

Studiebidrag i stället för lån?

Effekten av rekryteringsbidraget för
studiedeltagande och
arbetsmarknadsutfall

Gunnar Brandén

Studiebidrag i stället för lån?^a

Effekten av rekryteringsbidraget för studiedeltagande och arbetsmarknadsutfall

av

Gunnar Brandén^b

2022-04-06

Sammanfattning

År 2006 avskaffades rekryteringsbidraget – ett bidrag som innebar att vuxna med svag anknytning till arbetsmarknaden som studerade på grund- eller gymnasieskolenivå kunde erhålla hela studiemedelsbeloppet som bidrag och inte behövde ta studielån. I denna rapport studerar jag hur avskaffandet av rekryteringsbidraget påverkade målgruppens utbildningsdeltagande och utfall på arbetsmarknaden. Resultaten visar att antalet antagna till den kommunala vuxenutbildningen (Komvux) minskade med 10 procent jämfört med antagningsgraden före avskaffandet, samt att antalet godkända studiepoäng minskade med 29 procent. Vidare ökade arbetslösheten för personerna i målgruppen med i genomsnitt 76 dagar över den åtta år långa uppföljningsperioden. Effekterna på inkomster varierar dock mellan olika grupper. Även om avskaffandet av rekryteringsbidraget ledde till lägre inkomster i målgruppen som helhet, var inkomsteffekterna positiva eller obefintliga för grupper som kan antas ha stått närmre arbetsmarknaden.

^a Denna rapport är en sammanfattning av ”Replacing student grants with loans – Evidence from a Swedish policy reform”, IFAU working paper 2022:7. Jag vill rikta ett tack till Helena Holmlund, Björn Öckert, Mikael Lindahl, och Erik Lindqvist för insiktsfulla kommentarer och förslag under rapportskrivandet.

^b IFAU, Karolinska institutet, samt Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (CES), Stockholm, SLSO. E-mail: gunnar.branden@regionstockholm.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Det svenska studiestödssystemet.....	4
2.1	Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande.....	4
3	Metod.....	6
4	Data.....	7
4.1	Urvalet.....	7
4.2	Variabler.....	7
4.3	Beskrivande statistik.....	8
5	Resultat.....	13
5.1	Effekter på lång sikt.....	16
6	Slutsatser.....	21
	Referenser.....	23

1 Inledning

Den 1 januari 2003 infördes *rekryteringsbidrag till vuxenstuderande* – ett studie-stöd som syftade till att rekrytera vuxna personer med behov av att komplettera sin utbildning på grundskole- eller gymnasieskolenivå till vuxenutbildningen (Prop. 2001/2002:161). För att vara behörig för rekryteringsbidraget skulle en person vara mellan 25–50 år gammal samt vara eller riskera att bli arbetslös. Vidare fick den sökande inte ha uppburit något studiestöd under de senaste fem åren, och rekryteringsbidraget delades ut i högst 50 veckor. Därefter var tanken att den sökande antingen skulle komma i arbete eller studera vidare med vanligt studiemedel.

Denna rapport studerar effekterna av rekryteringsbidraget på den tänkta målpopulationens studiedeltagande, utbildningsresultat och arbetsmarknadsutfall. En utmaning i att beräkna dessa effekter är att de som var behöriga att söka bidraget skiljer sig från befolkningen i genomsnitt, t.ex. genom att de hade lägre utbildningsnivå och oftare hade varit arbetslösa; faktorer som i sig påverkar hur det går på arbetsmarknaden. För att kunna utvärdera rekryteringsbidraget utnyttjar studien det faktum att bidraget avskaffades abrupt den sista december 2006 i samband med regeringsskiftet i oktober samma år (Prop. 2006/2007:17). Detta möjliggör en jämförelse mellan individer som var behöriga till bidraget före avskaffandet med motsvarande grupp efter avskaffandet, samtidigt som det är möjligt att ta hänsyn till generella tidstrender på arbetsmarknaden genom att justera för motsvarande utveckling över tid bland individer som aldrig var behöriga till rekryteringsbidraget. Det är således bidragets plötsliga avskaffande i kombination med dess behörighetskrav som möjliggör en trovärdig analys av det kontrafaktiska utfallet för målgruppen, d.v.s. vad som hänt om bidraget inte avskaffats.

Resultaten visar att rekryteringsbidragets avskaffande sänkte inskrivningsgraden vid Komvux med 10 procent för målgruppen, samt att antalet godkända studiepoäng minskade med 29 procent. Vad gäller utfall på arbetsmarknaden ökade arbetslösheten för målgruppen med i genomsnitt 76 dagar under uppföljningsperioden (åtta år). Beträffande inkomster är effekten av avskaffandet för målgruppen som helhet endast svagt negativ. Detta beror på att effekten på inkomster går åt olika håll för olika grupper. Till exempel minskade inkomsten under uppföljningsperioden för män och de med lågutbildade föräldrar med cirka 28 000 kr respektive 13 000 kr, medan inkomsten för kvinnor ökade med cirka 13 000 kr. En rimlig förklaring till dessa skillnader är att risken för arbetslöshet skiljer sig i de olika grupperna, och att de i olika utsträckning substituerar arbete för studier när de erbjuds ett bidrag. Det är emellertid också tänkbart att Komvuxutbildningen leder till jobb med olika löneutveckling för de olika grupperna. Sammantaget visar dock resultaten att rekryteringsbidragets avskaffande ledde

till ett lägre deltagande och en sämre prestation vid vuxenutbildningen för målgruppen, samt måttfulla försämringar av deras utfall på arbetsmarknaden.

2 Det svenska studiestödssystemet

Det svenska studiestödssystemet är uppdelat i två huvudkategorier – studiehjälp och studiemedel. Studiehjälp ges till elever mellan 16–20 år som studerar på gymnasial nivå och består av ett antal olika bidrag varav studiebidraget är det vanligaste. Studiemedel ges för studier vid universitet och högskolor (och vissa andra eftergymnasiala utbildningar), samt för studier på grundläggande och gymnasial nivå från och med höstterminen en person fyller 20 år.

Studiemedlet består av studiebidrag och studielån, varav studiebidraget kan ges på två olika nivåer. Bidragsnivån påverkar dock bara fördelningen mellan lån och bidrag i studiemedlet, det totala beloppet påverkas inte. Den högre bidragsnivån, som utgör 80 procent av studiemedlet, kan fås från och med det år man fyller 25 om man läser på Komvux eller folkhögskolornas allmänna linjer. Den lägre bidragsnivån utgör istället 34 procent av studiemedlet.

Utöver grundbeloppet kan studiemedlet under vissa omständigheter utökas med tilläggs lån, tilläggsbidrag och merkostnadslån. Merkostnadslån ges normalt sett för vissa utgifter som uppkommer i samband med utbildningen, exempelvis undervisningsavgifter och utgifter för utrustning, och borde därmed förekomma väldigt sällan i samband med studier vid vuxenutbildningen. Tilläggsbidrag delas i regel ut till vårdnadshavare av barn fram till kalenderhalvåret barnet fyller 18 och uppgår till en viss andel av prisbasbeloppet, medan tilläggs lån lämnas till personer vars inkomst under de tolv månaderna före studiernas början översteg ett visst belopp (drygt 400 procent av prisbasbeloppet). Slutligen inkomstprövas studiemedlet, där inkomster utöver ett visst belopp (det s.k. fribeloppet) räknas av mot studiemedlet.

2.1 Rekryteringsbidrag till vuxenstudierande

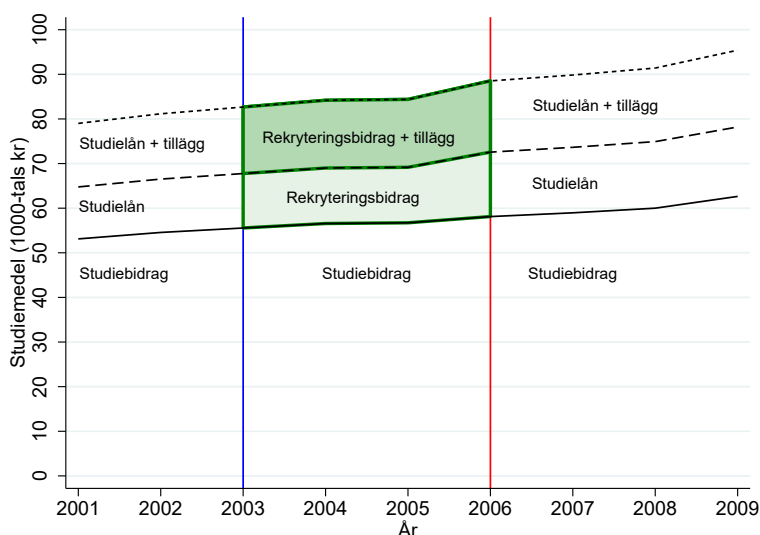
Rekryteringsbidraget introducerades den 1 januari 2003 som ett komplement till studiemedlet med det explicita syftet att rekrytera lågutbildade vuxna till vuxenutbildningen (Prop. 2001/2002:161). För att vara behörig till rekryteringsbidraget skulle den sökande studera på grundläggande eller gymnasial nivå på vuxenutbildningen, vara mellan 25–50 år gammal, samt vara eller riskera att bli arbetslös. Vidare fick den sökande inte ha uppburit något studiestöd under de senaste

fem åren, och rekryteringsbidraget delades ut i högst 50 veckor varefter den sökande kunde studera vidare med vanligt studiemedel.¹

Rekryteringsbidraget innehöll två bidragsnivåer. Dessa motsvarade grundnivån respektive grundnivån plus tilläggslånet i studiemedlet, och regeln för den högre bidragsnivån i rekryteringsbidraget var densamma som regeln för tilläggslånet. Vidare inkomstprövades också rekryteringsbidraget på samma sätt som studiemedlet, och det gick även att få tilläggsbidrag under samma förutsättningar som med studiemedlet. Så långt var alltså rekryteringsbidraget identiskt med studiemedlet, men den väsentliga skillnaden var att rekryteringsbidraget inte innefattade något lån utan hela studiemedelsbeloppet betalades ut som ett bidrag.

Figur 1 visar hur nivån på studiemedlet utvecklades mellan 2001 och 2009. Studiemedlets nivå (vertikala axeln) gäller vid heltidsstudier och anges i 1000-tals kronor i 2014 års penningvärde.

Figur 1 Studiemedlet och rekryteringsbidraget



Not. Den heldragna linjen och de två streckade linjerna visar nivåerna på studiebidraget och studielånet samt studielånet plus tilläggslån. När rekryteringsbidraget införs 2003 (blå linje) ersätts lånedelen av studiemedlet med bidrag för de behöriga i max 50 veckor vid heltidsstudier. Ersättningsnivån på den vertikala axeln motsvarar heltidsstudier och anges i 1000-tals kronor i 2014 års penningvärde.

¹ Det bör nämnas att rekryteringsbidraget föregicks av ett s.k. särskilt utbildningsbidrag (UBS) som medgav en ersättning motsvarande nivån i arbetslöshetsförsäkringen (a-kassan) för arbetslösa som studerade vid vuxenutbildningen. Under 2003 fanns därför en övergångsregel som innebar att de som påbörjat sina studier med UBS under 2002 kunde få rekryteringsbidrag under 2003. Övergångsregeln utgjorde därmed ett avsteg från regeln om tidigare studiestöd.

Den heldragna linjen och de två streckade linjerna visar nivåerna på studiebidraget, respektive studielånet och studielånet plus tilläggs lån. När rekryteringsbidraget infördes 2003 (blå linje) ersätts lånedelen av studiemedlet med bidrag för de behöriga i max 50 veckor vid heltidsstudier. Eftersom alla som var behöriga att söka rekryteringsbidraget också var behöriga att söka den högre bidragsnivån i studiemedlet, så motsvarar det monetära värdet av rekryteringsbidraget för en enskild individ lånenivån i studiemedlet. När rekryteringsbidraget avskaffades i slutet av 2006 (röd linje) så uppgick studielånet vid heltidsstudier till cirka 14 500 kr per år, eller 30 500 kr för de med tilläggs lån.

3 Metod

Rekryteringsbidragets målgrupp var personer med låg utbildning och tidigare arbetslöshet, faktorer som i sig själva är förknippade med en sämre inkomstutveckling och förhöjd risk för arbetslöshet längre fram. En tvärsnittsjämförelse av individer som var behöriga respektive obehöriga till bidraget kommer därför att ge missvisande resultat. Strategin för att beräkna effekten av rekryteringsbidraget utnyttjar därför bidragets avskaffande i kombination med ett av behörighetskraven, nämligen att den som erhållit studiemedel under de senaste fem åren inte var behörig. I målpopulationen, dvs. individer i åldern 25–50 år med ofullständig grund- eller gymnasieutbildning och risk för arbetslöshet, avgjordes alltså behörighet av om individen uppburit studiemedel de senaste fem åren. De som inte hade fått studiemedel ingår i gruppen behöriga, och de som hade fått studiemedel ingår i gruppen obehöriga.

Effekten av rekryteringsbidraget beräknas genom att beräkna skillnaden i studie- och arbetsmarknadsutfall bland de behöriga före och efter bidragets avskaffande. För att ta hänsyn till att andra faktorer kan påverka utvecklingen på arbetsmarknaden över tid justeras denna skillnad för eventuella förändringar i utfall över tid i den obehöriga gruppen, som alltså utgör en slags ”kontrollgrupp” som mäter vad som skulle ha hänt om rekryteringsbidraget inte hade avskaffats. För en mer utförlig genomgång av analysmetoderna i rapporten hänvisas till Brandén (2022).

4 Data

4.1 Urvalet

Studien använder registerdata med information om den del av befolkningen som motsvarar rekryteringsbidragets tilltänkta målgrupp. Urvalet består av tvärsnitt av årsbefolkningen åren 2006 och 2007. För respektive år ingår alla personer som var mellan 25–50 år gamla, som hade mindre än 12 års utbildning, och som var arbetslösa minst en dag. Urvalet justeras sedan för att hantera två potentiella problem. Det första problemet uppstår på grund av att sannolikheten att en person är inskriven vid vuxenutbildningen är högre om personen var inskriven under föregående år. För att säkerställa att detta inte snedvrider resultaten så exkluderas alla personer i 2007 års urval som fick studiestöd år 2006, och alla personer i 2006 års urval som fick studiestöd år 2005. Det andra problemet uppstår när en person som ingår i urvalet de facto fått rekryteringsbidraget någon gång mellan 2003–2005 och därför inte bör ingå i kontrollgruppen (dvs. gruppen obehöriga). Jag exkluderar därför alla personer som både var behöriga att söka rekryteringsbidraget någon gång mellan 2003–2005 och som också uppburit studiestöd under denna tid. Dessa justeringar har en marginell påverkan på urvalets storlek som minskar med omkring en procent, vilket ger en slutgiltig urvalsstorlek på 492 590 observationer.

4.2 Variabler

För att identifiera behöriga och obehöriga individer och mäta studie- och arbetsmarknadsutfall används uppgifter i ett antal olika register. Information om utbildningsnivå är hämtat från utbildningsregistret och har konverterats till antal utbildningsår.² Betygsinformation från årskurs 9 har inhämtats från årskurs 9-registret och har percentilrankats inom avgångsår för att hantera bytet av betygssystem i samband med 1994 års Grundskoleförordning (SFS 1994:1194), samt den generella betygsinflationen över tid (se exempelvis Wikström och Wikström, 2005; Vlachos, 2010).

Data över arbetslöshet har inhämtats från arbetslöshetsregistret som innehåller start- och slutdatum för episoder av arbetslöshet registrerade hos Arbetsförmedlingen. Utifrån dessa data har två mått på arbetslöshet skapats. På den intensiva marginalen har arbetslöshet mätts i antal dagar, och på den extensiva

² Konverteringen har gjorts så här: folkskola = 7 år; grundskola = 9 år; förgymnasial utbildning = 10 år; gymnasial utbildning 2 år = 11 år; gymnasial utbildning 3 år = 12 år; eftergymnasial utbildning mindre än 2 år = 13 år; eftergymnasial utbildning minst 2 år = 14 år; kandidatexamen = 15 år; magisterexamen = 16 år; masterexamen = 17 år; Licentiatexamen = 20 år; doktorsexamen = 22 år.

marginalen har arbetslöshet definierats som varande arbetslös minst en dag under det innevarande året. Vidare har information om sysselsättning inhämtats från Sysselsättningsregistret i den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) och är endast definierat på den extensiva marginalen som varande sysselsatt i november det innevarande året. Information om den kommunala vuxenutbildningen har inhämtats från Skolverket. Denna inkluderar inskrivningsdatum, valda kurser, samt kursbetyg.

Avslutningsvis har data på årsinkomster och studiestöd inhämtats från SCB:s databas LOUISE – En longitudinell databas kring utbildning, inkomst och sysselsättning. Årsinkomster anges före skatt och har justerats till 2014 års prisnivå. De inkluderar löner, inkomst av jordbruksfastighet, inkomst av näringsaktivitet, samt arbetsrelaterade ersättningar såsom havandeskapspenning, sjukpenning, föräldrapenning för vård av barn, och arbetsskadeersättning. Dock innefattar årsinkomsterna inte övrig föräldrapenning, kapitalinkomster eller pensioner.

4.3 Beskrivande statistik

Tabell 1 presenterar deskriptiv statistik på ett antal variabler där urvalet jämförs med hela befolkningen i samma åldersspann åren 2006 och 2007. Som väntat är både utbildningsnivån och betygsrangen lägre i urvalet än i befolkningen som helhet. Vi kan också se en markant skillnad i tidigare arbetslöshet. En person i urvalet har i genomsnitt haft 527 dagars arbetslöshet de tre senaste åren, jämfört med 132 dagar i befolkningen. Det råder alltså ingen tvekan om att målgruppen har en mycket svag ställning på arbetsmarknaden. Vidare kan vi se att andelen födda i Sverige är lägre i urvalet än i befolkningen, 70 procent jämfört med 83 procent, vilket innebär en överrepresentation av utlandsfödda i urvalet. Vi kan också se att föräldrarna till personerna i urvalet i genomsnitt har ett år kortare utbildning jämfört med föräldrarna i befolkningen. Till sist kan vi också se att det är mer än dubbelt så hög andel av personerna i urvalet som är antagna till den kommunala vuxenutbildningen jämfört med befolkningen, och att de i högre utsträckning studerade på grundskolenivån.

Tabell 1 Deskriptiv statistik över urvalet jämfört med befolkningen

	(1)		(2)	
	Urvalet		Hela befolkningen	
	Medelvärde	Standard- avvikelse	Medelvärde	Standard- avvikelse
Ålder	38,4	7,15	37,8	7,32
Kvinna (andel)	0,48	0,50	0,49	0,50
Född i Sverige (andel)	0,70	0,46	0,83	0,37
Antal utbildningsår	9,90	1,24	12,4	2,39
Moderns utbildningsår	9,46	2,37	10,6	2,95
Faderns utbildningsår	9,30	2,50	10,5	3,18
Tidigare arbetslöshet (dagar)	527,3	400,9	132,2	269,9
Betygsrang (percentil)	19,7	19,2	49,6	28,8
Komvux (andel)	0,09	0,29	0,04	0,20
Grundskolenivå	0,24	0,43	0,15	0,35
Gymnasienivå	0,75	0,43	0,84	0,37
Påbyggnadsutbildning	0,009	0,093	0,015	0,120
Observationer	492 590		6 174 388	

Not. Kolumn (1) visar deskriptiv statistik för urvalet, och kolumn (2) visar deskriptiv statistik för befolkningen i samma åldersspann. Betygen observeras i årskurs 9 och har percentilrankats inom avgångsår. Andelarna för kursnivåerna på Komvux rapporteras endast för de som var antagna. Tidigare arbetslöshet rapporteras i genomsnittligt antal dagar de tre senaste åren. Medelvärden och standardavvikelser.

För att få en uppfattning om hur bra de obehöriga till rekryteringsbidraget ("kontrollgruppen") kan approximera resultatet som de behöriga hade haft om de också varit obehöriga, så är det viktigt att veta hur lika dessa grupper är varandra. Tabell 2 presenterar därför deskriptiv statistik på ett antal bakgrundsvariabler för behöriga och obehöriga individer 2006.

Förutom andelen kvinnor och tidigare arbetslöshet så är grupperna väldigt lika varandra. Kvinnor utgör 62 procent av kontrollgruppen (obehöriga) jämfört med 46 procent av behandlingsgruppen (behöriga), vilket tyder på att behörighetskravet att inte ha uppburit studiestöd de senaste fem åren utesluter fler kvinnor än män från att bli behöriga. Antal dagar i arbetslöshet de senaste tre åren är också högre i kontrollgruppen än i behandlingsgruppen, 564 dagar jämfört med 498. Givet att den tidigare arbetslösheten är väldigt hög i bägge grupperna är dock detta en ganska måttlig skillnad. För att undersöka om dessa skillnader mellan grupperna utgör ett problem för beräkningen av effekten av rekryteringsbidragets avskaffande så rapporteras en analys med viktade observationer i Brandén (2022). Där beskrivs också mer utförligt de antaganden som den empiriska metoden vilar på och hur troligt det är att dessa är uppfyllda.

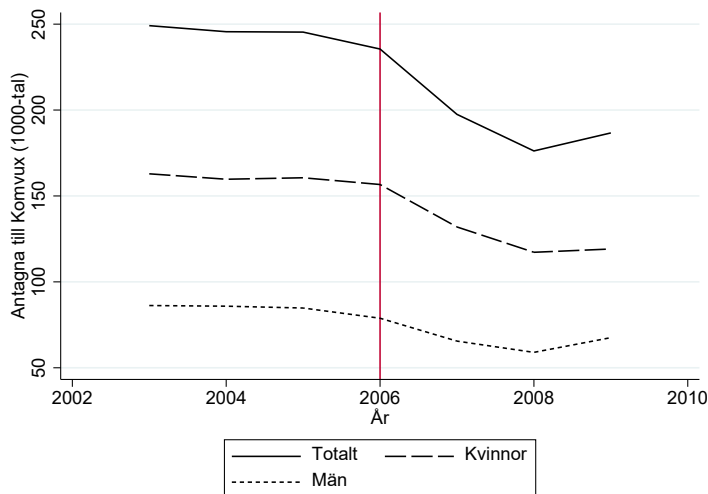
Tabell 2 Jämförande statistik av behöriga och obehöriga

	(1)		(2)	
	Behöriga		Obehöriga	
	Medelvärde	Standard- avvikelse	Medelvärde	Standard- avvikelse
Ålder	38,8	6,94	35,4	7,49
Kvinna (andel)	0,46	0,50	0,62	0,49
Född i Sverige (andel)	0,72	0,45	0,68	0,47
Antal utbildningsår	9,95	1,23	9,97	1,09
Moderns utbildningsår	9,37	2,34	9,87	2,48
Faderns utbildningsår	9,20	2,48	9,74	2,60
Tidigare arbetslöshet (dagar)	498,4	402,0	563,2	363,8
Betygsrang (percentil)	20,3	19,3	19,7	19,7
Komvux (andel)	0,10	0,30	0,13	0,33
Kurspoäng	17,8	100,0	16,7	90,1
Observationer	227 563		32 900	

Not. Kolumn (1) rapporterar deskriptiv statistik för 2006 års behandlingsgrupp och kolumn (2) motsvarande statistik för 2006 års kontrollgrupp. Betygen observeras i årskurs 9 och har percentil-rankats inom avgångsår. Variabeln kurspoäng anger antal godkända kurspoäng endast för de som var antagna till Komvux. Tidigare arbetslöshet rapporteras i genomsnittligt antal dagar de tre senaste åren. Medelvärden och standardavvikelser.

Figur 2 visar antalet antagna studenter i den kommunala vuxenutbildningen från 2003 till 2009. Den heldragna linjen visar det totala antalet studenter, medan den streckade och den prickade linjen visar antalet antagna kvinnor respektive män. Kvinnor utgör cirka två tredjedelar av de antagna studenterna och detta förändras inte över tid. Vi kan också se att antalet antagna studenter var ganska stabilt runt 250 000 fram till slutet av 2006 då rekryteringsbidraget avskaffades. Därefter minskar antalet antagna fram till 2008 till cirka 180 000, varefter de ökar något under 2009.

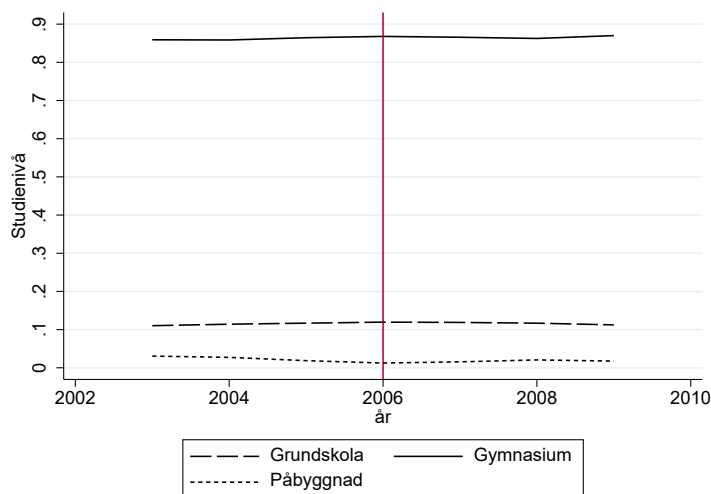
Figur 2 Antal antagna på Komvux



Not. Den vertikala axeln visar antalet antagna studenter vid Komvux i tusental. Den prickade linjen visar antagna män och den streckade linjen visar antagna kvinnor, medan den heldragna linjen visar totalen.

Figur 3 visar antagningsandelar vid olika studienivåer. Den heldragna linjen visar andelen som studerar på gymnasial nivå, vilket är ungefär 86 procent och därmed den vanligaste nivån. Den streckade linjen visar andelen antagna på grundskolenivå, vilket är runt 10 procent, och den prickade linjen visar andelen antagna till en påbyggnadsutbildning. Gemensamt för alla tre nivåer är att deras relativa storlek varit ganska konstant över tidsperioden. Avskaffandet av rekryteringsbidraget tycks således inte ha påverkat den relativa efterfrågan på kurser vid olika nivåer.

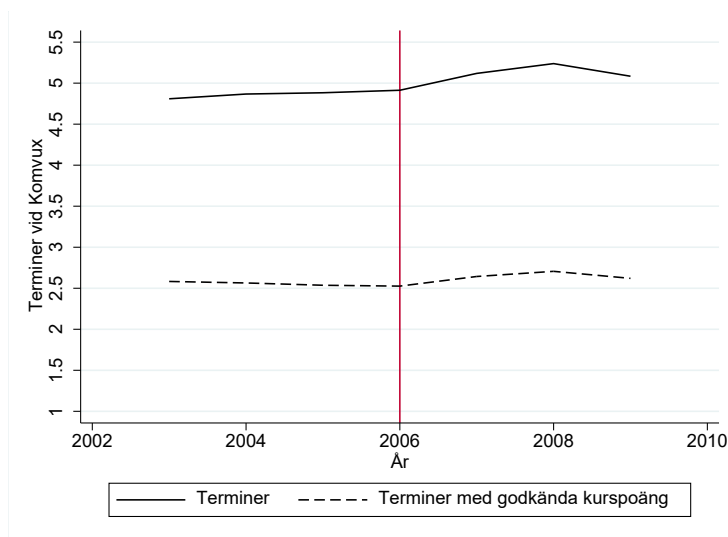
Figur 3 Studienivåer på Komvux



Not. Den vertikala axeln visar antagningsandelar vid olika studienivåer på Komvux. Den heldragna linjen visar den gymnasiala nivån, och den streckade linjen visar grundskolenivån. Den prickade linjen visar påbyggnadsnivån.

Figur 4 visar det genomsnittliga antalet terminer som en student studerar vid Komvux givet att man antagits för minst en termin. Den heldragna linjen visar det totala antalet terminer. Dessa har ökat svagt under tidsperioden, från cirka 4,8 till 5,1. Detta kan tyckas vara högt, men i själva verket fullföljs endast hälften av dessa terminer i bemärkelsen att studenten får godkänt på minst en kurs. Den streckade linjen visar således det genomsnittliga antalet terminer som en student får godkänt på minst en kurs, vilket är ungefär 2,5 terminer över hela tidsperioden.

Figur 4 Terminer vid Komvux



Not. Den vertikala axeln visar det genomsnittliga antalet terminer en student läser vid Komvux givet att den är antagen minst en termin. Den heldragna linjen visar det totala genomsnittet, och den streckade linjen visar genomsnittligt antal terminer med godkända kurspoäng.

Detta tyder på att ett stort antal av de studenter som blir antagna till Komvux inte närvarar, och därmed att beslutet att studera är förknippat med påtaglig osäkerhet.

5 Resultat

Tabell 3 presenterar beräkningar av effekten av att avskaffa rekryteringsbidraget för målgruppen året efter avskaffandet. Beräkningarna är baserade på metoden som beskrevs i avsnitt 3, där skillnaderna i utfall mellan de som var behöriga att söka rekryteringsbidraget och de som inte var det jämförs före och efter avskaffandet. Utfallen är antagningar och kurspoäng vid Komvux, samt årsinkomster och sysselsättning. Den första kolumnen visar beräkningar för hela målgruppen, medan kolumnerna 2–7 visar beräkningar för specifika grupper.

Kolumn 1 visar att avskaffandet av rekryteringsbidraget beräknas ha minskat antalet antagna till Komvux i målgruppen med 1 procentenhet, vilket motsvarar en relativ minskning med 10 procent jämfört med andelen antagna i 2006 års behandlingsgrupp (d.v.s. före avskaffandet). Storleken på denna effekt i relation till hur många som antogs till Komvux innan avskaffandet är i linje med vad man

funnit i tidigare studier när man studerat effekten av studiestöd på eftergymnasial nivå i USA (Dynarski, 2003) och Danmark (Nielsen et al. 2010).³

Tabell 3 Beräknade effekter av att avskaffa rekryteringsbidraget

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Alla	Kvinnor	Män	Högutb. föräldrar	Lågutb. föräldrar	Svensk bakgrund	Utländsk bakgrund
Antagning	-0,01*** (0,003)	-0,027*** (0,004)	0,002 (0,004)	-0,017*** (0,006)	-0,009*** (0,003)	-0,013*** (0,003)	-0,013*** (0,005)
Kurspoäng	-5,2*** (0,82)	-9,5*** (1,19)	-1,9* (1,02)	-8,4*** (1,73)	-4,2*** (0,92)	-5,7*** (0,97)	-4,3*** (1,44)
Årsinkomst	834 (744)	2 762*** (898)	-1 436 (1 287)	3 820** (1 574)	540 (845)	4 693*** (947)	-1 092 (1 188)
Sysselsättning	0,005 (0,004)	0,013*** (0,005)	-0,008 (0,006)	0,009 (0,008)	0,007 (0,004)	0,018*** (0,005)	0,000 (0,006)
Observationer	492 590	237 394	255 196	95 051	397 539	322 516	170 074

Not. Tabellen presenterar beräknade effekter av att avskaffa rekryteringsbidraget gjorda i en modell där skillnaderna i utfall mellan de som var behöriga att söka rekryteringsbidraget och de som inte var det jämförs före och efter avskaffandet. Urvalet är begränsat till personer med max 11 års utbildning som var arbetslösa minst en dag åren 2006 samt 2007. Standardfel för punktberäkningarna presenteras inom parenteser och är klustrade på individnivå.

Avskaffandet av rekryteringsbidraget minskade alltså antagningen till Komvux i målgruppen. Det är dock inte uppenbart hur avskaffandet påverkade själva studieprestationen. Man kan till exempel tänka sig att studiemotiverade personer väljer att läsa vid Komvux även om det innebär att de måste belåna sig under tiden. För att analysera detta tittar jag på antalet godkända kurspoäng i målgruppen och resultatet presenteras på andra raden i Tabell 3. Som vi kan se minskade antalet godkända kurspoäng med i genomsnitt 5,2 vilket motsvarar en minskning på 29 procent jämfört med det genomsnittliga antalet godkända kurspoäng i 2006 års behandlingsgrupp. Eftersom motsvarande minskning i antagningen var 10 procent indikerar detta att avskaffandet hade en negativ effekt på studieprestationen. Det går dock inte utifrån dessa data att med säkerhet säga vad det beror på. Man skulle dels kunna tänka sig att avskaffandet hade en större effekt på studiedeltagandet för personer med relativt hög studieförmåga, då dessa personer

³ För en mer detaljerad beskrivning av effektstorlekarna i dessa studier hänvisas till Brandén (2021).

har en högre alternativkostnad för att studera givet att deras utsikter på arbetsmarknaden är jämförelsevis goda. Men det kan också vara så att studieprestationen vid en given nivå på studieförmågan blev sämre, exempelvis för att man undviker att belåna sig genom att arbeta samtidigt som man studerar på heltid.

I kolumnerna 2–7 har urvalet grupperats efter kön, föräldrarnas utbildningsnivå och etnisk bakgrund. Här är föräldrarnas utbildningsnivå definierad som ”hög” om minst en av föräldrarna har minst tre års gymnasial utbildning, och annars som ”låg”. Vidare är den etniska bakgrunden definierad som ”svensk” om personen är född i Sverige och har minst en förälder som också är född i Sverige, och som ”utländsk” annars. Om vi börjar med att fokusera på beräkningarna för kvinnor respektive män i kolumnerna 2 och 3, så kan vi se att effekten som avskaffandet av rekryteringsbidraget hade på antagningar och kurspoäng drivs av hur avskaffandet påverkade kvinnorna i urvalet. Skillnaden mellan könen är påfallande stor där avskaffandet av rekryteringsbidraget beräknas ha minskat antagningen till Komvux för kvinnorna med 2,7 procentenheter medan den beräknade effekten för män inte är statistiskt skild från noll. Effekten av avskaffandet på antal godkända kurspoäng följer samma mönster – kvinnornas kurspoäng beräknas ha minskat med 9,5 i genomsnitt medan männens kurspoäng beräknas ha minskat med 1,9 i genomsnitt. Tittar vi sedan på inkomster och sysselsättning så tycks dessa ha ökat för kvinnor men inte för män, vilket antyder att kvinnor i en högre utsträckning än män valde bort arbete till förmån för vuxenstudier.

När urvalet delas upp utifrån föräldrarnas utbildningsnivå (kolumnerna 4 och 5) så kan vi se att avskaffandet av rekryteringsbidraget hade en större effekt på antagningen (mer negativ), kurspoängen (mer negativ), och inkomsterna (mer positiv) för personer med högutbildade föräldrar. Detta är i linje med vad man förväntar sig om det är så att personer med relativt högutbildade föräldrar har bättre utsikter på arbetsmarknaden. Eftersom bättre utsikter på arbetsmarknaden medför en högre alternativkostnad för att studera så kommer denna grupp att vara mer känslig för försämringar av studiestödet, vilket förklarar de relativt stora minskningarna av antagningsfrekvensen och kurspoängen. När urvalet slutligen delas upp utifrån svensk respektive utländsk bakgrund (kolumnerna 6 och 7) så kan vi se att rekryteringsbidragets avskaffande tycks ha minskat antagningen och kurspoängen ungefär lika mycket i bägge grupperna. Däremot hade avskaffandet en positiv effekt på inkomst och sysselsättning endast för de med svensk bakgrund.

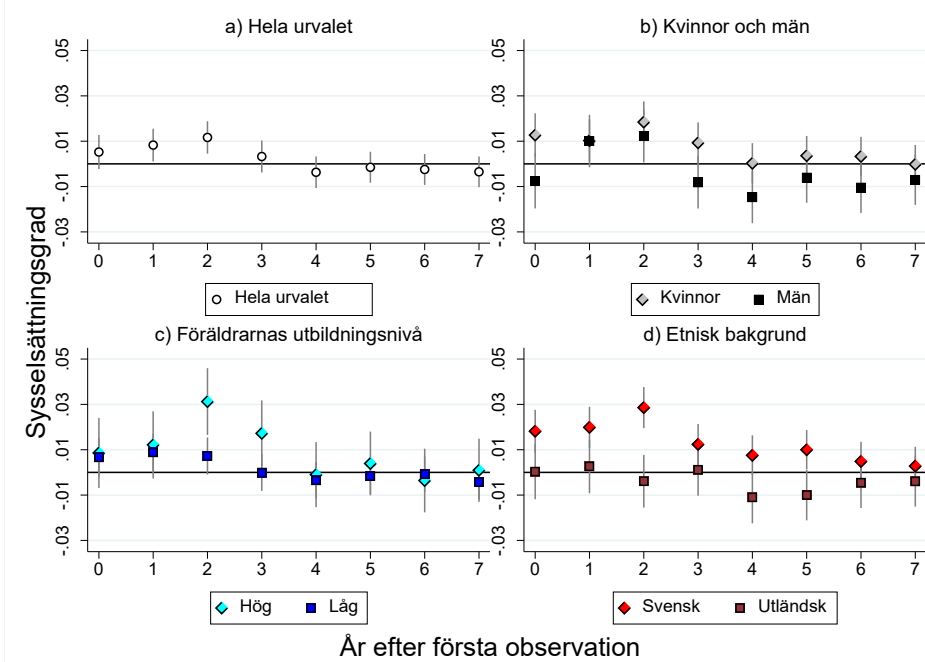
Således resulterade rekryteringsbidragets avskaffande i att både antagningen till Komvux och antalet godkända kurspoäng minskade för målgruppen. Däremot steg inkomster och sysselsättning för vissa delgrupper av målgruppen på kort sikt. I nästa avsnitt undersöks hur målgruppen påverkades på lång sikt.

5.1 Effekter på lång sikt

För att studera hur målgruppen påverkades på lång sikt av att rekryteringsbidraget avskaffades beräknas årsvisa effekter upp till sju år efter tidpunkten för första observationen. Utfallen för 2006 års behandlings- och kontrollgrupp observeras alltså mellan 2006–2013, medan de för 2007 års behandlings- och kontrollgrupp observeras mellan 2007–2014. Således är t.ex. den beräknade effekten av avskaffandet tre år efter tidpunkten för första observationen baserad på utfall som observerats år 2009 för 2006 års behandlings- och kontrollgrupp och 2010 för 2007 års behandlings- och kontrollgrupp.

Figur 5 visar effekten av avskaffandet på målgruppens sysselsättning över tid. I Figur 5a uppe i vänstra hörnet indikerar att effekten för målgruppen som helhet är väldigt liten – den är svagt positiv de första tre åren efter avskaffandet och går sedan tillbaka till noll.

Figur 5 Årsvisa effekter på sysselsättning

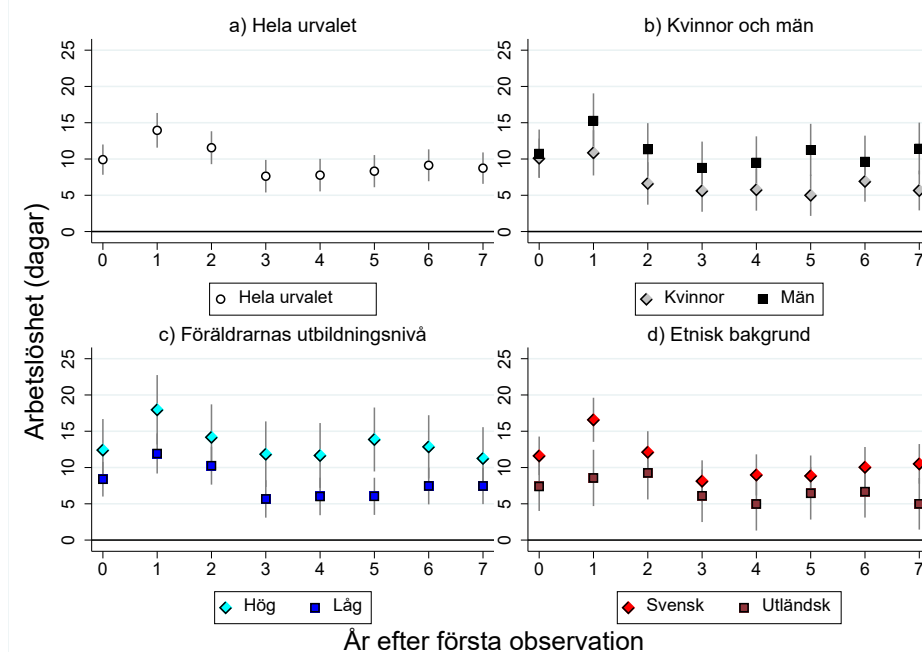


Not. Figuren visar beräknade effekter av att avskaffa rekryteringsbidraget på sysselsättningen årsvis upp till sju år efter tidpunkten för första observationen. Figur 5a visar beräknade effekter för målgruppen som helhet; 5b visar beräknade effekter för kvinnor (grå diamanter) och män (svarta fyrkanter); 5c visar beräknade effekter för de med högutbildade (cyan diamanter) samt lågutbildade (mörkblå fyrkanter) föräldrar; och 5d visar beräknade effekter för de med svensk (röda diamanter) respektive utländsk (rödbruna fyrkanter) bakgrund. De grå strecken motsvarar dubbelsidiga konfidensintervall på 95 procents nivå.

Figureerna för de olika delgrupperna visar att effekten är något större och mer långlivad för kvinnor, för de med högutbildade föräldrar, och för de med svensk bakgrund.

Figur 6 visar effekten av rekryteringsbidragets avskaffande på antal dagar i arbetslöshet över tid. Om vi återigen börjar med att fokusera på målgruppen som helhet (Figur 6a) så ser vi att antal dagar i arbetslöshet ökade med i genomsnitt 10 dagar det första året och 14 dagar det andra året. Därefter minskar effekten på arbetslösheten till cirka 9 dagar per år under resten av uppföljningsperioden. Detta är som synes en ihållande effekt, men i relation till urvalets årliga genomsnittsarbetslöshet på 176 dagar så är den inte särskilt stor.

Figur 6 Årsvisa effekter på dagar i arbetslöshet



Not. Figuren visar beräknade effekter av att avskaffa rekryteringsbidraget på antal dagar i arbetslöshet årsvis upp till sju år efter tidpunkten för första observationen. Figur 6a visar beräknade effekter för målgruppen som helhet; 6b visar beräknade effekter för kvinnor (grå diamanter) och män (svarta fyrkanter); 6c visar beräknade effekter för de med högutbildade (cyan diamanter) samt lågutbildade (mörkblå fyrkanter) föräldrar; och 6d visar beräknade effekter för de med svensk (röda diamanter) respektive utländsk (rödbruna fyrkanter) bakgrund. De grå strecken motsvarar dubbelsidiga konfidensintervall på 95 procents nivå.

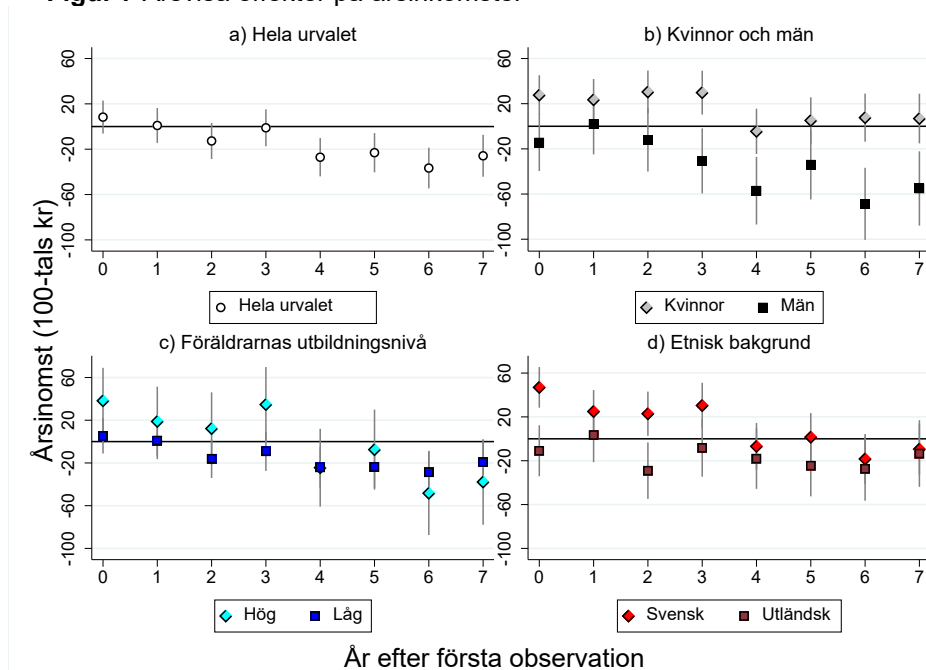
För de olika delgrupperna kan vi se att arbetslösheten tenderade att öka mer för män, för de med högutbildade föräldrar och för de med svensk bakgrund. I syn-

nerhet tycks personer med högutbildade föräldrar ha drabbats hårt av rekryteringsbidragets avskaffande med en genomsnittlig ökning av arbetslösheten på cirka 14 dagar per år.

Således tycks rekryteringsbidragets avskaffande ha ökat både sysselsättningen och arbetslösheten för målgruppen. Orsaken till detta motsägelsefulla resultat är troligtvis att sysselsättningsindikatorn helt enkelt är illa lämpad att kvantifiera målgruppens anknytning till arbetsmarknaden. Detta skulle också förklara varför effekten på sysselsättningen för målgruppen som helhet beräknas ha varit obetydlig trots att arbetslösheten ökade påtagligt.

Figur 7 visar den beräknade effekten av rekryteringsbidragets avskaffande på målgruppens årsinkomster över tid.

Figur 7 Årsvisa effekter på årsinkomster



Not. Figuren visar beräknade effekter av att avskaffa rekryteringsbidraget på årsinkomster upp till sju år efter tidpunkten för första observationen. Figur 7a visar beräknade effekter för målgruppen som helhet; 7b visar beräknade effekter för kvinnor (grå diamanter) och män (svarta fyrkanter); 7c visar beräknade effekter för de med högutbildade (cyan diamanter) samt lågutbildade (mörkblå fyrkanter) föräldrar; och 7d visar beräknade effekter för de med svensk (röda diamanter) respektive utländsk (rödbruna fyrkanter) bakgrund. De grå strecken motsvarar dubbelsidiga konfidensintervall på 95 procent nivå.

Som vi kunde se i Tabell 3 så uppstod ingen effekt på årsinkomsterna direkt efter avskaffandet. Men i figuren syns en svag negativ trend som efter fyra år stabiliserar sig runt 2 500 kr per år. Detta mönster för målgruppen som helhet är ganska väntat givet att det tar ett par år att slutföra en utbildning och därefter få ett jobb som motsvarar den nyvunna utbildningsnivån.

I Figur 7b kan vi se en tydlig skillnad i hur avskaffandet av rekryteringsbidraget påverkade mäns och kvinnors årsinkomster. För kvinnor beräknas avskaffandet ha ökat deras inkomster med omkring 2 500 kr per år under de första fyra åren, men därefter inte haft någon fortsatt effekt. För män beräknas avskaffandet däremot inte ha haft någon effekt på deras inkomster under de första två-tre åren, men därefter ha haft en negativ effekt på omkring 5 500 kr per år resten av uppföljningsperioden. En möjlig förklaring till dessa könsskillnader skulle kunna vara att kvinnor oftare än män substituerar arbete mot studier när de väljer att studera på Komvux. Med andra ord hade kvinnorna i högre utsträckning än männen arbetat om de inte studerat. Som stöd för denna förklaring kunde vi i Figur 6b också se att kvinnornas arbetslöshet tenderade att öka mindre än männens efter avskaffandet. Detta förklarar dock inte varför den positiva effekten dör ut efter några år. En möjlig förklaring här skulle dock kunna vara att kvinnor oftare än män hamnar i låglöneyrken även efter avslutade Komvuxstudier.

När vi delar in urvalet utifrån föräldrarnas utbildningsnivå så kan vi i Figur 7c se att inkomsteffekten för personer med högutbildade föräldrar initialt är positiv, men vänder nedåt och blir negativ efter fyra år. För personer med lågutbildade föräldrar tycks dock rekryteringsbidragets avskaffande inte påverkat årsinkomsterna nämnvärt. Skillnaderna för personer med svensk och utländsk bakgrund följer i stort sett samma mönster, där personer med svensk bakgrund beräknas ha haft en initial positiv inkomsteffekt som efter några år ebbar ut, medan årsinkomsterna för de med utländsk bakgrund påverkats svagt negativt.

Tabell 4 visar den beräknade effekten av rekryteringsbidragets avskaffande över hela uppföljningsperioden för följande utfall: totalt antal godkända kurspoäng vid Komvux, antagningsandel till universitets- och högskolestudier, totalt antal dagar i arbetslöshet, samt totala inkomster (d.v.s. summan av årsinkomsterna, här mätt i hundratals kronor). Om vi börjar med utbildningsutfallen kan vi konstatera att rekryteringsbidragets avskaffande minskade antal godkända kurspoäng vid Komvux med 10 sett över hela uppföljningsperioden för målgruppen som helhet. Detta är en nästan dubbelt så stor effekt jämfört med den som kunde uppmätas år 2007 (se Tabell 3), vilket inte är särskilt förvånande eftersom vi tidigare sett att en students genomsnittliga studietid vid Komvux är 2,5 terminer (Figur 4). Vi kan också se att antalet godkända kurspoäng minskade mer för

kvinnor än för män, mer för de med högutbildade föräldrar än för de med lågutbildade föräldrar, och mer för de med svensk bakgrund jämfört med de med utländsk bakgrund. Vidare kan vi se att antagningen till universitets- och högskolestudier minskade med 0,4 procentenheter för målgruppen som helhet, och med en hel procentenhet för de med högutbildade föräldrar.

Tabell 4 Beräknade effekter på lång sikt

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Alla	Kvinnor	Män	Högutb. föräldrar	Lågutb. föräldrar	Svensk bakgrund	Utländsk bakgrund
Kurspoäng	-9,9*** (2,12)	-16,6*** (3,07)	-9,7*** (2,60)	-18,9*** (4,45)	-6,9*** (2,40)	-14,0*** (2,55)	-5,6 (3,72)
Antagning Uni/HS	-0,004*** (0,0014)	-0,004* (0,0019)	-0,006*** (0,0021)	-0,010*** (0,0037)	-0,001 (0,0014)	-0,004** (0,0019)	-0,004** (0,0021)
Total arbetslöshet	75,5*** (5,97)	56,2*** (7,58)	85,9*** (9,80)	106,9*** (11,70)	61,2*** (6,91)	86,5*** (7,68)	51,9*** (9,48)
Totala inkomster	-12 191** (5 207)	12 578** (6 223)	-27 854*** (9 144)	988 (11 097)	-12 653** (5 897)	9 341 (6 621)	-13 298 (8 340)
Observationer	492 590	237 394	255 196	95 051	397 539	322 516	170 074

Not. Tabellen presenterar beräknade effekter av att avskaffa rekryteringsbidraget på utfall som mätts under hela uppföljningsperioden, d.v.s. mellan 2006–2013 för 2006 års behandlings- och kontrollgrupp, samt mellan 2007–2014 för 2007 års behandlings- och kontrollgrupp. Urvalet är begränsat till personer med max 11 års utbildning som var arbetslösa minst en dag åren 2006 samt 2007. Standardfel för punktberäkningarna presenteras inom parenteser och är klustrade på individnivå.

För utfall på arbetsmarknaden varierar resultaten kraftigt för olika delgrupper, och alla blev inte negativt påverkade av rekryteringsbidragets avskaffande i termer av inkomst. Exempelvis beräknas avskaffandet ha ökat arbetslösheten med i genomsnitt 107 dagar för personer med högutbildade föräldrar, men hade trots det inte någon mätbar effekt på deras inkomster. Vidare beräknas avskaffandet faktiskt ha ökat kvinnornas inkomster med nästan 13 000 kr, men minskat männens inkomster med knappt 28 000 kr. För att förstå denna könsskillnad kan vi utgå från Figur 7 där den beräknade inkomsteffekten visas över tid. Figuren tydliggör att kvinnorna efter avskaffandet upplevde en initial inkomstökning, samt att inkomsterna för bägge könen senare föll varför den totala inkomsteffekten är positiv för kvinnorna och negativ för männen. Sett till målgruppen som helhet så

minskade emellertid inkomsterna med i genomsnitt 12 000 kr över hela uppföljningsperioden, medan arbetslösheten ökade med i genomsnitt 75,5 dagar.

6 Slutsatser

År 2003 introducerades rekryteringsbidraget för att uppmuntra arbetslösa vuxna med kort eller ofullständig utbildning att söka till vuxenutbildningen. Rekryteringsbidraget ersatte lånen i studiestödet upp till ett år för de som var behöriga att få det, vilket innebar ett totalt värde på cirka 14 500 kr (30 500 kr för de som var berättigade till tillägglån) vid tidpunkten för dess avskaffande år 2006. För att vara behörig till rekryteringsbidraget skulle en person vara 25–50 år gammal, inte ha uppburit något studiestöd de senaste fem åren, samt vara arbetslös eller riskera att bli arbetslös inom en snar framtid. Vidare gavs rekryteringsbidraget endast för studier på grundskole- eller gymnasienivå.

Efter regeringsskiftet år 2006 avskaffades rekryteringsbidraget abrupt, och i denna rapport så beräknar jag effekten av detta avskaffande på olika utbildnings- och arbetsmarknadsutfall för målgruppen, både på kort och lång sikt. Genom att jämföra gruppen av behöriga före och efter bidragets avskaffande med en jämförelsegrupp är det möjligt att utvärdera reformens effekter.

Beträffande utbildningsutfall visar resultaten att målgruppens antagning till Komvux minskade med 10 procent året efter rekryteringsbidragets avskaffande, medan antalet godkända kurspoäng med minskade med 29 procent. Vidare minskade antagningen till universitets- och högskolestudier med 20 procent sett över hela uppföljningsperioden (åtta år). Detta indikerar att rekryteringsbidraget främst utnyttjades av studenter vid vuxenutbildningen med relativt hög studie-förmåga, och att det troligtvis hade en positiv effekt på studieprestationen då bidraget innebar att studenter som inte ville belåna sig i lägre grad behövde finansiera sina studier med arbete.

Effekten av rekryteringsbidragets avskaffande på målgruppens inkomster är mer tvetydig. Avskaffandet beräknas förvisso ha minskat inkomsterna med cirka 12 000 kr över den åtta år långa uppföljningsperioden för målgruppen som helhet, men för vissa delgrupper ledde avskaffandet initialt till en inkomstökning som först efter några år vände nedåt och antingen ebbade ut eller blev negativ. Denna dynamik överensstämmer med vad man typiskt sett förväntar sig av en utbildningsinvestering – en initial kostnad i termer av utebliven inkomst som tids nog övervinns av investeringens avkastning, i detta fall i form av en starkare inkomstutveckling. Detta var dock inte fallet för kvinnorna i studien, vars förbättrade inkomstutveckling till följd av studierna tycks ha uteblivit. Således

beräknas kvinnornas inkomster ha ökat med nästan 13 000 kr över hela uppföljningsperioden, medan männens inkomster beräknas ha minskat med 28 000 kr. Sannolikt beror denna skillnad på att de kvinnor som var behöriga till bidraget hade lägre arbetslöshetsrisk, samt att de i högre utsträckning än män tenderade att hamna i yrken med svag löneutveckling efter sina studier.

Vad beträffar effekten på målgruppens arbetslöshet så påverkades olika delgrupper i olika utsträckning. Exempelvis beräknas arbetslösheten ha ökat med i genomsnitt 107 dagar under uppföljningsperioden för personer med högutbildade föräldrar, men bara med 61 dagar för personer med lågutbildade föräldrar. Motsvarande skillnader återfinns också bland personer med svensk respektive utländsk bakgrund (87 dagar jämfört med 52 dagar), och bland män och kvinnor (86 dagar jämfört med 56 dagar). Det finns många tänkbara förklaringar till dessa skillnader, och även om det ligger utanför ramarna för denna rapport att analysera detta på djupet så tycks resultaten indikera att de grupper som påverkats mindre negativt av rekryteringsbidragets avskaffande är starkare selekterade till vuxenutbildningen i termer av studieförmåga och anknytning till arbetsmarknaden, och därmed i högre utsträckning substituerar jobb mot utbildning när de påbörjar sina studier. Detta implicerar i så fall att vissa grupper förbättrar sin anknytning till arbetsmarknaden mer än andra efter avslutade studier. Det är också möjligt att skillnaderna mellan de olika grupperna i viss utsträckning uppstår på grund av sociala och demografiska strukturer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, såsom tillgång till olika yrken och arbetsgivare.

Sammanfattningsvis visar resultaten i denna rapport att rekryteringsbidragets avskaffande ledde till att målgruppen i lägre utsträckning påbörjade vuxenutbildning och sedermera försämrade deras utfall på arbetsmarknaden, både avseende högre arbetslöshet och lägre inkomst. Effekterna varierar dock för olika delgrupper inom målgruppen, där särskilt effekten på årsinkomster endast var svagt negativ och till och med positiv för kvinnor. Det är därmed en viktig uppgift för framtida studier att studera vad som orsakar dessa gruppskillnader så att en mer ändamålsenlig utbildnings- och arbetsmarknadspolitik kan formuleras i framtiden.

Referenser

- Brandén (2022), "Replacing student grants with loans – Evidence from a Swedish policy reform", IFAU working paper 2022:7
- Dynarski, Susan M. (2003), "Does aid matter? Measuring the effect of student aid on college attendance and completion", *American Economic Review* 93(1), 279-288.
- Nielsen, Helena Skyt, Torben Sørensen och Christopher Taber (2010), "Estimating the effect of student aid on college enrollment: Evidence from a government grant policy reform", *American Economic Journal: Economic Policy* 2(2), 185-215.
- Prop. (2001/2002:161), "Rekryteringsbidrag till vuxenstudier", Utbildningsdepartementet.
- Prop. (2006/2007:17), "Avveckling av rekryteringsbidrag till vuxenstuderande", Utbildningsdepartementet.
- SFS (1994:1194), "Grundskoleförordning", Utbildningsdepartementet.
- Vlachos, Jonas (2010), "Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor", Uppdragsforskningsrapport 2010: 6, Konkurrensverket.
- Wikström, Christina och Magnus Wikström (2005), "Grade inflation and school competition: an empirical analysis based on the Swedish upper secondary schools", *Economics of education Review* 24(3), 309-322.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på www.ifau.se