

Är komvux en bra åtgärd?

Ekonomiska utvärderingar av vuxenutbildning som policyinstrument

Expansionen av vuxenutbildning i Sverige under 1990-talet genomfördes trots en bristfällig kunskap om dess effekter på sysselsättning, löner och inkomster. Den nationalekonomiska forskningen kring vuxenutbildning har tagit fart under 2000-talet. Denna artikel ger en kortfattad översikt och försöker sammanfatta resultaten från dessa studier. Särskilt utrymme ägnas de svenska studier som berört deltagare i komvux under sent 1990-tal.

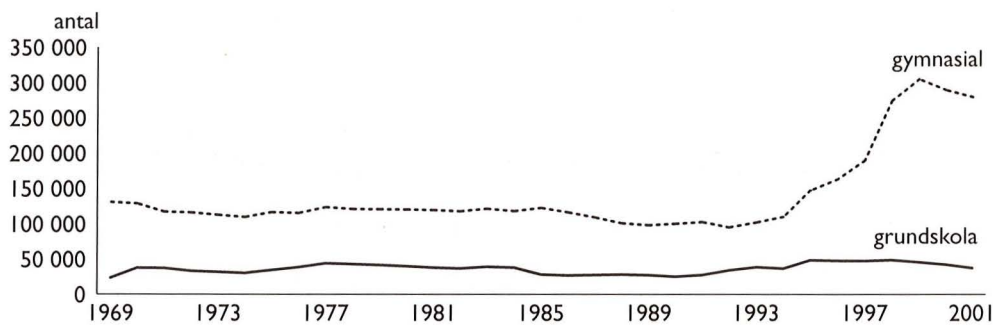
I. Inledning

Under de senaste decennierna har teoretisk utbildning för vuxna blivit ett allt viktigare policyinstrument i flera OECD-länder (se OECD, 2004). Denna utveckling brukar förklaras av ökade skillnader i sysselsättning mellan låg- och högutbildade och att kraven höjts på anpassningar av kompetens på arbetsmarknaden. Det senare beror delvis på att en åldrande befolkning gjort inflödet av ny kompetens, i form av nyutexaminerade ungdomar, för litet och att anpassningar därför måste göras inom den befintliga arbetskraften. Trots att avsevärda resurser investerats i vuxenutbildning

har relativt få utvärderingar gjorts av dess ekonomiska effekter.

Sverige har sedan en längre tid gjort stora satsningar på teoretisk vuxenutbildning. Som framgår av figur 1 deltog redan på 1970-talet årligen cirka 100 000 individer i den kommunala vuxenutbildningen. Antalet ökade kraftigt under 1990-talet då öronmärkta statsbidrag utgick till kommunerna, ämnade för extra platser i vuxenutbildning som skulle tilldelas arbetslösa individer. Under denna period utökades successivt också anslagen avsedda för vuxenstudiemedel vilket gjorde att fler fick råd att studera på dagtid. Åren 1997–99 kulminerade antalet deltagare i komvux då Kunskapslyftet introducerades, samtidigt som det blev tillåtet med så kallad konkurrenskomplettering, det vill säga att läsa upp och förbättra redan godkända gymnasiebetyg. Antalet deltagare har sedan dess sjunkit något och var läsåret 2002/03 knappt 250 000. De offentliga utgifterna under åren med de största satsningarna översteg sex miljarder

Anders Stenberg är fil dr i nationalekonomi och verksam vid Institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms universitet samt lektor vid Södertörns högskola. Anders.Stenberg@sofi.su.se



Figur 1. Antal registrerade i kommunal vuxenutbildning i Sverige 1969–2001 (källa: SCB).

per år och var en fördubbling jämfört med 1994. Siffrorna kan jämföras med ungdomsgymnasiet som under samma period hade ungefär lika många elever och utgifter på drygt 20 miljarder per år.

Syftet med denna artikel är att tillhandahålla en överblick över nationalekonomiska utvärderingar av teoretiska vuxenstudier, något som mig veterligen inte finns i publicerad form. I Sverige kan vuxenutbildning i en vid mening avse komvux, arbetsmarknadsutbildning (AMU), folkhögskola, intern företagsutbildning med mera. Denna artikel inriktar sig i första hand på den teoretiska utbildning som tillhandahålls av komvux, och fokus ligger på utvärderingar som ser till de ekonomiska konsekvenserna av att gå en utbildning jämfört med att inte gå någon utbildning alls. Studier av det svenska Kunskapslyftet har även jämfört komvuxstudier med AMU, en huvudsakligen yrkesinriktad utbildningsåtgärd. Ekonomiska variabler som sysselsättning, lön och inkomst är givetvis ofullständiga mått på välbefinnande men utgör viktiga mål för samhället som i regel också är viktiga ur individens synpunkt.

Planen för denna studie är att först redogöra för den svenska politiken under 1990-talet med avseende på vuxenutbildning. Sedan följer ett kort avsnitt om eko-

nomisk teori kring effekter av utbildning och skillnader mellan vuxen- och ungdomsutbildning. Avsnitt fyra innehåller en diskussion om särskilda problem, i synnerhet selektionsproblem, i samband med utvärderingar av vuxenstudier. Avsnitt fem redogör för resultaten från ett antal utvärderingsstudier. Det är uppdelat i två delar för att skilja mellan studier som explicit behandlat "vuxenutbildning för arbetslösa" och studier där denna inriktning saknats, något jag kallar för "generella studier av vuxenutbildning". I avsnitt sex diskuteras kort resultaten från ett par studier som innehåller samhällsekonomiska beräkningar av satsningen på Kunskapslyftet. Avsnitt sju sammanfattar.

2. Vuxenutbildning i Sverige under 1990-talet

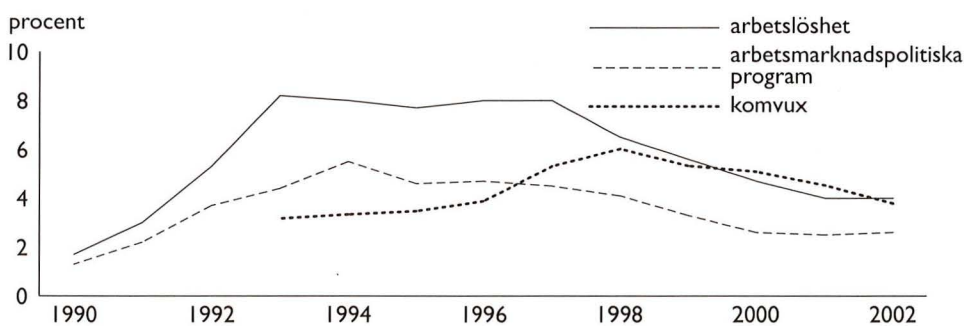
I Sverige är varje kommun skyldig att tillhandahålla utbildning för vuxna på grundskole- och gymnasienivå, och cirka 90 procent av den teoretiska vuxenutbildningen bedrivs i komvux regi. Under 1990-talet ökade antalet deltagare i komvux kraftigt. Figur 2 illustrerar hur expansionen kan ses mot bakgrund av den lågkonjunktur som drabbade Sverige i början av 1990-talet.

Mellan 1990 och 1993 steg den öppna arbetslösheten från 1,7 till 8,2 procent. Arbetsmarknadspolitiska program, huvudsakligen yrkesutbildningar, var inledningsvis det mest använda instrumentet för att bemöta arbetslösheten. Antalet deltagare i dessa fördubblades mellan 1991 och 1992 men trots det stora antalet deltagare under hela 1990-talets första hälft förblev den öppna arbetslösheten på en hög nivå. På sedvanligt sätt drabbade arbetslösheten särskilt grupper med korta utbildningar. Deras relativa position på arbetsmarknaden försvagades ytterligare av en gymnasiereform som förlängde de två-åriga gymnasieprogrammen till tre år för att på så sätt möta inträdeskraven till högre utbildning. Denna reform var fullt genomförd läsåret 1995–96. Man skulle kanske kunna säga att omständigheterna dessa år skapade argument för en expansion av den teoretiska vuxenutbildningen.

Från 1993 började staten dela ut stöd till kommunerna i form av öronmärkta pengar avsedda för vuxenutbildning till arbetslösa. Under 1994 och 1995 motsvarade stödet 30 000 helårsstudieplatser på komvux,

cirka 20 procent av det totala utbudet. Detta ökade 1996 till 53 000 platser och utökades ytterligare 1997, då Kunskapslyftet lanserades, till 100 000 helårsstudieplatser vilket motsvarade 50 procent av komvux totala utbud. Statens fördelning av medel baserades bland annat på statistik över kommunernas arbetslöshet och utbildningsnivå. Deltagarna inom Kunskapslyftet var därför något överrepresenterade i kommuner vars invånares utbildningsnivå var lägre än riksgenomsnittet och där arbetslösheten var högre. Huvudtanken med åtgärden var att skapa möjligheter till en 3-årig gymnasiekompetens för personer med en tidigare 2-årig gymnasieutbildning.

Samtidigt som utbudet ökade kraftigt, stimulerades efterfrågan på vuxenutbildning genom att de anslag som var avsedda som studiemedel åt vuxenstudierande successivt ökade. I samband med Kunskapslyftet introducerades dessutom Särskilt utbildningsbidrag (UBS) som i första hand var riktat till arbetslösa och motsvarade individens ersättningsnivå enligt A-kassan samt berättigade till en ny ersättningsperiod.



Figur 2. Andelar av den svenska arbetskraften i öppen arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiska program och komvux 1990–2002 (källa: Stenberg och Westerlund 2004).

Obs: Antalet deltagare i komvux är beräknat som antalet individer registrerade på minst en kurs under ett kalenderår. Detta inkluderar många individer som bara studerar ett litet antal timmar. Öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program mäts som genomsnittligt antal personer under respektive år.

Detta gjorde att många individer kunde studera till mycket låga alternativkostnader. Individer i sysselsättning kunde också bli berättigade till UBS om deras arbetsgivare accepterade att ersätta deltagaren med en långtidsarbetslös individ.

Kunskapslyftet pågick från höstterminen 1997 till och med höstterminen 2002 och erbjöd ett års heltidsstudier med UBS. Villkor för att vara deltagare i Kunskapslyftet var att man var arbetslös eller löpte risk för att bli arbetslös, var 25–55 år gammal och hade rätt till A-kassa. Figur 3 visar antalet individer med UBS då Kunskapslyftet pågick. Erbjudandet tillgodosåg troligen ett uppdämt behov vilket delvis kan förklara varför antalet med UBS sjönk för varje år. De som gick med i Kunskapslyftet 1997 fick även erbjudande om att förlänga tiden med UBS ytterligare ett läsår, något som förklarar varför antalet med UBS inte sjönk redan 1998 utan först året därpå.¹

Drygt 60 procent av de med UBS hade en två-årig gymnasieutbildning. Kunskapslyftets utformning med ett års heltidsstudier passade ju särskilt väl för denna grupp. Åldersmässigt lockade Kunskapslyftet till sig äldre deltagare jämfört med komvux generellt. Genomsnittsåldern för personer som uppbar UBS var 37 år, att jämföra med

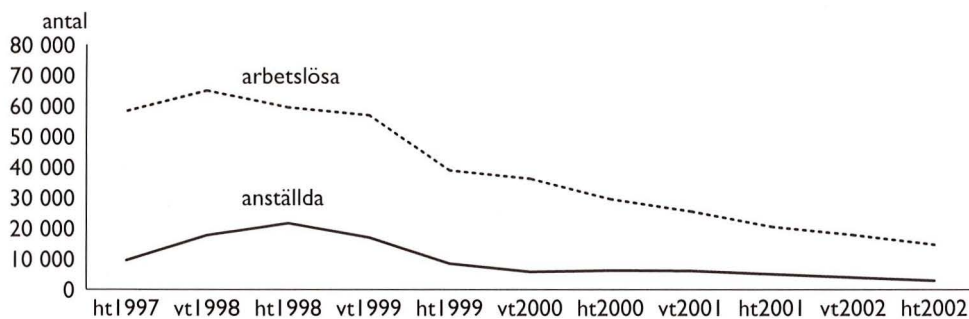
30–31 år som varit fallet för komvux under 1990-talet. Däremot var könsfördelningen, ungefär två tredjedelar kvinnor, i linje med hur det sett ut på komvux genom åren.

3. Teori

Det finns ett antal teorier som söker förklara det observerade sambandet mellan antalet utbildningsår och löner eller löneinkomster. Humankapitalteorin (Becker, 1964) är den mest använda. Enligt den skapar utbildning färdigheter som gör att individen kan höja sin produktivitet och därmed också lönen. De som utbildar sig är de som tror att inkomsthöjningen ur ett långsiktigt perspektiv kan kompensera för den kostnad utbildningen innebär, främst i form av utebliven inkomst under studietiden.

Den så kallade signaleringsteorin (Spence, 1973) brukar nämnas tillsammans med humankapitalteorin. Den utgår från att högproduktiva individer har lättare att genomföra en utbildning. Arbetsgivarens svårighet att få information om en arbets sökandes produktivitet gör att utbildning

1. I september 1998 var det riksdagsval, och beslutet bidrog till att hålla nere arbetslöshets-siffrorna den hösten.



Figur 3. Antal deltagare i Kunskapslyftet med särskilt utbildningsbidrag, UBS (källa: SCB).

används för att skilja mellan hög- och lågproduktiva individer. Utbildning kan då alltså ge högre lön utan att den varit produktivitetshöjande. Notera att dessa teorier förutsäger att individer utbildar sig så tidigt i livet som möjligt för att det då finns längre tid att tjäna in kostnaderna för utbildning. För att förklara förekomsten av vuxenutbildning fordras att individens förutsättningar på något sätt förändras över tiden, till exempel kan ny information dyka upp, individens preferenser eller löneskillnaderna mellan yrken förändras. Ett halvduzin teorier av det slaget finns publicerade i internationella tidsskrifter, men ingen av dessa har fått något starkt genomslag.

Jämfört med ungdomsutbildning erbjuder vuxenutbildning en högre grad av valfrihet för individen beträffande när utbildningen ska genomföras och i vilken studietakt. Andra skillnader är att de som deltar i vuxenutbildning oftast har arbetslivserfarenhet, vilket eventuellt gör att deras studieval är gjorda med bättre information, och givetvis också att de slutför sin utbildning vid högre ålder. Dessa faktorer kan påverka såväl de färdigheter utbildningen genererar som signaleffekten. Det är alltså långtifrån säkert att ungdoms- och vuxenutbildning genererar samma effekter på löner och inkomster.

4. Allmänt om utvärderingar av ungdoms- och vuxenutbildning

Det finns en avsevärd litteratur inom nationalekonomi som studerat den så kallade lönepremien av ett ytterligare år i ungdomsutbildning (se bland annat Card 1999). Lönepremien har befunnits vara i storleksordningen fem procent i Sverige och mellan fem och tio procent i internationella studier. Tack vare att flera av dessa studier är baserade på data hämtade från situationer

som liknat sociala experiment råder en viss samstämmighet i forskarvärlden kring dessa siffror. Utvärderingar av utbildning har annars en inneboende osäkerhet på grund av att man de facto inte kan observera en och samma individ samtidigt som utbildad respektive icke-utbildad. Effekten riskerar att överskattas om individer som utbildar sig i genomsnitt skulle ha varit mer produktiva även utan utbildningen. Å andra sidan underskattas effekten om mer produktiva individer avstår utbildning, exempelvis på grund av att de skulle uppleva ett större inkomstbortfall under utbildningstiden. Dessutom, något kontraintuitivt, innebär slumpvisa mätfel i utbildningsvariabeln att effekten underskattas då man använder konventionella minsta kvadratskattningar. Sammantaget har man funnit att dessa olika skevheter ungefärligen tar ut varandra.

Då utbildningsvalet handlar om vuxenutbildning tillkommer ytterligare selektionsproblem. Först och främst är det då ett kontinuerligt val, det vill säga varje år kan en individ besluta sig för att delta, skjuta upp eller helt avstå från vuxenutbildning. Det gör att individer som genomgått identiska utbildningar, men startat vid olika tidpunkter, också kan utgöra grupper med systematiska skillnader i egenskaper. Deltagarna i vuxenutbildning kan också ha sinsemellan vitt skilda motiv för sina studier. En grupp kan aktivt ha sökt sig till vuxenutbildningen för att komplettera sin gymnasieutbildning enligt en långsiktig plan som eventuellt även innefattar framtida högskolestudier. En annan grupp kan vara ute efter att förbättra sina betyg från ungdomsgymnasiet. En tredje grupp kan gå vuxenutbildning som en form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd medan en fjärde grupp kan "konsumera" utbildning, det vill säga läsa enbart för nöjets skull. Troligen bi-

drar svårigheterna att identifiera dessa grupper till att en hel del motstridiga hypoteser och resultat förekommer i utvärderingar av vuxenutbildning.

5. Utvärderingar av vuxenutbildning

I detta och det följande avsnittet redogörs kortfattat för ett antal studier som studerat effekterna av vuxenutbildning på löner och/eller löneinkomster. Uppdelningen i två delavsnitt motiveras av att flera studier explicit inriktat sig på att utvärdera vuxenutbildning för individer som varit arbetslösa. Det kan givetvis påverka vad man kan förvänta sig i termer av estimerade utbildningseffekter om man ser vuxenutbildning som ett arbetsmarknadspolitiskt program snarare än ett egenmäktigt val för individuell vidareutveckling. Det följande avsnittet behandlar därför vad jag kallar "generella" studier av vuxenutbildning medan det därpå följande redogör för motsvarande studier som fokuserat på arbetslösa individer. Det bör betonas att det i vissa fall är mycket svårt att jämföra resultat mellan olika länder eftersom de skiljer sig åt både ifråga om utbildningssystem och arbetsmarknadernas funktionssätt.

5.1. Generella studier av vuxenutbildning

Svenska utvärderingar av komvux är mycket få. En förklaring till detta är att komvux-databasen är svårbehandlad, bland annat måste flera bokstavsvariabler kodas om och klassificeras med hjälp av omfattande kodnycklar (antalet kursplaner på komvux uppgick läsåret 99/00 till 4 300). Svenska studier har därför förenklat rapporteringen till att bestå av terminsvisa dummyvariabler (0/1) som skiljer mellan individer som varit "registrerade" och "icke-registrerade"

i komvux. Alm Stenflo (2000) studerade en grupp som bestod av deltagare i såväl grundläggande som gymnasialt komvux under 1993. Som utfall använde hon inkomst 1997 och fann att gruppen som deltagit i komvux hade inkomster som var 10 000 kronor högre än en jämförelsegrupp som matchade deltagarna med avseende på en handfull kriterier. Ekström (2003) studerade deltagare i gymnasial utbildning vid komvux mellan 1988 och 1993 och använde årliga löneinkomster 2000 som utfall. Resultaten indikerade att män födda i Sverige haft negativa inkomsteffekter av komvux, minus tre procent för gruppen 25–42 år och minus sex procent för gruppen 43–55 år. Kvinnor födda i Sverige hade icke-signifikanta effekter. Detta gällde även utrikes födda män medan utrikes födda kvinnor visade positiva effekter, cirka nio procent.

En av osäkerheterna i dessa studier, och i samtliga svenska studier så här långt, är att det inte finns några uppgifter om studiernas omfattning eller innehåll. En sådan studie finansieras för närvarande av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU, och kommer att presenteras under 2006.

En huvudförklaring till den internationella bristen på utvärderingsstudier av vuxenutbildning tycks vara bristen på bra datamaterial. Jenkins med flera (2003) är en brittisk studie baserad på enkätdata av individer födda 1958 som insamlats både 1991 och 2000. De hade information om huruvida utbildning förekommit mellan dessa år men inga uppgifter om vilket år detta skett eller om det hängt samman med arbetslöshet eller andra förändringar. Skillnaden i inkomst mellan 2000 och 1991 användes som utfall och i stort fann de inga positiva effekter av vuxenutbildning. En liknande studie är Egerton och Parry (2001) som använde enkätdata insamlade

1983 och 1992. Deras urval inkluderade endast individer i heltidssysselsättning och de fann avkastningen för post-gymnasiala studier vara en procent för män och mellan fem och sex procent för kvinnor.

Amerikanska studier av vuxenutbildning har nästan uteslutande handlat om delta-gande i Community college (post-gymnasiala studier). Ett avstamp för dessa studier var Kane och Rouse (1995) som fann positiva effekter för ungdomar med icke-avslutade högskolestudier, 4–6 procent för män och 6–9 procent för kvinnor. Leigh och Gill (1997) analyserade motsvarande effekter för individer som studerade i åldern 25–35 år och fann att avkastningen inte avtog med åldern. Detta resultat motsägs av andra studier som hävdar att utbildningspremien avtar med åldern (Egerton och Parry 2001 med brittiska data, Ekström 2003 med svenska data, Light 1995 och Monks 1997 med amerikanska). De mest ambitiösa studierna av ålderns effekt på avkastningen har emellertid inte funnit något avtagande mönster (Öckert 2001, för högre utbildning i Sverige och Jacobson m fl 2003, för Community college i USA). De motstridiga resultaten kan eventuellt bero på, vilket Öckert finner, att äldre studerande har en lägre sannolikhet att klara sina studier, men givet att de genomför studierna är avkastningen inte sämre än för yngre studenter.

5.2. Vuxenutbildning för arbetslösa

Jacobson med flera (2003, 2005) är den i särklass mest ambitiösa utvärderingsstudien som genomförts med avseende på vuxenutbildning. De studerade ett urval uppsagda arbetare i Washington State i USA 1987–1995 och hade tillgång till data över kvartalsvis rapporterade löner och inkomster samt detaljerade data över kurser som genomförts på Community college. De fann att vux-

enutbildning både höjde antalet arbetade timmar och lönenivån. Deras resultat indikerade effekter i storleksordningen tio procent, något mindre för män och något mer för kvinnor. Avkastningen varierade dock kraftigt beroende på kursernas inriktning, från noll till 30 procent. Att generalisera dessa resultat till svenska förhållanden är dock riskabelt. I USA finns en större tillgång till lågavlönade arbeten liksom större skillnader i arbetskraften med avseende på färdigheter såsom läsning och räkning (se IALS, International Adult Literacy Survey, OECD and Statistics Canada, 1995). Som nämndes ovan fann de inga signifikanta skillnader i avkastningen mellan äldre och yngre.

Jenkins (2004) använde enkätdata över individer födda 1958 (samma enkätdata som nämndes tidigare, Jenkins m fl 2003). Han studerade kvinnor utan arbete 1991 och följde upp dessa år 2000. Resultaten visade kraftigt positiva effekter på sannolikheten att vara i arbete för dem som deltagit i någon form av vuxenutbildning som renderat i ett formellt diplom. Något närmare Sverige, i geografisk mening, utvärderade Holm med flera (1995) vuxenutbildning i Danmark och dess effekter på de årliga löneinkomsterna. För de flesta grupper var resultaten instabila, och det förekom både negativa och positiva resultat då modellspecifikationen varierades. Undantaget utgjordes av den grupp som året innan utbildningen varit arbetslösa i minst fem månader, för vilken de fann signifikant positiva effekter.

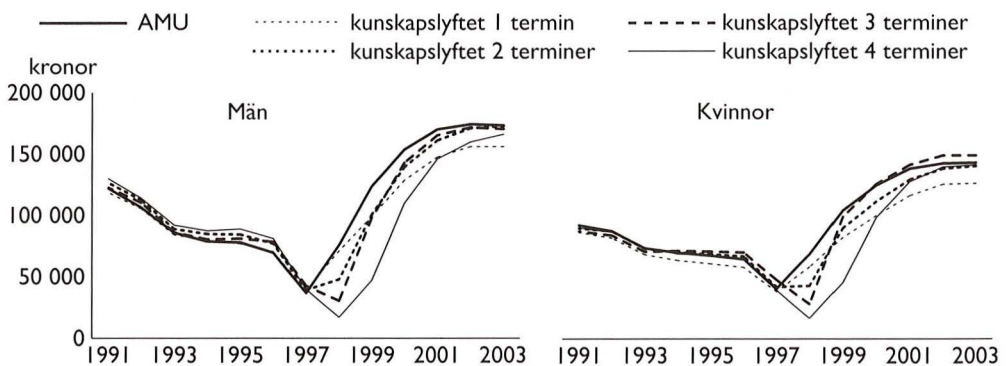
Svenska studier av vuxenutbildning för arbetslösa handlar nästan uteslutande om utvärderingar baserade på deltagare i Kunskapslyftet. De flesta av dessa har utförts vid nationalekonomiska institutionen i Umeå. Albrecht med flera (2004) utgör ett undantag från den regeln. De analyserade

ett slumpmässigt urval av befolkningen bestående av 200 000 individer där deltagare i komvux hösten 1997 parades ihop med en jämförelsegrupp förutsatt att både deltagare och övriga uppfyllt sex olika kriterier. Deras kriterier gjorde att urvalet av deltagare i slutändan blev relativt litet, mindre än 100 individer i respektive undergrupp. Som utfall studerade de förändringar i de årliga arbetsinkomsterna mellan 1994 och 2000. Resultaten de finner indikerar inga signifikanta skillnader i inkomstförändringarna mellan deltagare och icke-deltagare, däremot fann de att gruppen män i åldern 25–40 uppnått en högre sannolikhet att finna arbete. Man bör notera att urvalskriterierna de använde varken innehöll uppbärande av det särskilda utbildningsbidraget UBS eller någon indikation om arbetslöshet 1997. I princip kan man alltså inte säga om de deltagare som utvärderades i deras studie var deltagare i Kuns kapslyftet eller reguljär komvux.

Stenberg (2005a) studerade ett urval av män respektive kvinnor som 1997 deltog i komvux och uppbar UBS eller var deltagare i AMU. Studien jämförde alltså de som i huvudsak läste teoretiska kurser

med dem som i huvudsak gick olika yrkesutbildningar. Utfallen som användes var sannolikheten att gå tillbaka till arbetslöshet respektive varaktighet i arbetslöshet efter slutfört program. Individer som fortsatte i utbildning efter programmen exkluderades. Resultaten visade att teoretisk utbildning var förknippat med en lägre sannolikhet för arbetslöshet omedelbart efter program men givet arbetslöshet, var AMU förknippat med kortare varaktighet i arbetslöshet. Ett problem med utfallsvariablerna i denna studie är att ingen distinktion görs mellan deltids- och heltidsarbetslöshet. Dessutom kan de som inte var i arbetslöshet vara antingen sysselsatta eller ha valt att stå utanför arbetskraften.

Stenberg (2005b) använde årliga löneinkomster som utfallsvariabel och inkluderade dessutom individer som fortsatte i utbildning. Figur 4 visar inkomstutvecklingen över tiden, 1991 till 2003, för deltagare i både AMU och Kuns kapslyftet. Som nämndes tidigare fick de som deltog i Kuns kapslyftet 1997 möjlighet att förlänga tiden med UBS ytterligare ett läsår, därav uppdelningen av deltagare i en till fyra terminer. Deltagarna i Kuns kapslyftet är något ojämnt fördelade



Figur 4. Genomsnittliga löneinkomster för män och kvinnor som 1997 deltog i Kuns kapslyftet respektive arbetsmarknadsutbildning (källa: Stenberg (2005)).

över antalet terminer. De största grupperna är de med två eller fyra terminer men ingen grupp består av färre än 1 000 individer.

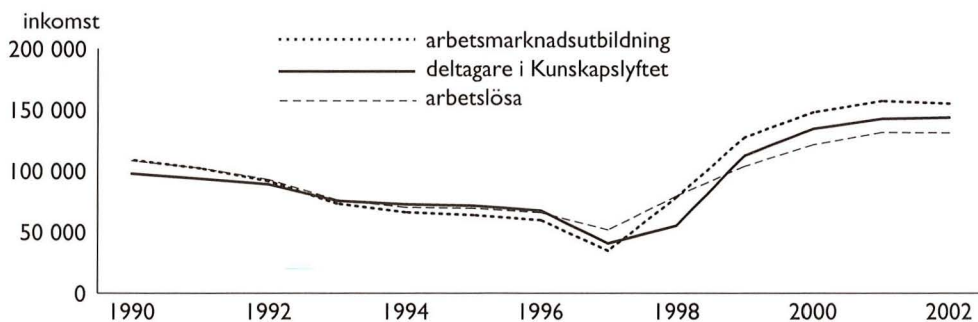
Som synes har grupperna relativt likvärdiga banor innan de startar sina respektive program men att yrkesinriktad utbildning sedan framstår som en mer effektiv åtgärd. Resultat från minsta kvadrateskattningar med så kallade fixa effekter, som använder inkomster innan program som ett sätt att kontrollera för tidsinvarianta skillnader mellan individerna, visar att män i Kunskapslyftet i genomsnitt tjänade 25 procent mindre efter program än män som varit i AMU. För kvinnor är skillnaden betydligt mindre, cirka nio procent, även i detta fall till fördel för gruppen som deltagit i AMU. Då individer som deltagit i någon form av utbildning 2001 eller senare exkluderas, reduceras skillnaderna till att vara 17 procent för män och fem procent för kvinnor.

Resultaten indikerar att de som läst fyra terminer har ett svagare utfall än grupperna med två eller tre terminer, något som skulle kunna tyda på att Kunskapslyftet i viss utsträckning användes för att förlänga perioden som berättigade till ersättning från A-kassan.

Figur 5 är hämtad från Axelsson och Westerlund (2004). De studerade arbetsinkomster för deltagare i Kunskapslyftet (med UBS) och AMU och även för öppet arbetslösa. De som räknades till gruppen öppet arbetslösa betingades att ej ha varit i komvux eller AMU fram till och med år 2002. Mönstret mellan de båda programmen AMU och Kunskapslyftet upprepas från tidigare men här ser vi också hur öppet arbetslösa har en inkomstutveckling som är sämre än båda dessa grupper.

Detta skulle förstås kunna vara enbart selektionseffekter. Resultat från estimationer med hjälp av så kallad propensity score matching, som tar hänsyn till en lång rad observerbara karaktäristika hos individerna (se t ex Smith och Todd 2005 för detaljer) indikerar att de som deltagit i Kunskapslyftet, jämfört med öppet arbetslösa hösten 1997, i genomsnitt tjänade 12 600 kronor mer år 2002. Effekten var emellertid icke-signifikant för de som endast deltog en termin.

Ett problem i jämförelsen mellan öppet arbetslösa och deltagare i Kunskapslyftet är att öppet arbetslösa kan ha deltagit i program efter hösten 1997. Den relativt



Figur 5. Real bruttoarbetsinkomst 1990–2002 i 1997 års priser, deltagare i Kunskapslyftet, i arbetsmarknadsutbildning samt individer i öppen arbetslöshet hösten 1997 (källa: Axelsson och Westerlund (2004).

generösa svenska arbetsmarknadspolitiken gör att detta kan ha varit fallet för en stor andel av denna grupp och därför är det svårt att entydigt tolka estimat som dessa. Detta är ett generellt problem i svenska studier av arbetsmarknadspolitiska program (se bland annat Carling och Larsson, 2000).

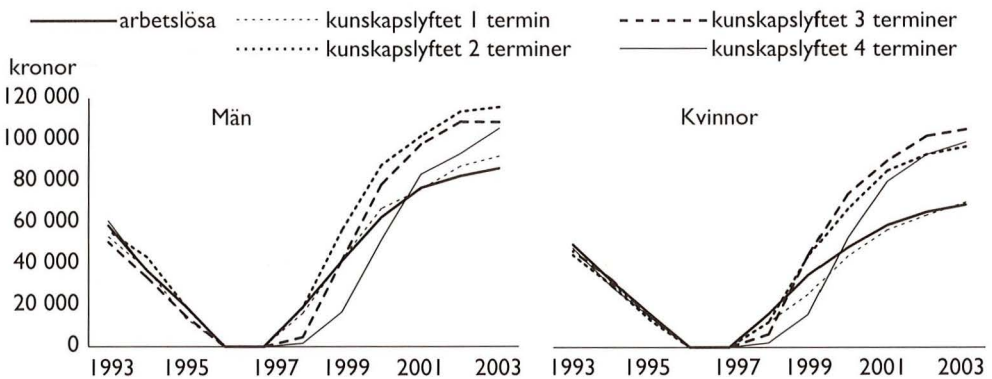
Stenberg och Westerlund (2004) fokuserade på individer som varit öppet arbets-sökande under samtliga dagar 1996 och 1997, och även haft nollinkomster båda dessa år. Hypotetiskt kan generell utbildning vara relativt mer verksamt för att lösa långsiktigt strukturell arbetslöshet. Tidsserier över de årliga löneinkomsterna visas i figur 6 för män och kvinnor. Antalet observationer i grupperna från Kunskapslyftet varierar från drygt 200 till knappt 650, gruppen med en termin har de minsta antalen.

Resultatet att AMU skulle vara en mer effektiv åtgärd upprepades i denna studie. Likaså upprepades resultatet att de med endast en termin i Kunskapslyftet hade en icke-signifikant effekt jämfört med öppet arbetslösa. Deltagare som var registrerade i komvux två till fyra terminer hade positiva effekter på löneinkomsterna som varierade

mellan 15 000 och 30 000 kronor. De något lägre siffrorna gällde för de med fyra terminer. Sammantaget var alltså de estimerade effekterna något kraftigare än vad som var fallet i den tidigare studien.

6. Samhällsekonomiska effekter

Det är givetvis av intresse att få en uppfattning om de stora satsningarna på vuxenutbildning varit samhällsekonomiskt lönsamma. För-enklat uttryckt kan det göras genom att man beräknar utfallet av utbildning som värdet av deltagarnas ökade produktivitet minus utbildningsanordnarens kostnader för lokaler, lärare och därutöver värdet av deltagarnas uteblivna produktion, den så kallade alternativkostnaden. Detta är förstås ett ofullständigt sätt att räkna eftersom utbildning kan ha en rad andra effekter som är viktiga för ett samhälle, såsom en högre självkänsla för individen och ökat välbefinnande hos andra i individens närhet. Björklund (1999) innehåller en mer komplett genomgång av vad som bör ingå i en samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl av detta slag.



Figur 6. Reala löneinkomster för långtidsarbetslösa män och kvinnor med nollinkomster 1996 och 1997 i Kunskapslyftet respektive öppet arbetslösa hösten 1997 (källa: Stenberg och Westerlund 2004).

Enklare samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler av investeringarna i Kunskapslyftet finns både i Axelsson och Westerlund (2004) och i Stenberg och Westerlund (2004). Skolverkets beräknade kostnader för komvuxplatser och approximativa beräkningar av inkomstbortfall för deltagarna i Kunskapslyftet kontrasterades då mot de beräknade programeffekterna jämfört med ”inget program”. Med en tre procents diskontersranta fann Axelsson och Westerlund att Kunskapslyftet var samhällsekonomiskt lönsamt inom sju till åtta år efter åtgärdens slutförande. Stenberg och Westerlund beräknade för långtidsarbetslösa motsvarande tid till mellan fem och sju år. Som alltid är fallet med samhällsekonomiska beräkningar är dessa utförda med en rad förenklande antaganden.

7. Summering

Om man kort ska summera vad de senaste årens forskning om vuxenutbildning funnit skulle man kunna säga att generella utvärderingar (ej endast arbetslösa) av vuxenutbildning givit blandade resultat. Det finns ett problem med internationell jämförbarhet eftersom utformningen på vuxenutbildning skiljer sig åt mellan länder. De två svenska utvärderingar av komvux som utförts för ett generellt urval har givit motstridiga resultat. Det mest enhetligt rapporterade resultatet har varit att effekterna för arbetslösa varit positiva, men troligen ”döljer” de genomsnittliga effekterna kraftiga variationer mellan olika utbildningsinriktningar och grupper av vuxenstudier. De svenska studierna visar också att som arbetsmarknadspolitisk åtgärd tycks, åtminstone på kort sikt, yrkesinriktad utbildning i genomsnitt vara effektivare än teoretisk utbildning.

En fråga som inte utvärderats är övergången till högre studier. Ett av målen med Kunskapslyftet var att höja andelen som fortsatte i högre studier. Sådan utvärdering pågår vid Umeå universitet.

En viktig brasklapp kring denna sammanfattning är att ingen studie ännu kunnat simulera någon form av socialt experiment. Därför är det mycket svårt att ha en klar uppfattning om hur selektionsproblem påverkat resultaten i utvärderingarna.

Referenser

- Albrecht JW, van den Bergh G & Vroman SB (2004) "The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program that Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels" Working Paper 2004:17, IFAU Uppsala.
- Alm Stenflo G (2000) *Inkomst- och sysselsättningseffekter av kommunal vuxenutbildning*. Temarapport 2000:1, prognosinstitutet SCB, Stockholm.
- Axelsson R & Westerlund O (2004) *Kunskapslyftets privatekonomiska effekter – nybörjare höstterminen 1997*. Umeå Economic Studies 630, Umeå universitet.
- Becker G (1964) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. National Bureau of Economic Research (3:e upplagan 1993), Columbia University, New York.
- Björklund A (1999) "Utbildningspolitik och utbildningens lönsamhet" i Calmfors L & Persson M (red) *Tillväxt och ekonomisk politik*. Studentlitteratur, Lund.
- Card D (1999) "The Causal Effect of Education on Earnings" i Ashenfelter OA & Card D (red) *Handbook of Labor Economics*. Vol 3, North-Holland, Amsterdam.
- Carling K & Larsson L (2000) "Att utvärdera arbetsmarknadsprogram i Sverige: Rätt svar är viktigt men vilken var nu frågan?" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, vol 6, nr 3, s 185–192.
- Egerton M & Parry G (2001) "Lifelong Debt: Rates of Return to Mature Study" *Higher Education Quarterly*, vol (55), s 4–27.

- Ekström E (2003) *Essays on Inequality and Education*. Avhandling, Economic Studies 76, Uppsala Universitet.
- Holm A, Rasmussen JA & Thagesen P (1995) "Effekter på indkomst og beskæftigelse af de amts-kommunale enkeltfagskurser" *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 133, s 138–147.
- Jacobson LS, LaLonde RJ & Sullivan DG (2003) "Should We Teach Old Dogs New Tricks? The Impact of Community College Retraining on Older Displaced Workers" Manuskript, University of Chicago.
- Jacobson LS, LaLonde RJ & Sullivan DG (2005) "The Returns to Community College Schooling for Displaced Workers" *Journal of Econometrics*, 125, s 271–304.
- Jenkins A (2004) "Women, Lifelong Learning and Employment" Working Paper, Centre for the Economics of Education, LSE, London.
- Jenkins A, Vignoles A, Wolf A & Galindo-Rueda F (2003) "The Determinants and Labour Market Effects of Lifelong Learning" *Applied Economics*, vol (35), s 1711–21.
- Kane TJ & Rouse CE (1995) "Labor Market Returns to Two- and Four-Year College" *American Economic Review*, 85(3), s 600–614.
- Leigh DE & Gill AM (1997) "Labor Market Returns to Community Colleges: Evidence for Returning Adults" *Journal of Human Resources*, Spring 1997, s 334–353.
- Light A (1995) "The Effects of Interrupted Schooling on Wages" *Journal of Human Resources*, 30(3), s 472–502.
- Monks J (1997) "The Impact of College Timing on Earnings" *Economics of Education Review*, 16(4), s 419–423.
- OECD (2004) *Employment Outlook 2004*, OECD, Paris.
- OECD and Statistics Canada (1995) *Literacy, Economy and Society. Results of the First International Adult Literacy Survey*. OECD and Statistics Canada, Paris.
- Smith J & Todd P (2005) "Does Matching Overcome LaLonde's Critique of Nonexperimental Estimators?" *Journal of Econometrics*, 125, s 305–353.
- Spence M (1973) "Job Market Signaling" *Quarterly Journal of Economics*, 87, s 355–374.
- Stenberg A (2005a) "Comprehensive Education for the Unemployed – Evaluating the Effects on Unemployment for the Adult Education Initiative in Sweden" *Labour*, 19(1), s 123–146.
- Stenberg A (2005b) *Comprehensive Education or Vocational Training for the Unemployed?* Umeå Economic Studies 663, Umeå universitet.
- Stenberg A & Westerlund O (2004) *Does Comprehensive Education Work for the Unemployed?* Umeå Economic Studies 641, Umeå universitet.
- Öckert B (2001) *Effects of Higher Education and the Role of Admission Selection*. Avhandling, Institutet för social forskning 52, Stockholms universitet.