

Till näringsminister Björn Rosengren

Regeringen aviserade i 1999 års vårproposition (prop.1998/99:100) att den avsåg att utreda arbetsmarknadsutbildningens organisation och effektivitet samt den framtida arbetsmarknadsutbildningen. Näringsministern beslutade den 21 juni 1999 att genomföra projektet ”En effektivare arbetsmarknadsutbildning” med ett projektsekretariat placerat på Arbetsmarknadsenheten.

Arbetsgrupp och referensgrupp

Fr o m den 1 augusti 1999 förordnades utredningssekreterare Åke Zettermark som projektledare. Fr o m den 1 oktober 1999 t o m den 30 april 2000 förordnades filosofie doktor Håkan Regnér som ämnessakkunnig och huvudsekreterare för arbetsgruppen och ekonomie magister Maria Aspgren som biträdande sekreterare. Avdelningsdirektör Jonas Ericson förordnades som ämnessakkunnig fr o m den 1 oktober 1999 t o m den 15 mars 2000. Zettermarks förordnande förlängdes till projekttidens slut i maj 2000.

En referensgrupp har följt arbetet. I den har ingått kanslirådet Karin Odencrants och departementssekreteraren Carina Lindén, Utbildningsdepartementet, departementssekreterarna Åke Nordlander och Fredrik Wiklund, Finansdepartementet, den senare ersattes av departementssekreteraren Jessica Bylund, departementssekreteraren Johannes Sjögren, Näringsdepartementet samt avdelningsdirektör Anna Araskog, Arbetsmarknadsstyrelsen. Referensgruppen har haft 5 sammanträden, men representanterna tar inte ställning till varje enskilt förslag i rapporten.

Arbetsgruppen har med denna rapport avslutat sitt arbete.

Stockholm i maj 2000

Åke Zettermark

Håkan Regnér
Maria Aspgren
Jonas Ericson

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Summary.....	11
1 Uppdraget och hur arbetet har bedrivits.....	22
2 Arbetsmarknaden: Några utgångspunkter och utvecklingstendenser.....	26
2.1 Arbetsmarknadens funktionssätt.....	26
2.2 Arbetsmarknadspolitikens traditionella roll.....	28
2.3 En bild av arbetsmarknadsutbildning.....	31
2.4 Arbetsmarknaden under 1990-talet.....	33
2.5 Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder under 1990-talet.....	39
3 Utbildning på arbetsplatserna.....	46
3.1 Inledning.....	46
3.2 Personalutbildning i teorin.....	47
3.3 Personalutbildning i praktiken.....	51
3.4 Relation mellan löner och personalutbildning.....	62
3.5 EU-bestämmelser för stöd till personalutbildning.....	63
3.6 Personalutbildning och arbetsmarknadsutbildning.....	65
4 Utbildningsmarknaden för vuxna personer	67
4.1 Inledning.....	67
4.2 Folkbildning.....	68
4.3 Kommunal vuxenutbildning.....	69
4.4 Kunskapslyftet.....	70
4.5 Universitet och högskola.....	73
4.6 Kvalificerad yrkesutbildning.....	74
4.7 Individens studiefinansiering.....	76
4.8 Jämförelse av olika studiefinansieringsformer.....	81

4.9	Kunskapslyft och arbetsmarknadsutbildning	86
4.10	Högre utbildning och arbetsmarknadsutbildning	88
5	Den institutionella ramen för arbetsmarknadsutbildning ..	94
5.1	Mål.....	94
5.2	Vem får delta i arbetsmarknadsutbildning?	98
5.3	Ekonomiska villkor	99
5.4	Aktuella reformeringar.....	105
5.5	Utgifter för arbetsmarknadsutbildning.....	108
5.6	Andra utredningar.....	113
	APPENDIX 5A.....	117
6	Från kartläggning av behov till genomförande av arbetsmarknadsutbildning	123
6.1	Inledning.....	123
6.2	Bedömning av utbildningsbehov.....	124
6.3	Upphandling av utbildning.....	130
6.4	Avtal om genomförande av utbildning.....	136
6.5	Organisation av upphandling.....	139
6.6	Rekrytering av deltagare	141
6.7	Genomförande av arbetsmarknadsutbildning.....	145
6.8	Pröva att ge utbildningsanordnaren ökade ekonomiska incitament	152
7	Arbetsmarknadsutbildning under 1990-talet. En beskrivning av deltagare och utfall efter programmet.....	160
7.1	Data	160
7.2	Deltagarnas bakgrund	162
7.3	Kurstyper och utbildningsanordnare	173
7.4	Yrkesinriktade och förberedande utbildningar.....	176
7.5	Utfall efter utbildning - enkäter	194
7.6	Utfall efter utbildning - HÄNDEL.....	197
7.7	Bidrar arbetsmarknadsutbildningen till att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden?	216
7.8	Kostnader för olika utbildningar	221
7.9	Förmedlarnas syn på arbetsmarknadsutbildning.....	222
7.10	Deltagarnas uppfattning om arbetsmarknadsutbildning	223
7.11	Arbetsgivarnas uppfattning om arbetsmarknadsutbildning	231
7.12	Utvärderingsforskning och uppföljning	233

APPENDIX 7A.....	237
APPENDIX 7B.....	260
8 Det nationella IT-programmet.....	262
8.1 Inledning.....	262
8.2 Organisation och genomförande.....	262
8.3 Erfarenheter av SwIT-utbildningar.....	265
9 Vaggerydsmodellen -en metod med företagsförlagd arbetsmarknadsutbildning	271
9.1 Inledning.....	271
9.2 Organisation och genomförande.....	272
9.3 Utbildning enligt Vaggerydsmodellen.....	274
9.4 Erfarenheter av verksamheten.....	276
9.5 Lärlingsutbildning och arbetsmarknads- utbildning.....	278
10 Några internationella erfarenheter.....	280
10.1 Inledning.....	280
10.2 Erfarenheter från några OECD-länder.....	281
10.3 Utbildningsanordnare i andra länder.....	286
11 Förslag och rekommendationer	292
11.1 Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.....	292
11.2 Förberedande utbildning leder inte vidare till yrkesinriktad - allt bör inte kallas för utbildning.....	293
11.3 Utnyttja möjligheterna till otraditionella yrkesval.....	294
11.4 Studiefinansieringen bör ses i ett vidare perspektiv.....	296
11.5 Kompensation för ökade kostnader.....	296
11.6 Förhandling om kostnadsdelning.....	297
11.7 Arbetsmarknadsutbildning bör inte vara förstahandsåtgärd.....	297
11.8 Företagsinriktat arbetssätt viktigt.....	298
11.9 Kontakter mellan förmedlingen och deltagare viktigt	299
11.10 Mer samverkan mellan kommunens och förmedlingens vägledare.....	299
11.11 Mer flexibel uppläggning av utbildningen.....	300
11.12 Den offentliga upphandlingen.....	300
11.13 Ingen statlig certifiering av yrkeskunskaper.....	303

11.14	Pröva resultatberoende ersättning till anordnare	304
11.15	Regionala samverkansorganens roll bör bli tydligare.	305
11.16	Uppföljning och utvärdering.....	305
11.17	Konsekvenser för jämställdheten.....	306
11.18	Kostnader för arbetsgruppens förslag.....	308

LITTERATUR..... 312

BILAGOR

Bilaga 1: Utvärderingsforskning och administrativa utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning

Bilaga 2: Möjligheter och begränsningar för arbetsmarknadsutbildning vid universitet och högskolor

Bilaga 3: Att styra arbetsmarknadsinriktad utbildning

Bilaga 4: Projektbeskrivning

Sammanfattning

Bakgrund

Arbetsmarknadsutbildning är yrkesinriktad men kan innehålla förberedande moment av studiemotiverande eller orienterande karaktär eller längre allmän-teoretiska kurser på grundskole- och gymnasienivå. Den yrkesinriktade utbildningen kan vara i nivå med utbildningar i det reguljära utbildningsväsendet på såväl gymnasial som eftergymnasial nivå. De yrkesinriktade utbildningarna avser huvudsakligen uppgradering av yrkeskompetens, men det förekommer omskolning till helt nya yrken.

Målgrupperna är personer äldre än 20 år som är eller riskerar att bli arbetslösa och som söker arbete via de offentliga arbetsförmedlingarna. Arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet på grundskole- och gymnasienivå är tillgängliga endast för arbetslösa invandrare som har en sammanhängande inskrivningstid vid förmedlingen om minst två år samt arbetslösa arbetshandikappade. Till skillnad mot det reguljära utbildningssystemet, som i första hand skall tillgodose individernas utbildningsval, fokuserar arbetsmarknadsutbildning på arbetsmarknadens behov av yrkesutbildad arbetskraft. Därtill har arbetsmarknadsutbildningen ett starkt fördelningspolitiskt motiv att förbättra möjligheterna för personer med svag ställning att komma in på arbetsmarknaden. Vidare skall arbetsmarknadsutbildningen, liksom andra arbetsmarknadspolitiska program, bidra till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden.

Under stora delar av 1990-talet har arbetsmarknadspolitiken varit inriktad på det stabiliseringspolitiska målet, att motverka arbetslöshet som har uppstått på grund av tillfälliga obalanser på arbetsmarknaden. Ett utslag av detta var det allmänna volymmålet som infördes budgetåret 1992/1993 och som kom att präglade politiken fram till år 1999. Arbetsmarknadsutbildning är en åtgärd som fick ta ett stort stabiliseringspolitiskt ansvar och mätt i antalet deltagare var

utbildningen den viktigaste åtgärden för de arbetslösa i början på 1990-talet.

Budgetåret 1999 uppgick utgifterna för arbetsmarknadsutbildning till cirka åtta miljarder kronor, vilket utgör ungefär en tredjedel av den totala budgeten för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Samma år deltog i genomsnitt 45 000 personer i utbildningen, varav 63 procent i yrkesinriktad utbildning och 37 procent i förberedande kurser. Av dem som slutförde yrkesinriktade utbildningar det året hade drygt 40 procent ett arbete 90 dagar efter utbildningen, enligt AMS registerdata. Särskilda bearbetningar av AMS databaser visar att cirka 50 procent av dem som deltog åren 1992-1994 hade ett arbete fem år efter avslutad utbildning.

Under 1990-talet har forskare, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket påpekat brister i arbetsmarknadsutbildningen. Kritiken har betonat att effekterna av utbildningen jämfört med andra aktiviteter är små, att andel deltagare med en svag ställning på arbetsmarknaden har varit för låg, att marknadsbedömningarna av utbildningsbehoven har varit svaga samt att den länsövergripande upphandlingen av utbildningen inte fungerat tillfredsställande. Utvärderingarna visar också att personer deltog i utbildningen för att upparbeta rätten till en ny period med arbetslöshetsersättning och inte för att bygga upp sitt yrkeskunnande. Arbetsgruppen anser att kritiken är berättigad.

Arbetsmarknaden

Arbetsmarknaden är dynamisk och kännetecknas av omfattande flöden av arbetskraft. Under ett år byter ungefär en miljon personer arbete och omsättningen är hög både i låg- och högkonjunkturer. I en högkonjunktur kan efterfrågan på arbetskraft i vissa branscher periodvis överstiga utbudet. Detta kan tillfälligt pressa lönerna uppåt, vilket i sin tur attraherar arbetskraft från närliggande branscher och ger personer incitament för utbildning. Skillnader mellan efterfrågan på och utbud av arbetskraft uppstår naturligt i en ekonomi som förändras. Det är viktigt att analysera orsakerna till obalanserna inom olika yrkesområden. En obalans som uppstår på grund av att anställda lämnar yrket eller att det är svårt att förmå ungdomar att söka sig till en utbildning inom yrkesområdet beror sannolikt på strukturella problem. I det fallet krävs det ofta förändringar av löne- och anställningsvillkor,

snarare än arbetsmarknadsutbildning, för att på sikt uppnå en balans inom yrkesområdet.

Det är mycket svårt att förutse i vilka avseenden och i vilken omfattning som arbetsmarknaden kommer att förändras. Hög efterfrågan på en viss yrkesgrupp kan avta inom loppet av ett år och samtidigt kan det uppstå behov av helt nya kompetenser. Under sådana förhållanden kan det vara svårt att få ett arbete efter en arbetsmarknadsutbildning som är längre än sex månader och som saknar arbetsplatsförankring.

1990-talets utveckling har av många tolkats som att kunskapskraven har ökat dramatiskt samt att de flesta nya arbeten kräver utbildning på högskolenivå. Av det skälet skulle de arbetslösa behöva fleråriga utbildningar för att bygga upp den nödvändiga kompetensen för ett arbete. Arbetsgruppen varnar för en sådan hög ambition för arbetsmarknadsutbildningen. Det faktum att lediga platser som anmäls till arbetsförmedlingen ställer högre krav på de sökande i slutet av 1990-talet än i början förklaras delvis av att tillgången på sökande med relativt hög utbildningsbakgrund varit god under stora delar av 1990-talet. För vissa yrken är utbildningskraven desamma idag som för 20 år sedan. I stället är det arbetsgivarna som ofta ställer överdrivet höga utbildningskrav för en anställning.

Arbetsgivarna tenderar att sänka sina krav för en anställning när det är svårt att få tag i arbetskraft med samma profil som de redan anställda har. I en sådan situation är arbetsgivarna också beredda att ta på sig mer av upplärningskostnaderna för de ny-anställda. På moderna arbetsmarknader växer det fram tjänste- och servicesektorer med yrken som kräver kort och relativt enkel kunskapsuppbyggnad. Arbetsgruppen anser att det finns anledning att utgå från att ett förbättrat konjunkturläge skapar såväl arbeten med krav på hög kompetens som arbeten med lägre krav. Detta öppnar för personer som inte är motiverade för studier att komma in på arbetsmarknaden och bygga upp värdefull arbetslivs-erfarenhet. Denna hypotes får stöd i en nyligen publicerad rapport av AMS som visar att arbetsgivarna redan idag har svårast att rekrytera arbetskraft till yrken som varken kräver genomgången gymnasieskola eller lång erfarenhet. Eftersom mycket av kompetensuppbyggnaden sker på en arbetsplats är det viktigt att arbetsmarknadsutbildningen också tar sikte på dessa yrken.

Nuvarande målformulering

Arbetsmarknadsutbildningen är en del av arbetsmarknadspolitiken och har generella mål som stabilisering, fördelning och tillväxt. I det nuvarande konjunkturläget har regeringen betonat målet om tillväxt som innebär att utbildningen skall vara träffsäker och verka för en effektiv matchning mellan utbudet av och efterfrågan på arbetskraft. För yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning innebär det att 70 procent av deltagarna skall ha ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Målet har medfört hårdare gallring av elever till de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna. För-kunskapskrav och test av yrkeskunskaper är numera självklara hjälpmedel för att hitta rätt personer till kurserna. Det är inte ovanligt att kraven i de kurser som upphandlas är så höga att det finns brist på lämpliga sökande. Om detta beror på att förmedlingens dataunderlag är svagt kan problemet reduceras med bättre registerkvalitet.

Arbetsmarknadsutbildning är den i särklass dyraste arbetsmarknadspolitiska åtgärden. Därför är det viktigt att utbildningen har ett tydligt resultatmål samt att personerna som deltar i programmet är motiverade och intresserade av en utbildning. För-kunskapskraven får inte vara så höga att personer med en svag ställning på arbetsmarknaden har svårt att få tillgång till utbildningen. Det fördelningspolitiska målet förutsätter att arbetsmarknadsutbildningen är tillgänglig för personer med en svag position på arbetsmarknaden. Begränsade samhällsekonomiska resurser innebär att arbetsmarknadsutbildningen skall erbjudas till personer som inte kan få ett varaktigt arbete utan utbildningen.

Den könsuppdelade arbetsmarknaden

De arbetsmarknadspolitiska programmen skall användas så att de medverkar till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Antalet personer som genomgår en yrkesinriktad arbetsmarknads-utbildning är emellertid marginellt i relation till antalet sysselsatta i olika yrken. Arbetsgruppen konstaterar att arbetsmarknads-utbildningen mer bidrar till att kvinnor söker sig till yrken som är dominerade av män än vice versa. Detta kan också ha samband med lönerelationer mellan manliga och kvinnliga yrken. Till vissa starkt kvinno- eller mansdominerade yrken tycks det vara svårt att få deltagare av det underrepresenterade könet.

Arbetsgruppens intryck är att jämställdhetsmålet hålls levande i det dagliga arbetet på förmedlingarna, men att det finns hinder bland annat i attityder hos såväl arbets sökande som hos arbets-givare. Kravet på att snabbt tillsätta lediga platser kan i praktiken försvåra ett mer långsiktigt arbete med att förändra attityder. Arbetsmarknadsutbildningens möjligheter måste utnyttjas för att bidra till en jämnare könsfördelning på arbetsmarknaden.

Arbetsgivarnas ansvar

Arbetsmarknadsutbildningen är i många fall utformad för att en deltagare efter utbildningen skall kunna gå in på en viss nivå inom ett yrkesområde. Inom vissa yrkesområden ger arbetsmarknads-utbildning systematiskt den grundläggande kunskapsuppbyggnad som krävs för att börja ett yrke. Detta gäller både privata och offentliga arbetsgivare. Det förekommer även att arbetsmarknads-utbildning används för att ge blivande personal den yrkesutbild-ning som krävs för att börja arbeta i företag som etablerar sig i regionen.

Arbetslöshet finns alltid i en ekonomi. Gamla industrier läggs ned och nya kommer till. Detta är naturliga inslag i en modern ekonomi som förändras och utvecklas. Riktad arbetsmarknads-utbildning till särskilda företag kan missgynna företag som redan har generösa program för personalutbildning och kan dessutom påverka konkurrens-förhållanden på den lokala arbetsmarknaden. Arbetsmarknads-utbildning till redan anställda innebär därför en svår balansgång mellan arbetsgivarnas och statsmaktens ansvar för kompetensutveckling.

Statliga satsningar på utbildningar av redan anställda får inte medföra minskat ansvar hos arbetsgivare och fackföreningar att lösa interna utbildnings- och kompetensfrågor. Arbetsmarknadsutbildning skall därför endast användas när utbildningar som är nödvändiga för arbetsmarknadens funktions-sätt inte kan komma till stånd på annat sätt. Utbildningen skall aldrig vara så omfattande att den motverkar den kunskaps-uppbyggnad som normalt sker på arbetsplatserna.

Marknadsbedömning och styrning

Arbetsmarknadsverket genomför två gånger per år omfattande kartläggningar av arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Dessa ligger till grund för bedömning av arbetsmarknadsutbildningens inriktning och innehåll. Erfarenheterna visar att arbetsgivarna sällan förmår formulera exakt vilken kompetens som krävs för många anställningar, vilket i sin tur gör det svårt att utforma arbetsmarknadsutbildningar som leder till arbete. Samtidigt kan i många fall personliga egenskaper vara mer betydelsefulla för ett arbete än de formella yrkeskunskaper som erhålls i en arbetsmarknadsutbildning. Arbetsgruppen anser att prognoserna ger ett begränsat underlag för korrekt behovsformulering av kompetens-kraven på en lokal arbetsmarknad.

Arbetsmarknadens dynamiska processer låter sig inte enkelt kartläggas i strikt organiserade samverkansgrupper mellan arbetsmarknadens parter, myndigheter och andra organisationer. Nya regionala och lokala samverkansorgan kan vara viktiga plattformar för förankring av beslut, men de bästa kartläggningarna kommer fram i de nära kontinuerliga kontakterna mellan arbetsförmedlare och företagen på lokal nivå. Lika viktigt är ett väl fungerande samarbete mellan förmedlingen och studievägledningen i kommunen. Samarbetet underlättar den individuella studieplaneringen och eliminerar ineffektiva och kostsamma överlappningar av utbildningar. Förmedlingen skall dock inte ha ambitionen att planera långa sammanhängande utbildningssekvenser med olika huvudmän. Individens utbildningsintresse kan förändras efter en utvecklande längre förberedande utbildning på gymnasial nivå. Därför bör utbildningen planeras i etapper med möjlighet till revidering av studieplanen efter varje genomförd etapp.

Styrningen av arbetsmarknadsutbildning skall ses i flera nivå-er. Den skall ha ett länsövergripande och nationellt perspektiv för att tillgodose kraven på rörlighet. Samtidigt måste ansvaret för arbetsmarknadsutbildningens marknadsanpassning ligga på lokal nivå.

Arbetsförmedlingen skall arbeta företagsinriktat och genom nära och täta kontakter med arbetsplatser medverka till att identifiera rekryteringsbehov. Kontakter skapar praktikplatser och möjligheter för arbetsplatsförlagd yrkesutbildning. Arbetsgruppen anser att det nya arbetssätt som har utvecklats inom ramen för den så kallade Vaggerydsmodellen kan vara en förebild för det företags-inriktade arbetssättet. Erfarenheterna av det nationella IT-programmet visar också vikten av att en person har ansvaret för processen, från identifiering av kompetensbehov till anställning efter utbildning. Detta är normalt förmedlingens ansvar men funktionen kan också upphandlas.

Beslutet att delta i en arbetsmarknadsutbildning fattas av den enskilde deltagaren i samråd med personal på förmedlingen. Alla individer är inte motiverade för studier. Det kan ta tid att hitta personer som har ett genuint intresse av yrkesutbildning. I det perspektivet är det sällan som en arbetsmarknadsutbildning kan vara det första programmet för en arbetslös person. Oftast bör en utbildning föregås av jobbsökaraktiviteter och utvecklande praktik på en arbetsplats inom det tänkta yrkesområdet. Genom sådana åtgärder får förmedlaren information om den arbetslösa personens möjligheter att få arbete och inställning till en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.

Anordnarens ansvar

Arbetsgruppen anser att Arbetsmarknadsverket bör försöka utveckla system som relaterar betalningen för genomförd utbildning till utfallet av utbildningen. Detta kan genomföras på flera sätt. En möjlighet är att koppla en bonus till hur stor andel av deltagarna som har arbete efter utbildningen. Bonusen skall vara tillräckligt hög för att anordnarna skall ha goda incitament att nå de högt ställda målen för arbetsmarknadsutbildningen. Anordnare som lyckas relativt sämre än andra skall ha minskade chanser för nya uppdrag. En annan möjlighet är att koppla ersättningen till individuella kunskapsmål, som i sin tur kan delas upp i delmål. Fördelen med kunskapsmål är att utbildningens kompetenshöjande funktion står i fokus samtidigt som seriösa utbildningsanordnare kan koncentrera sig på att utveckla pedagogiska metoder för arbetslösa vuxna. Om ersättningen är relativt högre för individer med en svag ställning på arbetsmarknaden skapas dessutom incitament för anordnarna att bygga upp särskild kompetens för dessa individer.

Renodla arbetsmarknadsutbildningen

Arbetsmarknadsutbildning skall huvudsakligen vara yrkesinriktad, korrigerera för brister på arbetsmarknaden, vara kort och ge del-tagarna tillräckligt med kompetens för att kunna anställas. För de arbetslösa som behöver längre utbildning i grundläggande ämnen innan en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning bör huvudregeln vara att de bereds plats i det reguljära utbildningsväsendet. Så långt det är möjligt bör personer som deltar i samma utbildningsformer erhålla samma studiefinansiering. Denna ansvarsfördelning förut-sätter ett reguljärt utbildningssystem som kan anpassas till arbets-marknadens krav på kvalificerad yrkesutbildning.

Var tredje till var fjärde deltagare som avslutat en förberedan-de arbetsmarknadsutbildning går vidare till någon slags utbildning inom ett halvår. En minoritet, cirka en av tio, går vidare till en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning inom ett halvår. Arbets-gruppen anser att alltför många olika åtgärder har kommit att kallas förberedande arbetsmarknadsutbildning.

Förberedande kurser av orienterande eller motiverande karak-tär bör inte betraktas som arbetsmarknadsutbildning, utan som annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd, till exempel intensifierad vägledning. Sådan kan upphandlas eller vara en kvalificerad insats av förmedlare/vägledare med särskild kompetens. Korta yrkes-förberedande kurser bör i första hand ingå som en särskild kurs-modul inom en yrkesutbildning eller erbjudas inom ramen för en praktikplats. Arbetsgruppen bedömer att högskolorna kan få en ökad betydelse som anordnare av viss skräddarsydd utbildning för personer som behöver komplettera sin utbildning. Detta förut-sätter en hög beställar-kompetens eftersom arbetsmarknadsutbildning med utbildningsbidrag på högskolan reser flera viktiga principfrågor. I synnerhet gäller det utbildningar med goda arbets-marknadsutsikter och där det redan finns fler kvalificerade behöri-ga sökande än platser och där de sökande är beredda att finansiera studierna på vanligt sätt.

Certifikat

På arbetsmarknaden kan yrkes- eller behörighetskrav vara regle-rade i lag, i avtal eller ha vuxit fram som mer eller mindre formella krav för att vara anställningsbar. Till skillnad mot studerande i det reguljära utbildningsväsendet får deltagare i arbetsmarknads-utbildning oftast

inte betyg efter avslutad utbildning. Kunskaperna beskrivs främst genom särskilt utformade utbildningsbevis, yrkes-bevis eller certifikat. Under 1990-talet har det inom vissa bransch-er, särskilt IT-området, vuxit fram ökade krav på att de anställda skall vara certifierade inom yrkesområdet. Certifieringen innebär att personerna genomgår särskilda test framtagna av företag som är verksamma i branschen. Utvecklingen inom IT-området visar att arbetsmarknaden kan lösa behoven av att verifiera kunskaper från utbildningar som inte har vedertagna betygssystem eller särskilda yrkesbevis. Det är viktigt att elever i arbetsmarknadsutbildning erhåller de bevis på sina yrkeskunskaper som krävs för att bli anställningsbar. Samtidigt omvärderas ständigt kunskapen som krävs för att utföra olika arbetsuppgifter. I allmänhet är det svårt att identifiera och fastställa de kunskaper en person måste behärska för att kunna ett särskilt yrke. Dynamiken på arbetsmarknaden och inom yrkesområden gör det ytterst svårt att på central statlig nivå utfärda certifikat för yrkeskunskaper. Arbetsgruppen anser därför inte att det finns skäl för att utveckla ett statligt system för certifiering av yrkeskunskaper som erhållits i en arbetsmarknadsutbildning.

Effektivare upphandling och samverkan mellan län

Ett län kan i vissa fall vara ett för litet område för att upphandla arbetsmarknadsutbildningar som är nödvändiga för en effektiv nationell arbetsmarknad. Det är därför angeläget att utveckla metoder för samverkan mellan länen i frågor som rör upphandling av yrkesutbildning och rekrytering av deltagare.

Lagen om offentlig upphandling styr upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning. Lagen skall ses som ett hjälpmedel och inte ett hinder för en effektiv upphandling. Upphandlingen avgör vilken yrkesutbildning som kan erbjudas till de arbetslösa. Möjligheterna till flexibilitet inom ramen för lagen måste tas tillvara bättre än vad som görs idag. För detta krävs ingående kunskaper om olika delarbetsmarknader och en professionell hantering av upphandling och avtal. En hög kompetens måste säkerställas inom olika yrkesområden. Arbetsgruppen anser att upphandlingen bör koncentreras till ett fåtal län. För vissa yrkesområden kan det vara effektivt med en enda upphandlande enhet för hela landet.

Summary

Task of the Expert Group on "Efficient training programmes for the unemployed"

The main purpose of the project is to describe and analyse the training programmes for the unemployed. Above all, the expert group shall investigate the organisational structure as well as the quality and effectiveness of the programmes. Another purpose is to investigate whether there is an inefficient overlapping of training for labour market policy reasons and education provided by the regular educational system. Also, the expert group shall give recommendations on a clearer division line between different forms of training and education. Finally, the expert group shall give recommendations on how to run and control the training programmes for the unemployed in the future.

Background

Training programmes for the unemployed are divided into vocational and non-vocational training, with courses covering compulsory school, upper secondary school and college. To become eligible for the programmes persons have to be at least 20 years of age, unemployed or running the risk of becoming unemployed and registered at a public employment office. The purpose of vocational training is to upgrade professional skills, rather than to retrain a person for a new occupation. Non-vocational training includes a wide variety of preparatory courses, which provides motives for studies as well as basic theoretical courses. However, non-vocational training within the regular educational system at a compulsory, and upper secondary school level are only available to unemployed immigrants who have been registered at an employment office for a consistent period of at least two years, and for

persons with disabilities. The regular educational system offers a free choice of alternative educations, whereas the aim of the training programmes is to provide qualified labour in order to meet the demands of the labour market. In addition, the training programmes for the unemployed focus on improving the position of weak individuals. Furthermore, the training programmes for the unemployed, as well as other programmes for the unemployed, should contribute to less gender differences on the labour market.

During most of the 20th century, the aim of the labour market policy has been to fight unemployment which has occurred as a result of temporary imbalances on the labour market. As a consequence, the quantity goal (a certain number of persons in labour market programmes) was introduced in the fiscal year of 1992/1993 and has characterised the labour market policy until 1999. The training programme was the key part of this stabilising objective, and in terms of number of participants, the most important measure in the beginning of the 1990s.

The costs of training programmes for the unemployed were about SEK 8 billion in the fiscal year of 1999, which constitute about one third of the total budget for labour market policy measures. In the same year an average of 45 000 persons participated in the training programmes - 63 per cent in vocational training and 37 per cent in non-vocational courses. According to data from the National Labour Market Board (AMS), more than 40 per cent of those who completed their vocational training that year had found employment within 90 days. Also, data show that about 50 per cent of those who participated in the years 1992-1994 had found employment five years after completing a training programme.

During the 1990s researchers as well as Parliamentary Auditors and the Swedish National Audit Office have pointed to flaws in the training programmes for the unemployed. They have stressed the insignificant effects of the training programmes in comparison with other activities, the decrease of weak individuals in training programmes, the weak forecasts of the needs for training programmes and the unsatisfactory procurement of training programmes among county labour market boards. Evaluations of the programmes also show that persons participated with the purpose of becoming eligible for a new period of unemployment insurance benefits, and not with the purpose to upgrade their skills. The expert group finds the criticism justified.

The labour market

The labour market is dynamic and characterised by an extensive flow to and from different workplaces. During a period of one year almost 1 million people changed work. The flow of labour is not only high in times of economic growth, but also in times of recession. In times of economic growth the demand for labour in certain trades may exceed the supply, temporarily increasing wages and attracting labour from nearby trades and providing people with incentives for education. Differences between supply for and demand of labour will arise naturally in a dynamic economy. It is essential to analyse the causes for the imbalances at different labour markets is. An imbalance may occur when employees leave an occupation or when it is difficult to attract young people to a training programme within a certain trade. Such imbalances are most likely due to structural problems and require changes of the wage structure and working conditions, rather than training programmes for the unemployed.

It is difficult to predict in what aspects and to what extent the labour market will change. A high demand for a specific group of labour may decline within a year, while a need for new qualifications may arise. During such conditions a training programme without links to a workplace, which exceeds six months, might have no effects.

The development of the 1990s has been interpreted as if the required knowledge has increased radically and as if most new employments require higher education. From this point of view, the unemployed would need years of training in order to acquire the appropriate skills for an employment. The expert group warns for such high aims as regards training programmes for the unemployed. During most of the 1990s many applicants have had a high level of education, which is probably the reason why reported vacancies at employment offices require more qualifications at the end of the 1990s, compared to the beginning of the 1990s. Many reports point to the fact that the required qualifications for certain occupations are the same today as 20 years ago. In general, employers require higher qualifications than necessary when seeking to fill a vacancy.

Employers tend to lower their qualification requirements in times when it is difficult to attain labour with the same profile as their employees. In such a situation, employers are inclined to take on more of the costs for training of new employees. On modern labour markets, the service sectors create positions which demand a short and rather basic acquisition of knowledge. According to the expert group,

there is reason to assume that a good economy creates occupations, requiring high as well as low qualifications. This will enable persons less inclined for studies to enter the labour market and obtain valuable work experience. This is confirmed by a recent report from the National Labour Market Board, showing that today's employers find it particularly hard to recruit workers for occupations that neither demand completed upper secondary school nor long work experience. Since a person's skills to a large extent are acquired at the workplace, it is vital that the training programmes for the unemployed do not overlook these occupations.

Present objectives

Training programmes for the unemployed are part of the labour market policy strategy with general objectives such as stabilisation, distribution and growth. In the present economic situation the Government has stressed economic growth, which implies that training programmes should be accurate and further an effective match between supply for and demand of labour. As regards vocational training programmes, it implies that 70 per cent of the participants must have an employment 90 days after completing a training programme. The objective has led to a stricter selection of students for vocational training programmes. Today, required knowledge and tests of skills are natural instruments when selecting persons for the programmes. Sometimes, the requirements of the vocational training programmes are so high that there is a shortage of unemployed persons who are able to attend. If this is caused by a low quality of the register data, the problem may be reduced simply through an improvement of the register.

The training programmes for the unemployed is by far the most costly labour market policy measure. It is thus important that the training programmes have performance standards and that participants are motivated and interested in vocational training. The required knowledge must not be so high as to exclude weak individuals. Training programmes for the unemployed are assumed to be available for weak individuals. Limited resources imply that training programmes for the unemployed should be offered to persons who cannot do without a training programme.

Gender differences on the labour market

The labour market programmes should lead to less gender differences on the labour market. However, the number of persons in vocational training programmes is low compared to the number of persons employed in various occupations. The expert group establishes that training programmes make women more apt to choose an occupation dominated by men than men to choose an occupation dominated by women. This may be due to wage differences between traditionally male and female occupations. The expert group finds that the employment offices strive to fulfill the goal of equal opportunities in their daily work, however attitudes among unemployed and employers constitute an obstacle. In reality, the long-term aim to change attitudes might be hampered by a demand to quickly fill vacancies. It is important to use the training programmes as a mean to change the gender differences on the labour market.

Responsibility of the employer

The structure of the training programmes for the unemployed often allows participants to enter a certain level within a trade after completing a programme. Within certain trades, the training programme systematically provides the necessary knowledge to start an occupation. This applies to private as well as public employers. Training programmes may also be used to provide future staff with the necessary skills to begin an employment with a company, establishing in the region.

Unemployment always exists in an economy. Companies close down, while new ones are established. Training programmes for persons in companies threatened with closure will reduce the incentives for adjustment among individuals. Training programmes for persons employed in recently established companies will reduce the companies' incentives to pay for on-the-job-training. Selective training programmes will disfavour companies with generous training schemes and may affect competition on the local labour market. A training programme for already employed can therefore be seen as a delicate balance between the responsibility of the employers and that of the Government when upgrading qualifications. Public investments in programmes for those already employed must not result in a reduced responsibility among employers and unions to solve issues concerning training and qualifications. Thus, vocational training programmes should only be used when necessary for the functioning of the labour market and when vocational training cannot be organised in another way. The training programmes should never be so extensive as to affect the usual supply of on-the-job-training or the traditional wage formation

Market estimates and control

Twice a year, the National Labour Market Board thoroughly maps out the labour market's needs for labour. The mappings are used when estimating the contents of the vocational training programmes. Experience shows that employers seldom manage to give an exact definition of the qualifications needed for many employments. Organising training programmes for the unemployed, which lead to

employment is therefore difficult. About 20 per cent of the present vocational training programmes are aimed at the manufacturing sector. Today, companies tend to manufacture products as they receive the orders. The demands for a market adjustment as regards the training programmes are consequently quite different from what can be predicted in general forecasts. The forecasts provide limited data for an accurate definition of the qualifications needed on the local labour market. The actual educational needs run the risk of remaining obscure. The forecasts should only be seen as indicators of a future development.

It is difficult for strictly organised groups of employers, authorities and organisations to map out the dynamic processes of the labour market. Organisations at a regional and local level may be vital platforms when it comes to gathering support for decisions, but formally organised groups lack the necessary flexibility for identifying the labour market's needs for training and recruitment. If there are too many organisations between a vacancy and a training programme, crucial information about the qualification requirements may be lost. The best mappings are obtained through close and continuous contacts between staff at the employment office and local companies. A good cooperation between the employment office and the student counselling service of the municipality is just as important. Cooperation facilitates individual student counselling and eliminates ineffective and costly overlapping of training programmes. However, the employment office should not organise long and uninterrupted training programme sessions with different principals. Having followed a long and rewarding non-vocational training programme at upper secondary school level a person's interest, as far as education is concerned, may change. The training programme should therefore be planned in different stages, enabling a revision of the syllabus after each completed stage.

The control of the training programmes should be regarded at several levels. In order to meet the demands for flexibility, a national as well as a regional perspective are necessary. Moreover, a market adjustment of the training programmes for the unemployed should take place at a local level. Employment offices should focus on companies; daily contacts with employers will contribute to an identification of possible recruitment needs. Contacts may result in work experience placements and possibilities for vocational training at a workplace. According to the expert group, the new working methods, developed within the framework of the so called

Vaggerysmodellen, could serve as a model for working methods which are more focused on the employer. Experience from the national SwIT-programme (Sweden Information Technology) also shows the importance of one person being in charge of the whole process, from the identification of qualification needs to employment after the training programme. Normally, this is the task of the employment office, but it can also be contracted.

The decision to participate in a training programme is made by the individual, together with staff at the employment office. It takes time to find persons with a genuine interest in studying, since not everybody has a desire to study. Seen from this point of view, training programmes cannot be the first measure for an unemployed, but should be offered after he/she has been participating in other measures. Job search activities and work experience placement within the particular trade are two activities which should normally precede a training programme.

Responsibility of the training provider

The expert group is of the opinion that the National Labour Market Board should try to develop mechanisms where the payment for providing vocational training programmes is linked with performance standards. This can be achieved in many ways. One possibility is to link a bonus to the percentage of participants who have an employment after the training programme. In order to create incentives for the training providers to reach the high aims of the training programmes, the bonus must be sufficiently high. The chances for less successful training providers to organise new programmes will be reduced. Another possibility is to link the payment to individual knowledge goals, which could be further divided into sub-goals. The advantage of such goals is that the function of vocational training programmes as a way of upgrading qualifications is in focus, enabling competent training providers to concentrate on developing pedagogic methods for unemployed adults. Furthermore, a comparatively higher payment for weak individuals create incentives for training providers to develop special qualifications for these individuals.

Training programmes for the unemployed and other training

The expert group argues that training programmes for the unemployed should be vocational, meet temporary needs on the labour market, be short and give participants qualifications which make them employable. Unemployed in need of basic education prior of entering a vocational training programme should be entitled to enrol in the regular educational system and study, when possible, on the same terms as persons not going via the employment office. Such a division of responsibilities requires a regular educational system, which can be easily adjusted to the labour market's demands for qualified vocational training.

Non-vocational training programmes at upper secondary school level, comprising one term or more, should be considered as regular education and be provided for within the local authority adult education (komvux). The possibility of receiving students throughout the term must be improved, too. Very few of those attending non-vocational programmes, one out of ten, proceed to vocational training programmes. The expert-group therefore suggests that non-vocational programmes with the aim of guiding and motivating should not be regarded as training programmes for unemployed, but as a different labour market policy measure, for example intensified guidance. This can either be contracted or considered as a qualified measure by an employment agent/counsellor with special qualifications. Short preparatory vocational training programmes should primarily be part of the vocational training or offered within the framework of a work experience placement. According to the expert group, there are a number of reasons why a cautious attitude towards procured training programmes at college level should be adopted. This applies in particular to regular educational programmes with numerous qualified applicants prepared to finance their studies by means of the traditional study support system.

Certificate

Students in the regular educational system normally receive grades after completing a course, whereas participants in training programmes for unemployed do not. The knowledge acquired is mainly described through specially designed diplomas. In certain sectors during the

1990s, particularly in the Internet-sector, demands for certificate holders have arisen. A certificate holder has gone through special tests produced by companies in a particular trade. The development within the Internet-sector shows that the labour market can solve the needs of verifying qualifications from training programmes, which do not have recognised grades or special professional certificates. In general, it is difficult to identify and establish the qualifications needed for a specific occupation. Also, the qualifications demanded for performing certain tasks are constantly re-evaluated. The labour market as well as professions are dynamic, making it difficult for a public authority to issue certificates for professional skills. According to the expert group, there are no reasons for creating a public system for certification of professional skills which have been acquired in a training programme for unemployed.

Effective procurement and cooperation between county labour market boards

A county may be too small a unit to procure vocational training programmes for the unemployed needed on the national labour market. It is therefore necessary to improve the cooperation between counties in matters concerning procurement of vocational training programmes and recruitment of participants.

The Swedish Public Procurement Act (LOU) controls the procurement of training programmes for the unemployed. The act should be seen as an instrument, not an obstacle, to create effective procurement. The procurement determines the type of vocational training programmes that can be offered to the unemployed. The possibilities to create flexibility within the framework of the act must be used more. This requires a good knowledge of different labour markets and a professional handling of procurement and procurement contracts. High qualifications must be secured within different trades. According to the expert group, procurement and contracts should be concentrated to a few counties. Also, the role of the National Labour Market Board as a supportive and counselling service in issues regarding procurement should be strengthened.

1 Uppdraget och hur arbetet har bedrivits

Bakgrund

Arbetsmarknadsutbildning är tillsammans med vägledning och platsförmedling de viktigaste arbetsmarknadspolitiska instrumenten för att rusta den enskilde. Med arbetsmarknadsutbildning avses sådan utbildning som någon genomgår av arbetsmarknads-skäl och under vilken det lämnas aktivitetsstöd i form av utbildningsbidrag.

Arbetsmarknadsutbildningen består av den särskilt upp-handlade arbetsmarknadsutbildningen och av arbetsmarknads-utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet.

Arbetsmarknadsutbildningens viktigaste roll är att erbjuda de arbetslösa en sådan utbildning som leder till att de snabbt kan tillträda de lediga platser som uppstår. Därigenom motverkas bristsituationer och flaskhalsar på arbetsmarknaden. Under senare år har regering och riksdag vid ett flertal tillfällen betonat vikten av att fokusera på yrkesinriktade utbildningar. Kraven på att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen leder till ett arbete har skärpts i och med införandet av målet att 70 procent av deltagarna skall ha ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Andelen förberedande utbildningar har dock fortsatt att ligga på en relativt hög nivå, omkring en tredjedel av all upphandlad utbildning.

Arbetsmarknadsutbildningen har också viktiga fördelningspolitiska uppgifter genom att stödja personer som har den svagaste ställningen på arbetsmarknaden. Utbildningen skall vara anpassad efter individuella behov, skräddarsys där så är möjligt, och grundas på en noggrann prövning av individens möjligheter. Utbildningen skall också vara ett aktivt instrument för att bredda kvinnors och mäns utbildnings- och yrkesval och därigenom bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden samt för att gynna en produktiv mångfald.

Sammanfattning av uppdraget

Arbetsgruppen skall

- beskriva och analysera den nuvarande arbetsmarknadsutbildningen utifrån organisation, effektivitet, kvalitet och resurs-utnyttjande,
- tydliggöra gränsdragningen mellan reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning,
- se över förutsättningarna för ökad samplanering av utbildningar i syfte att undvika dubbleringar och uppnå ett bättre resurs-utnyttjande, samt
- lämna förslag till hur den framtida inriktningen av arbetsmarknadsutbildningen skall styras.

Eventuella förslag skall kostnadsberäknas.

Utredningsarbetet

Inledningsvis har arbetsgruppen försökt att ge en bild av hur den svenska arbetsmarknaden fungerar för att arbetsmarknadspolitiken och särskilt arbetsmarknadsutbildningen skall ses i sitt sammanhang. Statsmakernas mål och regelverk för arbetsmarknadsutbildningen under 1990-talet redovisas och diskuteras. Huvuddelen av de utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser som sker bedrivs dock i andra former än arbetsmarknadsutbildning. Det är därför av intresse att också redovisa omfattningen av annan samhällsstödd vuxenutbildning och av den utbildning som sker på arbetsplatserna, likom kostnader och ekonomiska villkor för deltagare i olika utbildningsformer.

De siffermässiga redovisningarna av antalet deltagare, resultat, med mera avser 1990-talet. Det är många forskare med flera som i analyser av arbetsmarknadspolitiken använder Arbetsmarknadsverkets statistik. I ett appendix till kapitel 7 görs en genomgång av Arbetsmarknadsverkets statistik- och uppföljningssystem, registerkvalitet med mera.

Arbetsgruppen har försökt skapa sig en så objektiv bild som möjligt av hur hela processen fungerar, från att identifiera vad för slags kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden fram till det att en person med rätt kompetens anställs. Vi har sett på arbetssätt och organisation. Vi har besökt omkring hälften av landets länsarbetsnämnder som i förväg fått frågor om hur de hanterar de olika delarna i processen. Övriga länsarbetsnämnder har besvarat frågorna

skriftligt. Vi har besökt arbetsförmedlingar. Vi har träffat stora och små utbildningsföretag liksom arbetsgivare som anställer personer efter arbetsmarknadsutbildning. Ett antal mindre företags inställning till arbetsmarknadsutbildning har vi undersökt med hjälp av Sveriges Industriförbunds småindustripanel.

Arbetsgruppen har inledningsvis haft möten med de centrala arbetsmarknadsparterna för att få deras synpunkter samt därefter med ett antal av de olika medlemsförbunden på såväl arbets-givarsidan som på den fackliga sidan.

Arbetsgruppen har haft ett flertal kontakter med AMS, framför allt vad gäller frågor om upphandling, regler för och omfattning av arbetsmarknadsutbildning. Vi har gjort ett stort antal egna bearbetningar av AMS olika registerdata för att få fram resultat av arbetsmarknadsutbildningarna under 1990-talet på upp till fem års sikt. För att undersöka hur arbetsförmedlarna ser på 70-procentmålet och om de anser att detta kan riskera medföra att svagare individer sorteras bort från arbetsmarknadsutbildning har arbetsgruppen låtit genomföra en undersökning med så kallade djupintervjuer av förmedlare/-vägledare.

I arbetsgruppens analys har ingått att beakta tidigare undersökningar om arbetsmarknadsutbildningen. Utvärderings-forskning och administrativa utvärderingar finns redovisade i bilaga 1. Det finns vidare anledning att räkna med att högskolorna kan få en ökad roll som anordnare av arbetsmarknadsutbildning. Högskolornas uppdragsutbildning, omfattning av arbetsmarknads-utbildningen och de olika principiella frågor som kan resas därvidlag redovisas i bilaga 2.

Statskontoret har fått i uppdrag att bland annat belysa olika former för styrning och samplanering av arbetsmarknadsutbildning samt analysera de erfarenheter som kan dras av de förvaltningspolitiska reformer som genomförts under senare år och som kan ha relevans för styrning och inriktning av arbetsmarknadsutbildningen. Statskontorets projektgrupp har arbetat nära vår arbetsgrupp och bland annat deltagit i studiebesök, möten med berörda organisationer och vid referensgruppsmötena. Statskontorets rapport finns som bilaga 3.

Gränsdragningen mellan reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning utifrån arbetsmarknads- och utbildnings-politikens olika roller har diskuterats med bland annat Kunskaps-lyftskommittén, som lade fram sitt slutbetänkande i början av april 2000.

Regeringens satsning på ett nationellt IT-program har särskilt analyserats. Frågan om certifiering efter avslutad arbetsmarknadsutbildning har övervägts.

Arbetsgruppens intresse för att pröva ett system där ersättningen till utbildningsanordnare till en del beror av hur många av deltagarna som får arbete efter en arbetsmarknadsutbildning har föranlett ett besök i Storbritannien, som har ett sådant system. Arbetsmarknadsrådet i Washington har i en rapport till arbetsgruppen beskrivit erfarenheterna från USA. Vi har också besökt Arbejdsmarkedsstyrelsen i Danmark. Vidare har vi haft kontakter med forskare vid Institutet för Social Forskning (SOFI) vid Stockholms universitet, Institutionen för pedagogik och didaktik vid Göteborgs universitet, Centrum för arbetsmarknadsforskning (CAFO) vid Växjö universitet samt Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

Under många samtal som arbetsgruppen fört med olika personer har det fällts kommentarer av olika slag. Några av dem har vi velat vidarebefordra och de står då i kursiv stil först vissa avsnitt.

2 Arbetsmarknaden: några utgångspunkter och utvecklingstendenser

2.1 Arbetsmarknadens funktionssätt

År 2000 finns det ett efterfrågeöverskott på arbetskraft i flera branscher. Överskottet innebär antingen att det tar tid för företagen att hitta personal eller att det inte finns personer med den kompetens som företagen efterfrågar. Denna obalans kan i praktiken korrigeras på flera sätt. På kort sikt är en möjlighet att rekrytera arbetslösa som saknar kompetens. En andra möjlighet är att rekrytera personal från andra yrkesområden och utbilda dem på arbetsplatsen. Ett tredje alternativ är att rekrytera kompetent arbetskraft från andra länder. Andra möjligheter är öka utbudet av arbetskraft genom till exempel satsningar på arbetsmarknads-utbildning eller stimulera företagens efterfrågan på arbetskraft. På lite längre sikt är en lösning att öka tillgången på reguljär utbildning inom området. I princip kan alla lösningar vara lika effektiva.

Nationalekonomer utgår i allmänhet ifrån en ideal eller perfekt fungerande arbetsmarknad. Denna utgör en norm för att bedöma andra arbetsmarknaders funktionssätt. Förslag om ekonomisk-politiska åtgärder utgår ofta ifrån att en arbetsmarknad skall anpassas mot den tänkta perfekt fungerande marknaden. På en sådan arbetsmarknad påverkas individernas sysselsättnings-möjligheter endast av de individuella egenskaper som är relaterade till produktivitet.¹

¹ Se Björklund, Edin, Holmlund och Wadensjö (1996) för beskrivningar av olika nationalekonomiska modeller över arbetsmarknaden och centrala referenser.

Arbetsgivarna kan enkelt bedöma individernas produktiva förmåga och lönen sätts på en nivå som gör att alla som verkligen vill ha ett arbete kan få ett efter en rimlig tid av jobbsökande. När individen väl har fått ett arbete stiger lönen med den arbetslivserfarenhet och yrkesskicklighet som individen bygger upp genom att arbeta. Under dessa förhållanden finns endast friktionsarbetslöshet som karaktäriseras av att personer befinner sig mellan olika arbeten.

Den ideala arbetsmarknaden kännetecknas av att förändringar i efterfrågan på och utbudet av arbetskraft alltid slår igenom på löner och sysselsättning. En ökning av efterfrågan på en viss yrkesgrupp skapar på kort sikt ett tryck på lönerna uppåt på grund av att företagen konkurrerar om samma arbetskraft. Den högre lönen medför att personer i närliggande yrken söker sig till det nya området, vilket ger ett ökat utbud av arbetskraft som i sin tur sätter press på lönerna nedåt. På något längre sikt kommer förändringarna inom yrkesområdet även att påverka individernas utbildningsval. Den höga lönen innebär att det är lönsamt att investera i en utbildning som ger ett arbete inom yrkesområdet. Viktiga lärdomar är att efterfrågerelaterade löneökningar påverkar individer att söka arbete inom yrkesområdet, byta yrke och börja studera.

Det finns flera faktorer som ger upphov till lönestrukturer och sysselsättningsnivåer som avviker från dem som skapas på en perfekt fungerande arbetsmarknad. Ett företag kan till exempel välja en högre lönenivå än den lön som gör att alla arbetssökande kan få ett arbete efter en period av jobbsökande. En anledning är att ett företag genom en något högre lön förmår anställda att stanna längre i företaget, vilket håller nere kostnaderna för personalomsättning.² Andra anledningar är att företaget med hjälp av en högre lön kan locka till sig kompetent personal, öka lojaliteten hos arbetsstyrkan och förmå personalen att upprätthålla hög kvalitet i produktionen. När löner används som instrument för att öka produktiviteten blir resultatet ofrivillig arbetslöshet och ransonering av arbeten (färre jobb än arbetssökande). Under sådana förhållanden finns det faktorer som bidrar till svårigheter för vissa personer att etablera sig på arbetsmarknaden.

² Rekrytering innebär inte bara utgifter för annonsering och personalintervjuer utan även kostnader i form av produktionsbortfall genom att redan anställda måste avsätta tid för intervjuer och upplärning av nyrekryterade.

Även när löner sätts i förhandlingar mellan till exempel arbetstagar- och arbetsgivareorganisationer kan resultatet bli en lönenivå som avviker från den som gäller på den ideala arbetsmarknaden. Resultaten blir detsamma som när ett företag själv väljer en lön som ligger över marknadslönen men mekanismen är annorlunda. I det här fallet beror sysselsättning och lön av utfallet i förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter. Utfallet beror i sin tur av flera faktorer. En viktig faktor är alternativen som står till buds utanför företaget eller branschen. Ett gynnsamt konjunkturläge medför ofta högre lönekrav, eftersom de som blir arbetslösa (på grund av att arbetsgivaren måste skära ned för att kompensera för ökade lönekostnader) alltid kan finna arbete någon annanstans. Hög sysselsättningsgrad och låg arbetslöshet verkar i samma riktning.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan få konsekvenser för utfallet i löneförhandlingarna. Anledningen är att både passiva och aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar kostnaderna för arbetslöshet. Om åtgärderna ses som ett bra alternativ till arbetslöshet kommer de att påverka incitamenten att hålla tillbaka lönekraven. Hög arbetslöshetsersättning eller stora volymer av effektiva aktiva åtgärder kan under vissa förhållanden således pressa lönerna uppåt. Det har dock visat sig vara svårt att finna entydiga positiva samband mellan löneutveckling och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

2.2 Arbetsmarknadspolitikens traditionella roll³

Arbetsmarknadsutbildningen är en viktig del av arbetsmarknadspolitiken, som i sin tur är en central komponent i den allmänna ekonomiska politiken. Det innebär att politiken skall verka för generella mål som stabilisering, tillväxt och fördelning.⁴ Dessa motiv och målformuleringar är viktiga, eftersom de innebär att politiken inte skall betraktas som socialpolitik. Kraven på arbetsmarknadspolitiken är

³ Diskussionen i detta avsnitt bygger på Regnér (2000).

⁴ Målen med arbetsmarknadsutbildning beskrivs i kapitel 5.

därför avsevärt högre med avseende på både effektivitet och utfall än vad som skulle vara fallet om den betraktades som socialpolitik. Denna roll för politiken kan härledas tillbaka främst till den så kallade Rehn-Meidner-modellen som utvecklades under 1940-talet.⁵ Ansatsen har haft stort inflytande över ekonomisk-politiskt beslutsfattande i Sverige och den har fortfarande inflytande över såväl målen med arbetsmarknadspolitiken som dess inriktning och omfattning. I den nationalekonomiska litteraturen utgör modellen en av tre ansatser för att motivera arbetsmarknadspolitik.⁶

Rehn-Meidner-modellen utvecklades i slutet av 1940-talet, under en period som kännetecknades av en kraftigt överhettad arbetsmarknad och tryck på fackföreningarna att hålla nere lönekraven. Situationen skapade problem för fackföreningarna, dels för att högre lönekrav skulle bidra till inflation, dels för att återhållsamma lönekrav skulle underminera fackföreningarnas ställning bland medlemmarna. De dåvarande LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner såg en lösning på problemet som de utvecklade till ett handlingsprogram för ekonomisk politik och lönebildning. Det övergripande målet var att nå full sysselsättning. När idéerna utvecklades fanns det i princip två medel att nå full sysselsättning.⁷ Det ena var att upprätthålla ett högt efterfrågetryck i ekonomin, det andra var flexibel lönesättning för personer som hotades av arbetslöshet. Rehn och Meidner förkastade högt efterfrågetryck för att det kunde leda till inflation och flexibel lönesättning av jämlikhetsskäl.⁸ I stället argumenterade de för en modell bestående av tre komponenter: restriktiv efterfråge-påverkande politik, solidarisk lönepolitik (lika lön för lika arbete) och aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

⁵ Modellen beskrivs i rapporten *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen* som lades fram på 1951 års LO-kongress.

⁶ Se Björklund m.fl. (1996).

⁷ En allmän uppfattning var också att det fanns ett långsiktigt utbytesförhållande mellan arbetslöshet och inflation, vilket inte är förenligt med teorier som har utvecklats de senaste 30 åren.

⁸ Men de ansåg också att förändringar i lönestrukturen kunde leda till kompensationskrav vilket kunde leda till inflation och arbetslöshetsproblem. Vidare ansåg de att relativa löner inte i någon större utsträckning påverkade arbetskraftens rörlighet utan att rörligheten mer påverkades av fördelningen av lediga platser och arbetslöshet. Det verkar inte gälla på dagens arbetsmarknad.

Programmet ger arbetsmarknadspolitiken en central ekonomisk-politisk roll eftersom den ska bekämpa den arbetslöshet som uppkommer på grund av restriktiv efterfrågepolitik och solidarisk lönepolitik (som pressar upp lönerna över marknadsnivån för vissa grupper). Politiken skulle verka för rörlighet mellan stagnerade och expanderande delar av näringslivet. Den skulle också vara inflationsdämpande genom att eliminera flaskhalsar (som sätter press på lönerna uppåt) i expanderande delar av ekonomin. Åtgärderna som stod i fokus var framför allt förmedlingservice, arbetsmarknadsutbildning och direkta flyttningsbidrag.

Programmet rymde även selektiva sysselsättningsåtgärder, vilket egentligen var en fjärde komponent i programmet. Dessa åtgärder kan ses som en kombination av arbetsmarknadspolitik och riktad efterfrågepåverkande politik.⁹ Tanken var bland annat att statsmakten skulle rikta särskilda resurser i form av in-vesteringar eller bidrag till orter, regioner och branscher som hotades av arbetslöshet. Till viss del står denna tanke i konflikt med den att politiken skall stimulera rörlighet mellan stagnerande och expanderande delar av ekonomin. Men det kan också ses som en önskan att inte bara de arbetslösa skulle vara rörliga utan också de lediga platserna.

De traditionella motiven för arbetsmarknadspolitik utformades under andra förutsättningar än dem som gäller idag, vilket är ett motiv för att leta efter andra och mer moderna motiv för en framtida arbetsmarknadspolitik. Nationalekonomer ger förslag på två andra ansatser till arbetsmarknadspolitik som förlitar sig dels på individens initiativkraft, dels riktade åtgärder endast till särskilda grupper. Den ena ansatsen utgår ifrån att det finns personer som vill försäkra sig mot arbetslöshet. Marknaden tillhandahåller försäkringen och endast de som riskerar att drabbas av arbetslöshet tecknar försäkring. Det finns flera problem med en renodlad försäkringsansats för arbetsmarknadspolitik som gör den svår att applicera fullt ut under nuvarande förhållanden.

⁹ Det nyligen framförda förslaget om marginella sysselsättningsstöd ligger i linje med modellens idéer (se Johansson, Lundborg och Zetterberg 1999).

Den sista ansatsen till arbetsmarknadspolitik är selektiv och har en tydlig fördelningspolitisk profil. Utgångspunkten är att lönerna är olika höga på olika arbetsmarknader. På arbetsmarknaden för personer med goda yrkeskunskaper beror lönenivån på tillgången och efterfrågan på arbetskraft. För personer med svaga yrkeskunskaper finns det istället en minimilön, eftersom lönen skulle bli för låg på en oreglerad arbetsmarknad. Minimilönen som sätts över marknadslönen medför att det relativt sett är för dyrt att anställa personer med svag yrkeskunskap, det vill säga minimilönen skapar arbetslöshet. I det här fallet kan riktade åtgärder till personer som blir arbetslösa på grund av minimilönen medverka till ett ökat utbud av utbildad arbetskraft. Resultatet blir annorlunda om lönebildningen påverkas av förekomsten av arbetsmarknadspolitik. Då kan politiken sätta press på lönerna uppåt som i sin tur driver upp arbetskraftskostnader, vilket på sikt kan medföra lägre reguljär sysselsättning. Empiriskt har det dock varit svårt att fastställa ett entydigt samband mellan arbetsmarknadspolitik och löneutveckling.

Diskussionen i detta avsnitt visar att det finns motiv för arbetsmarknadspolitik som både är mer selektiv och förlitar sig mer på individens initiativkraft än den allmänna politik som har erbjudits de senaste åren. Det är möjligt att en effektivare arbetsmarknadspolitik i allmänhet och arbetsmarknadsutbildning i synnerhet kräver en hög grad av just selektivitet och individuell drivkraft. Två viktiga förutsättningar för ett sådant system är att arbetsmarknaden tar ansvar för lönebildningen samt att staten inte parerar kortsiktiga konjunkturförändringar med höga volymer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Höga volymer kan förhindra en naturlig omställning på arbetsmarknaden och påverka lönebildningsprocessen i en för samhälls-ekonomi negativ riktning. Anledningen är att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan minska incitamenten att hålla tillbaka lönekraven. De empiriska sambanden är dock mycket otydliga.

2.3 En bild av arbetsmarknadsutbildning

Arbetsgivare som överväger att anställa en individ som har deltagit i en arbetsmarknadsutbildning värderar såväl utbildningens kvalitet som individens personliga egenskaper. Olika personer har olika kunskaper

och erfarenhet som innebär att de är olika produktiva. Samtidigt kan skillnader i produktiva egenskaper vara både medfödda och förvärvade. Intelligens framförs ofta som exempel på medfödda egenskaper medan arbetslivserfarenhet och utbildning är exempel på förvärvade egenskaper. National-ekonomer brukar utgå från humankapitalteorin när de diskuterar investeringar i egenskaper som påverkar individernas produktiva kapacitet.¹⁰

Utgångspunkten i humankapitalteorin är att utbildning förbättrar individens framtida inkomstutveckling och syssel-sättningsmöjligheter. Beslutet att genomgå en utbildning påverkas av alla tänkbara kostnader och intäkter för att delta och avsluta en utbildning. De privatekonomiska kostnaderna utgörs av såväl ute-blivna inkomster som direkta studiekostnader.¹¹ Utbildningsbidrag och subventionerade studielån minskar inkomstbortfallet under studietiden och kostnaderna för att utbilda sig. Intäkterna omfattar framtida inkomster med utbildning. Beslutsproblemet för individen är att jämföra nuvärdet av inkomster med respektive utan utbildning. Det är lönsamt för individen att investera i utbildning om framtida inkomster överstiger kostnaderna för utbildningen.

Denna ansats används ofta för att undersöka hur individens utbildningsbeslut påverkas av olika faktorer. Högre relativlöner för utbildade förbättrar det framtida inkomstillskottet av utbildning och medför att fler individer får ett positivt nuvärde av ytterligare utbildning. Antalet elever inom en utbildnings-inriktning ökar således om lönerna i utbildningsyrket är högre relativt andra yrkesområden. Ökade utbildningsbidrag eller förbättrade lånemöjligheter medför ökat inflöde till utbildning och höga resekostnader kan minska benägenheten att studera. Det är också uppenbart att utbildning är mer lönsam vid unga år än senare i livet eftersom en yngre person kommer att uppbära inkomster under en längre period än äldre personer.

¹⁰ Se till exempel Öckert och Regné (2000), Björklund (1999) och Arai och Kjellström (1998) för diskussioner om humankapitalteorin och empiriska tillämpningar inom olika områden.

¹¹ Exempel på samhällsekonomiska kostnader är utgifter för skolor, löner till lärare, uteblivet produktionsvärde mm. Exempel på samhällsekonomiska intäkter är framtida produktionsökningar, produktutveckling, minskad brottslighet mm.

En annan tolkning av utbildning bygger på tanken att utbildning sänder en signal på arbetsmarknaden om att personen är produktiv. Eftersom det är kostsamt för arbetsgivarna att få information om en enskild individs produktivitet kan arbets-givaren använda en persons utbildning som en signal på hög produktivitet. Denna ansats ger samma resultat som den andra ansatsen, det vill säga personer med högre utbildning har högre lön. För individen spelar det således ingen roll vilken mekanism för utbildning som gäller på arbetsmarknaden. Däremot är det betydelsefullt ur samhällets synvinkel. Om signalerings-ansatsen är den som beskriver verkligheten innebär det att utbildningen inte tillför några ytterligare resurser till samhällsekonomin utöver att sortera arbetskraften till olika yrken. I det fallet kan man göra samhälls-ekonomiska vinster genom att konstruera andra sorteringsmekanismer. Uppenbarligen är det viktigt att försöka kartlägga vilken roll utbildning spelar på arbetsmarknaden.

Diskussionen i detta avsnitt kan tolkas som att en effektiv arbetsmarknadsutbildning skall påverka en individs produktiva förmåga och inkomstutveckling över tiden. Chanserna att få arbete för dem som har deltagit i en arbetsmarknadsutbildning skall vara högre än de är för personer som inte har deltagit i åtgärden. Om detta inte gäller är det mer effektivt att erbjuda en person en annan åtgärd eller enbart kontantersättning. Vidare gäller att bidrag under utbildningstiden (t.ex. utbildningsbidrag/aktivitetsstöd) och framtida inkomster i utbildnings-yrket påverkar individernas beslut att påbörja en utbildning. Ett högt bidrag kan teoretiskt sett påverka personer att välja olönsamma utbildningar. Anledningen är att bidraget minskar de individuella kostnaderna för felaktiga utbildningsbeslut.

2.4 Arbetsmarknaden under 1990-talet¹²

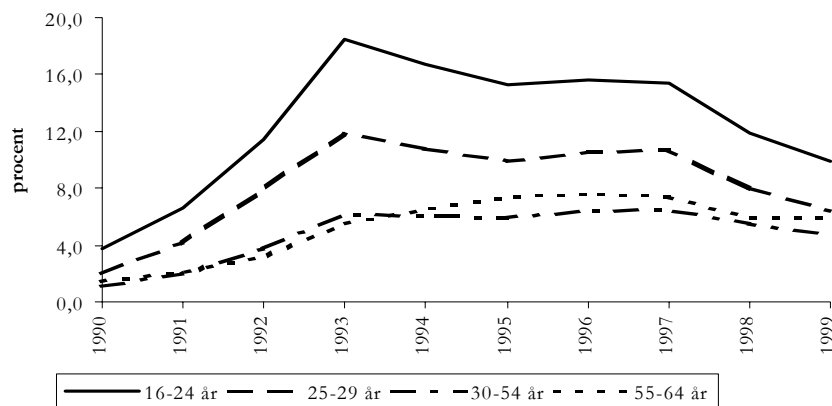
I början av 1990-talet drabbades den svenska ekonomin av en kraftig konjunkturedgång. Arbetslösheten steg från 75 000 per-soner år 1990 till 356 000 år 1993, vilket svarar mot en ökning från 1,6 procent till 8,2 procent av arbetskraften.¹³ Historiskt sett får vi gå tillbaka till 1920- och 1930-talens depressioner för att hitta arbetslöshetssiffror som är i

¹² Regné (2000) innehåller en liknande översikt av arbetsmarknaden under 1990-talet.

¹³ Siffrorna innehåller inte deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. År 1993 deltog 4,4 % av arbetskraften i någon åtgärd (6,3 % inklusive handikappåtgärder). Läger vi till dessa siffror uppgick andelen personer utan reguljärt arbete till 12,6 % (14,5 %).

nivå med den som observerades år 1993. Sedan dess har arbetslösheten gradvis sjunkit och år 1999 var i genomsnitt cirka 241 000 personer, eller 5,6 procent av arbetskraften öppet arbetslösa.

Figur 2.1 Antal arbetslösa personer som andel av arbetskraften, 1990-1999



Källa: Statistiska centralbyrån

Under 1990-talet har arbetslösheten ökat för alla åldersgrupper men relativt sett har den alltid varit högst för ungdomar (*figur 2.1*).¹⁴ Sedan år 1993 har arbetslösheten minskat för alla åldersgrupper. De största fallen noteras för de yngre åldersgrupperna. För den äldsta åldersgruppen är arbetslösheten något högre år 1999 jämfört med år 1993. Arbetslösheten har varit något lägre för kvinnor än för män under stora delar av 1990-talet.

Arbetslösheten ökade med mellan 4 och 5 gånger för de flesta utbildningsgrupperna perioden 1988-1993 (Björklund m.fl. 1998). Ett undantag är gruppen med gymnasial utbildning längre än två år för vilka arbetslösheten var mer än 7 gånger högre år 1993 än den var år 1988. En förklaring är att de yngre går längre i skolan och att de inte är tillräckligt konkurrenskraftiga jämfört med äldre personer som har

¹⁴ Arbetslösheten har sedan början av 1960-talet varit högst för ungdomsgruppen. Det finns dock en tendens till att ungdomarnas arbetslöshet relativt de vuxna har ökat över tiden (se Schröder 1995).

arbetslivserfarenhet. De relativa arbetslöshets-skillnaderna under 1990-talet är större mellan lågutbildade och högutbildade än de var under 1980-talet. Det kan vara ett tecken på att de formella kvalifikationskraven för en anställning har ökat under 1990-talet.

Åberg (1999) presenterar resultat som tyder på att utbildningskraven för ett arbete inte har ökat i särskilt stor omfattning. Istället tycks det som om arbetsgivarna ställer överdrivet höga utbildningskrav för en anställning. Åberg analyserar SCB:s ULF-undersökningar, som täcker ett genomsnitt av den svenska befolkningen, och finner bland annat att 57 procent av dem som har en längre eftergymnasial utbildning anser att de är överkvalificerade för arbetet. Vidare framgår att cirka 47 procent av ungdomarna i åldrarna 20-30 som år 1997 hade ett arbete med låga kvalifikationskrav hade treårigt gymnasium eller mer. Motsvarande siffra för exakt samma arbete år 1975 var endast 15 procent. Resultaten visar att personer med hög utbildning har accepterat arbeten utformade för personer med lägre utbildning och därför trängt undan personer med låg utbildning. Den goda tillgången på utbildad arbetskraft är en viktig förklaring till att kraven på jobben har kunnat öka under 1990-talet. Ett förbättrat konjunkturläge kommer sannolikt medföra lägre krav och ökade möjligheter för personer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Denna hypotes får stöd i en nyligen publicerad rapport av AMS som visar att arbetsgivarna redan idag har svårast att rekrytera arbetskraft till yrken som varken kräver genomgången gymnasieskola eller lång erfarenhet (Edholm och Hägglund, 1999).

Mellan åren 1990 och 1993 sjönk sysselsättningen med 521 000 personer samtidigt som antalet arbetslösa ökade med 281 000. Sysselsättningen sjönk således mer än dubbelt så mycket som arbetslösheten ökade. Sedan år 1994 har antalet sysselsatta ökat med 103 500 samtidigt som arbetslösheten har minskat med 99 400 personer. Även om sysselsättningsökningen inte motsvarar minskningen i början på 1990-talet är det uppenbart att det förbättrade konjunkturläget har slagit igenom även på arbetsmarknaden.

I *tabell 2.1* redovisas antalet sysselsatta fördelat över några näringsgrenar. Av siffrorna framgår att sysselsättningen i absoluta tal minskade mest inom tillverkningsindustrin samt handel och

kommunikation perioden 1990-1993. Sysselsättningen minskade kraftigt även inom byggnadsverksamhet samt hälso- och sjukvård. Sedan år 1993 har sysselsättningen inom hälso- och sjukvård fort-satt att minska medan den är oförändrad inom byggnadsindustrin. Inom tillverkningsindustrin har antalet sysselsatta ökat med drygt 35 000 personer. Den största sysselsättningsökningen noteras inom finansiell verksamhet och företagstjänster. Sysselsättningen har ökat även inom personliga tjänster, utbildning och forskning, samt inom handel och kommunikation.

Tabell 2.1 Antal sysselsatta personer inom olika näringsgrenar, 1990-1999. Tusental.

ÅR	Tillverkning	Byggnadsverksamhet	Handel och kommunikation	Finansiell verksamhet, företagstjänster	Utbildning och forskning	Hälso och sjukvård	Personliga och kulturella tjänster	Offentlig förvaltning mm
1990	988	323	897	392	310	884	293	240
1991	924	320	870	403	320	871	292	248
1992	839	279	840	404	317	846	293	247
1993	773	240	776	383	317	819	286	229
1994	761	225	771	396	315	818	293	212
1995	802	230	770	424	318	819	297	200
1996	809	225	762	433	315	794	300	207
1997	800	218	761	446	306	763	305	211
1998	803	220	774	466	323	770	310	208
1999	797	225	787	504	343	776	321	208
90-93	-215	-82	-121	-9	7	-65	-7	-11
94-98	36	0	16	108	28	-42	28	-4
90-99	-191	-98	-110	112	33	-108	28	-32

NOT: De tre sista raderna visar förändring i sysselsättning mellan olika tidsperioder. Källa är Statistiska centralbyrån.

Flödesdata eller data som visar förändringar i sysselsättning mellan olika perioder kan utnyttjas för att ge en rikare bild av utvecklingen på arbetsmarknaden. Data av den här typen publiceras inte löpande utan kan endast tas fram genom särskilda bearbetningar av data som finns

hos SCB. Sådana bearbetningar har genomförts i en nyligen publicerad doktorsavhandling vid Stockholms universitet (Persson 1999). Studien innehåller bland annat omfattande analyser av en flödesdatabas bestående av alla svenska arbetsplatser (utom byggnadsindustrin) över perioden 1986-1995.¹⁵ Studien är den mest heltäckande av sitt slag och innehåller många intressanta resultat. Ett slående resultat är att aktiviteten på arbetsmarknaden är mycket hög i såväl hög-konjunkturer som lågkonjunkturer. Det framgår till exempel att ungefär 461 000 arbeten tillkom perioden 1990-1995. Detta kan jämföras med högkonjunkturåren 1986-1989 då det tillkom ungefär 518 000 nya arbeten. Under samma period upphörde samtidigt nästan 448 000 arbeten. Perioden 1990 - 1995 upphörde ungefär 520 000 arbeten. Sammantaget visar detta att många arbeten tillkommer och upphör under både hög - och lågkonjunkturer.¹⁶

Persson (1999) innehåller även information om flöden av arbetskraft mellan olika arbetsplatser perioden 1986-1995 fördelat på bland annat branscher. I *tabell 2.2* återges information om flöden av arbetstagare mellan vissa år under 1980 - och 1990-talen fördelat över olika näringsgrenar. Tabellen innehåller även information om branschens storlek i förhållande till hela ekonomin. Förkortningarna BÖ och SL avser andel av de sysselsatta som har börjat respektive slutat en anställning mellan olika år. Summan av dessa visar det totala flödet av arbetskraft inom ett näringsområde under perioden. Vi börjar med att granska siffrorna år 1990/91 för hela ekonomin. Siffrorna visar att 21,4 procent av de sysselsatta började ett arbete inom loppet av ett år, medan 23,6 procent slutade ett arbete samma år. År 1991 uppgick sysselsättningen till cirka 4,4 miljoner personer, vilket innebär att dessa procenttal motsvarar ungefär 940 000 respektive 1 miljon personer. Siffrorna är något högre i slutet av 1980-talet men ungefär lika höga i mitten på 1990-talet.

¹⁵ Databasen har konstruerats inom ramen för avhandlingen och är för närvarande den mest omfattande flödesdatabasen.

¹⁶ Av studien framgår också att endast cirka 30 procent av de nya företag som startade i mitten av 1980-talet är kvar efter 9 år. Det vill säga överlevnadschanserna för nystartade företag tycks vara mycket små. Dessutom är de flesta nya företag mycket små med en sysselsättning på i genomsnitt drygt tre personer det första året. I termer av sysselsättning är således tillskottet från nya företag inte särskilt stor.

Tabell 2.2 Flöden av personer fördelat över olika branscher (%)

	HELA EKO-NOMIN		UTBILD-NING Offentlig		UTBILD-NING Privat		HÄLSO-SJUK Offentlig		HÄLSO-SJUK Privat	
	BÖ	SL	BÖ	SL	BÖ	SL	BÖ	SL	BÖ	SL
1988/89	28,8	27,9	25,5	22,6	40,5	41,0	27,0	28,3	29,2	27,6
1990/91	21,4	23,6	21,9	19,8	27,7	35,4	21,1	20,7	25,8	22,4
1992/93	19,1	26,4	19,3	22,9	28,9	31,1	16,9	24,9	23,7	22,8
1994/95	23,1	22,4	21,6	19,9	30,5	26,7	16,7	22,6	23,4	21,0
1986-1995	24,7	25,6	22,5	21,9	34,5	34,6	23,8	26,7	26,5	23,4
Andel av alla arbetsställen	100		5,1		0,8		1,0		1,8	
Andel av alla sysselsatta	100		6,6		0,6		10,8		0,8	
	OMSORG Offentlig		OMSORG Privat		HOTELL O REST		DETALJ-HANDEL		TILVERK-NING	
	BÖ	SL	BÖ	SL	BÖ	SL	BÖ	SL	BÖ	SL
1988/89	37,5	32,2	43,6	36,9	58,0	54,0	32,5	32,5	22,6	23,6
1990/91	29,6	26,0	48,3	24,9	38,1	50,4	23,4	28,0	13,1	19,1
1992/93	23,9	32,1	44,5	23,1	35,2	46,3	20,5	27,0	12,7	21,7
1994/95	26,2	25,1	43,6	25,6	44,3	40,5	24,0	26,1	18,5	14,9
1986-1995	31,3	28,9	47,5	26,0	47,6	48,0	27,0	28,9	18,5	20,6
Andel av alla arbetsställen	4,4		0,3		3,1		11,9		10,2	
Andel av alla sysselsatta	7,1		0,2		2,0		6,4		23,3	

NOT: BÖ är andel av de sysselsatta som börjar arbeta i branschen och SL är andel som lämnar branschen. Källa: Persson (1999).

Av *tabell 2.2* framgår också att omsättningen av arbetskraft varierar mellan olika näringsgrenar. Sett över hela perioden (1986-1995) är omsättningen högre i de flesta näringsgrenar som presenteras i tabellen jämfört med genomsnittet för hela ekonomin. Andelen som börjar ett arbete (BÖ) är lägre i tillverkning, offentlig utbildning och hälso- och sjukvård jämfört med genomsnittet för hela ekonomin. Andelen som slutar (SL) är lägre i privat hälso- och sjukvård, tillverkning och offentlig utbildning. Omsättningen av arbetskraft är

hög i synnerhet inom hotell och restaurang. Inom detta näringsområde börjar och slutar nästan hälften av de sysselsatta sitt arbete inom loppet av ett år. Omsättningen är hög även inom privat och offentlig omsorg. Sett över hela perioden är andelen som slutar något högre inom offentlig omsorg än privat. Privat omsorg uppvisar en hög tillväxt under perioden och data som presenteras i Persson (1999) tyder på att det har skett en överföring av arbetskraft från offentlig omsorg till privat.

Det finns många tänkbara förklaringar till varför personer väljer att lämna en anställning. Traditionella konjunktur-förändringar eller strukturella problem relaterade till löne- och anställningsförhållanden är två centrala förklaringar. Det ligger nära till hands att tolka bestående hög omsättning som ett strukturellt problem. Inom sådana näringsgrenar kan arbetsmarknadsutbildning aldrig lösa obalansen mellan efterfrågan på och utbudet av arbetskraft. Samtidigt medför utbildningar att parterna inte anstränger sig tillräckligt mycket för att lösa de grundläggande problemen bakom den höga omsättningen. Uppenbarligen är det viktigt att inom ramen för en effektivare arbetsmarknadsutbildning kartlägga vilka faktorer som ligger bakom obalanser på en arbetsmarknad.

2.5 Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder under 1990-talet

Arbetsmarknadsutbildning är ett av flera arbetsmarknadspolitiska program som är tillgängliga för arbetslösa personer. En förmedlare som väljer att anvisa en person till en arbetsmarknadsutbildning har således valt det alternativet framför något annat. Ur effektivitetssynpunkt tänker vi oss att motivet för valet är att utbildningen ökar deltagarens sysselsättningschanser i större utsträckning än om personen skulle ha deltagit i en annan åtgärd. Om förmedlaren dessutom gör ett kostnadseffektivt val är det billigare att få personen i arbete genom utbildning än andra åtgärder på såväl kort sikt som lång sikt. En

effektivare arbetsmarknadsutbildning måste således vara bättre än andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.¹⁷ Detta avsnitt ger en kortfattad beskrivning av några centrala alternativ.

Arbetsmarknadspolitiken har förändrats i många avseenden under perioden 1990-1999. I början av 1990-talet fanns i princip tre aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder tillgängliga för arbetslösa vuxna personer; arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete och rekryteringsstöd. Beredskapsarbete, som utvecklades under år 1998, gav arbetslösa personer tidsbegränsad sysselsättning (6-12 månader) i verksamhet finansierad med offentliga medel. Deltagarna skulle vara äldre än 25 år och de fick lön enligt gällande kollektivavtal. Ett beredskapsarbete har traditionellt omfattat infrastrukturinvesteringar och erbjudits till män. Sedan slutet av 1970-talet riktades åtgärden i allt större utsträckning offentliga tjänstesektorn. I mitten på 1990-talet var 58 procent av alla beredskapsarbeten inom kommuner och landsting. Beredskapsarbete ersattes av individuellt anställningsstöd år 1998.

Rekryteringsstöd innebar subventionerad sysselsättning i privat och offentlig sektor. Subventionsgraden kunde uppgå till maximalt 70 procent av den totala lönesumman och arbetsgivarna kunde erhålla subventionen mellan 6 och 12 månader beroende på individens egenskaper. Graden av ersättning bestämdes i förhandlingar mellan förmedlare och arbetsgivare vilket innebar att subventionsgraden i genomsnitt uppgick till 50 procent av lönesumman. I mitten av 1990-talet var drygt 80 procent av rekryteringsstöden i privata företag medan resten var i kommun och landsting. Även denna åtgärd utvecklades år 1998 och övergick i det individuella anställningsstödet.

Nya åtgärder har introducerats successivt under hela 1990-talet. År 1992 introducerades utbildningsvikariat som innebar att arbetslösa personer ersatte redan anställda som deltog i utbildning på heltid. Deltagare valdes av arbetsförmedlingen och anordnaren fick göra vissa skatteavdrag för anställningen samtidigt som de kunde göra avdrag för utbildningskostnaderna för den anställde som deltog i utbildning. År 1996 omformades stödet till ett direkt bidrag till arbetsgivare. Samma år var drygt 85 procent av utbildningsvikariatet förlagda i kommun

¹⁷ Naturligtvis måste utbildningen också vara bättre än arbetslöshet. Som framgår av bilaga 1 kan utfallet mätas på flera sätt. Inkomster, sysselsättning och sannolikheten att gå vidare till högre studier är några exempel.

och landsting. Åtgärden kom aldrig upp i några större volymer och ersattes av individuellt anställningsstöd år 1998.

År 1993 tillkom arbetslivsutveckling som innebar att arbetslösa personer som hade rätt till arbetslöshetsersättning kunde anställas för att genomföra projekt som inte var del av den vanliga verksamheten. De vanligaste anordnarna var föreningar, ideella organisationer och kommuner. Arbetsförmedlingarna kontrollerade varje projektansökning men behövde inte följa upp och kontrollera om projekten låg utanför den vanliga verksamheten. Ett projekt skulle pågå i högst sex månader och deltagarna fick arbetslöshetsersättning under projektperioden. Arbetslivsutveckling avvecklades under 1999 och övergick i en ny åtgärd som benämns arbetspraktik. Den nya åtgärden innebär praktik på en arbetsplats under en period av högst sex månader utom för unga handikappade för vilka det inte finns någon tidsgräns. Den kan förlängas ytterligare sex månader för arbetshandikappade och invandrare. Personerna får motsvarande arbetslöshetsersättning under praktiken. Företaget skall betala ett finansieringsbidrag om 3000 kronor per månad.

Arbetsplatsintroduktion introducerades år 1995 och ersatte åtgärderna akademikerpraktik, invandrarpraktik, ungdomsintroduktion och ungdomspraktik. Åtgärden liknade i vissa avseenden arbetslivsutveckling. Skillnaden var att företaget i det här fallet skulle betala finansieringsbidrag om 1000-3000 kronor per deltagare och månad beroende på individens egenskaper. Arbetsgivare behövde dock inte betala bidraget om de anställde personer med en mycket svag ställning på arbetsmarknaden. Även denna åtgärd avvecklades år 1999 och övergick i arbetspraktik.

Sedan mitten av 1990-talet har det tillkommit nya åtgärder med en utbildningsprofil. En åtgärd är de så kallade datorteken som skall ge utbildning i olika datorprogram på halvtid, medan resterande tid skall ägnas åt arbetsmarknadsinriktade projekt. En annan och mer kvalificerad åtgärd är de så kallade SwIT-utbildningarna eller den nationella IT-satsningen som erbjuder avancerad arbetsmarknadsutbildning för bristyrken inom IT-branschen (se kapitel 8).

Starta eget, offentligt tillfälligt arbete (OTA) och kommunala program för ungdomar under 25 år är tre andra åtgärder som har introducerats under 1990-talet. Den förstnämnda åtgärden ger stöd till

personer som vill starta egen verksamhet. Den andra åtgärden innebär att långtidsarbetslösa som är äldre än 55 år arbetar i offentlig sektor och samtidigt erhåller arbetslöshetsersättning. Åtgärden kan ses som arbetslivsutveckling för äldre. Det kommunala ansvaret innebär att kommunerna har ansvaret ordna praktik eller sysselsättning för ungdomar.

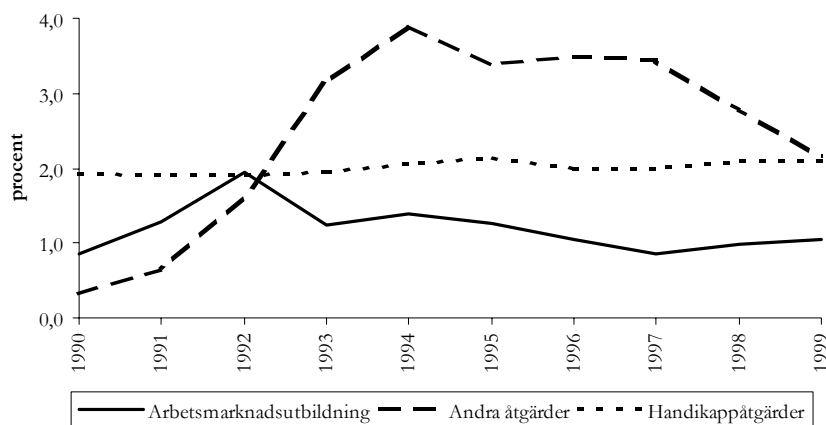
Andra åtgärder som har introducerats under perioden är generationsväxling, utbildningsstöd och aktivare användning av arbetslöshetsersättning eller projektarbete. Generationsväxling innebär att en arbetstagare som är 63 år eller äldre helt eller delvis lämnade sin anställning och ersatts av en långtidsarbetslös person. Den som lämnade anställningen fick en maximal lön om 14 400 kronor och den långtidsarbetslöse gick in i ett reguljärt arbete i företaget. Utbildningsstöd är ett bidrag till arbetsgivare som bekostar utbildning av en arbetstagare och som med anställningsstöd anställer en ersättare för den som deltar i utbildningen. Ersättning är högst 40 kronor per arbetstimma men högst 2000 kronor per anställd som utbildas.¹⁸ Utbildningen skall godkännas av länsarbetsnämnden. Projektarbete innebär att personer som har rätt till arbetslöshetsersättning kan delta i utbildning eller praktik som inte ryms inom det vanliga praktiksyste-
men. Deltagarna får arbetslöshetsersättning under tiden som de deltar i åtgärden.

Arbetsmarknadsutbildningen har om man exkluderar handikappåtgärder varit den enskilt största åtgärden sett över perioden 1990-1999. Antalet deltagare har varierat mellan 86 000 år 1992 och 37 000 år 1997 i genomsnitt per månad. År 1999 deltog 45 000 personer i en arbetsmarknadsutbildning. Mätt som andel av de arbetslösa har åtgärden minskat i betydelse under perioden. År 1990 uppgick andelen deltagare till drygt 50 procent jämfört med 19 procent år 1999, vilket förklaras av den ökade tillgången på andra arbetsmarknadspolitiska program. År 1999 deltog till exempel cirka 15 procent av de arbetslösa i arbetspraktik eller hade en anställning med anställningsstöd.

¹⁸ Sedan år 1984 kan företag få bidrag till utbildning i företag för att förhindra permitteringar eller uppsägningar. Bidragsbeloppet uppgår till högst 60 kronor per utbildningstimme och deltagare. För kommuner, landsting, statliga myndigheter, affärsdrivande verk och allmänna försäkringskassor lämnas ett bidrag med högst 50 000 kronor.

Arbetslivsutveckling var en omfattande åtgärd fram till och med dess avveckling år 1999. Antalet deltagare nådde sin topp år 1997 då drygt 52 000 personer deltog i åtgärden. Det motsvarar cirka 1,2 procent av arbetskraften och 15 procent av de arbetslösa år 1997. Första kvartalet år 1999 deltog 24 300 personer i åtgärden.

Figur 2.3 Antal deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder som andel av arbetskraften, 1990-1999



Källa: Statistiska centralbyrån och Arbetsmarknadsstyrelsen.

Figur 2.3 visar utvecklingen under 1990-talet av antalet deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder som andel av arbetskraften. Det framgår att arbetsmarknadsutbildningen var den viktigaste åtgärden för de arbetslösa fram till år 1992. Som mest deltog nästan 2 procent av arbetskraften i åtgärden. Sedan år 1992 har arbetsmarknadsutbildningen minskat i omfattning samtidigt som andra åtgärder har ökat i betydelse. År 1999 deltog drygt 1 procent av arbetskraften i arbetsmarknadsutbildning, 3,5 procent deltog i andra åtgärder och drygt två procent deltog i särskilda åtgärder för handikappade. Samtidigt uppgick den öppna arbetslösheten till 5,6 procent, vilket innebär att sammantaget cirka 10 procent av arbetskraften var utan ett reguljärt arbete år 1999.

I början av 1990-talets lågkonjunktur bedömde flera prognosmakare att nedgången i ekonomin skulle vara av tillfällig natur. Samtidigt gjordes bedömningen att merparten av de arbetslösa

behövde förstärka sin kompetens för att ha en möjlighet att ta ett arbete när konjunkturen väl vände uppåt. I det perspektivet kan det framstå som naturligt att satsa på arbetsmarknadsutbildning. Den ensidiga satsningen medförde dock att arbetsmarknads-utbildningen kom att utnyttjas som en tillfälligt sysselsättnings-skapande insats. Som mest deltog i genomsnitt drygt 86 000 personer i åtgärden.

Introduktionen av ungdomspraktik hösten 1992 och arbetslivs-utveckling (ALU) år 1993 innebar att arbetsmarknadsutbildning kunde återgå till rollen som ett kompetenshöjande program. De nya programmen ökade snabbt i volym medan antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning återgick till en rimligare nivå. Antalet deltagare har minskat successivt sedan år 1992. I takt med att den inhemska konjunkturen har förbättras framstår arbetsmarknads-utbildning som den viktigaste åtgärden för att påverka utbudet av arbetskraft och öka de arbetslösas möjligheter att få arbete.

Arbetsmarknadspolitiken i slutet på 1990-talet och början på 2000-talet har en tillväxtinriktad profil. Det märks bland annat genom att regeringen under år 2000 har beslutat om försöks-verksamhet med bristyrkesutbildning för redan anställda. Försöksverksamheten omfattar 130 miljoner kronor och berör ett sextiotal projekt med ungefär 1 400 deltagare. Av medlen har 45 procent gått till projekt inom vård- och omsorg, 37 procent till verkstadsindustrin och 18 procent till IT-projekt. Yrken inom vård är läkarsekreterare, vårdbiträden till undersköterskor, skötare psykiatrisk vård, sjuksköterskor, intensivvårdssköterskor, strål-behandlingssköterskor. Några exempel på inriktningar inom de andra områdena är, svetsare, maskinställare, verktygsmakare, elmontör, el-arbetsledarutbildning, ytlackering, IT-web browser teknik, IT-unix/lotus notes, IT-systemutveckling.

Försöksverksamheten skall ligga till grund för ytterligare satsningar på bristyrkesutbildningar under 2000-talet. AMS räknar med att satsningarna i framtiden kommer att omfatta cirka 30 000 deltagare per månad. Ambitionsnivån i arbetsmarknadspolitiken är således mycket hög. Arbetsgruppen anser att det är angeläget att noggrant överväga konsekvenserna av långtgående offentliga satsningar på utbildning av anställda. Satsningarna skapar orättvisor mellan företag som redan satsar stora resurser på personal-utbildning och kan medföra att arbetsgivarna på sikt skär ned på de normala satsningarna på

personalutbildning. Det finns alternativa metoder att stimulera kompetensutveckling samtidigt som arbetsmarknadens parter själva kan skapa lönestrukturer som ger goda incitament för satsningar på personalutbildning. Dessa avvägningsproblem diskuteras i nästa kapitel.

3 Utbildning på arbetsplatserna

3.1 Inledning

Det är arbetsgivarna som ytterst avgör om en person som har gått en arbetsmarknadsutbildning skall få ett arbete eller inte. Beslutet påverkas både av utbildningens innehåll och individens personliga egenskaper. Individens sociala egenskaper och förmåga att anpassa sig till företagets policy kan i vissa fall vara minst lika viktiga som individens formella yrkeskunskaper. Det vill säga om de individuella egenskaperna inte matchar de krav som ställs av ett företag är risken stor att en effektiv och kvalificerad arbetsmarknadsutbildning inte leder till arbete. Somliga arbetsgivare kan till och med betona individernas personliga egenskaper i sådan utsträckning att dessa blir helt avgörande för anställningsbeslutet. Företaget kan i ett sådant fall själv stå för individens upp-lärningskostnader.

Inriktningen på den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen har förändrats från en kvantitativ åtgärd i början av 1990-talet till en kvalitativ åtgärd i slutet av 1990-talet. Utbildningen har också gått från att omskola arbetskraft till att uppgradera dess kompetens. Detta innebär att utbildningarna kan hålla en hög nivå och ha antagningskrav som ibland är lika höga som de som gäller för utbildningar på högskolenivå. Det förekommer att formella krav kombineras med intervjuer genomförda av arbetsgivare med ett direkt rekryteringsbehov inom utbildningsyrket. Det finns också flera exempel där potentiella arbetsgivare är med och väljer vilka som skall delta i en arbetsmarknadsutbildning. Arbetsgruppen har bland annat information om en arbetsmarknadsutbildning där förkunskapskraven för att delta var gymnasieutbildning inom natur- eller teknikprogrammen (se kapitel 6). Detta kombinerades med anställningsintervjuer, test av kunskaper samt praktik i företaget. Därefter antogs personer till en arbetsmarknadsutbildning som arrangerades av en utbildningsanordnare.

Under 1990-talet har även behovet av praktik i arbetsmarknadsutbildningarna betonats. Samtidigt har det vuxit fram utbildningar som i sin helhet är förlagda på en arbetsplats.¹ De företag som deltar i utbildningarna har således möjligheter att med hjälp av statligt finansierad utbildning undersöka om en person skulle kunna vara aktuell för ett jobb. För de företag som erbjuder utbildningsplatser i företaget eller är inblandade i urvalsprocesser är de nya formerna av arbetsmarknadsutbildning indirekt ekono-miskt stöd för både rekryterings- och upplärningskostnader. Inom ramen för Europeiska socialfondens mål 3 diskuteras riktat stöd till utbildning i företag och nyligen har Näringsdepartementet tillsatt en utredning som skall granska förutsättningarna för att införa ett system för individuell kompetensutveckling.

Internutbildning är omfattande på den svenska arbetsmarknaden. År 1999 deltog nästan hälften av alla anställda i någon form av internutbildning. Många företag har mycket utvecklade former av internutbildning i form av renodlade kompetens-försäkringar och särskilda avtal om utbildning. Särskilda satsningar på utbildning i företag kan påverka såväl företagets beslut att själva satsa på utbildning som konkurrensförhållanden på den lokala arbetsmarknaden. Detta avsnitt beskriver omfattningen av den utbildning som bedrivs på svenska arbetsplatser och pre-senterar några resultat från forskning om sambandet mellan internutbildning och löneutveckling. Målet är att ge en grund för fortsatta diskussioner om gränsdragningar mellan arbetsgivarnas och statens ansvar för de anställdas kompetensutveckling.

3.2 Personalutbildning i teorin ²

En person kan bygga upp sin yrkeskompetens genom att delta i reguljär utbildning eller upplärning inom ramen för en anställning hos en arbetsgivare. Upplärning på jobbet omfattar såväl formella kurser som arbetsgivaren anordnar, som den kunskap individen får genom att arbeta nära mer erfarna kollegor. Den kan även omfatta mycket informell verksamhet som syftar till att förbättra de sociala relationerna och därmed förmågan till samarbete mellan de anställda.

¹ Diskussionen syftar på utvecklingen inom ramen för arbetsmarknadsutbildning. Statsmakten har givit särskilt stöd till företagsförlagd utbildning före år 1990.

² Avsnittet bygger på Björklund och Regnér (1996).

Nationalekonomisk forskning ger tydliga riktlinjer för hur man skall bedöma konsekvenserna av internutbildning. Precis som vid tolkning av effekterna av arbetsmarknadsutbildning utgår forskning från humankapitalansatsen. Den del av ansatsen som berör utbildning på arbetsplatsen skiljer mellan *generellt* och *företagsspecifikt* humankapital. Med generellt humankapital avses produktivitetshöjande färdigheter som inte bara är till nytta i det företag där färdigheterna erhållits utan också på stora delar av den övriga arbetsmarknaden. Företagsspecifikt kunnande däremot höjer produktiviteten främst i det företag som ger utbildningen. Helt företagsspecifikt kunnande är endast användbart i det företag där det har förvärvats. I vissa fall kan det vara mer relevant att betrakta yrkeskunskaper som *branschspecifika*, det vill säga kunskaperna är värdefulla hos alla (eller de flesta) arbetsgivare i en bransch men inte utanför branschen.

Generella yrkeskunskaper

Nationalekonomisk forskning behandlar generell och företags-specifik kompetens separat. Det bör dock betonas att det i praktiken är frågan om gradskillnader snarare än om artskillnader.³ Vi börjar med *generellt yrkeskunnande*. Utgångspunkten är att det finns olika typer av arbeten och/eller olika sätt att organisera ett visst arbete. Vissa arbeten leder till att den anställde utvecklar sin kompetens och höjer sin framtida produktivitet, medan andra arbeten inte leder till en sådan utveckling. Att utforma ett arbete så att det leder till upplärning är dock förenat med kostnader för arbetsgivaren i form av instruktion från erfarna yrkesarbetare, kurser eller liknande. Det är ekonomiskt rationellt att förlägga upplärningen på arbetsplatsen så tidigt som möjligt under yrkeskarriären. Avkastningen kan ju då erhållas under en längre tid. Kostnaden för generell upplärning på ett arbete kommer att bäras av den anställde genom en lägre lön under utbildningstiden. Anledningen är att om den anställde slutar anställningen frivilligt kommer företaget inte att få den förväntade avkastningen på investeringen. Den anställde däremot har inget emot att bära kostnaden, eftersom avkastningen kan erhållas även i andra företag.

Sammantaget leder resonemangen fram till ett antal förut-sägelser om lönestrukturen på arbetsmarknaden. För det första kommer de som väljer arbeten med ett stort utbildningsinnehåll att få en positivt lutande lönekurva. Skälet är att upplärningen ligger tidigt i karriären

³ En kurs i företagets arbetsmetoder, mål och strategier kan säkert vara till viss nytta även i andra företag. Men kursen är sannolikt mer värdefull i det företag som ger den än i andra företag.

och att den anställde betalar kostnaden för denna i form av lägre lön i början av arbetslivet. Sedan avtar upplärningen successivt under karriären och löneökningarna blir därmed allt långsammare. För det andra, kommer arbeten utan utbildning eller upplärning inte att ha någon löneutveckling till följd av produktivitetshöjande kompetensutveckling. Lönen är därför högre i arbeten med litet utbildningsinnehåll än arbeten med mer utbildning under den första delen av yrkeskarriären. Samtidigt stiger lönerna med arbetserfarenheten, vilket i sin tur medför att lönespridningen mellan anställda blir högst i början och i slutet av karriären samt lägst någonstans i mitten. I början är spridningen hög på grund av skillnader i utbildningskostnader (vilka räknas av från lönen) och i slutet på grund av skillnader i kompetens som förvärvats under yrkeskarriären.

Denna nationalekonomiska ansats har intressanta implikationer för den politiska diskussionen kring internutbildning. Enligt ansatsen är det till exempel ingen entydig förmån att ha ett arbete med generellt utbildningsinnehåll, individen står ju för en del av kostnaden genom lägre lön under utbildningstiden. Det är snarare en fråga om att ha ett arbete med låg lön i början av karriären och högre mot slutet. Notera också att lönestrukturer av den typ som beskrivits ovan där de anställda får betala kostnaderna för och erhålla avkastningen av internutbildning leder till att alla lönsamma investeringar i kompetensutveckling kommer till stånd.

Företagsspecifika yrkeskunskaper

Vi övergår nu till fallet med *företagsspecifikt* yrkeskunnande. I det här fallet är problemet att både den anställda och arbetsgivaren är obenägna att bära kostnaderna för investeringen. Om den anställda bär kostnaderna kommer han/hon att förlora möjligheterna att tillgodogöra sig intäkterna av utbildningen om arbetsgivaren säger upp honom/henne. Om arbetsgivaren bär kostnaderna kommer denne att förlora om den anställda väljer att lämna företaget. Problemet med företagsspecifikt kunnande är således att få till stånd en lönestruktur som skapar incitament för båda parter att bevara anställningen under en längre tid så att intäkterna på utbildningsinvesteringen verkligen faller ut. Lösningen på problemet är enkelt och innebär att parterna delar på både kostnader och intäkter av utbildningsinvesteringen. Detta betyder att lönen är lägre i början av en anställning för att täcka en del av utbildningskostnaderna och att lönen ökar när delar av intäkterna av utbildningen inkluderas i lönen. Sammantaget bör man alltså även vid specifik internutbildning förvänta sig en stigande löneprofil över yrkeskarriären. En skillnad mot generellt kunnande är att personalomsättning blir lägre och anställnings-tiderna längre i företag med företagsspecifikt kunnande.

De anställda förlorar värdet av sina företagsspecifika kunskaper när de lämnar företaget, vilket får konsekvenser för bland annat dem som tvingas lämna sina arbeten vid företagsnedläggningar och uppsägningar. Personer som under en längre tid har byggt upp företagsspecifikt kunnande (och också fått högre lön för detta) kan inte omedelbart nå upp till samma lön på ett nytt jobb i ett annat företag. Anledningen är att det specifika kunnandet inte alls eller bara delvis är användbart i det nya företaget. Det innebär också att vi kommer att observera en rörlighet i lönestrukturen på en arbetsmarknad med betydande uppbyggnad av företagsspecifikt kunnande. De som får behålla sina arbeten kommer successivt att höja sina löner i takt med att de bygger upp allt mer av specifikt kunnande, medan de som förlorar sina arbeten drabbas av löne-sänkningar.

Det kan finnas ett samband mellan individuella satsningar på skolutbildning och efterföljande personalutbildning på arbetsplatserna. Teoretiskt är det dock inte möjligt att avgöra om till exempel högutbildade kommer att välja arbeten med mera internutbildning än lågutbildade. Det är inte heller möjligt att avgöra om högavlönade kommer att erbjudas mer internutbildning än lågavlönade. Däremot är det troligt att det föreligger en komplementaritet mellan reguljär skolutbildning och internutbildning på arbetsplatsen. Innebörden av

denna komplementaritet är att det är mer lönsamt för en person med god skolutbildning att skaffa sig internutbildning och omvänt för en arbetsgivare att ge de redan välutbildade mera internutbildning än övriga anställda. Detta resultat följer om god grundutbildning ökar förmågan att tillgodogöra sig utbildning på arbetsplatsen. Det följer också om färdigheter som erhålls i skolan kompletterar färdigheter som erhålls i utbildningen på företaget. Intuitivt är det troligt att god reguljär skolutbildning ökar förmågan att tillgodogöra sig ny information i arbetslivet.

Diskussionen i detta avsnitt visar att arbetsmarknaden kan lösa frågor som rör kompetensutveckling på jobbet. Genom en viss form av löneflexibilitet kan man skapa goda incitament för arbetsgivaren att erbjuda utbildning och för den anställde att förbättra sin kompetens över hela yrkeskarriären. En annan lärdom av detta avsnitt är att personer som byggt upp specifika kunskaper och kompenserats för dem erhåller lägre löner om de måste byta bransch. Om nivån på arbetslöshetsersättningen är hög kan den specifika kunskapen medföra att somliga individer är obenägna att byta yrke.

3.3 Personalutbildning i praktiken

Statistiska centralbyrån (SCB) undersöker sedan år 1986 omfattningen av personalutbildning på svenska arbetsplatser. Hittills har personalutbildningsstatistik avseende första halvåret publicerats för åren: 1986, 1987, 1989, 1992-1998. Från och med år 1995 genomförs och publiceras undersökningar avseende även andra halvåret. Statistiken utgör en del av arbetskraftsundersökningarna (AKU). Personalutbildningens urval består av cirka 12 800 sysselsatta personer i åldrarna 16-64. De intervjuas under juni och december och vid intervjutillfället skall de redogöra för hur mycket personalutbildning de har deltagit i de senaste sex månaderna.

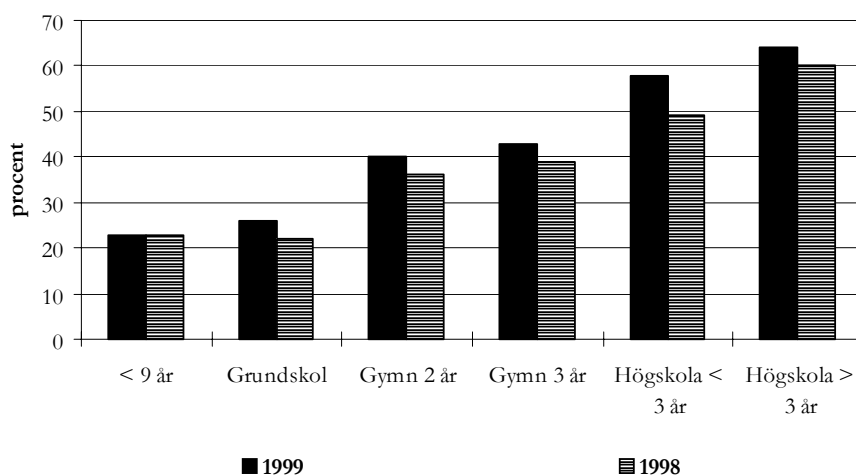
Personalutbildning definieras som utbildning som helt eller delvis bekostas av företaget.⁴ Kostnader avser betald arbetstid, kursavgifter, kurslitteratur resor med mera. Utbildningen omfattar såväl lärarledd undervisning som självstudier. Notera att statistiken inte omfattar handledning på arbetsplatsen eller annat lärande på jobbet. I det avseendet underskattar statistiken omfattningen av den faktiska kunskapsuppbyggnad som äger rum på arbetsplatserna.

⁴ Detta hindrar inte att den anställde bär kostnaden av personalutbildningen genom lägre lön under utbildningsperioden.

Björklund och Regnér (1996) har undersökt personalutbildningsstatistiken för perioden 1986-1995. Deras genomgång visar att utbildningen är omfattande och berör ett stort antal människor. År 1986 deltog cirka 22 procent av de sysselsatta i någon form av utbildning betald av företagen. Andelen deltagare hade ökat till nästan 42 procent år 1995. Den genomsnittliga utbildningstiden har legat på en nivå runt 6 dagar över hela perioden. Författarna visar att ungefär 3 procent av den totala arbetstiden användes för personalutbildning år 1995. Det framgår också att yngre och äldre deltar i något mindre utsträckning än personer i medelåldern. De yngre personernas utbildning var dock något längre än de medel-ålders. Däremot deltog en större andel kvinnor än män i personal-utbildning. Skillnaderna är dock inte statistiskt säkerställda.

För att få en uppdaterad bild av personalutbildningen har vi sammanställt statistik för de första halvåren 1998 och 1999. Av denna sammanställning framgår att cirka 45 procent av de anställda deltog i internutbildning år 1999. Siffrorna för år 1999 går genomgående i samma riktning som de som presenteras i Björklund och Regnér. Eftersom de aggregerade siffrorna är mycket lika väljer vi att undersöka fördelning av personalutbildning över utbildningsbakgrund, näringsgrenar och företagsstorlek. Statistiken presenteras i *figurerna 3.1-3.5*.

Figur 3.1 Andel av de anställda som har deltagit i personal-utbildning första halvåret 1999 och 1998 fördelat över utbildnings-bakgrund

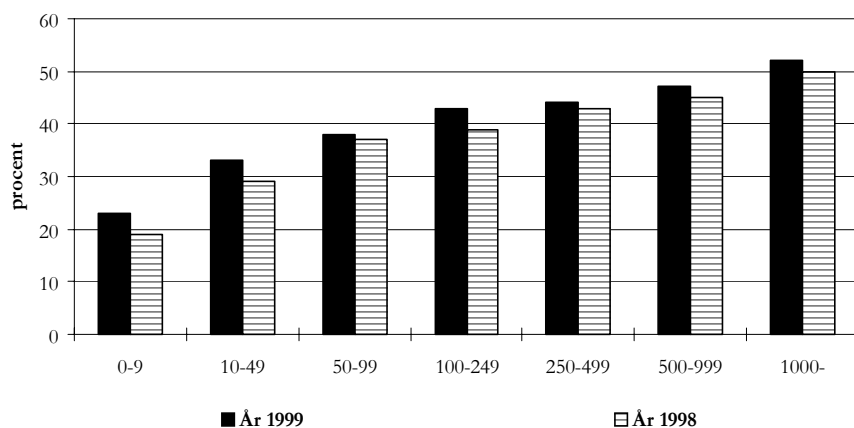


Källa: Statistiska centralbyrån

Av *figur 3.1* framgår att det finns betydande skillnader i personalutbildning med avseende på utbildningsnivå. Högutbildade deltar i större utsträckning än lågutbildade. Ungefär 60 procent av de högutbildade deltog i personalutbildning jämfört med 40 procent av dem med endast gymnasieutbildning. Denna komplementaritet är naturlig eftersom högutbildade (förutsatt att högre utbildning ökar studenternas produktiva förmåga) i genomsnitt bör kunna tillgodogöra sig kvalificerad internutbildning snabbare än låg-utbildade. Samtidigt kan högutbildade vara anställda på arbetsplatser som ger mycket personalutbildning, medan det omvända gäller för personer med låg utbildning. Skillnaderna behöver således inte spegla en orättvis fördelning av utbildning utan endast att individer har gjort olika utbildnings- och yrkesval.

Anställda i stora företag deltar i större utsträckning i internutbildning bekostad av arbetsgivaren än anställda i små företag (*figur 3.2*). Ungefär 45 procent av de anställda i företag med 500 eller fler anställda deltog i internutbildning bekostad av företaget första halvåret 1999. Det kan jämföras med 30 procent av de anställda i företag med 10-49 anställda. Precis som tidigare behöver inte dessa skillnader spegla en orättvis fördelning av tillgång på internutbildning. Istället kan skillnaderna visa att verksamheten i ett typiskt litet eller medelstort företag kräver mindre internutbildning än verksamheten i ett typiskt stort företag.

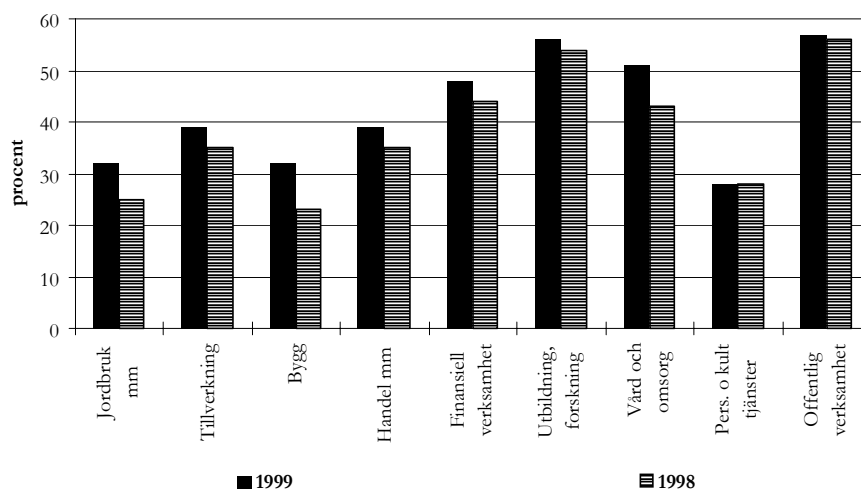
Figur 3.2 Andel av de anställda som har deltagit i personal-utbildning första halvåret 1999 och 1998 fördelat över företags-storlek



Källa: Statistiska centralbyrån

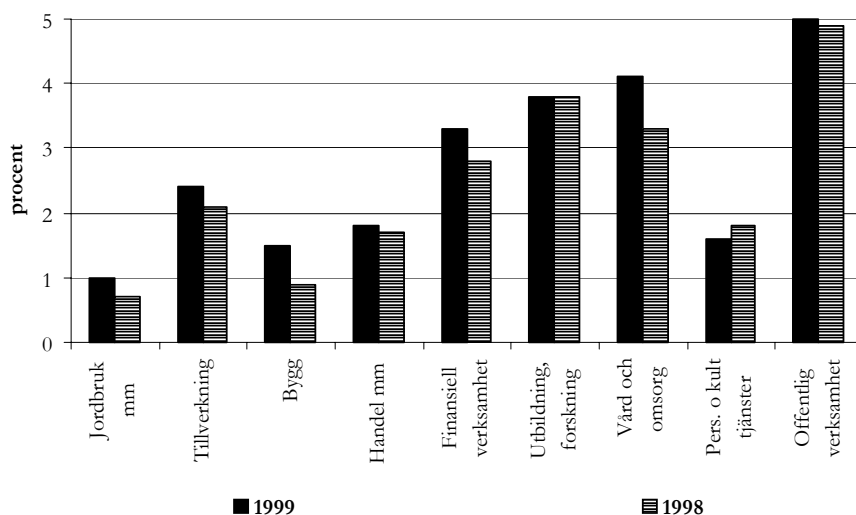
Möjligheterna att delta i personalutbildning varierar mellan näringsgrenar (*figur 3.3*). Anställda inom offentlig verksamhet, vård, omsorg, utbildning och forskning deltar i internutbildning i större utsträckning än anställda i andra näringsgrenar. Även inom finansiell verksamhet är det vanligt att de anställda deltar i utbildning bekostad av företaget. Lågst andel deltagare återfinns inom byggnadsindustrin och inom personliga och kulturella tjänster.

Figur 3.3 Andel av de anställda som har deltagit i personal-utbildning första halvåret 1999 och 1998 fördelat över näringsgren



Källa: Statistiska centralbyrån

Figur 3.4 Andel personalutbildningstid i förhållande till total arbetstid första halvåret 1999 och 1998 fördelat över näringsgren

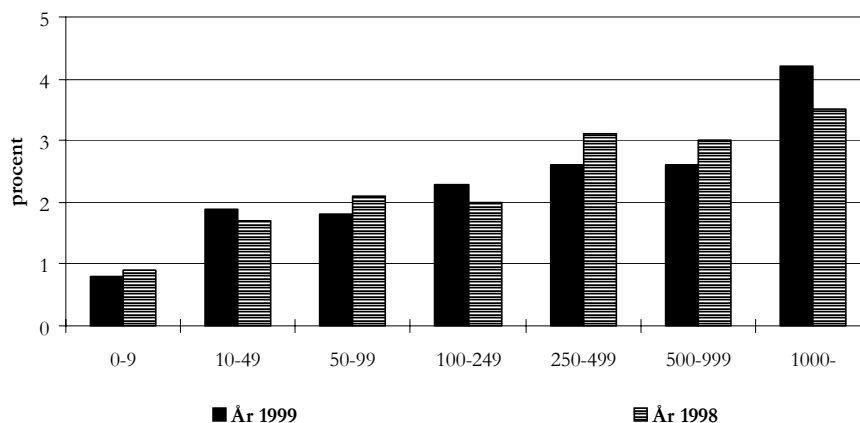


Källa: Statistiska centralbyrån

Av siffrorna som presenteras i *figurerna 3.4 och 3.5* framgår att det finns skillnader både mellan näringsgrenar och företag av olika storlek. Resultaten går i samma riktning som de som presenterades i tidigare

figurer. Det vill säga även i termer av tid för personalutbildning deltar anställda i offentlig verksamhet, vård, omsorg och utbildningsverksamhet i större utsträckning än anställda inom andra områden. Vidare ägnar de anställda i stora företag mer tid åt internutbildning än anställda i små och medelstora företag. I genomsnitt (över alla företag) ägnas 3 procent av anställningstiden åt personalutbildning.

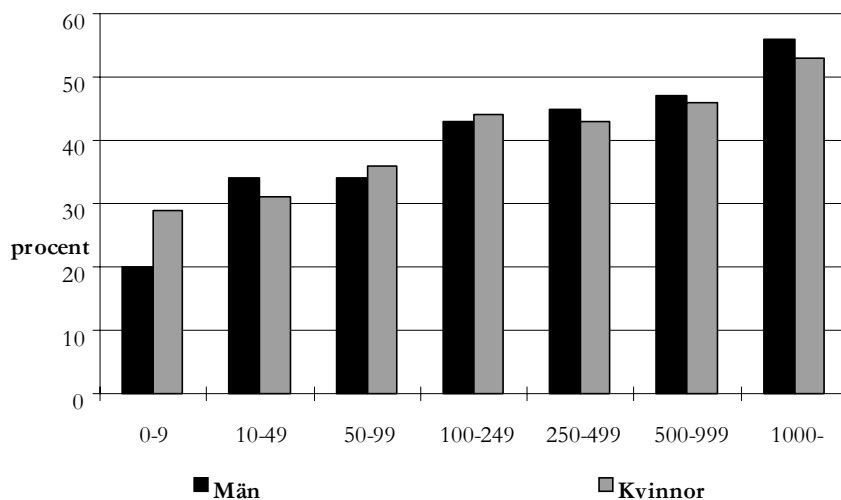
Figur 3.5 Andel personalutbildningstid i förhållande till total arbetstid första halvåret 1999 och 1998 fördelat över företagsstorlek



Källa: Statistiska centralbyrån

Figurerna 3.6 - 3.8 redovisar tillgången till personalutbildning det första halvåret 1999 för kvinnor och män i företag av olika storlek och inom olika näringsgrenar. Av siffrorna som presenteras i figur 3.6 framgår att skillnaderna mellan kvinnor och män är små. Den största skillnaden noteras visserligen i små företag, men enligt SCB är skattning på grund av litet urval alltför osäker. Skillnaderna mellan grupperna med avseende på andelen deltagare är som mest tre procentenheter, vilket gäller företag som har 10-49 och mer än 1000 anställda.

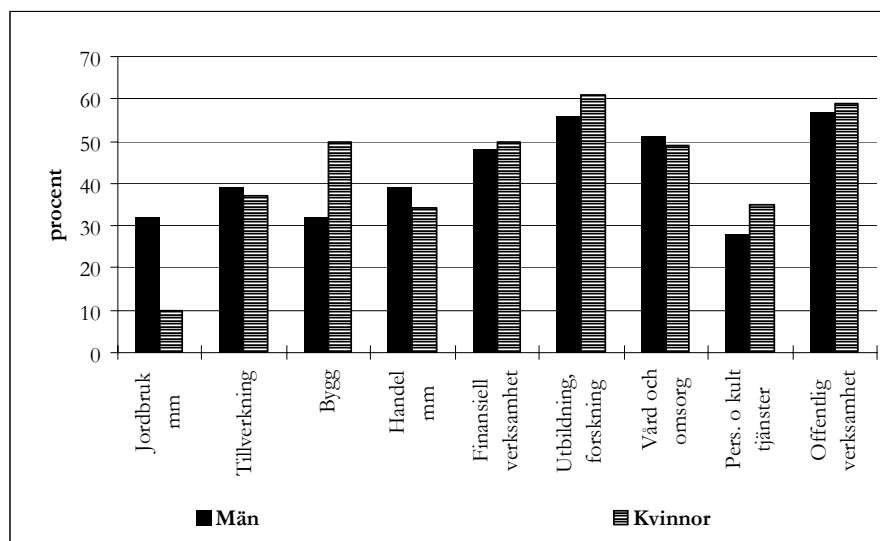
Figur 3.6 Andel av de anställda som har deltagit i personal-utbildning första halvåret 1999 fördelat över företagsstorlek och kön



Källa: Statistiska centralbyrån

Av siffrorna som presenteras i *figur 3.7* framgår att skillnaderna mellan kvinnor och män är störst inom jordbruk och byggnadsindustrin. Siffrorna för kvinnor inom jordbruk är dock på grund av litet urval osäker. Inom byggnadsindustrin deltog nästan 50 procent av de anställda kvinnorna i någon form av personalutbildning det första halvåret 1999. Däremot deltog endast 32 procent av de anställda männen i personalutbildning. Även inom utbildning och forskning, personliga och kulturella tjänster deltog en betydligt större andel kvinnor än män i personalutbildning. Störst skillnad till männens fördel noteras inom handel, där 39 procent av männen deltog jämfört med 34 procent av kvinnorna.

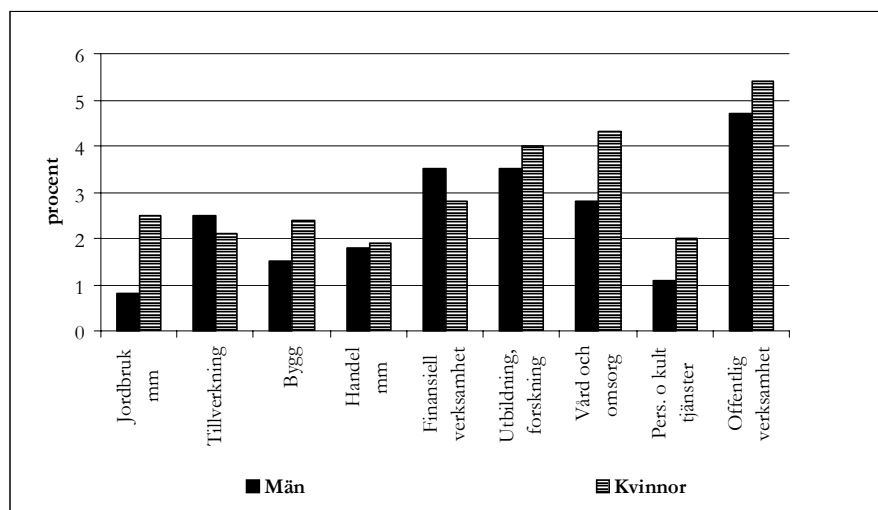
Figur 3.7 Andel av de anställda som har deltagit i personalutbildning första halvåret 1999 fördelat över näringsgrenar och kön



Källa: Statistiska centralbyrån

Kvinnor ägnade en något större andel av sin arbetstid åt personalutbildning än män det första halvåret 1999, 3,0 procent respektive 2,5. Av *figur 3.8* framgår att det finns stora skillnader mellan män och kvinnor inom olika näringsgrenar. Inom vård och omsorg ägnades till exempel 4,3 procent av kvinnornas arbetstid åt personalutbildning jämfört med 2,8 procent av männens. Inom byggnadsverksamhet gick 2,4 procent av kvinnornas arbetstid till personalutbildning jämfört med 1,5 procent av männens.

Figur 3.8 Andel personalutbildningstid i förhållande till total arbetstid första halvåret 1999 fördelat över näringsgrenar och kön



Källa: Statistiska centralbyrån

Levnadsnivåundersökningarna (LNU) som genomförs av forskare vid Institutet för social forskning vid Stockholms universitet innehåller frågor om all typ av upplärning på jobbet.⁵ LNU kan även användas för att spegla i vilken utsträckning utbildning som ges på arbetsplatserna är generell eller företagsspecifik. I *tabellerna 3.1-3.3* redovisas svarsfördelningar på tre frågor om upplärning på jobbet. Siffrorna är hämtade från Regnér (1995, 1997) och avser den svenska arbetsmarknaden under 1980-talet och början av 1990-talet.

I *tabell 3.1* redovisas de anställdas uppfattning om hur lång tid det i genomsnitt tar att lära sig ett arbete. För det första framgår att ungefär 70 procent av de anställda anser att det tar mer än 3 månader att lära sig arbetet.⁶ För det andra säger män i större utsträckning än kvinnor att det tar mycket lång tid att lära sig ett arbete. För det tredje anger en större andel av de anställda i privat sektor än anställda i offentliga sektor att det tar mer än 2 år att lära sig jobbet. Vi vill betona att siffrorna speglar individernas egen uppfattning och det är möjligt att de överskattar den tid det tar att lära sig jobbet. Siffrorna indikerar dock att en stor andel av de anställda har arbeten som de anser tar lång tid att lära sig.

⁵ Se Fritzell och Lundberg (1994) för en beskrivning av databasen.

⁶ Mönstret är detsamma i Norge. Barth (1997) rapporterar att 47 procent av de anställda i Norge anser att det tar mer än ett år att lära sig arbetet.

Tabell 3.1 Tid det tar att lära sig ett arbete

Tid att lära sig jobbet	<i>Förutom den kompetens som krävdes för att få ditt nuvarande jobb hur lång tid anser du att det tar att lära sig jobbet?</i>				
	Kvinnor	Män	Privat sektor	Offentlig sektor	Alla
-1 dag	4,2	2,5	2,4	4,4	3,3
2-4 dagar	7,9	3,4	5,3	6,1	5,7
1-4 veckor	21,7	9,2	12,8	18,6	15,4
1-3 månader	19,9	11,3	14,8	16,4	15,5
3-12 månader	23,5	18,9	21,3	21,1	21,2
1-2 år	13,0	20,0	17,3	15,6	16,5
mer än 2 år	9,9	34,8	26,1	17,8	22,4

Källa: Regnéer (1995).

Merparten av de anställda känner till många eller några arbets-givare där deras nuvarande kunskaper skulle vara till nytta (*tabell 3.2*). Kvinnor anger i något högre utsträckning än män att de inte känner till någon arbetsgivare där deras kunskap skulle vara användbar. En större andel av de anställda i offentlig sektor än i privat sektor anger att de inte känner till några arbetsgivare där deras nuvarande kunskaper skulle vara användbara. Det kan tyda på att kunskapen som erhålls i den offentliga sektorn i genomsnitt är användbar endast på en liten del av den svenska arbets-marknaden. Det vill säga kunskaperna i offentlig sektor är mer specifika än kunskaperna i privat sektor. En tolkning av detta är att omställningsproblemen i genomsnitt är större för anställda i offentlig verksamhet än privat.

Tabell 3.2 Relevansen av nuvarande kunskap på den övriga arbetsmarknaden

Tid att lära sig jobbet	<i>Känner du till någon annan arbetsplats där du skulle kunna använda det som du har lärt dig i ditt nuvarande arbete?</i>				
	Kvinnor	Män	Privat sektor	Offentlig sektor	Alla
Ja, många	39,5	46,2	46,6	38,2	42,9
Ja, några	28,7	28,7	28,2	29,2	28,7
Ja, en eller två	9,6	9,2	8,0	11,1	9,4
Nej	22,3	16,0	17,2	21,5	19,0

Källa: Regnér (1995).

Även siffrorna i *tabell 3.3* ger en bild av graden av generell och specifik kunskap på den svenska arbetsmarknaden. Majoriteten av de anställda anger att de i sitt nuvarande jobb har stor användning av den kunskap och arbetslivserfarenhet de har fått hos tidigare arbetsgivare. Kvinnor och män har liknande uppfattning. I genom-snitt anger endast 17 procent av de anställda att mycket lite eller ingen av tidigare erfarenhet har betydelse för det nuvarande jobbet.

Tabell 3.3 Betydelsen av tidigare kunskap för det nuvarande jobbet

Tid att lära sig jobbet	<i>I vilken omfattning kan du i ditt nuvarande arbete använda det som du har lärt genom formell utbildning eller tidigare arbetslivserfarenhet?</i>				
	Kvinnor	Män	Privat sektor	Offentlig sektor	Alla
I mycket stor omfattning	35,3	39,4	31,9	44,0	37,3
I stor omfattning	25,8	23,1	24,6	24,2	24,5
Till viss del	21,2	19,4	21,3	19,2	20,3
Mycket lite	7,8	8,4	9,9	5,8	8,1
Inte alls	9,9	9,8	12,3	6,8	9,8

Källa: Regnér (1995).

Sammantaget tyder siffrorna i detta avsnitt på att internutbildningen är omfattande på den svenska arbetsmarknaden. Det tycks också som att merparten av kompetensen som byggs upp på arbetsplatserna är generell, det vill säga användbar på stora delar av arbetsmarknaden.

3.4 Relation mellan löner och personalutbildning

Det finns en omfattande forskning om vilka faktorer som påverkar individernas löneutveckling. Arai och Kjellström (1999) innehåller en översikt av svenska studier av sambanden mellan utbildningsrelaterade variabler och individuell löneutveckling. Av den sammanställningen framgår bland annat att arbetslivserfarenhet och anställningstid har stor betydelse för individernas löneutveckling. I detta avsnitt diskuteras svenska studier som har undersökt sambanden mellan internutbildning, inkomstutveckling och anställningstid.

Björklund och Åkerman (1989) utnyttjar data från de så kallade hushållsundersökningarna (HUS) för att undersöka sambandet mellan internutbildning och individuella löner. De finner att personer som anger att de får värdefull kunskap på sitt arbete har högre timlöner än personer som anger att kunskapen inte är värdefull. Vidare tycks lönerna växa snabbare för dem som deltar i personalutbildning än för personer som inte deltar i personalutbildning. Sammantaget visar resultaten att humankapitalteoriens förutsägelser om sambandet mellan löner och internutbildning har relevans för den svenska arbetsmarknaden.

Regné (1997) utnyttjar data från LNU för att analysera effekterna av bland annat internutbildning.⁷ Frågorna som presenterades i föregående avsnitt användes som indikatorer på personalutbildning. Resultaten visar att det finns ett entydigt positivt samband mellan personalutbildning och individuell löneutveckling. Till exempel har personer som har deltagit i internutbildning som varar längre än 1 månad ungefär 10 procent högre lön än personer som har deltagit i kortare utbildning.⁸ Lönerna växer dock inte signifikant snabbare för dem som har deltagit i lång utbildning än för dem som har deltagit i kort utbildning. Resultaten kan tolkas på flera sätt. En tolkning är att effekten av utbildning sammanhänger med individuella egenskaper som inte kan observeras i data (exempelvis intelligens). En annan tolkning är att individerna får utbildning i samband med karriärrörelser, det vill säga löneeffekten uppstår genom att de byter arbete inom företaget. Det innebär att internutbildning är korrelerad med jobbyte snarare än produktivitet.⁹ Ytterligare en tolkning är att

⁷ Se även Regné (1995).

⁸ Resultaten tar hänsyn till skillnader i bland annat utbildningsbakgrund, kön, arbetslivserfarenhet, anställningstid, antal jobbyten och arbetsmiljö.

⁹ Se vidare LeGrand, Szulkin och Tählin (1995).

lönestrukturerna på de svenska arbetsplatserna gör det svårt att knyta löneutveckling till internutbildning. I en sammanpressad lönestruktur är utrymmet begränsat för en löneutveckling som beror av internutbildning.¹⁰

Resultaten i studien visar att merparten av personal-utbildningen på de svenska arbetsplatserna är användbar på hela arbetsmarknaden. Det framgår också att anställda inte har lägre lön under upplärningsperioden, det vill säga arbetsgivarna står för kostnaden av utbildningen. Samtidigt visar resultaten att anställda som har deltagit i internutbildning stannar längre på företaget än personer med enklare arbeten. Regnér betonar att resultaten skall tolkas med stor försiktighet, eftersom det kan finnas andra faktorer än dem som han tar hänsyn till som påverkar utbildnings-valet. Han betonar vidare att det behövs en annan typ av data och andra metoder för att göra en säkrare bedömning av effekterna av internutbildning.

3.5 EU-bestämmelser för stöd till personalutbildning

EU-kommissionen pekar på nödvändigheten av en politik som skapar incitament för arbetstagarna att förbättra sin kompetens och företagen att investera i utbildning för redan anställda. Samtidigt betonas att riktade utbildningsåtgärder inte får strida mot konkurrenspolitiska mål. För att säkerställa att alla företag behandlas på samma sätt har kommissionen utformat ram-bestämmelser för utbildningsstöd som är förenliga med förut-sättningarna för den gemensamma marknaden. Allmänt gäller att stöden inte får vara så höga att de påverkar de naturliga incitamenten för investeringar i utbildning för redan anställda. De får inte heller utgöra dolda driftsstöd. EU:s bestämmelser är tillämpliga oavsett om utbildningen bedrivs av företagen själva eller av offentliga eller privata anordnare. Notera att diskussionen i tidigare avsnitt är relevant även i det här perspektivet.

Precis som humankapitalteorin för utbildning på arbetsplatser gör EU-kommissionen en distinktion mellan särskild utbildning (företagsspecifik) och allmän utbildning (generell). I EU-perspektiv

¹⁰ Björklund och Regnér (1996) argumenterar att det inte går att utesluta att internutbildning utnyttjas som en skattefri löneförmån för vissa anställda (*fringe benefit*). Med höga effektiva marginalskatter är det rationellt att belöna anställda med attraktiva kurser. Det kan förklara varför högutbildade medelålders personer är överrepresenterade i utbildningen.

definieras allmän utbildning som sådan som ger utbildnings-, examens- eller annat formellt kunskapsbevis. Särskild utbildning är sådan som ger kompetens som uppenbarligen främst är användbar i ett eller några få företag. I allmänhet gäller att utbildningsstöd inte får påverka utbildningskostnader som företaget normalt måste bära. Ett exempel är utbildningskostnader i samband med introduktionskurser för nyanställda. Syftet med stödet är att det skall påverka företaget att göra insatser utöver den vanliga verksamheten. Enligt kommission kan dock små och medelstora företag tillåtas högre stödnivåer.

Enligt EU-kommission är den högsta tillåtna stödnivån 50 procent av utbildningskostnaderna för allmänna utbildningar och 25 procent för särskilda utbildningar. För små och medelstora företag är stödnivån 70 procent respektive 35 procent. I vissa stöd-berättigade regioner i Sverige kan stödnivåerna höjas med 5 procentenheter. Vidare gäller att om utbildningen riktas till särskilda arbetstagare (kort utbildningsbakgrund, funktions-hindrade, äldre, kvinnor som återvänder till arbetsmarknaden) kan stödnivåerna ökas med ytterligare 10 procentenheter. Det vill säga för små och medelstora företag kan stödet under vissa förutsättningar uppgå till 80 procent av utbildningskostnaderna.

3.6 Personalutbildning och arbetsmarknadsutbildning

Mycket av den internutbildning som ges till de anställda i svenska företag tycks vara generell och användbar på hela arbetsmarknaden. Samtidigt tyder resultat på att anställda inte behöver betala för den generella kompetensen i form av lägre lön under utbildningstiden. Anställda i svenska företag och organisationer har således mycket starka incitament att delta i utbildning på jobbet.

Företag som väljer att betala för de anställdas generella kunskapsuppbyggnad tar en risk eftersom anställda kan ta en anställning i ett annat företag. En förklaring till att företagen ändå kan vara villiga att ta denna risk är att utbildningen kan vara ett medel att konkurrera om arbetskraft och belöna dem som är mest produktiva. Företag som arbetsgruppen har träffat argumenterar för att de är villiga att bekosta generell kunskapsuppbyggnad för att de inte kan förutse vilken kompetens de kommer att behöva på några års sikt. I vissa avseenden kan således arbetsmarknaden lösa frågor som rör kunskapsuppbyggnad av redan anställda.

Cirka en tredjedel av de anställda anger att de har kompetens som till viss del är företagsspecifik, det vill säga användbar främst i det företag eller den bransch där de arbetar. Vid en struktur-omvandling kan det vara svårt för personer med specifik kompetens att nå upp till sin tidigare lönenivå i de fall de måste byta bransch. Anledningen är att den specifika kunskapen inte är användbar i den nya branschen och därför inte kan ge samma avkastning som i den bransch där kunskapen byggdes upp. Dessutom kan det under vissa omständigheter vara svårt att förmå en person med specifik kompetens att acceptera ett jobb i en ny bransch om lönenivån är mycket lägre än i den gamla branschen. Detta gäller i synnerhet om arbetslöshetsersättningen är högre än ingångslönen i den nya branschen. Lönestrukturer på arbetsmarknaden kan således påverka de arbetslösas beslut att acceptera ett arbete.

Lönestrukturer på arbetsmarknaden kan vara utformade på ett sådant sätt att arbetstagarna och arbetsgivarna delar på ansvaret för en persons yrkesutbildning. Detta kan göras genom att individen har en låg lön under upplärningsperioden och en löneutveckling över tiden som speglar individens yrkesskicklighet. Förhandlade minimilöner driver upp arbetskraftskostnader och kan ge ingångslöner som i genomsnitt överstiger nyanställdas produktionskapacitet.

Höga ingångslöner kan medföra att arbetsgivare blir försiktiga i sina anställningsbeslut. En signal på det kan vara att det tar tid att tillsätta en vakans eller att företag väljer att inte expandera. En annan signal kan vara att arbetsgivare ställer höga formella krav på enklare tjänster för att kompensera för den relativt höga in-gångslönen. Det är svårt att undersöka om detta är problem som gäller för den svenska arbetsmarknaden. Men det finns tecken på att företagen ställer överdrivet höga krav på en anställning. Till exempel finner AMS i en intervjuundersökning av företag som har anmält en ledig plats hos arbetsförmedlingen, att nästan en fjärdedel av företagen ställer högre krav i platsanmälan än på den person som anställs (AMS 1999a). Det framgår också att det är svårt att hitta arbetskraft främst till yrken med låga eller inga utbildningskrav.

En mer direkt signal på att det är kostsamt för företagen att stå för upplärningskostnaderna inom ramen för nuvarande löne-strukturer är att det inom vissa yrkesområden finns avtal mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer om lägre löner under en upplärningsperiod. Inom handeln och inom verkstadsindustrin har det till och med slutits avtal om särskilda introduktionslöner kopplade till utbildning. Även inom arbetsmarknadspolitiken finns det åtgärder som sänker arbetskraftskostnader under en upplärningsperiod. Omfattande statliga satsningar på utbildnings-insatser för redan anställda kan påverka arbetsgivare att dra ned på sina investeringar i personalen. Indikationer på ett sådant beteende har observerats bland företag i Danmark.

4 **Utbildningsmarknaden för vuxna personer**

4.1 **Inledning**

Grunden för en individs kunskap och förmåga till inläring läggs i unga år. Grund- och gymnasieskolorna ger baskunskaper som i sin tur är en förutsättning för fördjupade teoretiska och yrkesinriktade studier inom universitet och högskolor. Individer som misslyckas med studierna i unga år har sedan en lång tid tillbaka haft möjlighet att senare i livet läsa in kunskaperna i den kommunala utbildningen för vuxna (komvux). Arbetsmarknadsutbildningen har givit somliga individer ytterligare möjligheter att bygga upp den grundkunskap som förlorades i unga år. Nya utbildnings-satsningar på 1990-talet har ytterligare ökat möjligheterna för vuxna att ta igen den formella kunskap som de inte byggde upp i ungdomsåren.

Arbetsmarknadsutbildning är den enda utbildningsformen som är tillgänglig främst för arbetslösa personer. Kursutbudet är i vissa avseenden unikt, i andra identiskt med det som finns inom såväl det reguljära utbildningsväsendet som inom andra utbildningssystem som vuxit fram under 1990-talet. Utbildnings-systemen skiljer sig åt med avseende på bland annat huvudmanna-skap, mål och individernas möjligheter till studiefinansiering. Ett samhällsekonomiskt effektivt statligt finansierat utbildningssystem för vuxna bör vara utformat på ett sådant sätt att olika individer har samma typ av finansiering när de deltar i samma utbildning. Vidare bör olika utbildningsformer inte erbjuda överlappande utbildningar utan utgöra tydliga komplement. En effektiv arbetsmarknadsutbildning måste ta hänsyn till de möjligheter

som erbjuds i parallella utbildningsformer. I detta avsnitt ges en översiktlig bild av olika utbildningsformer utöver arbetsmarknadsutbildning som är tillgängliga för vuxna arbetslösa.

4.2 Folkbildning

Folkbildningen omfattar folkhögskolor och studieförbund som drivs av olika folkrörelser, organisationer, stödföreningar och landsting. Verksamheterna finansieras helt eller delvis med statliga medel som fördelas av Folkbildningsrådet, vilket bildades år 1991 för att framförallt administrera det statliga anslaget till folkbildning. Rådet är en ideell förening med tre organisationer som medlemmar: Folkbildningsförbundet, Landstingsförbundet och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation. Utbildningarna vid folkhögskolor och studieförbund är inte bundna till centralt fastställda läroplaner. I stället bestäms utbildningens innehåll och inriktning vid respektive skola och förbund. Det innebär att kursutbudet skiljer sig åt mellan olika utbildningsenheter.

Studieförbundens verksamhet är huvudsakligen studiecirklar, men också kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet. I Studieförbundens verksamhet deltar människor vanligtvis på sin fritid. Studieförbunden erbjuder kurser inom flera olika ämnesområden på såväl grundskole- som gymnasie- och högskolenivå. Även folkhögskolorna har ett stort kursutbud på olika nivåer och med olika inriktningar. Skolorna ger normalt företräde för äldre och sökande med kort utbildning. Andra prioriterade grupper är individer med funktionshinder, personer med utländsk bakgrund och arbetslösa. Precis som vid en traditionell högskola kan personer delta i både enstaka kurser och längre utbildningslinjer. *Allmän kurs* finns på samtliga folkhögskolor och vänder sig främst till personer som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning och är ett alternativ till komvux. På allmän kurs ställs normalt inga formella antagningskrav och de studerande startar på olika nivåer beroende på förkunskaper och tidigare studier. Man erbjuder också *särskilda kurser* som ofta varierar

mellan olika folkhögskolor. På dessa kurser ställs ibland särskilda antagningskrav. En del av de särskilda kurserna är yrkesinriktade eftergymnasiala kurser eller kurser på högskolenivå.¹ Exempel på sådana utbildningar är utbildning till fritidsledare, dramapedagog och journalist. Budgetåret 1998 svarade de yrkesinriktade kurserna för cirka nio procent av verksamheten (Folkbildningsrådet, 1999). Folkhögskolestudier ger inga betyg utan ett sammanfattande studieomdöme enligt en fyrgradig skala. Studierna ger behörighet till högskolestudier.²

4.3 Kommunal vuxenutbildning

Den kommunala vuxenutbildningen består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. Grundläggande vuxenutbildning motsvarar den nio-åriga obligatoriska grundskolan. Den gymnasiala utbildningen motsvarar den som ges i det reguljära utbildningssystemet för ungdomar. Till skillnad mot ungdomsgymnasiet är den kommunala vuxenutbildningen uppbyggd i kurssekvenser som avslutas med en tentamen. Eleverna i gymnasial vuxenutbildning får betyg och möjligheter att söka vidare till högre utbildning.

Påbyggnadsutbildningar är yrkesinriktade utbildningar på eftergymnasial nivå och ges endast inom kommunal vuxenutbildning och Statens skolor för vuxna (SSV). SSV finns i Härnösand och Norrköping och är riksrekryterande skolor som bedriver distansundervisning för vuxna. Skolorna följer samma läroplan, program mål och kursplaner som den kommunala vuxenutbildningen. Skolorna skall främst erbjuda kurser som inte regelbundet anordnas inom den kommunala vuxenutbildningen i kommunerna.

Påbyggnadsutbildningar ger fördjupade yrkeskunskaper för en ny nivå i ett yrke eller grundläggande kunskaper för ett nytt yrke. Utbildningens längd varierar mellan 0,5-1 år och kan vara inriktad mot till exempel ekonomi, databehandling och turism. Tim- och kursplaner

¹ Begreppet eftergymnasiala utbildningar förekommer i olika sammanhang men det finns ingen entydig definition av vilka utbildningar som avses. I denna rapport avses utbildningar som ligger efter gymnasiet men före högskolan.

² Folkhögskolestuderande utgör en särskild kvotgrupp vid ansökningar till högskolestudier.

fastställs av Skolverket. Timplanen kan i begränsad omfattning innehålla kurser som inte ingått i elevens tidigare studier. Skolverket har fastställt tre målområden för kursplanen; övergripande mål, mål för yrkesområde samt mål för yrkesspecialisering. För varje område finns lokalt utformade kurser som gör det möjligt att nå de nationella målen för olika yrkesinriktningar. Kurserna har utformats i samråd med företrädare för arbetslivet på lokal och central nivå. Påbyggnadsutbildningar är genomgående utformade med utgångspunkt från förutsättningarna som gäller på den lokala arbetsmarknaden. Skolverket har dock utarbetat ett antal nationella och riksrekryterande påbyggnadsutbildningar.

4.4 Kunskapslyftet

Kunskapslyftet startade den 1 juli 1997 och är en femårig satsning på utbildning av vuxna. Satsningen syftar till att höja befolkningens grundläggande utbildningsnivå. Kunskapslyftet har bland annat följande övergripande mål; minska arbetslösheten, utveckla och förnya vuxenutbildningen samt minska utbildningsklyftorna. Målgruppen är i första hand vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknar treårig gymnasiekompetens, och i andra hand anställda personer med kort utbildning. En särskilt prioriterad grupp är lågutbildade män. Personer söker till utbildningar som arrangeras inom ramen för Kunskapslyftet till skillnad mot arbetsmarknadsutbildning, till vilken personer anvisas.

Kunskapslyftet är en gemensam uppgift för staten och landets kommuner. Ett särskilt statsbidrag lämnas för den utbildning som genomförs. Kommunerna ansöker varje år om medel för den utbildningsvolym man avser att genomföra. I ansökan anges också vilka kvalitativa satsningar man önskar genomföra. För dessa åtgärder erhålls ett särskilt kvalitetsbidrag. Somliga kommuner har etablerat ett nära samarbete med arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder och kontakter har även tagits med det lokala näringslivet. Därigenom förankras Kunskapslyftet på den lokala arbetsmarknaden.³ Kommunerna kan anlita olika utbildningsanordnare för att genomföra utbildningarna. Kommun och landsting är dock de största

³ I några kommuner har Kunskapslyftet medfört ett närmare samarbete mellan olika myndigheter som ansvarar för utbildnings-, närings- och arbetsmarknadspolitik (Wass 1999).

utbildningsanordnarna och svarar till-sammans för 76 procent av utbildningarna hösten 1999. Återstoden av utbildningarna arrangerades av externa utbildnings-anordnare där AmuGruppen (numera Lernia), folkhögskolan och studieförbunden svarade för cirka 19 procent av kurserna. Med undantag för utbildning som ges inom folkhögskolan gäller samma kursplaner och betygskriterier som i den kommunala vuxen-utbildningen. Det gäller även när andra utbildningsanordnare än komvux ansvarar för utbildningen.

Kunskapslyftet är omfattande och i inledningsskedet fördelades sammanlagt 110 000 nya utbildningsplatser. Drygt 5 000 avsåg eftergymnasial nivå inom Kvalificerad yrkesutbildning (KY)⁴ och 10 000 platser avsåg utbildning på grundläggande och gymnasial nivå inom folkhögskolor och studieförbund.⁵ Resterande platser fördelades till landets kommuner, med omkring 90 000 platser på gymnasial nivå och 5 000 platser på grundskolenivå. För år 1999 fördelades totalt drygt 100 900 platser på gymnasial nivå, medan 5 000 platser avsåg grundläggande kommunal vuxenutbildning. I budgetpropositionen för år 2000 uppges målsättningen vara att bibehålla samma volym som år 1999 fram till och med första halvåret 2002. För år 2000 har drygt 97 000 platser fördelats på gymnasial nivå.

I Kunskapslyftet står *individens* behov i fokus medan arbetsmarknadens behov kommer i andra hand, vilket är naturligt när det handlar om en uppgradering av en individens kunskapsbas. Det innebär att utbildningens inriktning och omfattning bestäms med utgångspunkt från elevens önskemål, behov och förutsättningar (SFS 1998:276, §6). Kommunerna bär ansvaret för kartläggning av den enskilda individens utbildningsbehov och skall även sträva efter att anordna de kurser som efterfrågas av individen.

Verksamheten inom Kunskapslyftet delas in i kategori A (allmänna kurser, orienteringskurser) samt kategori Y (yrkeskurser). *Orienteringskurser* kan vara både allmänna och inriktade mot ett särskilt yrkesområde. Målet är dock att förbereda individen för vidare studier, vilket innebär att orienteringskurserna kan innehålla studieteknik, studieintroduktion, praktik med mera i syfte att ge deltagare en översikt av studiemöjligheterna. På gymnasienivå avser *allmänna kurser* kärnämnen och gemensamma ämnen på gymnasieskolans Naturvetenskapliga och Samhällsvetenskapliga program som inte är

⁴ Kunskapslyftspengar fördelas även till statens skolor för vuxna.

⁵ Folkhögskolorna och studieförbunden ansöker om medel hos Folkbildningsrådet. Rådet följer även upp Kunskapslyftets verksamhet i förbunden och folkhögskolorna.

karaktärsämnen på något annat program (Statskontoret 1999:18). Några exempel är svenska, engelska, kemi, biologi och historia. Samtliga övriga kurser hör till kategorin *yrkeskurser*.

Inledningsvis utgjorde yrkeskurserna en relativt liten del av Kunskapslyftets verksamhet. Andelen har dock ökat snabbt och våren 1999 omfattade yrkeskurserna 60 procent av heltidsplatserna (Skolverket 1999). Data- och omvårdnadsutbildningar dominerar de yrkesinriktade kurserna.

Delegationen för Kunskapslyftet hade fram till och med den 1 juli år 1998 det huvudsakliga ansvaret för att uppföljning av arbetet med Kunskapslyftet. Därefter har Skolverket övertagit ansvaret för verksamheten, som även inbegriper ansvaret för tilldelning av resurser till Kunskapslyftet. Kommunerna ansöker om statligt stöd för ett år i taget (första ansökan omfattade 18 månader).⁶

Tilldelningen av resurser till en kommun beror av flera faktorer. Den relativa arbetslösheten, utbildningsnivån och antalet invandrare är tre viktiga faktorer. Även kursinriktningen och kommunala initiativ för att förnya och utveckla vuxenutbildningen påverkar tilldelningen av resurser. Exempel på förnyelse-arbete är fördjupad samverkan med den offentliga arbetsför-medlingen och med företrädare för arbetsgivare och arbetstagare (SFS 1998:276). Yrkeskurser ger högst statsbidrag eftersom de är mest kostnadskrävande. Skolverket avsatte år 1999 24 500 kronor för en helårsstudieplats i allmänna kurser (och orienteringskurser) och 38 500 kronor för en studieplats i en yrkeskurs (SOU 1999:39). Slutligen gäller att medlen för Kunskapslyftet inte får inkräkta på den gymnasiala vuxenutbildningen som bedrevs innan de nya resurserna blev tillgängliga. Kommunerna får således inte substituera de vanliga medlen till vuxenutbildning mot kunskapslyftspengar.⁷ Se avsnitt 5.6 för diskussion om Kunskapslyftskommitténs förslag om grundläggande vuxenutbildning.

⁶ Detta riktade statsbidrag underlättar den statliga styrningen av verksamheten.

Kommunerna får varje budgetår ett allmänt statsbidrag för verksamhet som är viktig ur statlig synpunkt men som drivs av kommunerna. Kommunerna kan själva avgöra vilka verksamheter som skall prioriteras inom ramen för det allmänna statsbidraget.

⁷ För att få tillgång till statsbidrag för grundläggande vuxenutbildning måste kommunerna med egna medel utöka den ordinarie verksamheten med 10 procent

4.5 Universitet och högskola

Högskolesektorn består av ett 60-tal universitet och högskolor med statlig, landstingskommunal eller enskild huvudman. Verksamheten inom universitet och högskolor kan delas upp i grundutbildning, forskarutbildning och forskning. En högskoleexamen omfattar två års studier (80 poäng), en filosofie kandidatexamen omfattar 3 års studier (120) och en magisterexamen motsvarar 4 års studier (160 poäng).

Urvalet till en utbildning på en högskola sker i regel i två steg. För det första måste en student uppfylla det grundläggande behörighetskravet. Det kan uppnås genom (1) slutförd svensk gymnasieutbildning med ”godkänt resultat”⁸, (2) motsvarande utländsk utbildning eller (3) fyllda 25 år med fyra års arbetslivserfarenhet och svensk- och engelskkunskaper som motsvarar slutförd gymnasieutbildning (så kallade 25:4:or). Till de allmänna behörighetskraven fogas särskilda behörighetsregler utformade efter kunskapskrav för kurser eller program vid olika lärosäten. De formuleras vanligen som minst ”godkänt resultat” på särskilda gymnasiekurser.

År 1975 bildades de yrkestekniska högskolorna (YTH) för att tillgodose industrins behov av kvalificerad yrkesutbildad arbetskraft. Organisatoriskt tillhör de yrkestekniska högskolorna ett universitet eller en högskola men utbildningarna är i regel kortare och mer direkt yrkesinriktade. För behörighet till YTH-utbildningarna krävs minst 2 års yrkesinriktad gymnasieutbildning och 4 års yrkesverksamhet inom det branschområde som utbildningen tillhör. Personer som saknar yrkesinriktad gymnasieutbildning kan antas om de har minst 6 års yrkesverksamhet inom det aktuella branschområdet. YTH-utbildning finns på 17 orter runt om i landet och exempel på utbildningsinriktningar är verkstadsteknik, träteknik och fordonsteknik.

⁸ Med ”godkänt resultat” avses idag betyget ”Godkänd” på minst 90 procent av gymnasiepoängen på ett program på gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning. Tidigare definierades det som (fullständigt) avgångsbetyg från gymnasiet samt kunskaper i svenska och engelska motsvarande betyg tre.

4.6 Kvalificerad yrkesutbildning

Kvalificerad yrkesutbildning (KY) är en försöksverksamhet som startade år 1996 och pågår fram till år 2001. KY tilldelas visserligen ett visst antal platser inom ramen för Kunskapslyftet men skall betraktas som en egen utbildningsform. KY innebär yrkesinriktad vuxenutbildning på eftergymnasial nivå och innehåller såväl teoretiska moment på gymnasie- och högskolenivå som praktik. Enligt 1998 års vårproposition skall utbildningen koncentreras mot bristyrkesområden och yrkesområden där det finns risk för flaskhalsar. Enligt regeringens proposition om nationell handlingsplan för äldrepolitiken skall även behoven inom vårdområdet beaktas inom ramen för KY.

Målgrupperna för KY är dels personer som nyligen har avslutat en gymnasieutbildning, dels personer som är yrkesverksamma men som vill förstärka sin kompetens inom ett visst yrkesområde. Utbildningarna pågår mellan ett och tre år, varav en tredjedel av utbildningstiden är arbetsplatsförlagd i form av så kallat lärande i arbete (LIA). De utbildningar som omfattar minst 2 år (80 KY-poäng), vilket gäller cirka 76 procent av utbildningarna, leder till en kvalificerad yrkesexamen utformad enbart för KY-utbildningarna.

Behörighetskraven är detsamma som till högskolan, det vill säga minst grundläggande behörighet. Utbildningsanordnare och ledningsgruppen för utbildningen kan även ställa krav på särskilda förkunskaper. Antagningen baseras på olika urvalskriterier. Förutom betyg och högskoleprov förekommer intervjuer, anlagstester, kunskapstester och arbetsprover. Arbetslivserfarenhet, bransch-kännedom och rekommendationer från arbetsgivare betraktas som meriter. Personer som vill delta i en KY-utbildning ansöker hos utbildningsanordnaren. Formellt finns inget hinder mot att KY-utbildning upphandlas som arbetsmarknadsutbildning.

Försöksverksamheten leds av Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning (KY-kommittén). Kommittén ansvarar för tillsyn och uppföljning av verksamheten samt godkänner ansökningar och beviljar bidrag till anordnare som vill arrangera en KY-utbildning. Både privata företag och offentliga myndigheter kan ansöka om att få anordna en utbildning. Enligt utvärderingen av KY är kommunerna huvudmän för 59 procent av utbildningarna.⁹ Privata utbildningsanordnare (blandning av privata och kommunala företag, stiftelser, ideella föreningar och bildningsförbund) svarar för 19 procent, högskolan står för 15 procent, landstinget för 3 procent och AmuGruppen för 4 procent. För varje

⁹ En huvudman kan i sin tur anlita olika utbildningsanordnare.

utbildning finns det en ledningsgrupp som består av företrädare för högskolan, komvux och berörda delar av arbetslivet. Detta säkerställer att utbildningarna är av hög kvalitet och anpassade till arbetsmarknadens behov.

Utbildningar inom tillverkningsindustrin och IT svarar för nästan hälften av utbildningsplatserna. Ett annat stort utbildningsområde är ekonomi och turism. Vård omfattar 3 procent av KY-utbildningarna (beräknat på 10 483 platser). Av utvärderingen av KY framgår att drygt 80 procent av utbildningarna kan beskrivas som *yrkesutbildningar*. I dagsläget finns drygt 200 olika KY-utbildningar fördelade på 14 branschområden. Åren 1996 och 1997 påbörjade cirka 4 500 personer en KY-utbildning. År 1998 antogs drygt 5 200 nya elever. Regeringens målsättning är att försöksverksamheten efter år 2001 skall övergå i reguljär verksamhet (se vidare avsnitt 5.6).

Statsbidraget för KY-utbildningar betalas ut av Kammarkollegiet (enligt beslut av KY-kommittén) till den ansvariga utbildningsanordnaren. Storleken på statsbidraget har hittills varit avhängigt av den kostnadsredovisning som anges i ansökan (SOU 1999:119). KY-kommittén har dock kartlagt behoven av stöd för utbildning inom olika branschområden. Till exempel antas att utbildningar inom ekonomi behöver lägre statsbidrag än utbildningar inom andra branscher. Perioden 1996-1998 uppgick bidraget i genomsnitt till 51 300 kr per utbildningsplats och år.¹⁰ Bidragets storlek varierar mellan utbildningsinriktningar.

Det första preliminära, intervjubaserade resultaten av KY-utbildningar är mycket positiva. Arbetsgivaren anser att utbildningsformen i stor utsträckning tar hänsyn till företagets behov av yrkesutbildningar. Utfallet sex månader efter avslutad utbildning tyder på att utbildningen är framgångsrik. Av dem som slutade en KY-utbildning hösten 1998 hade 75 procent en anställning sex månader (våren 1999) efter utbildningen och 4 procent var egna företagare (SOU 1999:119) 66 procent av de KY-utbildade hade ett arbete inom utbildningsområdet eller hade egna företag. I KY-kommitténs slutbetänkande (SOU 1999:122) har man följt upp dem som avslutat en KY-utbildning 1996 - september 1999. De preliminära resultaten visar att av de studerande som var kvar vid utbildningens slut hade 69

¹⁰ Regeringen beräknade i propositionen 1995/96:145 statens del av kostnader för försöksverksamhet med KY till 60 000 kronor per utbildningsplats och år, exklusive kostnader för studiestöd.

procent en anställning inom tre månader efter avslutningsdagen.¹¹ 10 procent planerade att studera vidare inom sex månader efter utbildningens slut. Det kan vidare vara värt att notera att KY har lyckats locka en relativt stor andel personer som innan utbildningen var arbetslösa. Andelen arbetslösa (deltidsarbetslös eller arbetslös under året före påbörjade studier) uppgick till 59 procent av nybörjare i KY-utbildning under perioden höstterminen 1996 - höstterminen 1998.

4.7 Individens studiefinansiering

*Utbildningsbidrag (aktivitetsstöd)*¹²

Utbildningsbidrag är en individuell finansieringsform som är tillgänglig endast för dem som deltar i olika arbetsmarknads-politiska aktiviteter inklusive arbetsmarknadsutbildning. Bidragets storlek är relaterad till arbetslöshetsersättning (se kapitel 5). Personer som är berättigad till arbetslöshetsersättning eller är utförsäkrade får utbildningsbidrag som motsvarar det belopp som skulle ha lämnats vid arbetslöshet, dock lägst 240 kr per dag och maximalt 580 kr (våren år 2000). Personer som inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning får 103 kr per dag.¹³ Beslut om bidraget tas av LAN/AF, a-kassan lämnar uppgift om vilken motsvarande dagpenning som gäller och beloppet betalas ut av försäkringskassan för fem dagar per vecka. Arbetshandikappade har även rätt till extra bidrag för höga resekostnader i samband med utbildningen. Personer som inte är handikappade kan efter beslut av länsarbetsnämnden få bidrag för särskilda merkostnader. Dessa kostnader täcks via så kallade otraditionella medel (se kapitel 5). Utbildningsbidrag lämnas även till personer som deltar i SwIT-satsningen, under förutsättning att de före utbildningen var arbets-lösa och inskrivna vid arbetsförmedlingen.

Särskilt utbildningsbidrag

Det särskilda utbildningsbidraget (UBS) infördes hösten 1997. Bidraget administreras av Centrala studiestödsnämnden (CSN) och är tillgängligt

¹¹ I anställning innefattas allt från att den studerande börjat arbeta under utbildningen till att ha blivit lovad ett arbete inom tre månader efter utbildningens slut.

¹² Enligt förordning 1996:1100 om aktivitetsstöd kan detta utgå i form av utbildningsbidrag.

¹³ Vårpropositionen år 2000 aviserar en höjning av detta belopp (103 kronor) för de som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning.

för arbetslösa personer i åldrarna 25-55 år som studerar på grundskole- eller gymnasienivå.¹⁴ Personerna måste vara registrerade på en offentlig arbetsförmedling och berättigade till arbetslöshetsersättning. Bidragets storlek motsvarar arbetslös-hetsersättningen. Bidraget är tillgängligt även för redan anställda som vill förstärka sin grundläggande kompetens. Ett krav är dock att en långtidsarbetslös person anställs i stället för individen som är ledig för studier.

UBS betalas ut för maximalt 12 månaders heltidsstudier. UBS har flera likheter med utbildningsbidraget. För det första är bi-dragets storlek lika högt i de båda systemen för en person som är berättigad till arbetslöshetsersättning. För det andra återkvalificerar fullföljda studier med båda bidragen till en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen. För det tredje finns det ingen lånedel kopplad till systemen utan all ersättning lämnas som ett bidrag.

Resurserna för UBS är begränsade, vilket innebär att somliga sökande kan få avslag på ansökan om bidraget. I en urvalssituation ska UBS i första hand ges till individer som ska studera på grundskolenivå och på orienteringskurser. Preliminära siffror visar att 40 procent av studerande inom gymnasialt Kunskapslyft uppbar UBS hösten 1998 (Axelsson och Westerlund 1999). Motsvarande siffra inom komvux ordinarie kursutbud var 11 procent.

Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa

Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA) kan beviljas för grundskolestudier och fyra terminers studier på gymnasial nivå. Stödet administreras av CSN och kan beviljas till arbetslösa personer som är registrerade på en offentlig arbetsförmedling och som har förvärvat arbetat (eller motsvarande) i minst tre år. Studie-stödet lämnas till personer i åldrarna 21-50 år. Personer som är äldre än 50 år kan vid särskilda skäl få SVUXA. I SVUXA utgör bidraget endast 65 procent medan resten ges i form av lån. Det totala beloppet efter skatt är dock lika stort som utbildningsbidraget efter skatt. Bidragsbeloppet är relaterat till arbetslöshetsersättningen.

Personer som har arbetat deltid och därför har en arbetslöshetskassa som motsvarar deltid får om de väljer att studera på heltid räkna upp dagpenningen till motsvarande heltid. SVUXA kan

¹⁴ Bidraget betalas ut till personer som studerar på folkhögskola samt inom kommunal och statlig vuxenutbildning. Även personer som deltar i orienteringskurser kan få bidraget.

även ges till personer som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa. I det fallet är stödet lika med den lägsta dagpenningen. Studier med SVUXA ger till skillnad mot UBS och utbildningsbidraget inte rätt till ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen.

Särskilt vuxenstudiestöd

Särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) riktar sig inte i första hand till de arbetslösa utan är huvudsakligen utformat för att ersätta inkomstbortfall för personer som behöver ta ledigt från arbetet för att studera. SVUX beviljas främst för studier på grundskole- och gymnasienivå. Även personer som går en yrkesteknisk högskoleutbildning (YTH) eller specialpedagogutbildning på en högskola har rätt till SVUX. Personer som har förvärvsarbetat i minst fyra år och som är yngre än 50 år har rätt till stödet. Om det föreligger särskilda skäl kan även individer som är över 50 år beviljas stöd. Stödet betalas ut som bidrag och ersättningsnivån följer ersättningen i en arbetslöshetskassa. För personer som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa är SVUX lägre än SVUXA.

Resurserna för SVUX är som resurserna för UBS begränsade. Ett urvalsförfarande träder in när antalet sökande medför att resursramarna överskrids. Urvalsförfarandet är enkelt och innebär att de personer som har störst behov av utbildning och särskilt ekonomiskt stöd får bidraget. Personer som studerar på YTH eller specialpedagogutbildningar har dock alltid rätt till SVUX.

Studiemedel

Studiemedel är den vanligaste finansieringsformen av studier på högskolenivå. Men även vuxna personer som studerar på grundskolenivå (inklusive orienteringskurser), gymnasienivå eller KY-utbildningar kan ansöka om studiemedel. Personer i åldrarna 20-45 år kan beviljas studiemedel och de som är äldre än 45 år kan beviljas studiemedel om det föreligger särskilda skäl. Studiemedel omfattar en lånedel som år 1999 uppgick till maximalt 5 125 kr i månaden och en skattefri bidragsdel på 1 973 kr. Bidragsdelen uppgår således till drygt 27 procent av totalbeloppet 7 098 kr. Studier med studiemedel betraktas som överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen

Ett reformerat studiestödssystem

Från och med den 1 juli år 2001 införs ett nytt samordnat studiestödssystem som bland annat medför att nuvarande system för studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd, och särskilt vuxenstudie-stöd för arbetslösa försvinner. Det nya systemet är utformat för olika typer av studieformer och för individer med olika ekonomiska förutsättningar.

Det nya systemet är upplagt på samma sätt som det nuvarande studiemedelsystemet med en lånedel och en bidragsdel. Totalbeloppet är angivet till samma nivå som tidigare men den generella bidragsnivån höjs från nuvarande 27,8 procent till 34,5 procent av totalbeloppet. Samtidigt införs en bidragsnivå på 82 procent främst för personer som skall studera på grundskole- eller gymnasienivå. Det är möjligt att ta tilläggs lån om maximalt 1 600 kr per månad för studerande som är 25 år eller äldre. Med tilläggs lån uppgår totalbeloppet till cirka 8 700 kr, vilket ungefär motsvarar den högsta ersättningen efter skatt i arbetslöshetsförsäkringen. I det nya studiestödssystemet höjs fribeloppet från 54 000 kr per år till 91 000 kr per år. Fribeloppet gäller alla studerande.¹⁵ Vidare höjs studiebidragsåldern från 45 till 50 år i förhållande till nuvarande studiemedel. Rätten till studielån skall dock successivt begränsas från och med 41 års ålder.

Det nya studiestödssystemet är ett enhetligt finansierings-system med lika stort totalbelopp för alla studerande oavsett studienivå. Det finns ingen koppling till reglerna om dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen. I stället är ersättningsnivåerna kopplade till basbeloppet, vilket förenklar regelverk och administration. Enligt regeringens proposition 1999/2000:10 innebär höjningen av det generella bidraget en förbättring för alla studerande. Återbetalningskraven skärps i det nya studiestödssystemet. Det särskilda utbildningsbidraget finns kvar så länge som Kunskapslyftet pågår.

Korttidsstudiestöd och internatbidrag

Korttidsstudiestöd kan beviljas till deltagare i statsbidrags-berättigade studiecirklar, kurser i komvux, folkhögskolor, Statens skolor för vuxna (SSV) och Samernas folkhögskola. Bidraget uppgår till 75 kr per timme för dem som förlorar arbetsinkomst på grund av studier. Stödet kan

¹⁵ Det finns inga fribelopp i SVUX och SVUXA.

kombineras med internatbidrag om det rör sig om en kort kurs (högst 14 dagar) som anordnas av folkhögskola eller SSV. Internatbidraget är 327 kr per dygn och skall bidra till att täcka resekostnader och kostnader för uppehälle i samband med kursen. Internatbidrag kan beviljas både till anställda och arbetslösa. Det går också att söka enbart internatbidrag. Resurserna är dock begränsade. Stöden försvinner när det nya studiestödssystemet införs.

Annan form av finansiering

I praktiken är det möjligt att finansiera vuxenstudier med social-bidrag, privata lån eller sparade medel. Dessa finansieringsformer är dock ovanliga. Under vissa förutsättningar kan personer uppbära arbetslöshetsersättning samtidigt som de studerar. Beslutet fattas på den lokala arbetsförmedlingen. I de flesta fall krävs att individen parallellt med studierna aktivt söker arbete. En arbetslös person kan dock delta i en orienteringskurs om hur det är att studera och samtidigt uppbära full arbetslöshetsersättning utan att samtidigt söka arbete.

4.8 Jämförelse av olika studiefinansieringsformer

Det statliga studiestödet är utformat för att människor oavsett bakgrund och erfarenheter skall ha möjligheter till en utbildning såväl före som efter inträdet på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutbildning ger möjligheter till yrkesmässig uppgradering, KY till kvalificerad yrkesutbildning och Kunskapslyftet till grundläggande kunskapsförbättring. En arbetslös person som är intresserad av utbildning har idag många möjligheter att förstärka sin kunskapsbas.

Studiefinansieringen varierar mellan olika utbildningsformer. Detta behöver inte utgöra ett problem om utbildningsformerna är olika, men kan göra det om utbildningsformerna överlappar varandra. Olika studiefinansieringsformer kan då påverka valet mellan olika utbildningar och skapa orättvisor mellan olika studentgrupper. Hög bidragsfinansiering för vissa grupper och lån för andra medför dessutom att personer med bidragsfinansierad utbildning får en relativ inkomstförbättring efter utbildning jämfört med andra grupper. Olika studiefinansieringsformer påverkar möjligheterna att dra en tydlig gräns mellan olika utbildningsformer.

I *tabell 4.1* presenteras ersättningsnivåer med olika finansieringsformer för olika grupper av deltagare som det kommer att se ut från och med införandet av det nya studiestödssystemet den 1 juli 2001.

Tabell 4.1 Studiemedelsbelopp vid generell och högre bidragsnivå samt utbildningsbidrag vid några olika ersättningsnivåer. Per månad för heltidsstuderande. Belopp i kronor.

STUDIEMEDEL*				
	med 34,5% bidrag		med 82% bidrag	
Bidrag	2 449		5 820	
Lån	4 649		1 278	
Totalt	7 098		7 098	
(Totalt inkl tillägglån)	8 698		8 698	
UTBILDNINGSBIDRAG				
	Ursprung- brutto- inkomst	Dag- penning	Ers./månad brutto	Ers./månad efter skatt (30%)
Ej berättigad till arbetslöshetsers		103	2 266	1 586
Berättigad till arbetslöshetsers	6 600	240	5 280	3 696
	10 450	380	8 360	5 852
	12 600	460	10 120	7 084
	15 950	580	12 760	8 932
	17 600	640**	14 080	9 856

NOT: *Bidragsdelen i studiemedlet skall vara obeskattad och pensionsgrundande. Beloppen gäller vid 1999 års prisbasbelopp. ** I Kontrakt för arbete, Ds 1999:58, föreslås en höjning av den högsta dagpenningen från 580 kronor till 640 kronor under de 100 första ersättningsdagarna.

Överst i tabellen visas de belopp som gäller för dels studiemedel med generellt bidrag (34,5%), dels för studiemedel med högre bidrag (82%). Det generella bidraget, 2 449 kronor, utbetalas till alla studerande. Det högre studiebidraget på 5 820 kr är tillgängligt för både arbetslösa och arbetstagare som är 25 år eller äldre och utbetalas för studier på främst grundskole- och gymnasienivå. Enligt prop. 1999/2000:10 skall det också finnas möjlighet att styra det högre bidraget till angelägna studerandegrupper oavsett utbildningsnivå, vilket avser exempelvis studerande vid yrkesteknisk högskoleutbildning (YTH) och vid vissa lärarutbildningar (special-pedagogutbildning). Oavsett generellt eller högre bidrag uppgår totalbeloppet (inklusive lån) till 7 098 kronor per månad för ensamstående utan barn. Med ett tillägglån uppgår totalbeloppet till 8 698 kronor.

Den övre åldersgränsen för studiebidrag är 50 år, vilket innebär en höjning med 5 år jämfört med nuvarande system. Å andra sidan begränsas rätten till studielån successivt från 41 års ålder. Detta

försvårar möjligheterna för många att finansiera vidare studier efter ett antal år på arbetsmarknaden.

Den nedre delen av tabellen illustrerar bruttoinkomster och olika dagpenningnivåer och motsvarande ersättning i utbildnings-bidrag för dels individer som är berättigade till arbetslöshets-ersättning, dels individer som ej är berättigade till arbetslöshets-ersättning. För den senare gruppen är dagpenningen 103 kronor, medan den lägsta dagpenningen för den som har rätt till grundbeloppet är 240 kronor. En initial bruttoinkomst på 15 950 kronor ger den nuvarande högsta dagpenningnivån 580 kronor, vilket motsvarar en ersättning på cirka 8 900 kronor efter skatt. Förslaget om en höjd dagpenning till 640 kronor (de första 100 dagarna) skulle motsvara cirka 9 800 kronor efter skatt.

Av *tabell 4.1* framgår att personer med en dagpenning på mindre än 380 kronor erhåller högre ersättning i det nya studiestödssystemet, under förutsättning att de får det högre studiebidraget. Studiemedlen - inklusive det som skall återbetalas - motsvarar ett dagsbelopp på ungefär 322 kronor per dag om studiemånaden uppgår till 22 dagar. Dagsbeloppet för en ensam-boende student som får bostadsbidrag (om 1 100 kr) är cirka 410 kr (Prop. 1999/2000:10). Lånedelen i studiemedelssystemet skall betalas tillbaka inom loppet av 25 år. Enligt propositionen kan den som läser behörighetsgivande utbildning på grundskole- och/eller gymnasienivå och sedan går vidare till högskolan ges rätt att avskriva det ursprungliga lånet med en sjättedel av utbetalda lån för varje slutförda och godkända 40 högskolepoäng. Möjligheten att avskriva delar av lånen kan bidra till att arbetslösa vuxna vågar skuldsätta sig för studier på en högskola.

Den maximala dagpenningen ger ett utbildningsbidrag som är högre än den ersättning personer får som väljer att finansiera sina studier med vanligt studiemedel (bidrag och lån). Denna skillnad blir ännu större om vi endast ser till bidragsdelen (den högre) i studiemedlet. En initial månadsinkomst (brutto) på mer än 10 450 kronor ger högre ersättning i form av utbildningsbidrag efter skatt, jämfört med bidragsdelen i studiemedlet - även vid 82 procents bidragsnivå. Dagpenningnivån 380 kronor utgör en brytpunkt. Med lånedelen i studiemedelsbeloppet och den högre bidragsdelen blir brytpunkten en dagpenning på 460 kronor, vilket motsvarar en ursprunglig månadsinkomst på cirka 12 600 kronor. Jämfört med ersättning i form av utbildningsbidrag efter skatt, är total-beloppet i det nya studiestödet lägre för alla dem som har månadsinkomster som överstiger 12 600 kronor.

För den som får det högre bidraget (82 procent) är det nya studiestödet ekonomiskt mer fördelaktigt än ersättning i form av utbildningsbidrag vid en dagpenning som understiger 380 kronor. Det är dock bara ca 10 procent av de arbetslösa med inkomst-relaterad ersättning som får en dagpenning på högst 380 kr. (Uppgifterna avser vecka 41 år 1999.) Dessa personer får således incitament att studera, det vill säga det nya studiestödssystemet kan få en allmän rekryterande effekt till studier i det reguljära utbildningsväsendet. Det 82-procentiga bidraget kan även verka rekryterande för personer som är obenägna att ta studielån.¹⁶

Det nya studiestödssystemet innebär en större rättvisa i studiefinansieringen än tidigare och en förbättring för somliga grupper jämfört med ersättning i form av utbildningsbidrag. Systemet förhåller sig dock inte helt neutralt till olika utbildningar, som exempelvis komvux och arbetsmarknads-utbildning. För somliga individer kan det vara ekonomiskt mer fördelaktigt att delta i arbetsmarknadsutbildning än att delta i utbildning finansierad med studiemedel. Detta gäller särskilt om man tar hänsyn till återbetalningsskyldigheten. Personer som är berättigade till maximal dagpenning erhåller drygt 3 000 kronor mer per månad efter skatt jämfört med det högre studiebidraget och närmare 2 000 kronor mer jämfört med totalbeloppet 7 098 kronor. Skillnaden ökar ytterligare om den maximala dagpenningen höjs till 640 kronor de första 100 dagarna. En differens på 2 000 kronor eller mer efter skatt ger vuxna svaga incitament att studera i reguljär utbildning. Vidare begränsas möjligheten att få studielån successivt från och med 41 års ålder, vilket innebär att många personer får det svårt att studera med det nya studie-medelssystemet. Å andra sidan har den formella övre åldersgränsen för bidraget i studiemedlet höjts från 45 till 50 år. Det skall dessutom, enligt prop. 1999/2000:10, vara möjligt att i vissa fall bevilja bidrag även till den som har fyllt 50 år, förutsatt att det är fråga om stöd till en utifrån arbetsmarknadsbehov angelägen yrkesinriktad utbildning.

¹⁶ 1 juli 1993 infördes en lånedel (35%) i utbildningsbidraget, vilket gällde ungdomar och samtliga deltagare som via arbetsmarknadsutbildning deltog i det reguljära utbildningsväsendet. Konsekvensen blev att deltagandet bland dessa grupper minskade avsevärt. Det är dock svårt att avgöra om det var studiefinansieringen, arbetsmarknadsutbildningens innehåll eller individernas bakgrund som gav upphov till minskningen.

Kunskapslyftskommittén (KLK) föreslår i sitt slutbetänkande (SOU 2000:28) bland annat flera förändringar beträffande studiefinansieringen - ändringar som KLK betraktar som förutsättningar för att nå särskilda målgrupper. Ett förslag innebär att bidragsnivån i studiemedlet höjs till 100 procent för studier på grundläggande nivå samt att bidragsnivån 82 procent skall gälla särskilda grupper. Vidare föreslår KLK ett andra särskilt utbildningsbidrag (UBS2) i form av ett inkomstrelaterat bidrag för arbetslösa som har en dagpenning ovanför brytpunkten med det 82-procentiga bidraget (5820 kronor). Villkoren föreslås vara att personen är mellan 25 och 55 år, studerar på grundskole- eller gymnasienivå samt uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning. UBS2 föreslås vidare utgå under högst ett år. KLK vill även höja åldersgränsen för bidragsdelen i studiestödet från 50 till 55 år samt att arbetslösa i en urvalssituation prioriteras framför andra med avseende på både studiestöd och studieplats. Dessa förändringar skulle innebära att studiefinansieringen i princip blir likvärdig för personer som studerar på grundskole- eller gymnasienivå i komvux och inom arbetsmarknadsutbildningen. Å andra sidan kvarstår skillnaden mellan personer som studerar på samma utbildningar med olika studiefinansiering.

Ur individens synpunkt finns det två möjligheter att uppnå lika studieekonomiska förutsättningar i reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning (se bilaga 3). Antingen sätts ersättningen vid deltagande i arbetsmarknadsutbildning i nivå med studiemedlet eller studiemedel vid deltagande i reguljär utbildning i nivå med utbildningsbidraget. Detta skulle i princip medföra att olika utbildningsformer inte konkurrerar med varandra genom studiefinansieringen. Samtidigt elimineras studieekonomiska skillnader mellan olika personer som studerar på samma utbildningar. Ur ett fördelningsspolitiskt perspektiv kan det vara svårt med ett helt neutralt studiefinansieringssystem. Ett helt neutralt system kan påverka somliga individer att inte studera. Detta kan gälla personer som inte ser utbildning som en långsiktig investering, utan främst ser de kortsiktigt ökade kostnaderna och vuxna personer med en ansträngd ekonomi. För en person som lever på en liten ekonomisk marginal kan de studieekonomiska förutsättningarna ha stor betydelse för utbildningsbesluten. Detta gäller sannolikt personer som behöver grundläggande och/eller gymnasial utbildning.

En invändning mot lånesystemet är att viljan att skuldsätta sig skiljer sig mellan olika grupper. Personer från studieovana hem kan bete sig annorlunda än personer från studievana hem (se Öckert &

Regnér 2000). Vidare saknar många personer reserv-tillgångar, varför ett misslyckat utbildningsval kan få stora konsekvenser för dem. De inkomstrelaterade återbetalningsregler-na är utformade för att lösa det senare problemet. Genom att anpassa återbetalningstakten till framtida inkomster minskar också individernas risktagande. Eftersom skulden dessutom avskrivs vid pensionen minskar osäkerheten ytterligare. Öckert & Regnér argumenterar att en nackdel med ett alltför generöst system är att studenterna blir mindre känsliga för utbildningarnas ekonomiska avkastning samt att det medför en subventionering av lågproduktiva utbildningar.

4.9 Kunskapslyft och arbetsmarknadsutbildning

Kunskapslyftet har förbättrat möjligheterna för arbetsförmedlingen att styra över personer med svagare utbildningsbakgrund och behov av förberedande utbildning till det reguljära utbildningsväsendet. Denna styrning har förenklats genom införandet av UBS som innebär individuell studiefinansiering motsvarande utbildningsbidraget. Individer har således samma höga bidragsnivå i förberedande grundutbildning i Kunskapslyftet som de skulle ha om de gick motsvarande utbildning som en arbetsmarknadsutbildning.

Det finns stora regionala skillnader med avseende på hur möjligheterna som ges genom Kunskapslyftet har förvaltats. I några kommuner har det tagits nya grepp för samverkan mellan LAN/AF och ansvariga för Kunskapslyftet kring utbildningar som syftar till ett arbete. Samarbetet i frågor som rör studie- och yrkesvägledning har förstärkts och utvecklats i många kommuner. Representanter för Kunskapslyftet har bland annat varit tillgänglig på vissa arbetsförmedlingar några dagar i veckan. Många kommuner har också tagit initiativ till samverkan mellan olika aktörer inom ramen för lokala vägledningscentra. Detta har medfört både bättre utbildningsinformation till de arbetslösa och ökat samarbete mellan personal på förmedlingen och personer som administrerar utbildningarna inom Kunskapslyftet. De regelbundna kontakterna har givit upphov till informella nätverk som i sin tur har förenklats beslutsprocessen i många individuella ärenden och lett till gemensamt planerade utbildnings-

sekvenser. Exempelvis har man i några fall kommit överens om att Kunskapslyftet sköter de allmänna teoretiska ämnena och arbetsförmedlingen den yrkesinriktad utbildningen. I något fall har myndigheterna även delat på ansvaret för en 2-årig yrkesinriktad utbildning. Kunskaps-lyftet har då anordnat det första året av grundläggande yrkes-utbildning, medan AF har anordnat det andra yrkesinriktade året.

Inom flera områden har satsningen på Kunskapslyftet medfört att AMV har kunna minska omfattningen på arbetsmarknads-utbildningen. Restaurang och storkök samt vård- och omsorgs-utbildningar är några exempel på områden där satsningarna har haft betydelse. Dessa utbildningar ligger också i linje med dem som LAN/AF själva brukar köpa upp, det vill säga kommunen har gjort samma bedömningar som LAN/AF. Dessa goda exempel på samarbete tycks dock uppstå i samband med fungerande informella nätverk på lokal nivå. Arbetsgruppens intryck är annars att det inte tycks finnas någon enhetlig uppfattning på länsarbetsnämnder-na om hur samarbetet med Kunskapslyftet bör hanteras.

Samtidigt som samverkan har fungerat bra i vissa kommuner har den fungerat sämre i andra. Länsarbetsnämnderna anser genomgående att Kunskapslyftets yrkeskurser inte är tillräckligt anpassade till behoven på den lokala arbetsmarknaden. Kunskaps-lyftet har i vissa fall erbjudit utbildningar som länsarbetsnämnden slutat att köpa. Exempel är utbildningar till florist, jakt- och fiskeguide. Samtidigt har Kunskapslyftet erbjudit kurser som inne-hållsmässigt inte uppfyller de krav som ställs på arbetsmarknaden. Det gäller till exempel vissa utbildningar till nätverkstekniker. En förklaring som har förts fram är att kommunerna är ovana att be-döma arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft och kompetens. En annan förklaring är att individens önskemål väger tyngre än arbetsmarknadens behov av kompetens.

Ett annat problem som har lyfts fram är svårigheterna att få till stånd ett länsövergripande samarbete mellan länsarbets-nämnden och kommunerna om vilka utbildningar som skall ges i Kunskapslyftet. Länsarbetsnämnden upphandlar utbildningar som skall rekrytera deltagare från hela länet och vill därför se ett länsövergripande utbud av både vissa förberedande utbildningar och grundläggande yrkeskurser. Kunskapslyftet har genomgående ett renodlat kommunperspektiv och det tycks vara svårt att få till stånd samverkan

mellan kommuner vad gäller utbudet av utbildningar inom Kunskapslyftet. Kommunförbundets länsavdelning har till exempel endast en rådgivande funktion.

Ytterligare ett problem som har förts fram av LAN/AF är att merparten av kurserna inom komvux/Kunskapslyftet har terminsstart. Många deltagare i en arbetsmarknadsutbildning måste börja en utbildning mitt i en termin eller under sommaren då det reguljära utbildningsväsendet gör uppehåll. Samtidigt kräver många arbetslösa en annan studietakt och pedagogik än den som tillhandahålls inom den reguljära vuxenutbildningen. Många kommuner har dock tillhandahållit exakt de förberedande kurserna som AF/LAN har efterfrågat. Arbetsgruppen kan konstatera att LAN/AF i många fall vill ha kontroll över individens hela utbildningsförlopp. Det är möjligt att goda samarbeten har uppstått främst i de kommuner där LAN/AF har förtroende för Kunskapslyftet och dess förmåga att tillhandahålla adekvat förberedande utbildning för personer med en svag ställning på arbetsmarknaden.

4.10 Högre utbildning och arbetsmarknadsutbildning

Med krav på alltmer avancerade kunskaper i arbetslivet kan det vara nödvändigt att utnyttja universitet och högskolor som anordnare av arbetsmarknadsutbildningar.¹⁷ Dessa behov förstärks när det råder brist på arbetskraft med viss typ av högskoleutbildning. Lagen om offentlig upphandling (LOU) gäller inte när AMV, som är en statlig myndighet, köper utbildningar av en statlig högskola. AF/LAN kan därmed göra direktupphandlingar av enstaka platser för arbetslösa personer som är intresserade av att studera en högskoleutbildning som efterfrågas av arbetsmarknaden.¹⁸ I det perspektivet kan högskolorna i framtiden bli större och viktigare producenter av arbetsmarknadsutbildning. Idag är dock volymerna små. Åren 1996-1999 utgjorde upphandlad arbetsmarknadsutbildning vid högskolor i genomsnitt cirka en procent av den totala kurskostnaden för arbetsmarknadsutbildning.

¹⁷ I fortsättningen används begreppet högskolor.

¹⁸ Regler för upphandling beskrivs i kapitel 6.

Vissa arbetslösa personer behöver längre utbildningar för att vara konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden. Högskoleutbildning kan vara ett krav för en anställning. Individer som skulle komma i fråga för utbildningsbidrag vore i första hand arbetslösa som redan har en akademisk examen eller som har passerat åldersgränsen i studiemedelssystemet eller som har utnyttjat alla terminer med studielån. Det har även nämnts att personer som inte får studie-medel för att de inte klarat av den normala studietakten i högskolan skulle kunna få denna möjlighet.

I förordningen 1998:1784 om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter stadgas att ”inom det reguljära utbildningsväsendet på högskolenivå eller därmed jämförlig utbildning får anvisas som arbetsmarknadsutbildning, om den omfattar högst 40 studieveckor och inte är en del av en längre eftergymnasial utbildning”. En arbetslös som deltar i en utbildning (ej köpt) i det reguljära utbildningsväsendet som har sökt och antagits till den erhåller efter beslut av AF utbildningsbidrag. AF/LAN betalar i det fallet inte någon kurskostnad.

Vad gäller *upphandlade (köpta) utbildningar* kan högskolan skraddarsy en utbildning för en grupp arbetslösa. LAN bestämmer kursinriktning och vilka elever som tas ut till utbildningen. Utbildningar inom datavetenskap, information, kultur, ekonomi och pedagogik är vanliga. AF/LAN kan också köpa en eller flera enstaka platser som är tillgängliga i det reguljära kursutbudet och tillsätta dem med arbetslösa personer som får utbildningsbidrag. Cirka två tredjedelar av den köpta utbildningen åren 1996-1999 avsåg enstaka elever (se bilaga 2). För upphandlade utbildningar finns inte begränsningen om 40 veckor men det är ovanligt att LAN upphandlar längre utbildningar. För närvarande pågår längre utbildningar för bland annat obehöriga lärare, vårdpersonal och personer med utländsk bakgrund. Nyligen har t ex länsarbets-nämnden i Östergötland beslutat köpa en tvåårig utbildning för receptarier med upp till 24 deltagare (under förutsättning att Hälsouniversitetet i Linköping får examensrätt). Flera LAN är osäkra på tolkningen av bestämmelserna för den upphandlade utbildningen i högskolan.

Begränsad omfattning

I bilaga 2 redovisas regler som styr högskolornas uppdrags-utbildning samt omfattningen av den arbetsmarknadsutbildning som bedrivs vid högskolorna. Arbetsförmedlingen har relativt sett få sökande som skulle kunna delta i arbetsmarknadsutbildning på högskolenivå. Av elever i arbetsmarknadsutbildning genomför en låg andel, under 1990-

talet mellan en och två procent, sina studier vid universitet och högskolor. Av arbetsförmedlingens arbetslösa sökande har cirka tio procent någon form av högskoleutbildning. Utbildningsnivåer, ålder och övriga personliga karaktäristika kan variera mycket kraftigt mellan dessa arbetslösa. Därmed varierar även förutsättningarna för och behoven av kompletterande utbildning mellan de olika individerna.

Syftet med möjligheterna att erbjuda arbetslösa högskole-studier med utbildningsbidrag är inte att skapa en bakdörr in i den akademiska miljön utan att korrigera för mindre (ibland formella) ofullkomligheter i de enskilda individernas utbildning. Arbets-marknadsutbildningen, såväl den traditionella som den på hög-skolenivå, kan ses som ett medel att marknadsanpassa individens utbildning.

I bilaga 2 diskuteras ett antal viktiga frågeställningar som arbetsgruppen rest med anledning av den roll som högskolan kan komma att spela som anordnare av arbetsmarknadsutbildningar. Av diskussionen framgår att avvägningsfrågorna är många.

Efterfrågan på arbetskraft med högre utbildning är ojämnt fördelad över landet. Därför behöver personer som söker arbete inom sådana yrkesområden också vara geografiskt rörliga, för att de ska kunna acceptera eventuella erbjudanden om anställning. Utbildningen är endast en av de faktorer som avgör arbetsgivarnas anställningsbeslut.

När LAN uppträder som en skicklig beställare kan detta bidra till att utveckla utbildningar eller kortare kurser som på ett ändamålsenligt sätt kompletterar det ordinarie kursutbudet. Upphandling av arbetsmarknadsutbildning på högre nivåer medför därmed att nya utbildningar kommer till stånd. En annan fördel är att högskolorna tillförs ekonomiska resurser som kan användas för att utveckla nya utbildningar. Det finns dock inte några garantier för att resurserna utnyttjas på dessa sätt.

Några problem

Bilaga 2 nämner några problem med arbetsmarknadsutbildning på högskolan. Ett är att det skapar orättvisor mellan studerande-grupper i termer av studiefinansiering och tillgång till högre utbildning. I fallet med receptarieutbildningen som personer söker in till på andra högskolor kommer det att finnas studenter som lånar cirka 100 000 kronor för att bli receptarie medan 24 personer får utbildningsbidrag.

Efter utbildningen betalar den ena gruppen drygt 8 000 kronor om året tills lånet är avbetalat, vilket innebär en icke oväsentlig löneförsämring under resten av yrkeskarriären jämfört med personer som har gått utbildningen med utbildningsbidrag.¹⁹ Ersättningen med utbildningsbidrag kan vara högre än studiemedel, vilket innebär skillnader även under studietiden. Samtidigt kan personer som har sökt utbildningen men inte kommit in i det här fallet som arbetslösa få tillgång till utbildningen. Det traditionella antagningssystemet kan således påverkas.

Det finns vidare en risk att upphandlad utbildning på högskolor konkurrerar med grundutbildning om gränssättande resurser såsom kvalificerade lärare, teknisk utrustning, lokaler och andra stödfunktioner. Högskolan hamnar i konkurrens med andra kunskapsproducerade tjänsteföretag, vilket kan få konsekvenser för den akademiska verksamheten och urholka högskolans fria utbildningsroll. Högskolor som ger mycket upphandlad utbildning kan tappa i vetenskaplig kompetens jämfört med andra högskolor. Detta kan förstärka utbildningsskillnader mellan högskolor och påverka möjligheterna att konkurrera om studiemotiverade studenter. Arbetsgruppen har sett avtal mellan en LAN och en regional högskola avseende en lärarutbildning som ger behörighet att undervisa endast i en kommun. Denna högskola riskerar att på sikt förlora studenter även till de ordinarie programmen.

Öckert & Regné (2000) visar att förändringar i antagningsregler påverkar individers utbildningsbeslut. I termer av ökade möjligheter att läsa en högre utbildning som arbetsmarknadsutbildning innebär det att nyutexaminerade från gymnasieskolan kan välja att cirkulera mellan korta jobb och arbetslöshet för att senare i livet studera med bättre villkor. Unga arbetslösa kan således skjuta upp sina utbildningsbeslut. Samtidigt finns det en risk att äldre personer som studerar med studiemedel avbryter sin utbildning för att studera med utbildningsbidrag. Författarna resonerar inte kring vilken roll en åldersgräns skulle kunna ha i detta sammanhang. Det är tänkbart att problemet kan reduceras med en åldersgräns, exempelvis 40 år, för ökade möjligheter att läsa på högskola.

¹⁹ Detta slår också mot personer som har läst samma utbildning vid andra tillfällen, nyligen betalat av studielånen och har haft en normal löneutveckling.

Vikten av ökad samverkan inom AMV och mellan högskolor

Cirka två av tre avtal mellan länsarbetsnämnder och högskolor om uppdragsutbildning avser endast en enskild person. Alltför få arbetslösa finns på samma plats för att större grupper av högskolestuderande arbetslösa ska kunna bildas. Riksrekrytering av deltagare måste ske i ökad utsträckning. Kortare utbildningar med riksrekrytering skulle dels leda till ökad administrativ effektivitet dels skulle utbildningar, som annars troligen inte skulle komma till stånd, kunna genomföras genom att utbildnings-behovet och utbildningspotentialen tillvaratas bättre än i dag.

Om AMV agerar på ett mera enhetligt sätt än idag, borde ett antal fördelar kunna uppnås. Samordning och riksrekrytering skulle kunna göra det möjligt att lättare än i dag hitta de universitet och högskolor som har speciella kompetenser.

Om länsarbetsnämnderna börjar samordna sina köp av uppdragsutbildning kommer det att medföra att även högskolorna kommer att behöva börja samarbeta mera.

5 Den institutionella ramen för arbetsmarknadsutbildning

5.1 Mål

Mål som formuleras på central nivå styr implementeringen av politiken på lokal nivå. Det övergripande syftet med målen är ytterst att påverka utfallet av politiken. Generella mål utformade på central nivå ger myndigheter ansvar för formulering av implementerbara mål medan specifika eller kvantitativa mål eliminerar den möjligheten. Specifika mål ställer således stora krav på att beslutsfattare på central nivå har mycket god information om förutsättningarna på lokal nivå. Detta gäller målformulering inom alla politikområden.

I prop. 1999/2000:1 har ett övergripande mål på kort sikt formulerats, nämligen att den öppna arbetslösheten skall minska till 4 procent under år 2000 och att andelen reguljärt sysselsatta i befolkningen i åldern 20-64 år skall öka till 80 procent år 2004. Därefter är målet full sysselsättning.

I regleringsbrevet anger regeringen vilka förutsättningar som gäller för AMV under det kommande budgetåret samt de övergripande målen för verksamheten. AMS formulerar i samråd med länsarbetsnämnderna mål för den länsövergripande verksamheten. Därefter utformar länsarbetsnämnderna tillsammans med arbetsförmedlingarna praktiska mål för den löpande verksamheten.

Regleringsbrevet för budgetåret 2000 avseende AMV anger två grupper av mål, effektmål och verksamhetsmål. Effektmålen är att hålla vakanstiderna nere för lediga platser, minska långtidsarbetslösheten och motverka långa tider utan reguljärt arbete. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inklusive arbetsmarknadsutbildningen skall verka för att uppfylla dessa övergripande mål.

Verksamhetsmålen är mer detaljerade än effektmålen. För budgetåret 2000 finns det sju olika verksamhetsmål. Det första är att minst 80 procent av arbetsgivarna som anmält en ledig plats till

arbetsförmedlingen skall ha fått tillräckligt med sökande (med de kvalifikationer som arbetsgivaren efterfrågar) för att kunna anställa inom den tid som man har kommit överens om med arbetsförmedlingen. Det andra målet är att minst 70 procent av dem som har avslutat en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning skall ha fått arbete 90 dagar efter utbildningen.¹ Det tredje målet är att antalet långtidsinskrivna som inte har haft reguljärt arbete de senaste två åren skall vara mindre än 65 000 personer i slutet av budgetåret. Det fjärde målet är att antalet långtidsarbetslösa² skall vara mindre än 48 000 personer i slutet av budgetåret.³ Det femte målet är att ungdomar yngre än 25 år skall erbjudas reguljärt arbete, lämplig utbildning, praktik eller sysselsättningsskapande åtgärd senast inom 100 dagars arbetslöshet. Verksamhetsmålen 6 och 7 är att minst 56 000 arbetshandikappade personer per månad skall ges lämplig sysselsättning samt att den genomsnittliga bidragsnivån i lönebidrag skall uppgå till högst 60 procent av lönekostnaden.

Av målformuleringarna för budgetåret 2000 framgår bland annat att det finns få åtgärdsspecifika mål. I stället är målen formulerade i termer av målgrupper (t.ex. ungdomar, handikappade) eller utfall (t.ex. långtidsarbetslöshet) som indirekt kan påverkas av alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Regleringsbrevet anger inte någon prioriteringsordning, vilket innebär att alla mål är lika viktiga. Det går dock inte att utesluta möjligheterna att något eller några mål får större betydelse än andra vid implementeringen av politiken.⁴ Det framgår också att arbetsmarknadsutbildning är en av få åtgärder som har ett kvantifierat specifikt mål.⁵ Målet avser den yrkesinriktade utbildningen och innebär en hög ambitionsnivå jämfört med den som ges av andra målformuleringar under stora delar av 1990-talet.

¹ Med arbete avses avaktualiseringsorsak 1-4 eller byte till sökandekategori 21, 22, 31, 41-43, 45, 47 och 48. Det innebär tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning, lönebidrag, SAMHALL, deltidsarbetslöshet, timanställd, tillfälligt arbete, ombytessökande, offentligt skyddat arbete, anställningsstöd, allmänt och förstärkt anställningsstöd. Målet omfattar således vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

² Personer som har varit arbetslösa sex månader eller längre.

³ Det framgår inte vilka överväganden som har gjorts för att komma fram till 48 000 personer.

⁴ Ett sådant val måste göras eftersom det inte är möjligt att uppfylla alla mål samtidigt (t.ex. kan ett fördelningspolitiskt mål stå i konflikt med målet att 70 procent av deltagarna skall vara i jobb efter utbildning). Få och tydliga mål underlättar sannolikt både styrning och implementering av politiken.

⁵ Målet infördes budgetåret 1999 och det visar att regeringen ställer större krav på arbetsmarknadsutbildningen än andra åtgärder.

Regleringsbrevens visar att arbetsmarknadsutbildningen skall uppfylla en mängd olika mål under ett budgetår. Under hela 1990-talet har de tre övergripande målsättningarna med utbildningen (inklusive andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder) varit att hålla vakanstiderna nere för lediga platser, minska långtidsarbetslösheten och motverka långa tider utan arbete. Utbildningen skall även uppfylla ett antal verksamhetsmål. Riksdagens Revisorer (1997) innehåller en översikt av alla mål perioden 1990/1991-1995/1996. Av den sammanställningen framgår att politikens för-delningspolitiska roll betonades under hela perioden. Det fanns särskilda verksamhetsmål för långtidsarbetslösa, utländska medborgare, arbetshandikappade och ungdomar.

Tabellerna 5.1a-5.1c i appendix 5A innehåller en liknande sammanställning som den som presenterades av Riksdagens Revisorer, men för perioden 1997-2000. Vi har även försökt sammanställa de mål som under 1990-talet har gällt främst för arbetsmarknadsutbildning (*tabell 5.1d* i appendix 5A). *Tabell 5.1a* visar övergripande målsättningar för arbetsmarknadsmyndigheternas verksamhet, medan *tabellerna 5.1b* och *5.1c* visar verksamhetsmålen för hela politiken och olika grupper. Det framgår att regeringen i detalj har reglerat hur många personer som skall delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder under vissa budgetår (3,1 procent av arbetskraften år 1998). Målen för arbetshandikappade och långtidsarbetslösa har under hela perioden varit formulerade i absoluta tal. *Tabell 5.1d* visar direkta specifika och allmänna mål för arbetsmarknadsutbildning under perioden 1991/92-2000. Med direkta specifika mål avser vi målformuleringar i regleringsbrevens som anger andelar eller absoluta tal och som berör arbetsmarknadsutbildning. Med allmänna mål avser vi sådana som innehåller utbildning i målformuleringen och som inte anger några andelar eller absoluta tal.

Perioden 1991/92-1995/96 fanns det flera specifika mål för arbetsmarknadsutbildningen. De specifika målen var genomgående volyminriktade medan de allmänna målen var inriktade mot olika målgrupper, det vill säga betonade utbildningens fördelningspolitiska roll. Av målformuleringarna framgår inte om syftet med arbetsmarknadsutbildningen är att förbättra arbetskraftens kompetens eller endast ge meningsfull sysselsättning i väntan på ett nytt arbete. Detta är en viktig aspekt på målen, eftersom det visar att arbetsmarknadsutbildning, till skillnad mot andra utbildningsformer, inte främst betraktades som en långsiktig investering i individens humankapital den första delen av 1990-talet.

Budgetåren 1997 och 1998 fanns det inga direkta specifika mål, vilket kan tolkas som att arbetsmarknadsutbildningen skulle fylla exakt

samma funktioner som alla andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Denna syn förändras budgetåret 1999, då den yrkes-inriktade utbildningen fick ett utfallsmål. Målet höjer kraven på den yrkesinriktade utbildningen och får sannolikt konsekvenser för såväl rekrytering till utbildningen som utbildningens innehåll och inriktning. Utfallsmålet visar också att deltagande i yrkes-inriktad arbetsmarknadsutbildning numera skall ses som en investering i humankapital. Målet ligger kvar budgetåret 2000.

Sammanfattningsvis visar diskussionen i detta avsnitt att arbetsmarknadsutbildningen skall uppfylla flera olika mål. En del mål är specifika i det avseendet att de anger absoluta eller relativa utfall medan andra endast anger en riktning. Ett specifikt mål är enklare att följa upp och tenderar därför att styra verksamheten mer än ett allmänt mål. Samtidigt finns det mål som styr i olika riktningar, vilket gör det svårt att implementera politiken. Svårigheterna förstärks när det inte finns en fastställd prioriterings-ordning av olika mål.

5.2 Vem får delta i arbetsmarknadsutbildning?

Sedan den 1 januari år 1999 utgör förordningen om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter den institutionella ramen för arbetsmarknadsutbildningen (SFS 1998:1784).⁶ Enligt denna skall personer som vill delta i arbetsmarknadsutbildning vara 20 år eller äldre samt vara arbetslösa eller i riskzonen att bli arbetslösa. De måste också söka arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen. Dessa allmänna förutsättningar har gällt under hela 1990-talet.⁷

Arbetsmarknadsutbildningen har under hela 1990-talet varit tillgänglig även för somliga personer som inte har fyllt 20 år. Enligt gällande förordning avses unga handikappade, ungdomar som får arbetslöshetsersättning och ungdomar som bor i kom-muner som inte slutit avtal med staten om praktikplatser för ungdomar enligt förordningen (1995:712) om kommuners ansvar för ungdomar.⁸ Liknande restriktioner fanns även i förordningarna som styrde utbildningen före år 1999.

Före år 1995 ingick även ett krav att personerna ska beviljas utbildning ”om det bedöms att arbetsmarknadsutbildningen kan leda till ett stadigvarande arbete”. Det kan tolkas som att förmedlingarna då var tvungna att bedöma deltagarnas möjligheter att få ett arbete efter utbildningen. Vidare kan arbetslösa, sedan år 1999, anvisas till utbildning, vilket i princip innebär att arbetslösa personer har en skyldighet att delta i arbetsmarknadsutbildning om arbetsförmedlingen anser det vara den lämpligaste åtgärden. Även tidigare kunde dock arbetslösa bli avstängda från ersättning i arbetslöshetsförsäkringen om de tackade nej till en erbjuden åtgärd, däribland arbetsmarknadsutbildning.

⁶ Förordningen som styr arbetsmarknadsutbildning styr även åtgärderna datortek, arbetspraktik, yrkesinriktad rehabilitering, och start av näringsverksamhet.

⁷ Reglerna gäller inte personer som är intagna på kriminalvårdsanstalt eller personer som bor i kommuner som betecknas som stödområden 1 eller 2 (särskilda kommuner i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Dalarnas, Gävleborgs, Örebro, Värmlands, Västmanlands och Västra Götalands län) enligt förordningen 1990:642 och som startar egen verksamhet.

⁸ Perioden 1 april 1992-1 juli 1993 fick ungdomar i åldrarna 18-20 delta i upphandlad arbetsmarknadsutbildning.

Upphandlad (köpt) och reguljär utbildning

Arbetsmarknadsutbildningen brukar delas in i upphandlad (köpt) och reguljär utbildning (se kapitel 7). Den upphandlade utbildningen är tillgänglig för alla arbetslösa som uppfyller de allmänna krav som beskrivits ovan.⁹ AMV fastställer utbildningsmål eller innehåll för att utbildningen skall passa deltagarna och arbetsmarknadens efterfrågan. Inom det reguljära utbildnings-väsendet på grundskole- och gymnasienivå är arbetsmarknads-utbildning med utbildningsbidrag tillgänglig endast för arbetslösa arbetshandikappade samt för invandrare som har varit registrerade på förmedlingen i minst två år. För dessa grupper finns inga stipulerade åldersgränser. Det är även möjligt att få arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet på högskolenivå.¹⁰ AMV kan inte styra utbildningarnas innehåll i den reguljära utbildningen men betalar inte heller för någon kurskostnad.

5.3 Ekonomiska villkor

Personer som deltar i arbetsmarknadsutbildning har rätt till utbildningsbidrag i form av dagpenning. Dagpenningen är skattepliktig och pensionsgrundande och lämnas för högst fem dagar per kalendervecka. Utbildningsbidragets storlek beror av den ersättning som personen skulle ha fått om han/hon vore arbetslös.¹¹ År 1999 består arbetslöshetsersättningen av två delar; frivillig inkomstrelaterad ersättning respektive grundbelopp.¹² För att få ersättning enligt den frivilliga inkomstrelaterade försäkringen måste den sökande bland annat uppfylla ett medlemsvillkor och ett arbetsvillkor. År 1999 gällde att den arbetslöse måste ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst 12 månader (medlems-villkoret) och arbetat minst sex månader under en period av 12 månader före arbetslöshetsperioden (arbetsvillkoret) för att vara berättigad till ersättning.

⁹ Under förutsättning att de passerar de förkunskapskrav som finns för utbildning.

¹⁰ Under förutsättning att de uppfyller de allmänna eller särskilda förkunskapskraven för högskoleutbildningen. Se bilaga 2 för en diskussion om arbetsmarknadsutbildning på högskolenivå.

¹¹ Det innebär att förändringar i reglerna för arbetslöshetsersättningen påverkar deltagarna i utbildningen.

¹² Ersättningsystemet infördes den 1 januari år 1998. Grundbeloppet motsvaras av kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) före år 1998.

Tabell 5.2 Ersättning per dag vid deltagande i arbetsmarknadsutbildning, 1990-1999. Jämförelse med lönenivåer i vissa branscher.

ÅR	RÄTT TILL	INTE RÄTT TILL		LÖN PER	LÖN PER
	ARBETSLÖS- HETSER- SÄTTNING*	ARBETS- LÖSHETSER- SÄTTNING	-19 år		
	Maximalt belopp	20 år-***		HANDEL, HOTELL OCH REST.	TILLVERK- NINGSSIN- DUSTRIN
1990	495	297	210	na	na
1991	543	326	230	na	na
1992	564	338	239	na	na
1993	598	358	253	na	na
1993	564	338	253	na	na
1994	564	338	245	608	694
		20 år-			
1995	564		245	636	731
1996	564		230	669	780
		Rätt till	Ej rätt		
		KAS/ grund- belopp	till KAS /grund- belopp		
1997	564	230	103	700	814
1997	580	240	103	700	814
1998	580	240	103	719	843
1999	580	240	103	722	808

NOT: * frivillig inkomstrelaterad försäkring from år 1998. ** tillgängligt även för personer under 20 år som hade försörjningsplikt för minderårigt barn eller fullföljde underhållningsskyldighet av eget barn. Endast personer som ej fyllt 20 år kan få den lägsta ersättningen. Lön per dag har beräknats med utgångspunkt från timlön och antagande om heltidsarbete. Lönen utgör ett kvartalsgenomsnitt i hela branschen. År 1999 innehåller endast 3 kvartal. Källor är Arbetsmarknadsstyrelsens statistikjänst för ersättningsbelopp i arbetslöshetsförsäkringen och Statistiska centralbyråns lönestatistik.

Personer som uppfyller villkoren och är yngre än 57 år har rätt till arbetslöshetsersättning i högst 300 dagar. De som är 57 år eller äldre har rätt till ersättning i högst 450 dagar. Ersättningsnivå är 80 procent av individens inkomster före arbetslöshet upp till en maximinivå som fastställs av regeringen (se *tabell 5.2*). Både arbetsvillkoret och ersättningsnivå har förändrats flera gånger under 1990-talet.

Rätt till grundbeloppet har den som uppfyller arbetsvillkoret, men inte medlemsvillkoret. Vidare kan grundbeloppet lämnas till en arbetslös person som istället för arbetsvillkoret uppfyller ett så kallat studerandevillkor.¹³ Grundbeloppet kan lämnas till personer som är 20 år eller äldre. Den maximala ersättningstiden är densamma som i inkomstbortfallsförsäkringen, men ersättnings-nivån är avsevärt lägre (se *tabell 5.2*). Den som inte är berättigad till arbetslöshetsersättning och går en arbetsmarknadsutbildning erhåller en dagpenning om 103 kronor.

Utbildningsbidragets storlek har justerats vid flera tillfällen under 1990-talet (*tabell 5.2*).¹⁴ Förändringar i utbildningsbidraget speglar förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningsnivån under en arbetsmarknadsutbildning är avsevärt högre för personer som uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning än den är för dem som inte har rätt till sådan ersättning. Sedan år 1995 har ersättningsnivån minskat för personer som inte har rätt till arbetslöshetsersättning medan den har legat på en konstant nivå eller ökat något för personer som har rätt till arbetslöshets-ersättning. Ersättningssystemet har således skapat incitament för personer som vill delta i arbetsmarknadsutbildning att dels bli medlem i en arbetslöshetskassa, dels arbeta innan de söker sig till utbildningen.

Ett sätt att få en uppfattning om dagpenningens storlek är att jämföra den med löner på den reguljära arbetsmarknaden. (Se avsnitt 4.8 för en jämförelse av utbildningsbidrag och andra studie-finansieringsformer). *Tabell 5.2* redovisar den genomsnittliga lönen inom handel, hotell och restaurang samt tillverknings-industrin. Det framgår att den maximala dagpenningen genomgående är lägre än den genomsnittliga daglönen i båda branscherna. År 1994 uppgick den maximala dagpenningen till drygt 90 procent av genomsnittslönen inom handel med mera och cirka 80 procent inom tillverkningsindustrin. Andelarna uppgick till ungefär 80 procent respektive 72 procent år 1999.

¹³ Studerandevillkoret innebär att en arbetslös som har studerat och avslutat sina studier under vissa förutsättningar kan ha rätt till ersättning utan att uppfylla arbetsvillkoret.

¹⁴ Notera att ersättningsbeloppet varierar beroende på individens inkomster före arbetslöshet. De totala utgifterna för utbildningsbidrag varierar därför med individernas bakgrund.

Ett annat sätt att belysa dagpenningens storlek är att jämföra den med minimilöner i några olika branscher. År 1999 var lägsta lönen inom det kommunala området cirka 445 kronor per dag före skatt för en person som fyllt 18 år. Den var nästan 500 kronor för en person som fyllt 19 år.¹⁵ Beloppen var ungefär lika höga inom verkstadsindustrin. Inom handels var lägsta lönen enligt vissa avtal cirka 480 kronor per dag för personer som i åldrarna 20-23 och 570 kronor för personer som fyllt 24 år. Numera finns det inom delar av handeln också avtalade introduktionslöner för ungdomar i åldrarna 20-23 år. Dessa innebär 75 procent av den lägsta lönen, vilket motsvarar cirka 360 kronor per dag före skatt.¹⁶ Liknande avtal har nyligen träffats även inom verkstadsindustrin. Introduktionslönen uppgick år 1999 till cirka 400 kronor per dag före skatt för ungdomar yngre än 21 år. Dessa lägsta- och introduktionslöner är genomgående lägre än den maximala dagpenningen.

Sedan år 1986 har det varit möjligt att uppfylla arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen genom att delta i arbetsmarknadsutbildning.¹⁷ Denna koppling mellan systemen förstärktes den 1 januari år 1993, då det blev formellt möjligt för personer som riskerade utförsäkring att delta i arbetsmarknadsutbildning enbart för att återkvalificera sig till en ny period av arbetslöshetsersättning. Detta har gjort det möjligt för en del personer att delta i utbildningen av andra skäl än att höja sin kompetens och förbättra sina framtida sysselsättningschanser. Detta kan under vissa förutsättningar få negativa konsekvenser för såväl kvaliteten i utbildning som andra deltagares sysselsättningsmöjligheter.

Personer som deltar i arbetsmarknadsutbildning har under hela 1990-talet haft möjlighet att få särskilda bidrag utöver utbildningsbidraget. Fram till den 1 juli år 1995 hade deltagare

¹⁵ Alla löneuppgifter angående lägsta löner är beräknade antingen utifrån månadslön och antagande om heltidsarbete (22 dagar per månad) eller utifrån timlön och 8 timmars arbetsdag.

¹⁶ Kriterierna för att få tillämpa denna nivå är att den nyanställda inte har någon erfarenhet av de aktuella arbetsuppgifterna, att nivån tillämpas under högst ett år samt att året innehåller någon form av utbildningsprogram och fastlagd tidsplan för utbildningen. Det kan vara intressant att jämföra utbildnings-innehållet i dessa program med innehållet i arbetsmarknadsutbildningen inom området.

¹⁷ Före år 1986 räknades endast 2 månader av arbetsmarknadsutbildning.

möjlighet att få bidrag som täckte kursavgifter inom reguljära utbildningsväsendet och studieförbunden, resekostnader för studie-resor och övernattningskostnader, kostnader för dagliga resor mellan bostaden och utbildningsplatsen om de översteg 100 kronor per månad. Deltagare som var tvungna att pendla eller övernatta på studieorten kunde dessutom få ett särskilt traktamente som uppgick till som mest 103 kronor per dag år 1992.

Sedan den 1 juli år 1995 kan deltagare få nödvändiga extra kostnader täckta genom ett särskilt anslag för så kallade otraditionella medel.¹⁸ År 1999 gäller att deltagarna kan få ersättning för belopp som överstiger kostnaden för normal dagpendling på hemorten.¹⁹ En person som måste ha särskild bostad på utbildningsorten kan ersättas för det dubbla boendet med 2 400 kronor/månad (110 kronor/-utbildningsdag). Om utbildningstiden understiger 30 kalenderdagar kan deltagaren erhålla ersättning för hela logikostnaden. Dessutom kan deltagarna få ersättning för resa till och från utbildningsorten samt för en hemresa per månad.²⁰ Arbetsförmedlingen skall inför beslut om arbetsmarknads-utbildning diskutera med den sökande hur de extra kostnaderna skall finansieras.

Under 1990-talet har regeringen genomfört många andra förändringar i syfte att påverka individens utbildningsval eller ekonomiska ersättning under utbildningstiden. År 1990 gavs AMS möjligheter att erbjuda ett så kallat stimulansbidrag till personer som valde att gå en verkstadsutbildning. Åtgärden innebar att personer fick ett bidrag med 400 kronor per genomförd kursvecka om de efter en verkstadsutbildning arbetade inom utbildnings-området. En person kunde som mest erhålla 12 500 kronor. Stimulansbidraget upphörde 1 juli år 1992.

Perioden 1 juli 1993 - 1 januari 1995 bestod utbildnings-bidraget av dels en lånedel, dels ett bidrag. Lånedelen uppgick till 35 procent av dagpenningen, resten var bidrag. Systemet var utformat för två grupper av deltagare; dels personer som var yngre än 25 år, dels alla deltagare i arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Enligt AMS (1996) medförde låne-finansiering att antalet deltagare i reguljär utbildning minskade till en nivå under den budgeterade. Förändringen i ersättningsystemet och dess påföljder indikerar att

¹⁸ Budgetposten infördes år 1993 för att bekosta otraditionella insatser som motiveras av arbetsmarknadsskäl, men som inte rymms inom ordinarie verksamhet.

¹⁹ Utbildningsanordnaren kan stå för resor mellan hemort och utbildningsort.

²⁰ Deltagarna får ersättning med 90 kronor per mil om de kör egen bil och vid samåkning får föraren ett tillägg om 25 kronor per mil och passagerare.

ekonomiska förhållanden under studietiden påverkar de arbetslösas benägenhet att studera.

År 1995 genomfördes även andra förändringar av förmånerna för deltagarna i arbetsmarknadsutbildning. Möjligheten att behålla utbildningsbidrag under sommaruppehållet begränsades från fyra veckor till två. Samtidigt begränsades sommarledigheten vid upphandlad utbildning till 14 kalenderdagar. Vidare upphörde möjligheten att köpa barnomsorgsplats för deltagare.

Deltagarnas möjligheter har förändrats i andra avseenden under 1990-talet. Det gäller bland annat möjligheterna att delta i arbetsmarknadsutbildning i andra länder som har ändrats vid två tillfällen. Den 1 juli år 1995 upphörde möjligheten att delta i utbildning utomlands och den 1 april år 1996 blev det tillåtet att delta i arbetsmarknadsutbildning men endast i länder som ligger i Sveriges närområde.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att förutsättningarna för deltagare i arbetsmarknadsutbildning har förändrats flera gånger under 1990-talet. En dynamisk arbetsmarknad kräver att utbildningen ständigt förändras och anpassas till olika lokala förutsättningar. Samtidigt skapar förändringarna en osäkerhet både för dem som administrerar politiken och dem som deltar i utbildningen. Tydliga regler som är oberoende av konjunktur-svängningar och enkla att implementera är centrala komponenter i ett effektivt utbildningssystem för arbetslösa vuxna personer.

5.4 Aktuella reformeringar

Regelförenklningar

Av regelförenklingskäl fördes de olika bestämmelserna som tidigare styrde arbetsmarknadsutbildning, yrkesinriktad reha-bilitering, bidrag för start av näringsverksamhet, datortek samt arbetspraktik samman den 1 januari år 1999 i en lag och en förordning, som benämns lag respektive förordning om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter. Det innebär att förändringar av regler som styr arbetsmarknadsutbildning numera även får konsekvenser för andra åtgärder och vice versa. I förordningssammanhang har arbetspraktik och datortek sedan den nya förordningen infördes betraktats som en form av arbetsmarknadsutbildning. Inom ramen för arbetsmarknadsutbildning faller också IT-satsningen SwIT, samt försöksverksamhet med bristyrkesutbildning under år 2000 för redan anställda motsvarande ca 1 300 utbildningsplatser.²¹

I regeringens proposition 1999/2000:98 aviseras ett antal förslag om förändringar av arbetsmarknadspolitiken - varav flera syftar till att förenkla regelsystemet. I propositionen föreslås bland annat att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna från och med den 1 augusti år 2000 skall indelas i sju olika arbetsmarknadspolitiska program, vilka från och med samma tidpunkt skall omfattas av en ny, gemensam lag - lagen om arbetsmarknadspolitiska program. Programmen är arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, anställningsstöd, utvecklingsgaranti, start av näringsverksamhet, projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning samt särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.²² Den nya lagen skall ersätta lagen (1995:706) om kommuners ansvar för ungdomar, lagen (1997:1268) om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år och lagen (1998:1781) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter. Förändringen kommer att få en mängd följdkonsekvenser för regelsystemet, men kommer inte att medföra någon förändring i

²¹ Bristyrkesutbildning för redan anställda har även tidigare förekommit inom ramen för arbetsmarknadsutbildning. År 1990 hade länsarbetsnämnderna möjlighet att använda högst 20 procent av platserna inom upphandlad utbildningen för detta ändamål. Andelen drogs ner till högst 2 procent år 1993 och slopades helt år 1995.

²² I prop. 1999/2000:98 ges också exempel på insatser som dessa program kan komma att omfatta.

sak. Regelverket för arbetsmarknadsutbildningen kommer således även i fortsättningen att styras av samma regelverk som andra åtgärder. I de nya bestämmelserna kommer man att skilja arbetspraktik och datortek från arbetsmarknadsutbildningen.

Aktivitetsgaranti

Ett andra förslag gäller införandet av en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd i hela landet från och med den 1 augusti år 2000 - en aktivitetsgaranti.²³ Målgruppen för denna åtgärd är personer som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna.²⁴ Inom ramen för aktivitetsgarantin skall de arbetslösa erbjudas heltidsaktivitet, under det att aktivitetsstöd lämnas²⁵, tills dess att de kan få ett arbete eller påbörjar en utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet, inte en arbetsmarknadsutbildning. Basen i aktivitetsgarantin skall utgöras av organiserade jobbsökaraktiviteter, men även Europeiska Socialfondens mål 3 samt befintliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall ingå. Detta innebär således att arbetsmarknads-utbildningen kan komma att utnyttjas inom ramen för aktivitetsgarantin.

Aktivitetsgarantin öppnar för möjligheten att erhålla aktivitetsstöd i princip för obegränsad framtid, vilket talar för att utgifterna för ersättning till deltagarna kan öka. Å andra sidan är detta i praktiken möjligt redan idag genom att personer kan cirkulera mellan åtgärder och arbetslöshet. Tanken med aktivitetsgarantin är att de arbetslösa skall ha tätare kontakt med sin arbetsförmedlare och aktivt söka arbete även under den tid som tillbringas i exempelvis utbildning. Med utgångspunkt från propositionen går det inte att bedöma i vilken mån aktivitetsgarantin kommer att påverka arbetsmarknadsutbildningen.

Ett tredje förslag är att tiden i de arbetsmarknadspolitiska aktiviteterna (förutom aktivitetsgarantin), där aktivitetsstöd lämnas, från och med 1 augusti år 2000 begränsas till sex månader. Idag finns ingen tidsgräns för arbetsmarknadsutbildning. Om särskilda skäl finns,

²³ För närvarande bedrivs aktivitetsgaranti som försöksverksamhet på cirka 40 orter i landet.

²⁴ Som långtidsinskrivna räknas sökande som har en oavbruten inskrivningstid på mer än två år.

²⁵ Såvida inte deltagaren har en anställning för vilken det gäller någon form av anställning med anställningsstöd.

kommer det dock även i framtiden att vara möjligt att delta i yrkesinriktade utbildningar som pågår i mer än sex månader. Om möjligheter öppnas för fler grupper än idag att delta i reguljär utbildning med aktivitetsstöd, så kan också detta komma att förlänga tiden i åtgärd.

Europeiska Socialfondens mål 3

Europeiska Socialfondens mål 3-satsningar kan beröra arbetsmarknadsutbildningen. Det nya mål 3-programmet skall gälla för åren 2000-2006 och fokus skall ligga på kompetens-utveckling. Detta behöver inte bara innebära formell utbildning utan kan även avse praktik. Det är främst verksamheten inom insatsområdena 2 (ökad anställbarhet och företaganda) och 3 (integration, mångfald och jämställdhet) som kan komma att påverka arbetsmarknadsutbildning. För dessa insatsområden förväntas den nationella medfinansieringen, som svarar för 50 procent av programmets budget, komma från anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetslösa är en målgrupp för dessa satsningar.

De grupper som främst kommer att beröras är långtidsinskrivna, långtidsarbetslösa, personer med utländsk bakgrund och funktionshindrade - det vill säga grupper som sannolikt också utan mål 3-program skulle få del av en insats av något slag. Tanken med mål 3-programmet är emellertid att, i samarbete med de regionala partnerskapen, utforma projekt som syftar till att ge kompetensutvecklingsinsatser som är mycket väl anpassade till den lokala arbetsmarknaden och ibland till ett enskilt företags behov. I och med att en del utbildningar utformas i nära samverkan med viktiga aktörer på arbetsmarknaden kan således ett mervärde för arbetsmarknadsutbildningen skapas. Anknytningen till de lokala parterna kan också bidra till att ge insatsen större trovärdighet och därigenom höja deltagarnas motivation. Genom deltagande i programverksamheten är det möjligt att också arbetsförmedlingen kan öka och förbättra kontakten med partnerskapen och enskilda företag. Detta bör ytterligare förbättra arbetsförmedlingens möjlighet att inhämta den kunskap som krävs för att mer exakt anpassa olika insatser till den lokala arbetsmarknadens behov, även vad gäller upphandling av arbetsmarknadsutbildning.

5.5 Utgifter för arbetsmarknadsutbildning

Utgifterna för arbetsmarknadsutbildning visar statsmaktens betalningsvilja för att få arbetslösa personer i arbete med programmet. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv antas att det är relativt mer effektivt att satsa de begränsade ekonomiska resurserna på arbetsmarknadsutbildning än andra åtgärder som kan leda till arbete. Det vill säga det finns ingen annan ekonomisk- politisk åtgärd än arbetsmarknadsutbildning som kan ge samma resultat för samma individer till en lägre kostnad. I ett samhällsekonomiskt perspektiv har arbetsmarknadsutbildning värderats i förhållande till såväl andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som åtgärder inom alla andra politikområden.

Med utgångspunkt från samhällets samlade resurser kan vi identifiera flera tänkbara ekonomisk-politiska åtgärder som kan leda till arbete för dem som berörs av åtgärden. Skatte-förändringar, ökade offentliga investeringar i vägar och byggnader, ökad offentlig sysselsättning och utbyggnad av det reguljära utbildningsväsendet är några exempel som på sikt kan ge samma utfall. En god hantering av begränsade ekonomiska resurser förutsätter en ständig värdering av den alternativa användningen av resurserna. En effektivare alternativ användning innebär att samhällets samlade resurser används på ett bättre sätt. Effektivare användning av resurserna för arbetsmarknadsutbildning innebär därför omfattande jämförelser av alternativa användningsområden. Inom ramen för denna arbetsgrupps arbete har det inte varit möjligt att genomföra sådana analyser.

I detta avsnitt ges en bild av utgifterna för arbetsmarknadsutbildning jämfört med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder och utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Vi är medvetna om att åtgärderna och utbildningsformerna delvis har olika målsättningar och målgrupper. I perspektivet av alternativ resursanvändning tycker vi ändå att det kan vara av värde att visa den relativa kostnadsfördelningen mellan arbetsmarknadsutbildning och några alternativa program.

I *tabell 5.4* redovisas utgifterna för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder budgetåret 1998. Tabellen innehåller även information om antal deltagare under budgetåret, utgifter per deltagare och andel i arbete 90 dagar efter åtgärden. Det framgår att utgifterna för

arbetsmarknadsutbildning uppgick till cirka 7,2 miljarder kronor år 1998. Drygt 145 000 personer deltog under året och ungefär en tredjedel av deltagarna hade ett arbete tre månader efter utbildningen. Ungefär lika många personer deltog i arbetslivsutveckling - ett program som sett till utgifter är mindre omfattande än arbetsmarknadsutbildning. Ger vi de andra programmen i tabellen lika mycket resurser som de som går till arbetsmarknadsutbildning skulle de andra programmen omfatta avsevärt fler deltagare, det vill säga utgifterna per deltagare är lägre i andra program än arbetsmarknadsutbildning. För att motivera utgifterna för arbetsmarknadsutbildning måste således resultaten vara avsevärt mycket bättre än resultaten för de andra programmen. Det krävs dock omfattande kostnads- och intäktsanalyser av samtliga program för att göra en sådan bedömning.

Tabell 5.4: Utgifter för några arbetsmarknadspolitiska åtgärder år 1998.

	Arbets- mark- nadsut- bildning	Anställ- nings- stöd	Arbets- plats- intro- duktion	Arbets- livsut- veckling	Datortek
KOSTNADER					
Total kostnad (milj kr)	7 234	672	1 805	4 715	1 143
Antal deltagare under året	145 807	35 844	90 484	148 571	64 248
Kostnad per deltagare	49 614	18 748	19 948	31 736	17 790
Antal deltagare per månad	41 899	10 547	19 347	38 892	1 521
% i arbete efter 90 dagar	29	62	39	20	23

Anm. Kostnaderna inkluderar utbildningsbidrag. Deltagare under året avser antal kvarstående i programmets sökandekategori vid slutet av året samt personer som lämnat kategorin under året. Deltagare per månad avser antalet kvarstående som har varit placerad i programmets sökandekategori vid slutet av månaden i genomsnitt för året. Källa: Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 1998.

Reguljär utbildning kan vara en annan alternativ användning av resurserna till arbetsmarknadsutbildning. Det är dock svårt att jämföra kostnader för arbetsmarknadsutbildning med kostnaderna för gymnasie- och högskoleutbildning. Ett skäl till det är att utbildningsformerna har olika målsättningar och delvis olika målgrupper. Ett annat skäl är att utbildningsformerna ofta har olika studietakt och ställer olika krav på självstudier. Ett tredje skäl är att AMV inte anordnar utbildning utan köper utbildning från utbildningsanordnare.

Tabell 5.5 Utgifter för arbetsmarknadsutbildning, gymnasie- och högskoleutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet år 1998.

	Arbetsmark- nadsutbildning	Gymnasieskola	Högskola
KOSTNADER (miljoner kr)			
- för köp/anordnande av utb	3 420	21 300	14 241*
- utbildningsbidrag	3 814	-	-
- studiestöd	-	-	7 300**
- totala kostnader	7 234	21 300	39 200**
KOSTNADER PER DELTAGARE OCH MÅNAD			
- exklusive utbildningsbidrag	7 680		
- inklusive utbildningsbidrag)	15 000		
ANTAL DELTAGARE			
- totalt antal deltagare	145 807	-	-
- antal elever i snitt	-	311 039	-
- helårsprestationer	-	-	207 890*
- helårsstudenter	-	-	251 000*

Anm. *Avser endast grundutbildning. **Avser hela högskolesektorn. Källor: Skolverket, Högskoleverket och Arbetsmarknadsverket.

Tabell 5.5 innehåller kostnader för olika utbildningsformer. Notera att kostnaderna för arbetsmarknadsutbildning inte avser kostnader för att anordna utbildningen utan AMV:s genomsnittliga kostnader för den utbildning som upphandlas av olika utbildningsanordnare. Av tabellen framgår att de totala utgifterna för gymnasieskolan uppgick till drygt 21 miljarder kronor år 1998, det vill säga cirka 3 gånger mer än arbetsmarknadsutbildning. De totala utgifterna för högskoleutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet uppgick samma år till drygt 39 miljarder kronor.

Tabell 5.5 innehåller även information om antalet deltagare i de olika utbildningsformerna. Eftersom de olika utbildningssystemen använder olika sätt att beräkna hur många som tar del av utbildningarna är det mycket svårt att komma fram till jämförbara tal. På grund av svårigheterna att hitta helt jämförbar statistik har vi valt att

presentera några mått som används av respektive anordnare/beställare. Antal elever i gymnasieskolan är genom-snittligt antal elever under perioden 15 oktober 1997-15 oktober 1998.²⁶ Helårsprestationer i högskolan definieras som summa av-klarade poäng på en kurs/delkurs år 1998 dividerat med 40. I begreppet helårsstudenter (motsvarar det gamla begreppet års-studieplats) ingår endast studenter som inte har avbrutit studierna inom tre veckor efter påbörjad kurs.

Med utgångspunkt från siffrorna i *tabell 5.5* kan vi beräkna att kostnaden per gymnasieelev uppgick till cirka 68 000 kronor (in-klusive skolskjuts) år 1998. Denna siffra är identisk med den som presenteras i en rapport från Skolverket (Skolverket 1999). Den genomsnittliga kostnaden per studerande på högskolans grund-utbildning varierar avsevärt beroende på beräknings sätt. Genom-snittkostnaden per helårsstuderande i grundutbildning inklusive studiestöd²⁷ uppgick till 86 000 kronor år 1998, medan kostnaden per helårsprestation uppgick till cirka 104 000 kronor. Exklusive studiestöd uppgick kostnaderna i genomsnitt till ca 57 000 kronor (helårsstuderande) respektive ca 69 000 kronor (helårsprestation). Beräknas utgifterna för arbetsmarknadsutbildning på basis av kostnader per kursdeltagarmånad uppgick den genomsnittliga kostnaden för en 40 veckors kurs till cirka 77 000 kronor exklusive utbildningsbidrag och 150 000 inklusive utbildningsbidrag.

Utgifter för en ekonomisk politisk åtgärd kan värderas på många olika sätt. Det som indikeras ovan är att de aggregerade utgifterna för åtgärden skall värderas i förhållande till tänkbara alternativa användningsområden. Ett annat aspekt är att utgifterna kan sättas i relation till hypotetiska samhällsekonomiska intäkter av åtgärden. Tyvärr har det visat sig vara mycket svårt att göra tro-värdiga samhällsekonomiska beräkningar av en åtgärds intäkter. Det är svårt att beräkna intäkter av ett program även för den enskilda deltagaren, men det är något enklare än det är på aggregerad nivå. På individnivå kan man jämföra den skattade effekten av utbildningen med genomsnittskostnaden för en individ att delta i åtgärden. Om intäkten

²⁶ För landstingen är antalet elever omräknat till heltidsstuderande 1998, baserat på antalet elevveckor 1998.

²⁷ Studiestödet omfattar även forskarutbildning. Det är dock en mycket liten andel som går till studenter på forskarutbildningen. Sedan år 1999 får forskarstudier inte finansieras med studiemedel.

(den beräknade inkomsteffekten) överstiger genomsnittskostnaden är programmet lönsamt ur indi-videns synpunkt. Är det lönsamt på individnivå är det sannolikt även lönsamt på aggregerad nivå.

Utvärderingsforskare brukar använda nuvärdsberäkningar för att bedöma kostnader och intäkter av olika investeringar. För arbetsmarknadsutbildning finns det beräkningar som baseras på utbildningar som kostar 70 000 och 120 000 kronor per deltagare. För att intäkterna skall täcka de högsta kostnaderna måste arbetsmarknadsutbildning öka den enskilda deltagarens årsinkomster med cirka 8 400 kronor i 20 års tid. Detta gäller under antagande att realräntan uppgår till 3 procent per år och att individen arbetar heltid i 20 år. Inkomsteffekten måste uppgå till 4 800 kronor om året för att täcka de lägsta kostnaderna. Det motsvarar en löne-ökning på cirka 5 procent för den genomsnittliga deltagaren i arbetsmarknadsutbildning. Siffrorna bygger på en hel del antagan-den och ska därför tolkas med viss försiktighet.

I den internationella utvärderingslitteraturen argumenteras att effekterna för deltagarna sällan överstiger kostnaderna för ett program. Samtidigt betonas att ett program kan motiveras av att det ofta har positiva externa effekter. I USA har man till exempel lyft fram minskad brottslighet, minskat socialbidragsberoende samt att deltagarna påverkar vänner och familj att delta i programmet. I underutvecklade områden kan sådan effekter av ett program på sikt ge upphov till stora positiva externa effekter.

5.6 Andra utredningar

Det finns flera pågående utredningar som undersöker frågor som delvis överlappar de som undersöks inom ramen för denna arbetsgrupp. Det finns även utredningar som nyligen har lagt förslag som om de går igenom kan få konsekvenser för arbetsmarknadsutbildningen.

Kunskapslyftskommittén

Kunskapslyftskommittén (KLIK) har nyligen kommit med sitt slutbetänkande (SOU 2000:28). KLIK:s huvuduppgift har varit att ta fram underlag för vuxenutbildningspolitik i syfte att åstadkomma ett fortsatt kunskapslyft för vuxna och reformering av systemet för vuxenutbildning. Uppdraget spänner över många delområden där några berör arbetsmarknadsutbildning. Kommittén föreslår bland annat att vuxnas rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning utökas till att omfatta även gymnasial nivå. Detta innebär att vuxna, tillsammans med tidigare gymnasiestudier, garanteras tillgång till 2 000 gymnasiepoäng med godkända betyg. KLIK bedömer att den framtida vuxenutbildningen bör uppgå till sammanlagt 137 000 helårsplatser. KLIK betonar att studier på grundläggande och gymnasial nivå skall bedrivas inom ramen för komvux. Detta öppnar för möjlighet till ett fördjupat samarbete mellan AF och kommunen för lösningar om de arbetslösas grundläggande kunskapsuppbyggnad.

KLIK föreslår också att möjligheten för långtidsarbetslösa invandrare och arbetshandikappade att läsa grundläggande och gymnasial utbildning i form av ej upphandlad arbetsmarknadsutbildning tas bort, under förutsättning att KLIK:s förslag om exempelvis studiestöd genomförs. Kommittén menar att dagens regler i princip uppmanar invandrare, som är i behov av grundläggande och/eller gymnasial utbildning, att vänta två år som arbetslösa innan de börjar utbilda sig. Sammantaget skulle dessa förslag om de gick igenom kunna innebära en renodling av arbetsmarknadsutbildningen gentemot det reguljära utbildningsväsendet på grund- och gymnasienivå. KLIK betonar dock att de kommunala vuxenutbildningsenheterna även fortsättningsvis skall ha rätt att lämna in anbud på att genomföra arbetsmarknadsutbildning. Tanken från KLIK:s sida är att de upphandlade arbetsmarknadsutbildningarna klart skall skilja sig från det ordinarie utbudet i komvux. KLIK föreslår vidare

att kommunerna via extra pengar för studiestöd och utbildningsplatser skall kunna förändra volymerna av den kommunala vuxenutbildningen i samband med konjunkturförändringar. KLK har också lagt förslag om studie-finansiering som kan få konsekvenser för arbetsmarknadsutbildningen (se avsnitt 4.8).

Individuellt kompetenssparande

Utredningen undersöker förutsättningarna för att införa ett system för individuell kompetensutveckling (Dir 1999:106). I budgetpropositionen för år 2000 föreslogs att särskilda medel skulle avsättas för att stimulera individuell kontinuerlig kompetens-utveckling. I propositionen anges de ekonomiska medlen vara 1,35 miljarder för år 2000 och därefter 1,15 miljarder kronor årligen. Regeringen gav en särskild utredare i uppdrag att ge förslag på hur dessa budgetmedel skall disponeras. I uppdraget ligger bland annat att redovisa vilken relation förslaget bör ha till olika studie-finansieringsformer och andra offentliga stöd till utbildning samt effekter på utbudet och efterfrågan på utbildnings- och arbetsmarknaden. En fråga som kan överlappa med arbetsmarknadsutbildning är om arbetslösa skall kunna utnyttja sitt individuella kompetenskonto för att gå en arbetsmarknadsutbildning. En andra fråga är om kompetenskonton påverkar förmedlingens möjligheter att anvisa till en arbetsmarknadsutbildning. En tredje fråga är om AF:s inflytande över individernas kursval kommer att minska.

Eftergymnasial yrkesutbildning

En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet har berett frågan om eftergymnasial yrkesutbildning och nyligen presenterat ett förslag. Målsättningen har varit att lämna ett samlat förslag om den eftergymnasiala yrkesutbildningens dimensionering och organisation efter år 2001, så att den väl svarar mot nya behov på arbetsmarknaden, grundat på den försöksverksamhet med Kvalificerad yrkesutbildning (KY) som pågått sedan år 1996.

Arbetsgruppen, som övervägt tre alternativa organisationsmodeller, förordar att en särskild myndighet för de eftergymnasiala yrkesutbildningarna inrättas. Arbetsgruppen tar upp frågan om gränsdragning till arbetsmarknadsutbildning och menar att arbetsmarknadsutbildningens perspektiv är mer kortsiktigt och målgruppen, de arbetslösa, är klart definierad. Gruppen har emellertid inte kunnat ange hur stor andel av arbetsmarknadsutbildningen som skulle kunna övergå i reguljär, eftergymnasial utbildning. Gruppen

anser vidare att det skall finnas möjlighet att inom arbetsmarknadsutbildning upphandla delar av eftergymnasial utbildning, precis som det är möjligt inom annan reguljär utbildning. Förslaget avses remitteras i början av juni.

Validering av yrkeskunskaper

En utredning behandlar validering av individers kunskaper för att dels få betyg som i sin tur ger behörighet till fortsatta studier, dels om att få ett kompetensbevis för renodlade yrkeskunskaper (Dir 1999:86). Valideringen gäller också bedömning av betyg och examina från andra länder. Utredaren har fått i uppdrag att i ett första steg organisera och leda tre pilotprojekt i syfte att utveckla modeller och metoder för validering av utländsk yrkeskompetens. Det omfattar i första hand gymnasial nivå och annan yrkeskompetens som arbetsmarknaden kräver för ett visst yrke. I ett andra steg skall utredaren föreslå former och planera för en utvidgad försöksverksamhet med validering av vuxnas kunskap och kompetens på gymnasial nivå och vissa eftergymnasiala nivåer, exempelvis på en nivå som motsvarar försöksverksamheten med KY. I ett tredje steg skall behovet av ett nationellt system för validering av vuxnas kunskap och kompetens prövas. I samband med detta uppges i kommittédirektiven att utredaren också skall pröva förutsättningarna för att organisera försöksverksamheten inom ramen för den ordinarie verksamheten vid bland annat AMV. Utredaren skall vidare pröva behovet av ett nationellt system för validering.

Vägledning i skola och vuxenutbildning

Utredningen skall kartlägga och analysera individens behov av studie- och yrkesvägledning inom skolväsendet, inklusive vuxenutbildningen (Dir 1999:107). Förslag skall ges om mål för studie- och yrkesorienteringen samt om studievägledares utbildning. En aspekt i sammanhanget är exempelvis frågor som rör övergångar mellan olika utbildningsformer samt samarbete mellan olika aktörer. Redan idag finns lokala vägledningscentra i många kom-muner, där samarbete sker mellan bland andra vägledare inom skolan, komvux och arbets-

förmedlingen. En förbättrad vägledningsfunktion kan underlätta för individen att göra ett riktigt utbildningsval, vilket i sin tur sannolikt kan leda till högre motivation och därmed bättre studieresultat. Förslagen kan komma att påverka vägledningen inom AMV, vilket utredaren har till uppgift att pröva och bedöma.

APPENDIX 5A

Tabell 5.1a Fördelningspolitiska målsättningar och jämställdhetssträvanden enligt regleringsbrev 1997-2000

BUDGET-ÅR	FÖRDELNING	JÄMSTÄLLDHET
1997	Personer med svagare ställning på arbetsmarknaden såsom vissa ungdomar, långtidsarbetslösa, äldre, arbetshandi-kappade och utomnordiska medborgare skall prioriteras i arbetsmarknadsmyndigheternas arbete.	Arbetsmarknadsmyndigheterna skall också arbeta utifrån ett jämställdhetsperspektiv
1998	Arbetsmarknadspolitiken har också en viktig fördelningspolitisk uppgift att stödja personer som har särskilda svårigheter att få och behålla ett arbete.	Arbetsmarknadsmyndigheterna skall arbeta utifrån ett jämställdhetsperspektiv
1999	Se budgetår 1998	Se budgetår 1999
2000	Se budgetår 1998	De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skall användas så att de tillsammans med vägledning och anvisning av lämpliga sökande till de lediga platserna medverkar till att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden.

NOT: Budgetåret 1998 fanns det ett särskilt verksamhetsmål för jämställdhet. Målet var formulerat på exakt samma sätt som den allmänna skrivelsen för jämställdhet i regleringsbrevet budgetåret 2000.

Tabell 5.1b Verksamhetsmål för särskilda grupper 1997-2000

BUDGET-ÅR	ARBETSHANDIKAPPADE	LÅNGTIDSARBETSLÖSA/LÅNGTIDSINSKRIVNA	UNGDOMAR (20-25 ÅR)
1997	<p>(i) Minst 26 000 av deltagarna i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (inkl jobbsökarkaraktiviteter, mål 3-program och rörlighetsstimulerande åtgärder) och yrkesinriktad rehabilitering ska vara arbetshandikappade.</p> <p>(ii) Minst 50 000 personer/månad ska ges lämplig sysselsättning inom ramen för medel för särskilda åtgärder för arbetshandikappade.</p> <p>(iii) Den genomsnittliga bidragsnivån till andra arbetsgivare än allmännyttiga organisationer skall uppgå till högst 60% av den bidragsgrundande lönekostnaden.</p>	<p>(i) Antalet långtidsarbetslösa** enligt den nya definitionen skall vara mindre än 100 000 i genomsnitt/månad under budgetåret.</p> <p>(ii) Antalet långtidsinskrivna som inte har haft reguljärt arbete under de två senaste åren ska vara högst 120 000 personer i genomsnitt per månad under budgetåret. Långtidsinskrivning bryts av arbete, OSA, lönebidrag, rekryteringsstöd och OTA.</p>	
1998	<p>(i) Minst 17 000 av deltagarna i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska vara arbetshandikappade.</p> <p>(ii) Minst 53 000 personer/månad ska ges lämplig sysselsättning inom ramen för medel för särskilda åtgärder för arbetshandikappade.</p> <p>(iii) Den genomsnittliga bidragsnivån till andra arbetsgivare än allmännyttiga organisationer skall uppgå till högst 58% av den bidragsgrundande lönekostnaden.</p>	<p>(i) Antalet långtidsarbetslösa ska vara mindre än 73 000 personer i genomsnitt/månad.</p> <p>(ii) Antalet långtidsinskrivna som inte har haft arbete under de senaste två åren ska vara högst 100 000 i genomsnitt/månad. Långtidsinskrivning bryts av arbete, OSA, lönebidrag, anställningsstöd och OTA.</p>	<p>Alla ungdomar yngre än 25 år skall erbjudas arbete, lämplig utbildning, praktik eller sysselsättnings-skapande åtgärd inom 100 dagars arbetslöshet.</p>

Tabell 5.1b fortsättning

1999	<p>(i) Minst 55 000 personer/månad ska ges lämplig sysselsättning inom ramen för medel för särskilda åtgärder för arbetshandikappade.</p> <p>(ii) Den genomsnittliga bidragsnivån till andra arbetsgivare än allmännyttiga organisationer skall uppgå till högst 60 % av den bidragsgrundande lönekostnaden.</p>	<p>(i) Antalet långtidsarbetslösa ska vara högst 50 000 personer i genomsnitt/månad.</p> <p>(ii) Antalet långtidsinskrivna som inte har haft ett reguljärt arbete de senaste 2 åren ska vara högst 75 000 personer i genomsnitt/månad.</p> <p>Långtidsinskrivning bryts av reguljärt arbete som varar minst 1 månad. Hit räknas också lönebidrag och OSA. Aktuella sökande räknas inte som långtidsinskrivna under den tid då de har reguljärt arbete, anställningsstöd eller OTA.</p>	<p>Alla ungdomar skall erbjudas arbete, lämplig utbildning, praktik eller syssel-sättningsskapande åtgärd senast inom 100 dagars arbetslös-het.</p>
2000	<p>56 000 arbetshandikappade personer/månad skall ges lämplig sysselsättning under budget-året för beloppet som tilldelas under anslaget för särskilda åtgärder för arbetshandikappade.</p>	<p>(i) Antalet långtidsarbetslösa skall vara högst 48 000 personer i slutet av budgetåret</p> <p>(ii) Arbetslösa som riskerar att bli eller är långtidsarbetslösa ska ha en individuell handlings-plan med hög kvalitet.</p> <p>(iii) Antalet långtidsinskrivna som inte har haft ett reguljärt arbete de senaste 2 åren ska vara mindre än 62 000 i slutet av budgetåret. Långtidsinskrivning bryts av reguljärt arbete som varar minst 1 månad. Hit räknas också löne-bidrag och OSA. Aktuella sökande räknas inte som långtidsinskrivna under den tid då de har reguljärt arbete, anställningsstöd eller OTA.</p>	<p>Alla ungdomar skall erbjudas arbete, lämplig utbildning, praktik eller syssel-sättningsskapande åtgärd senast inom 100 dagars arbetslös-het.</p>

NOT: **Med långtidsarbetslösa avses personer som har en oavbruten arbetslöshetstid om mer än sex månader och som är 25 år eller äldre. För personer under 25 år är motsvarande tid 100 dagar. Det fanns inga verksamhetsmål för utländska medborgare under perioden.

Tabell 5.1c Allmänna verksamhetsmål 1997-2000

BUDGET- ÅR	LEDIGA PLATSER	ARBETSLÖSHETS- ERSÄTTNING	HELA POLITIKEN
1997	Lämpliga sökande ska anvisas till minst 88% av platserna som anmäls till AF.	Under budgetåret ska AMS granska minst 4000 ersättningsärenden vid arbetslöshetskassorna.	I genomsnitt 207 000 personer/månad ska ta del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och yrkesinriktad rehabilitering.
1998	Lämpliga sökande ska anvisas till minst 90 % (exkl. feriearbetsplatser) av platserna som anmäls till AF. Anvisningarna skall följas upp framförallt inom bristyrkesområden.		I genomsnitt 130 000 personer (exkl. deltagare i frilänsförsöket samt de som deltar i SwIT)/månad ska delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och yrkesinriktad rehab. I åtgärderna ingår även mål 3-program, jobbsökaraktiviteter och resursarbeten.
1999	(i) Lämpliga sökande ska anvisas till minst 90% (exkl. feriearbetsplatser) av platserna som anmäls till AF. Anvisningarna skall följas upp. (ii) Minst 80 % av samtliga arbetsgivare som anmält en ledig plats till AF ska ha fått tillräckligt många sökanden för att kunna anställa inom den tid som överenskommit med AF. De sökande ska ha de kvalifikationer som arbetsgivaren efterfrågar.		
2000	Minst 80% av samtliga arbetsgivare som anmält en ledig plats till AF ska ha fått tillräckligt många sökanden för att kunna anställa inom den tid som överenskommit med AF. De sökande ska ha de kvalifikationer som arbetsgivaren efterfrågar.		

Tabell 5.1d Specifika och allmänna mål för arbetsmarknadsutbildning, 1991/92-2000

BUDGET-ÅR	ANTAL MÅL	BESKRIVNING AV SPECIFIKA MÅL	BESKRIVNING AV ALLMÄNNA MÅL
1991/92	1 (1)	Försöksverksamhet med stödinsatser för personer som går för sitt kön otrationell arbetsmarknadsutbildning skall omfatta minst 3 000 personer.	Antalet arbetshandikappade (AF/AMI) och som placeras i arbete och utbildning får inte minska jämfört med budgetåret 1990/91
1992/93	2 (2)	(i) Antal personer som går för sitt kön otrationell arbetsmarknadsutbildning bör öka med minst 20 % jämfört med budgetåret 1991/92 (ii) Minst 135 000 personer i genomsnitt/månad ska ges lämplig utbildning eller sysselsättning.	(i) Andelen deltagare i arbetsmarknadsutbildning inom tillverkning, service och handel som avbryter en utbildning av andra skäl än erhållet arbete ska minska påtagligt. (ii) Antalet arbetshandikappade som lämnar AF och AMI och som placeras i arbete och utbildning får inte minska jämfört med budgetåret 1991/92
1993/94	1 (2)	Minst 241 000 personer i genomsnitt/månad skall ges lämplig utbildning eller sysselsättning.	(i) Andelen deltagare i arbetsmarknadsutbildning som avbryter av andra skäl än erhållet arbete ska minska jämfört med 1992. (ii) AFs och AMIs verksamhet ska inriktas på att antalet arbetshandikappade som lämnar AF och AMI för arbete och utbildning blir minst lika stort som budgetåret 1991/92
1994/95	1 (1)	Minst 194 000 personer i genomsnitt/månad ska ges lämplig utbildning eller sysselsättning	AFs och AMIs verksamhet ska inriktas på att antalet arbetshandikappade som lämnar AF och AMI för arbete och utbildning blir minst lika stort som budgetåret 1993/94

Tabell 5.1d fortsättning

1995/96	1 (2)	Cirka 170 000 personer i genomsnitt/månad ska ges lämplig utbildning, praktik eller syssel-sättning	(i) För ungdomar ska riktmärket vara att de ska ha fått ett arbete eller lämplig åtgärd eller utbildning senast inom 100 dagar i följd som aktivt arbetssökande. (ii) Antalet arbetshandikappade som lämnar AF och AMI för arbete eller utbildning under budgetåret ska vara minst lika stort som under budgetåret 1994/95
1997	0 (0)		
1998	0 (1)		Alla ungdomar yngre än 25 år skall erbjudas arbete, lämplig utbildning, praktik eller sysselsättningskapande åtgärd inom 100 dagars arbetslöshet
1999	1 (1)	Under fjärde kvartalet 1999 ska andelen som fått arbete 90 dagar efter avslutad yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning uppgå till minst 70 procent	Samma som budgetår 1998
2000	1	Andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till minst 70 procent. Målet skall uppnås under år 2000.	Samma som budgetår 1999

NOT: Med specifika mål avses sådana som anger andelar eller absoluta tal. och som berör arbetsmarknadsutbildning. Med allmänna mål avses sådana som innehåller utbildning i målformuleringen och som inte anger några andelar eller absoluta tal. Antal allmänna mål är inom parentes. Tabellen innehåller inte mål som gäller för alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Källa är regleringsbrev.