

## 1 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

1.1 Vad handlar denna studie om?

Den här rapporten tar vid där Produktivitetsdelegationen och Kompetensutredningen slutade och kompletterar dem med ett internationellt perspektiv på den svenska arbetskraftens kompetens.

Till att börja med handlar det om en kartläggning av arbetskraftens kompetens i Sverige jämfört med andra länder:

- utbildningen i befolkningen och arbetskraften (kapitel 3)
- tillväxten för närvarande i utbildningen (kapitel 4)
- vuxenutbildningen och utbildningen i företag (kapitel 5).

Efter kartläggningen ställs i kapitel 6 frågan om det finns något i den svenska situationen som är unikt och som gör att kompetensutveckling är särskilt viktigt för Sverige. Skulle *kraven på anpassning* vara större på oss än på andra länder? Avslutningsvis diskuteras i kapitel 7 behovet av *statliga åtgärder* i Sverige.

1.2 Vilka har utgångspunkterna varit?

De internationella jämförelserna rör sig inom tre block: ungdomsskolan, högskolan och vuxenutbildningen. Utgångspunkten är att vi har något att lära av andra länder - våra främsta konkurrentländer som också är de länder som utbildningsmässigt ligger bäst till. Givet den internationalisering som äger rum är det en ganska naturlig inställning. Att formell utbildning inte säger hela sanningen om arbetskraftens kompetens får man väga in med hjälp av indikatorer på den formella utbildningens kvalitet och informell utbildning när man kommer till slutsatserna.

Våra indikationer beträffande kvaliteten i *skolutbildningen* ger vid handen att den är medelgod i Sverige, bra i Japan och relativt låg i

USA och England. Det gäller allmänt men också de utbildningsresultat som skulle vara mest relevanta för produktivitetstillväxten.

"Gymnasieskolans" inriktning är teoretisk i Japan och USA medan Sverige ligger närmare Västtyskland med mycket teknisk/praktisk utbildning. Kvaliteten förefaller dock vara viktigare än inriktningen.

För högskolans del är det svårare att hitta allmänna kvalitetsindikatorer. En sak som man i alla fall måste vara observant på är skillnaderna mellan allmän eftergymnasial utbildning och mer traditionell akademisk utbildning. Sverige har en större andel allmän eftergymnasial utbildning i sin högskola än t.ex. Japan, Kanada och USA.

De internationella jämförelser som främst kan göras beträffande vuxenutbildningen gäller utbildningen i företag. De illustrerar väl vilka oerhörda problem man ställs inför då man närmar sig området informell kompetensuppbyggnad. Vi har dock inte funnit något som tyder på att utbildningen i företag och annan informell utbildning skulle vara bättre eller mer betydande i Sverige än i andra länder.

### 1.3 Vad har kommit fram i kartläggningen?

- Sverige ligger i dagsläget inte utbildningsmässigt i topp.

- Men i topp förefaller vi inte ha legat någon gång på 1900-talet. Kanske gjorde vi det på 1800-talet. Folkskolan kan ha varit en viktig förutsättning för vår snabba ekonomiska tillväxt under början av 1900-talet. På samma sätt kan amerikanerna ha haft nytta av sin tidiga utbildningsexpansion under början och mitten av 1900-talet, medan det nu är japanerna som skördar frukterna av sin något senare men både kvantitativa och kvalitativa utbildningsexpansion.

- Ökningen i befolkningen av utbildade på mellan- och högskolenivå har tidvis varit hög i Sverige. Redan på 1960-talet låg Sverige bra till vad gäller ökningen på mellannivån. På 1970-talet kom tillväxttakten för högskolenivån upp bland de högsta och detta har fortsatt in på

1980-talet. Att denna tillväxt inte avsatt större spår i Sveriges plats i rangordningen av länder efter utbildningen i befolkningen beror främst på att nytillskotten trots allt är små i förhållande till helheten.

- Speciellt åldersgrupperna över 45 har lite utbildning i Sverige.

- Men vi är numera också förhållandevis dåliga på att höja utbildningsnivån bland ungdomar. Den jämförelsevis låga andelen högskoleutbildade i Sverige i befolkningens yngre åldersgrupper beror både på att det drar ut längre på tiden i Sverige innan alla blir klara med sin högskoleutbildning och att utbildningsexpansionen stagnerat på 1980-talet.

- I Sverige börjar vi sent med utbildningen. Däremot håller vi på ganska länge. Snarare är det bland 18-21-åringarna (gymnasieskolan, övergången gymnasieskola-högskola) än bland 17-åringarna och 24-åringarna som det fattas utbildning.

- I den eftergymnasiala utbildningen har vi en extremt hög andel som går till icke akademisk utbildning. När det gäller akademisk utbildning liksom forskarutbildning ligger vi dåligt till. Den teknisk-naturvetenskapliga högre utbildningen kanske vi däremot i ett internationellt perspektiv inte är lika underförsörjda med som ofta hävdats.

- Internationellt sett tycks Sverige inte utmärka sig speciellt när det gäller personalutbildningen. Sverige ligger troligen ungefär på samma nivå som en rad andra länder: Frankrike, Japan, Kanada, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien och Västtyskland. Det förefaller inte troligt att vuxenutbildningen är så mycket större i Sverige att den skulle kompensera för den mindre omfattningen av skol- och universitetsutbildningen i arbetskraften och de nuvarande relativt sett mindre tillskotten av utbildning till arbetsmarknaden.

#### 1.4 Kompetensproblemet sammanfattningsvis

Jämfört med de kompetensmässigt mest avancerade länderna förefaller vi ha två typer av problem i Sverige: övergångsproblem och mer allmänna problem. Till övergångsproblemen hör att vi har många äldre i arbetskraften som har en låg formell utbildningsbakgrund. Till de mer allmänna problemen hör att:

- Även de yngre i arbetskraften och de som nu går ut på arbetsmarknaden har en relativt låg utbildning.
- Vi har för svag utbildning på mellannivån, för ungdomarna i 18-21 års åldern och kanske för mycket praktisk och inte tillräckligt kvalificerad utbildning i gymnasieskolan.
- Vi har för lite universitetsutbildning och forskarutbildning.
- Personalutbildningen i arbetslivet är outvecklad.

#### 1.5 Diskussion om statliga åtgärder

De allmänna motiven för satsningar på kompetensutveckling har med konkurrensförmågan och produktiviteten att göra. En argumentationslinje är att man bör investera mer i utbildning än det verkar finnas behov av på dagens arbetsmarknad. Dylåka överinvesteringar kan påverka ett lands komparativa fördelar och leda det in på en bana med successivt allt mer avancerad produktion och utbildningsbehov. Försök till överutbildning kan dock leda till bakslag om de inte inom rimlig tid fångas upp av efterfrågan. Incitamenten till utbildning kan bli ett problem, om de inte redan är det.

Det finns dock många faktorer som talar för att anpassningskraven på Sverige kommer att bli större än i andra länder och därmed efterfrågan på flexibilitet i arbetskraften. Jämfört med andra länder förväntas inte arbetskraften växa särskilt mycket i Sverige och därmed kommer vi inte heller att ha särskilt många unga i arbetskraften. Sammantaget verkar det finnas all anledning för Sverige att söka höja arbetskraftens utbildning och kompetens för det bidrag detta kan ge till ökad anpassningsförmåga.

Vad blir då statens uppgift i detta? För *ungdomsutbildningen*, som är för kort och kvalitetsmässigt kanske inte riktigt i topp? Kanske är det bäst att vi i Sverige fortsätter med den svenska modellen och låter en statligt finansierad skola få ta huvudansvaret. Företagen bör dock engageras mer i den yrkesinriktade delen av utbildningen både vad gäller uppläggning och genomförande än tidigare. Den är relativt dyr, och resurserna måste utnyttjas effektivt. För företagens del kan diskuteras om ersättningen för deras medverkan delvis skall ske genom direkt betalning eller på något indirekt sätt, t.ex. via sänkta skatter.

För förstärkt *universitets- och forskarutbildning*? Här behöver också staten ta på sig större uppgifter. Det borde dock vara möjligt att göra högskolan och ungdomsskolan effektivare genom att fler går direkt och utan uppehåll från de icke yrkesförberedande linjerna till universiteten, genomströmningen i ungdoms- och högskolan förbättras och möjligheterna att börja skolan vid sex års ålder introduceras snabbare.

För *personalutbildningen*? Det borde ligga i linje med de svenska traditionerna att i första hand lösa kompetensproblemen i företagen avtalsvägen. Att inte vi skulle kunna göra det när andra länder gjort det förefaller märkligt. I hägnet av avtalen skulle också de interna arbetsmarknaderna kunna utvecklas och bli ett stöd för kompetensutvecklingen i företagen. En annan fråga är om det räcker med avtal. Incitamenten kan behöva förbättras ytterligare genom statliga informations- och rådgivningsinsatser men även genom sänkta skatter eller subventioner. - Bättre och flexiblare offentliga skolor i nya institutionella arrangemang liksom normer, standarder och utbildningsbevis skulle också stärka utbildningsmarknaderna.

För att lösa kompetensproblemet för den äldre arbetskraften torde direkta subventioner till vuxenutbildningen vara det enda raka, då det kan vara svårt, för att inte säga omöjligt, att få företagen att i tid ta itu med detta problem som ofta både handlar om basutbildning och yrkesutbildning.

Incitamenten för individer att satsa på utbildning bör ha blivit bättre i och med det nya skattesystemet. Utvecklingen på detta område bör

noga följas. Om lönespridningen ökar och avkastningen på utbildning stiger kan behoven av bidrag i studiemedelssystemet minska. Det är dock arbetsmarknadens parter som har det direkta ansvaret för lönebildningen.

En kompetenspolitik i linje med vad som skisserats ovan kommer att ställa krav på statliga resurser för gymnasieskolan, högskolan, utbildning av de äldre i arbetskraften och stimulans åt personalutbildningen. En hel del kan förmodligen finansieras genom allmän effektivisering av utbildningsväsendet och de besparingar som den här typen av åtgärder skulle innebära. Belastningen på andra delar av de arbetsmarknads- och utbildningspolitiska områdena kan förväntas minska. Det är också möjligt att det på sikt skulle kunna gå att minska ner på bidragen i studiemedelssystemet.

Nivån på insatserna är viktig, men ännu viktigare är långsiktigheten. Kompetenspolitik handlar om decennier och generationer. Det är därför nödvändigt att utifrån ett helhetsperspektiv diskutera sig fram till gemensamma uppfattningar om vem som skall stå för vad. En samordning av arbetsmarknads- och utbildningspolitiken är viktig för att åstadkomma vettiga avvägningar mellan olika områden. I konjunkturedgångens spår satsar man sedan 1991 betydande summor på framför allt arbetsmarknadsutbildning, utbildning i företag, gymnasie- och högskolan. Frågan är hur detta är tänkt att relatera till en långsiktig politik för kompetensutveckling.