

## INKOMSTSKILLNADER I AMERIKA. VILKEN ROLL SPELAR UTBILD- NINGSPOLITIKEN?

### BOKANMÄLAN

Under de senaste 25 åren har inkomst- och förmögenhetsklyftorna i USA ökat. Även om det inte råder konsensus i litteraturen, är nog de flesta ekonomer överens om att arbetskraftens utbildningsnivå spelar en avgörande roll för att kunna förklara de uppkomna skillnaderna. *I Inequality in America. What Role for Human Capital Policies?* diskuterar Pedro Carneiro (University College London), James Heckman (University of Chicago) och Alan Krueger (Princeton University) hur utbildningspolitiken kan användas för att minska inkomstklyftorna och öka effektiviteten i ekonomin. Boken består av uppsatser från ett symposium, med inledande uppsatser av Krueger samt Carneiro och Heckman. Fem framstående ekonomer ger sedan sin syn på uppsatserna och forskningsområdet. Krueger samt Carneiro och Heckman besvarar därefter varandras kritik och behandlar opponenterernas synpunkter.

De två huvudbidragen avser båda utbildningspolitik men skiljer sig åt vad gäller motivering och slutsatser. Krueger beskriver ökningen av klyftorna i det amerikanska samhället under de senaste decennierna och poängterar att ojämlikhet kan medföra negativa externaliteter, såsom ökad brottslighet och minskad tillväxt. Han föreslår riktade utbildningssatsningar mot utsatta grupper som ett led i en samlad strategi för att försöka återskapa en mer balanserad inkomst- och förmögenhetsfördelning. Det underliggande problemet, menar han, är att barn från fattiga familjer beter sig som om de har mycket höga krav

på avkastningen på utbildning, antingen för att de har begränsade möjligheter att låna till studierna eller för att de är otåliga och finner utbildning oattraktivt. Krueger betonar att en omfördelning av inkomster i USA är eftersträvansvärd, eftersom ”avkastningen på utbildning är minst lika hög i botten av inkomstfördelningen som i toppen”.

Carneiro och Heckman beskriver hur den amerikanska arbetskraftens utbildningsdeltagande har ökat allt långsammare, samtidigt som avkastningen på utbildning har gått upp, för personer födda efter 1950. De drar slutsatsen att utbudet av högt utbildad arbetskraft inte har hållit jämna steg med efterfrågan, och föreslår därför olika åtgärder för att öka utbudet av högkvalitativ arbetskraft på ett ekonomiskt effektivt sätt. Carneiro och Heckman skissar på ett ramverk för att analysera humankapitalsatsningar, där kognitiva förmågor (intelligens) och icke-kognitiva förmågor (social kompetens och motivation) produceras av familjer, skolor och företag över hela livscykeln. De betonar den dynamiska komplementariteten hos humankapitalinvesteringar (”kunskap föder kunskap”), och att de flesta färdigheter grundläggs tidigt i livet. De föreslår därför en omfördelning av utbildningsresurserna från de äldre till de yngre, eftersom ”avkastningen på investeringar i yngre personer uppenbarligen är ganska hög; avkastningen på investeringar i äldre och de med sämre förutsättningar är ganska låg”.

Med dessa olika utgångspunkter, går författarna igenom den befintliga litteraturen om effekten av humankapitalinvesteringar. Även om de i princip behandlar samma studier, är det påfallande hur så framstående forskare kan nå helt olika slutsatser. Debatten avser huvudsakligen vilka utbildningsåtgärder som fungerar, men stor oenighet råder också om vem som har mest att

Pedro Carneiro,  
James J Heckman  
och Alan B Krueger:  
*Inequality in American. What Role for Human Capital Policies?*, MIT Press,  
2003, s 384.

vinna på att delta i programmen. Är det de unga eller de gamla, de med sämre eller bättre förutsättningar, de fattiga eller de rika? Författarna är överens om att tidiga utbildningssatsningar (förskola) riktade mot utsatta grupper tycks ha positiva effekter på framgången i skolan och senare i livet. De har också liknande invändningar mot trovärdigheten hos de studier som genomförts. Men medan Carneiro och Heckman tolkar resultaten som belägg för en hög avkastning på utbildning för unga personer, tror Krueger istället att resultaten kan förklaras av barnens svaga familjebakgrund.

Författarna delar synen att avkastningen på utbildning i USA generellt sett tycks vara hög. De är också överens om att studier som utnyttjar skolors naturliga experiment oftast finner större effekter av utbildning än studier som baseras på observationsdata. Krueger ser det som ett belägg för att avkastningen på utbildning är hög för utsatta grupper, eftersom experimenten i första hand borde påverka utbildningslängden för personer med svårighet att låna till sina studier eller de med en negativ attityd till utbildning. Med utgångspunkt från studier som pekar på att barn från låginkomstfamiljer tappar i kunskap under sommarloven, föreslår han att barn med sämre utbildningsbakgrund skall få möjlighet att gå i skolan under sommaren eller att skolåret bör förlängas för alla. Carneiro och Heckman presenterar egna resultat över avkastningen på högskoleutbildning för personer med olika förkunskaper i matematik, för att stödja sin hypotes om en högre avkastning för personer med bättre förutsättningar. De går igenom studier som visar att endast en mycket liten del av den amerikanska befolkningen verkligen har (kortsiktiga) svårigheter att finansiera sin utbildning, och att sambandet mellan familjebakgrund och utbildningskarriär istället framförallt beror på (långsiktig) överfö-

ring av förmågor och preferenser mellan generationer. Den livliga debatten om den relativa betydelsen av kortsiktiga respektive långsiktiga kreditbegränsningar är i själva verket en diskussion om hur olika utbildningssatsningar ska kunna motiveras. Om det finns skillnader i familjers möjlighet att låna till sin utbildning skulle det vara effektivt att rikta utbildningsåtgärder mot dessa grupper (exempelvis att ge studiemedel till dem), medan sådan politik bara skulle kunna motiveras av fördelnings-skäl om sambandet huvudsakligen beror på långsiktiga familjefaktorer.

Betydelsen av utbildningskvalitet för elevernas prestationer är ett annat område som präglas av stor oenighet. Krueger är en känd förespråkare för en minskning av antalet elever per klass, och menar att tidigare översikter av litteraturen har varit missvisande. Baserat på resultaten från ett omfattande klassstorleksexperiment (STAR-projektet) drar han slutsatsen att minskningar av klasstorleken kan vara kostnadseffektiva, speciellt för afroamerikaner och barn till låginkomsttagare. Han föreslår dessutom en höjning av den prestationsbaserade lönen för att öka kvaliteten på lärarna. Carneiro och Heckman tvivlar däremot på att en reduktion av antalet elever per lärare påtagligt skulle påverka inkomsterna för eleverna eller minska skillnaderna mellan olika socioekonomiska grupper. De påpekar vidare att den tillgängliga forskningen tyder på att resurserna i skolan har mycket blygsamma effekter på elevernas framtida inkomster. Istället vill de förbättra kvaliteten i skolan genom att öka möjligheterna till skolval och introducera konkurrens mellan skolor. Krueger, å sin sida, anser att resultaten som stödjer införandet av skolval är svaga, men han är öppen för ytterligare experiment med skolpeng.

Ett centralt tema i Carneiro och

Heckmans uppsats är att ungdomsåtgärder (exempelvis arbetsmarknadsutbildning) inte kan kompensera för försummelser under barndomen och att tidigt uppkomna brister är dyra att rätta till senare i livet. Familjeskillnader i kognitiva och icke-kognitiva färdigheter uppstår i unga år och – om något – tilltar med tiden. För att kunna eliminera skillnader i utbildningsdeltagande för personer med olika etnisk och socioekonomisk bakgrund, är det därför avgörande att börja med insatserna så tidigt som möjligt och en större tyngd måste läggas på familjepolitiken. Carneiro och Heckman hävdar att arbetsmarknadsutbildning vanligen inte är effektiv, även om klassrumsförlagd undervisning tycks ha påtagligt positiva effekter. Resultaten är speciellt nedslående för ungdomar som avslutat sin skolutbildning. De föreslår därför mentorsprogram för utsatta ungdomar som fortfarande går i skolan, som ett verktyg för att förbättra de icke-kognitiva förmågorna. Krueger menar istället att det kan vara lönsamt att ge människor en andra chans. De låga och osäkra resultaten från två omfattande satsningar på utsatta ungdomar (JTPA och Job Corps), anser han kan förklaras av små urval och lågintensiva åtgärder. Han föreslår därför en utvidgning av åtgärderna så att alla behöriga ungdomar kan delta.

Symposiet fortsätter med att de fem opponenterna ger sin syn på forskningen samt gör separata inlägg i debatten. George J Borjas understryker betydelsen av invandringspolitik för att förklara den dramatiska ökningen av lågutbildad arbetskraft. För att minska kostnaderna för att återställa kunskapsfördelningen, diskuterar han möjligheten att begränsa invandringen av lågutbildad arbetskraft. Eric A Hanushek, i sin tur, ifrågasätter betydelsen av resurser i skolan för elevernas prestationer samt resultaten från STAR-projektet. Han betonar att

den tillgängliga forskningen på många områden är ganska svag, och att genomförandet av fler experiment antagligen har den högsta avkastningen av alla investeringar. Lawrence F Katz anlägger ett långsiktigt historiskt perspektiv på utbildningsdeltagandet i USA i sitt inlägg. Han poängterar också vikten av att beakta externa effekter såsom kriminalitet och fängelsevistelser vid jämförelser av olika utbildningspolitiska åtgärder. Lisa M Lynch ger sin syn på utbildningssatsningar senare i livet och påpekar att betydelsen av personalutbildning inom privat sektor behöver studeras ytterligare. Hon betonar också att överföring av färdigheter mellan generationer innebär att utbildningspolitiken kan få konsekvenser för humankapitalet hos programdeltagarnas barn. Lawrence H Summers, slutligen, reser frågetecken kring de vanliga metoderna som används för att rangordna olika projekt. Han påtalar betydelsen av efterfrågesidan i ekonomin för skapandet av ojämlikhet samt tror att den demografiska strukturen kommer att hålla nere tillväxten av utbildningsnivån även i framtiden.

I sitt svar framhåller Krueger att Carneiro och Heckmans slutsats om avtagande avkastning på humankapitalinvesteringar med personens ålder är ”svagt underbyggd och förhastad”. Han menar istället att skillnaden i effekter mellan förskola och ungdomsprogram snarare beror på avtagande avkastning på humankapitalinvesteringar i största allmänhet. Det viktiga är inte personens ålder, utan den tid som ägnas åt investeringar i humankapital. I sitt avslutande inlägg drar han slutsatsen att utbildningsåtgärder riktade mot utsatta grupper har en avkastning på omkring 10 procent, oavsett om programmet riktas mot förskolebarn, avhoppare från gymnasiet eller ungdomar. Carneiro och Heckman är förvånade över att flera

av opponenterna ser stora likheter mellan de båda huvuduppsatserna. Istället för Kruegers diskussion av ”selektiva resultat om huruvida vissa program ’fungerar’ eller ’inte fungerar’”, anser de sig ge ett ramverk för jämförelser av olika utbildningsinvesteringar. I sitt slutord menar de att Kruegers tolkning av de lägre effekterna av utbildningssatsningar för äldre personer som avtagande avkastning bortser från den dynamiska komplementariteten hos humankapitalinvesteringar. De efterlyser därför en omformulering av utbildningspolitiken där humankapitalinvesteringarnas synergiska effekter beaktas.

En huvudorsak till författarnas meningsskiljaktigheter är synen på metodval. Krueger, å ena sidan, fokuserar på resultat från randomiserade experiment eller naturliga experiment och förespråkar en utvidgning av lyckade åtgärder. Carneiro och Heckman, å andra sidan, försöker ta sig in i experimentens ”svarta låda” för att identifiera de ekonomiska fundament som gör att olika program fungerar. Denna kunskap, hävdar de, kan sedan användas för att konstruera nya åtgärder. Kruegers ”behandlingseffektansats” är enkel och lättfattlig, men kan bara besvara en begränsad mängd frågor. Carneiro och Heckmans ”strukturella ansats” vilar däremot på mindre självklara identifierande antaganden, men kan potentiellt besvara betydligt fler frågor. För att spetsa till det är frågan om man vill ”säga lite med hög tillförlitlighet” eller ”säga mycket med lägre tillförlitlighet”. Jag tror att de flesta är överens om att kunskap om vilka delar av ett program som fungerar (och vilka som inte gör det) är central. Problemet är att forskningsresultaten – inte minst vad gäller för vem utbildningssatsningar har de största effekterna – är konsistenta med flera tolkningar, och att det därför verkar vara för tidigt att dra några klara slutsatser.

Det är viktigt att betona att mycket av den infekterade debatten mellan författarna kan hänföras till skillnader i ideologisk åskådning. Krueger är bekymrad över ojämlikhet som sådan, och lägger fram ett liberalt program. Han är beredd att använda riktade utbildningssatsningar, som en del i en samlad strategi för att återställa en jämnare inkomstfördelning, även om det inte skulle vara ekonomiskt effektivt. Att barn med olika bakgrund skall ges samma förutsättningar är centralt i hans åtgärdsrekommendationer. Carneiro och Heckman fokuserar primärt på att öka effektiviteten i ekonomin och erbjuder ett mer konservativt färgat program. De är bekymrade över att en ökande andel av de amerikanska barnen växer upp i ”ogynnsamma miljöer”, exempelvis med ensamstående eller ogifta föräldrar, och tror att ”upplösningen av den amerikanska familjen” har bidragit till stagnationen i utbildningsdeltagande. Carneiro och Heckman föreslår utökat skolval och skolkonkurrens som ett sätt att höja utbildningskvaliteten. De betonar vidare att få amerikaner möter kortsiktiga kreditbegränsningar, varför en utbyggnad av studiemedelssystemet troligen skulle vara verkningslös. Med tanke på de betydande ideologiska skillnaderna mellan debattörerna är det osannolikt att nya forskningsrön någonsin kommer att avsluta debatten om utbildningspolitik i Amerika eller någon annanstans.

Sammantaget tycker jag att boken är mycket läsvärd. Det är svårt att tänka sig två bättre lämpade forskare än Alan Krueger och James Heckman för att debattera utbildningspolitikens roll för ojämlikheten i samhället. De har båda givit betydande bidrag till forskningen på området och (speciellt Heckman) har utvecklat många av de metoder som används för att utvärdera utbildningssatsningar. De representerar dessutom två

olika forskningsskolor för synen på hur empiriska studier bör bedrivas. Carneiro, Heckman och Krueger gör en noggrann genomgång av litteraturen och ger skilda tolkningar av resultaten. Boken belyser de områden där (o)enighet råder och pekar på bristerna i litteraturen. Den icke-tekniska framställningen gör att boken är lättillgänglig även för personer utan djupare kunskaper i nationalekonomi, men är också oerhört

användbar för ekonomer som önskar en underhållande och informativ överblick av ett omfattande forskningsområde. Boken är oundgänglig för alla som vill veta var den empiriska forskningen om humankapitalinvesteringar står idag samt vad den politiska och vetenskapliga debatten om utbildning och ojämlikhet egentligen handlar om.

Fil dr *Björn Öckert*, forskare vid IFAU