

Kunskapslyft för arbetslösa genom generell utbildning i stället för yrkesinriktade program

ANDERS STENBERG OCH OLLE WESTERLUND

Anders Stenberg är docent i nationalekonomi, lektor vid SOFI, Stockholms universitet och gästprofessor vid Linnéuniversitetet i Kalmar/Växjö.
anders.stenberg@sofi.su.se

Olle Westerlund är professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan, Umeå universitet.
olle.westerlund@econ.umu.se

Författarna har under de senaste tio åren gemensamt bedrivit forskning om vuxenutbildning och dess effekter på inkomster.

Författarna tackar Xavier de Luna, Anders Forslund och Helena Holmlund för konstruktiva kommentarer till tidigare versioner och för finansiellt stöd från IFAU, Uppsala universitet och Vetenskapsrådet dnr 2006-21576-36119-66.

Det finns en internationellt utbredd uppfattning bland såväl forskare som politiker att arbetsmarknadspolitisk utbildning bör vara yrkesinriktad. Ett undantag från denna ståndpunkt utgjordes av reformen Kunskapslyftet 1997–2002, som tillät arbetslösa att välja generella studier vid Komvux. Hypotetiskt kan generella kunskaper göra individer mer flexibla inför förändringar på arbetsmarknaden och därför på lång sikt vara en mer effektiv utbildningsåtgärd. I denna studie jämförs arbetsinkomster 1990–2010 för arbetslösa individer som 1997 deltog i program med yrkesinriktad respektive generell utbildning.

Yrkesinriktad utbildning ingår som en del av arbetsmarknadspolitiken i de flesta OECD-länder. Det tycks råda konsensus om att utbildning för arbetslösa bör vara yrkesinriktad snarare än generell (t ex matematik, språk och samhällskunskap). Tanken är att yrkesinriktade kunskaper ska underlätta en återgång till arbete och svenska studier har också rapporterat positiva effekter 3–4 år efter det att program påbörjats (Andrén och Gustafsson 2005; Axelsson och Westerlund 2005; Stenberg och Westerlund 2004; de Luna m fl 2008). På längre sikt kan dock generella snarare än yrkesinriktade kunskaper vara att föredra, eftersom de kan bidra till att göra individer mindre känsliga för svängningar i efterfrågan på olika typer av arbetskraft. Tidigare studier av vuxna i generell utbildning har visat att långa tidsserier, som sträcker sig 8–10 år efter påbörjade program, kan vara nödvändiga för att ge en rättvis bild av deltagarnas framtida utfall.¹ Frågan infinner sig därför om generell utbildning på lång sikt kan skapa mer positiva effekter på inkomster än specifik utbildning. Även om det inte är fallet i allmänhet så kan det ändå gälla för vissa grupper, t ex de som saknar en 3-årig gymnasieutbildning. Det är alltså en öppen fråga om arbetsmarknadspolitiska program i större utsträckning borde erbjuda generella utbildningar.

I denna studie görs en långsiktig jämförelse av arbetsinkomster för arbetslösa som deltagit i yrkesinriktad eller generell utbildning. För den här studien utnyttjar vi att arbetslösa individer i samband med Kunskapslyftet (KL) 1997 kunde välja generella studier vid Komvux, som ett alternativ till de traditionella yrkesinriktade utbildningsprogrammen inom

¹ Detta gäller för deltagare i Community Colleges i USA (Jacobson m fl 2003, s 80), svenska deltagare i Komvux (Stenberg 2011; Stenberg m fl 2014) och för vuxna i högre utbildning (Stenberg och Westerlund 2014a).

Arbetsmarknadsutbildning (AMU). Vår uppföljning är baserad på registerdata från 1990 till 2010 och sträcker sig till 13 år efter påbörjade program. En uppföljning av detta slag saknas i dag inte bara för Sverige utan även i ett internationellt perspektiv. Vi har inte tillgång till någon slumpmässig variation i individernas val av program vilket medför att det finns en risk att grupperna i olika program inte är likvärdiga. Vår metod är därför att använda detaljerad information om programdeltagarna för att göra grupper i olika program jämförbara.

1. Vuxnas deltagande i Komvux och yrkesinriktad utbildning

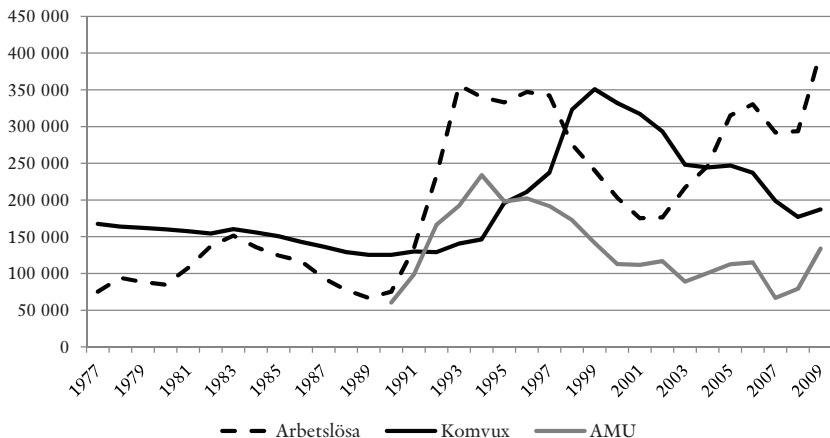
AMU har traditionellt haft som mål att erbjuda yrkesutbildningar. Vanligtvis är det endast några få procent av AMU-deltagarna som studerar kurser med generellt innehåll, som språk, matematik och samhällskunskap. I samband med KL hösten 1997 fick arbetslösa betydligt större möjligheter att läsa generella ämnen.

Figur 1 visar antalet individer registrerade i arbetslöshet, i AMU och i Komvux under de senaste decennierna. I början av 1990-talet ökade arbetslösheten från 2 till 11 procent. Antalet registrerade i AMU växte då till historiskt höga nivåer utan att arbetslösheten minskade. Situationen gjorde att regeringen öronmärkte pengar till kommunerna för att tillhandahålla komvuxplatser för arbetslösa. Detta stöd ökade successivt under perioden 1993–96 och andelen arbetslösa i Komvux steg härmed till ca 10–20 procent (Stenberg 2011). Satsningen kulminerade med lanseringen av KL 1997–2002. År 1997 mer än fördubblades antalet platser på Komvux som finansierades med statliga medel. Arbetslösa erbjöds samtidigt ett års heltidsstudier vid Komvux med ekonomiskt stöd i form av *särskilt utbildningsbidrag* (UBS), som motsvarade individens a-kassa. Kunskapslyftet blev genast hösten 1997 det största arbetsmarknadspolitiska programmet, och antalet registrerade deltagare i Komvux var som mest ca 350 000.

AMU och KL hade delvis samma målgrupper. De med en svag position på arbetsmarknaden prioriterades. Individernas val av program gjordes i samråd med arbetsförmedlare och platser fanns i regel tillgängliga om individen uppfyllde de formella kriterierna; 25–55 år gammal och kvalificerad för a-kassa. Både AMU och KL berättigade till en ersättningsnivå motsvarande a-kassan och med sex månaders sammanhängande tid i ett program kvalificerade deltagarna sig till ny a-kasseersättning i 300 dagar.

För vårt urval var genomsnittlig programtid i AMU 141 dagar. Deltagare i KL erbjöds ett års heltidsstudier enligt de villkor som nämnts ovan, men deltagarna 1997 erbjöds också en förlängning 1998–99, dvs ytterligare ett års studier med samma ersättningsvillkor (UBS). Av vårt urval är ungefär 35 procent av deltagarna i KL registrerade med UBS även det följande läsåret. Kostnaden per deltagare rapporterades vara i genomsnitt 85 000 kr per år för AMU (AMS 1999) och 34 000 kr per år för KL (Skolverket 1998). Läng-

Figur 1
Antal registrerade i
arbetslöshet, Komvux
och AMU



Källor: SCB och Skolverket.

re kurser i KL gör dock att skillnaden i direkt kostnad per programdeltagare reduceras väsentligt. Vi kommer nedan att bortse från skillnader i de direkta programkostnaderna.²

2. Fördelar med olika typer av utbildning

Becker (1964) gjorde en distinktion mellan generellt och specifikt human-kapital som ligger till grund för ett flertal hypoteser om kopplingen mellan utbildningsinnehåll, arbetslöshet och sysselsättning. Ett vanligt antagande är att generell utbildning skapar breda kunskaper och främjar förmågan till inlärning. Generell utbildning kan därför leda till att individen får mer utbildning av sin arbetsgivare, att individen blir mer flexibel inför teknologiska och/eller organisatoriska förändringar på arbetsmarknaden och/eller att framtida karriärbyten upplevs som mindre kostsamma (Hanushek m fl 2011; Brunello 2001; Shavit och Muller 1998). Yrkesutbildningar har å andra sidan en naturlig koppling till olika segment av arbetsmarknaden. De kan också vara enklare att slutföra för individer som haft låga betyg och/eller är mindre intresserade av generella ämnen (Brunello och Checchi 2007; Skolverket 2000). På längre sikt kan det dock vara förknippat med en risk att inrikta sin utbildning mot ett visst yrke, t ex om efterfrågan på en viss yrkeskunskap minskar. Förändringar som är svåra att förutse kan göra att generell utbildning, enligt argumenten ovan, fungerar som en "försäkring" mot långvariga perioder av arbetslöshet och även ökar framtida valmöjligheter eftersom den kan ge behörighet till högskolestudier.

Ett mer grundläggande argument för ett brett utbud av utbildningspro-

² En enkel överslagsberäkning visar att genomsnittskostnaderna för AMU skulle vara ungefär 33 000 kr $[(141/360) * 85 000]$ jämfört med 45 900 kr för Kunskapslyftet, om man antar 1,35 års studier i Komvux. Vi bortser dock från skillnader i de direkta kostnaderna eftersom avhoppare komplicerar dessa beräkningar. Dessutom är det stor variation i kostnaderna för olika yrkesprogram och vi saknar information om kursinnehåll i AMU på individnivå.

gram för arbetslösa, bortsett från hypoteserna ovan, är att det tillåter individer att utnyttja sina olika begåvningar eller, i nationalekonomiska termer, sina komparativa fördelar.

3. Vilka deltog i de olika utbildningsformerna?

Studien baseras på olika registerdata för perioden 1990–2010 som administreras av SCB. Vårt urval består av individer födda 1942–72, dvs individer som var 25–55 år gamla 1997. För att avgränsa våra urval till deltagare i AMU respektive KL använder vi ett flertal kriterier. För deltagare i KL är villkoren att individen ska vara registrerad i Komvux höstterminen 1997 och ha mottagit särskilt utbildningsbidrag (UBS) under 1997. Det senare kriteriet hjälper oss att göra en distinktion mellan deltagare i KL och reguljär Komvux, som deltar i samma kurser och samma klassrum. Vi exkluderar deltagare som registrerats i yrkesinriktade kurser på Komvux (en detaljerad redovisning av deltagarnas utbildningar i KL återfinns i Stenberg och Westerlund 2014b, s 12). Den avgränsning som vi gör vad gäller deltagare i AMU är att de påbörjade programmet i maj 1997 eller senare samma år. Detta villkor gör att tidpunkten för programstarterna blir likartade, då höstterminen på Komvux normalt börjar i augusti.

Urvalet begränsas ytterligare genom att bara inkludera individer som har minst en dag i arbetslöshet mellan den 1 januari och den 30 juni 1997 och som mottagit a-kassa under 1997. Det antal individer som återstår i urvalet är då 15 129 (AMU) respektive 16 099 (KL).

Tabell 1 visar medelvärden avseende några utvalda variabler. Det finns flera signifikanta skillnader mellan grupperna. Däremot är inkomsterna och dagar i arbetslöshet innan utbildning relativt lika. För män födda 1953 och senare har vi även tillgång till information om kognitiva och icke-kognitiva förmågor från mönstringsdata (på en skala 1–9, där nio är den högsta förmågan). Generell utbildning förväntas vanligen dra till sig individer med högre kognitiv förmåga, men testresultaten är endast marginellt högre för deltagarna i KL (ej redovisade) och skillnaderna i de icke-kognitiva förmågorna är inte statistiskt signifikanta.

4. Att ta hänsyn till selektion

Utvärderingsstudier lider normalt av selektionsproblem, dvs det finns systematiska skillnader i egenskaper mellan de grupper som jämförs. Vi använder *s k propensity score matching* (PSM) (Rosenbaum och Rubin 1983) för att justera för ett stort antal observerade egenskaper; familjeförhållanden, transfereringar, inkomstslag etc. Lite slarvigt uttryckt går metoden ut på att jämföra ”fiktiva tvillingar”, för att på så sätt skapa jämförbarhet. Principen är att man jämför löneinkomster endast mellan deltagare i de två programmen som ”liknar” (matchar) varandra i observerade attribut innan de påbörjade sin utbildning. Det gör att man också tar hänsyn till att effekten

Tabell 1
Deskriptiv statistik av
programdeltagare.

	Män		Kvinnor	
	KL	AMU	KL	AMU
Ålder	35,05	37,40	35,08	37,88
Barn hemma < 19 år	0,84	0,92	1,50	1,24
Barn 0-3 år	0,15	0,16	0,32	0,27
Gift	0,26	0,32	0,41	0,41
Skild	0,10	0,12	0,13	0,17
Utbildningsår	10,84	11,32	10,82	11,66
Ej gymnasium	0,26	0,23	0,25	0,21
Stockholm	0,14	0,12	0,11	0,16
Norrlands inland	0,08	0,08	0,07	0,07
Offentlig sektor	0,14	0,09	0,39	0,25
Utrikes född	0,17	0,19	0,14	0,19
Föräldrapenning > 0 år 1995	0,06	0,06	0,30	0,21
Sjukpenning > 0 år 1995	0,20	0,18	0,28	0,26
Socialbidrag > 0 år 1995	0,16	0,16	0,14	0,15
A-kassa > 0 år 1995	0,69	0,71	0,70	0,68
Årsarbetsinkomst år 1995 (tkr, 2010)	87,6	92,4	70,5	70,6
Årsarbetsinkomst år 1994 (tkr, 2010)	83,0	88,8	70,8	72,6
Dagar arbetslös år 1995	230,1	232,3	214,5	219,8
Antal individer	4 245	8 185	11 854	6 944

Källa: SCB.

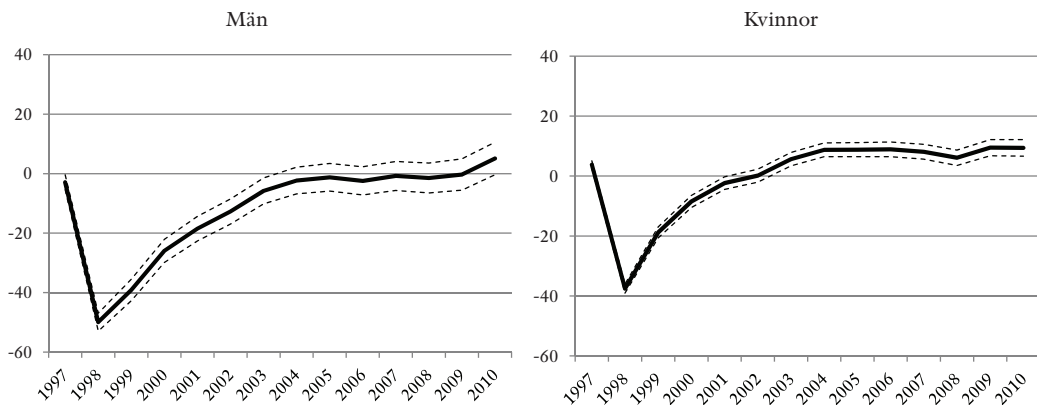
av utbildning kan variera mellan olika individer. Totalt omfattar matchningen 127 variabler.

Den utfallsvariabel vi använder är förändringen i inkomst, mätt årligen fram till 2010 med 1995 som basår. En fördel med detta mått, som alltså jämför inkomstförändringar mellan de två grupperna, är att det tar hänsyn till alla icke-observerade skillnader mellan individer som påverkar inkomster och som är konstanta över tiden (s k individ-fixa-effekter). Detta bidrar ytterligare till att justera för selektionsproblemet som nämndes ovan.

Det kan ändå finnas egenskaper som våra data inte lyckas fånga, t ex motivation, hälsa, inlärningsförmåga, som kan göra att utbildningseffekter överskattas eller underskattas. För en kausal tolkning av resultaten måste man anta att sådana mekanismer inte påverkar framtida inkomstskillnader mellan grupperna. Detta antagande tycks rimligt med tanke på gruppernas likartade inkomster och arbetslöshetshistoria (tabell 1). Det selektionsproblem som återstår bör i huvudsak fångas upp av det stora antalet kontrollvariabler.

5. Typ av utbildning och inkomstförändringar

Figur 2 visar våra resultat avseende *relativa programeffekter* för deltagare i KL och AMU, där endast matchade individer beaktas. Figuren visar genom-



Ann: Inkomstförändringar mäts i tkr. Streckade linjer anger konfidensintervall (95%). Antal observationer. Män: KL= 4 138 och AMU = 5 893 (viktat). Kvinnor: KL= 11 478 och AMU = 5 809 (viktat).

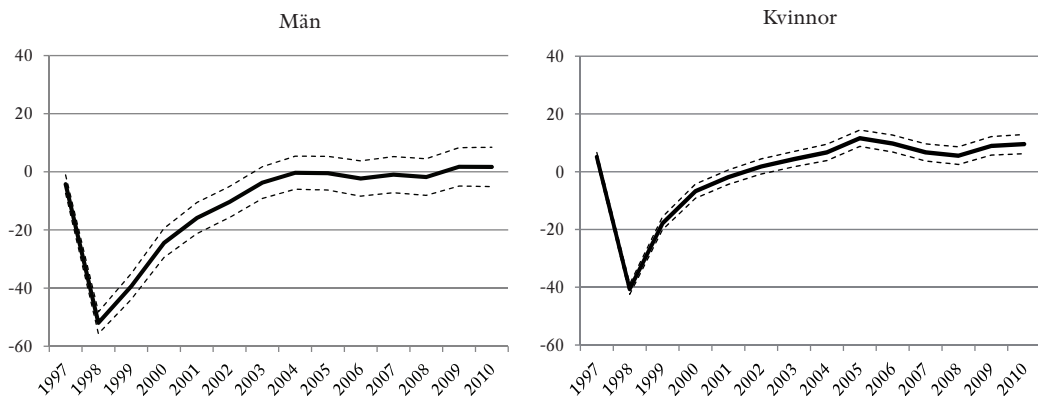
Källa: SCB.

Figur 2
Skillnader i inkomstförändringar: Kunskapslyftet (KL) jämfört med AMU

snittliga skillnader i årliga arbetsinkomster mellan grupperna jämfört med utgångsläget (1995), där ett negativt värde indikerar högre inkomster för AMU-gruppen och ett positivt värde tolkas som högre inkomster för deltagare i KL. För både män och kvinnor finns det initialt en klar fördel för de som gått yrkesutbildning, men skillnaderna i inkomster tenderar att konvergera efter 5–7 år. Sammantaget stödjer våra resultat för män att AMU tycks vara ett mer effektivt program. Resultaten för kvinnor implicerar dock att de relativt lägre arbetsinkomsterna 1998–2002 för de som deltog i KL kan kompenseras av en senare återhämtning. För att undersöka detta vidare extrapolerar vi resultatet från 2010 (+5 811 kr) framåt i tiden. Vi antar en diskonteringsränta om 2 procent, att alla kvinnor går i pension vid 65 års ålder och vi tar hänsyn till åldersstrukturen i urvalet. Vi finner då att det initiala inkomstbortfallet fullständigt kompenseras ungefär år 2025. Vid den tidpunkten är den yngsta kohorten 53 år gammal och ungefär hälften av urvalet är fortfarande under 65 års ålder. Denna uträkning är förstås behäftad med osäkerhet, men den säger i alla fall någonting om att den kort-siktiga effekten inte behöver vara det avgörande för vilken typ av program som är mest effektivt på lång sikt.

Eftersom KL erbjöd kurser på gymnasial nivå, är det naturligt att tänka sig att grupper utan avslutat gymnasium är särskilt intressanta att studera. Figur 3 visar resultat för individer som 1996 saknade en avslutad gymnasial utbildning. För män finner vi nu positiva punkttestimat och de är tillräckligt stora för att återhämta det inledande inkomstbortfallet. Tendensen i dessa resultat är intressant, men de flesta resultat är inte statistiskt skilda från noll.

För kvinnor utan gymnasial utbildning är estimaten signifikanta, positiva och relativt stora och vår uträkning indikerar att det inledande inkomstbortfallet är återhämtat inom 10–15 år, dvs redan i slutet av upp-



Figur 3
Urval utan avslutat gymnasium, skillnader i inkomstförändringar; Kunskapslyftet (KL) jämfört med AMU

Anm: Inkomstförändringar mäts i tkr. Streckade linjer anger konfidensintervall (95%). Antal observationer. Män: KL= 978 och AMU = 1341 (viktat). Kvinnor: KL= 2 625 och AMU = 1 400 (viktat).

Källa: SCB.

följningsperioden. Resultatet är mycket robust och det implicerar att för denna grupp skulle det kunna vara samhällsekonomiskt motiverat att utvidga arbetsmarknadspolitiska program till att också omfatta generell utbildning.

Värdet av en mer generell utbildning kan också tänkas vara större på en mer väldiversifierad regional arbetsmarknad. Vi har undersökt detta genom att analysera urval som bor i Stockholmsområdet (se Stenberg och Westerlund 2014c). Resultaten indikerar stöd för hypotesen om att generell utbildning gynnas av diversifiering, särskilt för män. Storleken på estimaten implicerar att inkomstbortfallet relativt AMU är återhämtat år 2015 för män och något senare, år 2020, för kvinnor.

6. Yrkesutbildning ger snabbare inkomstökningar – men på lång sikt varierar resultaten

I denna studie har vi utvärderat de långsiktiga effekterna på årsarbetsinkomster för arbetslösa som 1997 gick in i yrkesinriktad (AMU) respektive generell (Komvux) utbildning. Data omfattar perioden 1990–2010 och resultaten visar att en lång uppföljning är viktigt för slutsatserna för denna typ av utvärdering. Vi finner totalt sett relativa fördelar av yrkesinriktade program. Det innebär att argument om generell utbildning för arbetslösa måste baseras på att programeffekter är heterogena mellan olika individer, eller grupper av individer, och att ett bredare utbud av program ökar möjligheterna för individer att agera utifrån sina komparativa fördelar. Särskilt finner vi att generell utbildning har relativt gynnsamma effekter för kvinnor som saknar gymnasial utbildning och för deltagare i Stockholmsområdet. Resultaten är genomgående konsistenta med den konventionella uppfattningen att yrkesutbildning har ett större genomslag på kort sikt, men

att generell utbildning på lång sikt kan göra individer mindre känsliga för förändringar på arbetsmarknaden.

Ett problem med att erbjuda generell utbildning vid Komvux till arbetslösa är att det kan skapa incitament att först registreras som arbetslös, innan man påbörjar vuxenutbildning. Som arbetslös fick individen a-kassa under sina komvuxstudier i stället för studiemedel, som både är mindre generösa och förknippade med återbetalningskrav. För att undvika detta skulle ett förslag kunna vara att låta Komvux med ersättning motsvarande individens a-kassa vara ett ”stående erbjudande” från statens sida. Alla utan avslutat gymnasium skulle kunna få rätten att utnyttja detta under någon del av sitt arbetsliv. Fördelarna med detta förslag bör vägas bl a mot eventuella negativa effekter på studiemotivation inom ungdomsutbildningen och, givetvis, de direkta kostnader det skulle innebära.

AMS (1999), ”Uppföljning av kursdeltagare som slutat yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning andra kvartalet 1998”, *Prora* 1999:1, AMS, Stockholm.

Andrén, T och B Gustafsson (2005), ”Income Effects from Labour Market Training Programs in Sweden during the 80s and 90s”, *International Journal of Manpower*, vol 25, s 688–713.

Axelsson, R och O Westerlund (2005), ”Kunskapslyftets effekter på årsarbetsinkomster – Nybörjare höstterminen 1997”, Umeå Economic Studies 647, Umeå universitet.

Becker, G (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, 3:e upplagan 1993, NBER, Cambridge MA.

Brunello, G (2001), ”On the Complementarity between Education and Training in Europe”, IZA Discussion Paper 309, Bonn.

Brunello, G och D Checchi (2007), ”Does School Tracking Affect Equality of Opportunity? New International Evidence”, *Economic Policy*, vol 22, s 781–861.

Hanushek, E, L Woessman och L Zhang (2011), ”General Education, Vocational Education, and Labor Market Outcomes over the Life-Cycle”, IZA Discussion Paper 6083, Bonn.

Jacobson, L S, R J LaLonde, och D G Sullivan (2003), ”Should We Teach Old Dogs New Tricks? The Impact of Community College Retraining on Older Displaced Workers”, Working Paper 2003-25, Federal Reserve Bank of Chicago.

de Luna, X, A Forslund och L Liljeberg (2008), ”Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04”, IFAU Rapport 2008:1, Uppsala.

Rosenbaum, P och D Rubin (1983), ”The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects”, *Biometrika*, vol 70, s 41–55.

Shavit, Y och W Muller (1998), *From School to Work*, Oxford University Press, Oxford.

Skolverket (1998), ”Barnomsorg och skola. Jämförelsetal för huvudmän”, Skolverkets rapport 156, Stockholm.

Skolverket (2000), ”Reformeringen av gymnasieskolan – en sammanfattande analys”, Skolverkets rapport 187, Stockholm.

Stenberg, A (2011), ”Using Longitudinal Data to Evaluate Publicly Provided Formal Education for Low-skilled”, *Economics of Education Review*, vol 30, s 1262–1280.

Stenberg, A och O Westerlund (2004), ”Does Comprehensive Education Work for the Long-term Unemployed?”, Umeå Economic Studies 641, Umeå universitet.

Stenberg, A och O Westerlund (2014a), ”Flexibility at a Cost: Should Governments Stimulate Higher Education for Adults?”, manuskript, SOFI, Stockholms universitet.

Stenberg, A och O Westerlund (2014b), ”Utbildning vid arbetslöshet – en jämförande studie av yrkesinriktad och teoretisk utbildning på lång sikt”, IFAU Rapport 2014:4, Uppsala.

Stenberg, A och O Westerlund (2014c), ”The Long Term Earnings Consequences of General vs Specific Training for Unemployed”, IZA Discussion Paper 8668, Bonn.

Stenberg, A, X de Luna och O Westerlund (2014), ”Does Formal Education for Older Workers Increase Earnings? – Evidence Based on Rich Data and Long-term Follow up”, *Labour*, vol 28, s 163–189.

REFERENSER