

# Övergångsregim och förändring

## Om ungdomars övergång från skola till arbetsmarknad

*Peter Håkansson*

Under perioden 1940–1975 förändrades den svenska övergångsregimen, från en mer ”anglosaxisk” regim (med ett frivilligt lärlings-system och en deltidsarbetsmarknad för ungdomar) till dagens regim som innehåller skolförlagd yrkesutbildning, sammanpressad lönestruktur och en omfattande trygghetslagstiftning. Dagens svenska övergångsregim kan jämföras med den tyska som bygger på ett lärlingssystem, eller den anglosaxiska där yrkesutbildningen har en relativt svag ställning, men där låga ingångslöner och svag trygghetslagstiftning leder till mer av en marknadsorienterad regim.

Att en övergångsregim förändras över tid är i och för sig inte så märkligt. En övergångsregim måste följa samhällsutvecklingen. Frågan är dock varför en övergångsregim utvecklas i en speciell riktning. Det är nämligen inte självklart att en övergångsregim utvecklas i en riktning som leder till högre effektivitet. Det är inte heller självklart att en övergångsregim utvecklas från att vara ineffektiv till att vara effektiv. Den centrala frågan är således varför förändringen av övergångsregimen sker just i den riktning som den gör. De olika delar som karakteriserar dagens svenska övergångsregim har inte nödvändigtvis utvecklats gemensamt, utan mer troligt är att de utvecklats var för sig, även om de bakomliggande förklaringsfaktorerna kan vara gemensamma, t.ex. den svenska produktionsstrukturen som utvecklar storskalighet och centralt starka parter. Jag menar dock att ett *avgörande skede* var mitten av 1950-talet med 1955 års yrkesskolereform och starten för de samordnade löneförhandlingarna 1956.

Yrkesskolereformen 1955 innebar ett tydligt steg mot skolförlagd heltidsutbildning och kom att få stor betydelse för 1971 års integrerade linjegymnasium. De samordnade löneförhandlingarna kom att leda till en sammanpressad lönestruktur som visserligen passade den fordristiska produktionsstrukturen under 1960-talet, men som kom att påverka övergångsregimen negativt under 1970-talet.

### Vad är problemet?

Det torde vara relativt oomtvistligt att ungdomsarbetslösheten är ett problem i Sverige idag. Oavsett hur man mäter arbetslöshet tycks det som om de svenska ungdomarnas övergång från skola till arbetsmarknad fungerar sämre än i många andra länder.<sup>1</sup> Den svenska ungdomsarbetslösheten är hög och betydligt högre än länder som använder sig av det som brukar betecknas som det ”tyska systemet”, t.ex. Tyskland och Danmark.

Det finns problem med att jämföra arbetslöshet mellan länder. Det finns även vissa problem med att jämföra ungdomsarbetslöshet över tid i samma land, även om dessa är av en annan art. Ett stort problem när det gäller jämförelser över tid är att definitionen av vem som är arbetslös har förändrats. Trots detta mätproblem tyder det mesta på att ungdomsarbetslöshetsproblemet i Sverige varit ökande sedan början av 2000-talet och det gäller särskilt ungdomsarbetslösheten i förhållande till vuxnas arbetslöshet – dvs. det som brukar kallas för den relativa ungdomsarbetslösheten. Oskar Nordström Skans uppmärksammade detta problem i en skrivelse till Finanspolitiska rådet år 2009 (Nordström Skans 2009). Enligt Nordström Skans har den svenska relativa ungdomsarbetslösheten ökat på ett oförklarligt sätt sedan år 2000. Vidare tillhör Sverige de länder i OECD-området med den högsta relativa ungdomsarbetslösheten.<sup>2</sup>

Nordström Skans, men även Schröder (2000), använder måttet relativ ungdomsarbetslöshet. Måttet är intressant att använda då en hög relativ ungdomsarbetslöshet betyder att ungdomar missgynnas på arbetsmarknaden relativt vuxna. En ihållande (och eventuellt ökande) hög relativ ungdomsarbetslöshet skulle därför kunna tolkas som att det finns strukturella faktorer som missgynnar ungdomar på arbetsmarknaden. Det faktum att den relativa ungdomsarbetslöshe-

ten är större i Sverige än i många andra länder skulle således kunna tolkas som att dessa strukturer är särskilt problematiska i Sverige.

Ungdomar är ingen homogen grupp, men det som ungdomar har gemensamt är att de är relativt nya på arbetsmarknaden. De har tagit, eller är på väg att ta, steget från skolans värld till arbetsmarknaden. Den relativa ungdomsarbetslösheten skulle kunna ses som en indikator på hur övergången från skolan till arbetsmarknaden fungerar.<sup>3</sup> I Sveriges fall skulle man således kunna hävda att övergången från skolan till arbetsmarknaden inte fungerar särskilt väl, dvs. övergångsregimen är suboptimal.

Hur vi har hamnat i den övergångsregim som vi befinner oss i idag? Det är den huvudsakliga forskningsfrågan i det här kapitlet. Syftet med kapitlet är att belysa de historiska processer som kan leda fram till en situation som är suboptimal. Utgångspunkten är att det inte finns någon bakomliggande ”konspiration” eller ”plan” utan en mängd olika processer som var och en har haft sin egen logik och rationalitet.

Dagens svenska övergångsregim karaktäriseras av skolförlagd yrkesundervisning, sammanpressad lönestruktur och en omfattande trygghetslagstiftning. Det är dessa tre delar som tillsammans ger den svenska övergångsregimen sitt specifika utseende.

### Teoretiska utgångspunkter – vad är en övergångsregim?

Utgångspunkten är att det som bestämmer övergången från skolan till arbetsmarknaden kan kallas för en övergångsregim.<sup>4</sup> Men vad är en regim? Hur skulle vi kunna definiera en regim? En regim kan ha många olika betydelser, men relativt genomgående är att den utgörs av ett nät av regler, normer och aktörer. Clarence Stone (1989) menar att kittet i en regim är de informella arrangemang som omger och kompletterar de formella regelverk som beslutsfattarna har att förhålla sig till (Stone 1989, s. 3).

En central utgångspunkt är att en regim inte skapas eller omformuleras till följd av en uttalad vilja. Riksdagen har inte fattat beslut om vilken övergångsregim som ska gälla. En annan sak är att det är svårt att förändra regimer.

A regime, however, is not created or redirected at will. Organizational analysis teaches us that cognition is limited, existing arrangements have staying power, and implementation is profoundly shaped by procedures in place. (Stone 1989, s. 5)

I Håkansson (2011) används en definition som ansluter till Stones definition av regimer. Där menas att en övergångsregim består både av formella regler och lagar, informella normer och konvention, aktörer samt av den praxis som utvecklats. Kort sagt av alla de formella och informella regler som tillsammans påverkar ungdomarnas övergång från skolan till arbetsmarknaden. Övergångsregimen är därigenom central när det gäller hur väl denna övergång från skolan till arbetsmarknaden fungerar. En dåligt fungerande övergångsregim kan leda till hög ungdomsarbetslöshet, inaktivitet och en allmänt svag koppling mellan utbildning och anställning.

Övergångsregimerna varierar mellan länder, men även inom länder över tid. En hel del studier har ägnats åt att jämföra övergångsregimer mellan länder.<sup>5</sup> Det framgår då att det finns skillnader mellan olika länders system, t.ex. det ”tyska systemet” med en tydligare inriktning på en lärlingsmodell, och ett anglo-saxiskt system med ett mer generellt utbildningssystem och mer av en marknadslösning vad gäller ungdomarnas introduktion på arbetsmarknaden. Det verkar även som om dessa olika modeller är olika framgångsrika. Ofta har man då frågat sig varför de olika regimerna varierar mellan länderna. Lars Pettersson menar att övergångsregimerna varierar mellan länder beroende på variationer i institutionell miljö. Ländernas olika institutioner och organisationer har utvecklat en hög grad av komplementaritet som definierar och bestämmer regimen. Dagens övergångsregim har vuxit fram historiskt och på grund av mängden intressenter är övergångsregimen svår att förändra. Sverige hade initialt en stor andel stora industriföretag, vilket i sig bidrog till yrkesutbildningens karaktär med breda utbildningar som till stor del kom att förläggas i skolan. Vidare är anställningstryggheten lagfäst och begynnelselönen relativt höga. Pettersson menar att den svenska regimen skiljer sig mycket från den danska och ett införande av en lärlingsmodell av danskt snitt skulle troligen misslyckas, eftersom den svenska regimen saknar

flera av de organisationer som växt fram i den danska regimen (Pettersson 2008, s. 336).

Ryan (2001) använder en ganska snäv definition av övergångsregim där "school-to-work transition" definieras som "perioden från slutet av den obligatoriska skolan till stabilt heltidsarbete". En dåligt fungerande övergångsregim kan observeras, enligt Ryan, genom otillräcklig utbildningsnivå, hög arbetslöshet/inaktivitet, hög omsättning på arbetsmarknaden och svag koppling mellan utbildning och anställning. Ryan jämför sju länder, bland dessa Sverige, och kommer inte särskilt förvånande fram till att resultaten när det gäller övergången mellan skola och arbete ser olika ut mellan länderna. En anledning till detta, enligt Ryan, är den institutionella strukturen. Tyskland och Japan är länder som är framgångsrika och där har lärlingssystemen fått stöd av specifika nationella institutioner. De länder som blivit mer beroende av kortsiktiga arbetsmarknadsprogram har blivit mindre framgångsrika. Det är framväxten av specifika institutioner i Tyskland och Japan som inneburit att dessa länder kunnat undvika stora massarbetsprogram och istället fokusera på institutionell utveckling. Detta har bland annat lett till förbättrad allmän utbildning, förbättrade yrkesförberedelser och förbättrade möjligheter för lågpresterande att delta (Ryan 2001).

Wolbers (2007) har ett något annorlunda perspektiv och inkluderar även lagreglerad anställningstrygghet. Hypotesen är att ju mer lagreglerad anställningstrygghet, ju längre tid tar det för dem som lämnar skolan att komma in på arbetsmarknaden. Detta bekräftar även resultaten. Wolbers visar även att ett yrkesutbildningssystem leder till en snabbare övergång från skolan till arbetsmarknaden och allra bäst resultat har länder med en stor andel i lärlingsutbildning. Dessa resultat är i och för sig inte särskilt uppseendeväckande. Det som dock gör Wolbers studie intressant är att han låter anställningstrygghet respektive andel i lärlingsutbildning interagera med utbildningsnivå. Resultatet är att anställningstrygghet endast har en negativ effekt för de med gymnasial eller eftergymnasial utbildning. När det gäller andel i lärlingsutbildning visar Wolbers att detta har störst positiv betydelse för de lågutbildade. Detta resultat är mycket uppseendeväckande och strider även mot en av Wolbers hypoteser, som säger att ett lärlingssystem skulle påverka

högutbildade positivt och lågutbildade negativt. Resultatet visar alltså istället att ett lärlingssystem minskar tiden det tar att få ett första jobb för de lågutbildade, trots att de inte själva gått en lärlingsutbildning, men för dem som har en gymnasial generell utbildning kommer en hög andel i lärlingsutbildning att försvåra en övergång. Någon förklaring till detta uppseendeväckande resultat lämnar dock inte Wolbers.

### Teoretiska utgångspunkter

#### – förändring, spårbindenhet och avgörande skeden

Wolbers studie är intressant eftersom den visar på komplexiteten i frågan. Dock behandlar Wolbers inte alls förändring. Hur och varför har ett land hamnat i den övergångsregim som man befinner sig i nu? Förändringsprocessen är i fokus hos både Ryan och Pettersson. Båda författarna betonar förekomsten av det historiska arvet som leder till att länderna utvecklar nationsspecifika övergångsregimer, vilka kan vara svåra att kopiera på kort sikt. Det historiska arvet ger länderna en spårbindenhet som kan vara svår att bryta och som leder till en återkoppling, eller *positiv feedback*. Återkopplingen leder till en process som blir mer eller mindre irreversibel eller åtminstone kommer kostnaderna att återvända till ett tidigare tillstånd att öka över tid (Pierson 2004, kap. 1).

Som Ryan påpekar har försök gjorts att överföra Tysklands modell till andra länder, men detta har mer eller mindre misslyckats (eller i varje fall inte varit lika framgångsrikt som i Tyskland). Enligt Ryan beror detta på de länderspecifika förutsättningarna i form av nationella institutioner som finns i Tyskland, men som saknas i andra länder (Ryan 2001).

Men om det nu är så att en regim är svår att förändra till följd av förekomsten av spårbindenhet, hur ska vi då förklara att övergångsregimer faktiskt förändras? Statsvetaren Kathleen Thelens (2004) modell för förändring innehåller några olika byggstenar. Grunden för Thelens modell är vad som brukar kallas *punkterad jämvikt* (punctuated equilibrium). Teorin om punkterad jämvikt har sitt ursprung i den evolutionära biologin och utgår ursprungligen från att arterna inte utvecklas gradvis utan att det förekommer ”hopp” i arternas

utveckling (Eldredge & Gould 1972). Inom samhällsvetenskapen har teorin kommit att inrikta sig på att förstå förändring inom sociala system, organisationer och institutioner (Pierson 2004). Även inom samhällsvetenskapen utgår teorin från att det finns *avgörande skeden* (critical junctures) i historien som innebär att utvecklingen slår in på ett visst spår. En viktig faktor är att utfallet av det avgörande skedet, t.ex. ett beslut som fattas, bestäms av maktförhållandena vid detta tillfälle. Maktpositionerna och maktförhållandena avgör vilka beslut som ska fattas och vem som fattar dem.

I Thelens modell är den institutionella transformationen en viktig del. Den sker genom institutionell skiktning (institutional layering), vilket innebär att nya element läggs på den institutionella strukturen. Denna institutionella skiktning ger en form av inkrementell förändring. Dock kan denna inkrementella förändring och de pålagda elementen förändra hela inriktningen av institutionen (Thelen 2004, s. 35–36).

Thelens modell har många fördelar. Ett problem med en alltför strikt användning av begreppet spårbundenhet är att det förklarar för mycket. Om spårbundenhet alltid gällde (och fullt ut) skulle det innebära att utveckling och institutionell förändring i princip var omöjlig, bortsett från vissa förutbestämda spår. Det skulle innebära att framtiden var predestinerad. Thelens utgångspunkt i avgörande skeden och perspektiv på institutionell transformation ger en analysapparat som kan hjälpa till att analysera övergångsregimernas förändring.

Institutionerna har stor betydelse för hur aktörerna agerar, men aktörernas agerande påverkar också den institutionella ramen. I detta ligger aktörernas egenintresse, politiska ställningstaganden och maktposition. Inledningsvis refererade jag till Pettersson (2008) och hans diskussion om spårbundenhet. Sveriges tydliga och tidiga inriktning i industrialiseringsprocessen mot stora industriföretag innebar även att dessa aktörer fick en större maktposition. Lundh (2010) menar att det ”fordistiska produktionssättet”, som kom att få stor betydelse i Sverige, hade betydelse för möjligheten att driva igenom samordnade centrala löneförhandlingar, vilka påverkade den alltmer sammanpressade lönestrukturen.

På så sätt är aktörerna, och den praxis som utvecklas, tillsammans med den institutionella ramen del i ett större sammanhang; en

regim. Som visades ovan har aktörerna en stor betydelse i Thelens modell över institutionell förändring. Det är aktörerna och deras maktpositionering som avgör hur beslutet i det avgörande skedet ska se ut. Det kan finnas olika anledningar till att aktörerna agerar som de gör. Det kan vara av egenintresse, nämligen att se till att institutionen levererar det man tror att man själv tjänar på. Det kan även bero på mer strategiska hänsynstaganden, t.ex. att man vill utestänga olika grupper från makt eller undanröja framtida hot mot den egna positionen.

Jag har hittills talat en hel del om diskretionära beslut, betydelsen av aktörer och avgörande skeden. Men det går inte att nonchalera närvaron av endogena processer. Närvaron av endogena processer finns inom begreppet spårbundenhet i form av positiv feedback och tilltagande avkastning. Den endogena processen kan ses som en boll som sätts i rullning. När den väl börjat rulla understöds rörelsen av dess egen tyngd. Som exempel kan nämnas den utbildningslinje som startar tidigt. Här torde den kommunala verkstadsskolan från början av 1920-talet ha påverkat införandet av verkstadsskolan för arbetslös ungdom och senare den centrala verkstadsskolan. Diskussionerna om enhetsskolan i slutet av 1940-talet har med säkerhet påverkat tankarna på en skolförlagd yrkesutbildning på heltid, vilket så småningom leder till yrkesskolereformen 1955. Det fordistiska produktionssättet bygger på en homogen arbetskraft och storskalighet och stödjer samordnade centrala löneförhandlingar. Visserligen finns även olika diskretionära beslut under resans gång, men dessa blir enklare att fatta när den endogena processen rullar åt samma håll.

### Vägen mot utbildningslinjen<sup>6</sup>

Som tidigare poängterats kan dagens svenska övergångsregim sägas bestå av tre delar. Den första delen är den som karaktäriseras av yrkesutbildning inom skolan. Vägen mot det vi skulle kunna kalla för "utbildningslinjen" har varit lång och inte särskilt rak.<sup>7</sup> På sätt och vis påbörjades den redan under 1800- och, inte minst, början av 1900-talet då barn i allt större utsträckning kom att befinna sig i skolbänken under dagarna. Det ökade intresset för utbildning hade i och för sig inletts redan 1842 när folkskolan infördes, vil-



ket medförde en långsam förändring av inställningen till vad barn skulle syssla med på dagarna. Bengt Sandin visar att det fanns en diskussion i den svenska riksdagen från slutet av 1850-talet fram till 1881 om hur arbetsmarknadslagarna skulle anpassas till Folk-skoleförordningen. Utgångspunkten i debatten var ofta att barnen i fabriker inte hade tillräcklig utbildning. Ett förslag som fanns var att för att bli anställd skulle den presumtive anställde kunna visa upp ett utbildningscertifikat, vilket skulle visa att personen i fråga hade tillräckliga kunskaper (Sandin 1997).

År 1881 förbjöd riksdagen fabriksarbete för barn under 12 år och begränsade fabriksarbete för barn 12–14 år till sex timmar om dagen. För barn anställda i industri, hantverk eller handel blev det obligatoriskt att delta i skolundervisning på tider som fastställdes av den lokala skolstyrelsen. Den nya skollagen 1882 innebar att folkskolan blev obligatorisk för barn 7–12 år och att barn upp till 14 år skulle erbjudas undervisning. Dock var lagen ihålig och det skulle dröja länge innan utbildning i åldersgruppen 12–14 år skulle slå igenom på allvar.

Etableringen av en institution som skolan innebar en omvärdering av barnens tid och hur deras dag borde spenderas. Det moderna barnet kom allt mer att ses som ett skolbarn och den naturliga platsen för ett barn att vara på dagarna var i skolan (Schrumpf 1997).

### *1918 års praktiska ungdomsskola*

Införandet av den praktiska ungdomsskolan 1918 skulle föregås av flera års kritik av yrkesutbildningen och den lägre tekniska utbildningen. Kritiken ledde till att bland annat Tekniska kommittén tillsattes 1907. Fram till beslutet 1918 skulle frågan komma att utredas grundligt och regeringens proposition 1918 antogs av riksdagen utan någon större debatt.<sup>8</sup> Beslutet innebar ett införande av den så kallade praktiska ungdomsskolan, vilken skulle bygga på den sexåriga folkskolan. I botten låg fortsättningsskolan som antingen kunde vara yrkesbestämd eller allmän (Hedman 2001, s. 82).<sup>9</sup>

På fortsättningsskolan kunde en yrkesutbildning följa som bestod av två nivåer: lärlingskolan och yrkesskolan. Lärlingskolan skulle vara grunden och bygga på fortsättningsskolan samt komplettera

företagens lärlingsutbildningar. Den vände sig således till de elever som befann sig i lärlingsåldern, 14–18 år, hade genomgått fortsättningsskola och var anställda. Utbildningen var visserligen kostnadsfri, men skulle bedrivas parallellt med annat arbete, alternativt lärlingsarbete, vilket innebar att utbildningen kunde vara ganska krävande. I lärlingsskolan skulle eleverna inhämta de grundläggande teoretiska kunskaperna inom sitt yrke, medan de praktiska färdigheterna skulle läras på arbetsplatsen (Hedman 2001). Inom lärlingsskolan skulle olika inriktningar finnas. Förutom den mer tekniska inriktningen mot industri och hantverk fanns det även inriktning mot handel och kontor samt hushåll. Lärlingsskolan skulle dock inte ha en specialiserad inriktning mot specifika yrken (eftersom detta skulle ges av företagens lärlingsutbildningar), utan ge mer generella kunskaper.<sup>10</sup>

Yrkesskolan kunde följa på lärlingsskolan och låg således på en nivå ovanför lärlingsskolan. Både lärlingsskolan och yrkesskolan var frivilliga skolformer och byggde på (och kompletterade) det existerande frivilliga lärlingssystemet.

Även om systemet till stora delar liknar det engelska genom sin frivillighet, påbörjar Sverige 1918 en väg som senare kommer att leda till ett särskiljande från många andra länder när det gäller övergångsregim.

### *1930-talet och framväxten av verkstadsskolorna*

Under 1930-talet ökade intresset för yrkesutbildning, inte minst i riksdagen. Generellt ansågs antalet deltagare vara för lågt (endast 7% av 14–20-åringar hade en yrkesutbildning). Även det faktum att flertalet kurser gavs på deltid och att antalet undervisningstimmar var få ansågs påverka kvaliteten negativt. Utbildningen kunde helt enkelt inte motsvara de krav som man borde kunna ställa på en grundläggande yrkesutbildning, ansåg kritikerna (Olofsson 2005, s. 61).

Det fanns dock inte någon vilja hos ledande politiker att göra några grundläggande systemreformer. Alternativet kunde möjligen ha varit ett system som grundades på en lärlingslag som i Tyskland, men här var arbetsmarknadens parter negativa. På arbetsgivarsidan

menade man att en lärlingslag, och dess medföljande utbildningskrav, skulle bli för ekonomiskt betungande för företagen. LO var inte entydigt negativt, men menade att lärlingarnas löner inte fick skilja sig från kollektivavtalets löner för yngre arbetskraft i alltför stor utsträckning.

I grunden var arbetsmarknadens parter även oeniga vad gällde den frivilliga lärlingsmodellen. Arbetsgivarsidan var missnöjd med lärlingsskolornas utbildning, som ansågs för allmänt inriktad och man ville istället öka antalet lärlingar i företagen. LO däremot ville ha färre lärlingar eftersom de ansågs missbrukas som billig arbetskraft. Man kan även misstänka att fackföreningarna förlorade en viss del av sin kontroll över arbetskraftsutbudet till följd av den oreglerade lärlingsmodellen.

Utifrån Thelens perspektiv om spårbundenhet och avgörande skeden är det tydligt att det fanns en form av jämvikt under 1930-talet. Eftersom Thelen ser de avgörande skedena i form av en maktkamp, skulle man kunna tänka sig 1930-talets ”jämvikt” som en maktbalans där arbetsmarknadens parter balanserade ut varandra. Olofsson menar att motsättningarna mellan parterna hade en paralyserande verkan, vilket ledde till att reformer inom ramen för det frivilliga systemet inte kunde komma till stånd. Dock kan vi se ett frö till den kommande yrkesskolereformen 1955 i de olika formerna av verkstadsskolor. De kommunala verkstadsskolorna hade börjat inrättas redan i början på 1920-talet och under 1930-talet kom de statliga för arbetslös ungdom. Slutligen etablerades de centrala verkstadsskolorna i början av 1940-talet.

Upprinnelsen till den centrala verkstadsskolan finns i de två statliga utredningarna Rationaliseringsutredningen (SOU 1939:13–14) och Verkstadsskoleutredningen (SOU 1938:26 och SOU 1938:54). Utredningarna kritiserade den befintliga yrkesutbildningen för att vara otillräcklig och ifrågasatte dess möjligheter att tillgodose industrins behov av kvalificerad arbetskraft. Utgångspunkten i utredningarna var att företagets efterfrågan på manuell kunskap hade minskat. Istället hade företagen behov av bredare yrkesteknisk utbildning, yrketeoretisk överblick och allmänbildning. Detta behov kunde inte tillgodoses genom de enskilda företagets företagsutbildning. Båda utredningarna pekar på att yrkesutbildningen måste ses i ett

dynamiskt perspektiv där näringslivet utvecklas och kvalifikationskraven på arbetskraften ökar (Olofsson 2005, SOU 1939:13).

Verkstadsskoleutredningens förslag, att inrätta centrala verkstadsskolor, bygger således på en analys av vad företagen, och då troligen först och främst industrin, ansågs behöva. Det är troligen inte en alltför vild spekulation att särskilt storindustrin har varit tongivande (se även Pettersson 2005). Riksdagen beslutade år 1941 också att inrätta centrala verkstadsskolor enligt Verkstadsskoleutredningens förslag. Omfattningen av verksamheten i de centrala verkstadsskolorna kom dock att bli begränsad (Hedman 2001, s. 185–187), åtminstone till en början, men kom under 1940- och 1950-talen att byggas ut.

De centrala verkstadsskolorna löd under landstinget och tog emot elever från landstingsområdet. De hade samma bildningsmål som de kommunala verkstadsskolorna, men hade en inriktning mot att ge landsbygdsungdomen större möjligheter inom framförallt hantverks- och industriyrken. Skolformen omfattade inackordering, vilken var avgiftsbelagd (år 1947 uppgick kostnaden till ca 70 kronor i månaden). Verkstadsskolan var i allmänhet 4-årig för hantverksyrken och 2- eller 3-årig för industriyrken, men kunde även ha en 1-årig utbildning av kockar/kokerskor samt tvätteripersonal (Statens arbetsmarknadskommission 1947).

### *1940- och 1950-talen – arbetsmarknadens parterers förändrade inställning till yrkesutbildning*

Fram till slutet av 1940-talet hade parterna haft en ganska konservativ syn på yrkesutbildningen i meningen att parterna ansåg att det först och främst var företagen som skulle ansvara för yrkesutbildningen<sup>11</sup>, men från början av 1950-talet började detta svänga. Det tog sig uttryck i det åttapunktsprogram som arbetsmarknadens yrkesråd presenterade år 1950. De två första punkterna beskrev betydelsen av yrkestekniska kunskaper och yrkesträning. Enligt yrkesrådet skulle dessa utbildningsmoment bedrivas i skolmiljö. Samma år föreslog kanslichefen på yrkesrådet, Börje Beskow, en reformering av yrkesutbildningen där skolorna skulle stå för merparten av utbildningen (Olofsson 2005, s. 82).

Hur ska man då förstå arbetsmarknadens parterers omsvängning? Ett sätt är att koppla tillbaka till den läsning som fanns under 1930-

talet. Införandet av en eventuell lärlingslag omöjliggjordes genom dessa låsningar. Till följd av det oförändrade utbildningsparadigm som byggde på 1918 års principer om frivillighet kom yrkesutbildningen att bli alltmer otillräcklig i förhållande till näringslivets behov. Detta var även uppenbart för arbetsmarknadens parter. Företagen, och då särskilt de mindre företagen, hade ingen möjlighet att på frivillig väg förse arbetsmarknaden med välutbildad arbetskraft som kunde svara upp mot näringslivets krav. I och med att en lagstiftning om lärlingsutbildning inte var möjlig, var yrkesutbildning i skolmiljö i praktiken den enda vägen att ta.

Andra händelser som troligen hade betydelse för parternas förändrade inställning är bildandet av arbetsmarknadens yrkesråd och inrättandet av Kungliga överstyrelsen för yrkesutbildning (KÖY) år 1944. Yrkesrådets uppgift var att samordna parternas insatser medan KÖY skulle vara en central myndighet för yrkesutbildning. På så sätt skiljdes dessa frågor från skolöverstyrelsen, där de tidigare funnits. KÖY kom att få en korporativ förvaltningsform och skulle styras av en ledningsgrupp där olika intresseorganisationer var representerade, bl.a. LO och SAF. Bildandet av dessa två organisationer ledde till en förändring av parternas arbetssätt. Parternas och företagens direkta inflytande över yrkesutbildningen kom visserligen att minska, men istället kom makten att utövas av partssammansatta besluts- och samrådsorgan. En förutsättning för denna förvaltningsform av en statlig myndighet var att partsorganisationerna var välorganiserade och centraliserade. En annan, troligen inte helt obetydlig, faktor var LO:s ekonomiska politik och Rehn-Meidnermodellen som började växa fram i slutet på 1940-talet och som presenterades på LO:s kongress 1951. Denna politik kom att understödja samordnade centrala löneförhandlingar, vilket i sin tur kom att påverka lönespridningen.

1950-talet framstår således som ett avgörande skede för den svenska övergångsregimen. Dock hade detta avgörande skede vuxit fram under många år tidigare och till följd av beslut som togs och inte togs. Man kan spekulera i vad som hade hänt om Sverige hade fått en lärlingslag på 1930-talet då yrkesutbildningen diskuterades. Troligen hade inte utbildningslinjen anträtts som gjordes i och med yrkesskolereformen i mitten på 1950-talet. Införandet av yrkesskolan innebar en hel del förändringar för övergångsregimen. Det mest

uppenbara, kan man anta, är att formell utbildning blev viktigare när fler hade det. Vidare kom ungdomarnas första kontakt med arbetsmarknaden att senareläggas.

## 1950-talets övergångsregim – utbildningslinjen etableras och centrala löneförhandlingar

### *Utbildningsreformerna på 1950-talet*

1950-talet är början på den period mellan 1950 och 1975 som brukar kallas för ”The Golden Age”. Under denna period upplever västvärlden och Sverige en exempellös ekonomisk tillväxt (Schön 2000, s. 366–432). Under 1950-talet kom även den arbetsmarknadsregim som vi brukar kalla ”Den svenska modellen” att slå igenom med hög grad av centralisering, men även arbetsfred och samförstånd. Men även på ett annat område kan vi tala om en svensk modell. Under 1950-talet kom den svenska statligt styrda skolförlagda yrkesutbildningen att slå igenom på allvar. Denna modell för yrkesutbildning har jag valt att kalla ”utbildningslinjen”. Jag menar att yrkesskolereformen 1955 ska ses som ett avgörande skede för den svenska övergångsregimen och en reform som lade grunden för den integrerade gymnasieskola som genomfördes 1971. Yrkesskolereformen har i vissa andra sammanhang förminskats, t.ex. i Gunnar Richardsons *Svensk utbildningshistoria* där reformen i princip inte nämns alls (Richardson 2010).

En stor bidragande faktor till den yrkesskola som växte fram under 1950-talet var troligen enhetsskolereformen, som innebar en förlängd skolplikt, men även en möjlighet att använda det nionde året för yrkesutbildning. Arbetet med ett genomförande av enhetsskolan började vid 1940 års skolutredning och 1946 års skolkommision. Syftet var att slå samman folkskolan och realskolan till en 9-årig grundskola. Redan under sjunde och åttonde året skulle eleverna erbjudas en teoretisk respektive en praktisk inriktning och det nionde året skulle eleverna kunna välja en förberedande yrkesutbildning kallad 9 y.

Enhetsskolereformen tillsammans med den kritik som hade funnits mot yrkesutbildningen redan under 1930-talet ledde fram till en översyn av yrkesutbildningen i form av en statlig utredning. Utredningen tillsattes 1952 och lade fram sitt betänkande två år senare

(SOU 1954:11). Propositionen, som presenterades året efter, byggde till stora delar på betänkandet och innebar ett brott med 1918 års principer. Den övergripande idén i förslaget var att yrkesutbildningen skulle harmoniseras med övrig utbildning och löpa parallellt med annan utbildning på sekundär nivå. Utbildningen skulle genomföras på heltid, och inte på deltid som tidigare.

Argumenten bakom förslagen var flera. Den teknologiska förändringen var ett argument som hade använts tidigare. En lärlingsutbildning gav inte den kunskapsbredd och omställningsförmåga som krävdes i ett dynamiskt näringsliv med hög teknologiomställning. Ett annat argument var arbetsorganisationen med ökad arbetsdelning och ökat arbetstempo, vilket begränsade handledning av lärlingar ute i företagen. Vidare ansågs det viktigt att yrkesutbildningen samordnades med övrig ungdomsutbildning. Idén var att yrkesutbildningen skulle ge eleven både yrkesfärdigheter och allmänbildning. Precis som de teoretiska utbildningarna skulle yrkesutbildningen bidra till ”elevernas allsidiga personlighets- och medborgarfostran” (Prop. 1955:139, s.10). På så sätt ökade, på sätt och vis, likheterna med den teoretiska utbildningen, men yrkesutbildningen fick trots detta ingen kontakt med den teoretiska utbildningen (se Nilsson kap 2).

Reformen 1955 innebar att kapaciteten i yrkesskolan ökade avsevärt och blev därigenom en realitet att räkna med. Tydligt blev skolförlagd yrkesutbildning på heltid även en attraktiv utbildningsväg för många ungdomar. Figur 5.1 visar att på bara 10 år ökade antalet heltidsstuderande i yrkesskolan från ca 13 000 i början av 1950-talet till ca 60 000 elever i början av 1960-talet. Figur 5.2 visar att den trendmässiga årliga förändringen i antalet elever (räknat på fem års löpande medelvärde) ligger på mellan 15 och 20 procent under andra halvan av 1950-talet. Figur 5.1 och 5.2 visar att deltidskurserna visserligen fortfarande hade fler elever än heltidskurserna, men att deras popularitet var på nedåtgående. När ökningen för heltidskurserna låg på ca 20 procent under slutet av 1950-talet, ökade deltidskurserna endast med 3 procent och under 1960-talet kom deltidskurserna att minska i volym.

Expansionen av yrkesutbildningen under 1950-talet kom att ske inom den offentliga skolan (även om det fanns privata utbildningsanordnare) och med styrning från statliga myndigheter. Denna

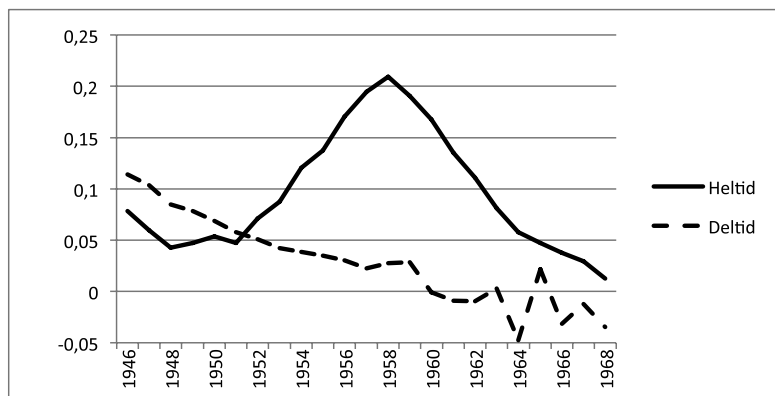


Figur 5.1. Yrkesskolans elever i deltids- och heltidskurser 1943–1970. Källa: SCB (1984a), tabell 17, 20, 21.

inriktning ledde till att ungdomarnas relationer, nätverk och kontakter med arbetsmarknaden minskade i omfattning jämfört med tidigare övergångsregimer. Till följd av att allt fler ungdomar kom att tillbringa allt längre tid i skolan skulle ungdomarnas kontakt med arbetsmarknaden ske allt senare. Enhetsskolan, som genomfördes på försök under 1950-talet<sup>12</sup>, innebar en nioårig obligatorisk skola. Det innebar att ungdomarna kunde lämna skolan först det året de fyllde 16 år. Införandet av en yrkesutbildning som gavs i skolan under ca två år (alternativt en teoretisk utbildning) och senare den integrerade gymnasieskolan kom att senarelägga ungdomarnas första kontakt med arbetsmarknaden ytterligare.

Generellt kan sägas att Sverige anträdde en utbildningsväg som under 1950-talet ledde till att det svenska utbildningssystemet kom att särskilja sig från t.ex. det tyska eller det amerikanska. Det tyska utbildningssystemet med en lärlingsbaserad yrkesutbildning tas idag ofta upp som ett föregångsland när det gäller låg ungdomsarbetslöshet. Systemet bygger på att det skapades hantverksföreningar i slutet av 1800-talet som fick befogenheter även när det gäller yrkesutbildningen (Nilsson 2008, s. 32–34). Till skillnad från det tyska systemet är dagens amerikanska och engelska skolsystem präglade av en mer generell utbildning och en svagare ställning för yrkesutbildningen. Man kan säga att dessa övergångsregimer generellt är mer marknadsorienterade med ett begränsat statligt inflytande, låga ingångslöner





Figur 5.2. Årlig trendmässig procentuell förändring av yrkesskolans elever i deltids- och heltidskurser. Fem års löpande medelvärde 1946–1968. Källa: SCB (1984a), tabell 17, 20, 21.

och mindre omfattande trygghetslagstiftning. Det anglosaxiska systemet bygger således på vad som brukar kallas ”job shopping” (dvs. att ungdomarna provar sig fram genom att ta och lämna anställningar relativt frekvent) samt ”on the job-training”.

Det är således inte endast utbildningssystemet som utgör en övergångsregim. Även andra institutionella faktorer som lönebildningsmodeller och arbetsmarknadslagstiftning måste tas i beaktande, vilket kommer att diskuteras i det följande.

### *Den centraliserade lönebildningen*

*Den svenska modellen* som begrepp för en arbetsmarknadsregim har kommit att symbolisera ett system som grundar sig på samförstånd, arbetsfred och en hög grad av centralisering. Utgångspunkten kan sägas vara Saltsjöbadsavtalet som slöts mellan LO och SAF år 1938. Förhandlingarna fördes på Grand Hotel i Saltsjöbaden och påbörjades 1936 (Lundh 2010, s. 172–173).

Genom att LO och SAF i Saltsjöbadsavtalet kom överens om att huvudavtalet skulle gälla som kollektivavtal, samt att verka för att medlemsförbunden tillämpade detta avtal, kom Saltsjöbadsavtalet att leda till en ökad centralisering. Parterna kom dessutom överens om en modell för lönebildningen med arbetsfred och avtalsperioder (Lundh 2010, s. 193).

Fullständigt samordnade centrala förhandlingar fick vi dock inte förrän 1956. Anledningarna att vi får samordnade centrala förhandlingar kan sägas vara flera. Regeringen tryckte på och uppmanade parterna till återhållsamhet i lönerörelsen, men även SAF tryckte på för samordnade centrala förhandlingar (Lundh 2010, s. 208–212). En annan trolig faktor var Rehn-Meidnermodellen och den solidariska lönepolitik som denna modell förespråkade. Rehn-Meidnermodellen hade presenterats år 1951 på LO:s kongress, men tankarna var inte nya utan hade presenterats redan i slutet på 1940-talet. Modellen utgick från att *låg inflation* och *full sysselsättning* stod i konflikt till varandra. För att både låg inflation och full sysselsättning skulle kunna uppnås föreslog Rehn-Meidner en modell som bestod av solidarisk lönepolitik, en återhållsam generell ekonomisk politik och en aktiv arbetsmarknadspolitik (Olofsson & Wadensjö 2009).

Den solidariska lönepolitiken skulle minska konkurrensen mellan olika löntagargrupper och företag. Den kunde därigenom slå ut företag som hade kunnat klara sig genom att betala lägre löner än andra företag i motsvarande bransch. Däremot innebar den solidariska lönepolitiken att företag som gick med vinst kunde expandera mer än i annat fall, då höga vinster inte skulle bidra till ökade lönekrav. Den solidariska lönepolitiken stimulerade således strukturuomställning, då förlustföretag snabbare slogs ut och vinstföretag snabbare kunde expandera.

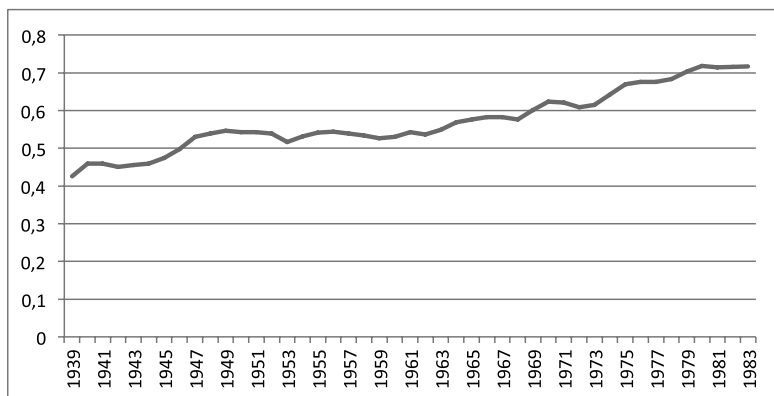
En återhållsam ekonomisk politik skulle undvika inflationstendenser. Däremot kunde politiken ge en högre arbetslöshet, då stimulansåtgärder inte skulle sättas in om de kunde leda till en ökande inflation. Det är här som den aktiva arbetsmarknadspolitikerna kommer in. Matchningen skulle förbättras, vilket helt enkelt innebar att de arbetslösa genom exempelvis arbetsmarknadsutbildning skulle flyttas över till de delar av arbetsmarknaden där arbetskraft efterfrågades. Arbetsmarknadspolitikerna fick således en roll i en ekonomisk modell och blev på detta sätt ett viktigt verktyg både mot arbetslösheten och mot inflationen.

Rehn-Meidnermodellen blev officiell regeringspolitik ca 1957–58, vilket innebar en ökning av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna. För arbetsmarknadens parter innebar Rehn-Meidnermodellen att fackföreningsrörelsen förband sig att vara återhållsamma när det gällde lönekrav samtidigt som den solidariska lönepolitiken blev ett mantra (Olofsson & Wadensjö 2009, s. 45).

Rörlighet, både geografisk och yrkesmässig, var ett begrepp som var centralt i Rehn-Meidners modell. Det kan därför tyckas naturligt att arbetsmarknadspolitiken blev så pass centralistisk som den blev och de centrala förhandlingarna blev en naturlig del i denna politik. Dock kom arbetsmarknaden att förändras i riktningen mot en mer differentierad arbetsmarknad på 1970-talet. Nya grupper kom in på arbetsmarknaden. Kvinnornas arbetskraftsdeltagande ökade och stora invandrargrupper kom till Sverige, först från de nordiska länderna och Sydeuropa och senare från Latinamerika. Arbetsmarknaden differentierades även på andra sätt: andelen tjänstemän ökade liksom kravet på yrkeskunskaper. Den svenska lönebildningsmodellen hade inneburit att lönespridningen hade minskat under 1950- och 1960-talen. Det hade fungerat i en fordristisk<sup>13</sup> produktionsform med låga upplärningskostnader. Med en ökad differentiering och ett mer kunskapsintensivt produktionsätt ställdes nya krav på arbetsmarknaden och kritiken mot de samordnade centrala förhandlingarna ökade. Under 1970- och 1980-talen kom arbetsmarknadspolitiken att gå från en mer generellt inriktad politik till en politik som var mer inriktad på olika grupper. De samordnade centrala förhandlingarna kom att överges 1982 (Lundh 2010, s. 208–220). Man kan säga att detta var början till en mer individinriktad och decentralistisk arbetsmarknadspolitik som kom att utvecklas mer på 1990-talet.

Perioden med centrala samordnade förhandlingar karaktäriseras således av minskande löneskillnader. Löneskillnaderna minskade inte bara mellan olika branscher (som var en huvudpoäng bakom den solidariska lönepolitiken) utan även mellan olika kategorier anställda. Figur 5.3 visar ungas (under 18 år) löner i förhållande till vuxna mäns löner före, under och efter den samordnade centrala förhandlingens era.

Figur 5.3 visar att i början av 1940-talet var ungas lön ca 40 procent av en vuxen mans lön (i genomsnitt). Under andra världskriget minskade dock skillnaden (ungas relativlön ökar), troligen beroende på en ökad efterfrågan på personer under 18 år. Dessutom förändrades både arbetskraftsutbud och efterfrågan på arbetsmarknaden då många vuxna män var inkallade under beredskapsåren. Under 1950-talet var relativlönerna ganska konstanta. Från början av 1960-talet ökade dock ungas relativlön avsevärt, från att ha varit strax



Figur 5.3. Ungas (under 18 år) löner i förhållande till vuxna mäns löner. År 1939–1983. Avser genomsnittlig timförtjänst för arbetare inom tillverkningsindustri samt gruvor och mineralbrott. Källa: SCB (1984b), del 2, tabell C.

över 50% av en vuxen mans lön till över 70% i början på 1980-talet.

På vilket sätt skulle då ungas relativlöner påverka övergången från skolan till arbetsmarknaden? Enligt den neoklassiska läroboksmodellen i nationalekonomi kommer en arbetsgivare inte att anställa en individ som inte har en (bedömd) marginalproduktivitet som är minst lika hög som lönekostnaden. Om lönekostnaden för en arbetare med lång erfarenhet är lika hög som för en ungdom, kommer ungdomen att ha en uppenbar konkurrensnackdel. Den neoklassiska modellen i sin mest renodlade form (det vi skulle kunna kalla för "läroboksmodellen") tar dock inte hänsyn till frågor som risk eller en heterogen arbetskraft när det gäller utbildningsnivå.<sup>14</sup>

De ungdomar som kom ut på arbetsmarknaden under 1960-talet kom att möta ett produktionssätt som kan betraktas som "fordistiskt". Detta produktionssätt gynnade homogenitet och ökade efterfrågan på okvalificerad arbetskraft. Så länge som produktionssättet var fordistiskt hade en sammanpressad lönestruktur inte samma betydelse som den skulle komma att få senare. Övergången från skolan till arbetsmarknaden kunde därför ske mer friktionsfritt, inte minst därför att det fanns en ekonomisk struktur och en arbetsmarknad som efterfrågade okvalificerad arbetskraft.

Under 1970-talets strukturkris kom detta att förändras och arbetsmarknaden kom att bli alltmer diversifierad och kunskapsintensiv.

Det ledde till att ungdomar, som generellt sett har mindre erfarenhet än vuxna, blev allt mindre attraktiva på arbetsmarknaden. I detta läge försvårade en hög relativlön ungas inträde på arbetsmarknaden. Som vi kommer att se i nästa avsnitt kom dessutom utbildningslinjen att förstärkas ytterligare. Det innebar att ungdomarna spenderade allt mer tid i skolan och kom allt senare ut på arbetsmarknaden. Under början av 1970-talet infördes även ett antal arbetsmarknadslagar, bl.a. lagen om anställningsskydd (LAS). Med utgångspunkt från Lindbeck & Snowers insider–outsider-teori är det möjligt att tänka sig att LAS försvårade ytterligare för ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden (Lindbeck & Snower 2002).

## 1970-talet – utbildningslinjen och trygghetslagstiftningen förstärks

### *Linjegymnasiet 1971*

Tidigare har den svenska modellen med skolförlagd yrkesutbildning kallats för ”utbildningslinjen”. Modellen kom att etableras i mitten av 1950-talet med yrkesskolan, men det var under början av 1970-talet och med det integrerade linjegymnasiet som modellen kom att anta sin form. Det nya linjegymnasiet integrerade de tre skolformerna yrkesskola, fackskola och gymnasieskola. Det fanns bl.a. effektivitets-skäl bakom förslaget om en integrerad gymnasieskola. Lärarna kunde anställas vid en bestämd skolenhet och inte vid en viss skolform. Möjligheter fanns även att använda skollocalerna mer ändamålsenligt. Dock kan ett av de viktigaste skälen ha varit att åstadkomma en större ömsesidig förståelse och respekt, vilket skulle kunna bidra till minskade fackliga och sociala motsättningar (Larsson 2001, s. 147).

Processen mot det integrerade linjegymnasiet 1971 var dock en lång och troligen ganska mödosam väg. Redan 1963 tillsattes Yrkesutbildningsberedningen (YB) med uppgift att ge förslag på den framtida yrkesutbildningen. Utredningen tillsattes alltså endast åtta år efter den stora yrkesskolereformen 1955. Skälet att tillsätta utredningen så snart efter reformen var särskilt att se över reformens effekter på yrkesskolväsendet, men även förändringarna inom produktionslivet angavs som skäl. I januari 1966 presenterade YB sitt huvudbetän-

kande. Det huvudsakliga förslaget var i princip det som senare skulle genomföras, dvs. en integrerad gymnasieskola med utbildningslinjer som skulle bygga på årskurs 9 i grundskolan. Vidare föreslogs kommunerna bli huvudmän för gymnasieskolan, vilket innebar att de landstingskommunala yrkesskolorna och de centrala verkstadsskolorna övertogs av kommunerna (Larsson 2001, s. 145–155).

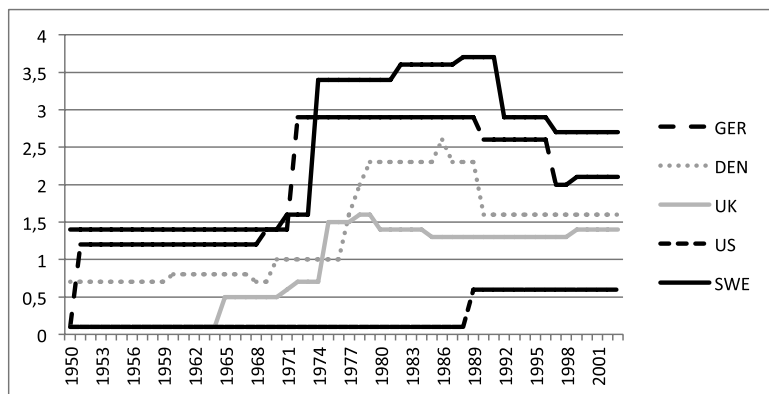
Linjegymnasiet kom att bestå av 22 linjer: en fyraårig teknisk, fyra treåriga teoretiska, tre tvååriga teoretiska samt 13 tvååriga praktiska. Vidare kunde gymnasieskolans olika linjer delas upp i ett antal grenar (Larsson 2001, s. 154).

Även om övergången till en integrerad gymnasieskola inte innebar några förändringar i antalet elever på de respektive utbildningarna, kom det att ha stor betydelse organisatoriskt, och skulle även ha stor betydelse för det som skulle komma efter. Den reform som följde på 1971 års gymnasiereform, nämligen 1991 års gymnasiereform, innebar ytterligare ett steg mot en fördjupning av utbildningslinjen då de yrkesinriktade, praktiska utbildningarna blev treåriga program. Vidare innebar 1991 års reform att treårigt gymnasium i praktiken blev ett obligatorium, även om det rent formellt var att betrakta som frivilligt (Håkansson 2011).

### *Lagen om anställningsskydd (LAS) och insider–outsider-teorin*

Under 1970-talet infördes ett flertal arbetsmarknadslagar. Lagen om anställningsskydd (LAS) kom år 1974 och skulle reglera turordningen vid omplaceringar, permitteringar och avsked. Det hade visserligen funnits både lagstiftning och praxis tidigare, men lagen i mitten på 1970-talet fick en mycket mer omfattande utformning. Lagen har visserligen ändrats flera gånger efter 1974, t.ex. när det gäller reglerna för tidsbegränsad anställning, men huvuddragen från 1974 finns kvar (Skedinger 2008, Lundh 2010).

Ibland har det hävdats att den svenska trygghetslagstiftningen är alltför strikt och stänger ute ungdomar från arbetsmarknaden. Teoretiskt får den typen av synpunkter stöd av Lindbeck & Snowers insider–outsider-teori. Teorin går i korthet ut på att de som redan befinner sig på arbetsmarknaden (insiders) kan i allians med arbetsgivarna fatta beslut som utestänger arbetsökanden (outsiders).



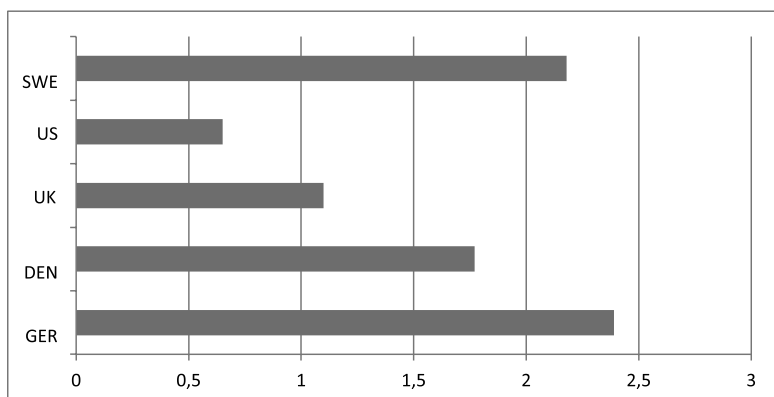
Figur 5.4. Trygghetslagstiftningens styrka enligt OECD-index 1950–2003. Källa: Allard (2005).

För arbetsgivarna är detta rationellt eftersom all rörlighet på arbetsmarknaden innebär en kostnad. Denna kostnad kan vi kalla för transaktionskostnader och omfattar t.ex. kostnaden för att anställa personal. Anställningsprocessen innebär i sig en kostnad och även eventuella utbildningskostnader är en kostnad för företaget. För de löntagare som befinner sig på arbetsmarknaden (insiders) är det givetvis rationellt att se till att rörligheten blir så liten som möjligt, genom t.ex. en trygghetslagstiftning. Om det finns transaktionskostnader är det även rationellt för löntagare (insiders) och arbetsgivare att träffa löneuppgörelser som ligger över jämviktsläget. Detta missgynnar givetvis outsiders (Lindbeck & Snower 2002).

Hur strikt är då den svenska trygghetslagstiftningen? OECD har konstruerat ett index som har till syfte att möjliggöra jämförelser mellan länder, men indexet möjliggör även jämförelser över tid. Indexet har en skala från 0 till 6, där den mest strikta lagstiftningen motsvaras av höga tal (Skedinger 2008). Indexet utgår från 18 olika aspekter av anställningstrygghet och grupperas i tre olika områden: tillsvidareanställningar, tidsbegränsade anställningar och kollektiva uppsägningar. Gayle Allard har använt OECD:s metod för att skatta trygghetslagarna historiskt. Figur 5.4 bygger på Allards skattningar och jämför Sverige med Tyskland, Danmark, Storbritannien och USA. Det finns en anledning att dessa länder har valts ut. Som tidigare påpekats brukar Tyskland och Danmark tas fram som exempel på en

särskild övergångsregim, den tyska modellen eller lärlingssystemet. Storbritannien och USA har en modell som är helt annorlunda. Denna modell bygger på frivillighet, ”on-the-job training”, låg ingångslön och ingen yrkesutbildning.

Som figur 5.4 visar innebar införandet av LAS år 1974 att trygghetslagstiftningen blev mycket striktare. Dock var detta inte något som enbart skedde i Sverige. Redan tidigare hade trygghetslagstiftningen skärpts i Tyskland, vilket innebar att både Sverige och Tyskland hade en relativt strikt trygghetslagstiftning fram till mitten av 1990-talet. Även Danmark, och i viss mån Storbritannien, fick en striktare trygghetslagstiftning under mitten/slutet av 1970-talet. Exakta nivåer på indexet beror naturligtvis på vilka överväganden som görs, vad som ingår, hur viktningarna ser ut osv. Om Allards skattningar jämförs med OECD-publicerade värden finns vissa mindre diskrepanser, men den övergripande bilden kvarstår: Sverige och Tyskland är båda länder med en relativt omfattande trygghetslagstiftning, medan USA har en mycket svag trygghetslagstiftning. Denna tendens finns även under 2000-talet. Figur 5.5 visar en jämförelse mellan länderna för året 2008 med utgångspunkt från OECD-viktade genomsnitt för Indicators of Employment Protection (OECD 2013). Fortfarande har Sverige och Tyskland den mest omfattande trygghetslagstiftningen. Detta är särskilt intressant eftersom Tyskland ofta tas som en förebild när det gäller att hålla en låg ungdomsarbetslöshet.



Figur 5.5. Trygghetslagstiftningens styrka år 2008. Källa: OECD Indicators of Employment Protection (2013).



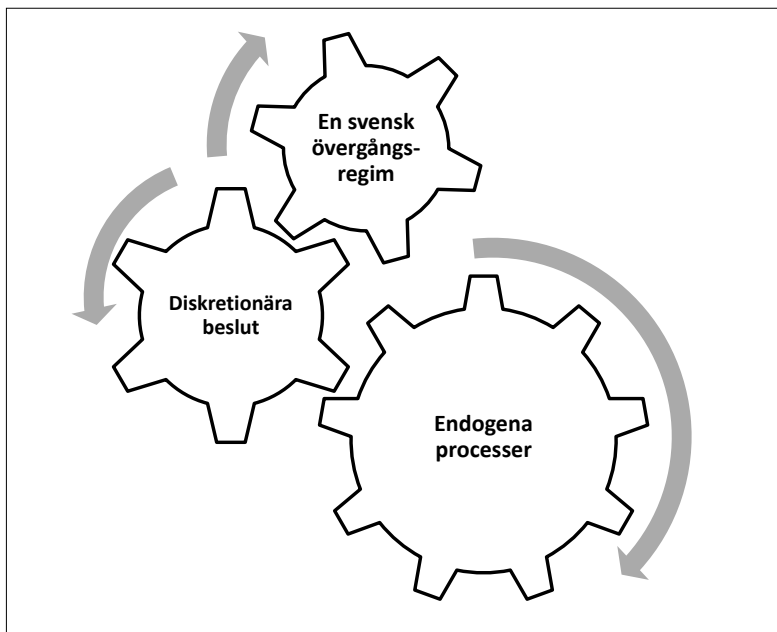
Wolbers (2007) låter ett lands trygghetslagar interagera med utbildningsnivå för att mäta effektiviteten i ett lands övergångsregim. Han finner att strikta arbetsmarknadslagar påverkar främst de högutbildade negativt i den bemärkelsen att ju striktare arbetsmarknadslagar, ju längre tid tar det för ungdomarna att etablera sig på arbetsmarknaden. Däremot påverkas lågutbildade positivt av strikta arbetsmarknadslagar. En tolkning av detta resultat kan vara att den sekundärarbetsmarknad där de utbildade är verksamma inte omfattas av trygghetslagstiftningen. Ju striktare trygghetslagstiftningen blir, ju mer förvisade till sekundärarbetsmarknaden blir de utbildade.

Om vi då kombinerar denna kunskap med vad vi vet hände inom utbildningssektorn kan vi se att under 1970-talet förstärks utbildningslinjen, vilket innebär att allt fler går allt längre i skolan, samtidigt som arbetsmarknadslagarna förstärks och ger en striktare och mer omfattande trygghetslagstiftning. Som vi sett tidigare ökar även de ungas relativlön under 1970-talet, vilket i och för sig är logiskt då de blir allt bättre utbildade. Den huvudsakliga frågan här är dock: varför händer detta och varför händer det just då?

### Sammanfattning – övergångsregimens förändring 1940–1975

Hur kan vi då förstå den svenska övergångsregimens stora förändring mellan 1940 och 1975? Vilka avgörande skeden har funnits? Vilka endogena processer har lett fram till dessa skeenden? Man skulle kunna sammanfatta den svenska övergångsregimens förändring under perioden i tre stora reformer: 1) utbildningslinjen med den stora yrkesskolereformen på 1950-talet och dess fördjupning i linjegymnasiet på 1970-talet, 2) samordnade centrala löneförhandlingar och en sammanpressad lönestruktur till följd av Rehn-Meidnermodellen från slutet av 1950-talet, 3) en striktare trygghetslagstiftning i form av LAS år 1974.

Den teoretiska modell som tidigare diskuterats kan operationaliseras i en användbar taxonomi. I denna taxonomi söks orsakerna till förändring bland endogena processer och diskretionära beslut. Taxonomin utgår från den modell som kallas *punkterad jämvikt* (punctuated equilibrium). Några olika begrepp är centrala i denna modell, bl.a.



Figur 5.6. Endogena processer och diskretionära beslut i en förändringsprocess.

idén om spårbundenhet och avgörande skeden (*critical junctures*). Dessa avgörande skeden kan definieras genom vissa diskretionära beslut som är avgörande för en viktig förändring av distinkt karaktär. Alla diskretionära beslut är dock inte avgörande skeden, men vissa kan leda fram till beslut senare som blir avgörande skeden. Det räcker alltså inte med ett beslut för att nå förändring. Det krävs en endogen process bakom som leder till att detta beslut får någon betydelse.

Jag har valt att definiera *processer* av karaktären strukturrationaliseringar, teknologisk förändring etc. som leder till exempelvis relativpriserhöjningar som endogena processer, medan riksdagsbeslut eller andra typer av beslut som kräver en aktiv handling karaktäriseras som diskretionära beslut. Poängen med att använda den här typen av taxonomi är att dela in en förändring i ekonomiska strukturförändringar som är mer "långsamma" till sin karaktär och beslut som är ett resultat av en aktiv handling och ett ställningstagande. Som synes är de endogena processerna och de diskretionära besluten interdependent sammanlänkade. De endogena processerna leder fram

till beslut, men olika beslut leder även till att sätta igång en process, vilket figur 5.6 visar.

De endogena processerna har delvis även diskuterats av Pettersson i kapitel 6, som beskriver hur den svenska produktionsstrukturen tidigt skulle karaktäriseras av storskalighet där det svenska näringslivet kom att domineras av ett fåtal stora företag. Även arbetsplatserna blev storskaliga och denna produktionsstruktur fick betydelse för framväxten av de centralt starka parter som har karaktäriserat svensk arbetsmarknad.

Den starka svenska staten i kombination med centralt starka parter har troligen bidragit till att skapa ett korporativt förhållningssätt mellan staten och arbetsmarknadens parter. Parterna ville komma överens själva och undvika statlig inblandning, vilket bland annat resulterade i samarbetet om yrkesutbildningen i slutet av 1930-talet. Det korporativa förhållningssättet innebar att LO och SAF fick makt över statsutövningen, t.ex. utbildningspolitiken, och då särskilt yrkesutbildningen. Det faktum att lärlingsutbildningen inte slog igenom i Sverige bör ses mot denna bakgrund. Däremot fick lärlingsutbildningen ett annat genomslag i länder som dominerades av småföretag, t.ex. Österrike, Nederländerna och Danmark (Lundahl 1997, s. 252–255).

Alla beslut blir inte avgörande skeden, som sagt, men beslut kan leda fram till avgörande skeden. Det görs genom positiv feedback. Ett exempel på detta är de satsningar på olika former av verkstadsskolor som hade skapat intressegrupper och förespråkare för skolutbildning. Den centrala verkstadsskolan hade många förespråkare, inte minst den statliga utredning som presenterades 1938. År 1941 fattade riksdagen beslut om att upprätta centrala verkstadsskolor och under 1940- och 1950-talen byggs systemet ut. Den fortsatta fördjupningen av utbildningslinjen som tar sig uttryck i den integrerade gymnasieskolan i 1971 års reform är också ett exempel på positiv feedback. Den integrerade gymnasieskolan kan ses som naturlig fortsättning och en fördjupning av utbildningslinjen. Yrkesutbildningen blev därigenom mer generell och teoretisk och hamnade formellt sett på en mer jämställd nivå med den teoretiska utbildningen. Till följd av positiv feedback blev utbildningslinjen i sig en endogen process som drev fram den formella, skolförlagda heltidsutbildning som vi ser idag. Man kan likna denna process vid en sten som har satts i

rullning. Denna endogena process blir svår att ta sig ur när den väl påbörjats. Det betyder att utbildningslinjen får en återkoppling, en positiv feedback, som i sig genererar en förstärkning av den formella utbildningen.

Även samordnade centrala löneförhandlingar och en sammanpressad lönestruktur kan kopplas till centralt starka parter och den svenska produktionsstrukturen. Till följd av att den svenska produktionsstrukturen hade karaktäriserats av storskalighet var det tämligen enkelt för det fordristiska produktionssättet att slå igenom på 1950-talet och i detta produktionssätt blir en homogen arbetskraft en viktig faktor och då kan lönestrukturen vara sammanpressad. Därigenom kan vi se att olika endogena faktorer påverkar varandra. Det finns således inte några enkla kausala samband, utan endogena förklaringsfaktorer påverkar varandra samt de diskretionära beslut som fattas. Besluten påverkar i sin tur de endogena processerna.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det finns kostnader för att bryta ett spår och den dominerande teknologin (idén om ”increasing returns”). Enligt teorin finns även positiv feedback, vilket betyder att institutionerna reproducerar sig. Dock finns det transformation, ofta i form av inkrementell förändring, men de avgörande skedena (i form av centrala diskretionära beslut) har lagt begränsningar på vilka handlingsalternativ som kommer att återstå för framtiden.

En övergångsregim ska ses som ett paradigm som omfattar både ett institutionellt ramverk (formella regler och informella normer) samt aktörer, deras agerande och den praxis som de utvecklat. På så sätt bildas ett paradigm som dominerar sättet att tänka och se på hur ungdomar ska (och förväntas) göra övergången från skola till arbetsmarknad. Skapandet av en övergångsregim är inte en medveten politisk strategi. Det har inte fattats ett beslut i en lagstiftande församling hur övergångsregimen ska se ut. Inget politiskt parti har gått till val på övergångsregimen. En övergångsregim utgörs av en mängd olika beslut, regler och informella normer som tillsammans formar ett nät av värderingar, regler, uppförandekoder och aktörer. En effektiv övergångsregim leder till en effektiv matchning av arbetssökande och lediga arbetstillfällen. En ineffektiv övergångsregim kan observeras genom en hög ungdomsarbetslöshet och hög inaktivitetsgrad.

Min utgångspunkt är att förändring och den riktning utvecklingen tar har bestämts av avgörande skeden i historien. Dock är det viktigt att komma ihåg, och det är även min utgångspunkt, att dessa avgörande skeden inte uppstår ur ett vakuum. De är ett resultat av tidigare utveckling som bl.a. lett till att olika grupper fått en maktposition. Som historien visar har det funnits krafter, idéer och maktorganisationer som drivit vissa intressen. Detta gäller t.ex. den svenska yrkesskolan och utvecklingen inom utbildnings-Sverige, men även det som skett på arbetsmarknaden när det gäller lönebildning och trygghetslagstiftning.

## Noter

- 1 Det har diskuterats en del om hur man ska mäta ungdomsarbetslöshet för att den ska vara jämförbar mellan olika länder. En studie från SCB, "Ungdomsarbetslöshet – jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder", visar att de brister som finns i statistiken är av marginell betydelse. Dock finns det institutionella skillnader mellan länderna som ger stora skillnader. Ett sådant exempel är ett omfattande lärlingssystem där lärlingarna får ersättning och därigenom räknas som sysselsatta. För att beräkna hur den svenska ungdomsarbetslösheten hade sett ut om Sverige hade haft ett tyskt lärlingssystem krävs långtgående antaganden. SCB antar olika extremscenarion och landar på ett intervall för den svenska arbetslösheten mellan 9,6 procent och 21,8 procent (SCB 2013). Schröder (2000) för en grundlig diskussion och jämför bl.a. sysselsättningsintensitet respektive arbetslöshet. Schröder visar att det inte går att ge en "korrekt" jämförande bild, utan måttet som används måste avgöras av frågeställningen.
- 2 Utvecklingen av den svenska ungdomsarbetslösheten under 2000-talet har beskrivits av bl.a. Nordström Skans 2009 och Håkansson 2011. Tidigare beskrivningar finns i Schröder 2000.
- 3 Hur man ska mäta övergången från skolan till arbetsmarknaden – det vi skulle kunna kalla för "övergångsregimens effektivitet" – har dock diskuterats. Mocanu et al. (2012) menar att man dels måste studera tidsperioden från skola till arbetsmarknad (dvs. hur lång tid transitionen tar), dels kan man inte begränsa sig med att endast studera sysselsättning och arbetslöshet, utan måste även ta hänsyn till yrkesmässig mismatchning, lönenivå och den subjektiva upplevelsen av arbetet.
- 4 Christer Lundh (2010) använder begreppet arbetsmarknadsregim på ett motsvarande sätt (Lundh 2010, s. 38).

- 5 Se bl.a. Ryan (2001), Thelen (2004), Wolbers (2007), Pettersson (2008).
- 6 Vissa delar av detta avsnitt bygger på Håkansson (2011).
- 7 Pettersson fördjupar denna analys avsevärt senare i denna antologi (se kapitel 6). Den beskrivning som ges här ska snarare ses som en sammanfattning.
- 8 Tekniska kommittén tillsattes 1907 av ecklesiastikminister Hugo Hammar-sköld och lade fram sitt betänkande 1912. Andra kommittéer som utredde frågan var Seminariekommittén och Folkundervisningskommittén (Hedman 2001, s. 73–81).
- 9 Detta omfattade dock inte läroverkseleverna. Dessa kunde gå till realskolan efter relativt få år i folkskolan. Därför kom fortsättningsskolan endast att rikta sig till de elever som valde den praktiska ungdomsskolan.
- 10 Se bl.a. Olofsson (2005, kap. 3) och Nilsson & Svärd (1991, s. 5–6), Hedman (2001).
- 11 ...vilket bl.a. tar sig uttryck i yrkesutbildningskommitténs betänkande från 1944. Se bl.a. Olofsson (2005, s. 74–82).
- 12 ... och som infördes som grundskolan år 1962.
- 13 Det ”fordistiska produktionssättet” kan sägas vara en fortsättning av Taylorismen och refererar till det produktionssätt som utvecklades i Fordfabrikerna i Detroit under 1910-talet. Mest känt är antagligen det löpande bandet som innebar att arbetsprocessen bröts ner i ett antal repetitiva moment och som sänkte monterings-tiden för bilchassin avsevärt. Det fordistiska produktionssättet slog igenom under 1950- och 1960-talen (Lundh 2010, s. 160–166).
- 14 Den neoklassiska modellen beskrivs bl.a. i Björklund m.fl. (1996). Kritiken mot modellen tas upp bl.a. i Håkansson (2011, s. 23–45). Denna kritik utgår från att den arbetssökandes marginalproduktivitet är svår att observera, samt att risk och otillräcklig information inte tas upp i modellen. Även Olofsson & Panican (2012, s. 19) framför liknande kritik.

## Referenser

### *Offentligt tryck*

- Prop. 1955:139, 1955 års riksdag. Kungl. Maj:ts proposition Nr 139.
- SCB (1984a), *Elever i skolor för yrkesutbildning 1844–1970*. Promemorior från SCB 1984:2.
- SCB (1984b), *Löner 1983*. Stockholm, Sveriges officiella statistik.
- SCB (2013), *Ungdomsarbetslöshet – jämförbarhet i statistiken mellan ett antal europeiska länder*. Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik 2013:1. Statistiska centralbyrån.
- SOU 1938:26 *Betänkande och förslag angående centrala verkstadsskolor m.m.*

- SOU 1938:54 *Betänkande med utredning och förslag angående Överstyrelse för yrkesutbildning.*
- SOU 1939:13 *Rationaliseringsutredningens betänkande, del 1*, Statens offentliga utredningar 1939:13.
- SOU 1954:11 *Yrkesutbildningen*,
- SOU 1939:14 *Rationaliseringsutredningens betänkande, del 2*, Statens offentliga utredningar 1939:14.
- Statens arbetsmarknadskommission (1947), *Skolor för yrkesutbildning*. Uppsala.

### Litteratur

- Allard, G. (2005), "Measuring Job Security over Time: In Search for a Historical Indicator for EPI (Employment Protection Legislation)", Working Paper WP05-17, Instituto de Empresa.
- Björklund, A., Edin, P-A., Holmlund, B. & Wadensjö, E. (1996). *Arbetsmarknaden*. 1. uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- Eldredge, N. & Gould, S.J. (1972), "Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism", s. 82-115 i *Models in paleobiology*, edited by Schopf, TJM Freeman. San Francisco: Cooper & Co.
- Hedman, A. (2001), *I nationens och det praktiska livets tjänst: det svenska yrkesskolesystemets tillkomst och utveckling 1918 till 1940*. Diss. Umeå, Umeå universitet.
- Håkansson, P. (2011), *Ungdomsarbetslösheten: om övergångsregimer, institutionell förändring och socialt kapital*. Diss. Lund, Lunds universitet, 2011.
- Larsson, L. (2001), *Industri- och hantverksutbildning under två sekel*. Uppsala: Fören. för svensk undervisningshistoria.
- Lindbeck, A. & Snower, D. (2002), "The Insider-Outsider Theory: A Survey" IZA discussion Paper No. 534, July 2002.
- Lundahl, L. (1997), *Efter svensk modell: LO, SAF och utbildningspolitiken 1944-90*. 1. uppl. Umeå: Boréa.
- Lundh, C. (2010), *Spelets regler: institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850-2010*. 2. uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- Mocanu, C., Zamfir, A-M., Lungu, E-O. och Militaru, E. (2012), "School-To-Work Transition Of Higher Education Graduates In Four Eastern European Countries" Working Paper No. 2012/15, Maastricht School of Management.
- Nilsson, A. & Svärd, B. (1991), *The quantitative development of vocational education in Sweden 1950-1990*. Lund: Ekonomisk-historiska institutionen.
- Nilsson, A. (2008). *Yrkesutbildningen i Sverige 1850-1910*. Uppsala: Fören. för svensk undervisningshistoria.
- Nordström Skans, O. (2009), "Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?" Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/6.

- Olofsson, J. (2005), *Svensk yrkesutbildning: vägval i internationell belysning*. 1. uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- Olofsson, J. & Panican, A. (2012), "Lärlingsutbildningen – aktuella erfarenheter och framtida möjligheter." Rapport nr 2 maj 2012. Företagens kompetensförsörjning.
- Olofsson, J. & Wadensjö, E. (2009), *Arbetsmarknadspolitik – Förändrade förutsättningar och nya aktörer*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pettersson, L. (2008), "Arbetslinje eller utbildningslinje? Om övergången från skola till arbete i Sverige". I Olofsson & Panican (red.) *Ungdomars väg från skola till arbetsliv – nordiska erfarenheter*. Nordiska ministerrådet TemaNord 2008:584. Köpenhamn.
- Pierson, P. (2004), *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Richardson, G. (2010), *Svensk utbildningshistoria: skola och samhälle förr och nu*. 8. rev. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Ryan, P. (2001), "The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective", *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 1 (Mar., 2001), s. 34–92.
- Sandin, B. (1997), "In the large factory towns': child labour legislation, child labour and school compulsion.", i de Coninck-Smith, N., Sandin, B. & Schrupf, E. (red.) *Industrious children: work and childhood in the Nordic countries 1850–1990*. Odense: Odense Univ. Press.
- Schrumpf, E. (1997), "From full-time to part-time: Working children in Norway from the nineteenth to the twentieth century." i de Coninck-Smith, N., Sandin, B. & Schrupf, E. (red.) *Industrious children: work and childhood in the Nordic countries 1850–1990*. Odense: Odense Univ. Press.
- Schröder, L. (2000), "Ungdomsarbetslösheten i ett internationellt perspektiv", IFAU Rapport 2000:4, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Uppsala.
- Schön, L. (2000), *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling under två sekel*. 1. uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- Skedinger, P. (2008), *Effekter av anställningsskydd: vad säger forskningen?* Stockholm: SNS Förlag.
- Stone, C.N. (1989), *Regime politics: governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Thelen, K. (2004), *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolbers, M. H. J. (2007), "Patterns of Labour Market Entry: A Comparative Perspective on School-to-Work Transitions in 11 European Countries", *Acta Sociologica*, Vol. 50, No. 3 (Sep., 2007), s. 189–210.



*Internet*

OECD (2013), *Indicators of Employment Protection* <<<http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>>> 2013-03-06.