direkt länkade till varuproduktionen och har tidigare delvis registrerats som industriproduktion. Tabell 1 visar att även om tillverkningsindustrins andel av total sysselsättning och produktivitet sjunkit stadigt under de senaste 40 åren (från 30 till 25 procent), har en omräknad industrisektor, som även innefattar den till industrin knutna tjänsteproduktionen, inte alls minskat i storlek, mätt som en andel av BNP. Om till detta läggs svenska industriföretags utländska dotterföretag, har industrins andel i själva verket ökat kraftigt.

Den diskussion som på sina håll förts om en "avindustrialisering" är därför felaktig. Industrin håller på att ändra karaktär, liksom jobben. Det är därför nödvändigt att samtidigt titta på hela det privata näringslivet. I den pågående förändringen av industrins karaktär kan vi dock konstatera att enkel tillverkning och enkla jobb håller på att försvinna. Nyrekrytering till mer kompetenskrävande jobb sker inom andra delar av den totala industrin. Detta kommer att innebära en försämrade relativ löneutveckling för den lågutbildade arbetskraften. Inga studier på detta område finns i Sverige. I USA däremot har man sedan drygt 10 år tillbaka kunnat konstatera ett brott i en mer än hundra år gammal trend. Från att ha stadigt ökat sin relativlön har den lågutbildade och lågbetalda arbetskraften sedan mitten på 70-talet registrerat en stadigt försämrade relativlöneutveckling (Blackburn–Bloom–Freeman 1990).

**Tabell 1 Den omräknade industrisektorn**  
Andelar av BNP (%)

	1950	1970	1980	1985
Jordbruk, m m malmbrytning	13,0	5,6	4,1	4,1
Den omräknade industrin	45,3	49,6	47,0	48,7
a) Industrin enligt nationalräkenskaperna (SNR code 3000)	30,3	28,0	23,7	24,8
b) Relaterad tjänsteproduktion	15,0	21,6	23,3	28,9
Tjänsteproduktion för direkt privat konsumtion	(14,9)	13,9	12,3	12,7
Infrastruktur (sjukvård, forskning, utbildning och försäkring)	-	13,5	17,2	15,3
Övrigt	-	17,4	19,4	19,3
Total BNP till produktionskostnader				
Procent	100,0	100,0	100,0	100,0
Miljarder, SEK	30,4	154,0	469,3	748,9

*Källa: Eliasson, G. 1991, Produktivitet, vinster och ekonomisk välfärd, IUI, Stockholm, s 62.*

Den växande, "nya" industrin representerar en mycket annorlunda arbetsmarknad än den industri som är på tillbakagång. Liten skala dominerar. Små företag och eget företagande är en ekonomiskt konkurrenskraftig organisationsform, som också ökat i betydelse under senare år. Kort uttryckt innebär detta att de icke utbildade och svaga på arbetsmarknaden håller på att förlora sin tidigare relativt säkra ställning. De utsätts nu för ökade krav på kompetens och arbetsinsats för att få behålla sina löner och sina jobb.

Denna utveckling är inte i grunden negativ. Tvärtom. Om den inte skulle ha ägt rum, vore det ett säkert tecken på att Sveriges industri har riktigt allvarliga svårigheter. Problemet är i huvudsak socialt i så måtto att den traditionella industrin som sysselsätter en viss grupp arbetstagare, industriarbetare (särskilt icke yrkesutbildade arbetare), håller på att konkurreras ut i de rika länderna. Så måste ske om välfärden skall kunna upprätthållas. Detta är huvudorsaken till att det är så viktigt att arbetsmarknadsutbildningen får rätt utformning. Den måste tillsammans med annan kompetensutveckling leda till faktiskt ökad kompetens på arbetsplatserna för att sysselsättningsproblemet skall kunna lösas på ett positivt sätt.

Brist på yrkesarbetare, avsaknad av god arbetsmarknadsutbildning eller för höga löner för utbildad arbetskraft driver fram en snabbare avveckling av enkel tillverkningsindustri än vad som är önskvärt om vi skall klara sysselsättningen under omställningen från enkel till kunskapsintensiv produktion på ett smidigt sätt (Eliasson 1992a, s. 85f).

En annan omständighet, som förmodligen gäller USA i betydligt högre grad än Sverige, bör också observeras (Eliasson 1992a s. 28f). Bättre förtjänstmöjligheter än i industrin, särskilt för arbetskraft med hög utbildning, har skapats i andra sektorer, särskilt den privata tjänstesektorn. Begåvade, unga människor har lockats bort från den enkla tillverkningsindustrin, vilket kan ha lett till en intellektuell utarmning av denna typ av produktion. Återigen, om större förädlingsvärden per anställd har skapats på detta sätt är det en positiv utveckling. Problemet är bara det att den tunga verkstadsindustrin i betydligt

större utsträckning än privat tjänsteproduktion sysselsätter arbetare med enkla, tillverkande uppgifter.

### Svårigheten att värdera och prissätta kvalitet – anställningskontraktets utformning

Kunskapskapitalets oerhörda mångsidighet, samt det faktum att bara vissa delar av detsamma kommer till användning vid varje tillfälle, gör dess innehåll omöjligt att definiera utom i vissa speciella användningar. Det är dessutom svårt att mäta, värdera och prissätta. Även om detta är ett generellt kännetecken för allt kapital, blir det speciellt besvärligt när kapitalet består av mänskligt kunnande.

Arbetsmarknadens uppgift är till övervägande del att allokera mänsklig kompetens. Detta är fallet även om den statistiska beskrivningen av arbetsmarknaden kan få oss att tro att det handlar om fysiskt definierade arbetstimmar och arbetsår. Det är kompetens arbetsgivaren i första hand är ute efter. Hans sökande efter kompetens är dock inte enkelt. Arbetsgivaren vet t ex alltid mindre om arbetstagarens kompetens än arbetstagaren själv. Arbetsgivaren tar därför en risk vid anställningsbeslutet, som han normalt diskonterar till nuvärde genom att undervärdera den kompetens som han ännu inte fått se prov på. Vid full kännedom om arbetstagarens kompetens skulle han kanske ha varit villig att betala mycket mer. Denna undervärdering blir större, ju mer bindande och långsiktigt arbetsgivarens anställningsåtagande är. Det motsatta förhållandet gäller för den lågutbildade arbetskraften, som i allmänhet får mer betalt än det produktionsvärde som den åstadkommer. Det har därför uppstått ett stort antal mer eller mindre pålitliga metoder som syftar till att förbättra arbetsgivarens utvärdering av arbetstagarens kompetens (Eliasson 1992a, s. 153 ff) genom tester, rekommendationer etc. Den vanligaste metoden är dock underbetalning i början, och växande arbetsersättning allteftersom den anställde visar sin duglighet. Arbetskraften är därför under de första anställningsåren en inspektionsvara, för att använda

Hirschleifers (1973) terminologi. Allteftersom dugligheten visar sig kommer därför den anställde att få möjlighet att pröva på mer kvalificerade jobb, där hans eller hennes kompetens kommer till mer effektiv användning. Anställningskontraktets utformning och flexibilitet är därför mycket viktiga för arbetsmarknadens effektivitet. Eftersom arbetsmarknaden, särskilt för arbetare, är hårt reglerad av lagstiftning och fackliga avtal blir den utvärdering och anpassning av arbetsuppgifter efter förmåga, som arbetsgivaren kan göra, möjlig endast för en mindre del av arbetsmarknaden. Det gäller särskilt för högre tjänstemän i karriären. För arbetarna finns däremot uppenbara svårigheter att komma ur det fack de en gång hamnat i, om de inte startar eget.

#### Individens värde beror på vilket jobb han eller hon har

Kompetenskapitalets många egenskaper gör det svårt att definiera och värdesätta. Jobben är i sig lika mångdimensionella. Detta innebär att människans värde på arbetsmarknaden i hög grad beror på vilket jobb han eller hon hamnat på. Arbetsmarknaden har en enorm uppgift att matcha individernas kompetens mot arbetsuppgifter med passande kompetenskrav. Om arbetsmarknaden av olika skäl förhindras i denna sin uppgift, kommer individen att undervärderas av marknaden och ekonomins produktivitet blir lidande. Utbildningen före inträdet på arbetsmarknaden och kompetensutvecklingen under yrkeslivet är en del av denna matchningsuppgift. Detta förstärker ytterligare slutsatsen att arbetsmarknad och utbildning hänger ihop. Det är en illusion att tro att denna matchning kan ske enbart med en övergripande, central arbetsförmedling. Tvärtom pekar forskningsresultaten på (se Eliasson 1992a, s. 149-157, 181), att individualiserad och skräddarsydd förmedlingsverksamhet är den mest effektiva formen, vid sidan av individens eget aktiva sökande efter bättre och bättre betalda arbetsuppgifter. Komplexiteten är för stor och den enda mekanism som någorlunda effektivt kan vägleda människor till de jobb som passar dem är en någorlunda fri marknad.

Arbetsmarknadens ofullkomliga informationssystem påverkar incitamenten att satsa på utbildning. Eftersom stimulans i form av högre ersättning för högre kompetens dröjer, måste individen vara beredd att satsa långsiktigt och ta på sig den betydande risk det innebär att arbetsgivaren inte förstår sig på hans eller hennes duglighet. Framför allt måste den individ som satsat på utbildning lära sig att pröva sig fram på arbetsmarknaden tills han eller hon hittar den rätta arbetsgivaren, dvs den som uppskattar hans eller hennes arbetsinsats och som betalar bra. Om den svenska arbetskraftens potential skall utnyttjas optimalt, måste därför rörligheten på arbetsmarknaden öka markant. Slutsatsen blir att utbildningen aldrig kan diskuteras utanför sitt sammanhang, nämligen att den skall leda till ett bättre jobb och ett bättre betalt jobb.

Utbildning har liksom forskning, sjukvård och socialförsäkringar ansetts ha en särskilt viktig funktion i det moderna samhället. Detta har gjort att det offentliga världens över tagit hand om en betydande del av utbildningens finansiering för att

- (1) undvika underinvestering i utbildning samt
- (2) uppgradera de individer som kommer ur mindre fördelaktiga hemmiljöer, och därmed ge dem ett bättre utgångsläge i förhållande till sina kamrater.

Även om offentlig stimulans kan vara motiverad innebär detta inte nödvändigtvis att själva utbildningsproduktionen skall socialiseras. Den offentliga styrningen kan dessutom ha lett till att arbetsmarknadens effektivitet när det gäller att finna rätt jobb för rätt individ blivit lidande (se Eliasson 1992a, kapitel 8). I många fall kan dessutom arbetsmarknadens rörlighet vara viktigare ur sysselsättningssynpunkt än själva utbildningen. Det måste därför återigen understrykas att arbetsmarknadsutbildning och arbetsmarknadens jobbförmedling måste ses i ett sammanhang. Denna fråga återkommer i kapitel III i en jämförelse mellan olika länders yrkesutbildningssystem.

Den vetenskapliga litteraturen har inte kommit särskilt långt när det gäller att klargöra hur utbildning ger bättre resultat i produktionen. Däremot har den ägnat en betydande uppmärksamhet åt den politiska frågan om den "kompen-serande" utbildningen verkligen fungerat när det gäller att förbättra de svagas utgångsläge på arbetsmarknaden. Resultaten är inte uppmuntrande. Den vetenskapliga litteraturen har dessutom – fast i mindre utsträckning – studerat det ännu svårare problemet, hur offentligt finansierad utbildning påverkar utbildningens kvalitet.

### Storstad, småstad, landet

Den tidigare analysen pekar på betydelsen för individen och för samhälls-ekonomi av att en fungerande arbetsmarknad finns, som gör att rätt individ hamnar på rätt jobb. Två olika transaktionskostnader är förenade med rörligheten på arbetsmarknaden: kostnaden för byte av arbetsuppgift samt kostnaden förenad med byte av bostad. På storstadens arbetsmarknad kan ofta den ena kostnaden till väsentlig del elimineras, därför att storstaden erbjuder ett mycket större arbetsutbud inom pendelavstånd än den mindre staden eller glesbygden. Den moderna, kunskapsintensiva produktionen med ökad förändringstakt och (särskilt för avancerade jobb) ökade krav på personliga kontakter kommer dessutom att ställa ökade krav på arbetsmarknadens funktioner. Ett brett register av arbetsuppgifter, och utbildningsmöjligheter, finns på plats inom storstadens arbetsmarknad inom någorlunda räckhåll från bostaden. Därför kommer den framtida utvecklingen mot en mer kompetens-intensiv produktion att gynna storstadsmarknaderna på glesbygdens bekostnad. Men samtidigt kommer denna attraktionskraft att höja kostnadsnivån inom storstadsområdet för vissa tjänster, särskilt transporter och bostäder. Detta innebär i sin tur att storstadsområdena tenderar att få en klart högre andel höglöneindustrier än landet i övrigt. Det är alltså inte en tillfällighet att krisindustrier i väsentlig utsträckning är glesbygdsindustrier. Storstäder har dessutom ett tillräckligt diversifierat näringsliv för att kunna hantera begränsade strukturkriser utan att tvinga fram stora flyttvågor hos arbets-

kraften. Det är nog tyvärr så, trots spekulationer om den moderna informationsindustrins möjligheter för glesbygden, att näringslivets framtida expansion kommer att ha sin tyngdpunkt förlagd till de redan stora arbetsmarknaderna kring storstäderna, medan stagnationsindustrin företrädesvis återfinns utanför storstädernas arbetsmarknader.

I ett framtidsperspektiv med snabbare förändringar i produktionens struktur och teknologi än tidigare och ökade anpassningskrav på individen kommer därför storstadsområdena att växa.

### **I.3 Marknaden för utbildningstjänster – allmänt**

Utbildning i bemärkelsen investeringar i den egna yrkeskompetensen äger rum på alla plan och över individens hela yrkeskarriär, med början i familjen. Vi måste ta hänsyn till hela sammanhanget:

- (1) familj
- (2) skola
- (3) högre utbildning
- (4) erfarenhet från jobb och jobbyten
- (5) utbildning på jobbet
- (6) vuxenutbildning, vidareutbildning
- (7) omskolning, arbetsmarknadsutbildning.

Tillsammans utgör utbildningen en betydande verksamhet som drar omfattande resurser, motsvarande minst 13 procent av BNP (se Bilaga I). Exakt räknat blir siffrorna förmodligen mycket större. (I Bilaga I visar jag hur dessa siffror tagits fram). Detta är en resursförbrukning som med god marginal överskrider halva tillverkningsindustrins produktionsvärde (drygt 18 procent av BNP 1991). Vad som är viktigt är att med så stora resursinsatser på utbildning i olika former borde det också gå att visa upp resultat i form av höga produktivitetökningar i produktionen, något som inte går att göra under



de senaste två decennierna. På samma grunder blir det allt viktigare att ställa frågan: hur effektiv är egentligen produktionen av utbildningstjänster? Borde det inte på samma sätt som i industrin gå att få fram samma utbildningsprodukt med låt oss säga 10 procent lägre resursinsats?

Arbetserfarenhet är i många fall den mest betydelsefulla formen av kompetensutveckling. Efter några år på arbetsmarknaden kommer erfarenhetskapitalet att dominera över det ursprungliga utbildningskapitalet, och detta gäller paradoxalt nog i högre grad ju större och bättre utbildningskapital individen tagit med sig från skolan. Skälet är enkelt. Ju bättre utbildad desto större intellektuell kapacitet har individen att lära på jobbet och desto större möjligheter till utbildning på jobbet får han eller hon. Dessa omständigheter betonar återigen arbetsmarknadens funktioner och organisation. Denna form av "utbildning", liksom den kunskap barnen för med sig från familjen, låter sig inte mätas. Däremot kan vi någorlunda uppskatta resursåtgången för övriga utbildningskategorier. Det är härvid viktigt att komma ihåg att en sådan uppskattning av marknaden för utbildningstjänster bör innefatta inte bara de direkta kostnaderna för lärare och lokaler, utan även alternativkostnaden i form av produktionsbortfall. I Bilaga I återfinns en sådan uppskattning.

### Olika typer av utbildning

De olika utbildningsformerna har olika utformning och inriktning. De vanligaste indelningsgrunderna är:

- grundutbildning och högre utbildning
- yrkesutbildning och allmän utbildning.

Grundutbildning är en utbildning som alla får. Den varierar i omfattning mellan länder, bl a beroende på hur rika de är. Grundutbildningen anses normalt vara en social angelägenhet. Ett lands ekonomi och samhällsorganisation kräver dessutom en viss baskompetens hos arbetskraften. Landets

välfärd bygger på att alla individer får ta del av denna grundutbildning. De individer som inte får del av eller inte tillgodogör sig utbildningen 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. Därför är grundutbildningen den viktigaste utbildningen. Utan den fungerar inte avancerad produktion. God grundutbildning anses dessutom vara den lönsammaste utbildningsinvesteringen för ett land. Den lägger grunden för vidare högre utbildning samt för möjligheten att lära vidare på arbetsplatserna (mottagarkompetensen, se Eliasson 1992a, s. 23). Grundutbildningens stora betydelse ligger i dessa hävstångseffekter. Såväl i USA som i Sverige har ett alltmer omfattande material framkommit som tyder på att grundutbildningens kvalitet inte motsvarar de krav som den moderna arbetsmarknaden ställer (för en översikt se Eliasson 1992a, s. 169f) och deltagare i yrkesutbildningen måste ofta ta extra kurser i grundläggande färdigheter som läsning och skrivning för att över huvud taget få delta. Det är oklart om detta beror på att grundutbildningens kvalitet sjunkit eller på att arbetsmarknadens krav stigit. Problemet kvarstår i bägge fallen.

Den högre utbildningen, vanligtvis definierad som den akademiska utbildningen, kommer bara ett begränsat antal individer till del. Men andelen varierar; i USA har t ex 19 procent av befolkningen minst fyra år i college jämfört med 11 procent i Sverige (Sohlman 1992, s. 26, OECD 1989, 1990). Sverige intar inte den framträdande position när det gäller utbildningskapitalets storlek och kvalitet som landets industriella nivå borde motivera. Japan, Canada, Schweiz och USA har ett klart högre utbildningskapital per capita. Dessa länder satsar absolut sett mer än Sverige på såväl sekundär som högre utbildning. Endast tre länder (Finland, Italien och Nederländerna) har klart lägre utbildningskapital per capita, medan läget är oklart för de övriga. Sålunda har t ex Västtyskland en klart lägre andel högre utbildade, men å andra sidan har en mycket större andel av befolkningen (än i Sverige) gått igenom sekundärutbildning. Denna mindre tillfredsställande utbildningsbild framträder även bland de yngre åldersgrupper (20-24 år) som skall föra svensk

produktion mot nya framgångar i nästa generation. Har utbildnings-expansionen upphört i Sverige, medan den fortsatt i andra länder, frågar sig Sohlman (1992, s. 28). Är det den låga privatavkastningen på högre utbildning som gjort intresset för utbildning så svalt i Sverige?

Även om dessa data inte minskar vår anledning att vara bekymrade över svensk utbildningsstandard, bör det dock framhållas att beräkningarna av den formella utbildningens omfattning är mycket grova. De säger ingenting om kvaliteten på utbildningen, i bemärkelsen hur mycket effektivare en högtutbildad är i produktionen än en lågutbildad. På den punkten kan vi dock observera från andra studier (se Eliasson 1992a, s. 167 ff), att den väldokumenterade oro man har i USA över grundutbildningens och sekundärutbildningens kvalitet i väsentliga avseenden kan överföras direkt till motsvarande svenska utbildning, samtidigt som våra främsta konkurrentländer (Japan och Västtyskland) ofta framhålls som mönsterländer i samma avseenden.

Grundutbildning och högre utbildning klassas i allmänhet som generell utbildning, syftande till att höja den allmänna kompetensnivån, framför allt förmågan att lära vidare. Gränsdragningen mellan allmän utbildning och yrkesutbildning är dock inte tydlig.

Företagen satsar i ökad utsträckning betydande belopp på att uppgradera sina anställdas allmänna kunskapsnivå. Detta gäller kanske företrädesvis högre befattningshavare i karriären, för vilka en bred kompetens är nödvändig för den personliga utvecklingen. Det har dock blivit allt vanligare, bl a i USA, att företagen tagit på sig uppgiften att kompensera brister i kunskapsnivå hos dem som gått ut eller i förtid lämnat grundskolan, för att överhuvudtaget kunna använda dessa personer på de enkla jobben i företagen.

Den utbildning som kommer en individ till del under hans eller hennes yrkeskarriär är dock i allmänhet mer specifik och jobborienterad.

Det blir allt vanligare att ny teknik kräver utbildning, inte bara i det nya utan också i form av en allmän nivåhöjning, därför att den nya tekniken kräver högre och bredare kompetens än den gamla. Än så länge är det dock få arbetsgivare som i förtid, innan nya kompetenskrav ställs, utbildar sina anställda. Inte sällan är företagens ledning omedveten om det nya innan de drabbas genom att konkurrenterna uppnår bättre prestanda. De anställda är av samma skäl ännu sämre förberedda. Den vanliga situationen är därför att utbildningsproblem manifesterar sig först när jobben börjar försvinna och individen blir arbetslös.

### Finansieringens betydelse

Det har i den allmänna debatten blivit nära nog en självklarhet att utbildning i allmänhet, och arbetsmarknadsutbildning i synnerhet, är ett område där marknaden inte spontant står till tjänst med lösningar. Därför anses det ofta nödvändigt med statliga subventioner och generös finansiering för att utbildning skall komma till stånd. Den förutfattade meningen att marknaden misslyckas bygger på historiska erfarenheter. Lagstiftningen om allmän folkskola har blivit något av ett riktmärke för ett lands inträde i gruppen avancerade industriländer.

Innan vi utan vidare accepterar detta synsätt, bör vi komma ihåg att utbildningen historiskt inte var lika avgörande för produktionens bedrivande som den är i dag. Även om det går att anföra vissa välbekanta, teoretiska argument för att ett land normalt underinvesterar i utbildning, går det samtidigt att anföra andra teoretiska argument för att en överutbildning, särskilt när det gäller högre utbildning, kan äga rum. Likaså vet vi att en betydande del av utbildningen över grundskolenivå är privat organiserad i t ex Japan och USA. Utan offentliga subventioner skulle i ett modernt industrisamhälle en betydande, affärsmässigt motiverad utbildning äga rum spontant i marknaden; i företagen, i organisationerna, på individens eget initiativ.

Frågan blir närmast att bedöma om ytterligare utbildning, finansierad över offentliga konton, är nödvändig och bra för välfärden och för produktionen.

a) Kalkylen för de äldre

Utbildning på alla nivåer kostar individen i form av utebliven arbetsförtjänst, kostnader för uppehälle etc och samhället i form av utebliven produktion. Till hundra procent offentligt finansierad utbildning är faktiskt någonting mycket ovanligt. Det är egentligen, konstigt nog, endast arbetsmarknadsutbildningen som i vårt land avviker från detta mönster, i så måtto att deltagarna får allt betalt av det offentliga, samt en högre (eller lika hög) ersättning för sin studieinsats än de annars skulle ha fått.

Även om man kan konstatera att risk för underinvestering i utbildning föreligger, är det inte en självklar slutsats att större offentliga resurser bör anslås till arbetsmarknadsutbildning. Alternativt kan det vara mer angeläget att föreslå en ändrad ordning som gör att de resurser som redan nu anslås till arbetsmarknadsutbildning görs tillgängliga på ett sådant sätt att denna utbildning blir mer effektiv i ett yrkesperspektiv. Ett viktigt inslag i denna "stimulans" är att incitamenten för såväl elever som utbildande institutioner blir rätt utformade. De utbildande institutionerna bör få frihet att utforma nya, innovativa och för sitt syfte bättre anpassade produkter. Såväl elever som utbildande institutioner bör dessutom utsättas för en disciplinerande konkurrens. I detta sammanhang spelar finansieringen en viktig roll.

När marknadens och finansieringens roll diskuteras, är det viktigt att beakta att utbildningens lönsamhet för individen eller företaget inte bara beror på produktionens krav på kompetens utan även på individens förmåga att ta till sig och utveckla sin kompetens. Variationen härvidlag är förmodligen mycket stor. Delar av arbetskraften kommer därför aldrig att vara lönsamma utbildningsobjekt vare sig för arbetsgivarna eller för sig själva. Här kommer arbetsmarknaden att misslyckas. Vi har alltså ett välfärdsproblem att ta hänsyn till.

Här har statsmakten självklart en uppgift. Låt oss därför gå igenom några speciella problem som berör just finansieringen.

Investeringskalkylen för utbildning ändrar sig till nackdel för utbildning (allt annat lika) med ökad ålder. Den tid under vilken en högre lön erhålls på grund av en utbildning blir med ökad ålder kortare. Alltså minskar lönsamheten, allt annat lika. Det bör dock tilläggas att denna kalkyl är starkt beroende av den situation i vilken individen befinner sig. En arbetare med ett bra jobb utan karriärmöjligheter finner det inte lönsamt att investera i utbildning efter en viss ålder. Om samma arbetare befinner sig i ett arbetslöshetstillstånd, ser kalkylen annorlunda ut. Om valet står mellan att ha ett jobb eller inte, blir utbildning alltid lönsam. Men den situationen befinner sig den arbetslöse bara i om han/hon kan vända sig till en effektiv utbildare, dvs en utbildningsproducent som ger en utbildning som ökar sannolikheten att få ett nytt jobb.

#### b) Egenfinansiering genom lägre lön

Egenfinansiering förutsätter att individen själv fattar det avgörande utbildningsbeslutet. Mot risken för underinvestering i utbildningen står då fördelen av ett större engagemang och högre effektivitet i utbildningen. Egenfinansiering behöver inte innebära kontantbetalning ur egen ficka eller studielån. Den i nästan alla utbildningssammanhang vanligaste och viktigaste finansieringsformen är lägre eller utebliven lön. Sådan finansiering täcker en stor del, eller större delen, av all högre utbildning i de flesta industriländer, och denna kostnad stiger med studenternas ålder och utbildning. Den tyska och den japanska yrkesutbildningen bygger till väsentlig del på finansiering genom lägre lön. I Tyskland sker den lägre betalningen i form av en mycket låg lärlingslön. I Japan betalar individen genom ett systematiskt genomfört senioritetssystem, som gör att spännvidden mellan ingångslönen och slutlönen för arbetaren är mycket stor. Med en betydande egenfinansiering av detta slag får individen själv mycket att säga till om när det gäller yrkesutbildningens

inriktning. Detta gäller särskilt i Tyskland (se Kapitel III). Samtidigt ökar arbetsgivarens benägenhet att satsa på internutbildning, eftersom han endast behöver betala en mindre del av kostnaderna och därför inte har någon anledning att i förväg oroa sig för att kompetenskapitalet kan springa iväg till en konkurrent. Det är i sammanhanget intressant att observera att den svenska lösningen bygger på den omvända principen. Ingångslönen för en utbildad arbetare är hög och slutlönen för yrkesarbetaren inte mycket högre. Incitamenten för arbetaren är svaga och kostnaden för arbetsgivaren höga, särskilt om han riskerar att förlora sina bästa arbetare till konkurrenterna. Detta är en mycket farlig situation för ungdomen (Eliasson 1992a, s. 24f, 144 ff).

c) Kan vi finansiera yrkesutbildning genom en kombinerad kompetens- och arbetsmarknadsförsäkring?

Om individen är ovillig att ta på sig en privat finansiell risk i 50-årsåldern, borde ett lämpligt finansiellt arrangemang kunna hjälpa honom på traven. Man skulle till exempel kunna tänka sig att individen med åldern arbetar upp ett försäkringsskydd, vars bidrag till omskolning ökar med åldern så att kalkylen för en äldre arbetare likställs med investeringskalkylen för en ung arbetare, som i eget intresse borde utbilda sig med betydligt lägre bidrag. Det bör i sammanhanget påpekas, att en arbetares utbildningskalkyl inte på något principiellt sätt skiljer sig från den kalkyl en student bör göra som funderar på att kosta på sig en civilingenjörsexamen. Civilingenjören måste ordna en väsentlig del av finansieringen privat. För såväl honom som för arbetaren ändrar sig kalkylen radikalt mellan 25 och 40 års ålder. Jag har skissat på ett sådant försäkrings/finansieringssystem i något större detalj i Kapitel III.

Återigen utgör de svaga, de svårplacerade och de långtidsarbetslösa en särskild kategori, som vi diskuterar senare.

#### I.4 Definition av AMU-Gruppens marknadssegment

Genomgången av marknaderna för utbildningstjänster ovan gör det möjligt att avgränsa AMU-Gruppens marknadssegment till i första hand yrkesorienterad utbildning för kategorin arbetare och lägre tjänstemän. Denna marknad absorberar minst 12 procent av den totala utbildningskostnaden i Sverige (se bilaga I). Andelen utbildningsresurser som satsats på arbetare skulle troligen, om vi kunde konstruera en tidsserie, uppvisa en sakta, andelsmässig minskning över tiden, därför att tillverkningen minskat i betydelse, mätt som en andel av industrins totala produktion, samt därför att tillverkningen tydligen under de senaste två decennierna prioriterats ned vad gäller tilldelningen av interna utbildningsresurser i industrin. Vi förväntar oss dock en vändning uppåt i detta avseende i framtiden. Denna förväntan gäller såväl företagsmarknaden som arbetsmarknadsutbildningen, ett förhållande som gör att AMU-Gruppens totala marknad långsiktigt kommer att växa snabbare i framtiden än historiskt. Om AMU-bolagen dessutom, genom innovativ produktförnyelse och effektiv utbildningsproduktion, kan bryta in på företagsmarknaden i stor skala har man anledning att se ljus på framtiden.

Arbetsmarknadsutbildningen vänder sig i väsentlig utsträckning till kategorin människor som hamnat i ett arbetslöshetstillstånd, dvs sådana människor som i högre utsträckning än de normala arbetstagarna har brister i grundläggande kunskaper. De som arbetar på marknaden för denna typ av utbildningstjänster tvingas därför ofta ta på sig uppgiften att komplettera grundutbildningen, en förutsättning för att individen skall kunna delta i de yrkesorienterade kurserna. Den marknad vi nu talar om är mycket konjunkturkänslig och i dagens krissituation på arbetsmarknaden extremt stor. I ett långsiktigt normalläge utgör denna marknad en betydligt lägre andel av den totala marknaden inklusive företagsmarknaden. Låt oss därför i något större detalj gå igenom de olika marknader för utbildningstjänster, där AMU-bolagen kommer att operera i framtiden.



### Fem olika kunder på marknaden för utbildningstjänster

Den marknad AMU-Gruppen arbetar på omfattar arbetare och lägre tjänstemän. Marknaden kan delas upp i följande sju kategorier och kunder:

- (1) Företagsmarknaden (kunder: företag)
- (2) Anställda som vill uppgradera sig (kunder: individer)
- (3) Arbetslösa som önskar lära nytt (kund: individen, AMS, försäkringsbolag)
- (4) Arbetslösa, arbetstagare som riskerar arbetslöshet (kund: AMS)
- (5) *De äldre*, för vilka utbildningskalkylen ej blir positiv på grund av ålder (kund: individens försäkring)
- (6) Långtidssjukskrivna (kund: försäkringskassan)
- (7) Särskilda grupper, för vilka ingen lönsamhet föreligger (kund: AMS).

Var och en av dessa delmarknader representerar olika kunder, och olika affärsmässiga förutsättningar. Företagsmarknaden kräver mest. Den är i gengäld mycket lönsam för kompetenta utbildningsföretag. Anställda som vill uppgradera sig genom förebyggande utbildning är idag en mycket liten marknad på grund av de speciella regler och försäkringssystem som råder i Sverige. Komvux är en stor utbildare på denna marknad. Den marknaden borde vara större. Utbildning för arbetslösa finansieras främst via upphandling inom det svenska socialförsäkringssystemets ramar (av AMS) men i begränsad omfattning även av Trygghetsrådet, dvs via avtal mellan arbetsmarknadens parter. Här bör affärsmässiga förutsättningar för en fri marknad till stor del vara för handen.

För kategorierna 4, 5, 6 och 7 (men exkl. kategori 3) föreligger inte utan vidare affärsmässiga förutsättningar av sådan typ att en spontan marknad för utbildningstjänster skulle uppstå. S k marknadsmislyckanden och underinvestering i utbildning inträffar. Det offentliga har trätt in. Vi återkommer till detta. Det är framför allt här som arbetsmarknadsutbildning kan ha en uppgift.

I Tabell 2 kan vi urskilja tre olika typer av marknadssituationer, som vanligtvis har en geografisk avgränsning. Man kan säga att utbildningssituation (1) egentligen skulle kunna klaras på rent affärsmässiga grunder, antingen genom att företagen i egen regi utbildar sina anställda eller genom att den anställda själv finansierar sin utbildning på den grunden att jobb finns, bara han besitter vissa förkunskaper. Kategorierna (2) och (3) är mer besvärliga. Här har vi företrädesvis att göra med redan arbetslösa. Antingen är den nödvändiga kompetenshöjningen av betydande omfattning och riskerna för den enskilde höga, eller också saknas arbetsgivare som är villiga att ta på sig en utbildningsuppgift.

För den tredje kategorien höjs risknivån ytterligare, eftersom en flyttning bort från den egna regionen, ofta till ett okänt jobb, normalt är nödvändig för ett framgångsrikt utbildningsresultat. På var och en av dess marknader möter AMU-Gruppen olika konkurrenter.

### Företagsmarknaden

Företagsmarknaden och marknaden för individer med jobb är den mest krävande utbildningsmarknaden. På företagsmarknaden utgör företagens egna interna utbildningsprogram den viktigaste konkurrenten. Vi kan nu observera att storföretagens interna satsningar i dag i första hand gäller högre tjänstemän, som internt tränas i företagets speciella kompetens. Yrkesutbildning för arbetaren – AMU-Gruppens specialmarknad – sker hela tiden i nära anslutning till arbetsplatsen. Oftast kontoförs denna kostnad inte ordentligt. Ofta är den integrerad med arbetsuppgifternas utförande. Så till exempel uppnår arbetare vid nya maskiner i början lägre prestanda jämfört med den möjliga prestationen efter inskolning. Denna skillnad är en form av utbildningskostnad som är svår att mäta utan mycket omfattande specialstudier. Ibland sänds arbetare iväg till andra fabriker för att lära sig något

nytt, ibland (inom Sverige) även till konkurrentens fabrik, en form av ömsesidigt utbyte av kunskap, där man lär av varandra.

Det var annorlunda tidigare. Företagsmarknaden för yrkesutbildning av arbetare dog till stor del, när statsmakten under 60-talet fick ambitionen att ta hand om denna utbildning och integrera den med gymnasieskolan. Detta har varit en klart misslyckad reform, som allvarligt kan ha skadat kvaliteten på svenska yrkesarbetare. Den gamla yrkesskolan är nu på väg tillbaka. Härvidlag offererar AMU-Gruppen, tillsammans med några externa konkurrenter (se huvudtexten), ett mellanting mellan ren företagsskola och yrkesskola på gymnasienivå.

Vi kan här konstatera att själva frågan om utbildningens närhet till ett arbete innebär att utbud och efterfrågan blir svåra att hålla isär. Om en effektiv yrkesutbildning delvis är specialanpassad till en viss yrkesuppgift, blir varje effektiv utbildningsprodukt i viss mån unik, ett förhållande som gör standardiserad volymutbildning ineffektiv, även om det på ytan ser ut som om den är billigare. Vi återkommer därför i nästa kapitel mer i detalj till just utbildningsproduktens definition och definitionsmässiga beroende av användning (jobb) och "innehavare" (de som utbildas). Betydelsen av denna symbios framgår bäst vid en jämförelse mellan olika länders yrkesutbildningssystem, därför att utbildningspolitiken i olika länder i olika grad varit benägen att ta hänsyn till just denna symbios (se Kapitel III).

Vårt huvudargument har varit att mänsklig kompetens blir en allt viktigare insatsfaktor i produktionen och att företagsmarknaden kommer att expandera kraftigt på rent affärsmässiga grunder. AMU-Gruppen kan sägas ligga väl framme som extern utbildare på denna marknad, som dock domineras av de stora företagens egna utbildningsprogram. De AMU-företag som lyckas utveckla konkurrenskraftiga produkter innan privata konkurrenter dyker upp har därför förutsättningar att lyckas. Man kan förmodligen säga att flera av AMU-bolagen måste lyckas på företagsmarknaden för att AMU på lång sikt skall bli kvar i marknaden.

### Anställda som vill uppgradera sin kompetens genom förebyggande utbildning

Till denna typ av marknader hör även kundkategorin redan anställda som vill uppgradera sig. Denna marknad är för närvarande mycket liten, utom vad gäller vidareutbildning samt kvällskurser på Komvux. I USA däremot är denna marknad mycket vital. Där finns ett mycket omfattande och varierat utbud av såväl privat som offentligt organiserad yrkesutbildning på collegenivå i form av kurser med olika yrkesinriktning och av olika längd (junior college 2 år, college 4 år), där elever deltidsarbetar eller heltidsarbetar parallellt med utbildningen. Det förekommer även att individen tar privata lån för att på heltid ägna sig åt vissa typer av collegebaserad yrkesutbildning. Ibland finansieras dessa kurser av arbetsgivarna, t ex militären.

Varför motsvarande marknad inte finns i Sverige är svårt att säga. Möjligheten till betydande förtjänstökningar i USA jämfört med i Sverige är förmodligen ett skäl. Sverige har i dag de minsta löneskillnaderna bland industriländerna mellan lågutbildad och högkompetent arbetskraft. Detta gäller särskilt gruppen kollektivanställda. Löneprofilen mellan begynnelselön och slutlön är särskilt brant i Japan, mycket brantare än i USA, men detta beror delvis på institutionella förhållanden i Japan (senioritetssystemet), inte bara på kompetensskillnader som växer med senioriteten. Marknaden för förebyggande utbildning, till exempel från utbildad arbetare till yrkesarbetare eller förman, kommer förmodligen att vakna till liv om större löneskillnader till förmån för kompetens etableras i Sverige. Incitamenten för förebyggande utbildning skulle dessutom förstärkas om ett skattebefriat individuellt sparande, knutet till pensionskapitalet, skapades, som skulle ge individen möjlighet att bygga upp en privat pensionsförmögenhet som växer med yrkesår och inkomst, och som kan fritt förfogas över (enligt vissa regler) för yrkesutbildning. En sådan finansiering skulle vara privat och få samma positiva effekt på utbildningen som t ex internutbildningsarrangemang till lägre lön och innebära klart lägre privata risker än studielån. Med ökad lönespridning och en ökad löneförväntan i framtiden (pga utbildningen) blir sådana utbildnings-

program ekonomiskt attraktiva i så måtto att högre lön efter utbildningen ökar den pensionsgrundande inkomsten. Den privata kostnaden för denna typ av utbildning blir således minimal om individen väljer rätt typ av utbildning, dvs en utbildning som ger högre lön i framtiden. För samhället blir kostnaden obetydlig, och lägre ju mer kompetent individens utbildningsval är. Även detta utbildningssegment bör i så fall kunna bli en potentiell framtidsmarknad för AMU-Gruppen. Jag har funnit denna typ av utbildning så viktig för samhället att jag tagit mig friheten att i Kapitel III skissa på ett förslag till en försäkringslösning av förebyggande yrkesutbildning.

### Yrkesutbildning för arbetslösa

Det stora utbildningssegmentet är utbildning av redan arbetslösa. Att detta segment är störst beror helt på den svenska arbetsmarknads- och utbildningspolitiken, dvs på en arbetsmarknadsutbildning frikopplad från företagen och en finansiering via AMS, knuten till ett arbetslöshetstillstånd, samt den politiska ambitionen att hålla den öppna arbetslösheten låg. På denna marknad dominerar AMU-Gruppen idag. AMS är den ende uppköparen av offentligt finansierad arbetsmarknadsutbildning. Man kan därför i dagens läge inte tala om en fungerande konkurrensmarknad, även om förhandlingsläget mellan uppköparen och den dominerande leverantören kan vara nog så kärvt.

Generellt kan sägas att för en normal arbetslös individ bör en för yrkesvalet väl utformad utbildning vara en privat, lönsam satsning. Detta gäller utan vidare ungdomen. För en 22-åring med enbart grundskola (och dåliga betyg) kommer arbetsmarknadssituationen i framtiden att vara rent katastrofal. Yrkesutbildningen är därför klart lönsam, så lönsam att det inte finns någon anledning att denna individ inte själv skulle finna det rationellt att finansiera sin utbildning. Motsvarande villkor gäller ju för studenter vid universitet och högskolor, som själva finansierar en betydligt mindre yrkesinriktad utbildning. Denna positiva kalkylsituation gäller redan dem som har arbete, men i ännu högre grad dem som blivit arbetslösa.

Det finns dock två speciella kategorier för vilka den affärsmässiga motivationen saknas, nämligen äldre arbetslösa och de svaga.

### Äldre arbetslösa

Den privata investeringskalkylen för en *äldre normal arbetstagare* är enkel att räkna på. Ju äldre man är, under desto kortare period kan man via högre inkomster hämta tillbaka sin investering i utbildning. Allt annat lika, minskar alltså utbildningens privata lönsamhet med åldern. Speciella omständigheter påverkar naturligtvis alltid denna typ av kalkyler, men den generella bilden är klar och har dokumenterats statistiskt i forskningen. Äldre människor finner det i minskad utsträckning värt mödan att vidareutbilda sig, eller ens att aktivt lära på jobben. Händer något dem, och de blir arbetslösa slås de därför i ökad grad ut från arbetsmarknaden. Finns generösa erbjudanden väljer de ofta förtidspension. För äldre med höga arbetsmarknadsrisker ser däremot utbildningskalkylen bättre ut än för äldre med låga arbetsmarknadsrisker, särskilt om generösa förtidspensioneringsarrangemang inte finns. Inte sällan har dock individen en felaktig uppfattning om sin arbetsmarknadsrisk och har inte förväntat sig att själv bli arbetslös, och därmed räknat fel. Det är naturligtvis ett samhällsekonomiskt slöseri med mänskliga resurser och välfärdsmissigt ofta en privat katastrof att organisera arbetsmarknadsförsäkringarna så, att individerna missköter sin kompetensutveckling. Ofta är även äldre fullt kapabla att lära nytt, om man får tro forskningen om bl a erfarenheterna från Japan. Problemet är ofta att äldre ställt in sina förväntningar på att det är meningslöst att lära nytt. De vill och vågar inte satsa. Därför uppstår inte spontant någon utbildningsmarknad för dessa människor. Det kan vara på plats att i sammanhanget erinra sig den parallella diskussion som förts om den svenska ålderspyramidens utseende och en krympande arbetsför befolkning. Att ytterligare skynda på krympningen av utbudet av kompetent arbetskraft genom ett felorganiserat incitamentssystem på arbetsmarknaden, som lockar äldre arbetstagare att slarva med sin egen kompetensutveckling och/eller att förtidspensionera sig, verkar inte särskilt

politiskt vettigt. Även om inga tycks ha genomfört några ordentliga kalkyler för dessa fall och även om forskningen inte ger klara besked om förutsättningarna, pekar omständigheterna mot att äldre arbetslösa mer än andra kategorier representerar ett fall där det offentliga har en viktig samhällsekonomisk utbildningsuppgift. Den uppgiften bör bestå av två delar: (1) ett försäkringsarrangemang som stimulerar äldre att i förtid se om sin egen kompetens, med betydande subventionsinslag för dem som så gör, samt (2) ett regelsystem på arbetsmarknaden som tvingar fram ett engagemang i den egna kompetensutvecklingen, t ex att de resurser som för närvarande går till förmånliga villkor vid förtidspension ändras till att ge förmånliga bidrag till professionellt drivna utbildnings- och arbetsförmedlingsprogram. Trygghetsrådet är en god förebild på detta område.

### Särskilda grupper

De svaga på arbetsmarknaden utgör den sista kategorin och den som vållar störst problem för utbildaren i så måtto att de saknar den grundläggande kompetensen att på ett konstruktivt sätt ta till sig omskolning och arbetsmarknadsutbildning. Det är därvid viktigt att komma ihåg att definitionerna härvidlag är mycket oklara. Förmågan att ta till sig utbildning beror såväl på utbildningens uppläggning som på individens förkunskaper och egen motivation. Med generösa bidragssystem som inte kräver en egen insats av individen, och avsaknad av professionella utbildare kan en mycket stor del av de arbetslösa i utbildningen komma att betraktas som svaga och icke omskolningsbara. Framför allt kan äldre människor som blivit arbetslösa och befinner sig i ett personligt stort tillstånd i onödan hamna i kategorin svaga och svårplacerade. Forskningen har också klara resultat på denna punkt (se Axelsson 1989, Bishop 1989a, Björklund 1990a, 1991a, Gibbons–Katz 1989, Jackman–Layard 1991, Sheldon 1989 m fl. För en översikt se Eliasson 1992a, kapitel 9). Potentiella arbetsgivare tenderar att betrakta dem som gått igenom på visst sätt anordnade och finansierade utbildningsprogram som svaga och därför mindre användbara individer. Denna stigmaeffekt är ofta en personlig

katastrof för individen. Han spårar ur och hamnar alltmer i en vårdsituation. Samhällsekonomiskt innebär detta stora förluster, eftersom fullt kapabla individer inte utnyttjas effektivt. Den personliga katastrof som det innebär för individer att alldeles i onödan spåra ur bör samhället med alla medel försöka undvika. Frågan är om den därefter återstående kategorin svaga är särskilt stor. Vi vet inte. Men AMS ursprungliga uppgift var att i första hand ta hand om just denna grupp och göra ett gott professionellt jobb för den. Det blir därför viktigt att i nästa kapitel noggrant diskutera utbildningsproduktens innehåll, utformning och mottagare (marknad) i ett sammanhang.

### Konkurrens och ny produktteknologi höjer potentialen på marknaderna för utbildningstjänster

Kunskapskapitalet är mycket mångdimensionellt och beroende av vilken yrkesutövning man tänkt sig. Dessutom finns det, som vi sett, ett otal situationer i vilka individer som söker utbildning kan befinna sig. Detta innebär att det finns ännu flera möjliga utbildningssituationer än antalet utbildningsprodukter, eftersom varje typ av utbildning kan organiseras på mer än ett sätt. Vi ser framför oss en komplicerad marknad, där en mycket stor produktvariation förekommer och där produkter av mycket olika kvalitet offereras. Vi kan också – på grundval av erfarenhet från andra marknader – vänta oss att marknadernas öppenhet och konkurrens i hög grad karaktäriserar produktvariation och produktkvalitet. Generellt vet vi att en öppen marknad är kapabel att åstadkomma en betydande grad av innovativ produktförnyelse om den ges stor frihet, eftersom nya produkter alltid utvecklas genom experiment. Å andra sidan vet vi, att just utbildningsmarknaden har varit mer styrd av regler än andra marknader i syfte att erhålla en jämn och standardiserad kvalitet. Detta innebär idag två saker. För det första växer utbildningen i betydelse som tillväxt- och välfärdsskapande faktor, samtidigt som utbildningskostnaderna ökat i snabbare takt än kostnaderna för andra produktionsfaktorer. Effektivitetsförbättringar, framför allt genom produktutveckling, är därför en angelägen uppgift för utbildaren.



För det andra vet vi, att utbildningsproduktionens tidigare historia av regleringar och ofrihet gör att potentialen för väsentliga höjningar av produkternas effektivitet är större än på många andra håll, förutsatt att en betydande variation i utbildningsprodukten slutliga innehåll och kvalitet accepteras. Detta innebär att alla marknader för utbildningstjänster måste innefatta en analys av utbildningsprodukten utformning, hur de produceras, samt hur marknadskonkurrensen kan påverka såväl utbildningsprodukternas kvalitet som produktionens effektivitet.

**Tabell 2      Tre utbildningssituationer för arbetslösa**

- (1) Framgångsrik, *växande industriregion*: ständigt återkommande utbildning, uppdatering. "Storstaden".
- (2) *Strukturkrisregion*: omskolning till nya jobb, inte minst för att möjliggöra lokal tillväxt i expansiva industrier.
- (3) *Arbetslöshetsregion*. Företagen slås ut. Inga jobb finns. Omskolning och flyttning.

## II HUR SER ETT EFFEKTIVT UTBILDNINGSPAKET UT?

Vi har tidigare konstaterat tre saker:

- (1) Värdet av individens kompetens beror av vilket jobb han eller hon befinner sig på. Arbetsmarknadens effektivitet är viktig.
- (2) Utbildningens effektivitet beror på hur den anpassats till individens förutsättningar (mottagarkompetensen) samt på att individens engagemang maximeras.
- (3) Såväl sökande efter jobb som utbildning är långsiktiga, riskfyllda satsningar för individer, som ofta är riskovilliga och kortsiktiga i sina beslut (försäkringsmotivet).

Detta innebär, som vi redan observerat att ett effektivt utbildningspaket innehåller såväl ett arbetsmarknads (förmedlings)- som ett försäkrings- och ett utbildningsinslag, samt att en effektiv marknad måste koppla individens kompetens och förmåga att bedöma sin situation till en kompetent utbildare och en potentiell arbetsgivare.

Att som i Sverige sära på dessa funktioner och lägga arbetslöshetsförsäkring och förmedlingsuppgifter hos AMS, samt utbildningen i ett från framtida arbetsgivare bortkopplat vakuum är därför inte en rationell organisation. Vid utformningen av AMU-Gruppens bolagisering och förberedelserna för dess eventuella privatisering är det därför viktigt att ge AMU-bolagen möjligheter att utveckla den organisation av sin utbildande verksamhet som skapar en bra utbildningsprodukt. En utveckling av bolaget förutsätter fria händer att själv finna den rätta organisationsformen och den rätta utformningen av sina utbildningsprodukter. Detta gäller, även om det innebär att AMU-Gruppen går in på AMS tidigare områden, särskilt de arbetsförmedlande uppgifterna, med därmed följande närkontakt med produktionen.

Det förutsätts dessutom att individen får någon form av rätt till sitt försäkringskapital för utbildningsändamål utan AMS hörande. En sådan lösning

kräver dock någon annan form av kontroll än myndighetskontrollen för att inte leda till missbruk. Marknadskonkurrensen kan dock göras till ett betydligt effektivare kontrollinstrument (mot missbruk) än vad nuvarande byråkratiska metoder möjliggör (se avsnitt II.3).

Effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen gör det mycket angeläget att denna ges en sådan organisation och finansiering att stigmaeffekter minimeras. Detta innebär dock inte bara att undvika att de svaga och svårplacerade särskilt markeras ut, utan också att undvika att normalt kapabla individer, som haft otur att hamna i ett arbetslöshetstillstånd, leds in i utbildningar som ger en negativ signal på arbetsmarknaden.

Utan en ökad frihet för AMU-Gruppen att pröva nya och bredare definierade utbildningsprodukter kommer inte effektiva arbetsformer att utvecklas. Utan dessa förändringar blir inte bolagiseringen särskilt meningsfull.

AMU-Gruppens uppgift kommer i framtiden mer än i dag bli att utveckla, producera och sälja utbildningstjänster i konkurrens med andra utbildningsinstitutioner. Behovet av innovativa inslag i denna verksamhet måste särskilt betonas liksom den stora potential för produktförnyelse som bör finnas. Mot denna bakgrund kan en utredande kommitté inte ta som sin uppgift att tala om hur utbildningsprodukten skall se ut eller hur den skall produceras. Ingen skulle komma på idén att föreslå något sådant för Volvo eller Indevo. Däremot kan en kommitté lägga förslag om förändring som ger möjligheter för AMU-Gruppen att utvecklas på ett tillfredsställande sätt och som framför allt inte hindrar en sådan utveckling. Kommitténs direktiv innefattar förberedelser för en eventuell privatisering av AMU-Gruppen. Det förutsätter att bolaget blir ett konkurrenskraftigt företag på marknadens villkor. Kommittén bör därför inte lägga förslag som låser AMU-Gruppen i en mot denna bakgrund icke önskvärd organisationsstruktur.

## II.1 Utbildningsproduktens innehåll

Utbildningsproduktens innehåll måste anpassas till användarnas speciella problem och lokalisering, samt till arbetsgivarnas krav på information och kvalitet. Ibland är det ny kompetens som efterfrågas, ibland kan det räcka med att en arbetsgivare informeras om individens kompetens på ett pålitligt sätt. Få produkter har så många kvalitetsdimensioner som en utbildningsprodukt.

### Målgrupper och produktdifferentiering

AMU-Gruppen offererar sina tjänster till följande kategorier, som i betydande mån representerar olika utbildningsmarknader.

#### A Ekonomiskt självbärande utbildning<sup>3</sup>

A1 – företagsmarknaden

A2 – extern utbildning för individer med arbete, eller fullt arbetsföra individer som hamnat i en arbetslöshetssituation.

#### B Utbildning där marknaden kan förväntas misslyckas

B1 – äldre arbetslösa

B2 – långtidsarbetslösa

B3 – arbetslösa med särskilda problem

Dessa kategorier representerar i betydande utsträckning marknader, som skulle kunna betjänas av på olika sätt specialiserade företag, med kompetens

---

<sup>3</sup> Observera att A1 i den tidigare texten kallats företagsutbildning (FU) samt att övriga former går under beteckningen arbetsmarknadsutbildning (AU). AU definieras som utbildning för "arbetslösa" eller personer som "riskerar arbetslöshet", och som finansieras av AMS.

att tillgodose just de speciella arbetsförmedlings- och utbildningstjänster som krävs på de olika marknaderna.

Den första kategorin är tydligast. En betydande ekonomiskt självbärande utbildning pågår utan någon som helst offentlig inblandning. Dess existens motiveras på rent affärsmässiga grunder. Den är lönsam såväl för företag som för individer. Fortgående utbildning av individer som har arbete är mycket omfattande i USA och bedrivs på individens eget initiativ – ofta i privata college. I Sverige är denna form av utbildning av betydligt blygsammare omfattning.

AMU-Gruppen opererar i viss mån på A-marknaden men har sin tyngd på B-marknaden för utbildning av i första hand arbetslösa individer, så kallad arbetsmarknadsutbildning (AU). För denna typ av marknad gäller särskilda villkor. Staten är idag den enda upphandlaren via AMS. En sådan marknad kommer alltid att kännetecknas av låg innovationsnivå och brist på variation, ett förhållande som gör det svårt att förena utbildningsproduktion för både A- och B-marknaderna inom samma utbildningsorganisation.

### Certifiering och produktkvalitet

Utbildningsproduktens kvalitet bestäms av den extra produktivitet som utbildningen åstadkommer på arbetsplatsen. Det har redan flera gånger konstaterats att kvaliteten därmed blir beroende såväl av vilket jobb individen hamnar på som av arbetsmarknadens effektivitet när det gäller att få individen på ett jobb som passar honom eller henne. Det är i princip omöjligt att definiera ett rättvisande kvalitetsmått på kunskap som är oberoende av användningen. Med rättvisande menar vi då ett mått som ger den potentielle arbetsgivaren en rättvisande fingervisning om individens kvaliteter på hans arbetsplats. Den pedagogiska litteraturen på detta område är både överväldigande och oklar i sina resultat.

Inte desto mindre måste varje skola eller utbildare sträva mot att uppnå en viss generell kvalitet på sina produkter. Bevis på sådan kvalitet kan utfärdas på många mer eller mindre trovärdiga sätt. Ett vanligt sätt är (1) att signalera utbildningens kvalitet genom att ange behörighetskraven på lärarna. Ett annat sätt är (2) att i detalj beskriva produktionen av utbildningstjänster. Den allra vanligast förekommande kvalitetsgraderingen är dock (3) studenternas betyg, satta enligt mer eller mindre reglerade metoder. En fjärde (4) metod är att iaktta hur det gått för andra som genomgått samma utbildning eller kommit in på samma program. På olika sätt kan såväl elever som arbetsgivare vägledas i sitt val av skola eller anställningsbeslut. Även om ingen metod ens ligger i närheten av att vara generellt tillförlitlig, visar dock mångfalden förekommande metoder att det finns en stor efterfrågan på kvalitetsgradering och certifiering.

Den tyska yrkesutbildningen bygger på certifiering av utomstående institutioner nära arbetsgivaren. Det svenska systemet hade tidigare inga särskilda former för kvalitetsbedömning av utbildningsresultatet, därför att en sådan bedömning inte efterfrågades. Under senare år har AMU-Gruppen arbetat med ett modulsystem som skall kvalitetssäkra utbildningsprodukten genom en specifikation av utbildningens innehåll. Denna kvalitetssäkring syftar till att uppnå ett visst resultat i slutändan, bl a genom att ställa "inträdeskrav" på de olika delkurserna (modulerna). Sålunda måste en arbetare under omskolning till svetsare, som inte kan läsa eller inte kan läsa ritningar, först ta en kurs inom det område där han brister i förkunskaper. Förkunskaper i form av läs- och skrivkunnande kan inte skapas i en handvändning. Det handlar ofta om år av träning. Om sådant kunnande krävs för viss yrkesutbildning, kommer individer som släpps in utan förkunskaper att släppas ut med för låg kvalitet.

Problemet med AMU-Gruppens organisation av kvalitetssäkringen är dock att den helt bygger på utbildarens ambition att upprätthålla kvaliteten. Om konkurrensen är begränsad kan denna ambition inte på något sätt garanteras.

Om kvalitetssäkring av utbildningsprodukten är viktig, talar mycket för den tyska eller schweiziska lösningen med certifiering av utomstående bedömare, som har ett intresse av att upprätthålla kvalitetskraven och som underkänner de elever som inte uppfyller kraven. Men i en sådan fråga bör inte en utredare eller en statlig kommitté ta ställning. Kvalitetens garanti är en del av produktens egenskaper. Hur kvalitetsgarantin skall utformas är en fråga för kunderna (de studerande och arbetsgivarna) att avgöra. Det väsentliga för en för kunderna bra lösning är att utbildningsmarknaden är organiserad så, att olika lösningar får tillfälle att experimenteras fram.

### Lokal geografisk kapacitet

Såväl AMS som AMU-Gruppen har i dag en regional organisation. Idén har varit att sysselsättningsproblemet är regionalt och att varje läns AMU bör hålla en mot regionens struktur anpassad utbildningskapacitet, samt att lokala förmedlingar skall hjälpa de arbetslösa att få jobb och lämplig utbildning. Denna regionala indelning har betydelse för utbildningsproduktens utformning och verksamhetens effektivitet.

För det första är det inte självklart att en arbetslös från regionen skall utbildas inom regionen för regionens behov eller placeras inom regionen av arbetsförmedlingen. En regional indelning av verksamheten försvårar erfarenhetsmässigt alltid rörelser över regionsgränserna.

För det andra är det inte självklart att specialisering av utbildningen skall ha en regional profil. En effektiv utbildning i transportteknik i Luleå är det bästa för en arbetslös långtradarchaufför från Småland, om den småländska utbildaren är ineffektiv eller inte offererar denna typ av utbildning.

För det tredje reduceras konkurrensen mellan AMU-enheterna med en geografisk marknadsuppdelning. AMU-bolaget bör därför inte låsas av en geografisk bindning eller av hinder att utveckla en egen specialprofil. Varje

AMU-grupp bör kunna bjuda ut sina tjänster över hela landet och antingen etablera utbildning långt borta eller ta emot elever från alla håll. Detta hindrar dock inte att man kan börja en bolagisering av AMU-Gruppen utifrån nuvarande geografiska uppdelning.

#### Integrerad arbetsförmedling höjer utbildningens effektivitet

Den anställdes värde på arbetsmarknaden beror i hög grad på vilket jobb han eller hon hamnat på. Därför kan det mycket väl vara så att det inte är utbildning som saknas utan professionell hjälp att hitta ett mer lämpligt jobb. Vanligtvis handlar det om bägge sakerna, ett förhållande som gör det mindre lyckat – för den arbetslöse – om de två uppgifterna delas upp mellan olika organ. Den utbildande institutionen bör därför kunna ta på sig en arbetsförmedlande uppgift för att bästa möjliga anpassning mellan individ, utbildning och framtida jobb skall kunna erhållas. Ett effektivt utbildningspaket bör därför kunna innehålla en arbetsförmedlingstjänst. Om någon AMU-enhet finner detta vara en konkurrenskraftig produkt, bör den inte av sitt reglemente hindras att erbjuda arbetsförmedling som en del av den totala utbildningstjänsten. Denna typ av kombinerade utbildnings- och förmedlingskontrakt förekommer i USA. Vissa utbildningsorganisationer garanterar jobb genom att ta mindre betalt för utbildningen, om de inte lyckas placera individen på ett jobb.

Två saker måste beaktas när arbetsmarknadssidan diskuteras. För det första känner den möjliga, framtida arbetsgivaren normalt inte den arbetssökande individen. Detta gäller oavsett om han genomgått arbetsmarknadsutbildning eller inte. För det andra är möjligheten att få jobb inte oberoende av lönen. Lönebildningen på arbetsmarknaden är ett kapitel för sig. Det bör dock konstateras att många utbildningar med goda framtidsutsikter på arbetsmarknaden kan innebära en lägre lön för den arbetslöse än han eller hon hade i sin tidigare anställning. Möjligheten att få ett nytt arbete är med andra ord inte oberoende av vilka lönekrav som ställs. Den framtida struktur-



omvandlingen kommer sannolikt i ökad utsträckning innebära en utslagning av högbetalda arbetsuppgifter för lågutbildade arbetstagare.

Det kontrakt som den utbildade får vid ett nytt arbete kommer dessutom – förutom lönen – att reglera hur permanent anställningsförhållandet är, samt hur lång en eventuell provanställning skall vara.

Möjligheterna för en arbetslös att få nytt jobb beror på hur väl en framtida arbetsgivare känner individen. Svårigheterna att utvärdera en arbetssökande växer med utbildningsnivå och kvalitetskrav. Det kommer därför att bli viktigt för individen vilket förtroende hans eller hennes arbetsförmedlande institution har hos arbetsgivarna. Den som haft hand om individens utbildning är sannolikt den som känner individen bäst. Återigen finns här ett starkt argument för att de utbildande institutionerna utvecklar goda relationer med företag som anställer de arbetstagare som de utbildar.

Utbildningens kvalitet beror till sist på att den utbildade finner ett lämpligt jobb. Därför är det bästa betyget på utbildningens kvalitet självfallet placering på ett nytt jobb, inte betyget. Därför vore det bättre om utbildaren inte bara försökte att "garantera" en viss kvalitet på sina kurser (betyg) utan även fick möjlighet att garantera en viss typ av jobb. Även om det idag är för tidigt att sammanfatta erfarenheterna från sådana arrangemang i USA, bör de finnas med som en möjlighet i en utveckling mot en mer effektiv arbetsmarknadsutbildning. Återigen skapar man en ineffektiv arbetsmarknadsutbildning om AMU-Gruppen förhindras att engagera sig i arbetsförmedlande kontakter med potentiella arbetsgivare. Detta blir också fallet om en AMU-enhet, som på detta sätt vill höja sin konkurrenskraft, inte tillåts lämna vissa garantier att ordna jobb åt de utbildade, som en del av det utbildningspaket som offereras. AMS skulle t ex kunna betala mer för en utbildning som resulterar i arbete inom en viss tid, än för en utbildning, som inte gör det.

## II.2 Olika marknadens krav på utbildningsprodukten

Varje marknad ställer sina krav på utbildningens utformning, innehåll och distribution. Det är viktigt att komma ihåg att AMU-Gruppens produkt-sortiment bara täcker en del av de olika former av yrkesutbildning som bedrivs. Även inom AMU-Gruppens specialiteter (el- och teleutbildning, administrativ utbildning, samt olika typer av verkstadsmekanisk utbildning) finns av naturliga skäl stora luckor.

### Företagsmarknaden

Företagsmarknaden står ekonomiskt på egna ben. Den domineras av företagens egna utbildningsprogram, men AMU-Gruppen har snabbt växt på denna marknad, som uppfyller förmodligen i högre grad uppfyller de kriterier på innovativ produktutveckling som kommittén önskar se realiserad över hela utbildningsfältet. Företagen bestämmer själva vilken utbildning de vill ha och lämnar fria händer till sina utbildningsavdelningar att experimentera fram nya produkter och att ändra och modifiera dem alltefter man lär sig av erfarenheten.

Eleverna väljs efter de kriterier företagen själva bestämmer. Detta kan mycket väl innebära att företagen sänder lågutbildade anställda till kompletterande utbildning, därför att de annars inte går att använda i produktionen. Vi vet under alla omständigheter att så sker i USA, där arbetsgivarna inte är bundna av den typ av anställningskontrakt som gäller på den svenska arbetsmarknaden.

#### a) Stora företag

Företagsmarknaden domineras av stora företag, dvs företag som är stora nog att hålla en egen utbildningsorganisation. Kraven på utbildare och lärare är högre på företagsmarknaden än vid arbetsmarknadsutbildning som vänder sig

till arbetslösa. Framför allt går det inte att sätta specialiserade lärare, som inte kan det senaste inom tillverkningen, på att utbilda arbetare, som under en kort period lämnat sitt arbete för att komplettera sin kompetens. Detta är erfarenhetsmässigt en svårighet för de utbildare som inom samma organisation vänder sig såväl till företagsmarknaden som till arbetslösa.

Kurserna på företagsmarknaden är i allmänhet korta, specialutformade för särskilt behovsintensiva, och uppdelade på flera perioder. Man tas inte ut ur sitt jobbsammanhang annat än under kortare perioder. Produktionsbortfallet blir annars för stort. Dessutom upplevs ofta långa, sammanhängande kurser som ineffektiva.

#### b) Små företag

Det är inte självklart att företagsutbildning i sin helhet skall bedrivas internt i företagen. Särskilt små företag, ofta med mycket stora interna utbildningsbehov, har sällan ekonomiska och organisatoriska resurser att utbilda sina arbetare internt. Till detta kommer att den tidigare svenska politiken att avveckla de till företag knutna industriskolorna och integrera denna typ av utbildning med gymnasieskolan gjort, att många storföretag också lagt ned sin interna utbildningskapacitet. När nu denna tidigare politik framstår som misslyckad samtidigt som behovet av företagsnära utbildning ökar, upptäcker företagen att intern utbildningskapacitet saknas, samtidigt som bristen på yrkesutbildade arbetare ökar. Som en konsekvens härav har en växande marknad för professionella, externa utbildare uppstått. AMU-Gruppen har härvidlag lyckats bra på speciella områden, genom att i vissa fall etablera nära samarbete med företag. Det faktum att AMU-Gruppen lyckats här innebär emellertid samtidigt att AMU har att räkna med ökad konkurrens i framtiden. För AMU-Gruppen är det därför viktigt att få en sådan organisationsform att dess nischkompetens kan utvecklas ytterligare.

Den erfarenhet vi tagit del av från AMU på denna punkt är att man måste hålla de bästa lärarna på företagsmarknaden, om man skall ha en chans att

få vara med, och att dessa lärare måste vara professionella med up-to-date erfarenhet av den tillverkningsteknik man undervisar i.

Den slutsats som kan dras är, att om AMU lyckas uppnå en liknande kompetensnivå på arbetsmarknadsutbildning, skulle den utbildningsproduktion man där bedriver vinna mycket i effektivitet.

### Hur höjs kompetensnivån på arbetsmarknadsutbildningen?

Intern kompetenshöjning inom AMU-gruppen för utbildning av arbetslösa och svaga kan uppnås på två sätt. Antingen överförs lärarresurser från företagsmarknaden till arbetsmarknadsutbildningen eller också lär sig den organisation som sköter arbetsmarknadsutbildningen indirekt från företagsutbildningen. Denna överföring av kompetens är inte så enkel som den kan tyckas, eftersom erfarenheterna från det vanliga skolsystemet talar för att ett bra elevmaterial lockar de bästa lärarna; en selektionseffekt som är svår att undvika. Dessutom är arbetsmarknadsutbildningen annorlunda upplagd än företagsutbildningen. Framför allt är kurserna mer standardiserade samt det totala kursprogrammet mycket längre. De studerande kommer under lång tid inte i kontakt med den kommersiellt upplagda tillverkningens krav.

#### a) Intern kompetensöverföring bland utbildarna

En viktig del av kommitténs arbete har därför varit att finna en organisation som möjliggör för AMU-Gruppens enheter att själva utvecklas till effektiva lärorganisationer. Detta innebär två saker. För det första måste varje AMU-enhet operera i de mest professionella delarna av sitt marknadssegment för att tvingas att internt bygga upp maximal professionell utbildningskompetens. Om AMU-enheterna satsar på företagsmarknaden, är de tvungna att bli bra för att få vara med. Om de satsar på arbetsmarknadsutbildning (AU), behöver de erfarenhet från företagsmarknaden för att kunna hålla sig à jour med tillverkningsteknikens utveckling. Utan denna erfarenhet kommer arbetsmark-

nadsutbildningen att bedrivas av en andra rangens utbildare. Vi vet att en AMU-enhet som lyckats på företagsmarknaden kommer att sträva mot att ännu mer förskjuta sin utbildning åt detta håll, förutsatt att inte (för det andra), incitamenten att ta på sig arbetsmarknadsutbildning är stora nog.

b) Att sätta rätt pris på arbetsmarknadsutbildningen

Utbildning för företagsmarknaden har hittills givit högre vinstmarginaler. Incitamenten att ta på sig effektiv utbildning av arbetslösa blir därför en fråga om betalning (pris). De bästa utbildarna (AMU-enheterna) som lyckats på företagsmarknaden kommer att ta mer betalt för sina tjänster än de som inte lyckats. I gengäld offererar de bättre utbildning. Ju högre den interna kompetensen på företagsmarknaden, desto bättre kompetens blir tillgänglig för arbetsmarknadsutbildning och desto högre pris på utbildningen. Ett marknadspris etableras. Det kommer vid en annorlunda upphandlingsorganisation inte att vara någon som helst svårighet att finna det pris AMS skall betala. En skicklig utbildare för företagsmarknaden avstår om AMS inte betalar tillräckligt bra för arbetsmarknadsutbildning.

En någorlunda fri prissättning på arbetsmarknadsutbildningens tjänster är det mest effektiva sättet att åstadkomma en höjning av dess kvalitet och kostnadseffektivitet. En fri prisbildning informerar dessutom myndigheterna om vad det faktiskt kostar att bedriva en effektiv arbetsmarknadsutbildning. Traditionell, kostnadsbaserad prissättning kommer inte att skapa dessa incitament till interna effektivitetsförbättringar i utbildningen. Likaså är en schablonbaserad kostnadskalkyl som underlag för prissättning på arbetsmarknadsutbildning omöjlig att göra på ett meningsfullt sätt. Under press kan självfallet kostnaderna sänkas genom att utbildningens innehåll och kvalitet försämras. Ingen kommer att märka en sådan kvalitetsförsämring inom det traditionella systemet, utom eleverna som får en sämre utbildning som gör det svårare att få jobb.

En rationellt driven utbildningsorganisation, som opererar på företagsmarknaden och som är mån om sitt goda rykte, kan inte acceptera en prissättning på sin arbetsmarknadsutbildning som ger sämre marginaler än på företagsmarknaden. Det finns en ytterligare fördel med att använda marknaden som prissättare och kvalitetskontrollant på arbetsmarknadsutbildningen.

c) Hur undviker man stigmatisering?

Stigmatisering har varit ett av den offentligt finansierade arbetsmarknadsutbildningens problem. Tidigare har detta problem lösts på sådant sätt att alla genomgått samma kurser, till men för utbildningens effektivitet. Normala, fullt kapabla individer, som inte haft några andra alternativ, har dessutom löpt risken att få en stigmaetikett, som kan ha försämrat hans eller hennes möjligheter på arbetsmarknaden. Ett mer effektivt utnyttjande av marknadens prisbildningsmekanismer skulle kunna lösa även detta problem och ge en professionell utbildning till alla med ett minimum av stigmatisering. En AMU-enhet som arbetar på företagsmarknaden kommer att vara synnerligen försiktig när det gäller att ta på sig utbildningsuppdrag, som kan ge organisationen en negativ kvalitetssignal på arbetsmarknaden. Om man däremot tror sig kunna utbilda grupper med problem på arbetsmarknaden, så att de kan lämna utbildningen utan att föra med sig en negativ signal till arbetsgivarna, kommer det att finnas ett internt avräkningspris till vilket denna utbildare är beredd att ta på sig utbildning av dessa grupper. Detta förutsätter att upphandlingen organiseras på ett sätt som bryter mot nuvarande tradition och att upphandlaren accepterar det pris marknaden sätter. Resultatet kommer förmodligen bli att man tvingas acceptera en ökad variation i utbildningens kvalitet, eftersom olika utbildare kommer att ha olika uppfattning om vilka krav som skall ställas.

En mycket stor fördel med denna organisation av utbildning och prissättning är att stigmaeffekterna minimeras. Varje AMU-enhet eller annan utbildare kommer att vara beredd, att till något pris ta sig an även de svaga, de långtidsarbetslösa och de äldre. Om AMS är beredd att betala tillräckligt bra,

kommer även de svaga att få bästa möjliga utbildning och utbildaren kommer att i sitt pris inkludera den kostnad man tar på sig i form av att bra elever från företagsmarknaden inte får plats, samt den risk man tar på sig att tappa i kvalitetsrykte på företagsmarknaden, om man inte lyckas i utbildningen av de svaga. Förmodligen kommer det pris på utbildning som så småningom etableras för grupper med särskilda problem att relativt väl spegla kostnaden för denna utbildning. Förmodligen kommer priset att bli högt. Ett av skälen till detta är att utbildning överhuvudtaget inte bedrivs effektivt i form av standardiserad volymutbildning och att detta särskilt gäller för dessa speciella grupper med problem. Samtidigt kommer upphandlaren av arbetsmarknadsutbildning att finna att man mer och mer får koncentrera sig på att ta hand om sin ursprungliga uppgift, nämligen att satsa sina resurser på att hjälpa de mest utsatta. Forskningsresultaten talar dessutom för att koncentrationen till färre uppgifter skulle höja effektiviteten när det gäller omhändertagandet av dessa grupper.

En nackdel med denna fria form av utbildning blir – åtminstone i ett övergångsskede – att utbildningsmarknaden kommer att delvis befolkas med mindre seriösa utbildare. En ökad variation i kvaliteten på utbudet av utbildningstjänster är något man måste räkna med. Detta är inte enbart en nackdel, eftersom även bättre utbildningsformer än dagens av samma skäl kommer att skapas. I det långa loppet kommer ökad erfarenhet och konkurrens att i viss mån kontrollera kvaliteten (se mer härom nästa avsnitt). Det finns även möjligheter att skapa offentliga organ för rådgivning och konsumentskydd. Liknande institutioner kommer att uppstå spontant i marknaden. På denna punkt finns mycken erfarenhet att hämta från USAs mycket differentierade marknad för privat och offentlig collegeutbildning.

### **II.3 Konkurrens och kvalitetskontroll**

Som redan tidigare påpekats har marknaden stora fördelar när det gäller att utvärdera utbildningens kvalitet. Marknaden är aldrig perfekt, men dess

bedömare är användarna av den kompetens som skapas, dvs kursdeltagare och arbetsgivare. Dessutom är utbildarna själva måna om sitt rykte för att kunna överleva på marknaden. Upphandlingen av utbildningstjänster bör därför vara organiserad så, att dessa aktörer ges tillfälle att utöva ett stort inflytande.

### Upphandlingen

AMU opererar på rent affärsmässiga villkor på sitt privata marknadssegment, företagsutbildning. Den helt dominerande marknaden för AMU-Gruppen, utbildningen av arbetslösa, har dock endast en upphandlare: AMS via länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna. Detta är den marknad där behovet av produktförnyelse är störst, och en effektivisering av upphandlingen nödvändig. Detta är också den marknad där standardiserad stordrift är minst lämplig. Upphandlingsstorleken låser dessutom AMU-Gruppen i en produktionsstruktur, som förmodligen inte är den bästa utifrån det övergripande målet att utveckla en dynamisk och ändamålsenlig utbildningsproduktion. Möjligheter bör därför ges AMU-Gruppen att integrera arbetsförmedling i sin egen verksamhet. Likaså utgör arbetsmarknadsutbildning en typisk småskalig verksamhet, men som givits en för storskalig organisatorisk kostym på grund av storskaliga upphandlingsformer. Det är uppenbart svårt för AMS att klara omfattningen av den upphandling av utbildningstjänster som det senaste årets arbetslöshetsökning har medfört. Framför allt blir kvalitet, individualisering och kontroll lidande.

Detta innebär att konsekvenserna för AMU-Gruppen av AMS monopol och upphandlingsformer måste diskuteras. Ett antal slutsatser på denna punkt kan dras.

Den första slutsatsen är att upphandlingen så långt som möjligt måste individualiseras, så att utbildningen anpassas bättre till individens förutsättningar och möjligheter att få arbete. Kompetensen att avgöra vilken form av utbildning och/eller arbetsförmedling som är bäst finns i första hand hos



individer och utbildare, samt i förekommande fall hos en potentiell arbetsgivare.

För det andra måste upphandlingen ske på sådant sätt att individens engagemang stimuleras. Ju mindre engagemang, desto mer karaktär av tidsfördriv får utbildningen. Det bästa sättet att uppnå engagemang är att låta individen själv fatta de avgörande besluten. Om kontrollen mot missbruk görs effektiv, kan AMS roll begränsas. En effektiv kontroll mot missbruk förutsätter förmodligen någon form av egenfinansiering (se nedan).

### Egenfinansiering

En känslig fråga i utbildningsdiskussionen är vilken grad av egenfinansiering som är politiskt acceptabel. Man kan konstatera att finansieringsformen är en del av utbildningsproduktionens organisation. Likaså förutsätter en meningsfull bolagisering och en eventuell privatisering av AMU-Gruppen en någorlunda diversifierad marknad, som inte är förenlig med de nuvarande enahanda finansierings- och upphandlingsformerna. Graden av engagemang hos eleven stiger med egenfinansiering, medan risken för stigmatisering sjunker. Likaså kommer eleven att med stigande egenfinansiering öka kraven på kompetens hos utbildaren. Detta bidrar till en högre effektivitet i utbildningen. Allt detta är väl dokumenterat i den pedagogiska forskningen.

En betydande egenfinansiering av arbetsmarknadsutbildningen strider dock mot såväl svensk tradition, som traditionen i Europa i övrigt. Det är dock endast arbetsmarknadsutbildningen som är helfinansierad av statsmakten, och dessutom på ett så generöst sätt, att denna finansieringsform inte utan vidare kan förväntas stimulera till effektiv utbildningsproduktion.

Vad gäller all annan utbildning (grundskola, gymnasium, universitet osv) måste individen stå för en del av kostnaderna själv, särskilt kostnaden för

uppehålle samt förlorad arbetsinkomst. Den kan bli mycket hög och stiger med nivån på utbildningen.

Vad gäller arbetslösa i offentligt finansierade utbildningsprogram är ersättningen (A-utbildningsbidraget) relativt hög. Det kan påverka individens möjligheter att göra sin egen vilja gällande i diskussioner med Länsarbetsnämnden, om han eller hon därmed tror sig riskera en plats i utbildningen.

Dessa förhållanden gör det viktigt att ställa frågan om inte arbetsmarknadsutbildningens finansiering i ökande grad bör harmoniseras med finansieringen av annan utbildning (t ex universitetsutbildning). Arbetsmarknadsutbildningen på alla nivåer är mer yrkesorienterad än universitetsutbildningen. Den bör, om den är väl utformad, föra individen mot ett nytt och kanske bättre jobb. Liknande finansieringsvillkor skulle minska det rättviseproblem som för närvarande då och då uppstår, när utbildade i samma ålder med och utan A-kassevillkor ibland hamnar sida vid sida i samma utbildning. En viss egenfinansiering skulle dessutom minska kostnaderna för statsmakten, leda till ett bättre val av kurser, samt till ett intensivare engagemang från den studerandes sida och därmed till en ökad effektivitet i utbildningen, vilket, om kommittén tolkat direktiven rätt, är ett önskat resultat av en förändrad arbetsmarknadsutbildning.

### 23 konkurrerande AMU-bolag – aktiemarknaden som disciplinerande institution

Kontroll mot missbruk är ett övergripande problem i alla sammanhang där offentliga resurser ställs till någons förfogande utan krav på motprestation. AMU-Gruppen får efter bolagisering betydande friheter, som inte finns i myndighetsorganisationen. Å andra sidan utgör myndighetens organisation delvis ett byråkratiskt kontrollsystem, som sätts ur spel under bolagsformen. Myndighetsformen är av just detta skäl direkt olämplig för produktion av tjänster för en innovativ konkurrensmarknad. Detta innebär att de nya friheter

som för AMU-Gruppens del följer med bolagiseringen måste kontrolleras på ett nytt sätt. Normalt utövas denna kontroll av marknadens konkurrens. För att denna marknadskontroll skall fungera, måste AMU-Gruppen helt frigöras från den offentliga budgeten. Resurser skall komma AMU-Gruppen till del efter marknadens värdering av de utbildningsprodukter som den producerar. Om AMU-Gruppen inte kan skapa produktionsvärden som överstiger dess kostnader, skall den utsättas för hotet att gå i konkurs.

I ett tjänsteproducerande företag gäller dessutom att produktens innehåll och kvaliteter i betydande utsträckning kommer att vara beroende av hur den produceras, dvs hur företaget är organiserat. Skräddarsydd och kundanpassad utbildning förutsätter små, flexibla produktionsenheter. Hög innovationsnivå kräver dessutom möjlighet till självständigt, innovativt agerande i marknaden. Konkurrens förutsätter många aktörer. Konkursinstitutionen förutsätter också många aktörer. AMU-Gruppen skall inte riskera att i sin helhet gå i konkurs samtidigt. Men den skall inte heller ges möjlighet att hålla dåligt skötta enheter under armarna med interna subventioner. Såväl innovations- och konkurrensmotiven som behovet av ett effektivt kontrollinstrument talar alltså för att AMU-Gruppen bör decentraliseras i mindre, självständigt opererande enheter och att dåligt skötta sådana enheter skall beredas möjligheter att på ett smidigt sätt avveckla.

En viktig del av AMU-Gruppens produktutveckling (som vi redan berört ovan under avsnitt II.2) kan dessutom komma att bli möjligheten att gå samman med eller sälja delar av verksamheten till industriföretag som snabbt vill bygga upp intern utbildningskompetens. Detta förutsätter en fungerande marknad för handel med sådana utbildningsenheter. AMU-Gruppen kan inte i sin nuvarande centrala form utgöra en sådan marknad. Hela AMU-Gruppen kan knappast heller väntas finna en utomstående köpare eller delägare vid någon form av samgående. Ett sådant samarbete/samgående är dessutom omöjligt för en verksamhet, som för sin överlevnad är beroende av politiskt tilldelade subventioner. Däremot kommer ett antal små, specialiserade och kompetenta utbildningsenheter att kunna utgöra basen för en privatiserad marknad för

utbildningsföretag. De 23 AMU-enheter som nu existerar utgör en god början för en fungerande börs för utbildningsföretag, där individen/företaget kan köpa in sig eller köpa upp hela företag, varvid nya former och kombinationer av de gamla AMU-bolagen kan utvecklas.

Två saker bör understrykas i detta sammanhang.

Om någon skulle ställa sig tveksam till en fullständig privatisering av AMU-Gruppen och om denna möjlighet inte innefattas i en genomtänkt organisation av AMU-Gruppens bolagisering och privatisering, är det ett tecken på att man samtidigt tvivlar på hela arbetsmarknadsutbildningens nytta för samhället. Om så är fallet är bolagisering och privatisering det bästa sättet att få besked om sakförhållandet.

För det andra gäller, att om en centralt sammanhållen AMU-grupp skulle vara den bästa organisationsformen, så är det bästa sättet att få reda på sakförhållandet att låta OTC-marknaden för arbetsmarknadsutbildande bolag ordna den rätta bolagskonstruktionen i marknaden. Det är mycket osannolikt att såväl hela den nuvarande AMU-Gruppen som nuvarande 23 enheter skulle vara den optimala organisationen. Med full frihet att organisera om sig kanske den bästa kombinationen, eller de bästa kombinationerna, så småningom kan experimenteras fram i marknaden. Under alla omständigheter visar kommitténs faktainsamling att det redan existerar en betydande, ekonomiskt självbärande marknad för yrkesutbildning, att AMU-Gruppen redan, och delvis framgångsrikt, opererar på denna marknad, samt att denna marknad med stor sannolikhet kommer att öka kraftigt i framtiden. Det är därför samhällsekonomiskt viktigt att AMU-Gruppen nu ges en organisation som gör det möjligt att till individens och samhällets bästa ta tillvara de möjligheter som uppstår.

### III UTBILDNINGS- OCH ARBETSMARKNADSPOLITIK

Det offentliga engagemang i utbildningspolitiken motiveras i huvudsak av två omständigheter: (1) risken för underinvestering i utbildning och (2) fördelningsskäl. Vad gäller yrkesutbildningen har arbetsmarknadsutbildningen i det allmänna språkbruket blivit en del av arbetsmarknadspolitiken, ett förhållande som faktiskt understryker resultaten från vår analys, nämligen att arbetsförmedlingen är en del av kompetensuppbyggnaden i produktionen. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att arbetsmarknadsutbildning och arbetsförmedling organiseras bäst på det sätt som nu sker.

Ett offentligt engagemang i yrkesutbildningen måste framför allt inte betyda att det offentliga tar driftsansvar för utbildningsproduktionen. Styrning mot önskade slutresultat kan uppnås indirekt genom att privata producenter utnyttjas och genom lämpliga marknadsincitament. Det kan mycket väl vara så att dessa indirekta metoder är både bättre, när det gäller att nå avsedda resultat, och mer kostnadseffektiva.

#### III.1 Hur stor är risken för underinvestering i yrkesutbildning?

Bakom arbetsmarknadspolitiken av i dag ligger tanken att den privata utbildningsmarknaden misslyckats inom de områden politiken tagit sig an. Man kan dock observera att arbetsmarknadspolitiken i dag tagit sig an betydligt fler människor än som skulle ha lämnats i sticket av en marknad vad gäller utbildning och arbetslöshetsförsäkring. Risk föreligger därför också att ambitionerna på detta område i stället skapat någon form av offentligt (non-market) misslyckande.

Det gäller dock att marknaden för utbildningstjänster inte kan förväntas fungera spontant i åtminstone tre avseenden. Individens benägenhet att vara kortsiktig samt obenägen att ta på sig privata risker gör för det första att han eller hon kommer att underinvestera i sin egen utbildning. För det andra

kommer det aldrig att vara privat lönsamt för vissa grupper svaga och äldre att investera i sin egen yrkesutbildning. För det tredje kommer ett företag som inte genom anställningskontrakt kan försäkra sig om att få tillbaka utbildningsinvesteringen att föra en annan njuiggare, intern utbildningspolitik än ett företag som har kontroll på sitt interna utbildningskapital. Här finns alltså en rationell grund för arbetsmarknadspolitik för att motverka underinvestering i utbildning.

### Underinvestering i den egna utbildningen

Det är lätt att konstatera att många individer, särskilt de som kommit i ett arbetslöshetstillstånd, befinner sig i en mycket utsatt position. De riskerar att så småningom bli utan inkomster. De har ofta svårt att inse vad de skall göra åt sin situation. Till detta kommer att individen i denna situation är särskilt ovillig att ta på sig ytterligare personliga risker.

Samtidigt kan vi konstatera att ju bättre individen förstår sin egen situation, desto lägre blir den personliga risken. Ju större villighet att ta på sig personliga risker, som individen visar upp, desto rationellare kommer dessutom hans eller hennes beslut att vara.

Dessa omständigheter bör tas till vara när arbetsmarknadsutbildningens organisation och finansiering beslutas. Den klassiska metoden att stimulera till ökad utbildning har varit en offentligt finansierad skola (grundutbildning) och generösa lån (högre utbildning). Vid arbetsmarknadsutbildning – som är en form av högre utbildning – tillkommer den omständigheten att individen under tidigare yrkesår arbetat upp ett visst försäkringsskydd, ett dolt sparkapital, som om det utnyttjas effektivt för vidareutbildning bör sänka risken för framtida arbetslöshet. Detta innebär att individen bör ha viss rätt att förfoga över genom tidigare arbete upparbetade resurser för sin utbildning samt fatta egna beslut om hur de skall användas, men att betydande resurser för rådgivning och hjälp bör finnas. Detta innebär också att även om utbild-

ningens totala effektivitet höjs (kostnaden minskar, produktiviteten höjs) så kommer utfallet att bli mer varierat, med vissa uppenbara misslyckanden som följd. Om detta argument anförs mot en annorlunda organisation av arbetsmarknadsutbildningen totalt, bör dock först (innan argumentet ges någon tyngd) omfattningen av misslyckanden inom det nuvarande systemet kartläggas. Det kan konstateras att bland annat arbetsmarknadsutbildning, med de generösa resurser som det offentliga tillhandahåller via AMS, förutsätter att individen först hamnat i det negativa tillstånd som arbetslöshet innebär. Det kan inte vara rationellt att arbetsmarknadspolitiken skall stimulera individen att bli arbetslös innan han eller hon kommer i åtnjutande av förmånliga utbildningsvillkor. Det bör därför i framtiden bli möjligt för individen att själv enligt vissa regler initiera en egen utbildningsinvestering innan han eller hon hamnat i arbetslöshet (se vidare nedan).

Slutsatsen när det gäller individens investering i den egna utbildningen blir alltid att ett fall för möjlig underinvestering i princip föreligger, men att det aktuella svenska fallet snarare är att en privatisering av utbildningens finansiering via ett individuellt försäkringssystem skulle minska risken för underinvestering.

### De svaga

Logiken i ovanstående resonemang leder mot att arbetsmarknadspolitiken bör koncentreras till AMS, som bör koncentrera sin uppmärksamhet till de svaga och särskilda grupper för vilka incitamenten att investera i sin egen utbildning är så små att någon utbildning aldrig kommer i fråga på privat initiativ. Skälet till att AMS på detta område breddat sitt klientel, utöver vad som ursprungligen avsågs, har framför allt varit ambitionen att undvika den stigmatisering av de svaga som ansågs följa om AMS utbildning endast innebar utbildning för de svaga. Här kan några intressanta observationer göras. För det första är kategorin svaga förmodligen mycket mindre än vad som i förstone verkar troligt. Många äldre klassas i onödan som svaga på grund av otidsenliga försäkringsarrangemang. För det andra innebär breddningen av det vårdssystem

som arbetsmarknadspolitik innebär för nästan alla arbetslösa, att insatserna för de svaga som verkligen behöver hjälp med förmedling och utbildning blir av sämre kvalitet, samtidigt som övriga individer får mer hjälp än de behöver samt riskerar stigmatisering och sämre framtida arbetsmarknadsutsikter än deras utbildning borde ge dem. Stigmatiseringseffekterna för såväl de svaga som för andra kommer att minimeras, om AMS istället koncentrerar sina per individ nu förmodligen större resurser till att köpa högkvalitativa tjänster åt de svaga från utbildningsinstitut som även engagerar sig i utbildning på företagsmarknaden (se avsnitt II.2 ovan). Ett sådant engagemang av professionella utbildningsinstitut måste dock ske på marknadens villkor, inte tvingas fram genom administrativa krav.

Det pris AMS får betala för dessa tjänster kommer då att spegla utbildningsinstitutets bedömning av den extra kostnad en effektiv utbildning och eventuell jobbplicering av de svaga kräver, samt den risk för kvalitetsförsämring utbildaren tar på sig när han tar in svårplacerade och svårutbildade individer i sina program. Vid något pris, som marknaden bestämmer, kommer dessa nackdelar att klaras av. Om tillräckligt många utbildare bjuder ut professionella tjänster, kommer priset dessutom att hållas under kontroll av konkurrensen. Det hör till saken att information om kostnaderna för att reellt åtgärda de svagas problem inte funnits tidigare. Den informationen behövs, dels för att problemet skall kunna åtgärdas, dels för att statsmakten skall veta vad det kostar att utbilda, samt kunna budgetera därefter. Denna information kan endast erhållas om arbetsmarknadsutbildningen sätts i marknaden.

### Underinvesterar företag i intern utbildning?

Den konventionella synen bland ekonomer har varit att eftersom företagen inte äger resultatet av en utbildningsinvestering – den kan ju springa iväg till en konkurrent – så investerar man mindre i sina anställdas utbildning än som är samhällsekonomiskt rationellt. Detta resonemang är dock mycket diskutabelt. För det första bygger det på idén att företaget har ett förvaltnings-



ansvar för sina anställda, ett slags slavkontrakt, och att man inte förvaltar sin mänskliga kompetensmassa väl. Den synen passar knappast det öppna västerländska företaget. Det västerländska anställningskontraktet borde snarare lägga investeringsansvaret på individen. Situationen blir möjligen något annorlunda i det japanska företaget med livstidsanställning (se nedan, avsnitt III.2).

För det andra är resonemanget förmodligen felaktigt, därför att det bygger på det felaktiga antagandet att den anställde, arbetsgivaren och marknaden är lika välinformerade om den anställdes kompetens efter utbildningen. Om så inte är fallet, går det att föra ett lika starkt argument för (se Kapitel I) att företagets utbildningsresurser kommer att fördelas på sådant sätt att maximal avkastning på investeringarna uppnås. Detta investeringsbeslut är optimalt för företaget, givet ledningens kompetens. Utifrån individens eller samhällets synpunkt kan underinvestering eller överinvestering förekomma, men detta är inte företagets problem. Vi kan konstatera att företagen koncentrerar sina utbildningsresurser till de redan välutbildade, högre tjänstemännen, medan lågutbildade tilldelas betydligt mindre resurser till utbildning, på den grunden att de inte kan tillgodogöra sig utbildning på ett för företaget lönsamt sätt (Fölster 1990).

Det är dock möjligt att underinvesteringsproblemet, i de företag underinvestering förekommer, kan betraktas som ett resultat av brist på kompetens hos ledningen. Vi har då att göra med en bedömningsfråga, som ingen kan göra anspråk på att ha rätt svar på. Låt mig ta ett exempel.

Som ett led i företagets utkontraktering av produktion, där lönsamheten inte varit god, har tillverkningen inte sällan drabbats. Denna utveckling har gått särskilt långt i vissa delar av USAs tillverkningsindustri, så långt att man ibland talat om det "ihåliga" industriföretaget, dvs industriföretaget utan tillverkning.

Den styvmoderliga behandlingen av industriföretagens tillverkande verksamhet i företagsledningens prioritering har byggt på bedömningen att denna verksamhet inte är strategiskt viktig. Om den dessutom inte varit lönsam har man valt att avveckla. Framför allt har den interna kompetensutvecklingen blivit lidande. Så till exempel har det blivit allt mindre vanligt att (Eliasson 1986b, avsnitt 3.6) en kort period i tillverkningen (t ex som fabrikschef) varit en obligatorisk väg till högre befattningar i de stora industriföretagen. Denna nedprioritering av tillverkningen har under senare år uppmärksammats i ett flertal skrifter, särskilt från USA (se t ex Dertouzos–Lester–Solow 1989). Det finns två skäl för denna uppmärksamhet: (1) tillverkningens kapacitet att skapa jobb och (2) tillverkningens betydelse för hela företagets konkurrensförmåga. Vad som varit rationellt på kort sikt, har visat sig strategiskt farligt på lång sikt. Det andra problemet har först under senare år uppmärksammats. Exempel på det senare är företag som med tiden förlorat sin kompetens att utveckla nya produkter, därför att man släppt sin tillverkningskompetens. Särskilt konkurrensen med Japan och den japanska industrins förmåga att göra produkterna tillverkningsvänliga har uppmärksammats i detta sammanhang. Det är mycket möjligt att samma utveckling av företagets interna prioriteringar också förklarar den låga prioriteringen av utbildningen av just arbetare, som man kan finna i amerikanska företag, och kanske under senare år även i svensk industri. Arbetspyramidens nedre del har blivit lågprioriterad och företagen har rustat ned sina utbildningsambitioner för arbetare. Underinvestering i denna typ av utbildning kanske föreligger. Vi kan dock här konstatera att en vändning i företagets interna prioritering nu inträffat och att vi har att se fram mot en återupprustning av just yrkesarbetarutbildningen. Detta innebär samtidigt att just den marknad som AMU-Gruppen arbetar på kan förväntas bli expansiv.

### Förebyggande utbildning

Utbildning och kompetens är den bästa försäkringen mot arbetslöshet. Detta är klart dokumenterat i den vetenskapliga litteraturen. Nuvarande extrema

situation på den svenska arbetsmarknaden ändrar ingenting i detta avseende. Varken arbetsgivaren eller den anställde kommer dock att vara bra på att agera i förväg, även om de är de första och de bäst rustade att tidigt kunna identifiera ett sysselsättningsproblem. Det är därför viktigt att incitamenten på arbetsmarknaden ordnas så, att just arbetsgivaren och arbetstagaren agerar tidigt, helst gemensamt för att förhindra negativa händelser som arbetslöshet eller brist på kompetent arbetskraft. Vi har redan tidigare konstaterat att arbetsmarknadsutbildning bör äga rum i nära anslutning till ett riktigt eller ett potentiellt arbete. Utbildarens effektivitet kommer därför drastiskt att minska om utbildningen igångsättes först när ett arbetslöshetstillstånd inträtt. Den situation som råder före ett arbetslöshetstillstånd motsvarar de tre utbildningssituationer som listats i Tabell 2. Individen måste öka sin kompetens på ett givet jobb, byta jobb inom regionen eller flytta.

Den första kategorin är den bästa för individen. Den ligger närmast företagens egna utbildningsprogram. Här bör möjligheten till effektiva arrangemang mellan arbetsgivare, utbildare och individ finnas. Framför allt bör redan svaga individers uppgradering kunna klaras, om finansieringen kan utformas på rätt sätt. Svårigheten ligger hos de övriga två kategorierna. Arbetsgivare som håller på att gå överstyr eller måste dra ned bemanningen permanent kommer inte att engagera sig. Om permitteringen är tillfällig hamnar vi under kategori 1. I detta fall finns det både en privatekonomisk och en samhällsekonomisk vinst i att individen rör på sig. Det jobbytet kräver normalt en utbildningsinsats. Med nuvarande system är det privat oekonomiskt (kortsiktigt) för individen att ta ett eget initiativ. Han söker jobb och väntar sig att arbetsgivaren står för inskolningen eller väntar på de kortsiktigt förmånliga villkor som är förknippade med arbetslöshet. Särskilt för svaga individer på osäkra jobb borde det vara mycket positivt att kunna söka ett nytt arbete, om man vet att med i bagaget följer ett enligt ovan specificerat utbildningspaket, som passar det nya jobbet. Stor samhällsekonomisk lönsamhet borde till och med kunna uppnås om individen kunde vända sig till ett AMU-bolag, som offererar ett nytt jobb i kombination med ett genomtänkt utbildningsprogram. Vad som är viktigt att konstatera är att sysselsättningsproblemet och utbildningsproblemet

inte har någon bra lösning om inte individen bereds tillfälle att ta ett aktivt ansvar för sin egen framtid.

### **III.2 Olika kompetensutvecklingssystem – internationella jämförelser**

Vi har konstaterat att en effektiv utbildning alltid är individanpassad och att bra utbildningsprodukter därför kan se såväl mycket olika ut som produceras på många olika sätt. Framför allt finns det gott om exempel på privat utbildning i marknaden eller i företagets regi.

#### Några typfall

Eftersom arbetsmarknadsutbildning normalt bedrivs i offentlig eller halvoffentlig regi har ofta en långtgående standardisering ägt rum, en standardisering som från effektivitetssynpunkt kanske inte alltid är så lyckad. En internationell jämförelse visar dock på mångfalden. Man brukar i diskussionen skilja mellan fyra olika system (se Eliasson 1992b, Lynch 1992).

1. Det japanska systemet med ett livslångt anställningsförhållande i storföretagen, och med företagsorienterad i stället för yrkesorienterad utbildning. Detta innebär att företaget tar på sig uppgiften att ge den anställda en bred utbildning som passar en stor del av företaget samt genom jobbrotation förmedlar en i motsvarande grad bred erfarenhet.
2. Det tyska lärlingssystemet som är yrkesorienterat och bedrivs i nära anslutning till det företag i vilket individen är anställd. Individen betalar delvis själv för sin yrkesutbildning och sin erfarenhet genom en låg lön. Individen har därför en hel del att säga till om vad gäller utbildningens innehåll, särskilt vad gäller avvägningen mellan yrkesträning och allmän utbildning. Utbildningen avslutas med examina och certifikat administrerade av utomstående organ.

3. Den svenska modellen, som innebär att staten i hög grad tagit på sig – ansvaret för såväl driften som finansieringen av utbildningsproduktionen. Skälet till att lyfta ut utbildningen ur sitt jobsammanhang har varit att motverka underinvestering i yrkesutbildning. Men samtidigt har utbildningen tappat i kvalitet på grund av att den förlorat i produktionsnärlighet.

4. Den amerikanska modellen, som nästan helt byggts på privata initiativ med olika lösningar från företag till företag. Lärlingssystem förekommer normalt inte. Den utbildning som bedrivs kännetecknas av utpräglad yrkesspecialisering.

Det är i detta sammanhang särskilt intressant att jämföra det japanska totala omhändertagandet av de anställda med den amerikanska marknadslösningen, där ingen standard eller nationell systematik kan urskiljas. Vi skall därvid komma ihåg att den japanska lösningen dels bygger på livstidsanställning, dels bara gäller en mindre del av det japanska näringslivet; de stora och mycket effektiva exportföretagen. Det hör dessutom till saken att det för en västerlänning inte särskilt tilltalande livstidskontraktet delvis redan håller på att brytas sönder genom initiativ av de anställda själva, som numera i ökad utsträckning kan finna jobb på en allt öppnare arbetsmarknad. Den japanska lönestrukturen innebär en lockelse att byta jobb, eftersom unga är lågt betalda, men fortfarande är "job-hopping" socialt riskabelt och förenat med höga transaktionskostnader för individen.

Kontrasten mellan det japanska och det amerikanska systemet är intressant, därför att det ställer en totalförvaltd organisation (den japanska) mot det individuella amerikanska systemet. Bägge utbildningssystemen är privata. I Japan kan företaget inte utan svårigheter göra sig av med anställda. Företagen måste därför utnyttja sitt mänskliga kapital maximalt, bl a genom att utbildningsinvesteringen optimeras. Detta innebär uppenbarligen att även de mindre effektiva individerna får utbildning, så långt detta höjer deras prestanda. Examina förekommer, och de individer som inte klarar sina examina får en lägre rankning och en lägre lön. Det japanska företaget har

dock en överordnad senioritetsrankning, som innebär att äldre arbetare alltid betraktas som bättre och därför är bättre betalda än yngre arbetare.

Det amerikanska företaget måste hela tiden räkna med att arbetskraften tar sitt nya humankapital och går till en ny arbetsgivare som betalar bättre, därför att denne sluppit betala utbildningen. Respekten för senioritet är inte särskilt påtaglig i det amerikanska företaget.

Situationen blir då att det amerikanska företaget, i motsats till det japanska, underinvesterar i intern utbildning samt fördelar utbildningsresurserna mycket skevt, mot de redan högutbildade och produktiva, där avkastningen på utbildning är hög för företaget. Eftersom de mycket duktiga alltid kommer att vara underbetalda i förhållande till sin prestation, kan företaget genom utbildning betala dem mycket bra och ändå få hög avkastning på sin utbildningsinvestering, samt i allmänhet förlita sig på att den externa marknaden vet mindre om den duktiga arbetstagaren än företaget självt och därför inte kommer att betala lika bra. Det amerikanska företaget underinvesterar därför i internutbildning och byter folk efter behov, medan det japanska företaget kanske till och med överinvesterar i utbildning, eftersom det ibland är effektivare att byta folk i stället för att omskola.

Den intressanta frågan är om man på något alternativt sätt kan uppnå det japanska systemets påstådda interna utbildningseffektivitet utan det japanska livstidskontraktet, dvs utan att förlora den västerländska friheten. I Sverige trodde man sig kunna uppnå detta resultat genom att förstatta delar av yrkesutbildningen.

Den svenska modellen är i princip en variant på Arrows (1962) teoretiska förslag om att socialisera forsknings- och utbildningsinvesteringarna. Staten betalar och sköter utbildningen. Nackdelen har blivit att utbildningen ryckts bort från sitt sammanhang, nämligen den nödvändiga yrkeskompetensen i företagen. Den svenska utbildningsorganisationen har också varit ett led i strävandena mot en utjämnad lönestruktur. Eftersom staten betalat för

utbildningen skall ju inte arbetstagaren få högre lön på grund av utbildningen. Men om stimulans i form av högre lön behövs för att arbetstagaren skall engageras i en ansträngande utbildning, kan just den uteblivna stimulansen ge upphov till underinvestering i utbildning. Likaså kan själva utbildningen bli ineffektiv.<sup>4</sup>

Det tyska lärlingssystemet och det japanska utbildningssystemet skiljer sig principiellt från det svenska och det amerikanska. Skillnaden är framför allt att man ger individen en yrkesspecifik (Tyskland) i stället för en bred (Japan) företagsträning. Bägge systemen är privata, till stor del egenfinansierade av individer, hårt knutna till ett jobbsammanhang, samt delvis ett led i en yrkeskarriär.

Den tyske lärlingen betalar delvis själv sin utbildning genom låg lön. Senioriteten ger samma konsekvenser i det japanska systemet. Kvaliteten på den tyska utbildningen blir bedömd genom extern certifiering. Det faktum att individen får låg lön under utbildningstiden och därmed betalar en väsentlig del av utbildningen själv, även generell utbildning, innebär att företagen inte behöver oroa sig för att förlora det kapital man investerat. Risken för underinvestering blir lägre. Möjligheterna att få generell utbildning på jobbet ger något av den bredd som japanerna får genom en mer företagsorienterad utbildning. Det är därför intressant att i större detalj gå igenom den japanska, interna utbildningsorganisationen för att få ett bättre grepp om den underliggande idén.

### Japansk företagsutbildning

Det japanska systemet innebär ett underförstått livstidskontrakt. Företaget tar vid anställningen ansvar för individen under hela hans yrkeskarriär. Därför är

---

<sup>4</sup> Av detta skäl bedrivs fortfarande den kommersiella industriforskningen – trots Arrows (1962) helt korrekta teoretiska analys – i företagens egen regi.

det japanska företaget mycket selektivt vid anställningen. De bra företagen lockar till sig de bästa arbetarna.

Även i det japanska systemet måste man skilja mellan grundskola och högre utbildning. Rekryteringen av arbetare sker från grundskolan eller junior college. Men eftersom över 50 procent av de japanska studenterna i dag lockas över till högre utbildning, är de japanska företagen oroade över en sjunkande kvalitet på de arbetare man anställer för verkstäderna. (Jfr diskussionen av tillverkningens utarmning i avsnitt I.2).

Det japanska företaget anställer inte för att fylla akuta vakanser i produktionen. Man tar ett långsiktigt perspektiv och anställer varje år, i april när skolorna slutar, för ett långsiktigt beräknat behov. De nyanställda arbetarna sätts därefter först in i mer eller mindre omfattande utbildningsprogram orienterade mot företagets produktion. Efter denna bakgrundsutbildning får arbetaren lära sig en arbetsuppgift i taget. Först efter flera år anses en japansk arbetare ha blivit fullt upplärd i den bemärkelsen att han behärskar flera arbetsuppgifter och har förmågan att se helheten. Arbetaren rankas efter kvalitet. Men det görs på ett mjukt sätt, även om det alltid är helt klart vilka som tillhör gruppen "the highest ranking labor".

Det är uppenbart att denna företagsorienterade yrkesutbildning blir dyrare än den västerländska specialistutbildningen. Varje arbetare presterar i allmänhet lägre än specialisten, men kostar ändå mer i utbildning. Men vad man förlorar i individuella produktionsbidrag, vinner man i bättre synergier, därför att de individuella arbetarna är bra anpassade till hela produktionens krav. När företagen på ett radikalt sätt måste ändra produktionen är de brett utbildade arbetarna i japanska företag mycket flexibla samt förstående inför förändringar (se Aoki 1986).

Utbildningen är i allmänhet intern, med interna lärare. I många företag är utbildningen organiserad på ett mycket sofistikerat sätt. Företaget har specialutbildade, heltidsanställda interna lärare som tar hand om den första



klassrumsundervisningen och sedan följer de nyanställda arbetarna ut i produktionen.

Men, det är viktigt att lärarna inte själva tappar kvalitet, därför att de blivit heltidslärare och inte längre deltar direkt i tillverkningen. De får därför tid att uppgradera sig. De stora företagen har egna interna skolor för utbildning av interna lärare. Dessa lärarskolor utnyttjar endast i mindre utsträckning interna heltidslärare. Lärarna utbildas i stor utsträckning av de bästa arbetarna i produktionen, som har möjlighet att i sitt arbete kontinuerligt lära den nya tekniken. Denna organisation av den interna utbildningens olika hierarkier har en automatisk konjunkturutjämnande effekt. De bästa arbetarna är alltid upptagna under högkonjunkturen. Under lågkonjunkturen utgör de däremot en ledig lärarkapacitet.

### **III.3 Förmåga, förmedling och försäkring – arbetsmarknadspolitikens nyckelord**

Den ekonomiska politiken har två sidor och två olika skolor. Den vidtar korrigerande åtgärder (den aktiva politiken) eller den söker institutionella lösningar, som gör att marknadskrafterna aktivt stimuleras att verka mot önskvärda slutresultat. Självfallet finns det många övergångsformer. Skatter och subventioner kan till exempel vara ett medel att påverka priserna så att avsedda resultat uppnås.

Den svenska arbetsmarknadspolitikerna har av tradition varit aktiv i den bemärkelsen att statsmakten tagit på sig ett ekonomiskt driftsansvar för produktionen av många samhällsekonomiskt önskade tjänster. Arbetsmarknadsutbildningen hör hit. Konsekvensen har ofta blivit svårigheter att kontrollera produktionens effektivitet (eftersom marknaden satts ur spel), snabbt stegrade kostnader i offentliga budgetar, samt en sänkt innovationstakt i produktutvecklingen. Vi har konstaterat att ett utbildningspaket vad gäller yrkesnära utbildning för att vara effektivt i sig måste förena såväl en

utbildningstjänst och en arbetsförmedlingstjänst som en arbetsmarknadsförsäkringstjänst. Utbildningen måste därför, för att bli effektiv, bedrivas i nära anslutning till och anpassas till en framtida arbetsuppgift. För att en yrkesnära utbildning skall kunna uppnås måste utbildaren i samråd med individen (studenten) kunna ta på sig en arbetsförmedlande uppgift. Det bör till och med kunna vara så att utbildaren kan erbjuda (utlova) jobb som en del av utbildningsuppdraget, ett uppdrag vars slutliga kvalitet därför också bestäms av hur väl utbildaren lyckas med jobbplaceringen.

För att denna dubbla uppgift skall kunna klaras erfordras dessutom ett nära samarbete mellan, och engagemang hos, utbildare och individer. Detta engagemang kräver en motsvarande finansiering som gör att individen tar aktivt ansvar för sin egen arbetsmarknadssituation samt ställer krav på utbildaren/arbetsförmedlaren. Framför allt bör kravställande och val av utbildare och yrkesinriktning inte skötas av andra, helt utomstående intressenter. Ibland kan detta aktiva engagemang innebära att individen långt innan en arbetslöshetssituation inträffar tar tag i sitt utbildningsproblem i syfte att förbättra sin kompetens eller ändra sina arbetsuppgifter.

En normal medborgare saknar i allmänhet eget kapital för att kunna självfinansiera en betydande utbildningsinvestering. En individ är dessutom normalt riskovillig, dvs ovillig att ta på sig betydande privata finansiella risker i utbyte mot en osäker, högre inkomst i framtiden. Han eller hon tenderar därför att underinvestera i sin egen utbildning, vilket är såväl privat-ekonomiskt som samhällsekonomiskt inoptimalt. Likaså minskar nuvärdet av den framtida högre inkomsten med individens ålder.

Det finns i praktiken två lösningar på detta problem. Antingen tar det offentliga över ansvaret eller också erbjuds motsvarande utbildnings- och försäkringstjänster av arbetsgivaren som en del av anställningskontraktet, varvid den anställde själv betalar för den utbildnings- och försäkringstjänst hon eller han får i form av en lägre lön. Den vanliga lösningen är en blandning av bägge formerna.

Det finns dock en tredje privat försäkringslösning, som är principiellt viktig i så måtto att den bygger på att individen själv tar ansvar för sina utbildningsinvesteringar, men som är konstruerad så att individens finansieringsproblem och ovilja att ta privata risker kan lösas, respektive motverkas. Denna privatekonomiska lösning på individens utbildnings-, arbetsmarknads- och försäkringsproblem har den ytterligare fördelen att den kan kombineras med vissa arbetsmarknadspolitiska inslag, som inte har de negativa effektivitets-egenskaper som en helt offentlig eller helt företagsbaserad lösning har. Ett totalkontrakt med arbetsgivaren à la den japanska modellen är dessutom en ganska osäker lösning för individen, som blir beroende av hur väl det går för företaget; något som kan vara nog så riskfyllt om man arbetar i ett litet företag.

Här skisseras därför en privatekonomiskt baserad arbetsmarknadsförsäkring som bidrar till sysselsättnings-, utbildnings- och arbetsmarknadsproblemets lösning på ett effektivare sätt än traditionella av företagen och det offentliga finansierade lösningar.

#### **III.4 Det optimala finansierings- och försäkringskontraktet på arbetsmarknaden**

Nedan följer en skiss på hur man kan motverka underinvestering i intern utbildning, uppbyggd kring en privat försäkringslösning som integrerar arbetsmarknadsförsäkringen (risk) med pensionsförsäkringen (sparande) och med utbildningen (investering). Den bygger på principen att en effektiv utbildare höjer sannolikheten för individen att få ett bättre, och ett bättre betalt jobb, samt minskar risken för arbetslöshet. Individen betalar premier till försäkringen över sitt yrkesverksamma liv. Den kan enligt olika villkor utnyttjas för arbetslöshetsunderstöd, utbildning och pension. Dragningar på försäkringen bör alltid påverka den tillgängliga pensionsreserven i syfte att minska "moral hazard"-problemen. I det japanska systemet betalar individen genom lägre lön. Företaget förvaltar kapitalet. I det svenska systemet betalar individen skatt

som försäkringspremie. Det offentliga förvaltar kapitalet. I följande privat-ekonomiska förslag betalar individen försäkringen själv före skatt. Därmed blir försäkringen en del av hans eller hennes privat förvaltade kapital.

Egentligen är det bara pensionsförsäkringen och utbildningsinvesteringen, som behöver kopplas. Arbetsmarknadsförsäkringen ses i allmänhet som en ren riskförsäkring. Det finns dock två skäl att ta upp alla tre i ett integrerat sammanhang. För det första har arbetsmarknadsutbildningen fått en finansiering, som innebär kontantstöd (arbetsmarknadsförsäkring) plus tillägg för att täcka utbildningskostnaden. Det kan vara en poäng att låta utbildningsbeslutet vara individens eget och komma ovanpå arbetsmarknadsförsäkringen. Det är också viktigt att de två systemen hålls ihop, så att inte individen kan utnyttja icke avsedda luckor genom att hoppa mellan systemen. Utöver detta gäller att god (förebyggande) utbildning sänker arbetslöshetsrisken. Här finns alltså en synergism, som motiverar att systemen integreras.

En försäkring som minimerar risken för underinvestering i utbildning kan se ut så här:

*Pensionsförsäkring:* Kopplas till arbetsmarknadsförsäkringen. Den försäkrade bygger genom avgifter (obligatoriska minimiavgifter och frivilliga påslag) fortlöpande upp en pensionsförmögenhet. Denna pensionsförmögenhet definierar också förmånsnivån i arbetsmarknadsförsäkringen och utbildningsförsäkringen. På så sätt får man en naturlig åldersskala på förmånerna. Ungdomar får mycket litet, äldre får mycket mer.

*Arbetsmarknadsförsäkring:* Kontantstöd, mycket lågt för ungdomar oavsett om de haft jobb tidigare eller inte. Ökar med åldern och närmar sig kontinuerligt pensionen.

Nivån på kontantstödet knyts till den upparbetade pensionsnivån. Kontantstödet trappas ned snabbt för ungdomar. Längden ökar med ålder och yrkesår.

För att undvika moral hazardproblem är det lämpligt att försäkringskontraktet utformas så att en mindre del av kontantstödet alltid innebär en dragning på den framtida pensionsreserven.

*Utbildningsförsäkring:*

a) syfte

Öka sannolikheten att få ett bättre jobb med högre lön, eller att behålla sitt jobb.

b) finansiering:

Samordnas med finansieringen för annan utbildning som en kombination av bidrag, lön och egenfinansiering.

Eftersom utbildningen skall öka sannolikheten att få (eller behålla) ett bra och bättre betalt jobb, ökar också den framtida upparbetade pensionsförmögenheten. Det bör därför vara rationellt och rimligt att finansiera en inte oväsentlig del av utbildningen genom dragningar på den redan upparbetade pensionsförmögenheten. Detta stimulerar samtidigt till ett bra val av utbildning.

Bidraget är ett utbildningspolitiskt inslag ägnat att stimulera utbildning. Bidraget bör vara lågt för ungdomar och växa med ålder och ackumulerad pensionsreserv. Det bör vara betingat av att utbildningen slutförs/klaras av, genom redovisade examina.

Kostnaden därutöver finansieras genom statsgaranterade lån.

Bidragen skall i princip syfta till att minska risken för underinvesteringar i utbildning.

### *Egenfinansiering*

Egenfinansieringen kan ta sig olika former men har som huvudsyfte att höja motivationen och ge individen möjlighet att själv styra sina investeringar i utbildning. Egenfinansieringen kan ta sig tre olika former:

- lån
- lägre lön
- dragning på upparbetad pensionsreserv.

### *Subventionsinslag*

Arbetslösa skall ha möjlighet att i ökad grad, med stigande ålder komma i åtnjutande av studiebidrag som kompenserar dem för den lägre avkastning som högre ålder innebär.

Utbildningsbidrag skall ses som incitament att utbilda sig i stället för att gå arbetslös, varvid det offentliga och individen delar på finansieringen, med en ökad offentlig andel med ökad ålder. Den privata insatsen kan ordnas som studielån eller tas från det upparbetade pensionskapitalet. Det offentliga bidraget bör vara avsevärt lägre om pensionsbidraget utnyttjas.

#### IV SAMMANFATTNING: BOLAGISERING, PRIVATISERING OCH KONKURRENS – MOT EN BÄTTRE UTBILDNINGSPRODUKT

Vi har i vår tidigare analys kommit fram till att framtidens arbetsmarknad kommer att ställa brant ökande krav på utbildning och kompetens, samt att dessa behov kommer att konstituera ett växande kostnadsproblem för landet, om utbildningsprodukten inte kan organiseras på ett mer innovativt och kostnadsbesparande sätt.

Vi har samtidigt kommit fram till att potentialen för sådana förbättringar av utbildningsprodukten är mycket stor, förutsatt att marknaden för utbildningstjänster får rätt organisation. Detta innebär bl a att utbildningsmarknaden måste öppnas för konkurrens.

Kommitténs uppgift att föreslå former för bolagisering av AMU-Gruppens verksamhet och att förbereda (underlätta) en privatisering kan ses mot denna bakgrund, nämligen att en ökad marknadsmässighet och innovativ (fungerande) konkurrens är medlet att effektivisera utbildningsproduktionen.

AMU-Gruppens tidigare administrationsform, ämbetsverket, är direkt olämplig för att åstadkomma en marknadsmässig produktion. Ämbetsverket har inrättats för att verkställa och kontrollera statens administrativa uppgifter, som ett monopol. Ämbetsverket står därför under lagstiftarens administrativa kontroll, dvs en kontrollmetod som är lämpad för myndighetsutövning, däremot ej för affärsverksamhet.

Bolagisering av AMU-Gruppen är därför en nödvändig förändring i syfte att uppnå ökad effektivitet genom ökad affärsmässighet (marknadsmässighet, konkurrens). Bolagisering är däremot ej tillräcklig. Den ökade frihet som bolagisering innebär måste ersättas med en mer ändamålsenlig kontroll. Administrativa direktkontroller av den typ myndigheter utsätts för omöjliggör effektiv affärsdrift. Den kontroll privata företag (bolag) utsätts för är marknadens disciplinering. Därför bör bolagisering och privatisering i

realiteten ingå i samma reform. Bolagisering har ingen ekonomiskt meningsfull funktion om den inte samtidigt innebär att konkurrensmarknader skapas, som kan utöva reell kostnadskontroll på AMU-bolagens verksamhet. Sådana konkurrensmarknader är oförenliga med en dominerande producent och en dominerande köpare. Både på uppköpssidan (AMS) och på produktionsidan (AMU-bolagen) måste därför någon form av uppdelning i mindre enheter ske.

För AMS del blir den naturliga lösningen att individualisera arbetslöshetsförsäkringen och integrera den med en utbildningsförsäkring, dvs i praktiken att beröva AMS det monopol vid tilldelningen av försäkrings- och utbildningstjänster den nu har.

För AMU-Gruppens del kräver kontrollen via marknadskonkurrens ett uppdelat AMU med sinsemellan konkurrerande enheter.



## BILAGA I

### KALKYL ÖVER DEN TOTALA RESURSANVÄNDNINGEN FÖR UTBILDNING

Denna kalkyl bygger på officiella siffror vad gäller den offentligt finansierade utbildningen och specialstudier vad gäller företagens interna utbildning. Ett försök görs att beräkna det produktionsbortfall som följer av deltagande i utbildning. Kalkylen är tänkt som en "steady state"-beräkning för år 1989. Detta innebär att produktionsbortfallet där uppskattats till gängse marknadslöner.

Uppgiften om intern utbildning i industrin bygger på data över kontoförda kostnader som finns för utbildning hos olika yrkeskategorier i IUIs planenkät (se Fölster 1990, Deiacco 1986, Eliasson 1992c). Kalkylen är fortfarande grov och bygger på framräknade medelvärden. Beräkningen har gjorts på lätt tillgängliga data. Alla uppgifter är inte heller från samma år. I sådana fall har kvoterna antagits vara oförändrade mellan det år kalkylen gäller och det år för vilket data föreligger.

Tyvärr har tiden inte tillåtit att kostnaden för vuxenutbildning etc särberäknats. De ingår därför i kostnaderna för grundskola och gymnasium. Vad gäller den vanliga skolan har vi inte heller haft möjlighet att denna gång beräkna de indirekta kostnaderna i form av produktionsbortfall. Likaså har tidsbrist omöjliggjort ett ordentligt utnyttjande av de mikrodata på företagens interna utbildning som finns i IUIs planenkät.

Detta innebär att den skattning på 13,9 procent av BNP som anger de resurser som totalt satsas i Sverige på utbildning (av klassrumskaraktär) innebär en klar underskattning.

**Utbildningens kostnad – marknadens storlek 1989**  
 Procent av BNP

	Direkt kostnad	Indirekta kostnader i form av produktionsbortfall	Totala kostnader
Grundskola, gymnasium och vuxenutbildning	9,6	inga uppgifter	9,6
Utbildning på jobbet			
a) industrin	0,5	0,7	1,2
b) övrigt privat näringsliv	0,7	1,2	1,9
c) offentlig produktion	0,6	0,9	1,5
Arbetsmarknadsutbildning etc.	-	-	0,6
Högre utbildning	2,1		1,6
Totalt i procent av BNP*	-		16,4

\* BNP var 1989 1 076,5 miljoner SEK till faktorpris.

## BIBLIOGRAFI

- Aoki, M., 1986, Horizontal vs. Vertical Information Structure of the Firm, *American Economic Review*, Vol. 76, No. 5 (Dec).
- Arrow, K.J., 1962, The Economic Implications of Learning by Doing, *Review of Economic Studies*, Vol. 29, No. 3 (June), pp. 155-173.
- Axelsson, R., 1989, *Svensk arbetsmarknadsutbildning. En kvantitativ analys av dess effekter*, Umeå Economic Studies No. 197, Umeå Universitet.
- Bishop, J., 1987a, Information, Externalities and the Social Pay-Off to Academic Achievement, Working Paper No. 87-06, Cornell University, Ithaca, N.Y.
- Bishop, J., 1987b, The Recognition and Reward of Employee Performance, *Journal of Labor Economics*, Vol. 5, No. 4, pp. S36-S56.
- Bishop, J., 1988a, The Productivity Consequences of What Is Learned at High School, Working Paper No. 88-18, Cornell University, Ithaca, N.Y.
- Bishop, J., 1988b, Commentary: Employment Testing and Incentives to Learn, *Journal of Vocational Behavior*, Vol. 33, pp. 404-423.
- Bishop, J., 1989a, Toward More Valid Evaluations of Training Programs Serving the Disadvantaged, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 8, No. 2, pp. 209-228.
- Bishop, J., 1989b, Why the Apathy in American High Schools?, *Educational Researcher*, Vol. 18, No. 1 (Jan.-Feb.), pp. 6-10.
- Bishop, J., 1989c, Is the Test Score Decline Responsible for the Productivity Growth Decline?, *American Economic Review*, Vol. 79, No. 1 (March), pp. 178-197.
- Bishop, J., 1989d, Information Externalities and the Social Payoff to Academic Achievement, Working Paper 87-06, Cornell University, Ithaca, N.Y.
- Bishop, J., 1989e, Incentives for Learning: Why American High School Students Compare so Poorly to Their Counterparts Overseas, Working Paper 89-09, Cornell University, Ithaca, New York.
- Bishop, J., 1989f, Achievement, Test Scores and Relative Wages, Working Paper 89-22, Cornell University, Ithaca, New York.
- Bishop, J., 1990, Job Performance, Turnover, and Wage Growth, *Journal of Labor Economics*, Vol. 8, No. 3, pp. 363-386.
- Bishop, J., 1991a, *Academic Learning and National Productivity*, Center for Advanced Human Resource Studies, New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Ithaca, N.Y.
- Bishop, J., 1991b, *Academic Learning and National Productivity*. Mimeo; översatt till svenska i Wadensjö, E. (red.), 1992, *Arbetskraft, arbetsmarknad och produktivitet*, Extrarapport 4, Produktivitetsdelegationen, Stockholm.
- Bishop, J., 1992, Do Most Employers and Workers Underinvest in Training and Learning On-the-Job?. Mimeo.
- Bishop, J. och Carter, S., 1990, The Worsening Shortage of College Graduate Workers, Center on the Educational Quality of the Work Force, Working Paper No. 90-15, University of Pennsylvania and Cornell University, Ithaca, N.Y.

- Björklund, A., 1985, Arbetsmarknadens institutioner och strukturomvandling; i Eliasson, G., Björklund, A., Pousette, T. m.fl., *Att rätt värdera 90-talet*, IUIs långtidsbedömning 1985, Stockholm.
- Björklund, A., 1989, *Klassiska experiment inom arbetsmarknadspolitiken*, IUI Forskningsrapport nr 37, Stockholm.
- Blackburn, N.L., Bloom, D.E. och Freeman, R.B., 1990, The Declining Economic Position of Less Skilled American Men; i Burtless (ed.), *A Future of Lousy Jobs? The Changing Structure of U.S. Wages*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Bloom, H.S., Orr, L.L., Cave, O., Bell, S.H. och Doolittle, F., 1992, The National ITPA Study; Title II-A, Impacts on Earnings and Employment at 18 Months (Abt Associates Inc.), Maryland (May).
- Deiaco, E., 1986, Utbildning, arbetsmarknad och kompetens; i Eliasson, G., Carlsson, B. m.fl. (1986).
- Dertouzos, M.L., Lester, R.K. och Solow, R.M., 1989, *Made in America. The MIT Commission on Industrial Productivity*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Eliasson, G., 1986a, Kompetens, kommunikation och kunskapsuppbyggnad – sammanfattning och arbetshypotes för industripolitiken; i Eliasson, G., Carlsson, B. m.fl. (1986).
- Eliasson, G., 1986b, Företaget som skapare och förvaltare av mänskligt kapital; i Eliasson, G., Carlsson, B. m.fl. (1986).
- Eliasson, G., 1991, *Produktivitet, vinster och ekonomisk välfärd – hur ser sambanden ut?*, IUI, Stockholm.
- Eliasson, G., 1992a, *Arbetet*, IUI, Stockholm.
- Eliasson, G., 1992b, The Market for Educational Services, IUI Working Paper, Stockholm.
- Eliasson, G., 1992c, The MOSES Model – Database and Applications; in Albrecht, J. m.fl., 1992, *MOSES Database*, IUI, Stockholm.
- Eliasson, G., Carlsson, B., Deiaco, E., Lindberg, T. och Pousette, T., 1986, *Kunskap, information och tjänster – en studie av svenska industriföretag*, IUI, Stockholm.
- Eliasson, G., Fölster, S., Lindberg, T., Pousette, T. och Taymaz, E., 1990, *The Knowledge Based Information Economy*, IUI, Stockholm.
- Frank, R.H., 1985, *Choosing the Right Pound – Human Behavior and the Quest for Status*, Oxford University Press, New York and Oxford.
- Fölster, S., 1990, The Information Sector in Sweden, Recent Developments in Firm Education, R&D, and Telecommunications; in Eliasson, G., Fölster, S., Lindberg, T., Pousette, T. and Taymaz, E. (1990).
- Gibbons, R. och Katz, L.F., 1989, *Layoffs and Lemons*, NBER Working Paper (May), Cambridge, MA.
- Hirschleifer, J., 1973, Where Are We in the Theory of Information?, *American Economic Review*, Vol. LXIII, No. 2 (May), pp. 31-39.
- Jackman, R. och Layard, R., 1991, Does Long-Term Unemployment Reduce a Person's Chance of a Job? A Time Series Test, *Economica*, Vol. 58, No. 229 (Feb.), pp. 93-106.
- Kazamaki Ottersten, E., 1992, Sysselsättningsproblem, IUI Working Paper, Stockholm.

- Lynch, L.M., 1992, *Workplace Skill Accumulation and its Impact on Earnings and Labor Mobility: The U.S. Experience*, paper prepared for the conference Human Capital Creation in an Economic Perspective, ETLA, Helsinki.
- OECD, 1989, *Education and the Economy in a Changing Society*, OECD, Paris.
- OECD, 1990, *Education in OECD Countries 1987-88. A Compendium of Statistical Information*, OECD, Paris.
- Pencavel, 1990, *The Contribution of Higher Education to Economic Growth and Productivity: A Review*, CEPR Publication No. 191, Center for Economic Policy Research, Stanford University, Stanford, CA.
- Sheldon, G., 1988, Why Is Unemployment in Switzerland so Low? A Comparison with West Germany, *Geld und Währung (Monetary Affairs)*, Forschungsinstitut für Wirtschafts- und Sozialpolitik Zug, Vol. 4/5 Double Issue (Dec.), pp. 5-311
- Sohlman, Å., 1992, *Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning*. Rapport från ESO, Ds 1992-83.