

SAMMENDRAG.**PROBLEMSTILLINGER.**

I løpet av et par tiår har Norge tatt spranget fra å være et utdanningsfattig til et utdanningsrikt samfunn. Vi bruker mer ressurser på utdanning, og fler tar mer utdanning enn noen gang. Likevel har det i følge myndighetene utviklet seg økende mistilpasning av kvalifikasjoner i arbeidsmarkedet, og sysselsettingsproblemer som skyldes at arbeidstakerne ikke kan innfri arbeidsgivernes krav til kvalifikasjoner.

Dette tilsynelatende paradokset danner utgangspunkt for denne rapporten. Tesen om økt mistilpasning av kvalifikasjoner reiser kritiske spørsmål ved samspillet, motsetningene, og tilpasningen mellom utdanningssystemet og arbeidslivet:

* Hvilke endringer i utdannings funksjon, arbeidsmarkedets virkemåte, og koplingen mellom utdanning og yrkesposisjon, har skjedd i takt med at fler har fått mer utdanning ?

* Hvordan har endringene i yrkes-og næringsstrukturen påvirket arbeidslivets krav til arbeidskraftens kvalifikasjoner ?

* I hvilken grad har det vært samsvar mellom hevingen i arbeidsstyrkens utdanningsprofil og forandringene i yrkesstrukturen og kvalifikasjonskravene - mellom tilbud og etterspørsel?

Mistilpasnings-tesen har i liten grad vært gransket empirisk. Et siktemål i dette prosjektet har derfor vært å undersøke hvorvidt det er belegg for denne tesen. Mistilpasning kan komme til uttrykk på ulike måter: I form av underkvalifisering, feilkvalifisering, og overkvalifisering. Disse forholdene henger sammen, og kan være ulike aspekter ved samme fenomen. Hvis de arbeidsløse taper i kampen om jobbene kan det være fordi de som vinner er overkvalifiserte. Og hvis noen havner i jobber de er overkvalifisert for, kan det være fordi de har feil kvalifikasjoner.

Samspillet mellom utdanning og arbeid kan analyseres i flere dimensjoner. Utdanningssystemet sluser ut strømmer av arbeidskraft til ulike posisjoner både i den horisontale og den vertikale arbeidsdelingen i samfunnet. Samtidig påvirker strømmene fra utdanningssystemet arbeidsdelingen, og omvendt.

I dette prosjektet har vi avgrenset analysene til den vertikale dimensjonen ved tilpasningen i arbeidsmarkedet. Hvilke endringer har skjedd i forbindelsen mellom utdanningsmengde og plassering i yrkeshierarkiet ? Kan man spore tendenser til utdanningsinflasjon? Må man ha mer utdanning for å få adgang til samme typen jobber som før ? Har det utviklet seg en økende undersysselsetting i form av overkvalifisering ? Blir samfunnet mer "meritokratisk" ? Og hvordan påvirker dette mekanismene for sosial mobilitet: Har økt likhet i utdanning skapt større likhet i yrkessjanser, eller har resultatet snarere vært reproduksjon av ulikhet på et nytt nivå ?

Jeg har lagt spesiell vekt på å analysere hvordan endringer i koplingen mellom utdanning og arbeid har slått ut for ulike gene-

rasjoner i arbeidsmarkedet.

Tilpasningen mellom utdanningssystemet og arbeidsmarkedet skjer i spenningsfeltet mellom forskjellige institusjonelle system - mellom marked, politikk, og administrasjon - i vekselspill mellom aktører på ulike nivå, med kryssende interesser. For myndighetene representerer dette styringsproblemer, for utdannings- og arbeidssøkerne et valgproblem, for bedriftene rekrutteringsproblemer, og for organisasjonene utfordringer i form av nye oppgaver. På tvers av og innen dette feltet går det strømmer av ressurser, beslutninger og personer, hvor enkeltaktørers handlinger i en del av feltet kan endre forutsetningene for de øvrige aktørenes tilpasning. Måltrettete handlinger kan få utilsiktete konsekvenser. Summen av individuelt fornuftige valg kan bli kollektiv ufornuft. Slik kan tilpasningsproblemet oppfattes som en konflikt mellom mikro og makrorasjonalitet i samfunnet.

Disse problemstillingene er analysert med utgangspunkt i motstridende teorier om forholdet mellom utdanning og arbeid, og arbeidsmarkedets virkemåte. Gir det empiriske materialet støtte til den nyklassiske teoriens teser: At utdanning styrker den enkeltes produktivitet og bidrar til vertikal mobilitet, og at markedet gjennom prismekanismen og vridninger i etterspørselen vil tilpasse seg endringer i utdanningstilbudet og omvendt (Becker, 1964)? Eller virker utdanning vesentlig som en sorteringsmekanisme som bidrar til å fordele arbeidssøkerne på ulike posisjoner, i tråd med jobbkonkurranse-teorien og andre silingsteoriens teser (Thurow, 1975, og Spence, 1974)?

DATA OG METODE.

Analysene bygger på Folke- og Boligtellingsmateriale fra 1970 og 1980 som er tilrettelagt i et 5-prosents utvalg av Statistisk Sentralbyrå, og organisert og bearbeidet ved NIBR. NIBR har stilt data-materialet til disposisjon og vært meget hjelpelige med utkjøring av analysene. Utvalget er kontrollert for representativitet, og er i følge SSB bedre enn selve Folke- og Boligtellingene.

For perioden etter 1980 har jeg trukket på forskjellige kilder: Arbeidskraftsundersøkelsene (SSB), "Arbeid-i-80-åra", og materiale fra Fylkesarbeidskontorene.

Analysene av utviklingen i kvalifikasjonskravene (kap.2) bygger på en klassifisering av yrkene på kvalifikasjonsnivåer, utført av Jørn Rangnes ved NIBR. Undersøkelsen av tilpasningen mellom utdanning og kvalifikasjonskrav (kap.3) er gjennomført ved å konfrontere endringene i arbeidsstyrkens utdanningsprofil med endringene i kvalifikasjonskravene, ved enkle tabellanalyser. Endringer i sammenhengen mellom utdanning og yrkesstatus er foretatt ved regresjonsanalyse.

Anslagene på overkvalifisering (kap.4) har et metodeprøvende siktemål. Jeg har forsøkt å anvende en metode for måling av overkvalifisering direkte fra offisiell arbeidsmarkedstatistikk som er utviklet innenfor det såkalte "Labor Utilisation Framework" (Clogg, 1979:7). Disse anslagene er sammenliknet med alternative vurderinger jeg har gjort med utgangspunkt i analyse av utdanningsfordelingene i yrkene.

RESULTATER: UTVIKLINGEN I KVALIFIKASJONSKRAVENE.

Kapittel 2 tar utgangspunkt i diskusjonen om virkningene av teknologiske, økonomiske og sosiale strukturendringer for kravene til arbeidskraftens kvalifikasjoner. Hvordan er vekselspillet mellom teknologisk utvikling, endring i arbeidsorganisering og arbeidsdeling, vridninger i yrkesstrukturen, og kravene til kvalifikasjoner ?

Kvalifikasjoner kan splittes opp i jobbkrav og markedsbestemte krav. Jobbkravene går på de konkrete ferdighetene som fordres for å utføre jobbene; mens de markedsbestemte kravene henspeiler på hvilke krav som stilles for å komme inn i jobbene. Disse er påvirket av arbeidsgiveratferd og forholdet mellom tilbud, etterspørsel, og lønninger. I denne analysen legges hovedvekten på endringer i de markedsbestemte kravene.

Med utgangspunkt i en klassifisering av yrkene på fem kvalifikasjonsnivåer på basis av utdanningsprofilen i yrkene i 1970 (Rangnes, mfl. 1983), analyseres virkningene av endringer i yrkes-og næringsstrukturen på arbeidslivets samlede krav til formelle kvalifikasjoner.

* Skjedde det en oppgradering, degradering, eller polarisering av kvalifikasjonskravene på 70-tallet ?

Oppgraderingstesen har gjerne vært knyttet til forandringer som springer ut av vridninger mellom yrker-og næringer, mens degraderings- og polariseringstesen ofte er knyttet til utviklingen innen yrkene.

De viktigste resultatene kan sammenfattes slik:

* Kvalifikasjonsstrukturen har en klart pyramidal karakter. Fortsatt jobber majoriteten av arbeidstakerne i yrker som stiller små formelle krav til kvalifikasjoner.

* I løpet av 70-årene skjedde det en moderat oppgradering: Andelen i ufaglærte yrker og "restgruppa" sank (fra 47 til 41 prosent), mens andelen i profesjonelle og semiprofesjonelle yrker økte fra snaut 10 til 13 prosent av arbeidsstyrken.

* Den største tilveksten kom i faglærte yrker i midtsjiktet, slik at utviklingen samlet kan karakteriseres som oppgradering og konsentrasjon.

* Disse nettoendringene var knyttet til ulike og dels motstridende tendenser i og mellom ulike næringer. Hovedtyngden av sysselsettingsveksten kom i tjenesteytende virksomhet. Dette trakk i retning av oppgradering.

* Innen tjenestenæringene var det tegn til polarisering og degradering. Det var sterk vekst i lavkvalifisert arbeid knyttet til reproduksjon (helse, sosial, mv.) og handel, mens det var betydelig økning i høyt kvalifisert arbeid i informasjonsvirksomhet (utdanning, administrasjon, bank mv.)

* I de tradisjonelle vareproduserende næringene stagnerte sysselsettingen, samtidig som det skjedde en markant omfordeling fra ufaglærte til høyere kvalifiserte yrker.

Forestillinger om at de "nye" jobbene kom i avanserte kompetanseintensive yrker holdt altså ikke stikk. Fortsatt skjedde den viktigste sysselsettingsveksten i yrker som stiller beskjedne formelle kvalifikasjonskrav. En grunn til den netto oppgraderingen var den sterke nedgangen i ufaglært arbeid innen primær-og sekundærnæringene.

Ulike grupper arbeidstakere fordeler seg ulikt i kvalifikasjonspyramiden:

* Tendensen til polarisering av jobbtilveksten falt ikke bare sammen med skillet mellom næringssektorer. Det skjedde også en polarisering langs akse kvalifikasjon - arbeidstid: Det lite kvalifikasjonskrevende arbeidet ble i økende grad stykket opp i deltids-og korttidsarbeid. Tilveksten i kvalifikasjonskrevende arbeid ble for det meste forbeholdt heltidsarbeidende, og omvendt.

* Oppgraderingen i yrkesstrukturen er knyttet til yrkesdemografiske bølger som er nært forbundet med generasjonsbølger i arbeidsstyrken. Nye kull har gått inn i mer kvalifikasjonskrevende yrker, og erstattet eldre avgangskull med tyngdepunkt i ufaglærte yrker. Denne utviklingen ser ut til å ha stoppet opp på 70-tallet. For kullene under 30 år har veksten i sysselsetting i stor grad kommet i lavkvalifiserte yrker.

* Kvinnenes sysselsettingsvekst kom vesentlig i lavkvalifiserte yrker, men det var også betydelig tilvekst i høyt kvalifiserte yrker. I relative tall var tilveksten sterkest i profesjonelle yrker.

* Blant menn foregikk det en klar omfordeling fra lavkvalifiserte til høyere kvalifiserte yrker, altså en markant oppgradering.

Analysene i kapittel 2 understreket at endringene i arbeidslivets krav til kvalifikasjoner ikke er en stabil og linjær prosess som styres av teknologiske imperativer. Utviklingen er meget følsom for politiske tiltak. Den dominerende veksten i sysselsettingen på 70-tallet kom i offentlig virksomhet. Over 4/5 av de nye profesjonelle jobbene kom i sektoren "Offentlig, sosial, og privat tjenesteyting".

Undersøkelsen viser også at påstandene om at det "postindustrielle" samfunnet vil eliminere enkelt lavkvalifisert arbeid foreløpig finner liten støtte i virkeligheten. "Kjerneproletariatet" skrumper, men "tjenerproletariatet" vokser.

ENDRINGER I TILPASNINGEN MELLOM UTDANNING OG ARBEID.

I kapittel 3 tok jeg utgangspunkt i den politiske og teoretiske debatten om forholdet mellom utdanning, økonomi, og arbeid. Norge har i stor grad vært gjennomsyret av en "utdanningsoptimistisk" ideologi. I de fleste politiske leire er utdanning sett på som et viktig virkemiddel for å oppnå økonomisk vekst, og sikre større likhet i yrkes- og livssjanser. Ved å bygge ut klasserommene ville man bygge ned klasseskillene.

Utover på 70-tallet vokste det fram en økende skepsis til utdanning som økonomisk og sosialt utjavningsinstrument. På 80-tallet

meldte arbeidsløshetens spøkelse seg igjen på arenaen. "Utdanningsoptimismen" støtte mot en tiltakende "sysselsettingspessimisme". I denne sammenheng framstår utdanning både som problem og botemiddel. Problem fordi det er usikkert hva man skal utdanne til. Botemiddel fordi utdanning framheves som et redskap for å dra i sving ny konkurransedyktig virksomhet.

På bakgrunn av den historiske debatten, og i lys av ulike teorier om forholdet utdanning - arbeid, drøftes i kapittel 3 utdannings funksjon i arbeidsmarkedet. Satt på spissen: Bidrar utdanning først og fremst til å skape eller fordele yrkesmuligheter? Virker utdanning som en kilde til å øke den enkeltes produktivitet, og tjener som et springbrett for vertikal mobilitet, slik humankapital-teorien tilsier? Eller virker utdanningssystemet primært som en sertifiseringsinstans som ordner køene på arbeidsmarkedet, slik jobbkonkurranse-teorien tilsier?

Har forventningene til "utdanningeksplosjonen" blitt innfridd - for den enkelte, og for samfunnet? I hvilken grad har det vært samsvar mellom endringene i arbeidstyrkens utdanningsprofil og utviklingen i kvalifikasjonskravene? Har andelen som får adgang til posisjoner oppover i yrkespyramiden økt, eller har resultatet snarere vært utdanningsinflasjon og reduksjon i verdien av utdanning for den enkelte?

Den empiriske undersøkelsen ble gjennomført i to ledd: Først ved å sammenholde andelen med ulike utdanninger i yrker på forskjellige kvalifikasjonsnivå i 1970 og 1980. I hvilken grad måtte man ha mer utdanning for å få adgang til jobber på samme kvalifikasjonstrinn? Måtte en økende andel med videregående og høyere utdanning søke nedover i yrkeshierarkiet for å få arbeid? Deretter ved hjelp av regresjonsanalyse av endringer i sammenhengen mellom utdanning og yrkesstatus for ulike aldersgrupper.

Resultatene kan sammenfattes slik:

* Hevingen av utdanningsnivået var langt sterkere enn oppgraderingen av yrkesstrukturen. Veksten i videregående og høyere utdannet arbeidskraft var langt større enn tilgangen på jobber i yrker med middels og høye kvalifikasjonskrav. Reduksjonen i ufaglærte jobber var langt mindre enn nedgangen i arbeidskraft med lite utdanning.

* Dette skapte en kombinasjon av sug nedenfra og press ovenfra som gjorde at mange med videregående og høyere utdanning måtte søke nedover i yrkeshierarkiet for å få arbeid. Slik "vertikal substitusjon" - "gjøkunge-effekten" - bidro til økt utdanningsintensitet i yrkene og skjerpet krav til formell utdanning for å komme inn i yrkene.

* Arbeidslivet har blitt mer "meritokratiskt": Andelen med lite utdanning som kom seg oppover i yrkespyramiden sank, og man måtte ha mer utdanning enn før for å få adgang til samme typen yrker.

* Denne inflasjonen i utdanning rammet først og fremst de med utdanning på høyere mellomnivå, foruten de som står aller bakerst i køen: De uten videregående utdanning.

* Reduksjonen i utdannings "bytteverdi" i arbeidsmarkedet traff vesentlig de nye kullene i arbeidslivet. De eldre etablerte aldersgruppene ble lite berørt.

* De som ble født i 40-årene (30-40 år i 1980) - "68-generasjonen" - okkuperte om lag halvparten av de høyt kvalifiserte jobbene som kom til i perioden. Likevel hadde denne kohorten så høyt utdanningsnivå at den fikk mindre uttelling for utdanningen sin enn foregående kohorter.

* Nykommerne på arbeidsmarkedet - den store "Dessert-generasjonen" som ble født i 50-årene - hadde høyere utdanningsnivå enn noe kull før dem. Likevel var fordelingen i yrkespyramiden omtrent uforandret i forhold til sine jevnaldrende 10 år før. Den kraftige utdanningsveksten hadde ikke ført til sosial mobilitet, men utdanningsinflasjon.

* Svekkelsen i utdanningens verdi gjorde seg gjeldende for begge kjønn. Det var en svak tendens til at kvinner kom noe dårligere ut enn menn.

Teoretisk samsvarer disse funnene med jobbkonkurranseteoriens teser. Den enkeltes yrkesposisjon ser ut til å avhenge av vedkommendes relative beholdning av utdanning, dvs. av hvor mye utdanning andre har, og av tilgangen på relevante yrkesposisjoner ved starten av yrkeskarrieren. Slik virker utdanningssystemet som en sertifiseringsinstans som bidrar til å sortere og distribuere folk i en yrkesstruktur preget av ulikhet.

Men disse tendensene kan også forklares ut fra nyklassisk teori, dersom det eksisterer markedsimperfeksjoner som hindrer markedsmekanismen å virke fritt, eller "tidslag" i tilpasningen. Hvis det er rigiditeter i markedet som setter lønsmekanismen ut av kraft, vil markedet ikke klareres med svingende lønninger, men med svingende kvalifikasjonskrav, i følge denne teorien. Hvorvidt man velger å analysere virkeligheten som et avvik fra den nyklassiske idealtypen, eller idealtypen som et avvik fra virkeligheten, har kanskje underordnet betydning. Likevel peker resultatene i retning av at det norske arbeidsmarkedets virkemåte samsvarer godt med jobbkonkurranseteoriens prediksjoner når det gjelder effekten av økt utdanning.

Tidligere analyser av sammenhengen mellom utdanning og yrkesposisjon (Hernes og Knudsen, 1976) har vist at effekten av utdanning var stabil fra kohort til kohort og økte med alderen fram til 1970. Resultatene i denne undersøkelsen tyder på at det har skjedd et brudd i denne tendensen på 70-tallet. Hvis man som Hernes og Knudsen betrakter utdanning som et "depotpreparat" hvis virkninger skilles ut etterhvert, må man ha stadig sterkere "doser" i takt med at stoffet blir mer allment tilgjengelig.

Selv om resultatene viser at utdanning er blitt mindre "verdt", innebærer ikke det at utdanning blir mindre viktig. Ivertimot blir utdanning en stadig mer nødvendig inngangsbillett, uten garantier for hva man får igjen. Den enkelte deltar i et lotteri hvor innsatsen øker og gevinsten minker for mange.

Dette peker på et paradoks: Større likhet i utdanning kan føre til økt ulikhet i arbeidsmarkedet. Utdanningsulikhet kan være mer dis-

kriminerende i et utdanningsrikt enn et utdanningsfattig samfunn. Ettersom den sosiale rekrutteringen er skjevare jo høyere i utdannings-systemet man kommer, er det fare for at den sosiale ulikheten vil øke i takt med utdanningsinflasjonen. Veksten i utdanningssystemet kan reproducere ulikheten på et nytt og vanskeligere tilgjengelig nivå og dermed utdype den. Målsettingene om å jevne ut livssjansene ved å gi fler mer utdanning kan gi uintenderte resultater. Klasseskiller viskes ikke ut i klasserommene.

Et hovedfunn i undersøkelsen er den sterke forskjellen i det yrkesmessige utbyttet av utdanning mellom forskjellige alderskohorter. Mens de som passerte utdanningssystemet og entret arbeidsmarkedet i 50- og 60-årene har dratt full nytte av oppgraderingen av yrkesstrukturen, har de som kom etterpå i økende grad møtt stengte porter. Dette understreker at det ikke er veksten i utdanning i seg selv som skaper utdanningsinflasjon, men mangelen på jobber som svarer med nykommernes utdanning. Det hjelper ikke å være aldri så godt rustet til kampen om man kommer for seint til avspark.

Dette tyder på at ulike kohorter (generasjoner) langt på vei er ikkekonkurrerende grupper i arbeidsmarkedet. Yrkesmulighetene betinges av tilgangen på ledige relevante jobber når man entrer arbeidsmarkedet (periodeeffekten), og av de jevnaldrendes antall og kvalifikasjoner (kohorteffekten). En av utdanningens funksjoner er således å fordele folk på grunnleggende forskjellige karriereforløp. Den enkeltes framtid vil derfor være betydelig påvirket av skjebne. Dette kan illustreres ved en togallegori: Plassen i kupeen avhenger like mye av hvor mange andre som skal med toget, som av billetten og individuelle egenskaper. På formiddagstoget er det en smal sak å få vindusplass, men i rushtiden kan selv den kjappeste kø-sniker havne på ståplass. Og ens videre plass på reisen avhenger av åpningsposisjonen. På 50- og 60-tallet ble det hektet på vogner i takt med utstedelsen av plassbilletter og passasjertallet på perrongen. På 70-tallet økte derimot trengselen.

Når det gjelder politiske tiltak peker konklusjonen foran i retning av at myndighetenes individrettete strategi delvis bygger på en analytisk feilslutning fra individuell til kollektivt nivå. Selv om utdanning kan være en lur investering for individet, er det ikke sikkert at økt satsing på utdanning gir de ønskete virkninger for samfunnet. Hvis det ikke samtidig skapes tilstrekkelig relevante jobber, kan resultatet like gjerne bli rokering av køene og omfordeling av yrkesmuligheter. Forbedring av en gruppes posisjon skjer til fortrenghet for andre grupper - den enes død, den andres brød.

OVERKVALIFISERING OG UNDERSYSSSELSETTING ?

Bakgrunnen for analysene i kapittel 4 var tosidig: På den ene siden resultatene foran som viste at det hadde skjedd en devaluering av verdien av utdanning, spesielt for de yngre delene av arbeidsstyrken. På den andre siden den økte politiske og forskningsmessige internasjonale interessen for overkvalifisering i mange vestlige land.

Overkvalifisering har i liten grad blitt viet oppmerksomhet i Norge, og er følgelig en metodologisk og empirisk hvit flekk på kartet. Analysene i kapittel 4 fikk derfor et dobbelt siktemål:

1. Å undersøke empirisk hvorvidt tendensen til overkvalifisering også gjør seg gjeldende i Norge.
2. Å prøve ut metoder for hvordan man kan måle overkvalifisering med utgangspunkt i arbeidsmarkedsstatistikk.

Innenfor den internasjonale litteraturen er det ikke utviklet noen presis eller entydig definisjon av begrepet overkvalifisering. Begrepet har vært knyttet til ulike dimensjoner: Økonomisk avkastning på utdanning, innfrielse av yrkesforventninger forbundet med å ta utdanning, og den enkeltes utnytting av sine ferdigheter i jobben. Snarere enn konkurrerende definisjoner, oppfatter jeg dette som forskjellige uttrykk for samme fenomen: At folk befinner seg i jobber som ikke samsvarer med utdanning og andre kvalifikasjoner de har tilegnet seg.

Problemet med empiriske undersøkelser av overkvalifisering er først og fremst knyttet til å finne brukbare måter å operasjonalisere fenomenet på. Det er vanskelig å finne klare kriterier på hva som er adekvate kvalifikasjoner i bestemte jobber eller yrker, og det er vanskelig å vurdere den enkeltes kvalifikasjoner i forhold til den jobben han er i. Overkvalifisering er gjerne koplet til formell utdanning, men sammenhengen mellom utdanning og konkrete yrkesferdigheter er ofte løs og uklar.

I denne undersøkelsen tok jeg utgangspunkt i en metode som er utviklet innenfor forskningsretningen "The Labor Utilisation Framework" (Clogg, 1979:7). Denne tradisjonen har vært spesielt innrettet mot å kartlegge ulike former for undersysselsetting, og utvikle mer nyanserte mål for utviklingen og tilpasningen i arbeidsmarkedet. Overkvalifisering - eller "mismatch" - vurderes innenfor denne tradisjonen som en type undersysselsetting.

Metoden som er foreslått for å måle utviklingen i overkvalifisering er meget enkel. På grunnlag av arbeidsmarkedssurveys beregnes gjennomsnittsutdanningen og spredningen i utdanningen i yrkene (3-siffernivå). (Spredningen måles ved Standardavviket.) Summen av gjennomsnittet og standardavviket målt i år utdanning definerer kriteriet for overkvalifisering. Alle som har mer utdanning enn dette kriteriet klassifiseres som overkvalifisert, i henhold til denne teknikken.

Utdanning brukes altså som en indikator på den enkeltes kvalifikasjoner, og utdanningsfordelingen i yrket som mål på kvalifikasjonskravene i yrket. Validitetsproblemer - påliteligheten i resultatene - oppstår her utfra den usikre sammenhengen mellom utdanning og kvalifikasjon, og mellom yrker og den enkeltes jobb.

Også i denne analysen brukte jeg Folke- og Boligtellingsmateriale fra 1970 og 1980. Jeg brukte 3-siffers yrkesgruppering (Nordisk Yrkesklassifisering, 1984), og som mål på utdanningslengde brukte jeg 1-siffers utdanningsgruppering (SSB, 1973).

Resultater - overkvalifisering.

Selv om kuttet for overkvalifisering er noe vilkårlig, og metoden derfor gir et usikkert anslag for det absolutte nivået for overkvalifisering, kan endringstallene tjene som en grov indikator på utviklingen i overkvalifisering.

Resultatene fra anslaget kan kort oppsummeres slik:

* Antallet overkvalifiserte økte fra snaut 190 000 til rundt 265 000, dvs. en økning på 75 000 i løpet av 70-tallet. Som andel av arbeidsstyrken utgjorde dette en vekst fra 11 til 13 prosent.

* Veksten kom hovedsaklig blant unge arbeidstakere. I 1980 var over halvparten under 30 år. I aldersgruppa 21-30 år ble 21 prosent av de yrkesaktive regnet som overkvalifisert. Majoriteten av de overkvalifiserte var menn, men kvinnene hadde noe større økning enn mennene.

* Selv om majoriteten av de overkvalifiserte var personer med videregående utdanning i yrker med lavt utdanningsnivå, kom over 60 prosent av tilveksten blant høyskoelutdannet personell. Mer enn 30 prosent av denne arbeidskraften ble klassifisert som overkvalifisert i 1980.

* Økningen i overkvalifisering spredte seg ganske jevnt utover yrkesfeltene. I de ekspanderende yrkesfeltene utgjorde de overkvalifiserte bare en liten andel av sysselsettingsveksten, men i stagnerende yrkesfelt i primær og sekundærsektoren var veksten i overkvalifisering større enn nettotilveksten i sysselsetting.

Usikkerhet.

Selv om metoden primært er ment å måle endringer, var tallene for overkvalifisering så store at jeg fant grunn til å tvile på om det egentlig var vekst i overkvalifisering som ble målt. For å vurdere om det var metodologiske eller substansielle faktorer som lå til grunn for resultatene, analyserte jeg utfallet av anslaget i hvert enkelt yrke.

Resultatet av denne pålitelighetsjekken viste at metoden i en serie yrker gav til dels urimelige resultater: Både de absolutte tallene og endringstallene overvurderte utviklingen i overkvalifisering betydelig.

Det er flere grunner til usikkerheten ved resultatene. De dreier seg både om operasjonaliseringen av overkvalifiseringsbegrepet, og om kvaliteten og relevansen av dataene som er brukt. Det tekniske og definisjonsmessige grunnlaget for denne usikkerheten er grundig redegjort for i kapittel 4.5.

Alternative indikationer på overkvalifisering.

For å vurdere i hvilken grad resultatene foran var uttrykk for en reell vekst i overkvalifisering ble materialet reanalyisert på ulike

måter: Ved å telle opp hvor mange som hadde minst to trinn høyere utdanning enn det som var vanlig innen yrket (modalverdien), og ved å gjøre skjønnsmessige vurderinger av hva som etter all sannsynlighet kunne karakteriseres som overutdanning i de enkelte yrkene.

Ved å summere opp resultatene ut fra anslag basert på slike strenge (konservative) kriterier, ble omfanget av overkvalifiseringen kraftig redusert. Men selv med slike konservative mål økte antallet overkvalifiserte betydelig. Og veksten i denne "kjernegruppa" var relativt sterkere enn i de første romsligere beregningene: Grovt regnet økte antallet overkvalifiserte ut fra disse anslagene med rundt 50 000, hvorav om lag halvparten hadde høyere utdanning.

Et usikkerhetsmoment i disse beregningene er at de omfatter alle med minst 100 timers yrkesaktivitet. De kan derfor romme en del arbeidstakere, feks. skoleungdom og studenter, som ikke er disponible for jobber som samsvarer med utdanningen deres. Anslagsvis halvparten av økningen i overkvalifisering kom blant deltidsarbeidende. Selv om dette ikke representerer noe problem for denne gruppa, kan det like fullt utgjøre et problem for samfunnet og for andre arbeidssøkere som taper i konkurransen også om enkle jobber: "Gjøkunge-effekten".

I materiale fra NAVF's Utredningsinstitutt kan man finne tegn til overkvalifisering på 70-tallet. En stigende andel av kandidatene med høyere utdanning - primært med lavere grad og DH-skoler - hadde vansker med å finne relevant arbeid. Andelen som oppgav at det var dårlig samsvar mellom utdanning og arbeidsoppgaver økte, og antallet som dobbeltutdannet seg for å sanke poeng økte.

Selv om resultatene i drøftingen foran bør vurderes kritisk, tyder de på at det i tillegg til vekst i arbeidsløsheten, også var en klar vekst i undersysselsetting i form av overkvalifisering på 70-tallet.

Utviklingen på 80-tallet.

På 80-tallet er sysselsettingsveksten stagnert, arbeidsløsheten fordoblet, og offentlig sektor hvor de fleste med høyere utdanning arbeider lagt på slankekur. Tatt i betraktning at tilbudet av arbeidskraft med høyere utdanning har økt raskere enn på 70-tallet, er det liten grunn til regne med at veksten i overkvalifisering har avtatt. Tvertimot. Mens sysselsettingen i perioden 1980-84 økte med drøye 50 000, steg antallet sysselsatte med høyskoleutdanning med over 70 000, og med videregående utdanning med nesten 50 000. Dersom det ikke har skjedd en kraftig vridning mot yrker som krever høyere kvalifikasjoner, har potensialet for overkvalifisering økt betydelig.

Et tegn på dette gir materiale fra NAVF's Utredningsinstitutt: I perioden 1980 til 1982 økte andelen nyuteksaminerte kandidater som et halvt år etter eksamen ikke hadde arbeid som svarte til utdanningen fra 10 til 17 prosent, og blant kandidater med lavere grad fra 17 til 37 prosent.

Framskrivninger av arbeidstyrkens utdanningsprofil viser at oppgraderingen av utdanningsnivået vil fortsette å stige i årene fram mot år 2000. Dersom det ikke blir en stabil og sterk vekst i yrker med høye krav til utdanning, kan myndighetene bli konfrontert med vedvarende tilpasningsproblemer i arbeidsmarkedet.

AVSLUTNING OG KONSEKVENSER:

INTERESSEMOTSETNINGER, FORDELINGSKONFLIKTER OG STYRINGSPROBLEMER.

Analysene i denne rapporten viser at det i løpet av 70-årene utviklet seg tendenser til utdanningsinflatjon, overkvalifisering, og undersyssetning, i tillegg til økning i den åpne arbeidsløsheten. Disse tendensene var tett forbundet med generasjonsbevegelsene i arbeidsstyrken. Det er grunn til å anta at denne utviklingen er forsterket i løpet av 80-årene.

I kapittel 5 stilles spørsmålet:

* Hvilke konsekvenser kan denne utviklingen få om den fortsetter? Hvilke virkninger og reaksjoner kan dette forårsake hos den enkelte arbeidstaker, organisasjonene, bedriftene og myndighetene?

Arbeidsmarkedet er vår samfunnets viktigste arena for fordeling av goder, utfoldelsesmuligheter, status, makt og innflytelse. Vil det vokse fram nye konfliktmønstre, skillelinjer, og kilder til ulikhet?

Dynamikken i disse endringene vil være vekselspillet og spenningene mellom konsekvenser, strukturelle endringer, reaksjoner og motstrategier, på ulike nivåer og for ulike aktører over tid. Det er likevel en aktør som har ansvar og mulighet til å styre retningen og innholdet i denne dynamikken: De politiske myndighetene.

Individuelle konsekvenser.

Individuelle konsekvenser av overkvalifisering kan deles i to grupper: Virkninger for de som selv blir overkvalifisert, og virkninger for de som prøver å unngå å bli overkvalifisert.

Arbeidsforskningen tyder på at personer som er overkvalifisert i forhold til jobben sin, i større grad opplever skuffelse, frustrasjon, og misnøye enn andre arbeidstakere. Dette kan føre til helsemessige og sosiale plager. Forklaringene på dette er oftest hentet i teoriene om status-inkonsistens og relativ deprivasjon. Folk med mostridende sosiale posisjoner langs ulike statusdimensjoner, eller uinnfridde aspirasjoner eller forventninger kan oppleve dette som et personlig problem.

Nyere forskning viser likevel at effektene av overkvalifisering avhenger av en rekke forhold: Ambisjoner, motivasjon for å ta utdanning, sosial bakgrunn, normer for hva som er akseptable jobber, den enkeltes referanseramme, og om problemet betraktes som forbigående eller varig.

I undersøkelsen "Arbeid-i-80-åra" ble et representativt utvalg norske yrkesaktive konfrontert med følgende utsagn: "Mine arbeidsoppgaver gir meg gode muligheter for å utnytte utdanningen min". Hnholdsvis 46 og 21 prosent svarte bekreftende - helt eller delvis riktig - mens 21 og 12 prosent svarte helt eller delvis uriktig. Dvs. mellom 20 og 30 prosent av de yrkesaktive opplevde et misforhold mellom utdanning og jobb.

Resultatene viste at det hersket en klar sammenheng mellom

graden av samsvar utdanning - jobb, og mistrivsel i jobben. Mens 5 prosent av de "veltilpassete" bare var lite eller nokså tilfreds med jobben, gjaldt dette over 20 prosent av de "mistilpassete". Man kan ikke av denne samvariasjonen slutte at det er et årsaksforhold til stede.

Mistilpasning kan i seg selv være et velferdsproblem. I hvertfall i en stat som har programfestet meningsfylt arbeid til alle. Like viktig er det å spørre hvilke handlingssvar folk vil utvikle for å påvirke situasjonen. Vil de ty til individuelle eller kollektive strategier, radikalisme eller konservatisme? Hvilken klassemessige bevissthet og tilhørighet vil overkvalifiserte arbeidstakere utvikle? Hva er viktigst for folks sosiale tilknytning - yrke eller utdanning? Vil det oppstå nye klasseallianser, og yrkesmessige konstallasjoner i takt med at proletariatet blir akademisert og akademikerne proletarisert?

Slike spørsmål diskuteres i kapittel 5.1. Videre døftess mulige virkninger av at samfunnet blir mer "meritokratisk" for utdanningsatferden. Vil tiltroen til utdanning svekkes, vil andre sorteringsmekanismer tre i stedet, eller vil utdanningskarusellen bare svive enda hurtigere?

Selv om utdanning blir mindre verdt blir den ikke mindre nødvendig. Tvertimot kan motivasjonen for utdanning forsterkes, ut fra defensive hensyn. Så lenge sannsynligheten for å lykkes - få en god jobb - er større med enn uten utdanning, behøver ikke et fall i denne sannsynligheten føre til redusert utdanningssøking. Særlig ikke når risikoen for å bli arbeidsløs øker om en ikke tar mer utdanning. Og kjeppen kan være like effektiv som gulerota.

Slik kan utviklingen i retning av overkvalifisering bli selvforsterkende, og karrierekampen intensivert. Hvilken innvirkning kan en slik logikk få for folks atferd i utdanning, arbeid, og sosialt liv? En intuitiv hypotese er at det vil vokse fram nye utvelgelses-kriterier i tillegg til de gamle, og at folk vil investere stadig mer i forskjellige markedssignaler. "YAP-erne" kommer, og meritering kan bli viktigere enn aksjonering. En viktig side ved en slik trend kan bli økt disiplinering.

Enkelte har forutsagt en motsatt utvikling: Snarere enn intensivert yrkesorientering og jakt på posisjoner, vil folk vende seg bort fra arbeidet. De vil satse på alternative verdier, arbeidsfrihet, fritiden, eller enkel håndverksproduksjon (Vennerød, 1983, Gorz, 1983). Foreløpig ser imidlertid folks verdsetting av arbeidet ut til å øke i takt med at tilgangen blir knappere.

Konsekvenser for bedriftene: Innovasjon eller turbulens?

For bedriftene vil overkvalifisering og økt utdannings-intensitet reise nye problemstillinger. Hvor rasjonelt vil det bli å bruke utdanning som silingsindikator ved rekruttering? Vil bedre utdannet arbeidskraft representere et potensiale for nyskaping og økt produktivitet, eller større uro, motivasjonssvikt, og ledelsesvansker?

Sammenhengen mellom utdanning og arbeidsprestasjoner er foreløpig dårlig utforsket. Enkelte studier tyder likevel på at folk med unødige mye utdanning verken er mer stabile, avansementsdyktige, eller produktive. Tvertimot, de er mer misfornøyde, har større fravær, høyere

turnover, og mindre avansement enn andre (Berg, 1970).

Selv om oppgradering av arbeidstyrkens utdanningsnivå kan gjøre det vanskeligere å rekruttere folk til enkelt ukvalifisert arbeid, kan overskudd på utdannet arbeidskraft være gunstig for bedriftene. En slik reservearme kan bety redusert lønnspress, økt konkurranse, og disiplinering av arbeidsstokken: En forrykking av styrkeforholdene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere.

Overkvalifisering kan innebære et potensiale for omstilling og innovasjon. Folk med andre kunnskaper og erfaringer kan se muligheter til å gjøre gamle ting på en mer effektiv måte, og bidra til forbedring av arbeidsorganisering og rutiner. Likeledes kan velutdannet arbeidskraft som ikke finner seg tilrette i de jobbene som tilbys utløse initiativ til å skape nye arbeidsplasser.

En motsatt hypotese er at mye utdanning snarere innskrenker enn utvider evnen til fantasi, kreativitet, og kombinatorikk. Heller enn å stimulere nytenkning, sementerer utdanning vanetenkning, spesialisering, og rigide forståelsesformer: Tunnelbevissthet eller det Veblen kalte "Trained Incapacity".

Slik kan økt overkvalifisering og utdanningsintensitet slå flere veier for bedriftene. Ingen av konsekvensene er automatiske eller nødvendige. Jobbutforming, arbeidsorganisering, og utnyttelse av arbeidskraften, er resultat av menneskelige beslutninger i bedriftene.

Utfordringen for bedriftene vil derfor være å utvikle ledelsesformer og arbeidsdeling som utvider mulighetene for utfoldelse, selvbekreftelse, utnyttelse av ferdigheter, ressurser, og innflytelse hos de ansatte. Det er enklere og billigere å utnytte eksisterende kvalifikasjoner enn å produsere nye.

Konsekvenser for organisasjonene: Segmentering, og fragmentering?

Endringene i yrkesstrukturen og utdanningsnivået påvirker handlingsbetingelsene til yrkes- og fagorganisasjonene, og reiser utfordringer: Når det gjelder å vinne oppslutning, medlemmer, og utvikle strategier og kampformer som gir resultater.

For det første blir utdanning et viktigere utgangspunkt for organisering, gruppeidentifikasjon, og framvekst av nye yrker og faggrupper.

For det andre kommer utdanningskostnadene sterkere i fokus for mange arbeidstakere. Betalingsvilkår på studielån blir for mange like viktig som boligpriser, og tariffoppgjør.

For det tredje kan det økt tilgang på arbeidskraft med formell utdanning bidra til å skjerpe striden om ansettelser og opprykk på arbeidsplassene. Skal ansiennitet eller kvalifikasjoner legges til grunn?

For det fjerde vil opplæring og kontroll med kompetanse i mange sammenhenger få strategisk betydning, ikke bare for fordeling av stillinger, men for arbeidsplassenes eksistens, og for styrkeforholdene i forhandlinger med ledelsen. Forholdene til informasjonsmidlene kan bli like viktig som forholdet til produksjonsmidlene.

For det femte vil dette gjøre kampen om utdanningsvesenet og medias innhold til et sentralt interessefelt for organisasjonene.

For det sjette kan tendensene til polarisering av arbeidet langs akse arbeidstid - kvalifikasjon, ytterligere aksentuere sysselsettingsproblemet fordeldingsdimensjon.

Til syvende og sist kan man knytte diskusjonen om utdanning - organisering til sammenhengen utdanning - klasse. I hvilken grad har veksten i utdanning produsert en ny klasse som ikke karakteriseres ved sitt forhold til produksjonskapitalen, men ved sin kontroll over den kulturelle kapitalen (Goldthorpe, 1982)? Vil de "nye" yrkesgruppene alliere seg med andre grupper i kamp for fellesinteresser, eller vil de forfølge sine egne yrkesinteresser?

Slike spørsmålene er drøftet i kapittel 5.3. Foreløpig peker mye i retning av at de nye utdanningssterke gruppene forsøker å befestе sine egne posisjoner og "faglige" identitet i arbeidslivet: Ved etablering av yrkesspesifikke organisasjoner, ved å søke fortrinnsrett til bestemte arbeidsoppgaver, ved regulere adgangen til yrkene, og ved å utvide egne sysselsettingsmuligheter. Tilsammen antyder dette en hang til å markere det eksklusive og spesielle, snarere enn det samlende i forhold til andre faggrupper. Grensedragninɡ blir viktigere enn grensesprengning. Overproduksjon av visse utdanningsgrupper kan bidra til forsterke disse bestrebelsene, men kan samtidig underminere betingelsene for slike strategier.

Økt segmentering av arbeidslivet langs utdanningsbetingete skiller, kan komme i motsetning til bredere solidaritetshensyn: Overfor andre arbeidstakere, og overfor de arbeidsløse. Samtidig som dette kan forsterke fragmenteringen av organisasjonsmønstrer, kan man spekulere på om dette bærer i seg kimen til en gjenoppliving av laugsvesenet og en reføydalisering av arbeidslivet.

Dilemma og utfordringer for myndighetene.

Den historiske årsaken til at tilpasningen mellom utdanning og arbeid er blitt et politisk stridsemne er at ansvaret for kvalifisering av arbeidskraften i stor grad er overført fra bedriftene til det offentlige, fra marked til politikk.

Økonomisk kan overkvalifisering og undersysselsetting oppfattes som sløsing med ressurser. Sosialt kan det bety et velferdstap, ha uønskete fordelingsvirkninger, og skape nye former for ulikhet.

For myndighetene representerer dette et styringsproblem. De skal forsøke å påvirke tilpasningen i ønsket politisk retning, i forhold til kryssende økonomiske og sosiale interesser. Dette reiser en serie dilemmaer som gir opphav til motsetningfylte samordning-og-prioriteringsproblemer, spesielt når det gjelder forholdet mellom utdannings- og sysselsettingspolitikk.

* Hvordan skal man avveie mellom markedstilpasning og politisk styring? Skal man satse på å tilpasse utdanningssystemet til arbeidsmarkedets "behov" - og hva er det - eller å tilpasse jobbstrukturen til de kvalifikasjonene arbeidstyrken faktisk har?

* Og om man vil tilpasse utdanningssystemet sterkere til arbeidslivet, skal dette skje ved direkte politiske inngrep eller ved å spille på utdanningsmarkedet? Ved dimensjonering og rammemål, eller ved å utvikle motivasjonsordninger som fremmer bestemte mål?

Et slutning man kan trekke av denne rapporten er at det (dersom det ikke skjer en kraftig vekst i høykvalifiserte yrker) kan utvikle seg økende gap mellom de offisielt proklamerte målsettingene, og de faktiske virkningene av utdanningspolitikken: Mellom likhet i utdanning og ulikhet i yrkessjanser, mellom kvalifisering og oppbevaring, mellom utjamning og sortering, mellom utdannings egenverdi og dens markedsverdi, mellom læring og disiplinering, og mellom frigjøring og tilpasning. Uansett hva myndighetene gjør eller ikke gjør vil det ha store konsekvenser for den enkelte utdannings- og arbeidsøker. Et grunnleggende krav til myndighetene er derfor at de klargjør premissene og de forventete resultatene av sine valg. Hvis ikke kan man komme til å vedlikeholde og forsterke illusjonære forventninger til utdanning, som etterfølges av desto større desillusjonering når kløften mellom ideal og realitet kommer for en dag. For å si det med en danske: "Hvad kan jeg blive? Snydt!" (Hansen, 1984:70).

Mens ansvaret for en slik utvikling er politisk, vil kostnadene være privatisert - i første omgang.

Selv om jeg i denne rapporten har avgrenset meg til å peke på enkelte målkonflikter og valg myndighetene må ta stilling til, er det et enkelt poeng jeg vil understreke tilslutt: Nødvendigheten av å styrke forbindelseslinjene mellom utdannings- og sysselsettingspolitikk. Det hjelper svært lite å ruste opp de unges kvalifikasjoner om man ikke samtidig satser offensivt på å skape jobber hvor disse kvalifikasjonene kan tas i bruk. På kort sikt er det billigere å lage utdanningsplasser enn arbeidsplasser. På lengre sikt vil regnestykket være omvendt. I en tid hvor mange uttrykker motstand mot å skape "kunstige" offentlige arbeidsplasser, er det på sin plass å spørre om det er særlig klokere å bygge ut "kunstige" utdanningsplasser? Kanskje mange unge ville foretrekke en nyttig jobb framfor pedagogisk aktivisering?

