

Varför högre utbildning?

"No better method, it seems, could be fallen upon of spending, with any advantage, the long interval between infancy and that period of life at which men begin to apply in earnest to the real business of the world, the business which is to employ them during the remainder of their days. The greater part of what is taught in schools and universities, however, does not seem to be the most proper preparation for that business."

Adam Smith [The Wealth of Nations, Book V, Chapter I Article 3 d]

Adam Smiths svar på rubrikens fråga är knappast representativt för hans pionjärinsatser i utbildningsekonomisk analys men synes mig däremot — genom sin blandning av vag välvilja mot högre utbildning och sin önskan att anknyta denna närmare till "real business" — ha kunnat tjäna som motto för den senaste universitetsutredningens — U-68s — slutbetänkande. På drygt 800 sidor hinner man där säga åtskilligt allmänt om en mängd konkreta detaljer i högskoleorganisationen men förvånansvärt lite konkret om de allmänna frågor som gäller vad man önskar och vad man hoppas uppnå med en reformerad högre utbildning. Avsikten med denna artikel är dels att kritiskt granska och sammanfatta utredningens förslag, dels också att diskutera det som utredningen undviker att ta upp — frågan om varför vi över huvud taget skall ha högre utbildning och vilka samhällsekonomiska effekter utredningsförslagets genomförande kan få.

Framställningen avser endast U-68-förslagen gällande högskoleutbildningens storlek, inriktning och fördelning och behandlar inte den förslagsdel som avser utbildningens organisatoriska utformning.

Docent BENGT-CHRISTER YSANDER innehar forskartjänst i förvaltningsekonomi vid Statens råd för samhällsforskning. Han har medverkat i ett flertal utredningar och har varit kansliråd i försvarsdepartementet.

U-68s bakgrund: Befarad akademikerexplosion

Önskan om en översyn av högskoleutbildningen och tillsättandet av U-68 sammanhänge framför allt med den mycket starka expansionen av eftergymnasial utbildning under efterkrigstiden. Som framgår av *figur 1* mer än sjudubblades den årliga intagningen vid universitet och högskolor under perioden 1950—70 samtidigt som rekryteringsbasen, gymnasieskolan, ökade sin intagning mer än 10 gånger. Detta skedde trots en samtidig kraftig ökning av andra eftergymnasiala utbildningsvägar — t ex sjuksköterske-, förskollärare- och sekreterarutbildningen. Framför allt kom inskrivningen vid de s k fria fakulteterna att under sextioalet bli väsentligt större än vad riksdagen förutsatt i bl a 1965 års universitetsbeslut.

De statsfinansiella utgifterna för eftergymnasial grundutbildning steg också snabbt, volymmässigt med ca 5—6 procent under femtio- och sextioalet, för att 1970 vara av storleksordningen 2—2,5 miljarder kronor per år. I en samhällsekonomisk kalkyl, som medräknar alternativkostnaderna för elevinsatser kalkylerade utifrån genomsnittlig industriarbetarlön skulle motsvarande totalkostnad uppgå till 5—6 miljarder, även om man bortser från de kostnader som sammanhänger med olika slag av följdinvesteringar i stadsbyggnad m m.

Utöver penningbekymren har också funnits en oro för akademikernas framtida arbetsmarknadssituation, som accentuerats genom vissa överskottstendenser under de senaste lågkonjunkturåren, men som också redan återverkat på tillströmningen till främst de fria fakulteterna,

där antalet nyinskrivna sjunkit icke oväsentligt under de senaste fyra läsåren.

Motsvarande expansionstendenser — och diskussioner — har under sextio-talet återfunnits i de flesta västliga industriländer även om de svenska ökningstalen troligen var de största i Väst-europa under detta decennium. Inte heller för svenskt vidkommande är problemsituationen unik. Rädslan för akademikeröverskott ledde redan på mitten av trettio-talet till offentlig utredning och till spärrdiskussioner trots att högskolornas årliga output vid denna tid höll sig kring det i jämförelse med dagens situation ytterst beskedliga antalet 1 000!

En fortsatt långsiktig ökning av efterfrågan på eftergymnasial utbildning kan också väntas bli följden av den under sjuttio-talet successivt vidgade rekryteringsbasen. 1971/72 integrerades yrkesskolan, fackskolan och gymnasier i den nya gymnasieskolan. Från och med läsåret 1976/77 räknar man vidare med att statsmakernas beslut om vidgat tillträde till högre stadier skall genomföras. Dessa nya behörighetsregler innebär att av de ca 90 procent av årskullen som då kan beräknas genomgå någon av gymnasieskolans linjer kommer genomsnittligt bortåt 55 procent att därmed direkt få allmän behörighet till högskolestudier medan de övriga i allmänhet kan nå en sådan rätt efter komplettering av svenska och engelska.

U-68-förslag: Spärrad högskoleutbildning

U-68 har mot denna bakgrund valt att resonera på ungefär följande sätt:

Det är tvivelaktigt om de totala offentliga utgifterna kan fortsätta att öka i samma takt som under femtio- och sextio-talet. Med hänsyn till andra angelägna offentliga utgiftsområden måste hur som helst takten i utbildningsexpansionen definitivt dämpas. Eftersom förskolan och utbildningen av vuxna med kort ungdomsutbildning skall prioriteras inom utbildningsområdet blir utrymmet för fortsatta ökning av högre utbildning starkt begränsat. Utredningen har stannat för att skatta den möjliga framtida årliga ökningstakten till 2 procent i termer av nyinskrivna vid fullständiga utbildningslinjer. Härtill kommer emellertid ett

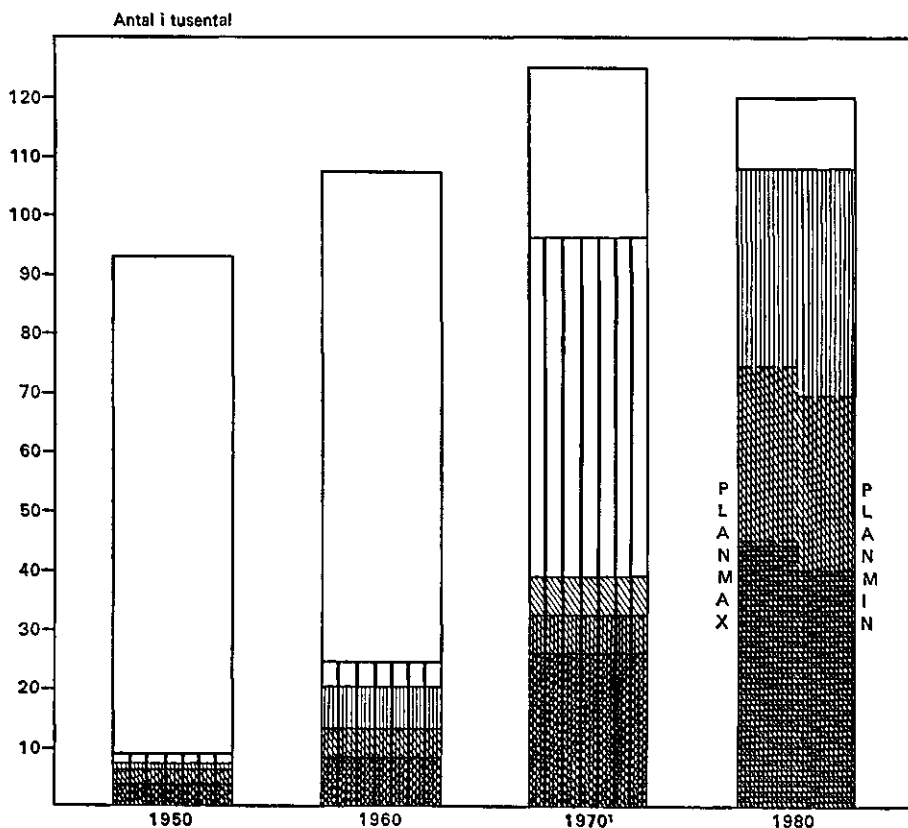
snabbt ökande antal utbildningsplatser för enstaka kurser och studiekurser, som — omräknat till heltidsstuderande — redan 1980 kommer att motsvara ca 3/4 av antalet nybörjarplatser vid fullständiga utbildningslinjer. Genom den kraftiga förskjutningen mot kortare utbildningstider — och tack vare ytterst optimistiska kostnadskalkyler — hoppas utredningen att även den årliga statsfinansiella utgiftsstegringen för högre utbildning skall kunna inskränkas till omkring 2—3 procent.

Det förtjänar kanske här att påpekas att utredningen icke redovisat något egentligt försök till kostnadsberäkning av sina förslag utöver en slentrianmässig uppräknings av historiska styckkostnader samt att den valt att helt bortse från den del av utredningsdirektiven som kräver belysning av samhällsekonomiska förslagskonsekvenser bl a i fråga om alternativ löneintäkt och avseende följdinvesteringar utanför utbildningssektorn. En sådan samhällsekonomisk kalkyl skulle otvivelaktigt visat en även procentuellt väsentligt större årlig kostnadsökning än den utredningen själv redovisat.

Som medel för att åstadkomma den eftersträfvade dämpningen i högskoleexpansionen aviserar utredningen införandet av spärrar och anger planeringsramar såväl totalt för den eftergymnasiala utbildningen som för de sex olika sk yrkesutbildningssektorer man valt att arbeta med. (Se *figur 1.*) Som en ytterligare restriktion anges riktpunkter för utbyggnaden av de 19 olika högskoleområden till vilka framtida högre utbildning skall lokaliseras. Man anger två olika planeringsramar som skiljer sig ifråga om utgångsläget vid reformens genomförande 1976/77. Maxalternativet kan sägas närmast ansluta sig till prognosticerad efterfrågeutveckling utifrån trenderna i slutet av sextio-talet medan minalternativet ligger närmare de behovsantal som framräknats utifrån långtidsutredningens prognoser.

Utredningens mål ifråga om högskoleutbildningens storlek har alltså härletts från en rad i och för sig diskutabla politiska och ekonomiska premisser men går åtminstone att tolka någorlunda klart. Det är däremot av flera skäl svårt

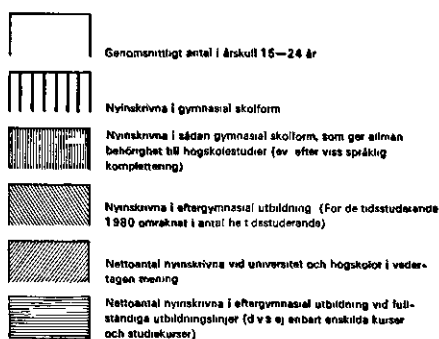
Figur 1. Faktisk och föreslagen utveckling av gymnasial och eftergymnasial utbildning.



Källa: SOU 1973: 2 samt Statistisk Årsbok 1952, 1962, 1972.

att klargöra spärrförslagets innebörd och konsekvenser.

Det är för det första svårt att avgöra om spärrarna över huvud taget kommer att behövas under sjuttio-talet. Skulle alla nybörjarplatser i högre utbildning vara reserverade för direkt inskrivna ungdomar skulle 1980 troligen omkring 70 procent av behöriga i en årskull kunna placeras på eftergymnasiala utbildningslinjer. Med hänsyn till det delvis stagnerande intresset för övergång i sjuttio-talets början och till det rikliga utbudet av partiell högskoleutbildning som då förutsätts existera är det i så fall långt ifrån säkert att man skulle behöva ransonera utbildningsplatserna — vare sig totalt eller för de skilda yrkesutbildningssektorerna. Av avgörande betydelse för en bedömning blir därför behandlingen av vuxenstuderande i eftergymnasial utbildning — om de får finansiella



¹ Antalsuppgifterna för gymnasiala skolformer avser här 1971/72 dvs det läsår då integreringen av skilda gymnasiala skolformer genomfördes. Tidigare existerande yrkesskolor har ej medräknats i uppgifterna för 1950 och 1960.

möjligheter att studera och huruvida de kommer att prioriteras vid fördelningen av högskoleplatser. När det gäller vuxen-

studiernas finansiering hänvisar emellertid U-68 till en annan pågående utredning om detta medan hela frågekomplexet avseende spärrarnas utformning hänskjuts till en ny kompetensutredning. Den minst lika intressanta frågan gällande fördelningen av utbildningsplatser inom sektorerna förutsätts slutligen bli avgjord genom årliga centrala och lokala beslut.

För det andra är det oklart vilken mening och funktion man skall tillskriva de långsiktiga max- och minramarna. Meningen kan inte vara att söka långsiktigt binda statsmakternas handlingsfrihet och inte heller att acceptera de drastiska förskjutningar som på kort sikt rymms inom dessa ramar. Det hade troligen varit mera vägledande om utredningen uppfyllt direktivens önskan om "rationella och enkelt tillämpbara kriterier ... för omprövning av dimensioneringen".

Man kan för det tredje ifrågasätta styreffekten av antalsramar i termer av nybörjarplatser. De resursmässiga konsekvenserna av sådana ramar blir ju beroende av fördelningen på utbildningar av olika längd, av examinationsfrekvenserna som i sin tur sammanhänger med utformningen av examinationsförfarandet, av den redan i dag ytterst varierande studietakten och förvärvsintensiteten bland eleverna etc. Om vi enbart reglerar antalet nybörjarplatser kan vi, kort sagt, aldrig nå det avsedda målet att få kostnaderna under kontroll, eftersom dessa beror på vad, hur och hur länge nybörjarna kommer att studera. I stället för att utgå från total tillströmning och göra efterhandskalkyler i termer av historiska styckkostnader torde det vara mera rationellt att gå omvärd väg: starta med resursramar och fördela utbildningsplatser utifrån efterfrågan och gränskostnader. Statsmakterna skulle alltså ge högskolemyndigheterna en budgetram för varje utbildningssektor. Fördelningen inom denna ram mellan olika utbildningar och studerandekategorier finge sedan på vanligt sätt utgå från vad alternativten på marginalen kostar respektive vilken nytta de medför. Ett sådant förfarande hade säkert också framstått som självklart om man tvingats i sina kalkyler arbeta med samhällsekonomiska och inte enbart statsfinansiella

kostnader. I den mån antalet personer med "kontakt" med högskolestudier är en intressant målparameter kan naturligtvis en sekundär restriktion formuleras i dessa termer.

Vad gäller de sociala och ekonomiska konsekvenserna av utbildningsspärrar kan man uppenbarligen inte ens gissa sig till dessa så länge man ingenting vet om spärreglernas utformning.

U-68-förslag: Yrkesinriktning och utlokalisering

Av kanske större betydelse på längre sikt än dimensioneringsförslagen är U-68s principiella rekommendationer gällande de framtida högskolestudiernas inriktning. I allt större grad skall den högre utbildningen anpassas till "arbetslivets krav" genom en ökad yrkesinriktning. Om man söker tolka utredningens ingalunda klara eller entydiga uttalanden kring yrkesinriktningens innebörd tycks man kunna urskilja bl a följande moment. En ökad differentiering av studietider och en långsiktig förskjutning mot kortare högskoleutbildningar. En starkare yrkesmässig specialisering av utbildningens innehåll, till dels troligen på bekostnad av såväl yrkesmässig rörlighet som utbytbart. Ett större inslag av direkt yrkesförberedande, "matnyttiga", kunskaper och färdigheter som då får antas till del ersätta tidigare internutbildning och "learning by doing". De två sista momenten kan tillsammans eventuellt innebära att man försvårar den "återkommande utbildning" som spelade en sådan roll i den tidigare U-68-debatten men som inte tycks nämnvärt ha påverkat utredningens slutbedömningar.

Det har sedan länge varit ett uttalat önskemål — inte minst inom högskolorna — att den akademiska undervisningen i större utsträckning skall utformas utifrån operationellt definierade målsättningar och ges ett mera problemorienterat innehåll med anknytning till de faktiska förhållandena i omvärlden. Vad man lär sig skall inte bara tjäna syftet att få en examen utan också kunna användas bl a för att strukturera, analysera och lösa de problem man senare i livet ställs inför som medborgare, som

konsument och i arbetslivet. Det finns emellertid knappast något nödvändigt samband — som U-68s skrivning kan förleda en läsare att tro — mellan dessa önskemål gällande typen av inläring inom olika kunskapsområden och U-68s förslag gällande en yrkesmässig avgränsning av kunskaperna. En ökad inriktning av undervisningen t ex mot problemlösningsmetoder och självständigt analysarbete kan t o m stå i direkt motsättning till en yrkesmässig uppspaltning och denna kommer att innebära en utbildningsmässig öronmärkning av individerna för sina framtida samhällsskrån om ett övertagande av företagets ansvar för inskolning i existerande arbetsrutiner.

Tolkningen av utredningens förslag på denna punkt försvåras då "den nya högskolan" redan definitionsmässigt blir mera yrkesinriktad genom att högskolebegreppet vidgats till att inkludera skilda slag av postgymnasial yrkesutbildning och då förslagen dessutom sammanfattar de senaste årens utveckling som ju bl a karaktäriserats av ett ökat inslag av akademiska om- och uppskolningskurser av "AMS-typ".

Utredningen kan också formellt hävda att dess egna förslag icke nödvändigtvis ger utslag i en ökad yrkesinriktning eftersom det konkreta utbildningsinnehållet skall bestämmas successivt av centrala och lokala högskoleinstanser. I den mån utredningens rekommendationer skall påverka utbildningslinjerna och inte bara deras benämning synes det dock troligt att man får räkna med en markerad förskjutning i ovan antydd riktning. Som ett exempel på möjliga konsekvenser kan nämnas att det finns anledning förmoda att övergripande samhällsvetenskaper av typ nationalekonomi, som sällan uppfattas som omedelbart matnyttiga eller återfinns i företagets befattningskrav, i detta fall kan möta en fortsatt stagnation.

Genom den ökade yrkesinriktningen hoppas man att de högre utbildade skall kunna utnyttjas effektivare och snabbare i samhällsproduktionen samtidigt som akademikernas standardföreträden minskar och fördelas jämnare och bland flera.

Dessa förhoppningar synes mig vara dåligt underbyggda. Vi vet dessvärre

mycket litet om hur de facto en höjd utbildningsnivå påverkar resultatet vid en enskild arbetsplats.

Det har länge funnits en tendens — inte minst bland ekonomer — att utgå från optimistiska men synnerligen lösligt underbyggda antaganden om utbildningens produktivitetshöjande effekter. Från de, i sig själva diskutabla, makroekonomiska beräkningarna av utbildningsinvesteringarnas betydelse för ekonomisk tillväxt har man ofta övergått till att göra analoga antaganden på mikroplanet — när det gäller utbildningens betydelse för den individuella arbetsinsatsen. Man har också tyckt sig få stöd för dessa antaganden i olika slag av beräkningar gällande utbildningens inkomstmässiga lönsamhet för olika grupper av arbetstagare. Denna optimistiska utbildningssyn har sedan ofta lagts till grund för politiska program som framhåller offentliga utbildningsinsatser som ett universalvapen i kriget mot fattigdom och stagnation — både den absoluta och den relativa.

Under de senaste åren har denna utbildningsoptimism börjat ifrågasättas — av sociologer och successivt också i allt större utsträckning av ekonomer. Man har börjat betvivla om över huvud taget ökad utbildning nödvändigtvis ger förbättrad produktivitet och om inte eventuella inkomsteffekter får förklaras på annat sätt. Berg [1970] har t ex redovisat undersökningar avseende en rad olika amerikanska yrkesgrupper alltifrån textilarbeterskor till flygtrafikledare. Hans försök att inom varje grupp korrelera utbildningsnivå med produktivitet — vare sig denna mätes direkt i ackordstermer eller indirekt i termer av frånvarofrekvens, befordran, arbetstillfredsställelse etc — har väsentligen givit negativa resultat. Vi skall senare diskutera de alternativa förklaringshypoteser som dessa och liknande resultat gett upphov till.

Av mera omedelbar relevans för diskussionen av utbildningens yrkesinriktning är de försök som samtidigt gjorts att analysera på vad sätt utbildningens eventuella produktivitetseffekter kan tänkas uppkomma. En gemensam nämnare för de resultat, som hittills redovisats tycks vara att man allmänt ifrågasätter det direkta sambandet mellan å ena si-

dan yrkeskunskaper i snäv mening och å andra sidan värdet av den personliga arbetsinsatsen. Undersökningar avseende amerikanska jordbrukare har t ex (se bl a Welch [1970]) resulterat i uppfattningen att en bättre utbildning framför allt påverkar jordbrukarens förmåga att allokera resurserna med hänsyn till skiftande teknologiska och marknadsmässiga förutsättningar, att dra nytta av innovationer och uppkomna skalfördelar m m. Andra forskare har gått längre i sin skepsis mot konventionell utbildningsfilosofi och ifrågasatt om inte den intellektuella inläringen och träningen även från produktivitetssynpunkt spelar en sekundär roll jämfört med skollivets konsekvenser för arbetsattityder och personlighetsutveckling (se t ex Gintis [1971]).

Det är alltså möjligt att U-68s förslag om ökad yrkesinriktning kan visa sig grundat på en felaktig och föråldrad utbildningssyn och kan ge motsatta effekter mot vad som åsyftas. Det är möjligt att en eventuell resultatförbättring inte främst uppnås genom effektivare utnyttjande av befintlig teknologi och organisation utan genom ökade chanser för innovationer och strukturförändringar. Det är möjligt att generella kunskaper och vana att strukturera problem parat med "learning by doing" och viss internutbildning är en effektivare lösning än yrkesinriktad högskoleutbildning. Det är möjligt att det t ex för offentligt förvaltningsarbete är på sikt viktigare att ge kännedom om övergripande samhällsanalyser som en utgångspunkt för nytänkande och successivt reformarbete än att ge akademisk status åt diverse förvaltningsrutiner.

Utredningens uppfattning finner på denna punkt stöd i de sk behovsanalyser som SCB genomfört utifrån långtidsutredningens material och som allmänt registrerar ökade arbetsmarknadsbehov gällande yrkesinriktad utbildning men placeringssvårigheter för högre utbildade utan angiven yrkesinriktning. Detta är knappast överraskande. Beräkningarna grundas nämligen på prognosmakarnas egna bedömningar av "lämpliga" utbildningar för olika yrken och det är således dessa "företfattade meningar" som återkommer i resultaten.

Det är också för mig oklart på vad sätt en ökad yrkesinriktning i ovan angiven mening skulle medverka till en utjämnad fördelning. Ökad differentiering, specialisering och inriktning mot det omedelbart matnyttiga bör likaväl kunna resultera i en social, ekonomisk och begåvningsmässig utbildningshierarki med begränsade cirkulationsmöjligheter.

Utlokaliseringen av högskoleutbildningen till de nitton högskoleområdena kommer givetvis också att påverka utbildningens rekrytering, innehåll och fördelningseffekter. Den sviktande utbildningsefterfrågan under de senaste åren gör det visserligen tveksamt om ett ekonomiskt försvarbart miniantal elever verkligen kan uppnås på samtliga dessa orter i synnerhet som kostnadsberäkningarna synes ha varit speciellt optimistiska ifråga om de nya högskolorna. Även bortsett från detta är fördelningseffekterna av utlokaliseringen svåra att bedöma. Som utredningen understryker bör närmandet till bostadsorten underlätta en socialt jämnare rekrytering. Samtidigt föreligger uppenbara risker för betydande kvalitetsskillnader mellan högskoleorterna och en social uppskiktning på "bättre" och "sämre" högskoleutbildning.

Varför ska vi ha högre utbildning?

Planering av en verksamhet förutsätter i allmänhet dels en målbestämning, dels en grundläggande uppfattning om målmedel-samband. Utifrån dessa båda förutsättningar motiveras valet av vissa medel för att nå de eftersträlvade målen.

En av anledningarna till de svårigheter i tolkning och bedömning av U-68s förslag som ovan exemplifierats är troligen att ett av dessa planeringsled icke redovisats.

Betänkandet presenterar dels vissa vaga allmänna målformuleringar för högre utbildning, som avser olika aspekter på välfärden och dess fördelning, dels framför allt en rikhaltig flora av praktiska, ekonomiska, pedagogiska och organisatoriska restriktioner för högskoleverksamheten. Från detta övergår man direkt till att avge olika detaljerade rekommendationer. Däremot ges ingen

samlad framställning av utredningens grunduppfattning avseende mål-medelsambanden, vilket gör det svårt att i efterhand tolka och bedöma förslagets motiveringar och målkonsekvenser.

Det mellanled man saknar är en diskussion av den högre utbildningens roll i samhällslivet, av de olika sätt varpå den påverkar samhällets välfärd och standardfördelning. Först när man på detta sätt diskuterat varför vi har högre utbildning kan man rimligen motivera förslag om hur vi *bör* ha den, om utbildningens vad, vem och hur. Vad skall utbildningen ha för innehåll och inriktning? Vem skall utbildas, vilken storlek och vilket urval bör eftersträvas? Hur skall utbildningen organiseras, vilken grad av central styrning behövs m m?

I den utbildningsekonomiska debatten förekommer bl a fyra olika hypoteser eller försök till sådana förklaringar av den högre utbildningens roll. De kan karakteriseras med följande rubriker:

Högre utbildning som investering i produktionskapital

Högre utbildning som begåvningsfilter

Högre utbildning som sortering

Högre utbildning som investering i konsumtionskapital

Genom att kort erinra om innebörden i dessa "hypoteser" och sätta dem i relation till U-68s förslag kan man hoppas att få bättre möjligheter både att skatta förslagets konsekvenser och spåra önskemål som inte beaktats eller krav som förbigåtts.

Vi väljer här av pedagogiska skäl att renodla hypoteserna, trots att de i verkligheten torde komplettera varandra och avspegla förhållanden inom olika delar av utbildningsväsendet.

Högre utbildning som investering i produktionskapital

Det dominerande synsättet i utbildningsekonomisk diskussion under det senaste decenniet har varit att behandla utbildning som en investering i humankapital för användning i samhällsproduktionen [Economics of Education 1969, Mincer 1970]. Förenklat uttryckt innebär betraktelsesättet att eleverna genom utbildningsprocessen tillägnar sig kunskaper

och färdigheter som ökar deras senare produktivitet och därmed, vid fungerande marknader, också deras löner. Utgångspunkten för analysen ter sig både enkel och naturlig och formulerades också explicit redan för tvåhundra år sedan:

"A man educated at the expence of much labour and time to any of those employments which require extraordinary dexterity and skill, may be compared to one of those expansive machines. The work which he learns to perform, it must be expected, over and above the usual wages of common labour, will replace to him the whole expence of his education, with at least the ordinary profits of an equally valuable capital. It must do this too in a reasonable time, regard being had to the very uncertain duration of human life, in the same manner as to the more certain duration of the machine."
[Smith 1961, Vol I, s 113—114]

En ingående diskussion av humankapitalansatsen finns redovisad av Magnusson och Tychsen i en tidigare publicerad U-68-undersökning [SOU 1972: 23].

En användning av denna ansats möjliggör en rad normativa slutsatser gällande bl a utbildningssystemets dimensionering.

Vid perfekt fungerande marknader kommer en optimal utbildningsinriktning och utbildningsvolym att uppnås om varje individ för sig väljer, och bekostar, den utbildning som ger maximal lönsamhet för honom utifrån tillgänglig marknadsinformation om löner och reella utbildningskostnader.

Utbildningens inkomstfördelningseffekter beror då främst på den individuella variationen ifråga om utbildningsvolym och ifråga om begåvning. Om ökad total utbildningsvolym medför jämnare inkomstfördelning eller motsatsen kan således i verkligheten komma att sammanhånga med hur möjligheterna att välja olika dyrbar utbildning är fördelade och hur denna fördelning är korrelerad med begåvningsvariationen.

Motiv för offentliga insatser kan med denna utgångspunkt vara bl a behovet att korrigera för diverse marknadsimperfectioner. Det kan t ex gälla att genom studiefinansiering lösa likviditetsproblem och kompensera för skattesystemets verkningar. Man kan önska för-

bättra informationen om utbildnings- och arbetsmarknaderna etc. Om man misstror marknadslönerna som samhälls-ekonomiska lönsamhetsmått kan man önska ersätta dessa signaler med centralt framräknade lönsamhetstal exempelvis utifrån någon typ av "behovskalkyler". Slutligen kan man vilja utnyttja utbildningspolitiken som direkt instrument för att åstadkomma en jämnare fördelning genom att bli styra studerandeurvalet.

Mycket i U-68s skrivningar och förslag tycks anknyta till detta betraktelsesätt, ehuru man ingenstans explicit genomför en diskussion och motiverar sina förslag i dessa termer. Hade man gjort detta skulle man troligen bli tvingats närmare granska sina implicita mått på samhällsekonomisk lönsamhet och insett att fördelningseffekterna av de föreslagna omläggningarna är långt ifrån självklara ens ifråga om sin riktning. Eventuellt hade man då också kunnat få en mera systematisk utgångspunkt för decentraliseringsdiskussionen.

Högre utbildning som begåvningsfilter

En radikalt annorlunda syn på utbildningens roll avspeglas i den renodlade hypotesen om högre utbildning som begåvningsfilter. Man väljer här att förneka eller negligera utbildningens produktivitetshöjande verkningar och betonar i stället den högre utbildningens betydelse när det gäller att "filtrera fram begåvningar" och i form av utbildningsresultatet informera arbetsmarknaden om individernas relativa begåvning eller allmänna duglighet. Utgångspunkten för ett sådant betraktelsesätt har angivits av bli Stigler och tillämpats på högre utbildning av bli Arrow [Economics of Information 1971, Arrow 1973].

Individens utbildningsincitament består utifrån detta synsätt i möjligheterna att genom utbildningen "bevisa sin duglighet" och därigenom förbättra sin relativa position på arbetsmarknaden. Med enbart denna interna konkurrens som drivkraft kan i princip utbildningsexpansionen fortgå till dess utbildningskostnaderna helt "ätit upp begåvningsröntorna" dvs till den punkt där det inte

längre är lönsamt för någon att söka förbättra sin relativa position. Inför man dessutom successivt stegrade offentliga subventioner i modellen kan en utbildningsexplosion uppkomma eftersom arbetstagarens konkurrensintresse och arbetsgivarens informationsbehov nu kan tillfredsställas på det allmänna bekostnad.

Det är med denna utbildningssyn godtyckligt vad man studerar så länge studieresultatet uppfattas som relevanta och diskriminerande signaler av arbetsgivarna. Från samhällsekonomisk synpunkt har man anledning att eftersträva att tex via en kombination av spärrar och diagnostiska prov med relativ betygsskala söka hålla nere utbildningskostnaderna och skapa den nödvändiga informationen på billigast möjliga sätt. Vid en relativt fri utbildningsmarknad kan inkomstfördelningen inte långsiktigt påverkas genom utbildningsinsatser.

Få torde vara villiga att acceptera denna filterhypotes som enda och tillräcklig förklaring på den högre utbildningens funktion. Samtidigt är det uppenbart att inlag av detta slag haft och har en icke oväsentlig betydelse som utbildningsmotivation. Man kan tex erinra om den roll den klassicistiska och föga arbetsmarknadsinriktade utbildningen länge spelat inte minst vid anglosachsiska universitet. Man kan i dagens svenska högskoleväsen peka på "kompletteringsbetygen" och den allmänna "poängjakten".

Det är naturligtvis mycket svårt att testa filterhypotesen, att finna situationer och kontrollgrupper som gör det möjligt att särskilja "begåvningsränta" och "annan utbildningsränta". Ett försök att uppskatta betydelsen av "negativa filtereffekter" från högre utbildning dvs av sådana yrkesmässiga konkurrensbegränsningar som inte är motiverade med hänsyn till skillnader i vare sig begåvning eller utbildningslängd har gjorts av Taubman-Wales [1973]. Man fann där utifrån data gällande amerikansk collegeutbildning att denna negativa filtereffekt maximalt kunde tänkas svara för så mycket som hälften av den totala uppskattade utbildningsavkastningen i termer av inkomstskillnader.

Man skulle kunna tolka U-68s spärr-

förslag i viss mån som ett försök att dämpa en konkurrensmotiverad men improduktiv utbildningsexpansion, ehuru någon sådan explicit motivering saknas. Samtidigt har man ur denna infallsvinkel möjlighet att ifrågasätta om inte en del av ansträngningarna att i fördelningspolitiskt syfte bredda basen i högskoleutbildningens hierarki på sikt kan visa sig leda enbart till en total upptrappning av utbildningskraven och hur stor del av den nya floran av akademiska kurser och AMS-kurser som verkligen kan betraktas som "produktivt motiverade".

Högre utbildning som sortering

Försöken att analysera högre utbildning som väsentligen en sorteringsprocess är besläktade både med humankapitalansatsen och med filterhypotesen. Teoretiska modeller med denna utgångspunkt ehuru främst inriktade på inkomstfördelningsproblem har presenterats av bl a Mandelbrot [1962] och Tinbergen [1956] och håller på att vidareutvecklas av Arrow och hans medarbetare [Arrow 1973]. Tankegången är i korthet ungefär följande.

Varje individ karaktäriseras i utgångsläget av en kvalifikationsprofil, dvs specifika mätvärden på en rad från arbetsmarknadssynpunkt relevanta egenskaper, kunskaper, färdigheter m m. På motsvarande sätt kan man analysera arbetsgivarnas eller yrkenas kvalifikationskrav eller kvalifikationsvärderingar. Genom högre utbildning kan man — beroende på utgångsläget — förändra vissa av sina kvalifikationer och signalera detta genom studieresultaten samtidigt som man erhåller successiv information om arbetsgivarnas kvalifikationsvärdering. Många typer av kvalifikationer kan emellertid inte direkt observeras på detta sätt men arbetsgivarna får söka skatta även dessa kvalifikationer med utgångspunkt från tillgängliga signaler av typ studieresultat.

Utbildningssystemets funktion är inte bara att allmänt öka produktiviteten utan också att i samspel med lönebildningen åstadkomma en optimal allokering av arbetskraften, dvs medverka till att varje individ hamnar där han bäst trivs och bäst kan göra nytta. I motsats till filterhypotesen som bortsåg från produktivetsaspekten och

enbart tolkade utbildningsfunktionen som ett sätt att ordna individerna i termer av *absoluta* begåvningsfördelar inrymmer sorteringshypotesen även produktivetsaspekten men betonar betydelsen av att sortera individerna utifrån deras *relativa* eller komparativa fördelar för visst arbete. Hur stora de potentiella allokeringsvinsterna av själva sorteringen är beror givetvis på hur stor variationen och informationssvårigheterna är ifråga om kvalifikationsprofiler respektive kvalifikationskrav.

Även utifrån en sorteringshypotes föreligger möjligheten för en konkurrensmotiverad men relativt improduktiv utbildningsexpansion. Om och när man kan tänkas nå en jämvikt där arbetstägarens och arbetsgivarens uppfattning om studieresultatens betydelse överensstämmer sinsemellan och med erfarenheten går knappast att allmänt säga något om. Det finns inte heller någon allmän anledning att förmoda att en i denna mening förbättrad sortering via högre utbildning skulle medverka till en inkomstutjämning. Det är däremot lätt att specificera situationer där det krävs en medveten "felsortering" för att undvika att inkomstfördelningen skall bli alltför skev. Väljer man sorteringshypotesen som utgångspunkt för utbildningsplanering kommer man uppenbarligen att lägga speciellt stor tonvikt vid bl a successiva valmöjligheter och vidareutbildning, diagnostiska prov, relativa betygsskalor och arbetsmarknadsinformation.

Visst utgångsmaterial för resonemang av denna typ återfinns bland U-68s tidigare publicerade undersökningar [SOU 1971: 62] och betydelsen av förbättrad arbetskraftsallokering och av yrkesvägledning är återkommande tema i huvudbetänkandet. En seriös diskussion av sorteringsproblematiken, som bl a skulle kräva en kritisk granskning av arbetslivets kvalifikationsvärdering och en skattning av U-68-förslagets fördelningskonsekvenser från denna synpunkt har emellertid tyvärr icke redovisats.

Högre utbildning som investering i konsumtionskapital

Högre utbildning kan också ses som en investering i ett konsumtionskapital, som

kanske ger avkastning redan genom positiva drag i studiemiljön, men framför allt senare genom ökade möjligheter att kommunicera med omvärlden, att successivt fördjupa sina insikter och att tillgodogöra sig olika slag av "intellektuella" njutningsmedel — och förbättrad social status. Ofta brukar man under denna rubrik också inrymma utbildningens sk indirekta eller externa effekter även om vissa sådana effekter också kan påverka produktionen. Kunskaper sprids på informella vägar. När högre utbildning ökar möjligheterna att kommunicera kan värdet av detta bli större ju fler man har att kommunicera med. Utbildningsnivån påverkar sociala attityder och ekonomisk och politisk opinion etc.

Utbildningens inriktning blir ur detta perspektiv en fråga om värderingar hos den utbildningskonsument som har att välja mellan t ex bilköp eller en högskoletermin. Utbildningspolitiken kan mera direkt utnyttjas i fördelningssyfte. Den givna konsumentens är dock i detta fall ett relativt tvetydigt begrepp eftersom alla undersökningar synes visa att utbildningsnivå men även utbildningsinriktning i hög grad påverkar konsumentpreferenser. Det blir därmed tveksamt om t ex jämlikhet — ur denna renodlade konsumtionsaspekt — betyder krav också på lika utbildning. Jämlikhet innebär ju knappast att alla exempelvis skall köpa lika många veckotidningar.

Motiv för generell subventionering kan vara bl a existensen av olika externa effekterna. Men det finns ingen anledning att förmoda att storleksordningen av så motiverade studiesubventioner skulle överensstämma med de som erfordras för att realisera den med hänsyn till samhällsproduktionen önskade utbildningen.

Konsumtionsaspekten på högre utbildning brukar i utbildningsekonomiska analyser nämnas — respektfullt men i förbigående. Att den spelar en viss roll i all utbildning är otvivelaktigt. Det är också troligt att den för vissa grupper av studerande är helt utslagsgivande. Detta torde t ex gälla för en icke oväsentlig del av den merpart nyinskrivna studerande vid de filosofiska fakulteterna som uppger sig icke vara inriktade på

examen och av de bortåt 30 000 personer som nu deltar i universitetscirkelarbete.

Konsumtionsaspekten gäller dessutom inte bara de studerandes framtid utan i hög grad deras aktuella studiemiljö. Med tanke på att merparten av framtidens svenska medborgare kan beräknas tillbringa mellan en femtedel och en fjärdedel av sitt totala liv i skolor av skilda slag måste det betraktas som ett egenartat utslag av vuxenegoism att man hittills i utbildningsekonomiska diskussioner kring utbildningens välfärdseffekter nästan genomgående bortsett från vad som händer med eleverna under skoltiden. Konsekvenserna av detta påminns jag personligen om varje dag då jag anländer till min arbetsplats — universitetsbygget i Frescati.

I U-68s allmänna målformulering rymms allting — således även konsumtionsaspekten, men utredningen gör inga försök att föra resonemanget vidare och konfrontera dess konsekvenser med de slutsatser som dragits från andra utgångspunkter. Man har bl a inte närmare analyserat inriktning och utveckling av denna del av utbildningsefterfrågan och inte heller diskuterat möjligheterna till differentierade subventionssystem. I ett längre perspektiv förefaller det t ex inte orimligt att man bör utvidga valmöjligheterna även för de utbildningskonsumenter som är villiga att betala.

Jämlikhet genom utbildning

Genom att använda de fyra hypoteserna tillsammans för att förklara olika delaspekter av utbildningssystemet kan man — som antyds redan av våra exempel — dels få anledning ifrågasätta konsistensen och ändamålsenligheten i vissa U-68-förslag, dels också aktualisera problem och reformmöjligheter som försummats. Man får också anledning fokusera intresset på områden — t ex utbildningens produktivitetshöjande roll — där diskussionen alltför länge grundats på lösa och politiskt färgade antaganden.

En ledande målsättning för U-68-förslagen, liksom för övriga svenska utbildningsreformer under efterkrigstiden, har varit att genom en jämnare fördelning av utbildningschanserna medverka till

ett på lång sikt jämlikare samhälle. Vi har redan ovan tvingats ifrågasätta om exempelvis förslagen gällande spärrar och yrkesinriktning överhuvud taget verkar i sådan önskad riktning.

En mera grundläggande kritik av denna typ av utbildningsambitioner har nyligen i USA redovisats i ett mycket uppmärksammat arbete av Jencks [1972]. Utifrån en genomgång av statistiska undersökningar av främst amerikansk folkräkningsmaterial finner han och hans medarbetare anledning att ifrågasätta om insatser på utbildningssidan någonsin kan utgöra verksamma medel för att åstadkomma jämlikhet avseende tex inkomster.

De förklaringsvariabler han arbetar med är för det första "bakgrund" dvs alla de genetiska och sociala-ekonomiska miljöfaktorer som bestämmer den utrustning en elev för med sig hemifrån till skolan. Denna bakgrund bestämmer i hög grad "begåvning" dvs den i olika slag av test eller examinationer ådagalagda förmågan att manipulera med ord, siffror och abstrakta begrepp. Möjligheterna att genom förändringar i "utbildning" dvs i kvantitet och kvalitet av skolår, påverka "begåvningen" finner han vara förhållande begränsade.

Det mest överraskande och för större delen av åtminstone den amerikanska läsekretsen chockerande resultatet av hans undersökningar gäller emellertid sambandet mellan dessa förklaringsvariabler å ena sidan och å andra sidan samhällets standardfördelning i termer av inkomst, social status och arbetstillfredsställelse. Han finner att de använda förklaringsvariablerna endast svarar för relativt liten del av den totala individuella inkomstvariationen. Utbildningen har ett något större förklaringsvärde ifråga om social status men spelar överhuvud taget inte någon entydig roll när det gäller graden av arbetstillfredsställelse.

Jencks anser sina resultat visa att inkomstvariationerna i det amerikanska samhället antingen sammanhänger med personliga kompetensfaktorer som inte samvarierar med vare sig bakgrund, begåvning eller utbildning eller att variationerna i hög grad är slumpmässigt betingade. Han drar själv slutsatsen att

möjligheterna att ens på sikt åstadkomma inkomstutjämning med hjälp av utbildningsreformer är starkt begränsade och att sådana reformer därför aldrig kan utgöra substitut för mera direkta utjämningsåtgärder, fackliga, lagstiftningsmässiga eller beskattningsmässiga.

Jencks resultat måste emellertid för ses med en rad reservationer. Kausala tolkningar utifrån den metod han främst utnyttjar — multipel korrelationsanalys — innebär alltid svårigheter och Jencks kan på flera punkter sägas ha gjort det litet för lätt för sig. För det andra måste man komma ihåg att de enda slutsatser som eventuellt kan dras från hans material gäller effekten av marginella förändringar i det amerikanska samhället och skolsystemet så som de gestaltat sig under de första efterkrigsdecennierna. För det tredje gäller hans negativa resultat endast möjligheterna att påverka den totala individuella inkomstvariationen men däremot åtminstone inte i samma grad den politiskt minst lika intressanta frågan om utjämning mellan olika grupper i samhället. Till detta kommer att han medvetet bortser från den inte minst på lång sikt betydelsefulla konsumtionsaspekten på utbildning.

Den lärdom vi kan dra av Jencks undersökning och som vi har anledning utnyttja för vår bedömning av U-68-förslagen är att man inte har rätt att förutsätta att ökade utbildningsinsatser alltid kan motiveras genom en löslig hänvisning till inkomstutjämningsönskemål. Att utbildningsreformer medverkar till ökad jämlikhet är inte någonting som får förutsättas utan något som måste visas. I U-68s fall blir detta troligen inte så lätt.

Varför universitetsutredningar?

Många börjar säkert läsningen av U-68s betänkande med en förhoppning om att få ta del av en principiellt klagörande diskussion kring frågan om varför vi ska ha högre utbildning, vilka syften och handlingsalternativ som är aktuella på lång sikt. Dessa läsares besvikelse torde inte bli mindre när de sedan upptäcker att en stor del av de mera konkreta förslagen saknar entydig innebörd eftersom avgörande bitar bollats vidare till

andra utredningar eller högskoleinstanser. Kanske tycker de att berget av utredningspapper fött om inte en rätta så ett fömligen ofullgånget foster, vars förmöshet inte kompenseras av alla de nya dopnamnen. Kanske övergår de i likhet med mig att fråga sig: varför universitetsutredningar?

Det behövs långsiktiga och kontinuerliga arbetande perspektivstudier av utbildningssektorn för att klargöra och förbereda framtidens problem och handlingsalternativ och för att medverka till den successiva omformningen av beslutsorganisationen. Det behövs samtidigt aktuellt underlag för de konkreta beslut som statsmakterna kontinuerligt måste fatta. Det är däremot tveksamt om det finns något existensberättigande för det mellanting som U-68 representerar där relativt kortsiktiga tendenser, beslutshänsyn och restriktioner under namn av planering projiceras in i framtiden — och därmed kanske minskar i stället för att öka den långsiktiga handlingsfriheten.

Referenser

- Arrow, K. J., [1973], "High education as a filter", *Journal of Public Economics*, årg 2, nr 3
- Arrow, K. J.—Capron, W. M., [1959], "Dynamic Shortages and Price Rises: The Engineer — Scientist Case", *Quarterly Journal of Economics*, årg 73, s 292
- Becker, G. S., [1967], "Human Capital and the Personal Distribution of Income", *W.S. Woytinsky Lecture*, nr 1
- Berg, J., [1970], *Education and Jobs: The Great Training Robbery*, New York
- Economics of Education 1—2*, [1969], utg Blaug, M., Penguin Books, Harmondsworth
- Economics of Information and Knowledge*, [1971], utg Lamberton, D.M., Penguin Books, Harmondsworth
- Gintis, H., [1971], "Education, Technology and the Characteristics of Worker Productivity", *American Economic Review*, årg 61, nr 2
- Jencks, E., [1972], *Inequality — A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*, New York
- Mandelbrot, B., [1962], "Paretian Distributions and Income Maximization", *Quarterly Journal of Economics*, årg 76, s 57
- Mincer, J., [1970], "The Distribution of Labour Earnings: A Human Capital Approach", *Journal of Economic Literature*, årg 8, nr 1
- Smith, A., [1961], *The Wealth of Nations*, London

- SOU 1971: 62, *Högre utbildning och arbetsmarknad*, Stockholm
- SOU 1972: 23, *Högre utbildning — regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler*, Stockholm
- SOU 1973: 2, *Högskolan*, Stockholm
- Taubman, P. J.—Wales, T. J., [1973], "Higher Education, Mental Ability, and Screening", *Journal of Political Economy*, årg 81, nr 1
- Welch, F., [1970], "Education in production", *Journal of Political Economy*, årg 78, nr 1